



En statlig bro i kapitalmarkedet:

Evaluering av Innovasjon Norges
låne- og garantiordninger

Menon-publikasjon nr 42/2013, Desember 2013

Av Leo A. Grünfeld, Gjermund Grimsby, Kaja Høiseth-Gilje,
Hans Hvide, Knut Olav Lian, Herbjørn Steinsvik og Evgueni Vinogradov



MENON
Business Economics

Innhold

Forord	5
Sammendrag.....	6
1. Innledning	20
1.1. Oppdrag og mandat	22
1.2. Kort om evalueringsdesign og sentrale spørsmål i evalueringen	23
1.3. Tidligere evalueringer	23
1.4. Hvordan lese rapporten – en kort guide til leseren	25
2. Om Innovasjon Norges låne- og garantiordninger	26
2.1. Kort beskrivelse av ordningene.....	26
2.2. Overordnet målstruktur for Innovasjon Norge:.....	27
2.2.1. Målstruktur for perioden 2004 - 2012.....	27
2.2.2. Målstruktur fra og med 2013	30
2.3. Om målsettinger for hver ordning	31
2.4. Oppdragsgivernes føringer og Innovasjon Norges policydokumenter	32
2.5. Overordnede føringer fra Innovasjon Norge for ordningene	34
2.6. Roller i distriktskontorene og sentralt	35
2.7. Praktisk organisering og styring av ordningene	37
2.8. Låne- og garantiordningenes plass i markedet for kapital	38
2.9. Ordningenes økonomiske rammer	39
2.10. Kort om låneporteføljen	40
2.10.1. Brutto utlånsportefølje.....	40
2.10.2. Utvikling i utlånsaktivitet	41
2.10.3. Regionalfordeling av virkemidlene	42
2.11. Innovasjon Norges lånevirkosomhet i et nasjonalt perspektiv	45
3. Evalueringsmodell og datamateriale	47
3.1. Vurdering av relevans, effektivitet, og måloppnåelse	49
3.1.1. OECD-modellen og Heums åtte krav til gode offentlige virkemidler.....	49
3.2. Utfordringer knyttet til måling av effekt.....	52
3.3. Datamateriale til grunnlag for evalueringen.....	53
3.3.1. Oversikt over kildemateriale	53
3.3.2. Nærmere om spørreundersøkelsene	55
4. Evaluering av lavrisikolån	57
4.1. Tredeelingen av porteføljen mellom landbruk, fiskeflåte og generelle lavrisikolån.....	58

4.2.	Utlån fordelt på fylke, næring og bedriftsstørrelse	58
4.3.	Evaluering av ordningens relevans	64
4.3.1.	Markedssvikt i markedet for ordinære kreditter.....	64
4.3.2.	Manglende banktilbud i distriktene	66
4.3.3.	Lav annenhåndsverdi på pant i distriktene: Er det en markedssvikt?	68
4.3.4.	Systemisk risiko som markedssvikt.....	68
4.3.5.	Etterspørsel etter virkemiddelet	68
4.3.6.	Treffer Innovasjon Norge nye eller gamle kunder?	72
4.3.7.	Tilgang på alternativ finansiering	73
4.4.	Evaluering av effektivitet og organisering/styring	77
4.4.1.	Vurdering av utlånspraksis	77
4.4.2.	Vurdering av ordningenes innretning og rammer	86
4.4.3.	Vurdering av organisering/styring av ordningene	87
4.4.4.	Vurdering av relevant kompetanse i organisasjonen	89
4.4.5.	Vurdering av kostnadseffektiviteten (drift og tap)	91
4.5.	Evaluering av måloppnåelse	95
4.5.1.	Kapitalutløsning og samspill med virkemiddelapparatet	95
4.5.2.	Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon og internasjonalisering	98
4.5.3.	Bedriftenes lønnsomhet, vekst og overlevelse.....	101
4.5.4.	Vurdering samfunnsøkonomisk lønnsomhet og alternativ anvendelse av ressursene	107
4.6.	Vurdering av ordningene i lys av nye bankreguleringer	115
5.	Evaluering av risikolån (landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån)	118
5.1.	Om risikolånene	118
5.2.	Oversikt over utlånene.....	121
5.3.	Evaluering av ordningenes relevans	124
5.3.1.	Det samfunnsøkonomiske argumentet bak ordningene	124
5.3.2.	Etterspørsel etter risikolån	126
5.3.3.	Tilgang på alternativ finansiering	130
5.3.4.	Treffer Innovasjon Norge nye eller gamle kunder?	133
5.4.	Evaluering av effektivitet og organisering/styring	133
5.4.1.	Vurdering av utlånspraksis	133
5.4.2.	Vurdering av ordningenes innretning og rammer	140
5.4.3.	Vurdering av organisering/styring av ordningene	141
5.4.4.	Vurdering av relevant kompetanse i organisasjonen	142

5.4.5.	Vurdering av kostnadseffektiviteten i Innovasjon Norges låne- og garantiordninger.....	144
5.5.	Evaluering av måloppnåelse	148
5.5.1.	Kapitalutløsning og samspill med andre deler av virkemiddelapparatet inkludert andre virkemidler fra Innovasjon Norge	148
5.5.2.	Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon	151
5.5.3.	Bedriftenes lønnsomhet, vekst og overlevelse.....	155
5.5.4.	Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og alternativ anvendelse av ressursene	170
6.	Evaluering av garantiordningene	179
6.1.	Om garantier	179
6.2.	Oversikt over garantiordningene	179
6.3.	Evaluering av ordningens relevans	181
6.3.1.	Det samfunnsøkonomiske argumentet bak ordningen	181
6.3.2.	Næringslivets faktiske behov for ordningene.....	181
6.4.	Evaluering av effektivitet og organisering/styring	187
6.4.1.	Vurdering av ordningenes innretning og rammer	187
6.4.2.	Vurdering av praksis knyttet til garantistillelse	187
6.4.3.	Vurdering av organisering/styring av ordningene	190
6.4.4.	Vurdering av relevant kompetanse i organisasjonen	190
6.4.5.	Vurdering av kostnadseffektiviteten i Innovasjon Norges garantiordninger	192
6.5.	Evaluering av måloppnåelse	193
6.5.1.	Kapitalutløsning og samspill med andre deler av virkemiddelapparatet inkludert andre virkemidler fra Innovasjon Norge	193
6.5.2.	Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon	194
7.	Låne- og garantiordningene sett samlet:	197
7.1.	Lånevirkosomhet som kilde til læring og styring for ansatte i Innovasjon Norge	197
7.2.	Lånenes og garantiens samspill med resten av Innovasjon Norges virkemiddelapparat	199
7.3.	Låneordningene og samspill med virkemidler utenfor Innovasjon Norge	201
7.3.1.	Samspill med aktive eierfond	201
7.3.2.	Samspill med FORNY.....	201
7.3.3.	Samspill med andre ordninger og virkemiddelaktører	202
7.4.	Ordningene sett fra et beredskapsperspektiv	204
7.5.	Sammenligning med relevante ordninger i andre land	206
7.5.1.	Danmark: Vækstfonden.....	206
7.5.2.	USA	207
7.5.3.	Sverige	208

7.5.4.	Finland	209
8.	Oppsummering og anbefalinger	211
8.1.	Lavrisikolån: Hvor er effekten størst?	211
8.1.1.	Oppsummering i lys av åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler.....	214
8.2.	Risikolån eller tilskudd?	215
8.2.1.	Kort om alternative virkemidler for prosjekter i tidlig fase og med høy risiko.....	218
8.2.2.	Oppsummering i lys av åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler.....	220
8.3.	Overflødige garantier?	221
8.3.1.	Oppsummering i lys av åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler.....	222
8.4.	Ordningene sett i lys av Innovasjon Norges nye målstruktur	222

Forord

Denne evalueringsrapporten er utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidet startet opp i mai 2013 og ble avsluttet i desember 2013. Evalueringen er utført av Menon Business Economics i samarbeid med Professor Hans Hvide ved Universitetet i Bergen, Evgueni Vinogradov ved Nordlandsforskning, samt tidligere sparebanksjefer Knut Olav Lian og Herbjørn Steinsvik. I Menon har Leo A. Grünfeld (prosjektleder), Gjermund Grimsby og Kaja Høiseth-Gilje stått for det meste av arbeidet. Vi retter en takk til Lisbeth Iversen, Einar Lier Madsen og Erik W. Jakobsen som også har vært involvert i arbeidet med denne rapporten.

Prosjektet-teamet har gjennom hele perioden hatt en tett dialog med Innovasjon Norge, der vi særlig har fått uvurderlig informasjon og hjelp fra Nils Roald, Odd Stenberg Erik Mathiesen og Wenche Aamodt og Diana Medel Carrero. Uten deres bistand hadde vi ikke klart å etablere en fullgod forståelse av låne- og garantiordningene og deres rolle og funksjon i virkemiddelapparatet. Vi har også hatt tett dialog med oppdragsgiver underveis og har fått helt avgjørende innspill fra Sigbjørn Aabø (NHD), Karl G. Johannesen (NHD), Linda Sjøstad Andreassen (KRD) og Pål Erik Holte (KRD). Oppdragsgiverne valgte også å etablere en referansegruppe. Gruppen har hatt tre møter og bestått av følgende deltakere: Sigbjørn Aabø (NHD), Karl G. Johannesen (NHD), Linda Sjøstad Andreassen (KRD), Pål Erik Holte (KRD), Siri Lothe (LMD), Raymond Jenssen (FKD) og Pål Aslak Hungnes (Innovasjon Norge). Vi takker for deres verdifulle innspill. Vi har gjennomført et stort antall intervjuer med representanter for departementer, Innovasjon Norges distriktskontorer og hovedkontor, Fylkeskommunene, banker etc. Vi takker alle for at de stilte opp.

Oslo, 23. desember 2013

Leo A. Grünfeld

Menon Business Economics

Sammendrag

I denne rapporten evalueres Innovasjon Norges låne- og garantiordninger, slik ordningene har vært utformet og praktisert i perioden fra 2004 til 2012. Låne- og garantiordningene har en lang historikk, der Innovasjon Norge tok over låneporteføljen til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), som igjen var basert på en fusjon av Den Norske Industribank, Småbedriftsfondet, Industrifondet og Distriktenes Utbyggingsfond. Senere fusjonerte man andre statlige låneinstitusjoner som Statens Fiskarbank (1997) og Landbruksbanken (2000) inn i SND.

Evalueringen vurderer en rekke ordninger som faller inn under tre hovedgrupper av virkemidler: Lavrisikolån, risikolån og garantier. Ordningene har ulike funksjoner og til dels ulike mål, og floraen av forskjellige virkemidler preger evalueringen. Det har vært viktig for både oppdragsgiver og oss å få frem særegenheten i hvert enkelt virkemiddel og belyse dets evne til å oppnå mål.

Ordningene med lavrisikolån ligger gjennomgående nært opp til den typen lån som tilbys bedrifter gjennom regulære banker og kredittforetak. De inneholder i utgangspunktet ingen statlige støtteelementer. Risikolåneordningene er særegne ettersom slike lån ikke tilbys av andre aktører i finansmarkedet. På mange måter er risikolånene å anse som en hybrid mellom ordinære lån og egenkapital/tilskudd, noe som tillater at man kan engasjere seg i mer risikable og innovative prosjekter enn det regulære banker er villige til å gjøre. Garantiene har store likhetstrekk med risikolånene, men stilles utelukkende i forbindelse med bankers utlånsvirksomhet for mer kortsiktig finansiering av drift og investering.

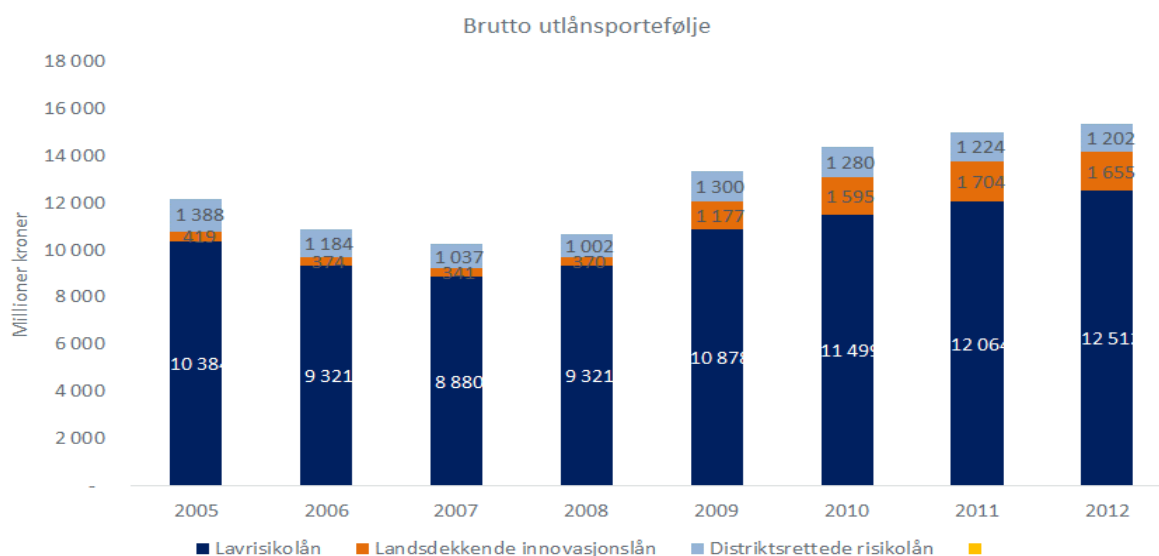
I tabellen under presenteres de fem ordningene som evalueres:

Ordning	Beskrivelse
Landsdekkende lavrisikolån (LAV)	Lavrisikolånene er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser. Ordningen har en ramme på 2.5 mrd i 2013. Ordningen er åpen for alle næringer og bedrifter i hele landet, men har hovedtyngden rettet mot landbruk og fiske. Lånene skal rettes inn mot prosjekter med begrenset og langsiktig risiko i markedet der også private banker opererer. Innovasjon Norge skal kunne fungere som et korrektiv for det private markedet gjennom gunstig prising. Låneordningen er basert på at Innovasjon Norge skal dekke alle sine kostnader og tap via marginen på utlånsvirksomheten. Lavrisikolån gis enten som et alternativ til ordinære banklån, eller som et supplement til annen bankfinansiering.
Landsdekkende innovasjonslån (LRL)	Landsdekkende innovasjonslån går til delfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter. Dette består normalt av prosjekter som det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for i det private kredittmarkedet. Lånene dekker den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen, såkalt toppfinansiering. Rammen for landsdekkende innovasjonslån er satt til 500 mill. i 2013. Innovasjonslånene har et subsidieelement som finansierer potensielle tap knyttet til utlånsporteføljen. For å dekke det forventede tap på innovasjonslån og garantier overføres det penger til et tapsfond. 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 for NHD i statsbudsjettet.
Distriktrettede risikolån	Distriktsrettede risikolån har samme funksjon som landsdekkende innovasjonslån, men skal i tillegg ivareta distrikts- og regionalpolitiske mål. Det er fylkeskommunene som tildeler midler til denne ordningen. Lånene kan innvilges både til nyetableringer og etablerte bedrifter i alle bransjer. Det gis ikke rammer for de distriktsrettede risikolånene

(DRL)	på samme måte som for de landsdekkende innovasjonslånene. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktsrettede garantier. I 2012 ble det gitt tilsagn om distriktsrettede risikolån for om lag 273 mill. kroner.
Landsdekkende Garantier (LG)	Innovasjon Norge yter garantier primært til SMBer som har problemer med å skaffe seg lånefinansiering i bank, på grunn av for stor antatt risiko eller manglende pantesikkerheter. Normalt tilbys simple garantier for inntil 50 prosent av konstatert tap, men i spesielle tilfeller kan det garanteres for inntil 75 prosent. En garanti kan medvirke til at risikoen i et prosjekt deles mellom flere finansinstitusjoner, og dermed være utløsende for realisering av gode prosjekter. Garantirammen er satt til 40 mill. for 2013. Tap på utlån som er gitt garantier dekkes av tapsfondet som er beskrevet i boksen for innovasjonslån.
Distriktsrettede Garantier (DG)	I St prop. 1 2012-13 for KRD gis Innovasjon Norge fra og med 2012 mulighet til å tilby distriktsrettede garantier på oppdrag fra fylkeskommunene. Målet er å gi Innovasjon Norge større fleksibilitet når de lager finansieringsløsninger for bedriftene. Det har eksistert en ordning med dette navnet tidligere, men ordningen ble nedlagt på 1990-tallet. Den distriktsrettede garantiordningen finansieres innenfor eksisterende rammer fra fylkeskommunene og innenfor EØS-reglene om bagatellmessig støtte. Det gis ikke rammer for de distriktsrettede garantiene på samme måte som for de landsdekkende garantiene. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktsrettede garantier.

For å illustrere logikken bak tilbudet av flere finansielle virkemidler kan det være hensiktsmessig å beskrive en form for trakt som kunder kjøres gjennom når de møter Innovasjon Norge: Dersom prosjektene er knyttet til en virksomhet som både kan stille nødvendig sikkerhet og vise til solid gjeldsbetjeningsevne, vil det være foretrukket å tilby et lavrisikolån uten noen form for støtte, eller alternativt å avvise prosjektet fordi det enkelt kan finansiere prosjektet i privatmarkedet. Slike prosjekter skal ikke subsidieres ettersom de klarer seg operasjonelt med kapitaltilførsel på rene kommersielle vilkår. Dersom prosjektets eier har begrenset evne til å stille pantesikkerhet, og prosjektet samtidig har en tilstrekkelig innovasjonshøyde (og ikke alt for høy risiko), skal Innovasjon Norge vurdere å tilby et landsdekkende innovasjonslån. Slike prosjekter skal ha en høy forventet samfunnsøkonomisk avkastning, men for høy risiko til at private er villig til å stille med kapital. Hvis innovasjonshøyden i prosjektet er for lav for tildeling av innovasjonslån, kan Innovasjon Norge vurdere å tilby et distriktrettet risikolån, men denne typen lån kan bare tilbys i deler av landet. Denne muligheten illustrerer at bedrifter i distriktene har tilgang til et virkemiddel som bedrifter i sentrale strøk ikke kan benytte. Virkemiddelet er konstruert på samme vis som landsdekkende innovasjonslån, med unntak av at kravet om innovasjonshøyde er lavere. Som et alternativ til innovasjonslån og distriktsrettede risikolån vil Innovasjon Norge også kunne vurdere å stille en garanti for en ekstern långiver som finansierer midlertidig kapitalbehov knyttet til drift eller utvikling, særlig gjelder dette for bedrifter i tidlig fase. Også garantier krever en viss pantesikkerhet og begrenset risiko for at bankene skal ønske å involvere seg i kundeforholdet. Dersom prosjekteieren ikke kan stille tilstrekkelig pantesikkerhet og har lav gjeldsbetjeningsevne, men prosjektet er innovativt og ikke alt for risikabelt, vil Innovasjon Norge kunne tilby ulike former for tilskudd, som etablererstipend og IFU/OFU-støtte.

Figuren nedenfor viser størrelsen på utlånsporteføljen over tid. Mens størrelsen på porteføljen ble nedskalert i perioden 2005 til 2007, fikk den en kraftig økning i forbindelse med økte rammer knyttet til finanskrisen. Lavrisikolån står for over 80 prosent av utlånsporteføljen, men det er de landsdekkende innovasjonslånene som kan vise til høyest prosentvis vekst de seneste årene.



Låne- og garantiordningene til Innovasjon Norge kan ses på som deler av en bro i kapitalmarkedet, mellom finansiering av prosjekter i tidligste fase der prosjektene har høy innovasjonsgrad og risiko, og den mer modne delen av kapitalmarkedet der det tilbys regulære banklån, kapital gjennom egenkapitalemisjoner og obligasjonsmarkedet til mer etablerte bedrifter og mindre risikofylte prosjekter. Det finnes et stort behov for kapital på strekningen mellom tidligste fase og modne selskaper, og det er derfor viktig å finne virkemidler som egner seg godt til å sikre at denne broen tilbys næringslivet, dersom kapitalmarkedene ikke klarer å tilby riktig pris for kreditt og egenkapital til slike bedrifter/prosjekter.

Ordningene vi evaluerer er på ingen måte gjensidig ekskluderende. Risikolån og garantier benyttes gjerne sammen med tilskudd eller såkornkapital på den ene siden av broen, og lavrisikolån kobles ikke sjelden sammen med andre typer fremmedkapital og ekstern egenkapital på den andre siden av broen. Midt ute på broen ser man også ofte at ulike typer lån og garantier fra Innovasjon Norge kombineres. Vi ser med andre ord på et virkemiddelapparat som er nokså fleksibelt, og som i stor grad interagerer med andre typer kapital, både utenfor og innenfor Innovasjon Norge.

Det er viktig å merke seg at ordningene skal oppfylle flere mål. De skal bidra til økt verdiskaping gjennom innovasjon og internasjonalisering. Videre skal de distriktsrettede risikolånene og garantiene bidra til å styrke næringsaktiviteten i distriktene. Lavrisikoorordningen bidrar i praksis også til å styrke næringsaktiviteten i distriktene, selv om det ikke finnes en eksplisitt uttalt målsetting for ordningen. Tradisjonelt har en stor andel av lavrisikolånene gått til landbrukssektoren, noe som er en følge av at Innovasjon Norge tok over en betydelig portefølje av lån fra SND/Landbruksbanken. Disse lånene er med på å finansiere nyinvesteringer i sektoren og blir ofte koblet med landbruksrettede tilskudd for å oppnå landbrukspolitiske mål.

Kort om evalueringsmandatet

Oppdragsgiver har lagt til grunn en omfattende liste over elementer som skal dekkes i evalueringen. Her summerer vi opp viktige sider ved evalueringsmandatet. Evalueringen skal vurdere ordningenes egen måloppnåelse og hvordan de bidrar til å oppnå Innovasjon Norges overordnede mål, herunder målsetninger knyttet til distriktpolitiske utfordringer. Videre skal evalueringen drøfte den samfunnsøkonomiske

lønnsomheten av Innovasjon Norges utlånsvirksomhet, også når man tar hensyn til alternativ anvendelse av ressursene. Vi har valgt å legge særlig stor vekt på effekt-analyser og samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i denne evalueringen, dels fordi det ligger i dette mandatet og dels fordi man i tidligere evalueringer av denne delen av virkemiddelapparatet har lagt lite arbeid i slike vurderinger. Som en del av denne vurderingen har vi innarbeidet en drøfting av ordningene sett opp mot regjeringens åtte kriterier for god virkemiddelbruk.

Evalueringen skal også vurdere ordningenes innretning, rammer, dimensjonering og om de er satt opp på en hensiktsmessig måte. Evalueringen vurderer også ordningenes risikoprofil, og om profilen er hensiktsmessig. Evalueringen skal videre vurdere om ordningene forvaltes effektivt av Innovasjon Norge, og hvordan ordningen styres og forvaltes. Det skal vurderes om ordningen praktiseres forskjellig i ulike fylker.

Evalueringen skal vurdere samspillet ordningene imellom, og mellom låneordningene og øvrige finansieringsordninger, og hvordan ordningene passer inn i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje. Effektiviteten i å gi innovasjonslån framfor å gi tilskudd skal vurderes. Evalueringen skal videre drøfte behovet og rasjonale for å ha Innovasjon Norges lånevirksomhet som en beredskapsfunksjon, i form av et apparat som kan oppskaleres ved behov, jf. rollen Innovasjon Norge fikk under finanskrisen.

Evalueringen skal komme med eventuelle anbefalinger om forbedringer. I den videre utviklingen av ordningen bør det vurderes om innovasjonslåneordningen er egnet til å støtte prosjekter som mangler tradisjonell sikkerhet, for eksempel kunnskapsintensive tjenester og nyetableringer, i større grad enn det Innovasjon Norge allerede gjør. Evalueringen skal også vurdere i hvor stor grad ordningen er relevant for innovative nyetableringer uten en positiv kontantstrøm.

Kort om evalueringsmodellen

Evalueringsmodellen som er benyttet i denne rapporten hviler på OECDs rammeverk for evalueringer av offentlige virkemidler for utvikling og innovasjon. Modellen skiller mellom tre sentrale elementer som må vurderes i en fulldekkende evaluering: Ordningenes relevans gitt de målsettinger man opererer med, ordningenes effektivitet og ordningens effekt eller måloppnåelse.

Et ofte undervurdert punkt i evalueringer er virkemiddelets relevans. Dersom virkemiddelet ikke er relevant, for eksempel fordi få etterspør eller bruker det, har det heller ingen betydning om virkemiddelet i seg selv er kostnadseffektivt. Man vil likevel ikke kunne oppnå målet med ordningen. Uten relevans kan man heller ikke ha noen effekt. Som en del av dette problemkomplekset inngår vurderinger av om det eksisterer betydelige former for markedssvikt som virkemidlene egner seg til å korrigere. I denne sammenheng bruker vi oppsettet i Heum (2012¹) for å evaluere virkemidlenes næringspolitiske egnethet. I henhold til oppdragsgivers ønsker inneholder også vårt evalueringsdesign eksplisitte vurderinger av ordningenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I perioden som evalueres, 2004 til 2012, har Innovasjon Norge operert med den samme målstrukturen. I 2013 fikk Innovasjon Norge en ny målstruktur. Evalueringsdesignet er utformet slik at erfaringer med ordningene fra 2004-2012 skal kunne bidra til å drøfte potensialet knyttet til å nå de nye målene for Innovasjon Norge.

¹ Heum (2012), Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler? SNF Arbeidsnotat nr. 3/12

Måling av ordningenes effekter og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Å måle effekter av offentlige virkemidler i næringspolitikken er gjennomgående komplisert, og har bare i begrenset grad blitt vurdert grundig i tidligere evalueringer. Det er flere metodiske utfordringer knyttet til evalueringen av lavrisikolån, innovasjonslån og garantier. Hovedutfordringen er å finne en god kontrollgruppe for å kunne måle effekt. Dette gjelder særlig for innovasjonslån og garantier.

I vår analyse har vi benyttet en såkalt propensity score matching modell. Denne metoden innebærer at vi for hvert av foretakene som har fått et lån identifiserer en «tvillingbedrift» i populasjonen av norske bedrifter. Disse tvillingbedriftene utgjør kontrollgruppen i effektmålingen. Matchingen blir gjort langs en rekke kriterier for å sikre så langt som mulig at man sammenligner epler med epler (slik som geografi, distriktspolitisk virkeområde, næringstilknytning, anvendelse av finansiering (realinvestering eller drift), bedriftsstørrelse, antall ansatte og alder på bedrift). Ordningene med spesifikke sektormandat vil således sammenlignes med en relevant kontrollgruppe. I den grad det er gjenværende forskjeller mellom virksomhetene og deres «tvillingbedrifter» tar vi hensyn til dette i de økonometriske regresjonene. Vi tar også hensyn til eventuelle forskjeller i trender over tid mellom bedriftene med lån fra Innvoasjon Norge og kontrollgruppen. Vi har kun inkludert foretak hvor finansieringen som ble gitt utgjorde 20 prosent eller mer av foretakets balanse i forkant av utbetaling. Dette er svært viktig, for å sikre at effekten som måles kommer fra det spesifikke prosjektet som ble gjennomført.

Fordi det er vanskelig å finne en god kontrollgruppe for landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån, har vi valgt en triangulert tilnærming hvor vi sammenligner risikolånene opp mot tre forskjellige grupper av foretak 1) tvillinger med privat banklån 2) foretak med egenkapitalfinansiering fra venturefond og 3) foretak uten lån. Ingen av disse gruppene forventes å være nøyaktig lik virksomhetene som får risikolån. Likevel, hver av disse gruppene har kjennetegn som det er interessant å måle innovasjonslånsporføljen opp mot og som på hvert sitt vis vil gi oss merinformasjon om gruppen vi ønsker å studere. Hvordan den enkelte effektundersøkelse gjennomføres for hver av ordningene omtales nærmere i de relevante delkapitlene som omhandler effekt.

Mens lønnsomhetsvurderingen for den enkelte bedriftseier knytter seg til den risikovektede kapitalavkastningen, ville den samfunnsøkonomiske vurderingen av den samme bedriften inkludere avkastningen til alle interessenter i bedriften. Dette inkluderer foruten kapitaleieren også de ansatte, kreditorer og skattemyndigheter. Utover dette vil man også vurdere eksterne virkninger av tiltaket som gjennomføres. Dette kan for eksempel være positive eksterne effekter på konsumentoverskuddet, kunnskapsutvikling eller negative effekter av miljøforringende utslipp. Det finnes flere innfallsvinkler til å beregne ordningenes samfunnsøkonomisk lønnsomhet som alle gir samme resultat. Man kan velge en oppstrømsstilnærming, eller en nedstrømsstilnærming. Vi følger strømmen av kapitalen hele veien fra den blir overført, eller lånt ut til Innvoasjon Norge fra Norges Bank, til den genererer inntekter fra investeringer i bedriften som mottar lånefinansiering fra Innvoasjon Norge. I korte trekk inngår det her fire elementer

1. Renteinntekter til Norges Bank fra utlån til Innvoasjon Norge
2. Nettoavkastningen til Innvoasjon Norges bankvirksomhet
3. Nettoavkastningen knyttet til bedriftens investeringsprosjekt, i form av avkastning på eiernes kapital og lønn til arbeidstakerne (vektet for Innvoasjon Norges andel av finansieringen).
4. Andre eksterne effekter fra lånevirksomheten.

Logikken her er at man beregner nettoavkastningen som en krone gir i hvert av disse leddene. Unntaket her er punkt fire som vurderes på et mer overordnet nivå uten å tallfeste størrelsene. Beregningene er utført slik at

man kan summere de ulike prosentpoengene. Summen av delkomponentene vil angi den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen til ordningen.

Overordnede vurderinger

Det er viktig å være oppmerksom på at hverken oppdragsgiver eller Innovasjon Norge har utformet eksplisitte mål for hver enkelt ordning som vi ser på i denne evalueringen. I evalueringen av Innovasjon Norge (Econ Pöyry, 2010) ble det nettopp fremhevet som et problem at man ikke har en tydelig kobling mellom mange av virkemidlenes utforming, deres målsetting og den overordnede målstrukturen til Innovasjon Norge. Innovasjon Norge bør derfor, sammen med sine eiere, etablere egnede og operasjonaliserbare målsettinger for hver enkelt ordning. Disse målene må være direkte koblet til Innovasjon Norges nye målstruktur. Dette arbeidet bør inngå i det pågående MRS-arbeidet i Innovasjon Norge.

I evalueringen av Innovasjon Norge (Pöyry 2010) ble det gjennomført en relativt omfattende vurdering av hvordan de ulike tjenestene sameksisterer, utfyller hverandre og benyttes i ulike deler av organisasjonen. Her kom det tydelig frem at finansieringstjenestene – der låne- og garantiordningene sorterer inn – spiller en særlig viktig rolle i distriktskontorenes arbeid. Utekontorene har lite eller ingen kontakt med denne delen av tjenestetilbudet, mens hovedkontoret har spredt arbeidsinnsatsen på mange typer aktiviteter, hvor finansieringen får sin andel av oppmerksomheten, knyttet til FRES-avdelingen, kredittutvalget, hovedstyrets behandling av saker, juridisk behandling, vedlikeholdssaker, innlån, innkreving av innbetalinger, regnskapsførsel, skatterapportering, offentlig rapportering, drift av IT-system og Depot.

Et element som ikke ble drøftet i evalueringen av Innovasjon Norge, er den type læring og disiplinering som kommer i organisasjonen som følge av at man driver bankvirksomhet ved alle distriktskontorene og ved hovedkontoret. Ledelsen i Innovasjon Norge er tydelig opptatt av å formidle at bankvirksomheten bidrar til å profesjonalisere saksbehandlingen i hele Innovasjon Norges virksomhet.

Tankegangen bak dette perspektivet er som følger: Innovasjon Norges finansieringstjenester består delvis av å fordele tilskudd til næringslivet, og delvis å drive bankvirksomhet. Tilskuddsordningene krever i mer begrenset grad at saksbehandlerne holder seg orientert om bedriftenes virksomhet over tid, og krever i utgangspunktet begrenset med finansiell og bankfaglig kompetanse. Arbeidet med låne- og garantiordningene krever derimot grundig kompetanse i bankfaget. Med dette følger krav om at saksbehandlerne klarer å vurdere prosjektenes risiko og sikkerhet, slik at porteføljen til enhver tid er satt sammen slik at tapsrisikoen ikke blir for høy. Samtidig krever grensedragningen mellom bankvirksomheten og tilskuddsvirksomheten at saksbehandlerne både foretar bankfaglige vurderinger og vurderinger knyttet til prosjektenes innovasjonspotensial og regionale betydning. Uten lånevirksomheten ville man stå i fare for at den finansielle vurderingen i en saksbehandling - bli prioritert ned, til fordel for andre aspekter ved prosjektene. Fra et kommersielt og samfunnsøkonomisk perspektiv kan dette være uheldig. Vi ser en betydelig fare for at profesjonaliteten ved tilbudet av andre typer tjenester i Innovasjon Norge vil kunne forringes over tid dersom bankvirksomheten skulle tas helt ut av Innovasjon Norge.

Evaluering av lavrisikolån

I vår gjennomgang av lavrisikolånene fremhever vi at lavrisikolånene synes å være relevante i den grad låneordningen opererer inn mot regioner der tilstedeværelsen av lokale, så vel som regionale og nasjonale banker er svak. Argumentet hviler på en slutning om at variasjoner i lokale bankers tilstedeværelse, reflekterer variasjoner i informasjonsskjevhet mellom regioner. Svak tilstedeværelse av lokale banker kan tyde på at bankene har dårligere innsikt i små og mellomstore bedrifter. Ved å sammenligne den regionale fordelingen av lavrisikoutlån med lokalbankintensiteten i norske kommuner, har vi funnet et tydelig mønster som bekrefter en

slik utfyllende rolle. Vi har også vurdert ordningens kostnadseffektivitet og finner at Innovasjon Norge opererer med relativt konkurransedyktige administrasjonskostnader. Kostandene ligger nok noe høyere enn det man finner i de lokale bankene, men tatt i betraktning den sterkt distribuerte profilen til Innovasjon Norge kan man ikke forvente samme kostnadsbilde som i private banker. Vår effektanalyse og vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet trekker i retning av at denne ordningen fungerer godt. Effektanalysene i denne evalueringen er ikke rettet mot låneporteføljen til landbruk, og det er derfor vanskelig å konkludere mht. effekt for denne delen av porteføljen. Vi mener det er grunnlag for å hevde at man når mål knyttet til regionale forutsetninger, men at man må i større grad kan lete etter måter å få opp innovasjonsbidraget på.

Lavrisikolånene kanaliseres til tre grupper av bedrifter: Landbruksbedrifter, fiskeflåten og andre næringer (generelle). Selv om de tre typene låntakere benytter seg av samme landsdekkende låneramme, har landbrukslånene vilkår som avviker fra de andre lånene, dels knytte til at renten er lik for alle landbrukskundene og dels fordi lånene gjerne tilbys sammen med tilskudd for rentestøtte og investeringstilskudd. Det er også viktig å få frem at størrelsen på hvert lån varierer betydelig mellom de tre segmentene. Lån til fiskeflåten er gjennomgående store, lån til landbruk er små, mens generelle lån har noe høyere risiko og lavere sikkerhet enn de andre lånene.

Våre kartlegginger av lånenes addisjonalitet, våre intervjuer med representanter for bankene, og våre analyser av tilgang på alternativ finansiering for de med avslag på søknad om lån, peker samlet i retning av at de fleste lånekundene innen landbruk vil kunne finansiere prosjektene med alternativ finansiering, primært i bank. Samtaler med bankene trekker i retning av at disse kundene er attraktive for private banker fordi de stiller god sikkerhet og fordi kundesegmentet har gjennomgående lave tapstall. Det er derfor god grunn til å stille spørsmål om denne ordningen er relevant for landbruket. Med dette som bakgrunn stiller vi spørsmål om i hvilken grad Innovasjon Norge bør eksponere sin låneportefølje like tungt inn mot landbruk i tiden fremover. De seneste årene har Innovasjon Norge hatt som mål å redusere andelen lavrisikolån som retter seg mot landbruket. Vi anbefaler at dette videreføres.

Evalueringen anbefaler at Innovasjon Norge faktisk nettopp dreier lavrisikoporteføljen i større grad mot noe mer risikorettede/mindre sikrede prosjekter som samtidig har et noe sterkere fokus på innovasjon. De generelle lavrisikolånene (til industri og tjenester) får mest oppmerksomhet i effektundersøkelsen. Her vises det at lånene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, særlig for de lånekundene som opplever lånene som addisjonale. I gjennomgangen av lånepraksis finner vi at sikkerheten som stilles av kundene er noe svakere enn hos kundene innenfor landbruk og fiske. Dette leder til noe høyere tap, men økningene i tap er ikke markante. Ledelsen i Innovasjon Norge er opptatt av at institusjonen har valgt å gå inn med relativt store lavrisikolån innen eksempelvis verft og oppdrett/foredling der private aktører har holdt seg unna, eller har ønsket en form for risikodeling. Ledelsens oppfatning er at dette har man klart uten å pådra seg særlig store tap. Dette kan være en indikasjon på at Innovasjon Norge faktisk klarer å identifisere prosjekter innen disse næringene som har lavere risiko enn det bankene vurderer det til. Det kan gi samfunnsøkonomiske gevinster. Ved å vri fokus mot generelle lån vil man derfor også kunne stimulere til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Gjennomgangen av tallene viser også at man oftere klarer å samfinansiere med bank i dette segmentet, noe som må anses som positivt. Vår gjennomgang av Innovasjon Norges bruk av flere virkemidler, viser med tydelighet at man har operert med fleksible løsninger inn mot generelle lavrisikolån, som ofte kombineres med distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån, der det er behov for toppfinansiering knyttet til mer innovative prosjekter. Vi tror at dette er en godt egnet praksis som man bør benytte mer.

Lån til fiskeflåten spiller i henhold til Innovasjon Norge selv, og enkelte banker, en sentral rolle i kapitalmarkedet for fiskeflåten. Disse lånene er ofte større, og mindre lokale banker setter tydelig pris på

muligheten for samfinansiering med Innovasjon Norge. Til tross for at fiskeri er en høyst volatil næring med store svingninger i inntektgrunnlaget, har Innovasjon Norge hatt små tap i porteføljen. Dette kan være en indikasjon på at de er gode til å identifisere gode lånekunder, men er nok også et resultat av at kvoter og båter generelt skaper et godt pantegrunnlag. For noen år siden valgte flere av de større nasjonale bankene å trekke seg ut av fiskerisektoren, i frykt for store tap knytte til varierende råstofftilgang og volatile priser. I denne sammenhengen gikk Innovasjon Norge inn og engasjerte seg sterkere på utlåssiden. Gradvis har Innovasjon Norge fått en viktig rolle i denne næringen, og i lys av at de bedriftsøkonomiske effektene av lånene er positive, samt en noe varierende kapitaltilgang fra andre kilder, anbefaler vi at Innovasjon Norge fortsetter sin utlånsvirksomhet mot denne næringen som i dag.

En dreining av låneporteføljen mot industri og tjenester vil kreve at Innovasjon Norge setter av flere ressurser for å markedsføre lavrisikolånene ut i næringslivet. I enkelte regioner benyttes dette virkemiddelet i svært liten grad, og det ligger et potensial for økt etterspørsel dersom både potensielle kunder og banker får bedre kjennskap til lavrisikolånene som ikke retter seg mot landbruk og fiske. En rekke banker vi har vært i kontakt med kjente overhode ikke til at slike lån kan tilbys industri og tjenester.

Vår gjennomgang av norske bankers kapitaldekning viser at de små bankene gjennomgående har en høy dekningsgrad, sett i lys av de nye kravene som kommer under Capital Requirements Directive (CRD IV). De vil derfor med stor sannsynlighet kunne betjene både eksisterende og nye næringskunder i lokalmiljøet på en god måte under de nye rammebetingelsene. De mindre bankene er i midlertid marginale i størrelse i forhold til nasjonale behov. Banker med en balanse på over 10 mrd. kroner er å anse som relativt store regionbanker med stor betydning for næringsutviklingen i sine respektive regioner. Disse er i snitt langt svakere kapitalisert (13,2 %). Disse bankene vil ifølge uttalelser fra næringsaktører, sett i lys av fremtidige myndighetskrav og krav fra ratingbyråer, søke å bygge opp og vedlikeholde en kapitaldekning i størrelsesorden 16 %. Nærings- og handelsdepartementet har signalisert til Innovasjon Norge at de ønsker at det fra overskuddet på lavrisikoordningen skal bygges opp en egenkapitalbase og at størrelsen på denne skal tilsvare hva som vil kreves av en privat bank i henhold til kapitaldekningsregelverket for banker. Dette tilsier i så fall at egenkapitalandelen målt i forhold til utlånsporteføljen til lavrisikolån bør ligge nært opp til 16 %. Staten er imidlertid uansett garantist for Innovasjon Norges lånevirkksomhet slik at en oppbygging av egenkapitalen til dette nivået, etter vårt syn ikke er nødvendig. Vi har gjennomgående funnet få tegn til at innstramminger i kapitaldekningsregler hos de private bankene har bidratt til økt etterspørsel etter Innovasjon Norges låneordninger. Av samtaler med åtte distriktskontorer er det kun ett av de som rapporterer at de har mottatt en økning i antall henvendelser som de synes å kunne spore til innstramminger i utlån hos de private bankene. Tilsvarende kan vi heller ikke se noen økning i antall søkere i Innovasjon Norges kundedatabase. Hvorvidt dette følger av at de private bankene greier å serve kredittetterspørselen til tross for innstramminger i krav til kjernekapital, eller om Innovasjon Norge ikke er på radaren til bedrifter på jakt lånefinansiering er utenfor denne evalueringens mandat.

Evaluering av landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån

I vår gjennomgang av begge disse ordningene har vi brakt på det rene at ordningene fremstår som relevante virkemidler for å bidra til innovasjon, regional utvikling og internasjonalisering. Det er tydelige former for markedssvikt som ordningene retter seg mot, og denne typen markedssvikt er omfattende i deler av markedet for risikokapital. Vi har også påvist at det er et behov for ordningene i markedet, men behovet har ikke materialisert seg i stor etterspørsel i form av mange søknader og tydelig kødannelse for å inngå låneavtaler

med Innovasjon Norge, under normale perioder i kredittmarkedet. Vi konkluderer derfor med at etterspørselen er der, men den er begrenset.

I vår gjennomgang av utlånspraksis har vi påvist at de to ordningene har relativt lik praksis med hensyn til porteføljens risikoeksponering (slik den er rapportert av Innovasjon Norge), men de landsdekkende innovasjonslånene er rettet mot prosjekter som har betraktelig høyere innovasjonsgrad. Vår erfaring er at denne typen innovative prosjekter likevel har en høyere risiko knyttet til seg, fordi både teknisk og markedsmessig risiko gjerne er høyere i slike prosjekter. Vi tror derfor at det kan skjule seg et avvik i rapporteringen av risiko for disse to ordningene fra saksbehandlers side. Dette er noe Innovasjon Norge bør se nærmere på. Det faktum at en betydelig andel av kundene med landsdekkende innovasjonslån er små og unge foretak, trekker også i retning av at risikoeksponeringen er noe høyere enn det som er rapportert.

Over 50 prosent av risikolånekundene hadde færre enn 10 ansatte ved tilsagnstidspunktet og nærmere 40 prosent av bedriftene eksisterte ikke 3 år før tildeling. Vi har kartlagt hvor stor andel av disse foretakene som ikke hadde regnskapsmessig evne til å håndtere det tildelte lånet, ett år i forveien, og er overrasket over at så mange som 2 av 3 bedrifter ikke har denne evnen. Dette kan indikere at Innovasjon Norge i for liten grad tar hensyn til gjeldsbetjeningsevne ved tilsagnsbeslutningen. Den omfattende eksponeringen inn mot små bedrifter og bedrifter i tidlig fase trekker også ned omfanget av samfinansiering med bank. To av tre innovasjonslån har ikke samfinansiering med bank, og 55 prosent av de distriktsrettede risikolånene hviler likeledes utelukkende på lån fra Innovasjon Norge. Både policy og andre dokumenter fremhever målsettingen om å utløse privat kapital, og dagens utlånspraksis kan derfor kritiseres for å stimulere for lite til dette.

Analysene av kostnadseffektivitet peker i retning av at forvaltningen av låneordningene er relativt dyr. Med det mandat man opererer med og den utlånspraksis man har valgt, kan det argumenteres for at den må være så dyr. Vi ser likevel behov for at Innovasjon Norge forsøker å finne løsninger som trekker ned administrasjonskostnadene knyttet til disse ordningene.

Vår analyse av risikolåneordningenes samfunnsøkonomiske effekt trekker i retning av at de landsdekkende innovasjonslånene, slik de forvaltes i dag, ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Den distriktsrettede ordningen fremstår med betydelig høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi tror at dette skillet mellom de to ordningene knytter seg til at den landsdekkende ordningen er mer risikoeksponert. Årsaken til den lave lønnsomheten er å finne i kombinasjonen av høye (men planlagte) tapsavsetninger og dårlig kapitalavkastning.

Risikolåneordningene skal rette seg mot bedrifter med prosjekter som ikke har tilgang på regulær bankfinansiering, men hvor prosjektet likevel vurderes som lønnsomt. Dersom tapsrisikoen er håndterbar og gjeldsbetjeningsevnen er betryggende er det en stor fordel for Innovasjon Norge og samfunnet å benytte risikolån, dels fordi man da kan skalere opp finansieringen (geare på tapsfondsavsetningen), dels fordi man disiplinere kunden gjennom låneforpliktelsene, og dels fordi man får kapitalen tilbake.

Vi ser det som sannsynlig og veldokumentert at de landsdekkende innovasjonslånene og i noe større grad enn de distriktsrettede risikolånene har beveget seg litt for langt mot bedrifter som primært skal bygge investeringer og innovasjon på egenkapital eller tilskudd. Det resulterer i lav samfunnsøkonomisk avkastning. Man skulle i utgangspunktet forvente at når innovasjonslånen går til prosjekter med høy risiko, så gir dette også høy bedrifts- og samfunnsøkonomisk avkastning, men slik er det ikke i de mest risikofylte segmentene av næringslivet. For å kunne omsette økt risiko til økt avkastning blant små bedrifter i den tidlige fasen, må man følge prosjektet tett og sikre god informasjonsflyt. Det er høyst usikkert om man kan følge prosjektene så tett gjennom dagens låneordninger.

Ved å dra ned risikoen gjennom å distansere seg noe mer fra prosjektene i tidlig fase i små bedrifter, vil man kunne oppnå høyre avkastning for bedriftene man gir lån til, og samtidig få lavere tap. Det mener vi vil gjøre ordningene mer lønnsomme. En slik endring i utlånspraksis vil nødvendigvis bidra til redusert tilgang på kapital til de mest risikoeksponerte prosjektene. Dersom man ønsker å tilføre kapital til slike prosjekter bør man benytte seg av andre virkemidler, enten gjennom tilskuddsapparatet eller gjennom såkornfondene. En slik endring innebærer at man får mindre kapital ut av hver tilskuddskrone ettersom man ikke kan skalere opp utlånet i forhold til tapsfondsavsetninger. Det gjør at virkemidlene blir mindre potente. Når dette er sagt, er det ingen grunn til å argumentere tungt for å tilby potente virkemidler til bedrifter som ikke klarer å skape vekst. Det er snarere tvert om mer skadelig ettersom man da bidrar til at eiere og andre interessenter bruker penger på prosjekter som er lite lønnsomme.

Det er viktig å merke seg at vårt forslag til mer avdempet risiko i porteføljen av risikolån ikke forventes å gå ut over bidraget til innovasjon. Man kan fortsatt stille høye krav til innovasjon i prosjektet, men må kreve noe høyere gjeldsbetjeningsevne fra bedriftene. Det betyr i klare ord at man må søke å komme i kontakt med bedrifter som er mer modne. Eksempelvis vil en liten og lønnsom IT-bedrift som ønsker å utvikle en ny og innovativ programplattform, men som ikke kan stille tilstrekkelig sikkerhet for et investeringslån i privat bank, være en optimal kunde for innovasjonslånene. Slike bedrifter har lav driftsrisiko men prosjektene kan være for store å løfte utelukkende basert på løpende overskudd.

For å redusere tapsrisiko og mislighold i porteføljen, samt å effektivisere administrasjonen av ordningene ser vi et behov for å i større grad spesialisere saksbehandlingen ved distriktskontorene. Et mer begrenset antall saksbehandlere med ansvar for kreditsaker vil kunne trekke ned forvaltningskostnadene, og samtidig styrke seleksjonsprosessen av lånekunder for derigjennom å sikre en sterkere kundeportefølje. Vi mener med andre ord at i valget mellom den ene modellen der alle saksbehandlere ved DKene er involvert i låne- og garantivirksomheten og en modell der man er mer spesialisert, er den siste å foretrekke. Dette er ikke minst viktig i lys av at seleksjonen og oppfølgingen av risikolån er krevende faglig.

De overordnede rammene for risikolån fra NHD vurderes å være tilstrekkelige, ettersom det i normalsituasjonen ikke er overskuddsetter spørsmål etter slike lån. Når det gjelder de distriktsrettede risikolånene er det ikke angitt rammer, men det synes likevel som om etterspørselen er godt dekket. I lys av at den nye regjeringen har valgt å begrense de distriktsrettede virkemidlene, er det naturlig å anbefale at man opprettholder den landsdekkende rammen, og eventuelt vurderer å øke den noe dersom etterspørselen tar seg opp. Dette må ses i lys av at vi anbefaler at man trekker ned risikoen noe i de landsdekkende lånene. Det vil med andre ord si at man lar de landsdekkende innovasjonslånene ta over noe av rollen som de distriktsrettede risikolånene har spilt, men uten å ha regionale føringer på midlene.

Når man trekker ned låneeksponeringen mot tidligfasebedrifter, kan man stille spørsmål om hva man skal tilby disse. Det ligger allerede en fleksibilitet i Innovasjon Norges system for valg mellom tildeling av tilskudd og lån, ettersom Innovasjon Norge selv kan velge å legge større midler i potten for både landsdekkende og distriktsrettede tilskudd ved å redusere tapsfondsavsetningene. KRD og fylkeskommunene legger ingen føringer på hvor mye som skal benyttes som tilskudd og hvor mye som skal gå til tapsfondsavsetninger. Man har derfor betydelig fleksibilitet. I likhet med betingede lån, er det mulig å tilby konvertible tilskudd. Slike tilskudd vil kunne bli omgjort til lån dersom prosjektet blir en suksess: Kriterier for suksess har allerede Innovasjon Norge utarbeidet i forbindelse med etablering av praksis for betingede lån. Det er fullt mulig å gjøre store tilskudd om til lån og dermed bidra til at tilskuddsordningene koster staten mindre.

Evaluering av garantier

I vår evaluering av landsdekkende og distriktsrettede garantiordninger fremhever vi at det er vanskelig å påvise at ordningene har betydelig relevans i kapitalmarkedet. De fleste distriktskontorene rapporterer at garantier er et lite brukt virkemiddel. Vi viser at det er flere grunner til at dette virkemidlet ikke blir mye brukt. Den ene grunnen er lav etterspørsel etter garantiene og dårlig kjennskap til ordningene i næringslivet. En annen grunn til at garantiene er lite brukt er bankenes innstilling til dette virkemidlet. De ønsker i liten grad garantiene fordi Innovasjon Norge kun tilbyr simple garantier. For bankene er dette lite attraktivt. De gir uttrykk for at selvskyldnargarantier er mer attraktivt. I tillegg stiller Innovasjon Norge kun garanti for 50 prosent av tapet (kan være opptil 75 prosent i enkelte tilfeller), noe bankene mener, i mange tilfeller, ikke er nok.

Innovasjon Norge sentralt peker på at ordningene har en tydelig funksjon og at behovet for garantier kan bli betraktelig større i krisetider. I tillegg viser erfaring at behovet er større dersom det dukker opp nye næringer med lang vei fremt til full kommersialisering. Vi ser også dette poenget, men vil samtidig påpeke at ordningene i dag er svært små finansielt sett, og at de selv i krisetider og overfor nye næringer vil være vanskelige å markedsføre, både overfor bankene og næringslivet. Et alternativ til dagens utforming er å gå over til å tilby selvskyldnargarantier, men vi er usikre på om Innovasjon Norge vil stille slike garantier ettersom man da også blir sittende med ansvaret for å drive inn pant. Det vil i alle tilfeller trekke opp forvaltningskostandene for ordningene. Dersom Innovasjon Norge og eierne er villige til å ta i bruk slike garantier, bør dette prøves ut før man eventuelt vurderer å legge ned ordningene. Et naturlig alternativ til å bruke tapsfondsavsetningene til garantier, er å skalere opp aktiviteten knyttet til landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån.

Evalueringen av Innovasjon Norge (2010) viste at Innovasjon Norges brukere synes selskapets portefølje er krevende å orientere seg i. Selv om antallet tjenester er redusert mener regjeringen i Stortingsmelding 22(2010-2011) at det fortsatt er behov for en forenkling av selskapets portefølje. I dette arbeidet ser vi det som hensiktsmessig at garantiordningene fases ut. Dersom næringslivet skulle oppleve en kraftig økning i garantibehov, kan det tenkes at man kan la andre institusjoner ta ansvaret for slike statlige garantere, som eksempelvis GIEK.

Samspill mellom ordningene og andre typer virkemidler

Gjennom et bredspektret virkemiddelapparat kan Innovasjon Norge tilby å sette sammen ulike typer tjenester for kundene slik at de får en mest hensiktsmessig behandling i tilknytning til de aktuelle prosjektene man vurderer. Dette innebærer at Innovasjon Norge kan kombinere ulike virkemidler når det kommer til finansiering. Eksempelvis vil et større prosjekt der bedriften kan stille med mye sikkerhet, kunne finansieres med et ordinært lavrisikolån, toppet med et innovasjonslån som har lavere prioritet og som tar unna noe av risikoen i prosjektet. Ved å kombinere lavrisikolån og risikolån vil man på denne måten kunne strukturere risikoavlastningen som Innovasjon Norge gir for hvert enkelt prosjekt. På samme måte vil Innovasjon Norge kunne kombinere lavrisikolån med tilskudd, eller risikolån med tilskudd, for mest mulig fleksibelt å kunne avlaste risiko for bedriften og eventuelt andre eksterne kreditorer og tilbydere av egenkapital.

Koblingen mellom lavrisikolån og tilskudd er nærmest utelukkende knyttet til landbrukssektoren. Lånevirkksomhet rette mot fiskeflåten er i liten grad preget av risikoavlastning. Kombinasjonen av lavrisikolån og risikolån er i all hovedsak brukt i kontakt med andre næringer (industri og tjenester) gjennom de generelle lavrisikolånene. Nærmere 30 prosent av de bedriftene som fikk tildelt et generelt lavrisikolån fikk også et risikolån (enten landsdekkende eller distriktsrettet). Dette forteller at det særlig er i disse næringssegmentene at Innovasjon Norge setter sammen løsninger som skreddersyr risikoavlastningen. Gjennomgangen av

Innovasjon Norges rolle under finanskrisen viser at denne typen bruk av flere virkemidler var særlig aktiv under finanskrisen, og at dette var særlig hensiktsmessig i en situasjon med kraftig rasjonering i kredittmarkedene. Over 30 prosent av risikolåneengasjementene er koblet med et tilskudd, og igjen er dette mest brukt i industri og tjenester. Garantiene blir stort sett tildelt uten andre finansielle tilsagn.

I samtaler med ledelsen i Innovasjon Norge og representanter ved distriktskontorene har vi fått tilbakemelding om at lånekundene også gis betydelig med rådgivning, men denne rådgivningen blir i stor grad sett på som en del av låneengasjementet. Det er åpenbart flytende grenser for hva som betegnes som rådgivning knyttet til selve lånet, og hva som betegnes som rådgivningstjenester som det skal tas betalt for separat. Vi anbefaler at Innovasjon Norge i større grad tydeliggjør hvor man trekker skillelinjene, ikke minst for å sikre at lønnsomheten i banktjenestene ikke lider som følge av at man legger andre tjenester inn under denne aktiviteten. Vi har ikke fått signaler om at det er et tydelig samspill mellom nettverkstjenestene som Innovasjon Norge tilbyr og låne- og garantiordningene.

En viktig kilde for kapital til innovasjonsrettede bedrifter med betydelig risiko er egenkapital fra aktive eierfond (venturekapital og private equity). Hele 18 prosent av landsdekkende innovasjonslån har gått til bedrifter som PE-fond også har investert i. For landsdekkende garantier utgjør dette tallet 11 prosent av garantiene. Bedriftene med distriktsrettede risikolån er i mindre grad i kontakt med aktive eierfond. Tallene viser at det finner sted en nokså sterk kobling til de aktive eierfondsmiljøene i de prosjektene som har sterkest innovasjonsfokus. Dette skulle i utgangspunktet fungere som en kvalitetskontroll av prosjektene, ettersom disse aktørene foretar grundige vurderinger før investering.

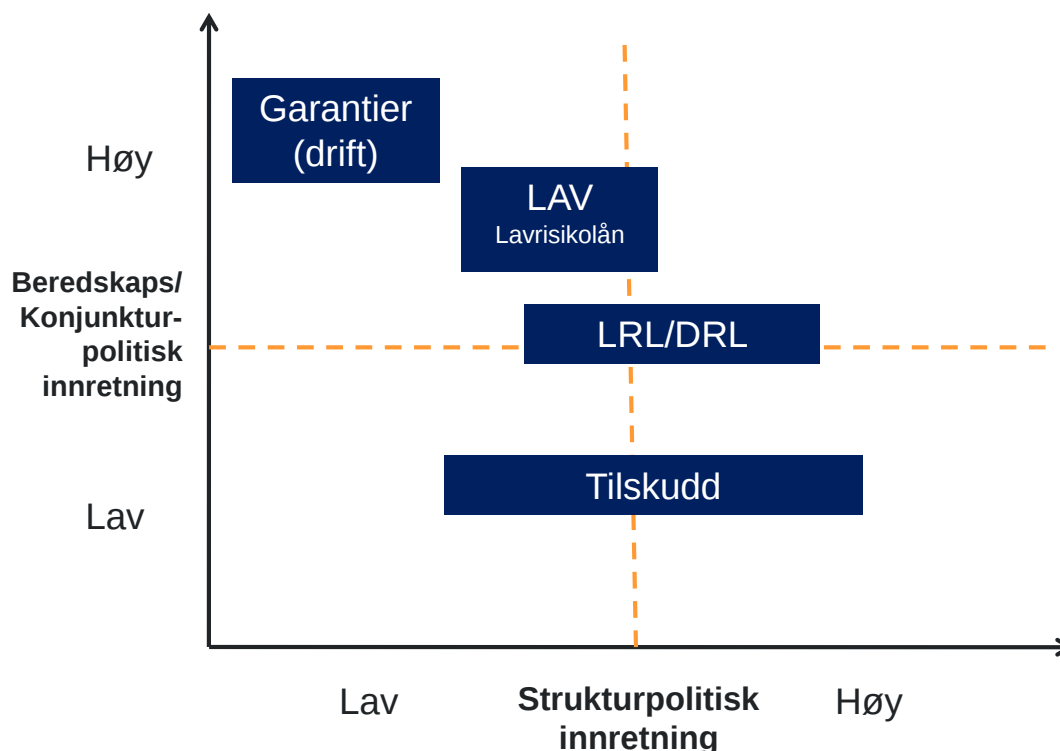
Blant de som har fått tildelt landsdekkende innovasjonslån har 45 prosent benyttet seg av SkatteFUNN og 12 prosent har prosjektmidler fra Forskningsrådet. Utover dette er bruken av andre offentlige virkemidler relativt begrenset. Det er lite bruk av virkemidler fra fylkeskommunen, men de med distriktsrettede risikolån henter en del finansiering fra kommunale virkemidler. Koblingene til SIVA er svake. Det samme kan sies om koblingen til virkemidler gjennom EU. Gjennomgående må vi kunne konkludere med at samhandlingen med andre virkemiddelaktører er begrenset. I Innovasjon Norges policy for 2012 og 2013 er det gitt eksplisitte føringer for hvordan tilskudd skal håndteres der SkatteFUNN er innvilget for prosjektene. For lån er det derimot ingen slike føringer. Det bør vurderes om det bør stilles som betingelse at de mest innovative prosjektene skal godkjennes som støtteberettiget gjennom SkatteFUNN-ordningen, som en ekstern test på prosjektenes kvalitet.

Ordningene sett fra et beredskapsperspektiv

I forbindelse med finanskrisen valgte regjeringen å bruke Innovasjon Norge som et instrument for å avdempe de negative konsekvensene av en finansiell uro som ledet til kraftig innstramming i tilbudet av både fremmedkapital og egenkapital til norsk næringsliv. I Menons vurdering av hvordan den økte utlåns- og tilskuddsrammen fungerte i denne sammenhengen, kom det frem at Innovasjon Norge raskt fikk satt låne- og tilskuddsmidlene i omløp og at man stort sett traff bedrifter som opplevde et akutt finansieringsproblem, samt at disse bedriftene gjennomgående fremsto som mindre risikoutsatte enn de bedriftene man ellers retters seg mot i normale tider. I flere intervjuer i den nevnte utredningen 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. Samtidig skal man være bevisst på at den kapital som Innovasjon Norge forvalter 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 enn det man foretok i forbindelse med finanskrisen.

For å belyse de ulike virkemidlenes evne til å oppnå beredskapsrelaterte mål har vi valgt å vurdere virkemidlene, både langs en konjunkturpolitisk dimensjon (beredskapsdimensjon) og en strukturpolitisk dimensjon, der man vektlegger virkemidlenes evne til å stimulere til mer langsiktig vekst, uavhengig av konjunktursvingninger (se figuren nedenfor).

Låne- og garantiordningene sett i et beredskaps/konjunktur-perspektiv og et strukturelt perspektiv



Garantier har den funksjon at de gir bankene trygghet der det finnes betydelig usikkerhet mht forventede driftsinntekter hos låntaker, og derigjennom gjeldsbetjeningsevne. I så måte vil garantier ha en tydelig beredskapsfunksjon fordi de griper rett inn i det private fremmedkapitalmarkedet gjennom å avlaste kreditor for risiko. Dette virkemiddelet vil derfor både kunne egne seg i en krise som er drevet av kredittrasjonering, så vel som i en krise som er etterspørselsdrevet. Problemet med dagens garantiordninger er at de oppleves om lite relevante i normaltider og lite attraktive for bankene, primært knyttet til at det stilles simple garantier for en begrenset del av lånebeløpet.

Lavrisikolån har som virkemiddel en tydelig beredskaps/konjunkturrell funksjon all den tid konjunkturen 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. Dersom en lavkonjunktur derimot er etterspørselsdrevet, vil man måtte forvente at bedriftenes evne til å håndtere lån vil reduseres markant. Da vil det kunne bli vanskelig å benytte dette virkemiddelet, uten samtidig å tillate noe høyere driftsrisiko hos låntakerne. Denne evalueringen har pekt på at dette virkemiddelet har en tydelig funksjon gjennom å tilføre kapital til regioner der det er begrenset med bankvirksomhet, vi har derfor lagt lavrisikolån et stykke ut til høyre langs den strukturpolitiske dimensjonen.

Landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån har til hensikt å stimulere til investeringer i innovativ virksomhet. Samtidig kan virkemidlene dreies slik at de i større grad sikrer oppstart og videreføring av

omfattende prosjekter, slik man gjorde det under finanskrisen. Under finansuroen åpnet også Innovasjon Norge for at slike virkemidler kan benyttes til kapitalstyrking i bedrifter som har likviditetsproblemer. Disse elementene, sammen med det faktum at risikolånene i stor grad kan bli blitt benyttet sammen med lavrisikolån, bidrar til å løfte landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån frem som egnede konjunkturpolitiske virkemidler. Når det er sagt, er det viktig å bemerke at seleksjonsarbeidet knyttet til disse ordningene er omfattende og kan vise seg å være begrensende i en beredskapssituasjon. Med dette som bakgrunn ser vi på disse låneordningene som noe mindre relevante som beredskapsvirkemidler sammenlignet med lavrisikolånene. Det er også verd å merke seg at ettersom vi finner i denne evalueringen at den risikofokuserte innretningen på landsdekkende innovasjonslån i begrenset grad har en strukturpolitisk funksjon, plasserer vi risikolåneordningene litt bredt ut over denne dimensjonen, avhengig om vi snakker som innovasjonslån eller distriktsrettede risikolån, slik de er utformet i dag. I utredningen fra 2010 pekte vi på at tilskudd er vanskelige å skalere og krever mye seleksjonsinnsats ved tildeling. De egner seg derfor i begrenset grad som beredskapsvirkemidler.

1. Innledning

I denne rapporten evaluerer vi Innovasjon Norges låne- og garantiordninger, slik ordningene har vært utformet og praktisert i perioden fra 2004 til 2012. Vi ser med andre ord på ordningene fra Innovasjon Norge ble etablert. Innovasjon Norge opererer i realiteten med syv ulike låne- og garantiordninger: Lavrisikolån til landbruket, lavrisikolån til fiskeflåten og lavrisikolån til annet næringsliv, distriktsrettede risikolån, landsdekkende innovasjonslån, landsdekkende garantier og distriktsrettede garantier. Ordningene har ulike funksjoner og ulike mål, og floraen av ulike virkemidler preger evalueringen. Det har vært viktig for både oppdragsgiver og oss å få frem særegenheten i hvert enkelt virkemiddel og dets evne til å oppnå mål.

Ordningene med lavrisikolån ligger gjennomgående nært opp til den typen lån som tilbys bedrifter gjennom regulære banker og kredittforetak. I deler av denne låneporteføljen finner vi lån med noe lavere sikkerhet og noe høyere risiko enn det man vanligvis finner hos bankene. Risikolåneordningene er særegne ettersom slike lån ikke tilbys av andre aktører i finansmarkedet. I obligasjonsmarkedet finner man rett nok segmenter med høyrisikoeksponerte lån (high yield obligasjoner), men obligasjonsmarkedet retter seg ikke mot små og mellomstore foretak, og vil derfor i liten grad overlappe med Innovasjon Norges risikolån. På mange måter er risikolånene å anse som en hybrid av ordinære lån og egenkapital/tilskudd, som tillater at man engasjerer seg i mer risikable og innovative prosjekter.

Låne- og garantiordningene til Innovasjon Norge kan ses på som deler av en bro i kapitalmarkedet, mellom finansiering av prosjekter i tidligste fase og prosjekter med høy innovasjonsgrad/risiko (etablererstipend, såkornkapital, FoU-støtte, IFU/OFU-støtte) og den mer modne delen av kapitalmarkedet der det tilbys regulære banklån, kapital gjennom egenkapitalemisjoner og obligasjonsmarkedet. Ordningene er på ingen måte gjensidig ekskluderende. Risikolån og garantier benyttes gjerne sammen med tilskudd eller såkornkapital på den ene siden av broen, og lavrisikolån kobles ikke sjelden sammen med andre typer fremmedkapital og ekstern egenkapital på den andre siden av broen. Midt ute på broen ser man også ofte at ulike typer lån og garantier fra Innovasjon Norge kombineres. Vi ser med andre ord på et virkemiddelapparat som er nokså fleksibelt, og som i stor grad interagerer med andre typer kapital, både utenfor og innenfor Innovasjon Norge.

Det er viktig å merke seg at ordningene også skal oppfylle andre mål. De distriktsrettede risikolånene og de distriktsrettede garantiene skal bidra til å styrke næringsaktiviteten i distriktene. Lavrisikoordningen bidrar i praksis også til å styrke næringsaktiviteten i distriktene, selv om det ikke finnes en eksplisitt uttalt målsetting for ordningen. Prinsippene om å fungere som deler av en bro i kapitalmarkedet gjelder også i denne sammenhengen, men enkelte regioner kan slite med særlige utfordringer i kapitalmarkedet som man må ta spesielt hensyn til. Dette kan knytte seg til næringssammensetning (landbruk, fiske, etc.), men det kan også knyttes til et mindre tilgjengelig tilbud av relevant kapital. Tradisjonelt har en stor andel av lavrisikolånene gått til landbrukssektoren, noe som er en følge av at Innovasjon Norge tok over en betydelig portefølje av lån fra SND/Landbruksbanken. Disse lånene er med på å finansiere nyinvesteringer i sektoren og blir ofte koblet med landbruksrettede tilskudd for å oppnå landbrukspolitiske mål.

Det er en uttrykt målsetting at lånevirkksomheten til Innovasjon Norge ikke utelukkende skal være en kanal for kapitaltilførsel, men at Innovasjon Norge gjennom disse engasjementene også skal tilføre bedriftene kompetanse og veiledning gjennom dialog med kunden i forbindelse med lånesøknaden, og gjennom sitt rådgivningstilbud ved distriktskontorene. Dette er særlig relevant for bedrifter som er små eller befinner seg i en tidlig fase. Gjennom kompetansetilførsel er tanken at bedriftene styrker sin konkurranseevne og at dette gjør at kapitaltilførselen gir større bedrifts- og samfunnsøkonomisk avkastning på sikt.

Statlig involvering i kapitalmarkedet for små og mellomstore bedrifter (SMBer) har gjennom de siste årene fått fornyet oppmerksomhet i hele den industrialiserte verden. Dels er dette en følge av at innovasjon har fått mer oppmerksomhet som drivere bak langsiktig vekst – ikke minst i Europa – og dels er det et resultat av finanskrisen som ledet til en kraftig innstramming i tilbudet av kapital til næringslivet. I EU har man i økende grad rettet søkelys mot betydningen av innovasjon og vekst i SMBer, og i den europeiske sentralbankens siste survey av SMBers tilgang til finansiering fra november 2012 trekkes tilgang til finansiering frem som et av de mest presserende problemene for næringslivet (ECB, 2012²). I lys av den anstrengte finansieringssituasjonen for SMBer lanserte Europakommisjonen i desember 2011 en tiltaksplan for perioden 2014-2020 med sikte på å bedre tilgangen til fremmedkapital både gjennom ny lånefinansiering, nye garantiordninger og egenkapitalinstrumenter.

Også i Norge har vi fått erfare hvordan finanskrisen har gjort det vanskeligere og dyrere for bedriftene å få tilgang til kreditter. Denne trenden er nå forsterket gjennom nye utlånsregler for bankene, der både risikovektingen av utlånsporteføljen og kravene til egenkapitaldekning gjør at bankene strammer inn tilbudet på kreditter til SMBer. Denne regimeendringen aktualiserer behovet for statlige ordninger som avlaster risiko og fyller kredittbehov hos ellers kredittverdige selskaper der bankene ikke ønsker å stille opp med fremmedkapital. En vurdering av Innovasjon Norges rolle under finanskrisen (Menon, 2010³) viste at en oppskalering av låneordningene til Innovasjon Norge hadde god effekt i næringslivet, all den tid store deler av finansieringen gikk til bedrifter med lavere risiko og høyere avkastningsforventning enn det man normalt har finansiert gjennom ordningene. Etterspørselen etter ordningene var også stor i denne perioden. Denne evalueringen må ses i lys av de endringer som har funnet sted i tilknytning til finanskrisen. Ny og strengere bankregulering og økt behov for statlige beredskapstiltak for å motvirke fremtidige problemer i finansmarkedet setter Innovasjon Norges låne- og garantiordninger i et nytt lys, og ordningene må derfor vurderes i lys av hvordan de besvarer disse utfordringene.

Låne- og garantiordningene har en lang historikk, der Innovasjon Norge tok over låneporteføljen til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), som var en fusjon av Den Norske Industribank, Småbedriftsfondet, Industrifondet og Distriktenes Utbyggingsfond. Senere fusjonerte andre statlige låneinstitusjoner som Statens Fiskarbank (1997) og Landbruksbanken(2000) inn i SND. Som en følge av den lange historikken har ordningene vært en del av et virkemiddelapparat med glidende målsettinger og betydelige endringer i forvaltningen av ordningene. Låne- og garantiordningene har ikke blitt evaluert siden 1995 og i Meld St. 22 (2011-2012⁴) Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF ble det derfor formidlet et klart behov for en evaluering av Innovasjon Norges innovasjonslån og lavrisikolån. Evalueringen av Innovasjon Norge (Pöyry et al., 2010⁵) beskrev sentrale kjennetegn og utfordringer ved låne- og garantiordningen, men gikk ikke i dybden på de enkelte virkemidlene. Evalueringen trakk den konklusjon at man i større grad bør stimulere til økt innovasjonshøyde gjennom tjenestene. En evaluering av disse ordningene bør ha dette som bakgrunn for når man vurderer ordningenes samfunnsøkonomiske og distriktspolitiske effekter. I nevnte Stortingsmelding trekkes det opp nye og tydeligere målsettinger for Innovasjon Norges virksomhet. I tillegg innføres det nå et

² <http://www.ecb.int/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>

³ Grünfeld, Grimsby og Hansen (2010), En statlig redningsbøye: Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen, Menon-publikasjon nr. 8/2010

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-22-20112012.html?id=680173>

⁵ Pöyry, Damvad og Agenda Kaupang (2010), Evaluering av Innovasjon Norge, utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet, Econ-rapport nr. R-2010-054

nytt system for mål- og resultatstyring av Innovasjon Norge. Evalueringen må vurdere ordningene i lys av disse nye føringene fra eier og oppdragsgiver.

1.1. Oppdrag og mandat

I oppdragsgivers oppdragsbeskrivelse og mandat spesifiseres det at man ønsker en vurdering av ordningenes egen måloppnåelse og hvordan de bidrar til å oppnå Innovasjon Norges overordnede mål. Videre skal evalueringen drøfte den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av Innovasjon Norges utlånsvirksomhet, også når man tar hensyn til alternativ anvendelse av kapital og arbeidskraft. Evalueringen skal vurdere hva som ville ha skjedd dersom bedriftene ikke hadde fått finansiering, noe som er krevende sett fra et metodisk perspektiv. For den distriktsrettede låneordningen, skal måloppnåelsen og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, vurderes mot utfordringer for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål. Utfordringer med blant annet færre banker og finansinstitusjoner å velge mellom og lav panteverdi skal drøftes.

Lånevirksomheten skal vurderes opp mot regjeringens åtte kriterier for god virkemiddelbruk.

Evalueringen skal vurdere ordningenes innretning, og om de er satt opp på en hensiktsmessig måte. Evalueringen skal vurdere hvorvidt hver enkelt låneordning erstatter eller kommer i tillegg til privat kapital. Videre skal evalueringen vurdere ordningens rammer og dimensjonering. Evalueringen skal inneholde en vurdering av ordningenes risikoprofil, og om det er grunnlag for at Innovasjon Norge bør ta en større risiko i sine låneporteføljer. For den kommersielle ordningen (lavrisikolån) skal evalueringen vurdere lønnsomheten av lånevirksomheten opp mot sammenliknbare private banker. Videre skal det vurderes i hvilken grad Innovasjon Norge konkurrerer med, og eventuelt fortrenger, finansiering gjennom private banker.

Evalueringen skal vurdere om ordningene forvaltes effektivt av Innovasjon Norge, og hvordan ordningen styres, både internt i Innovasjon Norge og fra oppdragsgivernes side. Effektiviteten i å gi innovasjonslån framfor å gi tilskudd skal vurderes. For distriktrrettede risikolån skal evalueringen særlig vurdere i hvilken grad ordningen er innrettet for å løse distriktpolitiske utfordringer. Arbeidet skal også kunne gi svar på i hvilken grad låneordningen utløser annen finansiering i distriktene, og om ordningen oppfattes som fleksibel nok hos bedriftene. I tillegg skal det gjøres vurderinger av om ordningen praktiseres forskjellig i ulike fylker.

Evalueringen skal vurdere samspillet ordningene imellom, og mellom låneordningene og øvrige finansieringsordninger, og hvordan ordningene passer inn i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje. Evalueringen skal særlig vurdere hvorvidt distriktrrettede risikolån erstatter eller kommer i tillegg til de landsdekkende låneordningene som forvaltes av Innovasjon Norge. Videre skal evalueringen vurdere hvordan samarbeidet med relevante aktører fungerer.

Evalueringen skal videre drøfte behovet og rasjonale for å ha Innovasjon Norges lånevirksomhet som en beredskapsfunksjon, i form av et apparat som kan oppskaleres ved behov, jf. rollen Innovasjon Norge fikk under finanskrisen. Oppdragsgiver ønsker også en vurdering av hvilke konsekvenser de nye bankreguleringer har for ordningen.

Evalueringen skal komme med eventuelle anbefalinger om forbedringer. I den videre utviklingen av ordningen bør det vurderes om innovasjonslåneordningen er egnet til å støtte prosjekter som mangler tradisjonell sikkerhet, for eksempel kunnskapsintensive tjenester og nyetableringer, i større grad enn det Innovasjon Norge allerede gjør. Evalueringen skal også vurdere i hvor stor grad ordningen er relevant for innovative nyetableringer uten en positiv kontantstrøm.

1.2. Kort om evalueringsdesign og sentrale spørsmål i evalueringen

Evalueringsmodellen som er benyttet i denne rapporten hviler på OECDs rammeverk for evalueringer av offentlige virkemidler for utvikling og innovasjon. Modellen skiller mellom tre sentrale elementer som må vurderes i en fulldekkende evaluering: Ordningenes relevans gitt de målsettinger man opererer med, ordningenes effektivitet og ordningens effekt eller måloppnåelse.

Et ofte undervurdert punkt i evalueringer er virkemiddelets relevans. Dersom virkemiddelet ikke er relevant, for eksempel fordi få etterspør eller bruker det, har det heller ingen betydning om virkemiddelet i seg selv er kostnadseffektivt. Man vil likevel ikke kunne oppnå målet med ordningen. Uten relevans kan man heller ikke ha noen effekt. Som en del av dette problemkomplekset inngår vurderinger av om det eksisterer betydelige former for markedssvikt som virkemidlene egner seg til å korrigere. I denne sammenheng bruker vi oppsettet i Heum (2012)⁶ for å evaluere virkemidlenes næringspolitiske egnethet. Dette oppsettet integreres i vår tredelte evalueringsmodell. I henhold til oppdragsgivers ønsker inneholder også vårt evalueringsdesign eksplisitte vurderinger av ordningenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Slike vurderinger og beregninger er kompliserte og har i liten grad vært gjenstand for systematiske analyser tidligere. Vårt bidrag til beregning av ordningenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet må derfor ses på som nybrottsarbeid.

Det er viktig å merke seg at ordningene som evalueres bare i begrenset grad er basert på statlige subsidier, og at de står for en begrenset andel av de samlede tilskudd (les subsidier) til næringslivet fra Innovasjon Norge. Av de 2,3 milliardene som Innovasjon Norge ga i tilskudd i 2012 utgjorde disse ordningene om lag 10 prosent. I lys av dette vil evalueringen skille seg noe fra evalueringer av rene tilskuddsordninger.

I perioden som evalueres, 2004 til 2012, har Innovasjon Norge operert med den samme målstrukturen. I 2013 fikk Innovasjon Norge en ny målstruktur. Evalueringsdesignet er utformet slik at erfaringer med ordningene fra 2004-2012 skal kunne bidra til å drøfte potensialet knyttet til å nå de nye målene for Innovasjon Norge. Våre anbefalinger og vurderinger knyttet til ordningenes fremtidige liv må sees i lys av den nye målstrukturen til Innovasjon Norge.

1.3. Tidligere evalueringer

Innovasjon Norges låne- og garantiordningen har ikke vært utsatt for en grundig evaluering tidligere, men en rekke rapporter og undersøkelser har omtalt og berørt ordningene i større eller mindre grad.

I 1995 gjennomførte SNF (1995)⁷ en analyse av behovet for SNDs lavrisikolåneordninger, som i hovedsak hvilte på økonomiske prinsipper for offentlig inngripen i markeder, samt en spørreundersøkelse der fokuset rettet seg mot omfanget av konkurranse i bankmarkedet. Analysen presenterte få klare konklusjoner, men antydte at det er stor variasjon i konkurransen i bankmarkedet fra en region til en annen.

Gjennom Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser (KEU) kartlegges kundenes erfaringer med virkemidlene, deres tilfredshet, bedriftenes egne anslag på virkemidlenes effekt på innovasjon, internasjonalisering, lønnsomhet og vekst. I tillegg rettes det søkelys mot virkemidlenes addisjonaliserte. Undersøkelsen gjennomføres hvert år og måler effekter ett år etter tildeling, og fire år etter tildeling. KEU viser

⁶ Heum (2012), Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler? SNF Arbeidsnotat nr. 3/12

⁷ Gjesdal, Hagen og Knivsflå (1995): Grunnfinansiering i regi av SND, SNF-rapport nr 91/1995, Bergen

i stor grad stabile resultater over tid for de ulike virkemidlene, der innovasjonslån og distriktsrettede risikolån gjennomgående har høy addisjonalitet, et høyt bidrag til innovasjon og betydelige vekst og sysselsettingseffekter, sammenlignet med andre virkemidler/tjenester som Innovasjon Norge tilbyr. For lavrisikolån er addisjonaliteten lavere og bidraget til innovasjon primært knyttet til bedriftsnivå eller regionsnivå/næringsnivå. Den selv-rapporterte effekten av disse lånene på vekst og sysselsetting er også noe mer moderate.

I Innovasjon Norges service-undersøkelser, sendes det ut spørsmål om kundene er fornøyd med den kundeservice de har møtt. Responsen er gjennomgående svært positiv. Dette er uavhengig av tid og type tjeneste: Mellom 80 og 90 prosent av kundene er fornøyd med Innovasjon Norges service.

Riksrevisjonen (2008/09)⁸ gjennomførte en relativt grundig vurdering av låneordningene og konkluderte med at ordningene hadde for lite fokus på innovasjon og at man i for liten grad var villig til å ta risiko i låneporteføljen: Til en viss grad ble det bemerkt at Innovasjon Norge tok lavere risiko enn ordinære banker. Gjennomgangen foretok også en vurdering av i hvilken grad Innovasjon Norges låneordninger sto i konkurranse andre finansielle aktører og konkluderte med at bankene, og da særlig sparebankene ikke opplevde Innovasjon Norge som en tydelig konkurrent. Riksrevisjonenes gjennomgang kombinerte informasjon fra kundedatabasen og inngående intervjuer og spørreundersøkelser.

I 2010 gjennomførte Menon (2010)⁹ en vurdering av Innovasjon Norges rolle under finanskrisen, da regjeringen tilførte betydelig mer kapital til selskapet gjennom å utvide de landsdekkende låne- og tilskuddsrammene. Analysen viste at dette hadde fungert svært godt og at Innovasjon Norge klarte å plassere pengene i gode bedrifter relativt raskt, og med små ekstra ressurser på administrasjonssiden. Studien viste at særlig innovasjonslånene og lavrisikolånene egnet seg godt fra et beredskapsperspektiv.

I 2010 kom også Pöyry (2010)¹⁰ sin evaluering av hele Innovasjon Norge. Også her vies låneordningene betydelig plass. Det primære fokuset er på i hvilken grad låneordningene retter seg tilstrekkelig mot innovasjon og i hvilken grad ordningene har en målstruktur som er tydelig og konsistent med Innovasjon Norges overordnede målstruktur. På begge spørsmål konkluderer evalueringen med at det er et betydelig forbedringspotensial. Videre er evalueringen opptatt av i hvilken grad man skal satse så tungt inn mot landbruk, og i hvilken grad lån og tilskudd kanaliseres til de regioner som har tydeligst behov for finansielle ressurser. Evalueringen stiller spørsmål ved om den tunge satsningene inn mot primærnæringene er formålstjenlig i lys av målsettingen om regional næringsutvikling, og er særlig kritisk til den omfattende støtten gjennom BU-tilskudd, som i liten grad fremmer innovasjon og næringsutvikling i distriktene.

I Kvitastein (2010)¹¹ gjennomføres det en økonometrisk analyse av effektene av risikolåneordninger kombinert med investeringsstøtte. Her benytter Kvitastein seg av ulike typer matching-teknikker, noe vi også har valgt å benytte i denne evalueringen for å måle effekter av ordningene. Kvitastein finner signifikante effekter av programdeltakelse, men resultatene er sensitive for modell-spesifikasjoner.

⁸ Riksrevisjonen (2008/09): Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør, rapport nr 3:4

⁹ Menon (2010): En statlig redningsbøye: Vurdering av Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen, Menon-publikasjon nr. 8/2010

¹⁰ Pöyry, Agenda og Damvad (2010): Evaluering av Innovasjon Norge, Pöyry rapport nr 54-2010

¹¹ Olav Kvitastein (2010): Three papers on evaluations: The "what if" in the evaluation of public programs, PhD-thesis nr 9/2010, NHH

1.4. Hvordan lese rapporten – en kort guide til leseren

Rapporten er bygget opp på følgende måte: I kapittel 2 presenteres ordningene og målstrukturen til Innovasjon Norge. I kapittel 3 gjøres det rede for evalueringsmodellen og hvilke typer informasjon og datakilder som er benyttet i evalueringen. Deretter følger kapittel 4, 5 og 6 som hver tar for seg en enkelt ordning. I kapittel 4 evalueres lavrisikolån, i kapittel 5 evaluerer vi risikolåneordningene (landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån) og i kapittel 6 evalueres garantiene. På denne måten kan lesere som kun er interessert i enkelte av ordningene få en oversikt over disse ordningene ved å lese et enkeltstående kapittel. Kapittel 4 til 6 har alle lik struktur. De er hovedsakelig delt inn i tre deler, der den første delen omhandler evaluering av ordningens relevans, den andre delen evaluerer ordningens effektivitet og den siste delen evaluerer ordningens måloppnåelse. I kapittel 7 drøftes ordningenes rolle i et samlet perspektiv. I kapittel 8 presenterer vi anbefalinger og oppsummerer.

2. Om Innovasjon Norges låne- og garantiordninger

2.1. Kort beskrivelse av ordningene

Låne- og garantiordningene som forvaltes av Innovasjon Norge har en lang historikk og utgjør en sentral gruppe virkemidler i Innovasjon Norges tjenesteportefølje. Ettersom dette er låneordninger med en stor andel fremmedkapital utgjør ordningene en relativ beskjeden andel av Innovasjon Norges tilskuddsmidler. I tillegg til de ordninger som ønskes evaluert, tilbyr også Innovasjon Norge risikolån for landbruket.

I tabellen under går vi raskt gjennom ordningene. I kapittel 4 til 6 går vi nærmere inn på virkemidlenes utforming og rasjonale i detalj.

Tabell 1 Kort beskrivelse av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger

Ordning	Beskrivelse
Landsdekkende lavrisikolån (LAV)	Lavrisikolånene er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser. Ordningen har en ramme på 2.5 mrd i 2013 til delfinansiering av investeringer i bygg, driftstilbehør, fartøy, og landbruk, primært sammen med private banker. Ordningen er åpen for alle næringer og bedrifter i hele landet, men har hovedtyngden rettet mot landbruk og fiske. Næringsfokus er knyttet til at ordningen dels er en videreføring av Statens Fiskarbanks, Landbruksbankens og Industribankens portefølje. Lånene skal rettes inn mot prosjekter med begrenset og langsiktig risiko i markedet der også private banker opererer. Innovasjon Norge skal kunne fungere som et korrektiv for det private markedet gjennom gunstig prising. Låneordningen er basert på at Innovasjon Norge skal dekke alle sine kostnader og tap via marginen på utlånsvirksomheten. Lånene har en rente som er konkurransedyktig i markedet, og løpetiden på lånene tilpasses avskrivningstiden på investeringene lånene skal brukes til. Lavrisikolån gis enten som et alternativ til ordinære banklån, eller som et supplement til annen bankfinansiering.
Landsdekkende innovasjonslån (LRL)	Landsdekkende innovasjonslån tildeles over Nærings- og handelsdepartementets budsjetter og går til delfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter. Dette består normalt av prosjekter som det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for i det private kredittmarkedet. Lånene dekker den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen, såkalt toppfinansiering. Rammen for landsdekkende innovasjonslån er satt til 500 mill. i 2013. Innovasjonslånene har et subsidieelement som finansierer potensielle tap knyttet til utlånsporteføljen. For å dekke det forventede tap på innovasjonslån og garantier overføres det penger til et tapsfond. Tapsfond etableres reelt på tilsagnstidspunktet. For distriktsrettede risikolån reduseres tapsfondet for eventuelle lån som ikke utbetales ved at det ikke utbetalte lånet føres tilbake til rammen, som er overførbar. Det samme skjer ikke for de landsdekkende innovasjonslånene hvor rammen ikke er overførbar. 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.

Distriktrettede risikolån (DRL)	Distriktrettede risikolån har samme funksjon som landsdekkende innovasjonslån, men skal i tillegg ivareta distrikts- og regionalpolitiske mål. Det er fylkeskommunene som tildeler midler til denne ordningen. Lånene kan innvilges både til nyetableringer og etablerte bedrifter i alle bransjer. Det gis ikke rammer for de distriktrettede risikolånene på samme måte som for de landsdekkende innovasjonslånene. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktrettede garantier. I 2012 ble det gitt tilsagn om distriktrettede risikolån for om lag 273 mill. kroner.
Landsdekkende Garantier (LG)	Innovasjon Norge yter driftskreditt eller investeringslån primært til SMBer som har problemer med å skaffe seg lånefinansiering i bank, på grunn av for stor antatt risiko eller manglende pantestikkerheter. Normalt gjelder en garanti inntil 50 prosent av konstatert tap, men i spesielle tilfeller kan det garanteres for inntil 75 prosent. En garanti kan medvirke til at risikoen i et prosjekt deles mellom flere finansinstitusjoner, og dermed være utløsende for realisering av gode prosjekter. Garantier kan også avlaste risiko knyttet til engasjementer for eksempel mot bedrifter som har begrensede muligheter til å stille sikkerhet eller er i en fase der de genererer lave eller ingen inntekter. Garantirammen er satt til 40 mill. for 2013. For garantien må det betales en provisjon på én prosent som skal dekke Innovasjon Norges driftskostnader. Normal løpetid på garantien er tre år. Tap på utlån som er gitt garantier dekkes av tapsfondet som er beskrevet i boksen for innovasjonslån.
Distriktrettede Garantier (DG)	I St prop. 1 2012-13 for KRD fremgår det at Innovasjon Norge fra og med 2012 har mulighet til å tilby distriktrettede garantier på oppdrag fra fylkeskommunene. Målet er å gi Innovasjon Norge større fleksibilitet når de lager finansieringsløsninger for bedriftene. Det har eksistert en ordning med dette navnet tidligere, men ordningen ble nedlagt på 1990-tallet. Den distriktrettede garantiordningen finansieres innenfor eksisterende rammer fra fylkeskommunene og innenfor EØS-reglene om bagatellmessig støtte. Det gis ikke rammer for de distriktrettede garantiene på samme måte som for de landsdekkende garantiene. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktrettede garantier.

2.2. Overordnet målstruktur for Innovasjon Norge:

Den gjeldende overordnede målstrukturen for Innovasjon Norge ble innført fra og med 2013. Denne evalueringen fokuserer derimot på målstrukturen som lå til grunn fra 2004 til 2012, men har i anbefalingene om videreutvikling av ordningene tatt hensyn til den nye målstrukturen.

Bakgrunnen for endring av Innovasjon Norges målstruktur fra 2004 var at den i stor grad speilet de ulike organisasjonene som ble slått sammen til Innovasjon Norge. I *Verktøy for Vekst* (Meld. St. 22, 2011-2012) ble det trukket frem at målstrukturen fra 2004 ikke i tilstrekkelig grad viste selskapets samlede virksomhet, noe som bidro til å hemme utviklingen i Innovasjon Norge som ett selskap. Dette var delvis basert på funn fra evalueringen av Innovasjon Norge, gjennomført av Pöyry et al. i 2010, hvor flere svakheter ble trukket frem og det ble anbefalt en revidering av de eksisterende målene. Blant annet ble det nevnt at koblingen mellom mål og virkemiddel i selskapet var uklare. Basert på anbefalingene og Regjeringens ønske om å legge til rette for en tydelig kobling mellom Innovasjon Norges mål og de ulike oppdrag og virkemidler de forvalter, ble målstrukturen fra 2004 revidert.

2.2.1. Målstruktur for perioden 2004 - 2012

Målstrukturen som var gjeldende for perioden 2004 til 2012 ble utarbeidet i forbindelse med opprettelse av Innovasjon Norge i 2003. Innovasjon Norge ble besluttet opprettet 18. juni 2003 i Stortinget. Innovasjon Norge

ble opprettet som et særlovsselskap, med oppstart 1. januar 2004. Selskapet bygget på de fire institusjonene: Norges Eksportråd, Norges Turistråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Innovasjon Norge skal være myndighetenes sentrale organ for utvikling, forvaltning og distribusjon av næringsrettede virkemidler.

Innovasjon Norges formål ved etableringen var

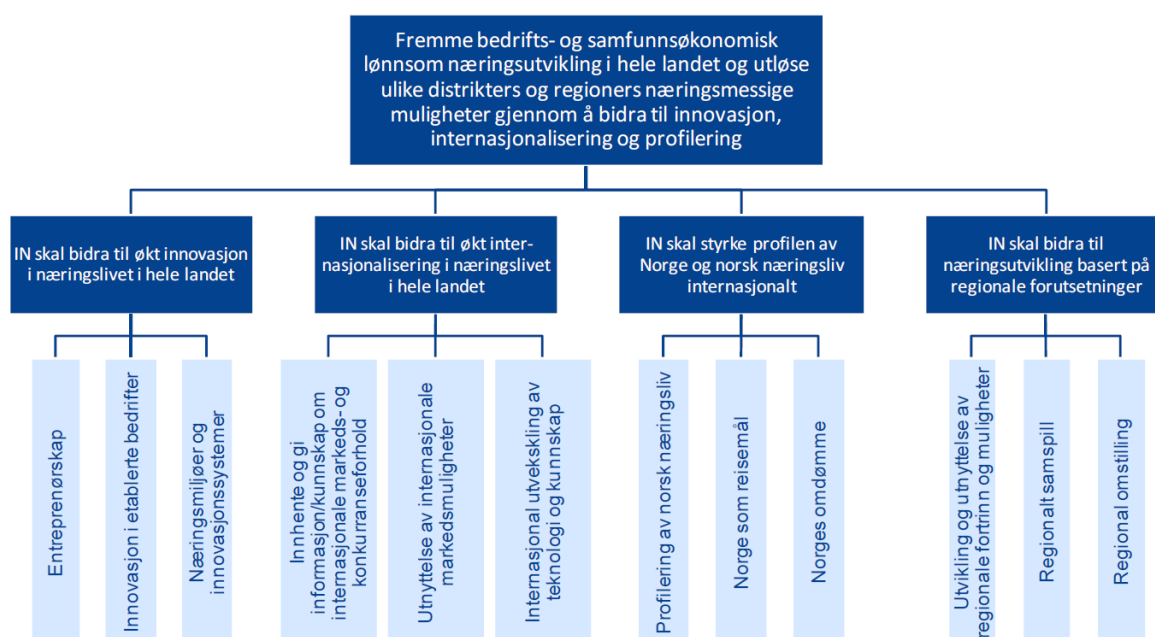
"å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering"¹²

For å fremme disse formål, kan selskapets midler brukes til¹³:

1. Finansiering, herunder tilskudds-, låne-, garanti- og egenkapitalordninger
2. Rådgiving og kompetansehevende tiltak
3. Nettverk og infrastruktur
4. Profilering av norsk næringsliv i utlandet

Loven presiserte at eierne kunne gi nærmere regler om selskapets virkemidler gjennom foretaksmøtet. Hovedmål og delmål som var gjeldende for perioden 2004 til 2012 er beskrevet i figuren og teksten under¹⁴:

Figur 1 Innovasjon Norges målstruktur fra 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norge



¹² Lov om Innovasjon Norge, LOV-2003-12-19-130, § 1 Selskapets formål

¹³ § 10 Selskapets virkemidler

¹⁴ Mål og resultatstyringssystem for Innovasjon Norge. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Nærings- og handelsdepartementet. Avgitt 24. juni 2004. Se også Operasjonalisering av MRS-systemet for Innovasjon Norge. Rapport fra prosjektgruppe, 10. desember 2004.

Som det framgår av figuren har Innovasjon Norges eiere og oppdragsgivere sammen med Innovasjon Norge strukturert hvert delmål i ulike arbeidsområder. Arbeidsområdene kan oppfattes som målformuleringer på lavere hierarkisk nivå enn delmålene.

I tabellen under er Innovasjon Norges målstruktur gjengitt i ren tekstform:

Hovedmål:

Innovasjon Norge har til formål 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.

Hovedmålet er overordnet andre styringssignaler. I arbeidet med å oppnå hovedmålet skal Innovasjon Norge rette innsatsen mot fokusområder og målgrupper der offentlig innsats kan utløse økt verdiskaping. Disse er internasjonalisering og prosjekter i ide-, utviklings- og kommersialiseringsfasen, samt entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. I tillegg er kvinner en prioritert målgruppe.

Delmål:

1. Økt innovasjon i næringslivet i hele landet

- økt omfang av lønnsomme etableringer
- økt innovasjonsevne- og takt
- utvikling av lokale, regionale og nasjonale næringsmiljø og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping

2. Økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet

- økte kunnskaper i næringslivet om internasjonale markeder og muligheter
- økt internasjonal aktivitet i næringslivet
- at norske bedrifter utnytter teknologi og kunnskaper utviklet i utlandet og til eksport av norsk teknologi

3. Styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt

- å gjøre norsk næringsliv og teknologi kjent i utlandet
- økt lønnsomhet i reiselivsnæringen og økte markedsandeler i utlandet
- økt kjennskap, kunnskap og preferanse til Norge i utvalgte, land og næringsgrupper
- at utenlandsk næringsliv etablerer ny virksomhet eller investerer i Norge

4. Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

- lokal og regional bedrifts- og næringsutvikling
- å styrke samhandlingen mellom aktørene i de regionale partnerskap
- at arbeidet i omstillingsområdene drives profesjonelt og målrettet

I tillegg kommer et femte delmål som benevnes "Generelle gjennomgående hensyn og føringer knyttet til hovedmålet" og omfatter at Innovasjon Norge skal:

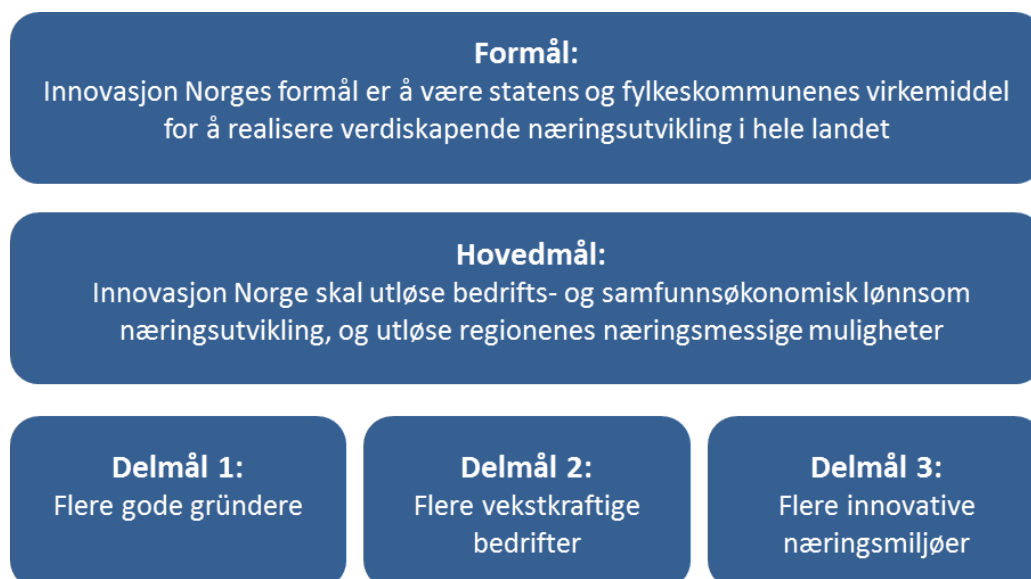
- være en kunde- og markedsorientert organisasjon,
- korrigere for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen i næringslivet og mellom næringslivet og kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner og
- være en kompetent pådriver og bidragsyter regionalt og nasjonalt i utformingen av en helhetlig politikk som ser innovasjon, internasjonalisering og regional utvikling i sammenheng.
- I utredningen omkring hovedmål og delmål, valgte man å utdype målformuleringene gjennom følgende presiseringer gitt for Innovasjon Norge sin virksomhet:
- ha et klart kundefokus som innebærer at næringslivet er tilfreds med organisasjonens tjenester.
- bidra til lønnsomhet hos kundene.
- prioritere: entreprenører, unge bedrifter og SMBer med vekstambisjoner og -potensial.
- prioritere kvinner som målgruppe.
- arbeide med og prioritere verdikjeder, bransjer og næringer med særskilte utfordringer og/eller verdiskapingsmuligheter hvor landbrukstilknyttet virksomhet og marin sektor er nevnt spesielt.
- korrigere for markeds- og systemsvikt og være rettet mot dynamikken i næringslivet uten å virke unødige konkurransevriddende.
- være en regional og nasjonal kunnskapsbygger og bidra til regional tilpasning av nasjonale, innovasjonspolitiske strategier.
- bidra til å fremme miljøvennlige og bærekraftige løsninger.

Hovedmålet og delmålene lå fast i hele perioden fra 2004 til 2012, selv om det har vært endring i hvordan målene vektlegges av oppdragsgiverne fra år til år. For øvrig har det etter hvert blitt presisert i føringene at *"Innovasjon Norge skal ha særlig oppmerksomhet mot næringsområder hvor Norge har kompetanse eller særlige fortrinn, som marin- og maritim sektor, reiseliv, energi og miljø"* (Meld. St. 22, 2011-12).

2.2.2. Målstruktur fra og med 2013

I 2013 operasjonaliserer Innovasjon Norge den nye målstrukturen. Bakgrunnen for revideringen var et ønske om å lage en tydeligere kobling mellom selskapets mål og de ulike oppdrag og virkemidler Innovasjon Norge forvalter. I tillegg ville man til å skille tydeligere mellom selskapets formål og hovedmål; mellom hva Innovasjon Norge skal være og hva selskapet skal oppnå. Den nye målstrukturen skal speile utfordringene det norske næringslivet står overfor.

Figur 2 Innovasjon Norges målstruktur fra og med 2013 Kilde: Verktøy for vekst (Meld. St. nr. 22, 2011-2012)



Innovasjon Norges nye formål skal gi et bilde av hvorfor organisasjonen eksisterer, og hvilken rolle de skal spille i samfunnet, **"Innovasjon Norges formål er å være statens og fylkeskommunens virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet"**. Innovasjon Norge skal bidra til å utløse verdiskapingspotensial og kompensere for former for markedssvikt der markedene ikke oppnår de ønskede eller optimale utfallene alene.

Selskapets hovedmål viser til hva som ønskes oppnådd. I Meld. St 22 (2011-2012) står følgende:

«Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter. Innovasjon Norge skal identifisere og bidra til å realisere prosjekter der markedet svikter og der det er potensial for å utløse prosjekter som er bedrift- og samfunnsøkonomiske lønnsomme. Det legges også til grunn at dette skjer på en bærekraftig måte. Det er en forutsetning i hovedmålet at det skal være et regionalt perspektiv og utløse den enkelte regions næringsmessig muligheter gjennom at virkemidlene tilpasses de ulike forutsetningene som ligger i regionene. Hovedmålet skal oppnås gjennom veiledning, faglig og finansiell støtte. Innovasjon Norge skal bidra både til entreprenørskap og støtte innovasjon for internasjonalisering av norske bedrifter og økt bruk av innovasjon i norske bedrifter rundt om i landet.»

Delmålene beskriver en ønsket tilstand eller et ønsket resultat, og gir uttrykk for hvilke områder Innovasjon Norge skal arbeide på, og hva som skal oppnås på disse områdene. I den eksisterende målstrukturen fra 2004 inngikk innovasjon, internasjonalisering, profilering og næringsutvikling basert på regionale forutsetninger i selskapets delmål. Innovasjon, internasjonalisering og profilering blir i den nye målstrukturen fra 2013 betraktet som virkemidler for å nå selskapets mål. Det selskapet ønsker å oppnå er flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer (Meld. St. 22 (2011-2012)).

Delmål en er å bidra til flere gode gründere. Det er ikke et mål i seg selv å bidra til bedriftsetableringer, men at nyetablerte bedrifter muliggjør seg av sitt forretningsmessige potensial for vekst. Nye ideer, produkter og prosesser, og nye markedsmuligheter og endret etterspørsel legger grunnlaget for vekstkraftige nyetableringer i markedet.

Delmål to er å bidra til flere vekstkraftige bedrifter. Innovasjon Norge skal utløse økt veksttakt og internasjonal konkurranseevne i etablerte bedrifter gjennom økt profesjonalisering av bedrifter, innovasjon, internasjonalisering og profilering og dermed bidra til å utløse bedriftenes vekstpotensial. Det åpnes for, i dette delmålet, å støtte store bedrifter, i tillegg til små- og mellomstore.

Delmål tre er å bidra til flere innovative næringsmiljøer. Innovasjon Norge skal bidra til å utløse og forsterke forpliktende og samarbeidsorientert innovasjons- og internasjonaliseringsarbeid i nettverk og næringsklynger for å styrke norske bedrifters konkurranseevne i et globalt konkurransemarked. I tillegg skal Innovasjon Norge bidra til profilering av norske klynger.

2.3. Om målsettinger for hver ordning

Det er viktig å være oppmerksom på at hverken oppdragsgiver eller Innovasjon Norge har utformet eksplisitte mål for hver enkelt ordning som vi ser på i denne evalueringen. I evalueringen av Innovasjon Norge (Econ Pöyry, 2010) ble det nettopp fremhevet som et problem at man ikke har en tydelig kobling mellom mange av virkemidlenes utforming, deres målsetting og den overordnede målstrukturen til Innovasjon Norge. Innovasjon

Norge bør, sammen med sine eiere, etablere egnede og operasjonaliserbare målsettinger for hver enkelt ordning. Dette bør inngå i det pågående MRS-arbeidet i Innovasjon Norge.

For at vi skal kunne gjennomføre en systematisk evaluering er det nødvendig å tolke seg frem til en målstruktur for hvert av virkemidlene. Med utgangspunkt i beskrivelsen av virkemidlene, departementenes dokumenter og Innovasjon Norges egne redegjørelser for hvem de ulike låne- og garantiordningene retter seg mot, ser vi det som hensiktsmessig å koble de ulike ordningene til de fire delmålene som lå til grunn for Innovasjon Norges aktivitet gjennom perioden 2004-2012:

1. Økt innovasjon i næringslivet i hele landet
2. Økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet
3. Styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt
4. Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Det er særlig delmålene 1, 2 og 4 som er relevante å vurdere i denne evalueringen. Låne- og garantiordningene er mindre relevante som virkemidler for å profilere Norge og norsk næringsliv i utlandet. De ulike låne- og garantiordningene vektlegger disse delmålene ulikt, slik det kommer til uttrykk gjennom oppdragsbeskrivelser, Innovasjon Norges beskrivelser av ordningene, gjennom policy-dokumenter og gjennom intervjuer med representanter fra Innovasjon Norge. Med bakgrunn i disse uttrykte prioriteringene er det hensiktsmessig å rangere viktigheten av delmålene for hver ordning i en beskrivelse, basert på evaluators samlede vurderinger:

Tabell 2: Evaluators tolkning av mål-hierarki for de ulike ordningene

Ordning	Høy prioritet	Prioritet	Lavere prioritet	Lav prioritet	Fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter
Lavrisikolån		Regionale forutsetninger	Innovasjon Internasjonalisering		
Landsdekkende innovasjonslån	Innovasjon	Internasjonalisering		Regionale forutsetninger	
Distriktsrettet risikolån	Regionale forutsetninger	Innovasjon	Internasjonalisering		
Landsdekkende garanti		Innovasjon Internasjonalisering		Regionale forutsetninger	
Distriktsrettet garanti	Regionale forutsetninger	Innovasjon Internasjonalisering			

Tabellen illustrerer hvilke prioriteringer de ulike virkemidlene skal ta i bruk for å bidra til det overordnede målet til Innovasjon Norge. Dette skjematisk kartet ligger i bakgrunnen for vår evaluering av de ulike virkemidlene.

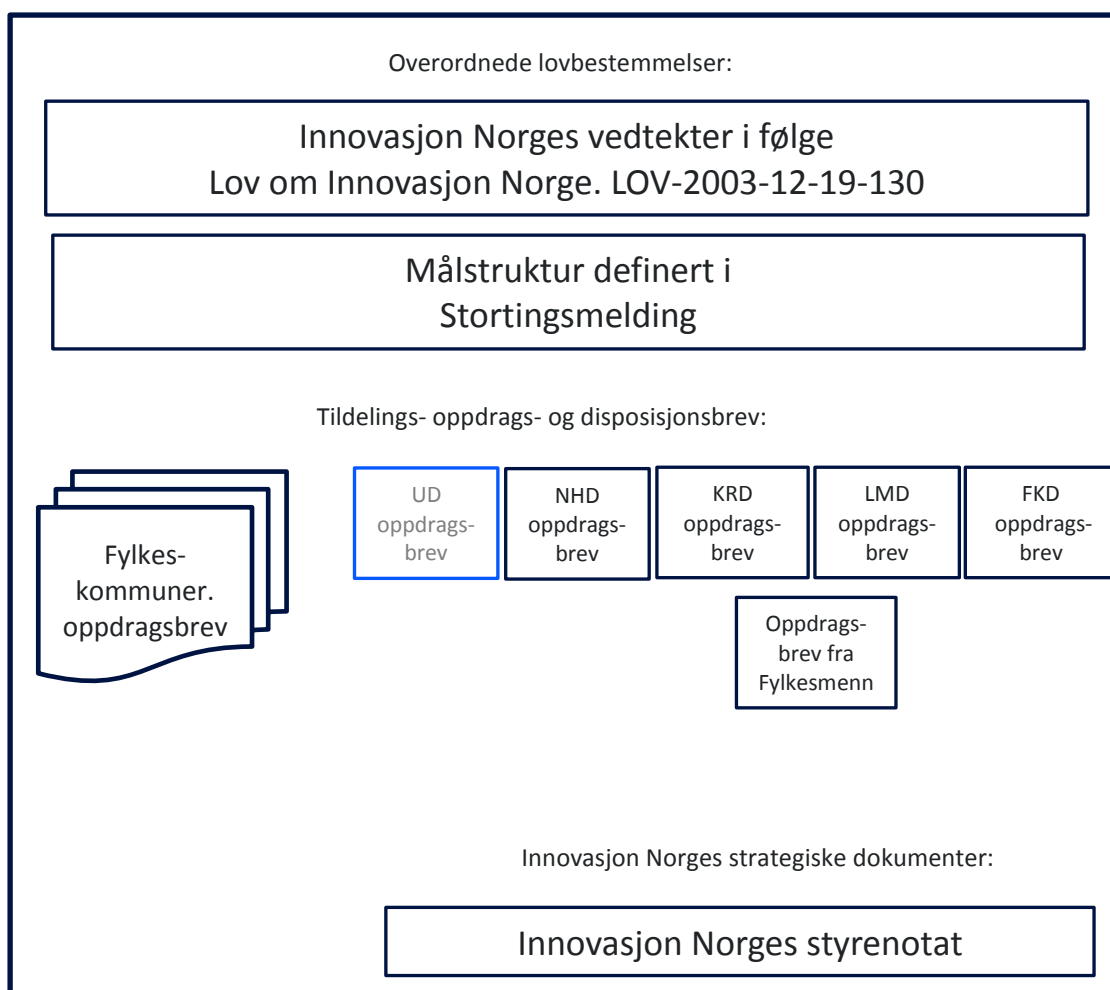
2.4. Oppdragsgivernes føringer og Innovasjon Norges policydokumenter

Dokumenter som beskriver målene til IN kan presenteres i form av et hierarki hvor Lov om Innovasjon Norge representerer det høyeste nivået. Stortingsmeldinger kan på mange måter sies å utdype Innovasjon Norge sine oppgaver og mål. Oppdragsgiveren har lov til å sette mål for sine oppdrag til Innovasjon Norge under forutsetningen at disse målene ikke er i konflikt med de overordnede målsettingene.

Departementene sender årlig sine tildelingsbrev og andre relevante dokumenter. På bakgrunn av alle disse dokumentene utvikler Innovasjon Norge sine strategier og policy sentralt. Videre presiserer fylkeskommunene og fylkesmenn sine forventninger til Innovasjon Norges regionale kontorer. Dette kan utformes som oppdragsbrev eller samarbeidsavtaler.

I den grad og på de områder hvor fylkeskommunene ikke utarbeider egne mål- og resultatkrav for sine midler til Innovasjon Norge, vil Innovasjon Norges mål og strategier være førende.

Figur 3 Dokumenter som definerer målstrukturen til Innovasjon Norge



I alt har selskapet over 40 oppdragsgivere. Oppdragsgiverne er departementer, fylkeskommuner og fylkesmenn. En del av midlene blir overført direkte til selskapet, og disponeres til tilskudd, administrasjon og gjennomføring. Videre stilles låne- og garantirammer til disposisjon for selskapet. Midlene som blir bevilget over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett til næringsutvikling gjennom fylkeskommunene, overføres delvis videre til Innovasjon Norge, etter beslutninger fattet i hver enkelt fylkeskommune.

Oppdragsbrevene

Oppdragsbrev fra departementene viser relativt lite variasjon fra år til år med hensyn til de overordnede målsetningene. Den største variasjonen observeres på fylkeskommunalt nivå både mellom fylkene og over tid.

Analysen av oppdragsbrev fra fylkeskommunene viser at de bruker sin rett til å justere målsetningene til Innovasjon Norge på flere forskjellige måter knyttet til de distriktsrettede virkemidlene som de styrer:

1. Det er vanlig at de overordnede målsetningene til Innovasjon Norge presiseres med å tilsette regional-spesifikke mål. Disse målene kan bli av relativt generell karakter som for eksempel i Nordland med visjon om å bli et av de fremste miljøfylkene i Europa (i 2007). I andre tilfeller kan spesifikke utviklingsprosjekter eller næringsområder nevnes.
2. Noen fylkeskommuner innfører reduserte krav om for eksempel innovasjonsgrad. Oppland fylkeskommune har vedtatt at høy innovasjonsgrad i mindre grad skal være retningsgivende ved tildeling av lån/tilskudd, forutsatt en tildeling basert på bedriftens potensial for positiv utvikling og vekst.
3. Noen fylkeskommuner endrer forhold mellom prioriteterne: For eksempel i Rogaland skal Innovasjon Norges sentrale delmål «Flere vekstbedrifter» og «Flere innovative næringsmiljø» ha prioritet foran delmålet om «flere gode gründere».
4. Oppdragsbrev kan presisere og tallfeste noen målsetninger. Hedmark fylkeskommune presiserer at minst 50 % av midlene (bedriftsrettede virkemidler) bør gå til myke investeringer som kompetanseheving, innovasjon og entreprenørskap. Nord-Trøndelag fylkeskommune stiller krav om at 25 % av etablererstipend skal rettes mot ungdom.

Hvis man ser på hele hierarkiet av målsetninger til Innovasjon Norge observeres det ikke prinsipielle konflikter mellom nivåer og på tvers av departementene. På den annen side, kan omprioriteringer av delmål og unntak fra krav om innovasjonsgrad potensielt føre til at Innovasjon Norge brukes i disproportjonalt stor grad som et instrument i regional politikk og i mindre grad som en aktør i innovasjonspolitik.

2.5. Overordnede føringer fra Innovasjon Norge for ordningene

Hvert år utarbeider Innovasjon Norge et strategidokument til styret som gir en grundig beskrivelse av hvordan finansielle virkemidler skal forvaltes og benyttes. Dokumentet går gjerne under betegnelsen «Policy og føringer for finansielle tjenester» og gir både mer overordnede og spesifikke føringer for hver enkelt ordning. Dokumentene legger tydelige og operasjonelle retningslinjer som må antas å bidra til høy grad av måloppnåelse. Dokumentet er en detaljert operasjonalisering av hvordan arbeidet med å oppnå målene skal designes. Ved å følge endringer i dette dokumentet fra år til år vil man også kunne dokumentere endringer i Innovasjon Norges strategi for å nå de mål Innovasjon Norge opererer mot. Etableringen og bruken av et slikt detaljert styringsdokument er informativt, oppklarende, strukturerende og styringsvennlig. Det forenkler også arbeidet med å evaluere de ulike ordningene. Strategien til Innovasjon Norge og Finansieringspolicy er de viktigste styringsdokumentene, ettersom disse også fanger opp mye av de overordnede generelle føringene hvor Innovasjon Norges hovedmål og delmål gjelder for alle berørte departementers, fylkeskommuners og fylkesmenns bevilgninger til Innovasjon Norge. I tillegg til å oppfylle nasjonale krav og målsettinger skal midlene være med på å realisere fylkeskommunale mål for regional utvikling tilpasset regionale forutsetninger. De fylkeskommunale målene skal gjenspeile fylkesplanen og regionale utviklingsplaner.

Nedenfor gjengir vi viktige generelle føringer fra policy-dokumentet for 2012. Dette er føringer som gjelder alle låneordninger. Det er med andre ord lagt til grunn at alle saksbehandlere forholder seg til disse:

- Innovasjon Norges tjenester skal korrigere for markeds- og systemsvikt. Vi skal fokusere på dynamikken i næringslivet uten å bidra til uheldig konkurransevridding. Innovasjon Norges

finansieringstilbud skal bidra til at finansmarkedene fungerer bedre, men ikke erstatte velfungerende private løsninger.

- Prosjekter finansiert av Innovasjon Norge skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme før tilskudd (realrenteavkastning minimum 6 %) og bedriftsøkonomisk lønnsomme når evt. tilskudd er tatt hensyn til.
- Innovasjon Norges finansieringsvirksomhet skal primært innrettes mot områder hvor det er behov for en supplerende aktør som Innovasjon Norge.
- Innovasjon Norge skal prioritere etablerere, unge bedrifter samt små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og potensial. Målgruppen er alle bedriftsstørrelser.
- Penger fra Innovasjon Norge skal normalt også utløse penger fra andre. Det skal være en balansert risikodeling mellom Innovasjon Norge, banker og eiere.
- Innovasjon Norge skal oppfattes som en interessant partner på lånesiden fordi vi på en god måte balanserer pris, risiko og kompetanse og supplerer andre lånetilbud i markedet.
- Lånerammene skal i hovedsak rettes mot *nye* investeringer og prosjekter. Refinansieringssaker skal normalt ikke prioriteres.
- Lån skal normalt ikke gis til bedrifter i sektorer hvor Innovasjon Norge *over tid* ikke kan antas å være en aktør med kapasitet og kompetanse til å delta som långiver.
- Mislighold: Avdragsfrie perioder på løpende lån kan innvilges innenfor de begrensninger som følger av fullmaktene. Rentefritak på løpende lån kan kun innvilges når dette dekkes av etablerte rentestøttefond, og det skal normalt forutsettes at eierne samtidig bidrar med kapital og/eller andre banker med noenlunde tilsvarende betalingslettelser.
- I saker hvor markedssvikt eller systemsvikt er en åpenbar årsak til at finansiering av gode nye investeringer og prosjekter er vanskelig å oppnå i bank, kan Innovasjon Norge unntaksvis ta hele den langsiktige fremmedkapitalfinansieringen alene.
- Det er et mål at minimum 45 % av årets ramme skal benyttes i 1. halvår; dog kan maksimum 75 % av de ulike rammene utnyttes 1. halvår 2012.
- I 2012 innføres en mer fleksibel praksis når det gjelder bruk av Innovasjon Norgenovasjonslån/risikolån til kapitalstyrking dersom kapitalbehovet er begrunnet i en vekst og internasjonal satsing. Lån til kapitalstyrking skal ikke ha karakter av å være krisestøtte. Støtteelement i lån til kapitalstyrking må vurderes i forhold til reglene for bagatellstøtte.
- Innovasjon Norges rolle på lånesiden skal normalt være av langsiktig karakter.
- Hovedregelen er at Innovasjon Norge utbetaler lån først etter at prosjektet er ferdigstilt. Dette har ikke vært tilfelle for Innovasjon Norges lån til landbruket. Dette endres nå.

Det er naturlig at evalueringen eksplisitt vurderer disse føringene, både med hensyn til om de er hensiktsmessige og om Innovasjon Norge faktisk følger dem

2.6. Roller i distriktskontorene og sentralt

Det er distriktskontorene som møter og håndterer kundene med behov for lån eller garantier. All kundekontakt skjer gjennom distriktskontorene. Saksbehandlerne vurderer kundenes behov og egenskaper som låntaker. Sammen med kunden finner man frem til det som anses som en riktig løsning for finansiering av prosjektet, der man ikke sjelden velger en kombinasjon av lavrisikolån, risikolån, og tilskudd.

Distriktskontorene har mandat eller fullmakt til å foreta beslutninger om kredittildeling innenfor gitte begrensninger. Disse fullmaktsgrensene er beskrevet i tabellen under:

Figur 4 Beslutningsfullmakter for finansielle tjenester i Innovasjon Norge. Kilde: Innovasjon Norge

BESLUTNINGSFULLMAKTER FINANSIELLE TJENESTER I INNOVASJON NORGE

Mill. kroner		Engasjementsgrense			
		Adm. direktør/ kredittdirektør*	Regionstyre	Regionleder**	Avd. direktør TP
Kunde	Lavrisikolån fiskeflåte (GFL-flåte)	60	30	15	0
	Lavrisikolån øvrige (LAV, LAL)	40	15	8	0
	Risikolån og garantier	40	10	5	0
	Tilskudd	15	6	2	2
Konsern	Lavrisikolån fiskeflåte (GFL-flåte)	120	60	60	0
	Lavrisikolån øvrige (LAV, LAL)	80	30	30	0
	Risikolån og garantier	80	30	30	0
	Tilskudd	30	15	15	15

* I tillegg bufferfullmakt på 10 mill. kroner samlet for lån og 3 mill. kroner for tilskudd

** I tillegg bufferfullmakt på 3 mill. kroner samlet for lån og 0,5 mill. kroner for tilskudd

I fullmakttabellen skiller man mellom fire fullmaktnivåer. Fullmaktene er om lag dobbelt så store når man står overfor en kunde som er del av et konsern, sammenlignet med en enkelt bedriftskunde. Regionlederen delegerer fullmakter nedover i systemet til for eksempel kredittansvarlig og saksbehandlere. Regionlederen har også en bufferfullmakt på 3 millioner samlet for lån. Det at regionlederen har en bufferfullmakt vil si at han/hun kan godkjenne lån som er inntil 3 millioner over sin egen fullmaktsgrense. Dersom engasjementene overskrider regionlederens fullmakt må søknaden behandles av regionstyret.

Hvis engasjementene er større enn det regionstyret har fullmakt til å bevilge må sakene behandles nasjonalt av hovedkredittutvalget. I hovedkredittutvalget sitter i dag Nils Roald, Erik Mathisen, Kirsti Haaland, Kristin Malonæs, Kjetil Dager og Anne Britt Evensen Norum. I tillegg forventes det at alle som har saker som skal opp i hovedkredittutvalget møter. Administrerende direktør har delegert sine fullmakter til kredittdirektøren, og hans fullmakter er også vist i tabellen over. I likhet med regionleder har også kredittdirektøren en bufferfullmakt (10 millioner kroner).

Dersom det skulle være engasjementer som overstiger fullmaktene til kredittdirektøren må saken opp i hovedstyret i Innovasjon Norge. Kredittdirektøren bekrefter at det jevnlig er kredittsaker som tas opp i hovedstyret.

Når det gjelder lavrisikolån til fiskeflåtene er det kun seks distriktskontorer som behandler disse søknadene. Det er Finnmark, Troms, Nordland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Hordaland. Det er i hovedsak en person på hvert av disse kontorene som arbeider med denne typen lån i tillegg til Aase-Merete Remøy hos Innovasjon Norge sentralt. Altså er behandlingen av denne typen søknader spesialisert til noen få kontorer der det er mest aktuelt. Årsaken til denne sentraliseringen av saksbehandlingskompetanse knytter seg dels til at dette ofte er store låneengasjementer, og dels til at saker knyttet til fiskeflåten krever omfattende næringskunnskap.

Bistand og rådgivning til distriktskontorene

Innovasjon Norge sentralt bistår distriktskontorene med rådgivning blant annet gjennom et coaching-program. Det går ut på at alle de kredittansvarlige på distriktskontorene har en kontaktperson (coach) som jobber i FRES

(Finans, resultatoppfølging og styring). Det er tre coacher som har ansvar for hver sine distriktskontor. De som er kredittansvarlige på distriktskontorene kan da diskutere saker og policy med coachene. Intervjuer med blant annet kredittansvarlige på distriktskontorene viser at man er gjennomgående svært fornøyd med denne ordningen. I tillegg har Innovasjon Norge sentralt et kompetansetilbud som de kaller FRES-tv, der de tar opp forskjellige temaer og lærer opp distriktskontorene som kan følge med via videooverføring.

Kommunikasjon med Nærings- og handelsdepartementet

Innovasjon Norge har kontakt med Nærings- og handelsdepartementet gjennom hele budsjettprosessen og har muligheter til å komme med innspill til justeringer i forhold til det som legges opp til i statsbudsjettet. I tillegg får alle involverte departementer oppdateringer på alle virkemidlene til Innovasjon Norge annenhver måned i tillegg til en mer detaljert halvårsrapport og årsrapporter.

2.7. Praktisk organisering og styring av ordningene

I en overordnet gjennomgang av styring og organisering av ordningene kan det være hensiktsmessig å sette opp en form for trakt som kunder kjøres gjennom når de møter Innovasjon Norge. Denne trakten er illustrert i figuren under, og må leses som en overordnet illustrasjon, ikke som en fastlagt guide for Innovasjon Norges kundearbeid.

Dersom prosjektene er knyttet til en virksomhet som både kan stille nødvendig sikkerhet og vise til solid gjeldsbetjeningsevne, vil det være foretrukket å tilby et lavrisikolån uten noen form for støtte, eller alternativt å avvise prosjektet fordi det enkelt kan finansiere prosjektet i privatmarkedet. Slike prosjekter skal ikke subsidieres ettersom de klarer seg operasjonelt med kapitaltilførsel på rene kommersielle vilkår. Dersom prosjektets eier har begrenset evne til å stille pantesikkerhet, og prosjektet samtidig har en tilstrekkelig innovasjonshøyde (og ikke alt for høy risiko), skal Innovasjon Norge vurdere å tilby et landsdekkende innovasjonslån. Slike prosjekter skal ha en høy forventet samfunnsøkonomisk avkastning, men for høy risiko til at private er villig til å stille med kapital. Hvis innovasjonshøyden i prosjektet er for lav for tildeling av innovasjonslån, kan Innovasjon Norge vurdere å tilby et distriktrettet risikolån, men denne typen lån kan bare tilbys i deler av landet. Denne muligheten illustrerer at bedrifter i distriktene har tilgang til et virkemiddel som bedrifter i sentrale strøk ikke kan benytte. Virkemiddelet er konstruert på samme vis som landsdekkende innovasjonslån, med unntak av at kravet om innovasjonshøyde er lavere.

Innovasjon Norge vil også kunne vurdere å stille en garanti for en ekstern långiver som finansierer midlertidig kapitalbehov knyttet til drift eller utvikling, særlig gjelder dette for bedrifter i tidlig fase. Også garantier krever en viss pantesikkerhet og begrenset risiko for at bankene skal ønske å involvere seg i kundeforholdet.

Dersom prosjekteieren ikke kan stille tilstrekkelig pantesikkerhet og har lav gjeldsbetjeningsevne, men prosjektet er innovativt og ikke alt for risikabelt, vil Innovasjon Norge kunne tilby ulike former for tilskudd, som etablererstipend og IFU/OFU-støtte.

Figur 5 Illustrasjon på prioriteringen av tilbudte finansieringsvirkemidler i bedriftens møte med Innovasjon Norge



2.8. Låne- og garantiordningenes plass i markedet for kapital

Låne- og garantiordningen kan ikke og skal ikke dekke alle typer bedrifters behov for fremmedkapital. Enkelte typer bedrifter skal ikke ha fremmedkapital fordi de ikke kan håndtere gjeld. Svært modne og solide bedrifter har sannsynligvis heller ikke behov for offentlig administrerte låneordninger av den type og dimensjon vi evaluerer her.

Figur 6 Tilbud av kapital i bedriftenes ulike faser

Kapital	Bedriftens fase / modenhet				
	Pre såkorn	Såkorn/ start-up	Venture	Ekspansjon/ innovasjons- prosjekt	Etablert/Modent:
Privat egenkapital: Private investorer, fond, inkubatorer mm	Gründer				
	FFF				
	Forretningsengler				
	TTO, forskningspark				
		Såkornfond			
			Venturefond		
				Ekspansjonsfond	
				Industri/investeringsselskaper	
Fremmedkapital					Oppkjøpsfond
			Børs		
Offentlige virkemidler					Obligasjonsmarkedet
					Bankfinansiering
	Etablererstipend				
		IFU/OFU			
			Landsdekkende innovasjonslån		
				Distriktsrettede risikolån	
				Lavrisikolån	
				Garantier	
			Investeringsstøtte / ENOVA mm		
			FoU-prosjektmidler / SkatteFUNN/FORNY		

For at evalueringen skal kunne vurdere ordningenes relevans, er det av interesse å forsøke å innplassere ordningene i markedet for kapital rettet mot næringslivet. I figuren under har vi gjort et forsøk på dette. I kapittel 7 ser vi nærmere på omfanget av samfinansiering med ulike typer kapitalkilder.

Bedrifter som har en lang vei frem til ferdigstilt produkt eller tjeneste, betegnes gjerne som pre såkorn. Å investere i slike bedrifter er høyst risikabelt og de som investerer sitter ofte tett på gründeren, gjennom sosiale relasjoner (gründeren selv, venner, familie) og institusjonelle bindinger (universitetet, arbeidsgiver, etc). I forskningsrettede bedrifter vil Forskningsrådet kunne finansiere slike prosjekter gjennom brukerstyrte innovasjonsprosjekter, FORNY-ordningen og SkatteFUNN-ordningen. SIVA til også kunne stille kontorarealer til rådighet gjennom næringshager, inkubatorer og forskningsparker etc. Innovasjon Norge kan også støtte slike prosjekter gjennom etablererstipend.

Bedrifter som befinner seg i såkornfasen har gjerne staket ut et produkt eller et konsept og risikoen er derfor mer avdempet. I denne fasen ser man at private egenkapitalinvestorer engasjerer seg noe mer (f.eks såkornfond og tidligfase venturefond). Dersom det finnes en etablert kunde/leverandør-relasjon vil Innovasjon Norge kunne tildele et IFU/OFU-stipend. Dersom prosjektet finner sted i bedrifter med inntekter, vil man kunne benytte seg av innovasjonslån og risikolån. Bruk av disse virkemidlene egner seg også i venturerefasen der bedriften har inntekter fra produktet men trenger finansiering for videreutvikling og oppskalering.

For bedrifter som er mer modne enn venture-fasen vil man se at det finnes mange kilder til prosjektfinansiering, både gjennom ekstern egenkapital og fremmedkapital. Både risikolånene, garantiene og lavrisikolånene kan rettes mot mer modne bedrifter, enten fordi prosjektene har høy risiko eller fordi det er regionale eller næringsmessige begrensninger på privat kapitaltilførsel.

I den grad ordningen har stor overlap med det som blir tilbudt av det private markedet kan det være en indikasjon på at ordningen er feil innrettet, eventuelt at man kunne oppnådd det samme mer effektivt for eksempel gjennom å forsterke det private tilbudet som allerede finnes. Menon (2009¹⁵, 2010¹⁶, 2011¹⁷) har gjennomført flere studier som har kartlagt behovet for offentlig subsidierte kapitalvirkemidler i ulike faser.

2.9. Ordningenes økonomiske rammer

I tabellen nedenfor viser vi utviklingen i rammer/tildelinger for de ulike låne- og garantiordningene gjennom perioden 2002 til 2013. Her kommer det tydelig frem at rammene for lavrisikolån og landsdekkende innovasjonslån ble skalert kraftig opp under og etter finanskrisen. Rammene for disse ordningene har nå stabilisert seg på et høyere nivå enn før finanskrisen. Garantier og distriktrettede risikolån har derimot ikke hatt samme vekst i tildelinger. Fra 1. januar 2012 har Innovasjon Norge hatt mulighet til å tilby distriktstrettede garantier. Den distriktrettede garantiordningen finansieres innenfor eksisterende rammer fra fylkeskommunene og innenfor EØS-reglene om bagatellmessig støtte. Det gis ikke rammer for de distriktstrettede risikolånene og de distriktstrettede garantiene på samme måte som for de landsdekkende

¹⁵ Grünfeld, Grimsby, Clausen og Madsen (2009), Veksthus eller såkorn til spille? Evaluering av ordningene for såkornfond under Innovasjon Norge, Menon-publikasjon nr. 5/2009.

¹⁶ Grünfeld, Grimsby og Hansen (2010), **En statlig redningsbøye: Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen, Menon-publikasjon nr. 8/2010.**

¹⁷ Grünfeld, Iversen og Grimsby (2011), The need for government supported capital measures in the market for early stage risk capital in Norway,

garantiene. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktsrettede garantier. Tallene for distriktsrettede risikolån er derfor ikke rammer, men tall for totale tildelinger i hvert år.

Tabell 3 Oversikt over utlånsrammer for tildeling av ulike typer lån og garantier gjennom Innovasjon Norge Kilde: Statsbudsjettet

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lavrisikolån (nye tilsagn) (NHD)	1499	1132	1299	1500	1500	1500	1500	3500	2500	2500	2500	2500
Landedekkende innovasjonlån (nye tilsagn) (NHD)	104	101	29	100	100	100	300	1470	620	500	500	500
Landsdekkende garantier (nye tilsagn) (NHD)	40	240	40	40	40	40	40	170	70	40	40	40
Distriktsrettede risikolån (KRD)			228	186	260	220	313	599	342	251	273	-
Distriktsrettede garantier (KRD)											-	-

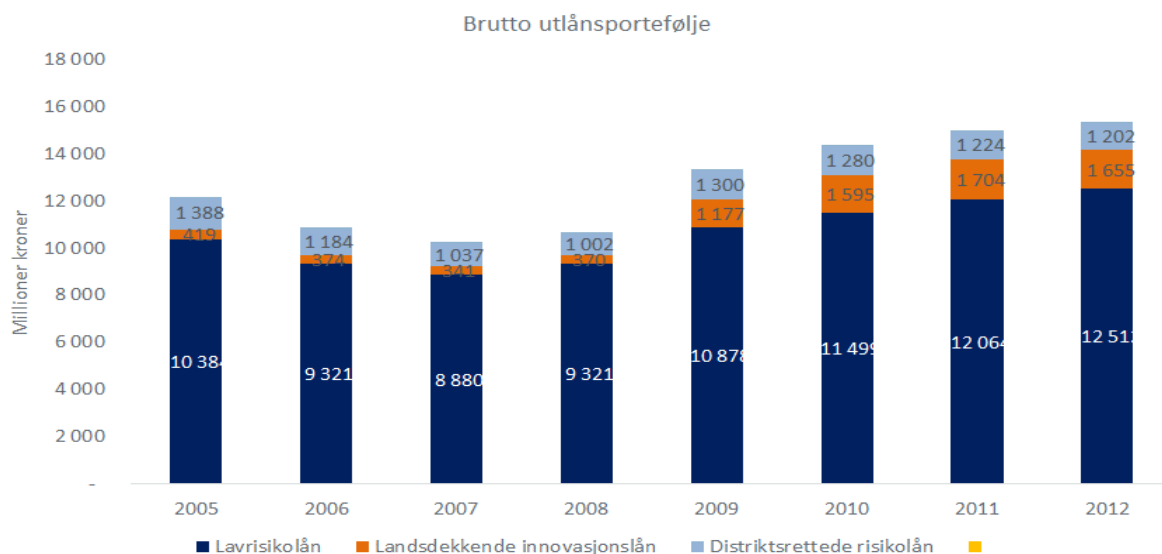
2.10. Kort om låneporteføljen

2.10.1. Brutto utlånsportefølje

I evalueringen fokuserer vi kun på tilsagn fra og med 2004. Brutto utlånsportefølje inkluderer imidlertid også eldre lån. Disse er i stor grad nedbetalt per 2013, men ettersom nedbetalingstiden normalt er 15-20 år på lavrisikolån, er noen eldre lån også inne. Nedbetalingstiden på risikolån er normalt 4-10 år.

Figuren nedenfor illustrerer at størrelsen på utlånsporteføljen har hatt en svak vekst i perioden. Mens størrelsen på porteføljen ble nedskalert i perioden 2005 til 2007, fikk den en kraftig vekst i forbindelse med økte rammer knyttet til finanskrisen. De første økningene skjedde allerede sent på høsten 2008, mens den store økningen kom i 2009. Vi ser at lavrisikolåneordningen er den mest stabile i størrelse over tid, mens særlig landsdekkende innovasjonslån fikk en kraftig økning i porteføljen i forbindelse med finanskrisen.

Figur 7 Utvikling i brutto utlånsportefølje over tid fordelt på ordning (2005-2012) Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase¹⁸



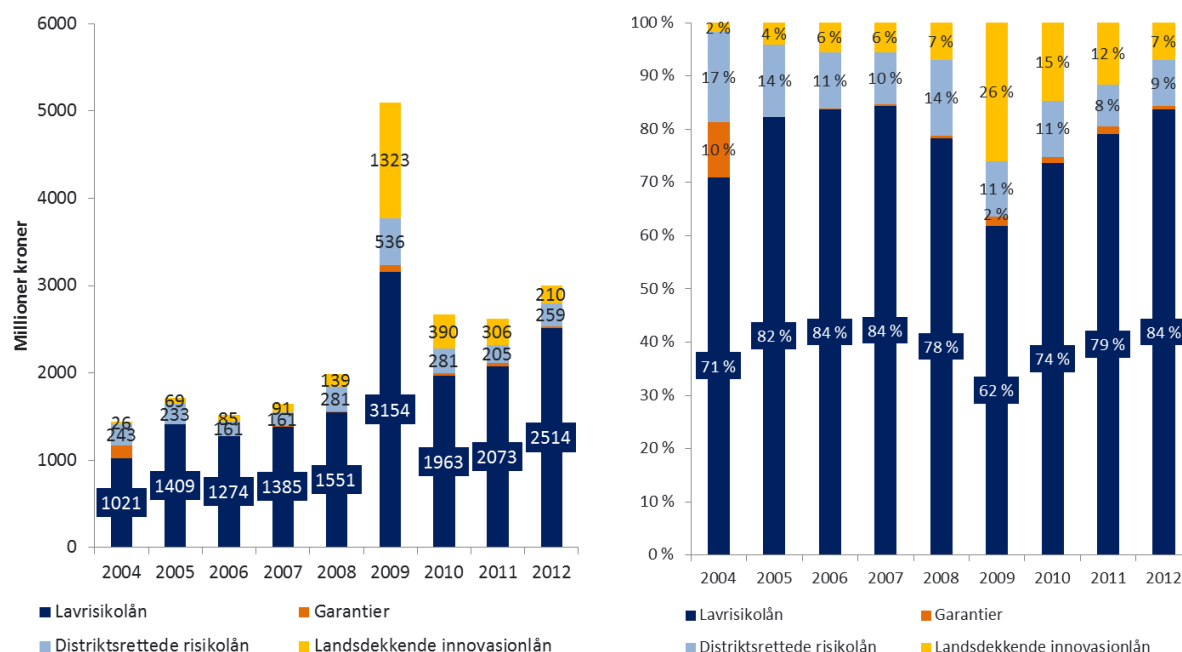
2.10.2. Utvikling i utlånsaktivitet

I 2004 hadde Innovasjon Norge nye utlån eller garantier for til sammen 1,4 milliarder kroner, i 2012 hadde dette beløpet økt til 3 milliarder kroner. Figuren under viser veksten i utlåns- og garantivolumene fra 2004 til 2012 hvor man ser en jevn økning med unntak av 2009. I toppåret 2009 utgjorde det årlige utlåns- og garantivolumet 5 milliarder kroner.

Ser man på utlåns- og garantivolumene som andel av alle lånene totalt utbetalt per år, har lavrisikolån utgjort mellom 70 og 80 prosent i perioden 2004 til 2012 med unntak av 2009 da andelen landsdekkende innovasjonslån økte kraftig. Noe som resulterte i at lavrisikolånenes andel falt til rundt 60 prosent.

¹⁸ I perioden 2010-2012 inkluderer porteføljen som refereres til som landsdekkende innovasjonslån alle Innovasjon Norges landsdekkende risikolån inkludert risikolån landbruk og lån fra statens miljøfond. Dette gjør imidlertid mindre utslag i statistikken.

Figur 8 Utlånsvolum innvilget per år i millioner kroner og utlånsvolum per år i prosent for de tre ordningene Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



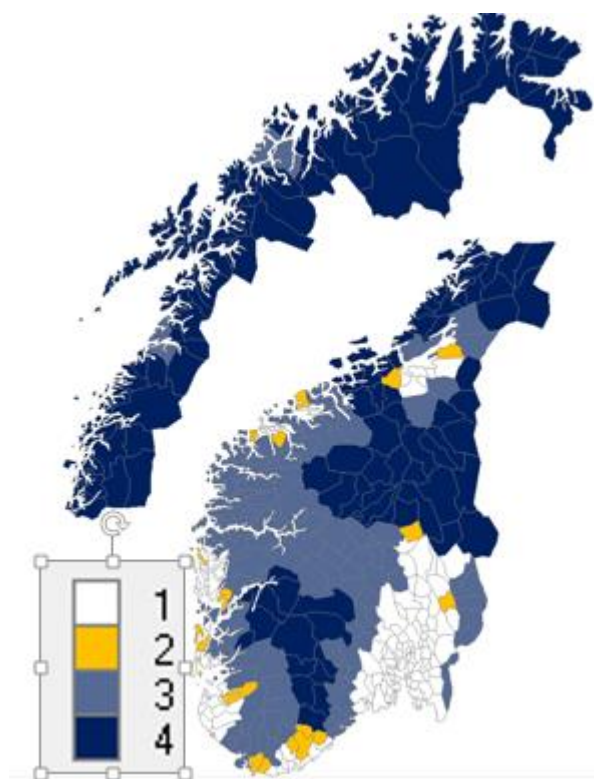
Den årlige utlånsporteføljen til lavrisikolån alene viser at de årlige utlånene har økt fra rundt en milliard i 2004 til rett i overkant av 2,5 milliarder kroner i 2012.

Ser vi nærmere på skillet mellom lavrisikolån til landbruk (LAL), fiskeflåten (GFL) og de generelle lavrisikolånene (LAV), har LAV hatt den laveste veksten målt i kroner fra 2004, med en økning på 200 millioner fra 2004 til 2012, men det var de generelle lavrisikolånene som fikk den høyeste veksten i utlånsvolum under de ekstraordinære bevilgningene i 2009. De generelle lavrisikolånene ble da tredoblet fra 500 millioner til 1,6 milliarder kroner. Landbruk har økt sine årlige utlånsvolum med omtrent 450 millioner kroner i perioden fra 2004 til 2012. Innenfor fisk finner man den sterkeste veksten med en økning på over 800 millioner fra 300 millioner i 2004 til rekordhøye 1,1 milliard i 2012. Det er grunn til å forvente at 2012 var et spesielt år med stor satsning på lån til fiskeflåten.

2.10.3. Regionalfordeling av virkemidlene

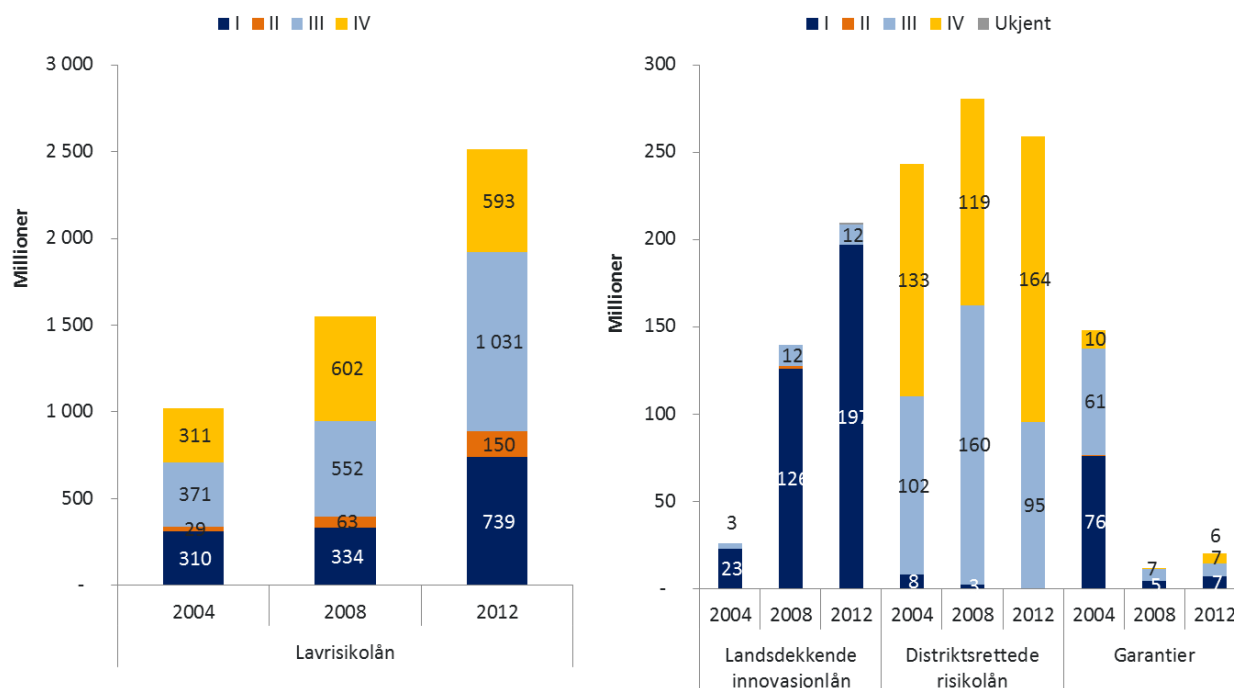
Ordningene som evalueres har ulik regional profil. Dette ser man tydelig når man studerer det regionale nedslagsfelt for de ulike ordningene. Kartet nedenfor viser inndelingen av alle norske kommuner i henhold til hvilket distriktpolitisk virkeområde de er definert som. Virksomhetene lokalisert i kommunene som ligger i sone III og IV faller inn under de distriktsrettede støtteordningene (distriktsrettede risikolån og distriktsrettede garantier).

Figur 9 Norgeskart i henhold til distriktspolitisk virkeområder Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet



I figurene under er utbetalt beløp innenfor de ulike ordningene fordelt på distriktspolitisk virkeområde. Volummessig utgjør lavrisikolån de klart største utbetalingene og de har en sterk distriktspolitisk profil, noe som stemmer godt overens med vår tolkning av målsetting. Fra 2004 til 2012 har det vært en endring i fordelingen lavrisikolån der over 300 millioner kroner ble innvilget i lån til virkeområde I i 2004 og 2008, var det en dobling til over 700 millioner kroner i 2012. Virkeområde II er det område som klart får minst støtte målt i kroner, men det består også kun av 20 kommuner til sammen. Lån til virkeområde III har doblet seg fra 2008 til 2012, i 2012 ble det innvilget lån for over 1 milliard kroner til dette området. Virkeområde IV er omtrent på samme nivå, rundt 600 millioner kroner i 2008 og 2012, en økning fra rundt 300 i 2004.

Figur 10 De ulike låneordningene fordelt på distriktspolitisk virkeområde i utbetalte lån og garantier 2004, 2008 og 2012
Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

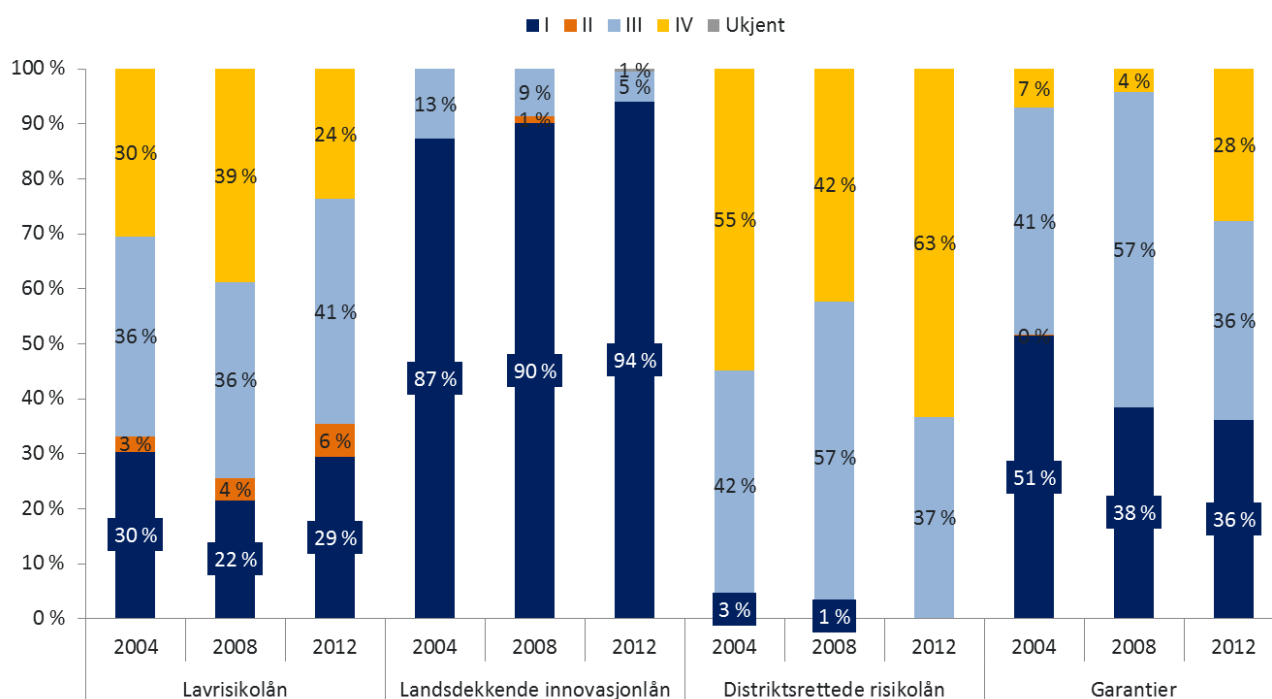


Ser man på de andre virkemidlene, figuren til høyre over, går de landsdekkende innovasjonslånene nesten utelukkende til virkeområde I. Det har også vært en kraftig vekst i bevilgningene av nye lån i perioden for denne låneordningen. De distriktrettede risikolånene hadde en økning i midler til virkeområde III i perioden 2004 til 2008, men denne falt igjen i 2012 til omtrent samme nivå som 2004. Lånetilsagn til virkeområde IV innenfor distriktrettede risikolån har vokst i perioden fra 130 millioner i 2004 til over 160 millioner i 2012.

Studerer vi søylene for garantier ser vi at 2004 var et år hvor det ble utstedt garantier av et meget stort omfang sammenlignet med 2008 og 2012. Fra 2008 og 2012 var det en sterk økning innen virkeområde fire som økte fra 500 000 til 5,5 millioner kroner.

Figuren under viser den prosentvise fordelingen av de ulike låneordningene og garantier på virkeområde. Landsdekkende innovasjonslån skiller seg ut der 80-90 prosent av lånene innvilges til bedrifter i virkeområde I. De distriktsrettede risikolånene har – som forventet – nærmest utelukkende hatt tildelinger mot virkeområde III og IV, hvor virkeområde IV utgjorde over 60 prosent i 2012.

Figur 11 Låne- og garantiordningene fordelt på distriktspolitisk virkeområde i prosent for årene 2004, 2008 og 2012 Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



2.11. Innovasjon Norges lånevirkosomhet i et nasjonalt perspektiv

Er det slik at Innovasjon Norge spiller en sentral rolle i det norske kredittmarkedet? For å besvare dette spørsmålet må man vurdere utlånsvirksomheten opp mot det totale utlånsvolum rettet mot næringslivet i Norge. I tabellen under har vi belyst dette forholdet. Den totale utlånsbalansen til ikke-finansielle foretak i Norge var i 2012 på 2461 milliarder kroner. Forretnings- og sparebanker sto for 906 milliarder kroner, og sett opp mot disse bankenes utlånsvirksomhet er Innovasjon Norges utlånsbalanse på beskjeden 1,7 prosent. Det er derfor god grunn til å hevde at Innovasjon Norges rolle er beskjeden i en nasjonal sammenheng.

Tabell 4 Utlånsbalanse til ikke-finansielle foretak (2012) Kilde: Finansielle sektorbalanser (SSB) og Innovasjon Norge

Utlånsbalanse til ikke-finansielle foretak (2012)

	Obligasjoner og sertifikater	Lån	Innovasjon Norges andel av utlånsvolum
Sum alle sektorer	134,6	2461	0,6 %
Forretnings- og spareban	7,4	905,9	1,7 %
Statlige låneinstitutt		26,1	59,0 %
Innovasjon Norge		15,4	100,0 %

Kilde: Finansielle sektorbalanser (SSB) og Innovasjon Norge

I Menon (2013) ser vi nærmere på omfanget av utlånsvirksomhet fra lokale og regionale og nasjonale banker til næringslivet. Her kommer det frem at de lokale bankene har en utlånsportefølje på 23 milliarder (da holder vi

lån til eiendomsselskaper utenom). Tilsvarende er låneporteføljen til de regionale bankene på 120 milliarder. Innovasjon Norges utlånsportefølje på nærmere 16 milliarder fremstår som betydelig i denne sammenhengen, men her må vi da justere for Innovasjon Norges utlån til eiendomsselskaper, som trekker tallene noe ned. Utlån til landbruk og den del av fiskeflåten som ikke er regnskapspliktige til Brønnøysundregistrene inngår heller ikke i våre registrerte utlånsvolumer fra lokale og regionale sparebanker.

3. Evalueringsmodell og datamateriale

Et viktig aspekt ved evalueringen knytter seg til hvordan låne- og garantiordningene håndteres i praksis og om det er "de riktige bedriftene" som mottar lån og garantier. I evalueringsslitteraturen er det fremhevet at riktig implementering er en forutsetning for måloppnåelse og realisering av effekter (Mohr, 1995)¹⁹. I SSØ sin rapport "Evaluering av statlige tilskuddsordninger" heter det blant annet: "Hvorvidt tilskudd og lån gir de resultatene som søkes oppnådd, vil avhenge dels av måten ordningen er utformet på og delvis av måten den er forvaltet på" (SSØ, 2007, s.3²⁰). En annen sentral del av evaluering er viet analyser som vurderer i hvilken grad ordningene har ført til positive effekter og resultater for aktørene i næringslivet. Hovedformålet med effektanalyser er å vurdere i hvilken grad effekter eller endret tilstand hos kunde eller bruker kan tilskrives låne- og garantiordningene. Det må derfor sannsynliggjøres et årsak - virkningsforhold mellom tiltaket og endring i tilstand hos bruker (SSØ, 2007).

I beskrivelsen av vårt evalueringsrammeverk kan det være instruktivt å starte med en figur som skisserer logikken rundt låne- og garantiordningene. I figuren under har vi plassert ordningen organisatorisk med målsettingen plassert øverst. Man bør lese figuren nedenfra og opp. Den store boksen i bunn representerer bedriftspopulasjonen i Norge. Den kan vurderes langs tre dimensjoner som står sentralt i ordningenes innretning: Risiko, næring, og region. Ut av denne populasjonen vil enkelte bedrifter egne seg bedre enn andre som kunder av ordningene. Det er Innovasjon Norges rolle å selektene kundene og samtidig sikre at bedriftene har kjennskap til verktøyene.

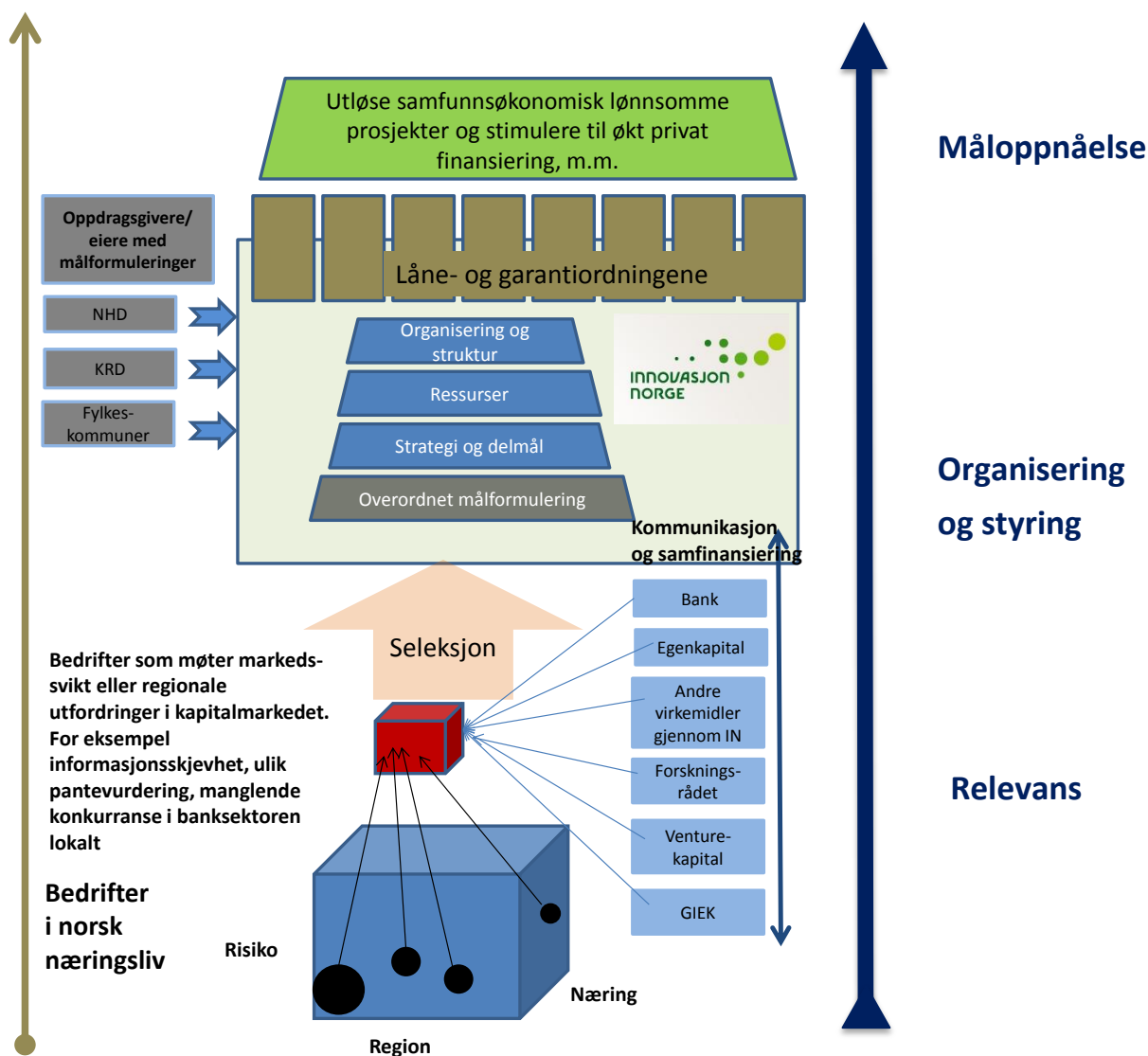
På høyre side har vi listet opp kilder til samfinansiering og det er et uttrykt mål at ordningene skal utløse privat kapital. Samtidig kan det være hensiktsmessig å finansiere prosjekter sammen med andre deler av virkemiddelapparatet. På venstre side har vi listet opp oppdragsgivere og eiere som setter rammer for hvordan ordningene organiseres og forvaltes. Boksene i trapesen beskriver sentrale elementer i organiseringen av ordningene i Innovasjon Norge. Alle disse elementene: Seleksjon av kunder, tilførsel av riktig mengde kapital, kapitalutløsning, organisering og styring av låneordningene, og tilførsel av relevant kompetanse til kundene, avgjør ordningenes bidrag til vekst og lønnsomhet i bedriftene.

Ytterst til høyre har vi satt opp tre sentrale begreper som evalueringen organiseres rundt: Låneordningenes relevans, styring og organisering (også betegnet som effektivitet), og ordningenes måloppnåelse (ofte betegnet som effekt). De er plassert i figuren basert på hvilke funksjoner/mekanismer de skal beskrive. Nedenfor går vi nærmere inn på disse tre evalueringspunktene.

¹⁹ Lawrence B. Mohr (1995): *Impact Analysis for Program Evaluation*, Sage Publications, California

²⁰ SSØ (2007), Evaluering av statlige tilskuddsordninger, SSØ 11/2007

Figur 12 Skisse som plasserer involverte aktører i henhold til logikken i låne- og garantiordningene



3.1. Vurdering av relevans, effektivitet, og måloppnåelse

Som skissert over, er det tre sentrale egenskaper ved offentlige virkemidler som bør vurderes i en evaluering: relevans, effektivitet, og måloppnåelse. Med dette som bakgrunn er det hensiktsmessig å benytte OECDs rammeverk for evalueringer av offentlige tiltak/virkemidler for utvikling og innovasjon. OECD-modellen skiller mellom disse tre sentrale elementene som må vurderes i en fulldekkende evaluering: Ordningenes relevans, ordningenes organisering og styring (også betegnet som effektivitet) og ordningens måloppnåelse (også kalt effekt). De tre elementene vil i denne evalueringen berøre følgende problemstillinger:

Relevans:

- Det samfunnsøkonomiske argumentet for ordningenes eksistens, herunder omfanget av markedssvikt
- Næringslivets faktiske behov for ordningene og hva slags kunder Innovasjon Norge treffer
- Tilgang på alternativ finansiering
- Ordningenes betydning i lys av ny bankregulering
- Ordningenes relevans knyttet til beredskapsperspektivet

Effektivitet, organisering og styring

- I hvilken grad det er konsistens mellom ordningenes faktiske utforming og målene med ordningene
- Kvaliteten på styring og organisering av arbeidet med ordningene
- Kompetansenivået og kompetansens relevans
- Kostnadseffektivitet: Hvor mye det koster å forvalte ordningene
- Hensiktsmessigheten i ordningenes rammer og prioriteringer
- Kvaliteten på daglig utlånspraksis og denne praksisens hensiktsmessighet

Måloppnåelse:

- Ordningens opplevde addisjonalitet og bidrag til innovasjon
- Virkemidlenes evne til å utløse privat kapital til prosjektene
- Ordningenes bidrag til vekst, lønnsomhet og overlevelse hos kundene
- Vurdering av alternativ anvendelse av ressursene
- Ordningenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet

OECDs evalueringsmodell har en innebygget hierarkisk struktur ettersom virkemidler med lav grad av relevans ikke vil kunne vurderes som hensiktsmessige selv om de er effektivt forvaltet. Dersom ordningen eksempelvis ikke er etterspurt, vil det være vanskelig å forsvare ordningens eksistens. Videre vil lav grad av måloppnåelse gjøre det lite relevant å vurdere ordningenes effektivitet, all den tid bruk av ressurser i alle tilfelle ikke bidrar til måloppnåelse. Denne presiseringen av evalueringshierarki viser seg å ha betydning i denne evalueringen ettersom ordningenes relevans synes å variere betydelig.

Det er viktig å tydeliggjøre at hver av ordningene som evalueres vil bli studert separat i lys av denne modellen ettersom de har ulike funksjonsformer og litt ulike målsettinger.

3.1.1. OECD-modellen og Heums åtte krav til gode offentlige virkemidler

Nærings- og handelsdepartementet og en rekke underliggende institusjoner har i den siste tid vært opptatt av å få vurdert næringspolitiske virkemidler innenfor et strukturert rammeverk. Her har man valgt å benytte seg

av Heum (2012) der det gis åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler. De åtte kriteriene er gitt ved:

Regjeringens åtte kriterier som næringspolitiske virkemidler bør vurderes mot:

1. Det må foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand.
2. Markedssviktens konsekvenser må være større enn kostnaden ved å gripe inn i markedet.
3. Virkemiddelet som implementeres må være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte.
4. Det skal være et klart definert mål på hva virkemiddelet skal bidra til.
5. Det må ikke være alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle virkemiddelets mål.
6. Utvalgskriteriene for når virkemiddelet vil bli brukt skal være tydelige og forutsigbare.
7. Det skal være enkelt å administrere virkemiddelet, slik at kostnadene med å ta det i bruk er små i forhold til gevinstene som oppnås.
8. Aktørene som søker å komme inn under virkemiddelet må kunne forvente en klar avgjørelse innen rimelig tid.

Vi forholder oss til disse åtte kriteriene ved å gjennomføre eksplisitte vurderinger av dem i evalueringen. For at denne drøftingen ikke skal bli for spredt, har vi valgt å gå gjennom listen for hvert av virkemidlene i det avsluttende kapittel 8.

Vi ser det som hensiktsmessig å gruppere disse åtte kriteriene under vurderingen av relevans, effektivitet og måloppnåelse. I tabellen under viser vi hvordan de åtte kriteriene kan sorteres inn i dette rammeverket.

Tabell 5 OECDs evalueringskriterier, Heums åtte kriterier for gode næringspolitiske virkemidler og evalueringsspørsmål i konkurransegrunnlaget

Evalueringskriterier	Evalueringspørsmål
RELEVANS: På dette punktet vurderes det hvorvidt virksomheten har forankring i et faktisk problem, om det er knyttet til et oppdrag (sentrale styringsdokumenter), og om aktiviteten er relevant for å nå målet. <u>HEUMs kriterier:</u> • Det må foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst • Markedssviktens konsekvenser må være store nok • Et klart mål for hva virkemiddelet skal brukes til (både relevans og effekt) • Virkemidlet som benyttes må være egnet til å korrigere for markedssvikten	Vurdere ordningene i lys av næringslivets behov. Skille tydelig mellom ulike typer kunder Vurdere markedssviktens omfang og potensialet i å gripe inn for å justere svikten for de tre brukergruppene Vurdere virkemiddelets plassering i virkemiddelapparatet og mulig overlapp og synergier med andre virkemidler Vurdere seleksjonskriteriene i forbindelse med utvelgelse av prosjekter.
EFFEKT: På dette punktet vurderer man hvilken effekt innsatsen har gitt. Vi vurderer med andre ord om målsettingene med strategien er oppfylt. <u>HEUMs kriterier:</u> • Et klart mål for hva virkemiddelet skal brukes til (både relevans og effekt) • Det må ikke finnes alternative virkemidler som bedre kan oppfylle målet	Vurdering av om det eksisterer et tydelig mål for ordningene. Vurdere ulike suksesskriterier for aktiviteten: Verdiskaping, lønnsomhet, innovasjon, sysselsettingseffekter, addisjonalitet etc., spesifisert for ulike kundegrupper Vurdere den samfunnsøkonomiske avkastningen opp mot alternative eller sammenlignbare virkemidler og anvendelser av skatteinntekter
EFFEKTIVITET: På dette punktet vurderer man i hvilken grad man kunne oppnådd bedre resultater eller lavere kostnader ved en alternativ innretning av støtten. <u>HEUMs kriterier:</u> • Seleksjonskriteriene for når virkemidlet skal anvendes må være tydelige og forutsigbare • Virkemidlet må være enkelt å administrere og være kostnadseffektivt • Samarbeidspartnere og leietakere må forvente klar og real avgjørelse innen rimelig tid	Vurdere Innovasjon Norges arbeid internt og samarbeid med eksterne aktører (blant annet banker). Vurdering av effektiviteten i interaksjon med andre deler av virkemiddelapparatet. Vurdere organisering og administrasjon av utlånsvirksomheten, for hver av ordningene og totalt sett. Vurdere om praksis er utformet slik at man velger å låne til de prosjekter som gir størst avkastning for samfunnet på sikt. Vurdere i hvilken grad effekten av virkemiddelet er en funksjon av hvordan ordningene er organisert

3.2. Utfordringer knyttet til måling av effekt

Evalueringen hviler på en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ metode. Mens kvantitative tilnærminger har sin styrke i å avdekke overordnede trender på en effektiv måte gir kvalitative intervjuundersøkelser en dypere kjennskap til problemstillingen som studeres.

Det er flere metodiske utfordringer knyttet til evalueringen av lavrisikolån, innovasjonslån og garantier. Hovedutfordringen, og noe som gjelder for de fleste evalueringer, er å finne en god kontrollgruppe for å kunne måle effekt. Dette gjelder særlig for innovasjonslån og garantier. For lavrisikolån stiller situasjonen seg noe annerledes fordi denne ordningen i stor grad ligner vanlig bankvirksomhet, og at man derfor kan finne en kontrollgruppe blant andre foretak med regulære private lån.

Når det gjelder effektmålingen av risikolån, og særlig landsdekkende innovasjonslån, er det mindre åpenbart hva som ville være en god sammenligningsgruppe. Denne utfordringen gjelder særlig for ordningens effekt på lønnsomhet, vekst og overlevelse. Vi har her valgt en triangulert tilnærming hvor vi sammenligner risikolånene opp mot tre forskjellige grupper av foretak: 1) foretak med privat banklån 2) foretak med egenkapitalfinansiering fra venturefond og 3) foretak uten lån. Ingen av disse gruppene forventes å være nøyaktig lik virksomhetene som får risikolån. Likevel, hver av disse gruppene har kjennetegn som det er interessant å måle innovasjonslånsporteføljen opp mot og som på hvert sitt vis vil gi oss merinformasjon om gruppen vi ønsker å studere. Hvordan den enkelte effektundersøkelse gjennomføres for hver av ordningene omtales nærmere i de relevante delkapitlene som omhandler effekt.

Forklaringsvariabler slik som geografi (distriktspolitisk virkeområde), næringstilknytning, anvendelse av finansiering (realinvestering eller drift), bedriftsstørrelse (salgsinntekter, ansatte) og alder på bedrift vil kontrolleres for i sammenligningen mellom foretak med lån fra Innovasjon Norge versus de overnevnte gruppene av andre foretak. Ordningene med spesifikke sektormandat vil således sammenlignes med en relevant kontrollgruppe.

Ellers er det en utfordring ved bruk av regnskapsdata at mens Innovasjon Norge normalt gir tilsagn på finansiering av et spesifikt prosjekt, så vil regnskapsdata måle hele bedriftens resultat, og ikke nødvendigvis det spesifikke prosjektet. For de virksomhetene hvor prosjektfinansieringen utgjør en liten andel av balansen vil det typisk være vanskelig å identifisere effekten som kommer fra det prosjektet som Innovasjon Norge var med på å finansiere. Dette søker vi å kontrollere for ved å kjøre robusthetstester på regresjonsanalysen gjennom å se hvilken effekt det har dersom man stiller minimumskrav til hvor stor finansieringen skal utgjøre av balansen for at virksomheten skal inngå i analysen.

Våre basisanalyser er basert på ikke-konsoliderte regnskap. Dette kan være en feilkilde i den grad at prosjektet som har mottatt finansiering fra Innovasjon Norge gjennomføres i et datterselskap og at man dermed ikke fanger opp denne virksomheten. Blant foretakene med landsdekkende innovasjonslån er det 15 prosent som er morselskap, mens dette er tilfellet for 8 prosent av foretakene som har mottatt distriktsrettede risikolån. Denne problematikken tar vi høyde for nettopp ved å stille et krav i effektundersøkelsen om at de foretak hvor lånet fra Innovasjon Norge utgjør en liten andel av balansen, og hvor det derfor er liten grunn til å forvente noen effekt fra lånet fra Innovasjon Norge, ekskluderes fra analysen. Ut ifra et slikt kriterium vil de større virksomhetene som er organisert som et konsern falle ut. Videre kan det være et problem ved å anvende konsernregnskap at man risikerer å inkludere mye aktivitet som ikke er relatert til prosjektet, inkludert aktivitet i utenlandske datterselskaper, jf. prosjekt versus bedrift problematikken diskutert ovenfor.

Videre er det en utfordring knyttet til å måle tilsagnenes addisjonalitet. I kundeeffektundersøkelsen måles dette ved å spørre bedriftene som har fått tilsagn om hvor viktig midlene fra Innovasjon Norge har vært for at prosjektet skulle gjennomføres. Vi kontrollerer dette resultatet ved også å spørre bedrifter som har søkt, men ikke fått midler fra Innovasjon Norge, om i hvilken grad prosjektet likevel ble gjennomført og hvordan det eventuelt ble finansiert. I denne typen spørreundersøkelser ligger det alltid en fare for at man får en seleksjonsskjevhet med hensyn til hvilke typer bedrifter som velger å svare på undersøkelsen. Vår oppfatning er imidlertid at spørsmålene er av en slik natur at det ikke er opplagt hvordan seleksjonsskjevheten skal slå ut. Det vil si at man hverken forventer at de som svarer er de foretakene som har hatt suksess eller de foretakene som har mislyktes med sitt prosjekt er overrepresentert.

Videre har tidligere studier vist at det er vanskelig å påvise i hvilken grad kapitalmangelen, dvs. kapitalmarkedssvikten, i distriktet er større enn andre steder (Stamland, Rud og Mjøs, 2008²¹). Vi vil tilnærme oss denne utfordringen gjennom å undersøke om det er slik at områder med lav tilstedeværelse av kredittinstitusjoner har en relativt større søkerandel hos Innovasjon Norge, og eventuelt om disse foretakene leverer på linje med andre foretak med lån fra Innovasjon Norge.

3.3. Datamateriale til grunnlag for evalueringen

3.3.1. Oversikt over kildemateriale

En grundig gjennomføring av evalueringsopplegget som er skissert over krever informasjon og data langs en rekke dimensjoner. I tabellen under går vi gjennom data- og informasjonsbehovet i evalueringen. I tillegg skisserer vi hva datamaterialet inneholder og hvordan det skal samles inn. Vær oppmerksom på at vi skisserer en rekke registerbaserte datakilder, der vi også inkluderer data for utlånsvirksomhet til SMBer fra ulike typer banker i alle landets kommuner. Denne datakilden er særlig interessant når man skal plassere Innovasjon Norges rolle i det regionale kapitalmarkedet.

Som beskrevet i tabellen anvender vi informasjon fra Innovasjon Norges kundedatabase, regnskapsdata og foretaksinformasjon fra Brønnøysundregistrene, utlånsdata fra Skatteetaten samt komplementære kilder fra blant andre SSB om bankers utlånsvolum og rentesatser til ikke-finansielle foretak. Utover dette vil det innhentes ny informasjon gjennom spørreundersøkelse til hhv. foretak som har fått tilsagn om lavrisikolån, innovasjonslån eller garantier og foretak som har søkt, men ikke har fått tilsagn, samt intervjuer med lokale og sentrale involverte parter hos Innovasjon Norge, med Innovasjon Norges eiere og relevante private banksjefer.

²¹ Stamland, Rud og Mjøs (2008), Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet, SNF-rapport nr. 15/08

Tabell 6 Oversikt over og beskrivelse av informasjonskilder og deres anvendelse i evalueringen

Type kilde	Informasjonskilde	Beskrivelse av innhold
Dokumenter og brev	Tildelingsbrev, styringsdokumenter og meldinger fra oppdragsgivere/eiere (NHD, KRD og Fylkeskommunene)	Målsetting, bevilgninger, ordningenes rasjonale, bevilgningsstørrelse, innretning på virkemidlene, også over tid.
	Styredokumenter, policydokumenter og strategidokumenter fra Innovasjon Norge knyttet til ordningene	Innovasjon Norges prinsipper for hvordan virkemidlene skal anvendes og hvilke kriterier som skal legges til grunn for bevilgning. Herunder endringer fra år til år.
Spørreundersøkelse	Egen spørreundersøkelse rettet mot kunder og søkere (også med avslag) til alle ordninger	Kartlegging av hvorfor kunden valgte å gå til Innovasjon Norge, om de har søkt kapital andre steder, om de har fått kapital andre steder, karakteristika ved prosjektet, og vurdering av sammenheng med senere vekst. Surveyundersøkelsen sendes ut til samtlige søkere gjennom perioden 2004-2012 der Innovasjon Norge har oppgitt en e-postadresse. Se oppsummering av spørreundersøkelsen under.
	Kundeeffektundersøkelsen (KEU) til Innovasjon Norge (Nordlandsforskning, Møreforsk, Oxford, Pöyry)	Her vil vi primært hvile på undersøkelsene 1 år etter tildeling (førundersøkelsene): Måling av virkemidlenes opplevde addisjonalitet, bidrag til økt innovasjon, økt kompetanse, sysselsettingseffekter, oppfølgingstilfredshet etc.
Register-Data	Kundedatabasen til Innovasjon Norge (2004-2012)	Oversikt over alle bevilgninger, type virkemidler, omfang, bedriftenes identitet, lokalisering og næringstilknytning, Innovasjon Norges vurdering av driftsrisiko, sikkerhet og innovasjonsgrad
	Regnskapsdata fra Menon/Brønnøysundregisteret	Økonomisk aktivitet i alle foretak i Norge Verdiskaping, omsetning, sysselsetting, omsetningsvekst Driftsmarginer, egenkapitalandel, likviditetsgrad i bedriftene
	Utlånsdata for norske banker fra Skattedirektoratet	Bankenes utlån til bedrifter, fordelt på bedriftsstørrelse, næring, kommune, banktype (nasjonal, regional, lokal), for årene 2006 og 2011.

	Dun & Bradstreet kreditt-rating	Kredittvurderinger av bedriftene
Intervjuer og workshops	Intervjuer med relevante representanter fra, NHD, KRD og fylkeskommunene	Erfaringer og føringer Intervju med 2-3 representanter fra NHD, 2 representanter fra KRD og representanter fra 3 fylkeskommuner
	Intervjuer med representanter for Innovasjon Norge	Organisering og styring av virkemidlene Intervjuobjekter: Adm dir, sjef for bankvirksomheten (kredittdirektøren), ansatte i FRES og kredittansvarlige ved åtte distriktskontorer.
	Intervjuer med representanter for banker	Informasjon om samspillet med Innovasjon Norge. Om Innovasjon Norges kompetanse. Behovet for ordningene, potensiell konkurranse. Intervju med over ti banksjefer, for det meste fra lokalbanker.
	Halvdags workshop med Innovasjon Norge, NHD, KRD og fylkeskommuner	Tema: Vurdering av Innovasjon Norges utlånsvirksomhet opp mot privat bankvirksomhet.
Makro-tall	Diverse informasjon om finansmarkedene og makroøkonomiske forhold	Renteutvikling i ulike type banker, utviklingen i kredittmarkedet (volumer) i ulike regioner og for ulike bedriftstyper. Mm. Tapsnedskrivning

3.3.2. Nærmere om spørreundersøkelsene

Spørreundersøkelsene består av tre forskjellige spørreskjemaer der ett var utformet for de som har fått innvilget lavrisikolån, ett for de som har fått innvilget et risikolån eller en garanti, og et for de kundene som hadde fått avslag på søknaden sin. Det er en noe forskjell på spørreskjemaet som ble sendt til de som har fått innvilget lavrisikolån og de som har fått innvilget risikolån/garantier.

Det er mange av kundene som enten har fått flere virkemidler eller samme virkemiddel flere ganger over hele perioden. For å sikre at ingen fikk flere enn ett spørreskjema gjorde vi en prioritering. De ulike ordningene ble rangert, og risikolån fikk høyest rangering. Så fulgte garantier og til slutt lavrisikolån. Det betyr at dersom en bedrift har fått flere lån på samme prosjekt (for eksempel et risikolån og et lavrisikolån) så får denne bedriften spørreskjemaet for risikolån/garanti.

Dersom en kunde har fått flere lån/garantier over perioden (for eksempel et risikolån i 2006 og et lavrisikolån i 2007) så fikk kunden også i dette tilfellet spørreskjemaet for risikolån/garanti. Deretter ble lånene/garantiene rangert etter år. Dersom en bedrift hadde fått flere lån av samme type (for eksempel et lavrisikolån i 2005 og et lavrisikolån i 2007) så er det det tidligste prosjektet som det ble søkt lån til det spørres om.

For å sikre oss at kunden kjente igjen prosjektet og låneengasjementet, ble prosjektnavnet og tildelingsåret ført opp på spørreskjemaets begynnelse. Dette er en unik løsning tilbudt gjennom Questback og den viste seg å fungere godt. Vi hadde ikke ventet en responsrate på rundt 40 prosent, når mange av engasjementene er nærmere 10 år gamle. Vi tror at den beskrevne løsningen i Questback kan forklare den høye responsraten.

Deskriptiv statistikk fra spørreundersøkelsen er oppgitt i tabellen under.

Tabell 7 Oppsummering av deltakelse fra spørreundersøkelsen

	Antall inviterte	Antall svar	Responstrate
Lavrisikordningen	1597	679	43 %
Risikolån/garantier	1188	443	37 %
Kunder med avslag	753	243	32 %
Totalt	3538	1365	39 %

Det ble sendt ut totalt 3500 spørreskjemaer fordelt på de tre ulike spørreskjemaene. Responsraten var i snitt 39 prosent.

4. Evaluering av lavrisikolån

De landsdekkende lavrisikolånene er en selvfinansiert ordning som har mange likhetstrekk med utlån fra private banker. Lavrisikolånene er i all hovedsak en videreføring av låneordningene gjennom Fiskarbanken, Landbruksbanken og Industribanken. Disse statsbankene ble først slått sammen i SND-systemet, og porteføljen av lån ble deretter videreført inn i Innovasjon Norge i 2004.

Lavrisikolån fra Innovasjon Norge er et landsdekkende tilbud til bedrifter i alle næringer og bransjer. Innovasjon Norge har et spesielt fokus på distriktene og typiske distriktsnæringer, herunder et særlig ansvar for å ivareta finansiering av virksomheter innenfor fiskeri og landbruk. På grunn av den fremtredende rollen som disse to sektorene spiller og det faktum at lånene til landbrukssektoren har spesielle vilkår, må evalueringen til en viss grad skille mellom de tre segmentene landbruk, fiske og generelle lavrisikolån.

Finansiering med lavrisikolån skal dekke virksomhetenes behov for langsiktig lånefinansiering, det være seg til anleggsmidler men også til kapitalstyrking, internasjonalisering og utviklingsaktiviteter. Lånene som inngås har en løpetid på maksimalt 25 år. Lånet kan gis med fast eller flytende rente og med lang løpetid tilpasset bedriftens behov. Det tilbys ulike rentebindingsalternativ og rullerende lån. Lånebetingelsene bestemmes av engasjementets risiko og sikkerhet. For landbrukslånene er det et fast rentepåslag, uavhengig av sikkerhet og risiko. Lavrisikolån skal gis til bedrifter med tilfredsstillende økonomi og betryggende sikkerheter, hovedsakelig ved pant, garantier og kausjon.

At ordningen skal være selvfinansierende innebærer at rentemarginene må være høye nok til å dekke påslag til staten (0,4 prosent), administrasjonskostnader, tap på utlån og eventuelle krav til utbytte til eier. En andel av eventuelle overskudd går tilbake til Nærings- og handelsdepartementet. Utbyttet kan imidlertid maksimalt utgjøre 75 prosent av overskuddet og er dessuten begrenset oppad til statens gjennomsnittlige innlånsrente for året multiplisert med ordningens innskuddskapital.

Innovasjon Norge har som målsetting å bidra til å utløse privat kapital gjennom utlånsvirksomheten. Dette kan enten skje gjennom tilførsel av kapital i samarbeid mellom bank eller gjennom tilførsel av privat egenkapital. Samarbeid med andre banker er særlig relevant der prosjektene som skal finansieres er store og bankene har behov for å dele risiko.

Innovasjon Norge utformer utlånsstrategien og utlånspraksis en gang i året i et policy-rettet styrenotat. I notatet for 2012 gis det følgende presiseringer for lavrisikolånene:

- Hovedregelen er at Innovasjon Norge utbetaler lån først etter at prosjektet er ferdigstilt. Dette har ikke vært tilfelle for Innovasjon Norges lån til landbruket. Dette endres nå: Dersom debitor for et landbrukslån er et aksjeselskap eller annen type selskap med begrenset ansvar, eller landbruksinvesteringen som finansieres er 5 mill. kroner eller mer, skal låntaker normalt etablere en egen byggelånsfinansiering i bank for prosjektet. Dette betyr at Innovasjon Norge normalt ikke skal delutbetale lån i slike saker.
- Pris på lavrisikolån tilpasses markedet og kalkulert risiko i engasjementet.
- Innovasjon Norge skal ikke utøve aktiv priskonkurranse mot andre banker.
- Lavrisikolån kan tilbys som serielån eller annuitetslån, men normalt serielån.
- Maksimal løpetid på lån til bygg er normalt ikke lenger enn 25 år inklusive avdragsfrie perioder og 10 år til maskiner og utstyr. Maksimal løpetid på lavrisikolån er normalt ikke lenger enn 25 år inklusive avdragsfrie perioder og 15 år på risikolån/innovasjonslån. Avdragstiden på lån skal for øvrig tilpasses

levetiden (nedskrivningstiden) på de investeringer som finansieres. Finansiering av utviklingsprosjekter baseres normalt på at nedbetalingstiden er tilpasset kontantstrømmene i prosjektet.

- Maksimalt engasjement for lavrisikolån er 200 mill. kroner pr konsern og 100 mill. kroner pr kunde.
- Pantets verdi skal vurderes ut fra antatt verdi ved tvangsrealisasjon multiplisert med en faktor (inntil 0,8 ("80 % regelen"). For lån til landbruket hvor låntaker har personlig debitoransvar skal lån sikres innenfor 90 % av godkjent landbrukstakst.
- Landbrukslån skal bare gis når sikkerhetsrisikoen er kodet til 1. Landbrukslån med andre sikkerhetskoder skal gis som ordinære lavrisikolån; alternativt som risikolån.
- Gjennomsnittlig rentemargin for nye lavrisikolån (LAV og GFL) skal være minst hhv 1,6 og 1,7 % - poeng. Minste rentemargin på nye lavrisikolån er fortsatt 1 % - poeng.

4.1. Tredelingen av porteføljen mellom landbruk, fiskeflåte og generelle lavrisikolån

Omfanget av utlån til de tre segmentene landbruk, fiske og generell styres gjennom Innovasjon Norges policy. I policy for 2013 heter det:

«I løpet av 2012 har lån til landbruket blitt den største lånegruppen innenfor lavrisikolåneordningen med en andel på 36 % av totale utlån på 12,5 mrd. kroner. Lån til fiskeflåten andel har i løpet av 2012 økt til 30 %, mens øvrige lavrisikolån nå utgjør 34 %. Nye lån til landbruk og fiskeflåte i 2012 var hhv 872 og 1 058 mill. kroner, mens målet for tilsagnsvolum var hhv 600 og 800 mill. kroner. Det ønskes noe mindre av tilsagnsvolum i 2013 til landbruk og til dels også til fiskeflåte.

Nærings- og handelsdepartementet legger ingen føringer på hvordan midlene som bevilges til lavrisikolån skal fordeles i forhold til næringer. Dette indikerer at Innovasjon Norge i betydelig grad kan legge strategiske føringer for hvor lånene skal gå. Når det gjelder lavrisikolån til landbruk har Innovasjon Norge ønsket å ha en viss andel av disse utlånene i porteføljen siden risikoen er lav. På den måten kan man akseptere noe høyere risiko på de generelle lavrisikolånene (men fortsatt operere i lavrisikosegmentet for hele porteføljen). Det er også mulig at Innovasjon Norge velger denne tredelingen for å i størst mulig grad tilfredsstille politiske mål.

4.2. Utlån fordelt på fylke, næring og bedriftsstørrelse²²

I underkant av 40 prosent av de totale innvilgede lånebeløpene i perioden 2004-2012 har gått til de generelle lånene, mens lån til fiskeflåten utgjør i underkant av 35 prosent og landbruk i underkant av 30 prosent.

Tabell 8 Innvilgede lavrisikolån i kroner (perioden 2004-2012) og prosentvis fordeling mellom de tre typene lån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

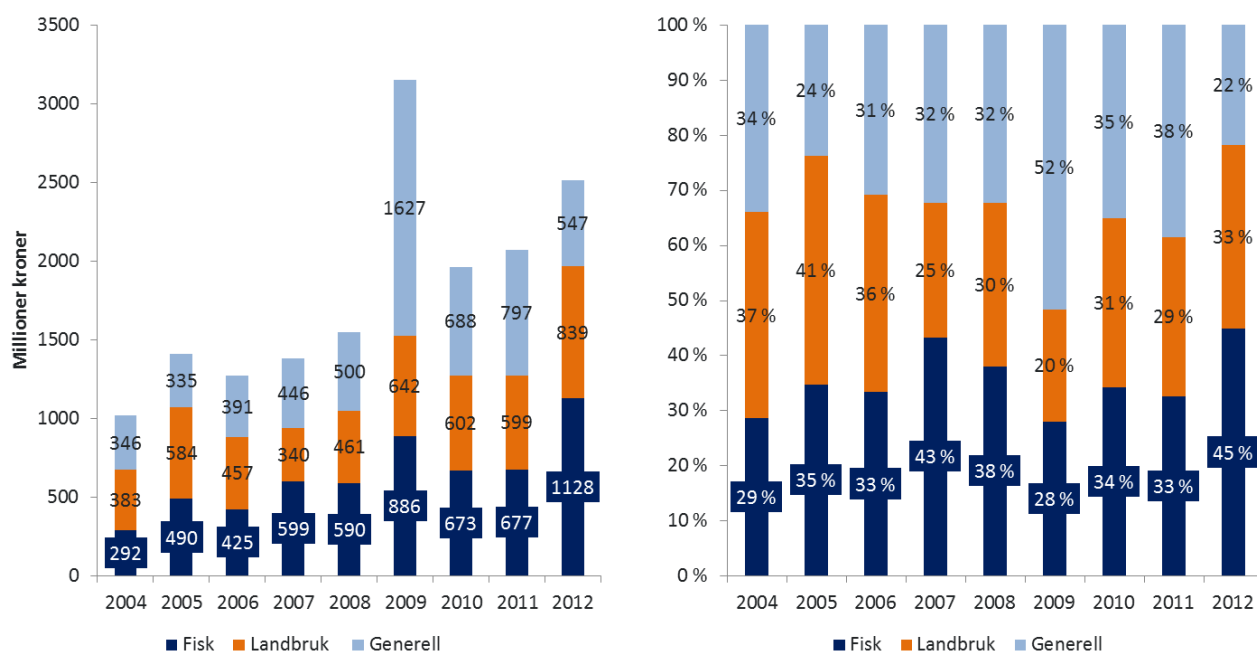
	Innvilget beløp	Prosentandel
Fisk	6 897 240 965	34.4
Generell	7 568 788 958	37.7
Landbruk	5 585 523 737	27.9
	20 051 553 661	

²² Alle tall i denne gjennomgangen er basert på tilsagn, fratrasket annullerte beløp og trukkede prosjekter.

Antall innvilgede lån har i perioden fra 2004 til 2012 variert fra laveste i 2011 med 629 innvilgede til toppåret i 2009 med 818 tildelninger, med en økning på 168 fra 2008 til 2009.²³ Den høye låneaktiviteten i 2009 knytter seg til den ekstraordinære lånepakken fra regjeringen i forbindelse med finanskrisen.

Over tid ser vi at landbrukslånene har fått en noe lavere andel av totale utlån, mens generelle lån har økt sin andel. I 2012 ble det tildelt store lån til fiskeflåten. Vi ser med andre ord at Innovasjon Norge gradvis dreier fokuset mot lavrisikolån til andre næringer, som industri og tjenester.

Figur 13 Utlånsvolum av lavrisikolån innvilget per år fordelt på type i millioner kroner og i prosentvis andel Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



²³ I perioden fra 2009 har det vært betydelig lavere tildelingsprosent enn de siste årene før finanskrisen, selv om antall søknader (med unntak av 2009) ikke er spesielt mye høyere enn årene før finanskrisen.

Tabell 9 Fordeling av lavrisikolån utenom fiskeri og landbruk (tildelt over perioden 2004-2012, 1000 kr) Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Summer av Innvilget beløp		
Næringsinndeling	Lavrisiko	
B - Bergverksdrift og utvinning	58 620 000	1,1 %
C - Industri	2 666 103 625	52,1 %
D - Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsf	51 092 000	1,0 %
E - Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirks	106 208 000	2,1 %
F - Bygge- og anleggsvirksomhet	70 050 000	1,4 %
G - Varehandel- reparasjon av motorvogner	84 201 333	1,6 %
H - Transport og lagring	536 403 602	10,5 %
I - Overnattings- og serveringsvirksomhet	297 670 100	5,8 %
J - Informasjon og kommunikasjon	6 500 000	0,1 %
K - Finansierings- og forsikringsvirksomhet	20 800 000	0,4 %
L - Omsetning og drift av fast eiendom	929 785 309	18,2 %
M - Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyt	71 410 000	1,4 %
N - Forretningsmessig tjenesteyting	31 457 000	0,6 %
P - Undervisning	9 640 000	0,2 %
Q - Helse- og sosialtjenester	73 491 700	1,4 %
R - Kulturell virksomhet, underholdning og frii	68 926 333	1,3 %
S - Annen tjenesteyting	13 650 000	0,3 %
X - Uspesifisert	25 308 000	0,5 %
Totalsum	5 121 317 002	

I tabellen over fordeler vi generelle lavrisikolån på ulike næringer. Tabellen viser at over 50 prosent av midlene går til industri, mens transport og lagring tar imot drøye 10 prosent av lånene. Vi ser tegn til at mye av industrifinansieringen knytter seg til verft og næringsmiddelproduksjon.

Det er kanskje overraskende at nærmere 20 prosent av låneporteføljen er kanalisert til eiendomsnæringen, men her skal man være klar over at mange andre typer foretak organiserer sine eiendeler i slike eiendomsselskaper, og at lånene gjerne knyttes til der hvor eiendelene ligger. Hotell- og restaurantnæringen står for ca. 6 prosent av porteføljen. Tjenestenæringene ellers er i liten grad inne med lån hos innovasjon Norge. Vi ser med andre ord tegn til at kunnskapsbaserte tjenestebedrifter og teknologiselskaper bruker denne låneordningen lite og sjelden. Dels knytter dette seg til at lavrisikolånene har fokus på lånesikkerhet, noe slike bedrifter sjelden kan tilby.

Tabell 10 Innvilgede lån, antall innvilgede lån og gjennomsnittlig lånestørrelse (i millioner kroner per lån) Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

	Innvilgede lån (sum i millioner kroner) fratrukket annullert				Antall innvilgede lån (fratrukket annullerte)				Gjennomsnittlig lånestørrelse (mill kroner per lån)			
	Fisk	Landbruk	Generell	Totalt	Fisk	Landbruk	Generell	Totalt	Fisk	Landbruk	Generell	Totalt
Akershus		169	52	221		87	6	93		1.9	8.7	2.4
Aust-Agder	24	183	55	261	9	123	18	150	2.6	1.5	3.0	1.7
Buskerud		131	151	283		62	15	77		2.1	10.1	3.7
Finnmark	463	207	164	833	286	233	70	589	1.6	0.9	2.3	1.4
Hedmark		812	305	1 117		369	76	445		2.2	4.0	2.5
Hordaland	811	359	628	1 799	85	240	57	382	9.5	1.5	11.0	4.7
Møre og Romsdal	1 480	379	1 401	3 260	121	243	142	506	12.2	1.6	9.9	6.4
Nord-Trøndelag	19	387	392	798	6	267	108	381	3.2	1.4	3.6	2.1
Nordland	637	102	433	1 172	242	105	45	392	2.6	1.0	9.6	3.0
Oppland		122	123	244		69	19	88		1.8	6.4	2.8
Oslo		8	23	31		4	4	8		2.0	5.7	3.8
Rogaland	195	242	186	624	39	134	37	210	5.0	1.8	5.0	3.0
Sogn og Fjordane	776	49	396	1 221	63	35	28	126	12.3	1.4	14.2	9.7
Sør-Trøndelag	105	418	457	980	49	297	43	389	2.1	1.4	10.6	2.5
Telemark	6	180	172	358	4	124	52	180	1.5	1.5	3.3	2.0
Troms	979	433	435	1 847	242	586	53	881	4.0	0.7	8.2	2.1
Vest-Agder	223	209	72	504	56	98	15	169	4.0	2.1	4.8	3.0
Vestfold	12	216	58	287	8	80	13	101	1.6	2.7	4.5	2.8
Østfold	29	301	258	588	28	135	15	178	1.0	2.2	17.2	3.3
Totalt	5 761	4 907	5 760	16 428	1 238	3 291	816	5 345	4.7	1.5	7.1	3.1

I tabellen over presenterer vi fylkesfordelte tall for lånevirkksomheten (lavrisikolån). Lån til fiskeflåten har i stor grad gått til Møre og Romsdal, Troms, Hordaland, Sogn og Fjordane, og Nordland. Sogn og Fjordane har en litt større andel enn det man skulle forvente. Fiskerinæringen er forholdsvis stor i Sogn og Fjordane og spesielt innenfor linefiske. En stor del av linefiskerederiene er hjemmehørende i Sogn og Fjordane. En representant fra distriktskontoret til Innovasjon Norge kan fortelle at det har skjedd store strukturendringer i denne flåtegruppen som følge av et nytt regelverk i forhold til kvoter. Det er nå mulig å samle flere kvoter per båt. Dette har ført til en økt nybygging av større fartøy tilpasset de nye kvotereglene, og Innovasjon Norge har vært aktiv i finansieringen av både nybygg og kjøp av kvoter. Dette kan være med på å forklare den relativt store utlånsandelen til fiskeflåten i Sogn og Fjordane.

Innen landbruk dominerer fylkene Hedmark, Troms, Trøndelagsfylkene, Møre og Romsdal, og Hordaland. Her er det verd å merke seg at Troms er et fylke med lite landbruksaktivitet, men at en forholdsmessig stor del av låneporteføljen er innvilget til landbruk. Distriktskontoret i Troms vektlegger at dette forholdet knytter seg til en lang historie med en aktiv utlånsaktivitet rettet mot denne sektoren. Bankene i regionen har tradisjonelt ikke ønsket å engasjere seg i langsiktig finansiering til landbruket. Dette er i kontrast til Nordland, der private banker i større grad har tatt en sterkere rolle som långiver i bygningssaker i landbruket. Representanten fra Innovasjon Norge i Troms mener at bankene nå i større grad ønsker å styre sin rolle inn mot landbrukssektoren.

Fylker som har særlig høy aktivitet knyttet til generelle lavrisikolån er Møre og Romsdal, Troms, Hordaland, Trøndelagsfylkene og Sogn og Fjordane.

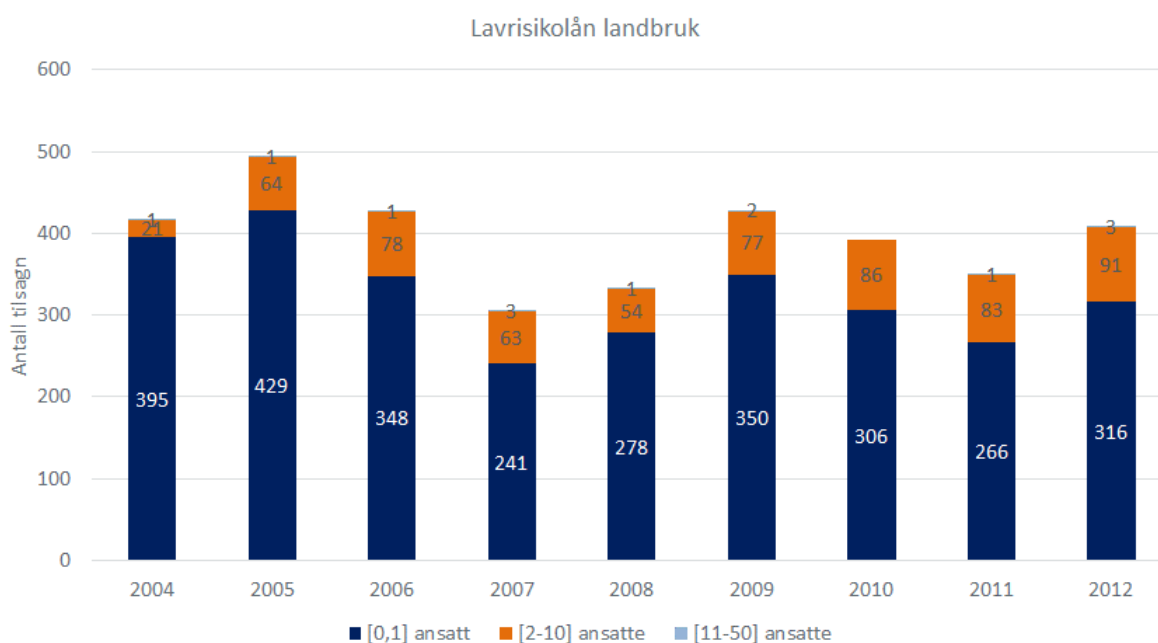
Til tross for at lavrisikolånene er landsdekkende ser vi tydelig tegn til en regional opphoping av utlånsaktiviteten til fylkene Møre og Romsdal, Troms, Sogn og Fjordane og til en viss grad Hordaland og Trøndelagsfylkene. Den fylkesvise fordelingen av tilsagn kan ikke utelukkende forklares ut fra økonomisk størrelse og distriktsdimensjonen, til det er variasjonen for stor. Mye av variasjonen kan sannsynligvis knyttes til at disse distriktskontorene er gjennomgående mer aktive på utlånsiden og at de over tid har opparbeidet

seg en rolle i fylkets næringsliv som gjør at etterspørselen er høyere enn andre steder. Møre og Romsdal har en næringsstruktur der de største næringene er svært kapitalkrevende, og derfor er det naturlig at de har en stor del av utlånsmassen. Representanten fra distriktskontoret i Møre og Romsdal indikerer også at de har opplevd at bankene har blitt noe mer restriktive med å gi langsiktige lån de siste årene. For Troms er den store utlånsandelen knyttet til landbrukslån og lån til fiskeflåten, og Innovasjon Norge i Troms har tradisjonelt vært en viktig aktør i disse næringene, og de private bankene har vegret seg for å gå inn i disse næringene.

Nordland har mye mindre utlån relativt til Troms og Finnmark. Dette henger sammen med at regionale banker i Nordland har vært mer villig til å låne til disse næringene. Rogaland har også en relativt liten utlånsandel av lavrisikolånene. Dette kan henge sammen med at det er et velfungerende bankvesen i Rogaland. Det er mange banker og stor konkurranse og dermed en liten grad av markedssvikt. I tillegg har ikke Innovasjon Norge tradisjonelt blitt benyttet i like stor grad i denne regionen som i andre regioner.

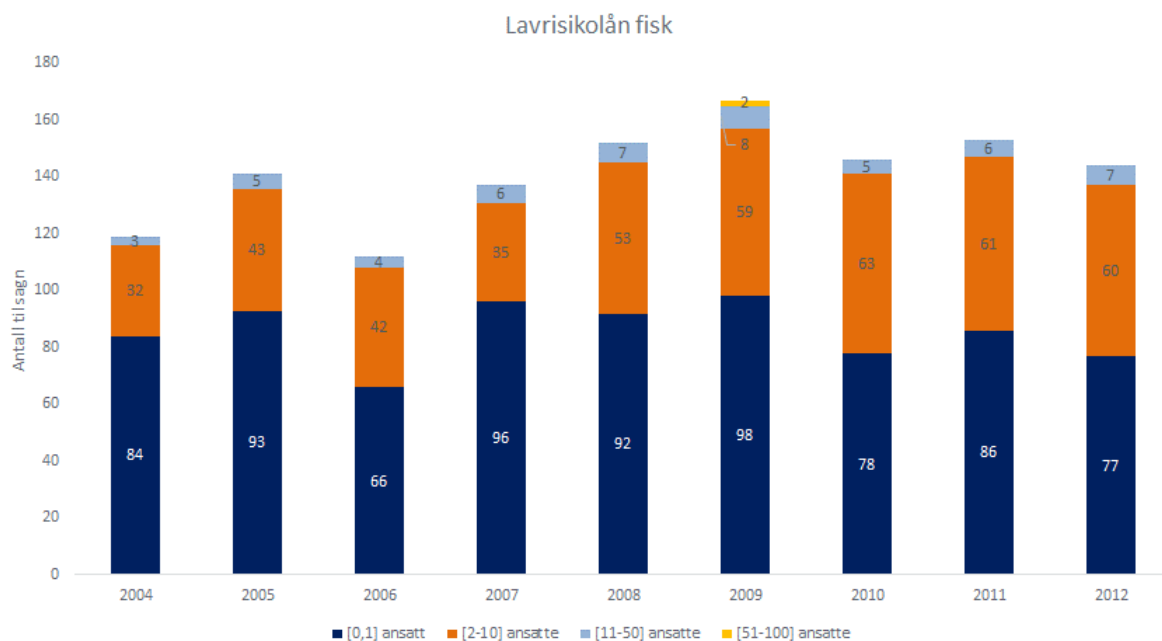
Figuren nedenfor viser antall lavrisikolån til landbruk over tid fordelt etter størrelsen på virksomheten målt ved antall ansatte. De fleste av landbrukene er små med 1 ansatt. Vi ser imidlertid en tendens over til at en større andel av gårdsbrukene som får lavrisikolån har flere ansatte. I 2004 hadde 95 prosent av virksomhetene en eller færre ansatte. I 2012 var andelen redusert til 77 prosent. Dette henger nok også sammen med at gårdsbrukene generelt har blitt større over den siste 8-årsperioden som følge av en konsolideringstrend innen næringen, men kan også være et uttrykk for at Innovasjon Norge retter seg i større grad mot konsoliderte bruk.

Figur 14 Antall tilsagn på lavrisiko til landbruk over tid fordelt på størrelseskategori ansatte Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



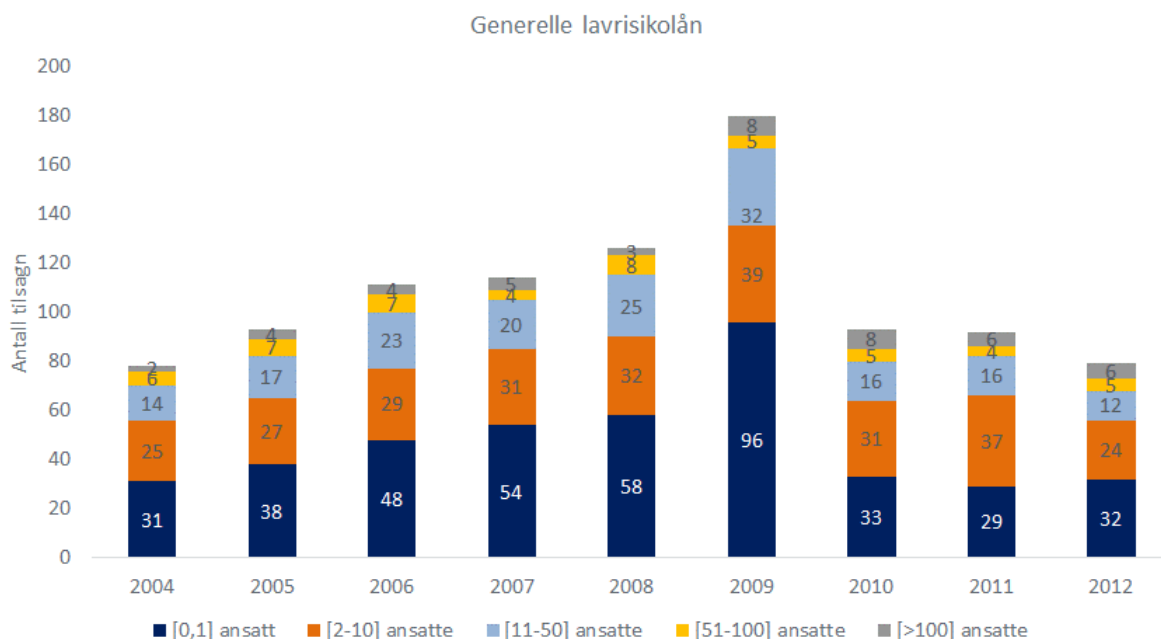
Figuren nedenfor viser antall lavrisikolån til fiskeflåten, størrelsen på virksomheten målt ved antall ansatte. Nærmere 60 prosent av lånene går til virksomheter med 1 ansatt. En håndfull av lånene har gått til større foretak med 11 til 50 ansatte. I forbindelse med finansuroen i 2009 ble det også gitt to større lavrisikolån til virksomheter med 50 til 100 ansatte.

Figur 15 Antall tilsagn på lavrisikolån til fiskeflåten over tid fordelt på størrelseskategori ansatte Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Figuren nedenfor viser samme fordeling for generelle lavrisikolån over tid. Den dominerende sektoren her er industriforetak med særlig fokus på næringsmiddelindustri relatert til primærnæringene. Sammenlignet med fiske og landbruk er bedriftene som får lavrisikolån i de øvrige sektorene jevnt over større. Over tid har om lag 40 prosent av bedriftene hatt 1 ansatt, i underkant av 30 prosent har 2-10 ansatte, nærmere 20 prosent har mellom 11 og 50 ansatte, 5 prosent har 50-100 ansatte og 5 prosent har over 100 ansatte. Dette mønsteret er også relativt stabilt over tid, men med en økning store bedrifter med over 100 ansatte i perioden 2009-2012. Det er litt overraskende at så mye som 40 prosent av lånene går til bedrifter med 1 eller færre ansatte. Dette kommer vi tilbake til senere i evalueringen.

Figur 16 Antall tilsagn generelle lavrisikolån over tid fordelt på størrelseskategori ansatte Kilde. Innovasjon Norges kundedatabase



4.3. Evaluering av ordningens relevans

Låne- og garantiordningene som evalueres har oppstått over lang tid, som følge av et ønske om å oppnå en rekke samfunnsmessige målsetninger som det private kapitalmarkedet ikke greier å oppnå på egenhånd. I dette delkapittelet går vi nærmere inn på i hvilken grad lavrisikolån fremstår som et relevant virkemiddel, gitt de målsettinger som er angitt i kapittel 2. Det er særlig viktig å merke seg at man vektlegger målsettingen om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Samtidig skal ordningene motiveres ut fra en påvist markedssvikt.

Et annet viktig element er at lavrisikordningene ikke skal inneholde et subsidieelement. Ordningens relevans må derfor vurderes ut fra behovet for en statlig låneinstitusjon som opererer på kommersielle vilkår.

4.3.1. Markedssvikt i markedet for ordinære kreditter

For å vurdere behov for finansieringsordninger med offentlig deltagelse er det nødvendig, men ikke tilstrekkelig å sammenholde tilbud og etterspørsel etter kapital. Dersom det viser seg at etterspørselen etter kapital er større enn tilbudet definerer man det ofte som en kapitalmangel. Kapitalmangel kan skyldes en markedssvikt, dvs. at lønnsomme investeringsmuligheter ikke oppnår finansiering, men mangelen kan også være ønsket, i den forstand at ulønnsomme eller dårlig sikrede prosjekter ikke får finansiering. Slik sett vil det alltid være foretak som opplever kapitalmangel.

Avveining mellom avkastning og risiko er primært knyttet til investorers beslutning om å igangsette ett enkelt prosjekt. For banker er kredittbeslutningen i større grad et spørsmål om tilgang til god pantesikkerhet og låntakers gjeldsbetjeningssevne. Dersom sikkerheten er lav og eller risikoen er høy vil banken enten avslå å gi lån eller legge på et rentepåslag. Denne praksisen følger Innovasjon Norge i sin utlånspolitikk for lavrisikolån.

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

En samfunnsøkonomisk legitimering av offentlig inngripen krever både en form for markedssvikt, samt at det finnes offentlige virkemidler som egner seg til å rette opp i disse markedsimperfeksjonene som er oppsummert i Heums 8 kriterer, (Heum, 2012).

Regionale informasjonsskjevheter som markedssvikt:

Etterspørselssiden og finansieringssiden har forskjellig informasjon om foretakets muligheter til suksess. Dette problemet er voksende med bedriftens umodenhet. Kombinasjonen av mangelfull informasjon og begrensede eiendeler for banken å ta pant i, gjør det vanskelig og kostbart for potensielle kreditorer å skille de gode bedriftene fra de dårlige hvilket kan føre til at ingen av bedriftene får finansiering i det hele tatt (Akerlof, 1970²⁴). Det er også forhold som tilsier at geografi kan være en faktor i forhold til asymmetrisk informasjon. Foretak lokalisert i små samfunn kan ha en ulempe dersom det er for lite til at det er økonomisk grunnlag til at banker eller andre kredittinstitusjoner kan drive lønnsom finansieringsvirksomhet derfra. Lokale kredittinstitusjoner spiller en viktig rolle gjennom å samle og analysere informasjon om bedriftene og på den måten bidra til å redusere informasjonsasymmetrien. Desto mer lokalkjennskap en bank har til det lokale næringslivet desto mindre vil asymmetrisk informasjon være et problem. Foretak lokalisert i områder hvor det ikke er økonomisk grunnlag for tilstedeværelse av lokale finansieringsinstitusjoner vil således ha klar ulempe ved at det ikke finnes kreditorer med et informasjonsfortrinn. Denne problemstillingen drøfter vi nærmere i kapittelet under, om manglende banktilbud i distriktene.

Sektorvise informasjonsskjevheter:

Problemer med asymmetrisk informasjon kan også oppstå innen utvalgte næringer. Dersom næringene er små og får lite oppmerksomhet fra bankene, vil bankenes kompetanse knyttet til finansiering av slik virksomhet kunne bli underutviklet. Det kan bidra til for lavt tilbud av fremmedkapital, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Mange hevder at denne typen problemer oppsto da flere banker valgte å trekke seg ut fra fiskerinæringen rundt årtusenskiftet. Vedvarende informasjonsskjevheter knyttet til denne atferden vil kunne skape omfattende markedssvikt. I evalueringen av Innovasjon Norge (Pöyry et al., 2010) ble det trukket frem at gjennom ordningen for lavrisikolån har Innovasjon Norge opparbeidet en betydelig kompetanse innen lån til primærnæringene. Fordi det er krevende å utvikle god sektorkompetanse kan det argumenteres for dette kan bidra til å øke konkurransen slik at foretak innen spesifikke næringer får tilgang til både mer og riktigere priset kapital.

Monopolmakt som markedssvikt:

Et motsatt type problem kan være dersom en privat bank som er svært dominerende på grunn av sitt informasjonsfortrinn får en monopolmakt i markedet som den utnytter til å begrense tilbudet og ta høyere priser. Denne typen situasjon kan lettere oppstå på mindre plasser hvor det ikke er økonomisk grunnlag for flere banker. Denne typen konkurransefordeler som baserer seg på informasjonsfortrinn er det imidlertid svært vanskelig å finne egnede virkemidler mot som samtidig er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Markedssvikt

²⁴ Akerlof, George A. (1970). "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". Quarterly Journal of Economics (The MIT Press) 84 (3): 488–500

knyttet til bankenes monopolmakt gir et argument for at Innovasjon Norge kan bidra til å øke konkurransen i slike markeder, gjennom sitt tilbud av lån.

- I våre intervjuer med ansatte i Innovasjon Norge og representanter for bankene er det lite som tyder på at bankene opplever Innovasjon Norge som en konkurrent.
- Inntrykket er heller at bankene ser på Innovasjon Norge som en utfyllende samarbeidspartner.
- Innovasjon Norge har i perioder noe lavere utlånsrenter enn bankene og dette kan bidra til å øke konkurransen og dermed trekke ned bankenes utlånsrente. Denne effekten er kanskje særlig viktig på landbrukssiden der renten ofte ligger markant lavere og tilbakebetalingstiden er lenger, sammenlignet med bankene.

4.3.2. Manglende banktilbud i distriktene

Det er gode grunner til å anta at behovet for lavrisikolåneordningen er geografisk betinget. For eksempel vil det være slik at den reelle panteverdien av fast eiendom vil være lavere i områder med lavere befolkningstetthet fordi det er lavere sannsynlighet for at bygget eller produksjonsfasilitetene har en alternativverdi. I studien til Stamland, Rud og Mjøs (2008) hvor de analyserte kapitaltilgangen for SMBer i ulike deler av landet finner de at det er mindre gjeldsfinansiering hos SMBer utenfor sentrale strøk, og at det er mulig at det følger av at kredittilgangen er svak i forhold til kredittbehovet.

Menon (2013)²⁵ inneholder en omfattende økonometrisk analyse av tilgang på lån fra banker i ulike regioner. Tydelig tilstedeværelse av små lokalbanker i kommunen (målt som utlånsandel) øker bedriftenes sannsynlighet for å få lån med over 30 prosent. Og det stopper heller ikke med dette. Bedriftene som får lån, får også mer enn i kommuner der lokalbanker har en lav utlånsandel. Dette indikerer at det er stor variasjon mellom kommuner og regioner med hensyn til banktilbud. I de to Norgeskartene som presenteres nedenfor har vi plottet inn for hver av Norges kommuner hhv.

1) lokalbankenes andel av antall utlån i kommunen (kart til venstre)²⁶ og

2) lavrisikolån i perioden som andel av antall utlån i kommunen (kart til høyre).

Sammenstillingen er interessant fordi den gir en indikasjon på om Innovasjon Norges lavrisikolån blir innvilget i områder der man antar at det er vanskeligere å få lånefinansiering fra privat bank. I de områdene hvor lokalbankene har høy andel av utlån vet vi at det er bedre tilgang på kapital alt annet likt enn i områder hvor lokalbankene ikke er. Dersom lavrisikolånene skal spille en viktig geografisk rolle er det med andre ord ikke her de skal innvilges. Videre vet vi at i sentrale strøk er det de større nasjonale og til dels regionale bankene som dominerer. Her skal heller ikke lavrisikolånene være. Vår antagelse er derfor at det er to grunner til at det er relativt lite lokalbank, enten fordi de større bankene dominerer i sentrale strøk, eller fordi det er perifere

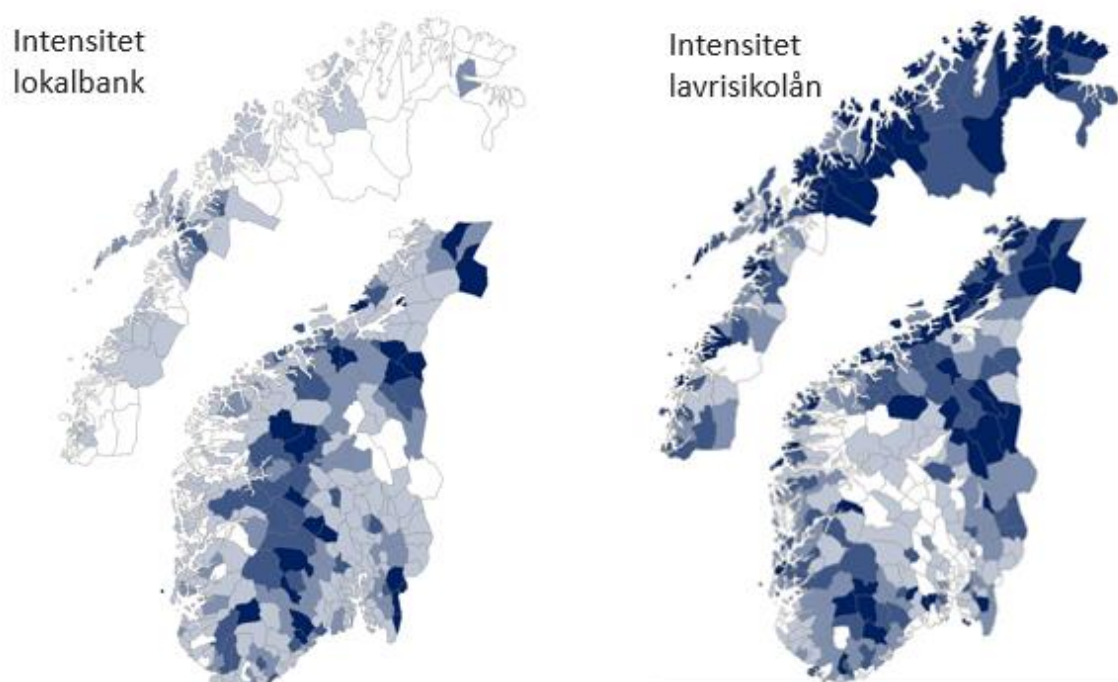
²⁵ Menon (2013): Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv: Menon-publikasjon nr 21/2013

²⁶ Lokalbankenes markedsandel er basert på statistikk over foretak registrert i Brønnøysundregistrene. Finansiering av gårdsbruk og mindre enkeltmannsforetak vil derfor ikke være representert i denne statistikken. Lavrisikolån til gårdsbruk og enkeltmannsforetak er imidlertid med i beregningen av intensiteten på lavrisikolån. Ettersom lån til gårdsbruk og enkeltmannsforetak utgjør relativt liten andel det totale utlånet vurderes dette som lite viktig for budskapet i fremstillingen.

områder hvor det nesten ikke er utlånsaktivitet fra noen aktører. Det er i sistnevnte område vi mener lavrisikolånene har en særlig viktig rolle å spille som långiver.

Fra kartet går det tydelig frem at lavrisikolånene har en relativt større andel i Nord-Norge (indikert ved sterk blå farge i kart til høyre). Dette er områder hvor lokalbankene har lite tilbud (indikert ved hvit eller svak blå farge i kart til venstre). Beveger vi oss sørover ser vi at det er relativt mange lavrisikolån i Nord-Trøndelag, et område hvor det går frem av kartet til venstre at lokalbankene generelt heller ikke er dominerende. Videre ser vi at mens lokalbankene er spesielt sterke i innlandet er dette et område hvor det er relativt lite lavrisikolån. Når det gjelder kysten på Vestlandet er hverken lokalbankene eller Innovasjon Norge spesielt sterke (med unntak av et par enkeltkommuner). Dette er områder hvor næringslivet er generelt sterkt og hvor de større bankene dominerer markedet. Ellers ser vi at Innovasjon Norge har mange tilsagn på lavrisikolån hos en del av innlandskommunene på Sørlandet. Dette er områder det går frem av lokalbankkartet til venstre at lokalbankene har liten tilstedeværelse.

Figur 17 Geografisk intensitet lavrisikolån versus lokalbank, (andel av antall banklån) Kilde: Menon Business Economics, Innovasjon Norge og Skatteetaten



En enkel korrelasjonsanalyse med hensyn til lavrisikolånenes og lokalbanklånenes markedsandel per kommune, viser at det er en signifikant negativ korrelasjon mellom de to på om lag -0.12 . Begrenser vi oss til å se på kommuner i distriktspolitisk virkeområde III og IV så øker korrelasjonskoeffisienten til -0.16 . Disse korrelasjonskoeffisientene er tilnærmet like dersom man ser på andel av utlånskroner i stedet for andel av antall utlån.

Våre analyser tyder på at bedrifter med lavrisikolån er særlig å finne i perifere områder hvor lokalbankene ikke er. Vår konklusjon er derfor at lavrisikolånene ser ut til å ha en klar geografisk profil med hensyn til å tilby lånefinansiering i områder hvor sannsynligheten for kapitalmangel er størst.

4.3.3. Lav annenhåndsverdi på pant i distriktene: Er det en markedssvikt?

En rekke aktører har trukket frem at et viktig argument for at Innovasjon Norge skal drive kommersiell lånevirkksomhet i distriktene knytter seg til at annenhåndsverdien på pant (som eiendom, bygg og maskiner) er betydelig lavere og mer usikker enn i mer sentrale strøk der markedene for pant er større og mer fleksible.

Vi ser ikke at dette er et selvstendig argument for at Innovasjon Norge skal drive kommersiell bankvirksomhet. Slik virksomhet skal og må basere seg på reelle vurderinger av pantesikkerhet. Da må utlånsbeslutningen ta utgangspunkt i den faktiske panteverdien, selv om den er ansett som lav.

Lav panteverdi er ikke å anse som en form for markedssvikt, men kun et uttrykk for at etterspørselen etter slike realverdier er lav. Argumentet knyttet til lav annenhåndsverdi blir bare gyldig dersom denne verdien faktisk er høyere, og at markedet derfor er feilinformert. I enkelte segmenter kan det se ut til at Innovasjon Norge faktisk klarer å identifisere slik feilprising av pant, ettersom Innovasjon Norge over tid ikke har betydelige tap i tilknytning til denne typen panteobjekter.

Selv om ikke argumentet om lav annenhåndsverdi av pant er å anse som en markedssvikt, kan det være andre grunner til at man ønsker å støtte næringsutvikling i distriktene. Det at det er lav annenhåndsverdi på pant er å anse som en ulempe for de bedriftene som velger å etablere seg i disse områdene, og kan bidra til svakere næringsutvikling i disse områdene. Lav annenhåndsverdi av pant i distriktene kan være i konflikt med næringspolitiske mål om sysselsetting og næringsutvikling i distriktene. Dermed kan slike ordninger bidra til å nå slike politiske mål, og de kan defineres ut ifra fordelingspolitiske hensyn, men ikke markedssvikt.

4.3.4. Systemisk risiko som markedssvikt

Enkelte aktører har trukket frem at den tunge satsningen på lån til landbruk og fiske kan motiveres ut fra næringenes systematiske risikoeksponering. For landbruk knytter dette seg til risiko rundt landbrukspolitiske endringer som kan komme brått på næringen og påvirke lønnsomheten. For fiskeflåten deler det dels om regulatorisk usikkerhet og dels om naturgitt usikkerhet knyttet til ressurstilgang.

Igjen ser vi det som viktig at denne typen risiko ikke er å anse som markedssvikt og at man derfor ikke kan argumentere for at dette er gode grunner til å la det offentlige intervenere i markedet. Politisk og naturgitt risiko berører en rekke næringer og preger til enhver tid bankenes prising av sine lån. Ikke minst preger dette næringslivet i Norge som er råvareprissensitivt. I så måte er ikke denne typen risiko forskjellig fra annen risiko som kredittgivere må forholde seg til.

4.3.5. Etterspørsel etter virkemiddelet

For at låne- og garantiordningene til Innovasjon Norge skal kunne sies å være relevante må man kunne dokumentere og underbygge på en troverdig måte både at 1) målgruppen for ordningen finnes, og deretter 2) at tilskuddene treffer den tiltenkte målgruppen.

I våre samtaler med samtlige distriktskontor og ansatte ved hovedkontoret fikk vi et bestemt inntrykk av at etterspørselen etter lavrisikolån var relativt godt avstemt med utlånsrammen. Landbrukets etterspørsel synes å være marginalt større enn det rammen skulle tilsi, men vi fikk ingen indikasjoner på kødannelse. På lån til resten av næringslivet (generelle lån) er det litt problematisk å få tilstrekkelig etterspørsel. På fisk varierer etterspørselen en god del fra år til år, men i denne sektoren spiller Innovasjon Norge en viktig rolle i kapitalmarkedet.

For å kartlegge etterspørselen i mer detalj ser vi nærmere på søknadsomfanget.

I perioden 2004 til 2012 har Innovasjon Norge registrert 7726 søknader om lavrisikolån. Av disse ble 6111 innvilget, 1050 avslått og 565 enten trukket eller returnert. Det er med andre ord relativt få søkere som får nei.

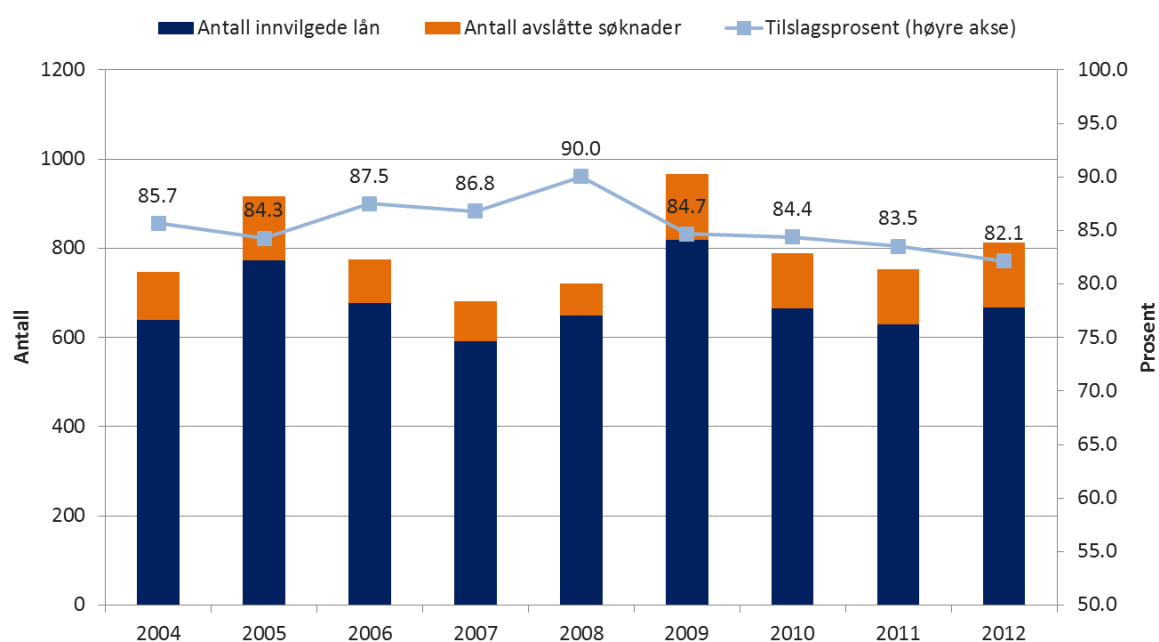
I underkant av 565 søknader har blitt trukket eller returnert til søkeren i løpet av denne perioden. Disse søknadene er utelatt i de videre analysene da vi ikke kjenner bakgrunnen for hvorfor søknadene er returnert eller trukket. Fra Innovasjon Norges hold hevdes det at dette typisk er søknader som åpenbart ikke kvalifiserer for ordningen og at de returneres eller oppfordres om å trekkes uten behov for grundigere vurdering hos Innovasjon Norge. For søknadene som er avslått stiller imidlertid situasjonen seg annerledes. Dette er søknader som er relevante for ordningen og som har fått en strukturert saksbehandling hos Innovasjon Norge, men som likevel ikke blir gitt tilsagn om lån.

Tilsagnsprosenten varierer noe mellom de ulike lånene. Innenfor fiske har over 91 prosent av alle søknader fått tildelt lån, mens innenfor de generelle lavrisikolånene var tilsagnsprosenten nede i underkant av 82 prosent. For landbruk er tilsagnsprosenten 84 prosent. Høy tilsagnsprosent for landbrukslånene kan indikere at det har skjedd en utsiling av prosjekter på samme måte som er vanlig for BU-midlene der kommunene er førstelinjesaksbehandler.

Tabell 11 Antall søknader, antall innvilgede lån, tilsagnsprosent, antall avslåtte søknader og avslagsprosent per type lavrisikolån Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase

Type lavrisikolån	Antall søknader - innvilget eller avslått	Antall innvilgede lån	Tilsagns-prosent	Antall avslåtte søknader	Avslags-prosent
Fisk	1 509	1 377	91.3	132	8.7
Generell	1 235	1 010	81.8	225	18.2
Landbruk	4 417	3 724	84.3	693	15.7
	7 161	6 111		1 050	

Figur 18 Antall innvilgede og avslåtte søknader samt tilslagsprosent Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Tabellen viser at tildelingsratene for lavrisikolån generelt er høye for de fleste fylker. Unntaket er Oppland (65 prosent) og til dels Oslo (75 prosent) og Nord-Trøndelag (78 prosent). Kolonnen lengst til høyre i tabellen viser at det i forhold til antall bedrifter i fylket er størst andel tilsagn i Finnmark, Troms og Nord-Trøndelag.

Den fylkesvise fordelingen av søknader og innvilgede lavrisikolån viser at bedrifter i Troms har lavest avslagsrater på lavrisikolån. For generelle lån er tilslagsratene relativt like mellom fylker, men på landbruk er det betydelige variasjoner. Eksempelvis opererer Oppland med en rate på 61 prosent der Hedmark har 91 prosent. Det at Hedmark og i tillegg Troms har en høy tildelingsrate, særlig innenfor fiskeflåtelån knytter seg til at i disse fylkene er i aktiv dialog og prosess med kunden i forkant av at søknaden kommer inn, og derfor er det i stor grad avgjort hvor stort beløp som det skal søkes om og innvilges når søknaden kommer inn.

Ser man på antall innvilgede lån i prosent av antall bedrifter i fylket dominerer de nordligste fylkene klart. I Finnmark utgjør antall lavrisikolån nærmere 10 prosent av antall bedrifter i fylket. I Troms er tallet seks prosent og i Norland fire prosent. Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Østfold ligger mellom 2,5 prosent og tre prosent.

Tabell 12 Antall søknader, antall tildelte lån og antall innvilgede lån i prosent av antall bedrifter i fylket Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase og SSB (antall bedrifter²⁷)

	Antall søknader				Tidelingsrate				Antall innvilgede lån i prosent av antall bedrifter
	Fisk	Landbruk	Generell	Totalt	Fisk	Landbruk	Generell	Totalt	Alle lavrisikolån
Sum	1509	4417	1235	7161	91 %	84 %	82 %	85 %	1.3 %
Troms	252	695	76	1023	100 %	90 %	79 %	91 %	6.9 %
Møre og Romsdal	168	337	238	743	88 %	86 %	78 %	84 %	2.6 %
Finnmark	343	271	93	707	97 %	93 %	86 %	94 %	9.5 %
Nord-Trøndelag	9	454	160	623	89 %	74 %	90 %	78 %	3.2 %
Hedmark		453	84	537		91 %	95 %	91 %	2.5 %
Nordland	295	152	68	515	92 %	81 %	81 %	87 %	2.4 %
Sør-Trøndelag	62	392	60	514	90 %	89 %	90 %	89 %	1.7 %
Hordaland	95	303	72	470	95 %	84 %	90 %	87 %	1.0 %
Rogaland	48	187	61	296	83 %	88 %	82 %	86 %	0.7 %
Telemark	4	177	82	263	100 %	88 %	85 %	87 %	1.4 %
Østfold	31	174	26	231	97 %	83 %	73 %	84 %	0.8 %
Vest-Agder	60	130	19	209	97 %	85 %	95 %	89 %	1.1 %
Aust-Agder	11	152	21	184	82 %	89 %	90 %	89 %	1.6 %
Sogn og Fjordane	75	47	41	163	93 %	85 %	80 %	88 %	1.1 %
Oppland		133	29	162		61 %	86 %	65 %	0.5 %
Ukjent	46	79	35	160					
Vestfold	8	97	24	129	100 %	90 %	83 %	89 %	0.5 %
Akershus		104	16	120		90 %	75 %	88 %	0.2 %
Buskerud	1	76	23	100	100 %	88 %	70 %	84 %	0.3 %
Oslo	1	4	7	12	0 %	100 %	71 %	75 %	0.0 %

Finansieringsveien

Det er interessant å undersøke hvordan kundene kommer i kontakt med Innovasjon Norge, om det er på eget initiativ eller gjennom andre aktører, for eksempel deres lokale bank som leder dem til Innovasjon Norge. Fra et evalueringsperspektiv er det viktig å danne seg et bilde av hvordan Innovasjon Norge kommer i kontakt med sine kunder. Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge finansieringsveien til bedriftene.

²⁷ Antall bedrifter er summen av alle foretak inklusiv private næringsdrivende, men fratrasket finansielle og offentlig foretak Kilde: SSB

Tabell 13 Da du/dere søkte finansiering, gikk du/dere først til banken eller til Innovasjon Norge?

Da du/dere søkte finansiering, gikk du/dere først til banken eller til Innovasjon Norge				
	Alle LAV	Landbruk	Fisk	Generelle
Først bank	106	63	14	28
Prosent	15,75	12,28	22,95	30,11
Først Innovasjon Norge	506	411	42	48
Prosent	75,19	80,12	68,85	51,61
Ikke relevant	61	39	5	17
Prosent	9,06	7,06	8,2	18,28

Tabellen over viser en klar tendens til at kundene som søker lavrisikolån i stor grad henvender seg til Innovasjon Norge først. De bedriftene som i størst grad går til Innovasjon Norge først er de som søker om lavrisikolån til landbruk og dette tyder på at Innovasjon Norge ofte er en foretrukket bank. Dette indikerer også i stor grad at det er kunder fra gamle Landbruksbanken og Fiskarbanken som kommer tilbake til Innovasjon Norge. Når det gjelder de generelle lavrisikolånene er det en jevnere fordeling av hvem som kontaktes først, men også ved denne ordningen henvender over halvparten av respondentene seg først til Innovasjon Norge.

Ut ifra intervjuene med representanter fra distriktskontorene virker det som noen kunder går til Innovasjon Norge først, mens andre går til banken først. Det virker ikke som det er noen klar tendens hvor kundene først henvender seg når de trenger finansiering til et prosjekt. Imidlertid kan det være noen indikasjoner på at kundene i større grad henvender seg til Innovasjon Norge først når de private bankene strammer inn kapitaltilførselen. Det kan være fordi det er krise, for eksempel som under finanskrisen 2009, og nå som bankene har fått økte egenkapitalkrav. På den andre siden sier de fleste distriktskontorene at de ikke har opplevd en stor økning i antall søknader den siste tiden selv etter at de nye bankreguleringene ble innført.

Flere av representantene ved distriktskontorene bemerker at de får lite tilflyt av kunder gjennom bankene. Enkelte kontorer har vært i kontakt med bankene for å styrke samarbeidet på dette området, uten særlig suksess. Private banker hevder selv at de i liten grad oppfordrer kundene til å samfinansiere med Innovasjon Norge dersom kundene først kommer til dem. Lokalbanker som vi har intervjuet opplever at Innovasjon Norge i noen grad kommer til dem med prosjekter eller oppfordrer kunder til å ta kontakt med banken for mulig samfinansiering.

4.3.6. Treffer Innovasjon Norge nye eller gamle kunder?

Som aktiv tilbyder av virkemidler til næringslivet gjennom mange år, har Innovasjon Norge bygget opp en omfattende kundebase. I likhet med banker er det naturlig at Innovasjon Norges kunder kommer tilbake til Innovasjon Norge med forespørsel om nye tjenester, lån og tilskudd. På den ene side er dette positivt fordi det sikrer at kundene blir fulgt opp over tid. Samtidig kan dette utgjøre et problem dersom lånekundene stort sett er gamle kunder. For at Innovasjon Norge skal kunne fylle sin rolle bør et størst mulig antall bedrifter ha kjennskap til tjenestetilbudet. En god indikator på om man rekker ut til nye kunder er andelen av lånetilsagn som er gitt til bedrifter som ikke har vært bruker av Innovasjon Norges tjenester tidligere.

I tabellen under presenterer vi andel av tilsagnmottakere som Innovasjon Norge allerede har hatt et kundeforhold til (gjennom tidligere tilsagn om tilskudd, lån, garantier etc.). Her må vi ta et viktig forbehold ettersom vi ikke har data for tilsagn før 2004. Sannsynligvis vil man måtte justere opp andelene med ca. 10 prosentpoeng for å justere for dette. Vi ser at det er betydelige forskjeller mellom de tre lavrisikolån-gruppene.

Innen fiske er over halvparten hentet fra tidligere kundeforhold, mens kun 14 % av de med lånetilsagn innen landbruk har vært kunder tidligere.

Tabell 14 Bedrifter som ikke har fått støtte fra Innovasjon Norge tidligere, for tildelinger i 2011 og 2012

	Distrikts- rettede risikolån	Lands- dekkende innovasjon- lån	Lavrisiko- lån fisk	Lavrisiko- lån landbruk	Lavrisiko- lån generell	Distrikts- rettede garantier	Lands- dekkende garantier	Andre	Total
Har ikke fått støtte tidligere	73 %	56 %	48 %	86 %	73 %	11 %	29 %	61 %	63 %

4.3.7. Tilgang på alternativ finansiering

For at en vurdering av ordningenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet ikke skal bygge på feil premisser er det viktig at vi avdekker hvorvidt foretakene som har fått tilsagn fra Innovasjon Norge er foretak som ville fått finansiering av privatmarkedet uansett. Dette er metodisk viktig fordi denne typen feil ville kunne lede til konklusjonen om at ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom selv om ordningen egentlig er overflødig.

En god metodisk tilnærming på dette temaet er å undersøke i hvilken grad det er behov for ordningene ved å foreta en undersøkelse blant den undergruppen av foretak som fikk avslag på sine søknader om lån. I hvilken grad disse foretakene har evnet å finansiere sin virksomhet i samme skala som opprinnelig ønsket etter avslaget fra Innovasjon Norge, er en god indikasjon på om ordningene til Innovasjon Norge er overlappende.

Spørreundersøkelsen er ikke kun sendt til de bedriftene som har fått tilsagn, men også til de som har fått avslag på lånesøknaden sin. Dermed kan vi avdekke i hvilken grad disse bedriftene har klart å gjennomføre prosjektet uten støtte fra Innovasjon Norge og hvilke alternative finansieringskilder de har benyttet seg av. Svarprosenten på denne undersøkelsen var på linje med svarprosenten på spørreundersøkelsen til de som fikk lån, men det er likevel ganske få i denne gruppen siden det er en mye mindre andel som har fått avslag på lånesøknadene sine. Derfor kan det være knyttet noe usikkerhet til svarene på denne undersøkelsen.

Tabell 15 Hva skjedde med prosjektet?

Hva skjedde med prosjektet?	Alle ordninger	Risikolån og garantier	Lavrisikolån
Gjennomført i samme skala og med samme tidsskjema	82	26	56
Prosent	34,89	22,22	47,46
Gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt	38	14	24
Prosent	16,17	11,97	20,34
Gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema	15	9	6
Prosent	6,38	7,69	5,08
Gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt	34	23	11
Prosent	14,47	19,66	9,32
Ikke gjennomført i det hele tatt	63	42	21
Prosent	26,81	35,9	17,8
Vet ikke	3	3	0
Prosent	1,28	2,56	0

Rundt 80 prosent av prosjektene som fikk avslag på søknaden til Innovasjon Norge om lavrisikolån ble likevel gjennomført (noen i mindre skala og eller på et senere tidspunkt), mens 18 prosent av prosjektene ikke ble gjennomført i det hele tatt. Med dette som bakgrunn vurderer vi at en stor andel av bedriftene som fikk avslag klarte å skaffe alternativ finansiering til lavrisikolån.

En viktig innvending mot det å studere de med avslag er at de kan ha fått avslag fordi de har for gode prosjekter. Vi har derfor sett på Innovasjon Norges egen bedømming av disse bedriftene i henhold til prosjektets sikkerhet og driftsrisiko. Tallene viser at for lavrisikolån er det svært små forskjeller langs begge dimensjoner. I lys av dette skulle man nettopp forvente at disse bedriftene fant alternativ finansiering.

Tilbakemeldinger fra bankene tyder også på at det normalt stilles tilstrekkelige kreditter til landbrukssektoren for den type investeringer Innovasjon Norge er involvert i. Ved å dele inn lavrisikolånene i landbrukslån, lån til fiskeflåten og generelle lavrisikolån ser vi at det for landbruk og i stor grad for generelle lavrisikolån følger det samme mønsteret, vist i tabellen under. Rundt 80 prosent av prosjektene blir gjennomført, men noen på et senere tidspunkt og eller i en mindre skala. For de som fikk avslag på fiskeflåtelånene var det en mye større andel som ikke gjennomførte prosjektet. Her er det viktig å merke at det er svært få observasjoner i denne gruppen.

Tabell 16 Hva skjedde med prosjektet? Tredeling av lavrisikolånene

Hva skjedde med prosjektet?	Landbruk	Fisk	Generelle
Gjennomført i samme skala og med samme tidsskjema	48	1	7
Prosent	54,55	16,67	29,17
Gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt	18	1	5
Prosent	20,45	16,67	20,83
Gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema	5	0	1
Prosent	5,68	0	4,17
Gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt	6	0	5
Prosent	6,82	0	20,83
Ikke gjennomført i det hele tatt	11	4	6
Prosent	12,5	66,67	25
Vet ikke	0	0	0
Prosent	0	0	0

For lån til landbrukssektoren er det derfor liten grunn til å forvente at bedriftene ikke klarer å finne alternativ finansiering i de fleste fylker. Vi presiserer – de fleste fylker – fordi det i enkelt regioner er få banker som er involvert i finansiering av denne sektoren, eksempelvis Troms og Finnmark. I våre intervjuer med representanter for private banker i ulike distrikter kom det tydelig frem at regulære landbrukskunder anses som solide og betalingsdyktige kunder det attraktivt å ha i låneporteføljen. Denne tilbakemeldingen er også konsistent med de lav tapstallene på Innovasjon Norges utlån til landbrukssektoren.

Det er en stor forskjell mellom søkere til lavrisikoordningen og risikolåneordninger. Det at en høy andel av prosjekter som søkte om finansiering gjennom lavrisikoordningen ble gjennomført som planlagt er ikke overraskende. Dette henger sannsynligvis sammen med at det er lettere for denne typen prosjekter å skaffe alternativ finansiering siden de er forventet å ha en gjennomsnittlig lavere risiko og bedre sikkerhet enn søkerne til risikolåneordningene. Det er også en høyere andel av prosjektene som søkte finansiering fra risikolåneordningene som ikke er gjennomført i det hele tatt, relativt til kunder som søkte om lavrisikolån.

Dersom prosjektet ikke ble gjennomført i det hele tatt er det interessant å se nærmere på årsaken til dette.

Tabell 17 Hva var hovedårsaken til at prosjektet ikke ble gjennomført?

Hva var hovedårsaken til at prosjektet ikke ble gjennomført?	Alle ordninger	Risikolån og garantier	Lavrisikolån
Manglende finansiering	54	34	20
Prosent	85,71	80,95	95,24
Teknologiske problemer	1	1	0
Prosent	1,59	2,38	0
Organisatoriske problemer	1	0	1
Prosent	1,59	0	4,76
Manglende etterspørsel	1	1	0
Prosent	1,59	2,38	0
Andre årsaker	6	6	0
Prosent	9,52	14,29	0

I de tilfellene der prosjektet ikke ble gjennomført kommer det helt tydelig frem at den viktigste årsaken til dette var mangel på finansiering. Her er det ingen forskjeller mellom de ulike ordningene.

For de bedriftene som gjennomførte prosjektet til tross for avslag fra Innovasjon Norge er det viktig å avdekke hvilke alternative finansieringskilder som er blitt benyttet for å finansiere prosjektene.

Tabell 18 Med hvilke finansieringskilder finansierte du/dere prosjektet?

Med hvilke finansieringskilder finansierte du/dere prosjektet?	Alle ordninger	Risikolån og garantier	L. innovasjonslån	D. risikolån	Garantier	Lavrisikolån
Intern egenkapital	82	47	16	30	1	35
Prosent	48,81	65,28	66,67	65,22	50	36,46
Ekstern egenkapital/investorer	19	15	8	7	0	4
Prosent	11,31	20,83	33,33	15,22	0	4,17
Andre tilskudd og virkemidler fra Innovasjon Norge	33	14	6	7	1	19
Prosent	19,64	19,44	25	15,22	50	19,79
Annen offentlig finansiering (f.eks. fylkeskommunen, SIVA etc.)	8	5	2	3	0	3
Prosent	4,76	6,94	8,33	6,52	0	3,13
Banklån (privat bank)	125	42	7	34	1	83
Prosent	74,4	58,33	29,17	73,91	50	86,46
Vet ikke	2	0	0	0	0	2
Prosent	1,19	0	0	0	0	2,08

Det er i stor grad banklån fra private banker som er blitt benyttet som finansieringskilder for disse prosjektene. Nærmere 90 prosent kundene som søkte lavrisikordningen har fått lån i privat bank. Dette gjelder også for landbrukskundene. Tabellen under viser hvordan de som fikk avslag skaffet alternativ finansiering fordelt på de tre kategoriene av lavrisikolån.

Tabell 19 Med hvilke finansieringskilder finansierte du/dere prosjektet? Tredeling av lavrisikolån

Med hvilke finansieringskilder finansierte du/dere prosjektet?	Landbruk	Fisk	Generelle
Intern egenkapital	23	0	12
Prosent	30,26	0	66,67
Ekstern egenkapital/investorer	3	0	1
Prosent	3,95	0	5,56
Andre tilskudd og virkemidler fra Innovasjon Norge	18	0	1
Prosent	23,68	0	5,56
Annen offentlig finansiering (f.eks. fylkeskommunen, SIVA etc.)	2	0	1
Prosent	2,63	0	5,56
Banklån (privat bank)	69	2	12
Prosent	90,79	100	66,67
Vet ikke	1	0	1
Prosent	1,32	0	5,56

For de som benyttet banklån fra privat bank som en alternativ finansieringskilde kan det avdekkes hvor mye av den opprinnelige søknaden som ble innvilget av en privat bank.

Tabell 20 Hvor mye banklån fikk du/virksomheten i forbindelse med det aktuelle prosjektet?

Hvor mye banklån fikk du/virksomheten i forbindelse med det aktuelle prosjektet	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%	vet ikke
Alle ordninger	11	14	21	70	8
Prosent	8,87	11,29	16,94	56,45	6,45
Risikolån og garantier	5	10	11	12	3
Prosent	12,2	24,39	26,83	29,27	7,32
Landsdekkende innovasjonslån	1	2	1	3	0
Prosent	14,29	28,57	14,29	42,86	0
Distriktsrettede risikolån	4	8	10	8	3
Prosent	12,12	24,24	30,3	24,24	9,09
Garantier	0	0	0	1	0
Prosent	0	0	0	100	0
Lavrisikolån	6	4	10	58	5
Prosent	7,23	4,82	12,05	69,88	6,02

Resultatene her er som forventet. Søkerne til lavrisikoordningen får i større grad innfridd en høyere andel av omsøkt lånebeløp enn søkerne til risikolåneordningene.

4.4. Evaluering av effektivitet og organisering/styring

I denne delen av evalueringene er målsettingen å vurdere kvaliteten i organisering/styring og innretning av ordningene. Vi deler denne delen av evalueringen inn i 5 separate underpunkter: Organisering og styring av ordningene, kompetanse i organisasjonen, kostnadseffektivitet, ordningenes innretning og rammer, og sist men ikke minst Innovasjon Norges utlånspraksis.

4.4.1. Vurdering av utlånspraksis

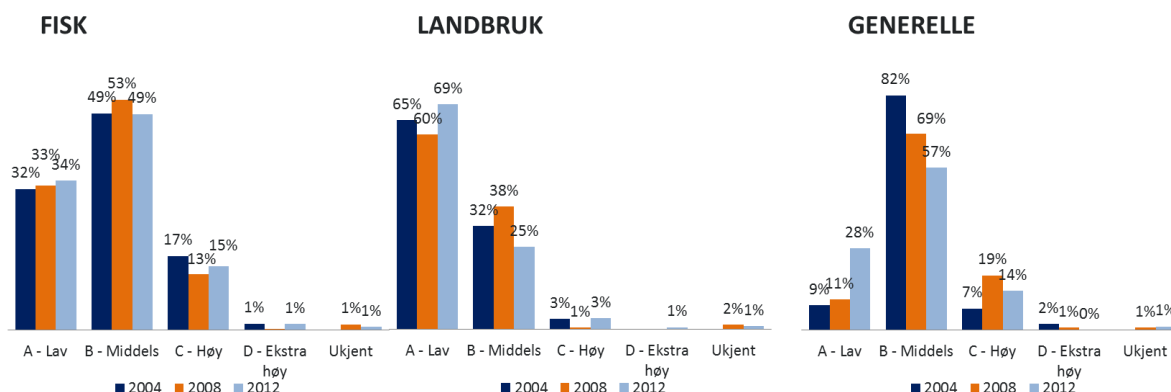
Et sentralt element i evalueringen er i hvilken grad Innovasjon Norge treffer bedrifter med riktig risiko og sikkerhet. Her er vi særlig opptatt av i hvilken grad innovasjon Norge klarer å identifisere søkere med marginalt for høy risiko eller for dårlig sikkerhet til å få ren privat finansiering. For å identifisere dette bruker vi Innovasjon Norges risikovurderinger og sikkerhetsvurderinger.

Driftsrisiko

Risikoprofilen målt ved driftsrisiko²⁸ hos mottakere av lavrisikolån viser at det er noe ulike fordeling av risiko mellom typene lavrisikolån. Lavrisikolån til landbruk har den laveste andelen lån vurdert med høy risiko og hovedvekten av bevilgningene er vurdert med lav risikoprofil. Det har vært mindre endringer i risikoprofilen fra 2004 til 2012 for lavrisikolån til landbruk. Innenfor fiskeflåten blir omtrent 50 prosent av prosjektene vurdert med en middels risiko og i overkant av 30 prosent med en lav risiko. Andelen med høy risiko er omtrent som de generelle lavrisikolånene. De generelle lavrisikolånene er de av lavrisikolånene som har hatt størst endring mellom årene 2004, 2008 og 2012. I 2012 er andelen betraktet som lavrisikoprosjekter steget til 28 prosent sammenlignet med 9 prosent og 11 prosent i 2004 og 2008. Andelen med middels risiko i 2012 har falt noe. Samtidig vurderes flere lån til å ha en høy driftsrisiko sammenlignet med 2004.

²⁸ Det er tatt utgangspunkt i driftsrisiko registrert i Innovasjon Norges kundedatabase

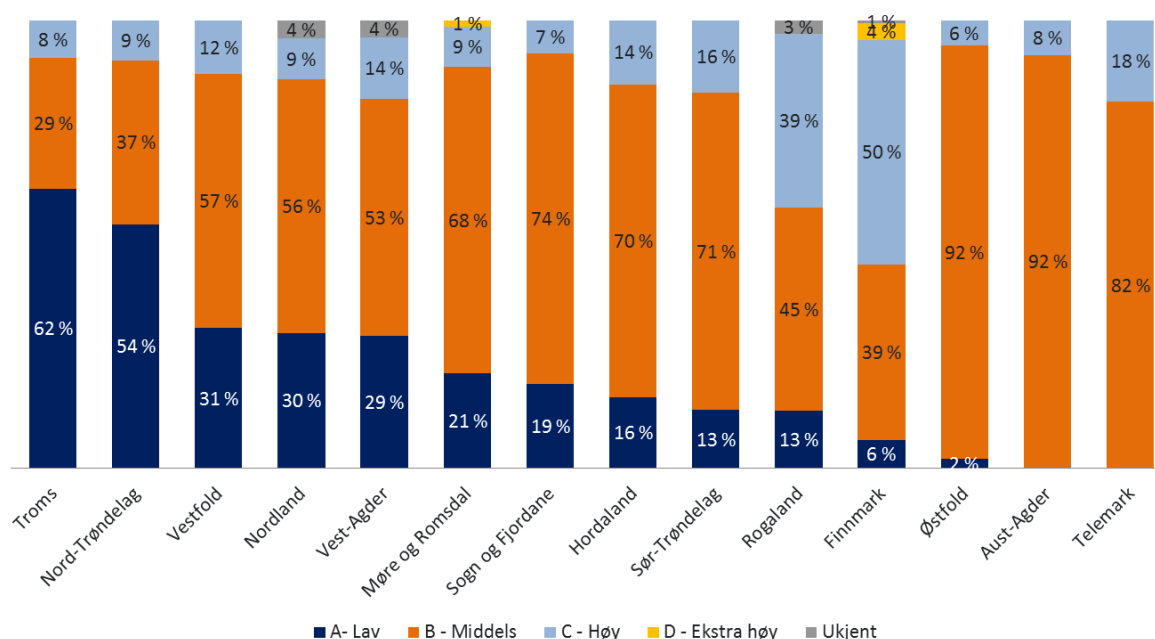
Figur 19 Prosentvis fordeling av driftsrisiko – sum av tilsagn fordelt på de tre typene lavrisikolån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Fylkesfordelingen og risikoprofil varierer betydelig mellom de ulike typene lavrisikolånene.

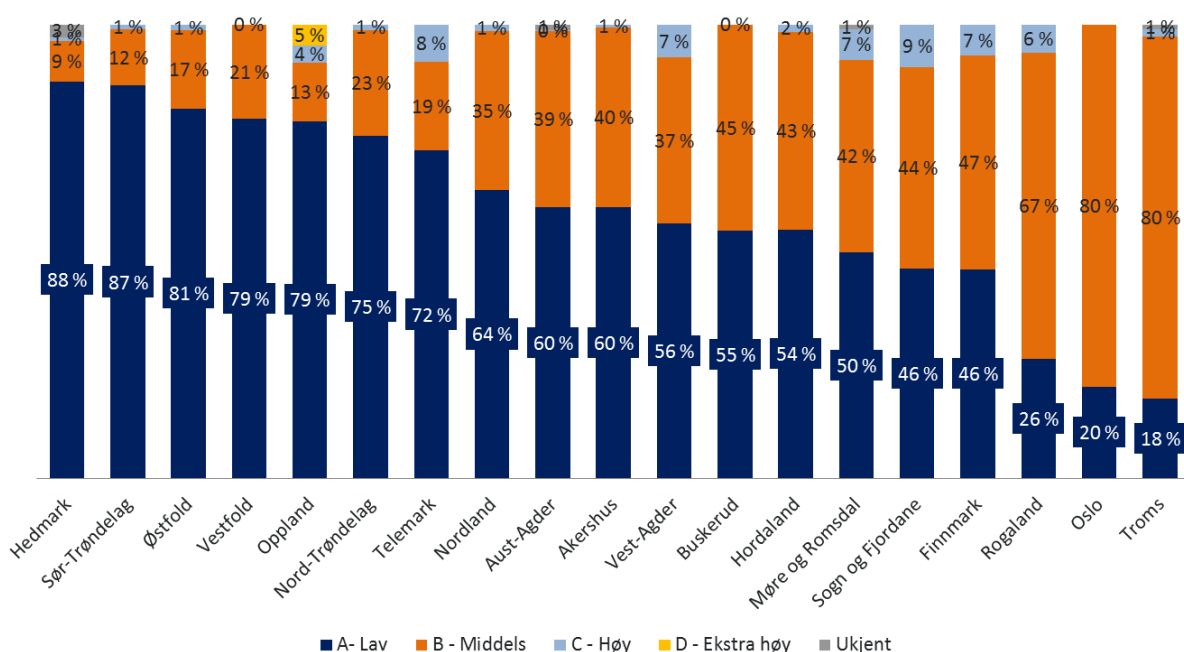
Når vi ser på lån til fiskeflåten er Troms det fylket med høyest andel av utlånene innenfor lav driftsrisiko i perioden 2004 til 2012. Det største fylket, målt i innvilgede lån, Møre og Romsdal har derimot en betydelig høyere andel av utlånene klassifisert med en middels driftsrisiko. Finnmark skiller seg ut som et fylke med betydelig utlån, men som har 50 prosent av utlånene klassifisert med høy driftsrisiko. Det er ikke lett å forklare hvorfor fylkene med omfattende lån til denne næringen avviker såpass mye med hensyn til eksponering mot driftsrisiko. Det kan henge sammen med egenskaper ved bedriftene/båtene i form av størrelse på båter og størrelse på kvoter, men det kan også bygge på ulik praksis med hensyn til risikovurdering.

Figur 20 Fylkesfordeling av driftsrisiko innenfor lavrisikolån til fiskeflåte målt i andel av millioner kroner bevilget fra 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase.



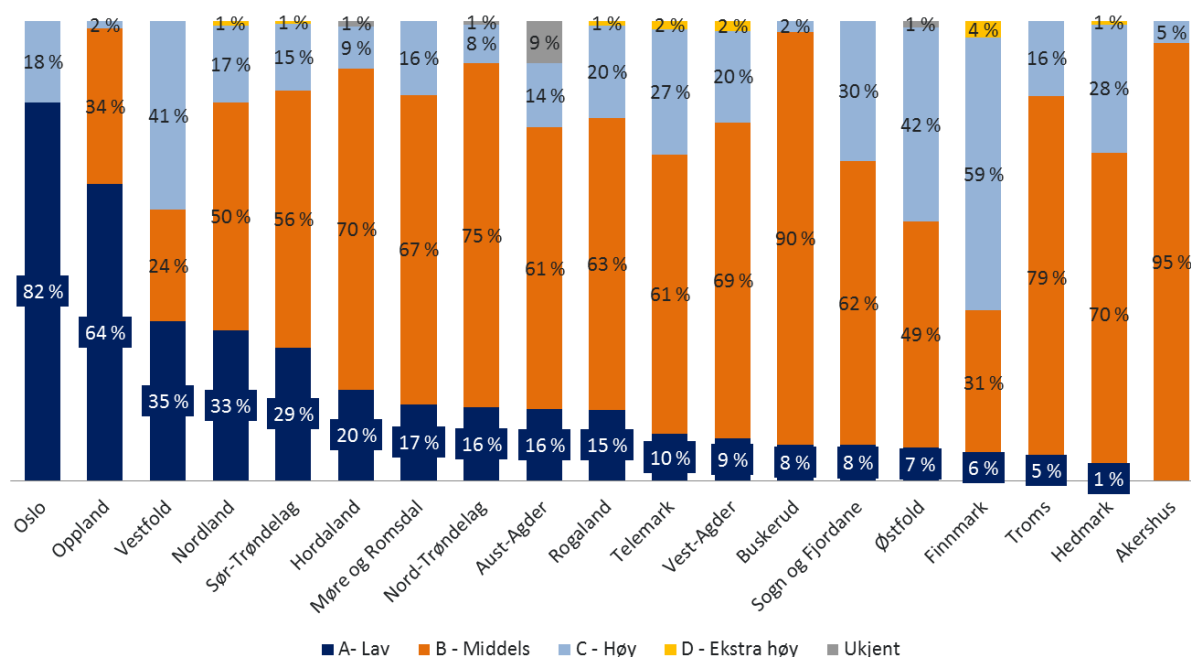
Samtlige fylker har fått lavrisikolån til landbruk i perioden 2004 til 2012, men lånebeløpet varierer betydelig fra fylke til fylke. Hedmark og Sør-Trøndelag har over 85 prosent av porteføljen definert med lav driftsrisiko. Troms er et relativt stort bevilgningsfylke, men har en betydelig større andel av sine lånetildelinger med middels driftsrisiko. På grunn av at det er svak lønnsomhet, men sterk betalingsvilje og liten sannsynlighet for avviking av drift så har Troms valgt å klassifisere majoriteten av landbrukskunder innenfor driftsrisikokategori B. For fylkene med små tildelinger, som Oslo kan den prosentvise fordelingen fremstå som noe skjev da det dreier seg om et veldig lite beløp og få engasjementer.

Figur 21 Fylkesfordeling av driftsrisiko innenfor lavrisikolån til landbruk målt i andel av millioner kroner bevilget fra 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase.



De generelle lavrisikolånene har gjennomgående høyere driftsrisiko enn lånene til landbruk og fiskeflåte. De største fylkene Møre og Romsdal og Hordaland har mellom 17 og 20 prosent av utlånene klassifisert med en lav driftsrisiko, mens hovedvekten av utlånene, mellom 67 og 70 prosent, er klassifisert med middels risiko.

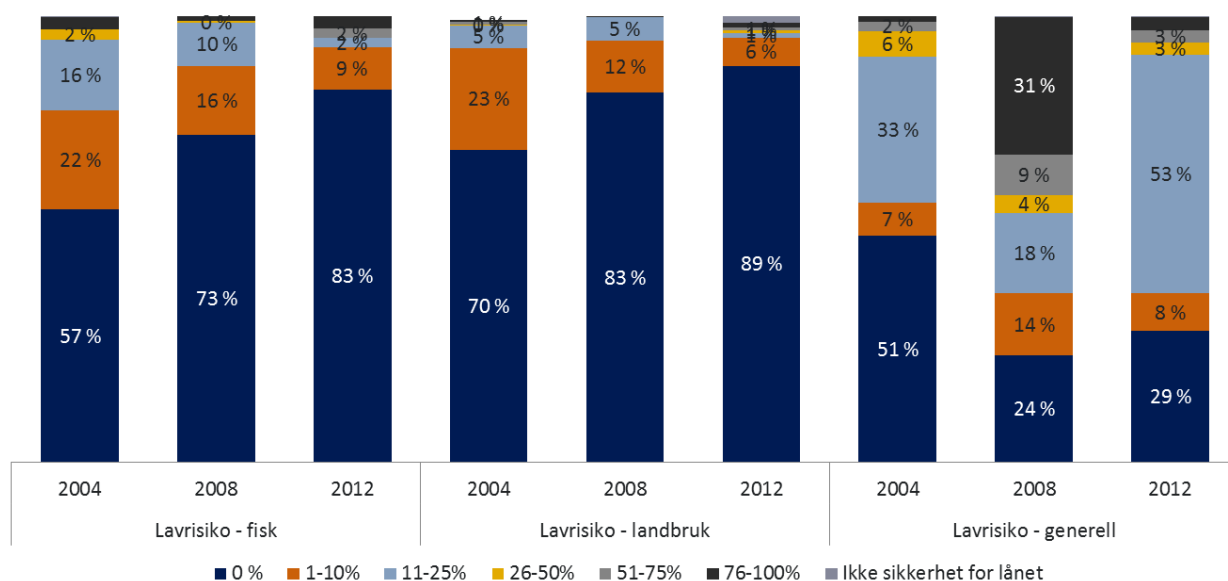
Figur 22 Fylkesfordeling av driftsrisiko innenfor generelle lavrisikolån målt i andel av millioner kroner bevilget i perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase.



Sikkerhet i pant

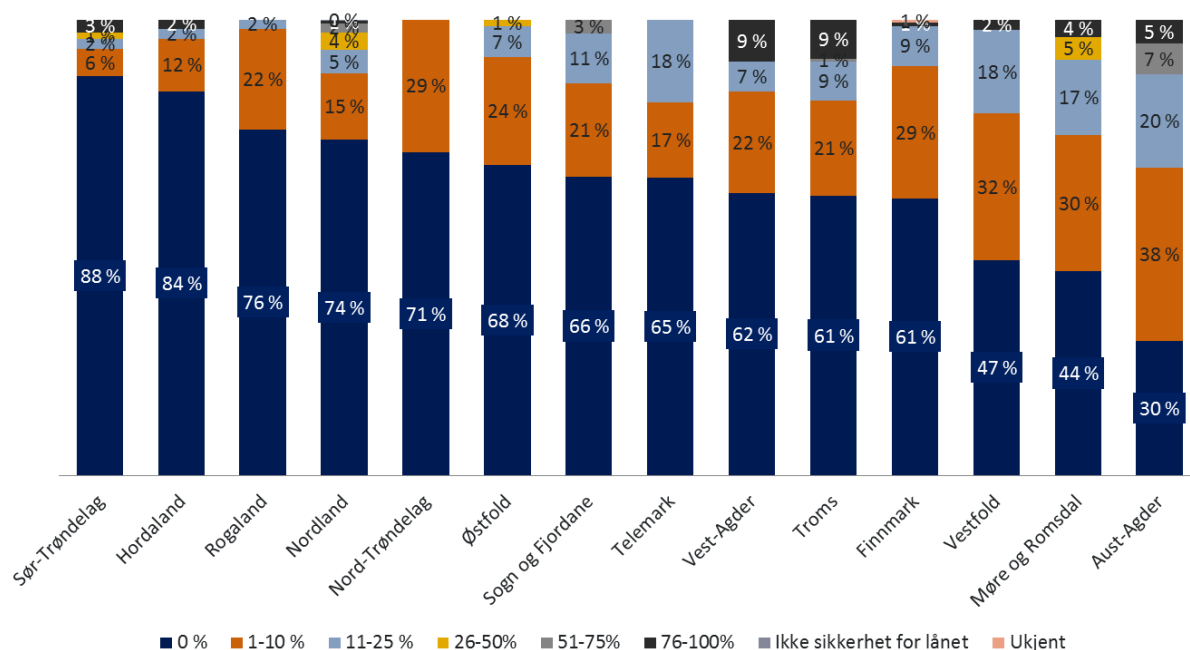
Innovasjon Norges saksbehandlere klassifiserer alle lån som innvilges etter sannsynlighet for tap ved salg av pant. Figuren under illustrerer fordelingen av pantesikkerhet og sannsynlighet for tap ved salg av pant. Ser man på lavrisikolån til fiskeflåte utgjør hele 83 prosent av samlede utlån en sannsynlighet ved tap til null. Denne har vært økende siden 2004, hvor den kun utgjorde 57 prosent. Innenfor lavrisikolån til landbruk har også andelen med ingen risiko for tap økt fra 70 prosent til 89 prosent. Innenfor de generelle lavrisikolånene har derimot trenden gått motsatt vei fra 51 prosent i 2004 til 29 prosent i 2012. I 2012 ble over halvparten, 53 prosent, vurdert med en sannsynlighet for tap ved salg av pant til mellom 11-25 prosent sannsynlighet.

Figur 23 Innovasjon Norges anslag for sannsynlighet for tap ved salg av pant på nye innvilgede lån per år, målt i millioner kroner utbetalte lån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



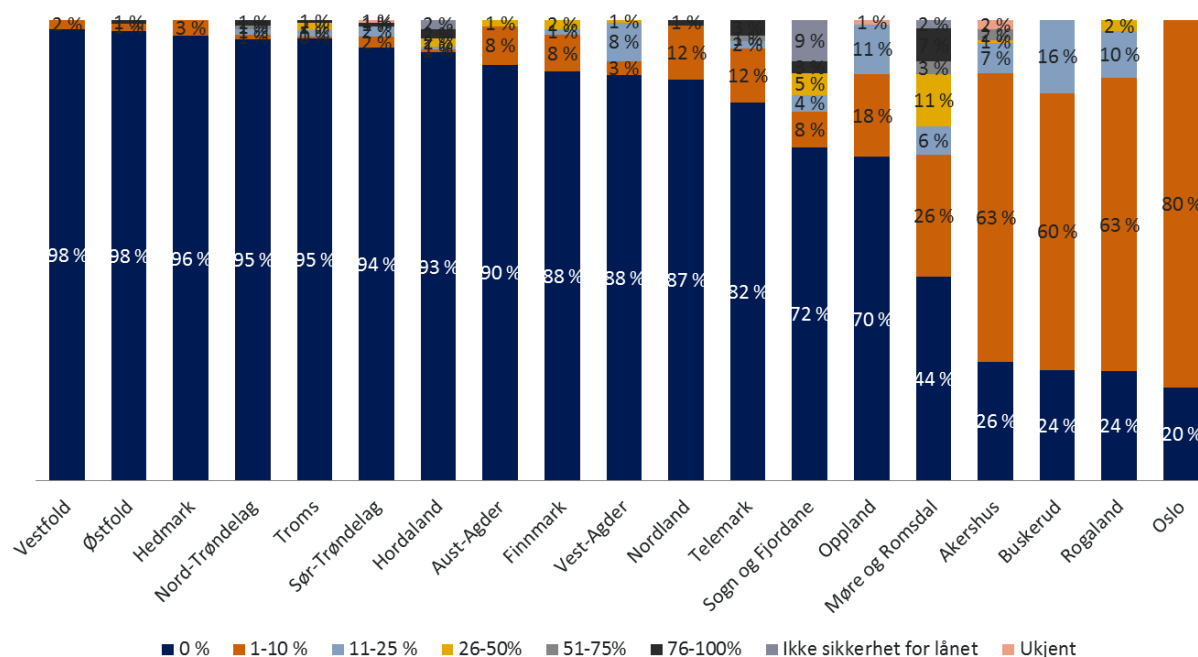
Sannsynligheten for tap ved salg av pant er i de følgende figurene fordelt på fylke. Figuren under viser fylkesfordelingen for innvilgede lån i perioden 2004 til 2012 innenfor lavrisikolån til fisk. Sør-Trøndelag er det fylket med lavest sannsynlighet for tap av pant. Hele 88 prosent av utlånene er klassifisert med null prosent sannsynlighet for tap. Hordaland, som er et av de større fylkene målt i bevilgede kroner, har over 84 prosent av utlånene med null prosent risiko for tap ved salg av pant. Møre og Romsdal, som er det klart største bevilgningsfylket, har derimot en av de laveste andelene innenfor ingen risiko for tap ved salg av pant og 17 prosent av utlånene innenfor en risiko mellom 11-25 prosent. Aust-Agder er det fylket som kommer svakest ut på sikkerhetsprofil og har over 10 prosent av utlånene med mer enn 50 prosent sjanse for tap ved salg av pant, men dette er også et lite fylke målt i innvilgede lånebeløp.

Figur 24 Fiske: Sannsynlighet for tap ved salg av pant for innvilgede lån i perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norge Kundedatabase



For 11 av fylkene innenfor innvilgede lavrisikolån til landbruk er risikoen for tap ved salg av pant vurdert til null for over 85 prosent av utlånene. De fylkene som rapporterer lavest sikkerhet er gjennomgående de fylkene med liten utlånsmasse rettet mot landbruk, kanskje med unntak av Akershus og Rogaland. Disse to fylkene har vurdert en betydelig større andel av utlånene sine innenfor en risiko for tap ved salg av pant mellom 1 til 10 prosent. Rogaland nevner at for en del lån i perioden 2008-2012 kan det være at de har brukt koden 1-10 prosent i stedet for 0 prosent av forsiktighetshensyn, mens de i realiteten skulle brukt 0 prosent-kategorien. Vi antar at dette knytter seg til engasjementer i større landbruksbedrifter med sameierskap og begrenset ansvar.

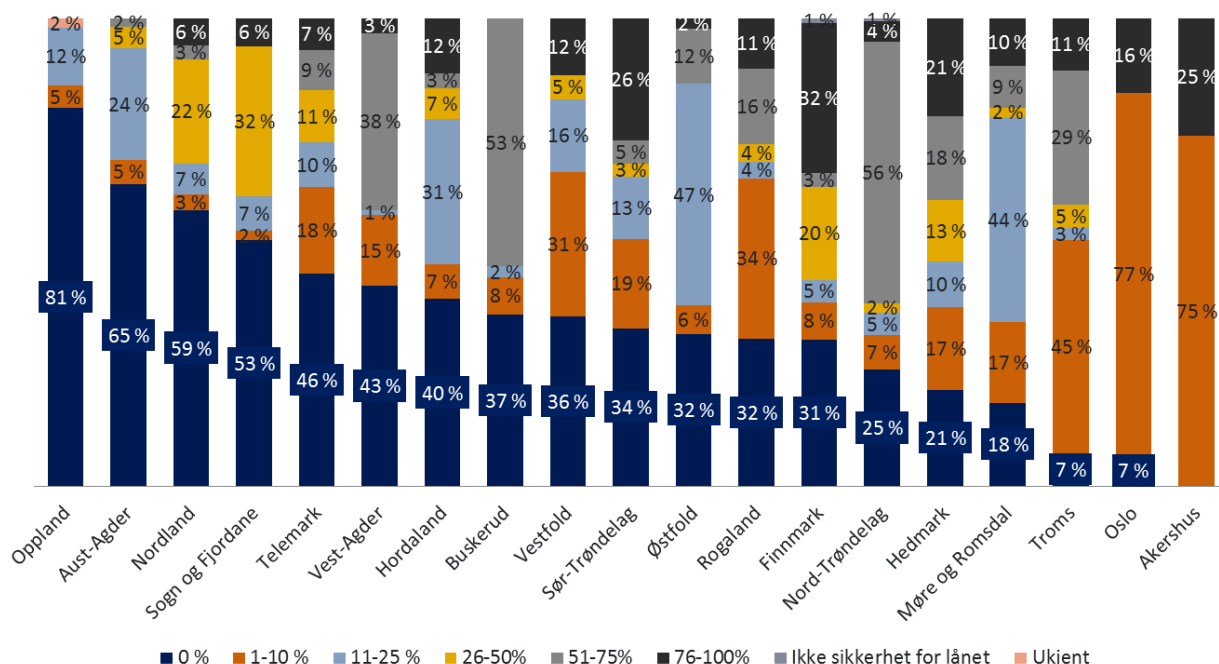
Figur 25 Landbruk: Sannsynlighet for tap av pant ved salg av den innvilgede lån i perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norge Kundedatabase



For de generelle lavrisikolånene er det noe mer varierende risikovurderinger enn for fisk og landbruk fra fylke til fylke. Oppland har den klart laveste risikoprofilen med over 80 prosent av utlånene med ingen risiko for tap ved salg av pant, men Oppland er også et av de minste fylkene når det kommer til tildelinger av generelle lavrisikolån. Det samme gjelder for Aust-Agder som kommer nest best ut. Større fylker som Nordland og Sogn og Fjordane, har en ikke ubetydelig andel av utlånene sine innenfor generelle lavrisikolån med en vurdert risiko for tap ved salg av pant mellom 26 og 50 prosent. Den høyeste andelen av utlån med risiko for tap ved salg av pant mellom 51-75 prosent er i Nord-Trøndelag. I Finnmark er 32 prosent av utlånene klassifisert med en risiko på mellom 76 til 100 prosent sannsynlighet for tap av pant ved salg. Dette er en meget høy andel med tanke på at dette er lavrisikolån. Vi har ikke hatt kapasitet til å se nærmere på i hvilken grad disse avvikene mellom fylker skyldes enkeltengasjementer, men det er grunn til å tro at det er av betydning.

Møre og Romsdal og Troms mener at grunnen til at de har noe høyere tapssannsynlighet kan være fordi de har noen få store lån som kan gjøre utslag på denne statistikken. Møre og Romsdal opplyser i tillegg at de normalt legger til grunn en konservativ verddivurdering når det gjelder finansiering i distrikt.

Figur 26 Generell: Sannsynlighet for tap av pant ved salg av den innvilgede lån i perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norge Kundedatabase



Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvordan kundene opplever Innovasjon Norge som bank.

Tabell 21 Hvor viktig var følgende faktor da du/dere besluttet å søke lån i Innovasjon Norge: enklere søknadsprosess sammenlignet med regulært banklån?

Enklere søknadsprosess sammenlignet med regulært banklån		ikke viktig	i liten grad viktig	noe viktig	veldig viktig	avgjørende	vet ikke
Lavrisikolån		218	134	95	65	30	124
Prosent		32,73	20,12	14,26	9,76	4,5	18,62

Det virker ikke som en enklere søknadsprosess er en viktig faktor for å søke finansiering hos Innovasjon Norge.

Tabell 22 Opplevde du Innovasjon Norge som en "softere" bank?

Opplevde du at...	Ja		Nei	
Innovasjon Norge er opptatt av mer enn bare å få tilbakebetalt lånet (for eksempel bedriftens langsiktige overlevelse, økt sysselsetting etc).	439		211	
Prosent	67,54		32,46	

Derimot er det en stor andel av bedriftene som opplever Innovasjon Norge som en noe «softere» bank sammenlignet med private banker, for eksempel gjennom at kundene opplever at Innovasjon Norge er opptatt av flere forhold enn kun å få tilbakebetalt lån.

Håndtering av mislighold

Mislighold oppdages gjennom de månedlige rapportene fra datavarehuset til Innovasjon Norge. Der kan man oppdage mislighold per 35 dager og per 90 dager. Når mislighold oppdages tar Innovasjon Norge kontakt med bedriften for å avtale et møte, og finne ut hva som er problemet. Det kan være et likviditetsproblem eller et mer langsiktig strukturelt problem. Slike ting kan man få avklart på dette møtet. Ofte tar bedriftene selv kontakt med Innovasjon Norge når den får betalingsproblemer. Innovasjon Norge har ikke mulighet til å ha så tett oppfølging at de kan oppdage med en gang at en bedrift får betalingsproblemer.

Dersom en bedrift sliter med sine betalingsforpliktelser kan Innovasjon Norge i dialog med bedriften sette opp en ny betalingsplan, eller for eksempel gi noen måneders avdragsfrihet. Det er også en mulighet for rentefritak, men det er vanskeligere å få enn avdragsfrihet. Her er det også viktig å koordinere med den private banken. Dersom Innovasjon Norge og bedriften ikke klarer å få til en ordning og bedriften ikke betaler går saken til et inkassoselskap. Det virker som denne prosessen er forholdsvis lik på tvers av alle distriktskontorene.

Representantene fra distriktskontorene er noe delt i synet på om de er «softere» eller «snillere» enn private banker. Noen mener at de strekker seg lengre enn private banker og gir bedre betingelser, mens andre mener at de oftere kan være tøffere enn private banker. Et annet viktig poeng som flere påpeker er at bedriftene ofte i større grad misligholder lån ovenfor Innovasjon Norge, mens den betaler lånet til den private banken. Dette kan komme av at bedriftene for eksempel har en innskuddskonto i banken, og at banken kan trekke penger av denne for å dekke manglende innbetalinger på lån. Dette taler for at de samarbeidsavtalene som er mellom de private bankene og Innovasjon Norge bør ta høyde for at bankene ikke kan opptre på denne måten.

4.4.2. Vurdering av ordningenes innretning og rammer

Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvordan kundene selv opplever utlånsrammene til Innovasjon Norge.

Tabell 23 Opplevde du at Innovasjon Norge satte for lave grenser for maksimalt lånebeløp?

Opplevde du at...	Ja	Nei
Innovasjon Norge satt altfor lave grenser for maks. lånebeløp	192	467
Prosent	29,14	70,86

Det virker ikke som rammene til lavrisikordningen er for små ut ifra svarene fra spørreundersøkelsen. Over 70 prosent av respondentene mente at Innovasjon Norge ikke satte for lavt maksimalt lånebeløp. Dette må også sees i sammenheng med at nærmere 80 prosent av respondentene også fikk innvilget fra 76-100 prosent av det lånebeløpet de søkte om.

Tabell 24 Hvor stor andel av lånet som du virksomheten søkte om fikk dere innvilget?

Hvor stor andel av lånet som du/virksomheten søkte om fikk dere innvilget?	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%	vet ikke
Lavrisikolån	17	37	53	516	51
Prosent	2,52	5,49	7,86	76,56	7,57

Dette er sannsynligvis et resultat av at de kvalifiserer for ordningen i seg selv. Det at de kvalifiserer for et lavrisikolån skal jo i teorien bety at de også kunne fått lån i privat bank (med hensyn på for eksempel sikkerhet). Så det er sannsynligvis lettere og både stille og vurdere sikkerhet ved denne typen lån. Dette er i overensstemmelse med det representanter fra distriktskontorene har antydnet, nemlig at lånerammene ikke er for små for den enkelte aktør.

Som et tilskudd til de mer kvantitative analysene har vi også spurt representantene på distriktskontorene om de opplever at låneordningene har en betydning i kapitalmarkedet. Generelt er det lavrisikolånene til landbruk som de mener er den ordningen som har størst betydning. Det er også en tendens til at disse ordningene har en større betydning i det regionale kapitalmarkedet når det dreier seg om mer perifere distriktsregioner.

Midlene til lavrisikolånene kommer fra en felles nasjonal pott. Det er kun på lavrisikolån til landbruk at noen av representantene for distriktskontorene mener at det kunne vært noe større rammer, ellers virker det som rammene for de andre ordningene er store nok. Dette understøtter at de som driver landbruk i stor grad henvender seg til Innovasjon Norge, og at de er viktig bank for denne næringen. Når det gjelder mer tradisjonelle industrinæringer så er nok ikke Innovasjon Norge den institusjonen som de henvender seg til først. Noen av representantene mener at det kan være at de ser på Innovasjon Norge mer som en tilskuddsinstitusjon. Dette kan også være en følge av manglende markedsføring etter vår mening. Det er også et interessant poeng at flere sier at rammene på landbruk kunne vært større. Siden Nærings- og handelsdepartementet ikke legger noen føringer på hvordan disse midlene skal fordeles i forhold til sektorer er dette kun Innovasjon Norges interne satte rammer som da er brukt opp. De kunne i teorien satt høyere

rammer for landbruk, men i Innovasjon Norge er det et mål om å ha en tredeling av midlene til lavrisikolånene til landbruk, fisk og generelle lavrisikolån (industri).

4.4.3. Vurdering av organisering/styring av ordningene

Søknadsprosessen

Etter det vi erfarer gjennom intervjuene er ikke søknadsprosessen helt standardisert, men tilnærmet lik i de fleste tilfeller. Det som er felles for alle er at når en søknad kommer inn blir den tildelt en saksbehandler som følger denne saken gjennom hele søknadsprosessen og er kundesrådgiver for dette lånet helt til det er tilbakebetalt eller eventuelt ført som et tap. Det er satt et mål sentralt at det ikke skal gå mer enn 60 dager før en søker får svar på søknaden sin. Imidlertid er det noen kontorer som har satt lokale mål på hvor lang behandlingstiden skal være som er kortere enn den sentralt satte fristen.

Søknadsprosessen starter med at det kommer inn en søknad, og ofte kan kunden ha vært i kontakt med Innovasjon Norge før søknaden kommer inn. Deretter henter saksbehandleren inn den informasjonen som trengs for å vurdere søknaden. Dette kan også inkludere flere møter med kunden. Saksbehandleren gjør deretter en innstilling i saksbehandlingssystemet SOPP. Det virker ikke å være noen felles standardiserte rutiner, men likevel en tilnærmet lik behandling av søknader på de ulike distriktskontorene. SOPP er et standardisert system så den informasjonen som skal fylles inn her blir lik for alle søknader.

Når det gjelder saksbehandlingssystemet SOPP har det kommet frem i intervjuene at både SOPP og IT-systemene generelt er lite effektive og gjør saksbehandlingstiden lang. Dette gjelder særlig små saker. Det er særlig ett distriktskontor som har uttrykt at det er for omfattende rutiner som saksbehandlerne må gjennom i vurderingen av lån. Denne kritikken er mer relevant for behandlingen av risikolånsøknader enn for lavrisikolånene.

Hvem søker om lån hos Innovasjon Norge?

Det er en tendens til at Innovasjon Norge er proaktive i anskaffelsen av nye kunder. Mange av kontorene er tilstede på arrangementer for næringslivet i deres distriktet og profilerer de ulike virkemidlene sine. Det er mindre grad av direkte kontakt med enkeltbedrifter, men det hender at dette også brukes. Det er også ett distriktskontor som profilerer seg ovenfor bankene en gang i året og forteller hvilke tjenester de kan tilby.

Ut ifra inntrykkene til representantene blir kundene ofte «resirkulert». Det vil si at det i stor grad er tidligere kunder som kommer tilbake til Innovasjon Norge, og i mindre grad kunder som ikke har vært i kontakt med Innovasjon Norge og ett eller flere av virkemidlene før. Dette understøttes også av at det er lite markedsføring av ordningene utenfor disse arrangementene som de stiller opp på. Det kan være vanskelig å rekruttere nye kunder når markedsføringen er såpass liten. Ett kontor sier de har drevet med markedsføring før, og at det øker antall søknader til ordningene. En ulempe ved denne typen profilering er at de i tillegg til en del relevante søkere også får inn en del søknader som ikke er aktuelle og det blir en ressurskrevende prosess å behandle alle disse søknadene. I tillegg er Innovasjon Norge pliktet til å gi en begrunnelse for avslaget på lånesøknaden som også krever ekstra ressurser. Dette er grunnen til at denne distriktskontorrepresentanten ikke er så positiv til mer markedsføring av ordningene. Dette argumentet støttes også av representanter fra Innovasjon Norge sentralt.

Vi har forståelse for at økt markedsføring kan være noe ressurskrevende i en periode, men mener likevel at disse ordningene burde markedsføres i større grad. Dersom staten gjennom Innovasjon Norge bevilger midler som kan fremme utviklingen i norsk næringsliv bør dette i større grad gjøres kjent for de som kan være relevante mottakere av disse ordningene. Vi har særlig fått vite at aktører innenfor industri i liten grad er kjent med lavrisikolåneordningen, og at bedrifter generelt ikke kjenner til risikolåneordningene. Selv om disse ordningene er godt kjent innenfor visse næringer der statlige lån tradisjonelt har hatt en sentral rolle bør det gjøres mer i forhold til markedsføring ovenfor andre næringer.

Organisering av kompetanse

Søknadene til Innovasjon Norge kommer inn til distriktskontorene der de blir tildelt en saksbehandler som følger saken gjennom hele saksbehandlingsprosessen. På noen distriktskontorer er det noen få ansatte som hovedsakelig jobber med lånesaker, mens på andre distriktskontorer jobber alle saksbehandlerne både med tilskudd- og lånesaker. En god grunn til å kun ha et fåtall ansatte til å behandle disse søknadene er at det kreves en viss kredittkompetanse for å foreta disse vurderingene. Det kan være bra at et fåtall av de ansatte blir spesialister på dette området. Noen distriktskontor har altså valgt å la alle de ansatte jobbe med både tilskudd og lån. Intervjuer med representanter fra distriktskontorene som har denne organiseringen vektlegger at det er bra for de som jobber mye med tilskudd også å jobbe med lån, og få litt erfaring med de kommersielle virkemidlene, og selektering av prosjekter. Det fremheves også at det er et ønske at alle skal ha en grunnleggende kompetanse i forhold til lånefinansiering. Noen kontorer har også utvalgte ansatte som jobber med spesifikke bransjer, for eksempel at det er en eller to personer som tar seg av lån til landbruket.

Når det gjelder disse ulike formene for organisering av saksbehandlerne mener vi at løsningen der kun noen få ansatte spesialiserte seg på behandling av lånesøknader er den beste. Vi mener at det kreves en betydelig kredittvurderingskompetanse for å behandle disse lånesøknadene, og at det er bedre om de saksbehandlerne som gjør dette er spesialiserte i stedet for at alle ansatte har et minimumsnivå av kredittvurderingskompetanse. Dette vil sannsynligvis også være mer kostnadseffektivt, siden de jobber med de samme ordningene hele tiden, og kjennskapet både til ordningene og saksbehandlingen i disse sakene vil følge det samme oppsettet.

Fullmakter

Lånesøknader kan kun godkjennes av ansatte med fullmakter. Hvert distriktskontor har en avdelingsdirektør (regionleder) som har fått fullmakter, se egen tabell i avsnitt 2.6.1. Avdelingsdirektøren kan velge å delegere disse fullmaktene nedover i saksbehandlingssystemet for eksempel til kredittansvarlig og saksbehandlere. Dette er gjort på noen distriktskontor, mens det på andre distriktskontorer kun er avdelingsdirektøren som har beslutningsfullmakt. Fullmaktsgrensene er definert ut ifra engasjementnivå, og dersom saker går utover grensen til avdelingsdirektøren må de behandles lenger opp i beslutningssystemet for eksempel i den lokale kredittkomiteen eller tas helt opp til hovedkredittutvalget.

Ut ifra vårt syn vil det være hensiktsmessig å delegere fullmakter fra avdelingsdirektør til kredittansvarlig. Det virker unødvendig at avdelingsdirektøren skal godkjenne alle lånesaker som saksbehandler og kredittansvarlig sannsynligvis har bedre kjennskap til. Det er mulig at det på noen distriktskontorer ikke er en kredittansvarlig og at det ikke er så viktig i disse tilfellene. Dette må også sees i sammenheng med organisering av saksbehandlere beskrevet over. Dersom det er en liten gruppe spesialiserte saksbehandlere kan det være hensiktsmessig og tidsbesparende at disse saksbehandlerne har fullmakter til å godkjenne lånesøknader, i alle fall for de minste lånene. Deretter kunne det være en ny grense for kredittansvarlig, mens bare de aller største engasjementene behøvde å bli godkjent av avdelingsdirektøren.

Dialog med eiere og styringsdokumenter

Det er gjennomgående for alle distriktskontorene få konflikter mellom de ulike oppdragsbrevene og andre dokumenter de må forholde seg til. Oppdragsbrevene fra fylkeskommunene legger ikke sterke og konkrete føringer på utlånssiden. Alle på distriktskontorene har tilgang til oppdragsbrevene, men det er i stor grad policydokumentet som utformes av Innovasjon Norge sentralt som de forholder seg til når det gjelder låneordningene. FRES har en god modell for å få inn målsetningene i sine policydokumenter. Og føringene er såpass fleksible at det ikke er vanskelig å følge dem. Skulle det likevel oppstå en konflikt mellom sentrale og lokale retningslinjer, må de lokale retningslinjene vike til fordel for de sentrale.

4.4.4. Vurdering av relevant kompetanse i organisasjonen

Gjennom spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvordan kundene vurderer Innovasjon Norges kompetanse opp mot for eksempel kompetansenivået i private banker.

Tabell 25 Hvor viktig var følgende faktor da du søkte lån fra Innovasjon Norge: God rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge sammenlignet med regulært banklån?

Hvor viktig var følgende faktorer da du/virksomheten besluttet å søke finansiering fra Innovasjon Norge: God rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge sammenlignet med regulært banklån						
	ikke viktig	i liten grad viktig	noe viktig	veldig viktig	avgjørende	vet ikke
Lavrisikolån	120	93	157	146	76	79
Prosent	17,88	13,86	23,4	21,76	11,33	11,77

Når det gjelder lavrisikolåneordningen er det over halvparten av respondentene som mener at god rådgivning fra Innovasjon Norge, sammenlignet med en privat bank, var en viktig faktor for å søke finansiering fra Innovasjon Norge.

Tabell 26 Har du/virksomheten fått rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet?

Har du/virksomheten fått rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet	
Ja, uten å betale for det	234
Prosent	34,77
Ja, vi betalte for rådgivningen	22
Prosent	3,27
Nei, ikke nødvendig/ønskelig	363
Prosent	53,94
Nei, det var ønsket, men vi fikk ikke	23
Prosent	3,42
Vet ikke	31
Prosent	4,61

Blant respondentene var det rundt 35 prosent som hadde mottatt rådgivning fra Innovasjon Norge. Av disse var det over 70 prosent som mener at Innovasjon Norge har relevant kompetanse om den bransjen de opererer i. Dette indikerer at Innovasjon Norge har relevant kompetanse innenfor de bransjene der de tilbyr rådgivning til kundene.

Det er også kartlagt hvordan kundene opplever kompetansenivået til Innovasjon Norge sammenlignet med den lokale banken.

Tabell 27 Hvis du har relasjoner til en lokal bank, opplever du at denne banken...

Hvis du har relasjoner til en lokal bank, opplever du at denne banken...			
	Ja	Nei	Vet ikke
Har mer lokalkunnskap enn Innovasjon Norge	270	246	148
Prosent	40,66	37,05	22,29
Har mer relevant bransjekunnskap enn Innovasjon Norge	78	409	174
Prosent	11,8	61,88	26,32
Har tettere relasjoner til deg enn Innovasjon Norge	347	207	112
Prosent	52,1	31,08	16,82
Gir bedre rådgivning/veiledning enn Innovasjon Norge	114	339	209
Prosent	17,22	51,21	31,57

Respondentene er positive til Innovasjon Norge i forhold til lokalkunnskap og bransjekunnskap relativt til private banker. Det er ikke dermed gitt at Innovasjon Norge er bedre, men heller ikke dårligere enn lokale banker. Svarene kan derimot tyde på at lokalbankene har noe bedre lokalkunnskap og tettere oppfølging av kundene, noe som ikke er overraskende siden Innovasjon Norge ikke har mulighet til å følge opp sine kunder på samme måte som en lokalbank. Dette er også uttrykt fra Innovasjon Norges side gjennom intervjuer med representanter på distriktskontorene, nemlig at saksbehandlere hos Innovasjon Norge ikke har mulighet til en like tett oppfølging av kundene som lokale banker.

Som nevnt over er det to måter å organisere de ansatte i forhold til type arbeidsoppgaver. Noen distriktskontorer har ansatte som er spesialister på låneordningene, mens andre distriktskontorer har fordelt lånesakene på de fleste ansatte. Som nevnt over foreslår vi at spesialisering vil være den mest effektive organiseringen, siden det kreves spesialkompetanse for de som skal jobbe med dette.

Det er særlig kredittvurderingskompetanse som er viktig i forbindelse med vurdering av lånesakene, og det er viktig at saksbehandlere som arbeider med disse ordningene besitter denne kompetansen. På de fleste distriktskontorene så har noen av de ansatte som arbeider med låneordningene utdannelse innen økonomi, ofte siviløkonomer. Selv om det er en del som har utdannelse innen økonomi er det varierende hvor mange som har erfaring fra bankvirksomhet. Ellers kan det også være ansatte med utdannelse innen den bransjen som de jobber mest med, for eksempel sivilagronomer som arbeider med landbrukssaker. I tillegg er det også ansatte som er utdannede ingeniører som arbeider med lånesakene. Det virker som en del av kredittvurderingskompetasen baserer seg på intern opplæring, og vi mener at det muligens bør være en mer systematisk tilnærming til opplæring i kredittvurdering. Innovasjon Norge sentralt har satt igang et tiltak for å heve den formelle kompetanse på kredittvurdering gjennom kursing av de ansatte.

I noen regioner gis det uttrykk for at det ikke har vært et problem å rekruttere ansatte, og at flere kommer fra banknæringen. I disse regionene virker det ikke å være et stort problem å konkurrere med banker lønnsmessig. Dette er i hovedsak mer perifere regioner. I mer sentrale regioner ligger Innovasjon Norge noe lavere enn bankene lønnsmessig, men det argumenteres for at jobben i Innovasjon Norge likevel er tiltrekkende for mange, og derfor er det ikke så stor turnover i disse regionene heller. Distriktskontorene bestemmer selv lokal lønn, innenfor de rammene som er fremforhandlet mellom Innovasjon Norge og de tillitsvalgte. Likevel har det i enkelte regioner vært vanskelig å konkurrere med industrien, særlig teknologi- og oljeindustrien.

Vi har også intervjuet representanter for private banker om hvordan de opplever kredittvurderingskompetansen til Innovasjon Norge. Konklusjonen er at Innovasjon Norges kompetanse oppfattes som støttende og en kvalitetssikring hos banker med begrenset næringsaktivitet (mindre lokalbanker), mens de bankene som har en næringsavdeling av en viss størrelse mener at kompetansen til Innovasjon Norge er noe mer begrenset.

Når det gjelder kunnskapsoverføring og samarbeid mellom distriktskontorene og Innovasjon Norge sentralt virker den å være meget god. Alle distriktskontorene vi har snakket med sier at de i stor grad benytter seg av den spesialkompetansen som FRES besitter, i vanskelige saker. Kunnskapsoverføring fra Innovasjon Norge sentralt til distriktskontorene kan være både fagkompetansen til FRES i kredittvurderingssaker og juridisk kompetanse. Det er en meget stor tilfredshet blant representantene for coaching-ordningen som Innovasjon Norge har (omtalt i kap. 2.6.1), der hvert distriktskontor har en utpekt coach fra FRES som sin diskusjonspartner og rådgiver. Selv om dette er en ordning som virker å fungere svært godt ble det også pekt på at kompliserte saker i større grad kan overføres til FRES for å frigi ressurser på distriktskontorene.

Representantene på distriktskontorene ble spurt om de mente at lokalkunnskap eller bankkompetanse var mest viktig i forhold til vurdering av lånesøknader. Svarene vi fikk var noe delt. Noen mener at kredittvurderingskompetansen er viktigst, mens andre mener at kjennskap til bransjen og kundene er viktigst. Så det er i liten grad lokalkunnskap som trekkes frem, men kjennskap til kundene. Likevel legger flere vekt på en desentralisert organisasjon, og at det hadde vært vanskelig med den samme kjennskapen til kundene dersom alle hadde vært lokalisert for eksempel i Oslo.

4.4.5. Vurdering av kostnadseffektiviteten (drift og tap)

Innovasjon Norges lavrisikolåneordning er selvfinansierende og baserer seg på en innteksstrøm fra utlånsaktiviteten knyttet til rentemarginer trukket fra kostnadskomponentene knyttet til drift av ordningene og tapsnedskrivninger. I det følgende analyserer vi ordningens kostnadskomponenter separat, først ordningens driftskostnader og deretter tapsnedskrivninger. Begge komponenter sammenlignes mot privat bankvirksomhet.

Driftskostnader

Innovasjon Norge har et felles system hvor hver saksbehandler på det enkelte distriktskontor fører timer på den ordningen han eller hun vurderer for kunden. På denne måten kan man få informasjon til delregnskaper for driftskostnader knyttet til den enkelte ordning. Gjennom intervjuer har vi undersøkt om det finnes insentiver til at saksbehandler vil ønske å føre timer på en annen ordning enn den man faktisk jobber med, for eksempel for at man skal dekke til høy ressursbruk. Man kunne sett for seg at ordninger som går med overskudd, slik som lavrisikolåneordningen, kan være utsatt for at Innovasjon Norge ønsker å føre mest mulig kostnader på disse ordningene (og dermed redusere overskuddet) slik at man kan bruke mer ressurser på det næringslivet man jobber for. Vi har ikke funnet tegn hos noen av distriktskontorene på at det finnes slike

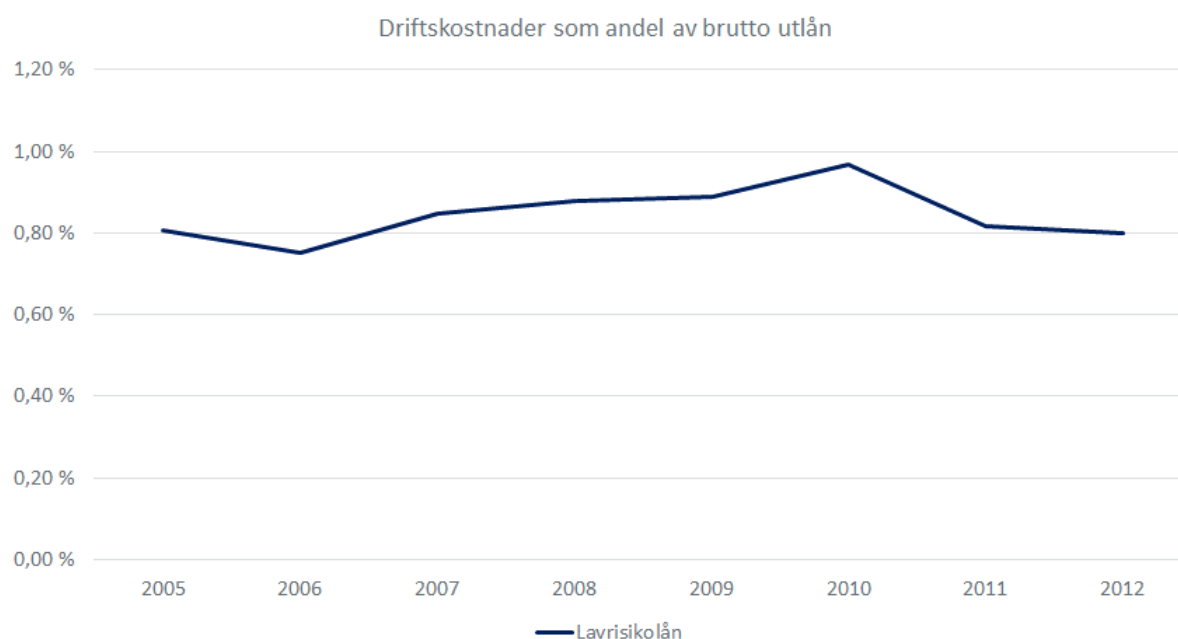
insentiver på saksbehandlernivå. Innovasjon Norge sentralt er klare på at man tilbyr en rekke rådgivningstjenester i tilknytning til lånevirkksomheten. I hvilken grad disse skulle vært betalt for av kunden selv er uklart. Dette skiller seg for så vidt ikke fra vanlig kommersiell bankvirksomhet der det også er vanlig å yte rådgivning til sine kunder. Spørsmålet er imidlertid om Innovasjon Norge yter mer rådgivning enn det private banker normalt gjør. Det er utenfor evalueringens mandat å gå nærmere inn i denne problemstillingen, men for ordningenes oppdragsgiver kan dette være verdt å undersøke nærmere fordi det eventuelt vil innebære at låneordningene subsidierer ordningene for rådgivningstjenester. Dette er ikke noe problem i seg selv, men kan være en utfordring med hensyn til at ordningene har ulike oppdragsgivere.

For å kunne vurdere om Innovasjon Norges forvaltning av låneordningene er kostnadseffektiv kan man ikke sammenligne nivået på driftskostnader opp mot private banker direkte. For det første har private banker en stor andel utlån til personmarkedet, mens Innovasjon Norge kun låner ut til næringsvirksomhet. I den grad et personlig lån er mer eller mindre ressurskrevende per utlånskroner er det viktig å ta hensyn til dette. Videre bruker private banker mye ressurser på å håndtere innskudd fra kunder. Innovasjon Norge låner i hovedsak kapital fra Nærings- og handelsdepartementet/Norges bank og har marginale administrasjonskostnader knyttet til innlån.

For å kunne gjøre en sammenligning av kostnadsstrukturen hos Innovasjon Norge opp mot private banker har vi derfor gjennomført en grundig analyse av kostnadsstrukturen knyttet til drift av næringslivsavdeling i to private banker. Her har vi kontrollert for både de direkte og indirekte kostnadene ved lån, garantier og kreditter. Den ene banken har et kredittvolum overfor næringsvirksomhet, næringsseiendom og landbruk på 1,5 mrd. kroner, mens den andre banken har et volum i samme marked på 3,6 mrd. kroner. Tilsvarende har Innovasjon Norges lavrisikolåneordningen en brutto utlånsporteføljen på 12 milliarder kroner.

Rene driftskostnader for den minste av disse bankene er 0,46 prosentpoeng pr. år, men det for den største banken er 0,30 prosentpoeng. Til sammenligning, som det går frem av figuren nedenfor, har Innovasjon Norge en kostnadsprosent som årlig har variert mellom 0,75 – 0,9 prosentpoeng i normalår. Med andre ord er Innovasjon Norges kostnadsbruk per krone i utlån omlag det doble av kostnadsbruken i disse to private bankene. Innovasjon Norge har et volum på lavrisikolån som er vesentlig høyere enn disse to bankene, og isolert sett skulle stordriftsfordelene tilsi at Innovasjon Norge, i kraft av sin størrelse, burde ha lavere enhetskostnader enn de to bankene vi sammenligner med. I 2010 hadde lavrisikoorrdningen driftskostnader som andel av brutto utlånsportefølje på nærmere 1 prosentpoeng. Dette må sees på som et unntaksår da det i dette året er indikasjoner på at omstillingskostnader i forbindelse med nedskalering av Innovasjon Norges bemanning ble belastet ordningens driftskostnader.

Figur 27 Driftskostnader som andel av brutto utlån Kilde: Innovasjon Norges delregnskaper



Sammenligning med forvaltningskostnader knyttet til næringsporteføljen i de to private bankene som vi har studert tyder på at Innovasjon Norge har et innsparingspotensial på kostnadssiden. På den annen side finnes det også forklaringsfaktorer til ulikhetene i kostnadsbruken og som følger mer eller mindre fra premissene for lavrisikolåneordning. Disse kostnadene er muligens vanskelig å redusere uten å endre mandatet og nedslagsfeltet for ordningen. De fire viktigste kostnadsdrivende faktorene som ikke vanlig private banker har er følgende:

1. En forklaringsfaktor kan være gjennomsnittlig lånestørrelse. Vi har ikke skilt eiendomslån fra andre typer lån og kreditter til næringslivs- og landbrukskunder i de to referansebankene. Saksbehandling, dvs. samlede kostnader bak hver utlånskroner er generelt høyere for mindre lån enn for større lån. Dette prises av bankene inn i renter og omkostninger til kunden, slik at mindre lån påvirker inntjeningen relativt sett positivt, mens kostnadsprosenten blir negativt påvirket. Vi vil anta at gjennomsnittlig lånestørrelse i Innovasjon Norge er en del mindre enn hos de private bankene.
2. En annen forklaringsfaktor på forskjellen i kostnadsbruk er at de private bankene har en vesentlig tettere kontakt og kunnskap om sine kunder, enn tilfellet er for Innovasjon Norge. De private bankene er dagligbanker for sine kunder, gjennom betalingsformidling, forsikring, løpende driftskreditter osv. De har en løpende kontakt med kunden, og kjenner kundens økonomiske utvikling over lang tid. De har dessuten som oftest flere låneforhold med samme kunde, slik at kostnadsbruken samlet på en kunde dermed blir redusert. Innovasjon Norge må på sin side gjennomføre en vesentlig mer omfattende og kostnadskrevende kundeanalyse før de kan yte sin kreditt. De må bygge sin kunnskap om kunden fra grunnen av, på samme måte som når en privat bank, etter en grundig og omfattende analyse, tar inn en ny og fremmed næringslivskunde i sin portefølje. Vi har observert i data at Innovasjon Norge også bygger «kunderelasjoner» ettersom det er mange virksomheter som er gjengangere i porteføljen av virkemidler over tid. Det å forholde seg til virksomheter man allerede kjenner reduserer naturligvis forvaltningskostnader, samtidig er det viktig at Innovasjon Norge er proaktive og flinke til å markedsføre seg mot nye virksomheter som kan ha behov for Innovasjon Norge.

3. Det tredje elementet vi ser, er kravene som Innovasjon Norge er underlagt som et offentlig organ, med hensyn til å dokumentere en grundig saksbehandling før et avslag på en lånesøknad. En slik prosess er vesentlig mindre kostnadskrevende i en privat bank, hvor man ikke begrunner et avslag og kunden heller ikke har krav på å få noen forklaring til et avslag på en lånesøknad.
4. En siste forklaringsfaktor til Innovasjon Norges kostnadsstruktur er den svært desentraliserte organisasjonen, med små og derved kostnadskrevende miljøer spredt rundt i hele landet. En slik struktur har selvsagt en annen begrunnelse enn optimalisering av kostnader. En slik struktur vil vanskeliggjøre nødvendig kompetanse, da kanskje spesielt bransje- og kredittvurderingskompetanse. Dette vil kunne medføre høyere tapskostnader ut over det større og mer spesialiserte kredittmiljøer ville oppnå.

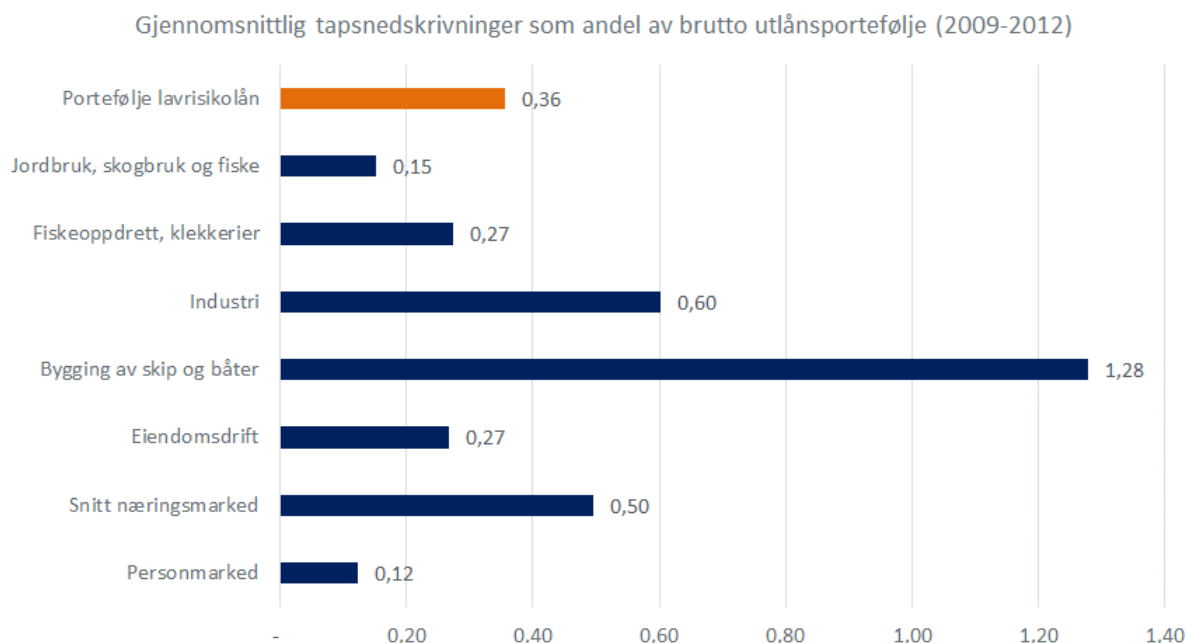
Tapskostnader

I tillegg til de rene driftskostnadene har bankene betydelige kostnader fra tap på utlån. I den grad porteføljen av lavrisikolån har en annen tapsprofil på utlån enn privat bankvirksomhet for øvrig kan man argumentere for at Innovasjon Norge ikke opererer på markedsmessige vilkår eksempelvis ved at de inngår i for risikable prosjekter sammenlignet med hva private banker ville ha gjort. Figuren nedenfor sammenholder gjennomsnittlige tapsnedskrivninger som andel av brutto utlånsportefølje på lavrisikolånporteføljen mot tapsnedskrivninger hos private banker i norsk næringsliv for øvrig. Vi sammenligner i perioden 2009 til 2012. Grunnen til at vi har valgt denne tidsperioden og ikke 2004 til 2012 er fordi det i perioden 2004 til 2008 var det store tidsforskyvninger i statistikken ved at engasjementer som ble ført som tap i 2003 senere viste seg ikke å gå tapt, og dermed ble ført som gevinster på balansen senere år.

Figuren viser at tapene varierer betydelig mellom sektorer, og ikke minst mellom bedrifts- og personmarkedet. Mens gjennomsnittlig tapsnedskrivning per utlånskrone til næringslivet var 0.5 prosent var den kun 0.12 prosent til personkunder. Innen primærnæringene er tapene svært lave og på linje med personmarkedet. Dette er naturlig da disse lånene normalt er personlige. Her skiller fiskeoppdrett seg ut med en tapsprosent på over det dobbelte av øvrig primærnæring.

Tapsnedskrivningene til Innovasjon Norges lavrisikolånportefølje må sees i lys av at den inneholder om lag to tredjedeler primærnæring, inkludert fiskeoppdrett, og en tredjedel øvrig næringsliv. Lånene til øvrig næringsliv er preget av lån til industri. Sammenligner man dette opp en mot tapsnedskrivningene med en tilsvarende portefølje for bankutlån generelt over samme tidsperiode ville man endt opp med en tapsandel på 0.28 prosent. Dette er marginalt lavere enn for lavrisikolånporteføljen som har en tapsandel på 0.36 prosent i perioden. Ser man på perioden 2004 til 2012 under ett får man en tapsandel på 0.32 prosent for lavrisikolån. Vi har tidligere vist at de generelle lavrisikolånene har svak pantesikkerhet. Gitt dette virker en tapsnedskrivningsandel på lavrisikolån på 0.36 prosent faktisk noe lavere enn man skulle forvente. Her må man anta at Innovasjon Norge har vært gode til å vurdere virksomhetenes driftssikkerhet i de tilfellene hvor pantet er svakt.

Figur 28 Gjennomsnittlig tapsnedskrivninger som andel av brutto utlånsportefølje (2009-2012) Kilde: Innovasjon Norge og Finanstilsynet



4.5. Evaluering av måloppnåelse

I dette kapittelet går vi gjennom ulike mål for måloppnåelse. Vi fokuserer på følgende elementer:

- Ordningens utløsning av privat kapital,
- Ordningens samspill med andre deler av virkemiddelapparatet,
- Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon og internasjonalisering,
- Ordningens bidrag til økonomisk vekst og lønnsomhet i bedriftene.

Evalueringen av måloppnåelse inneholder også en grundig drøfting av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i ordningen. Det er viktig å merke seg at vi i figur 2 i kapittel 2.3 har angitt at lavrisikolånen har som mål å støtte opp om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, samt å stimulere til innovasjon. Ordningens evne til samvirke med regionale forutsetninger er godt dokumentert i relevanskapittelet all den tid lånene i stor grad går til regioner der annen banktilstedeværelse er begrenset. Dersom låneordningen da både er addisjonal og gir økonomiske effekter, kan man hevde at målet knyttet til den regionale dimensjonen er oppfylt.

4.5.1. Kapitalutløsning og samspill med virkemiddelapparatet

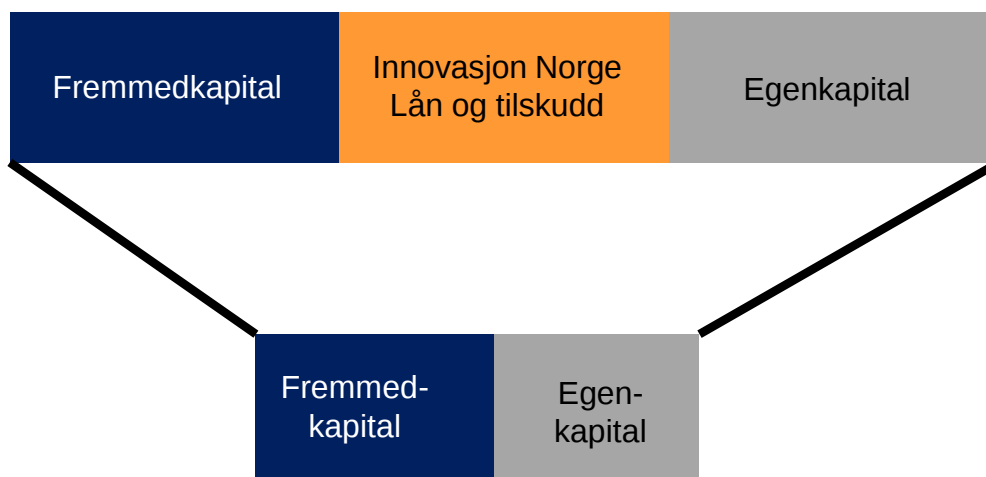
Kartlegging av samfinansieringsgraden

Den grunnleggende tanken bak ordningene til Innovasjon Norge er at de skal bidra til å utløse kapital som ellers ikke ville vært tilgjengelig i kapitalmarkedet. Dette skal oppnås gjennom toppfinansiering med lavere prioritet, gjennom samfinansiering på markedsmessige vilkår (lavrisikolånene) og gjennom lånegarantier.

Tanken bak virkemidlenes målsetting er at Innovasjon Norges medvirkning skal øke de andre aktørenes bidrag til finansiering. Dette har vi illustrert i figuren under. I Menon (2010) viste vi at det var nettopp dette som fant

sted, men dette resultatet kan ha vært sterkt preget av finanskrisen. For å kartlegge dette er vi avhengig av å kombinere informasjon fra SOPP og data fra Menons bedriftsdatabase, der vi kan følge utviklingen i gjeld og egenkapitaltilførsel over tid.

Figur 29 Innovasjon Norges utløsningsgrad



Det er et uttrykt mål for innovasjon Norge at man gjennom virkemidlene skal bidra til å utløse privat kapital. Å kartlegge samfinansierungsgraden kan bidra til å belyse i hvor stor grad privat bankfinansiering er med som kofinansierer på de ulike ordningene.

Tabell 28 Samfinansierungsgrad for lavrisikolånene Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

	Andel av prosjekter der det er samfinansiering med bank		Banklånenes andel av total lånefinansiering i prosjektet	
	Snitt 2004-12	2012	Snitt 2004-12	2012
LAV	16 %	18 %	38 %	35 %
Landbruk	12 %	15 %	10 %	12 %
Fisk	17 %	22 %	43 %	39 %
Generelle	33 %	30 %	47 %	49 %
LAV (kun med banklån)			61 %	52 %
Landbruk (kun med banklån)			40 %	36 %
Fisk (kun med banklån)			62 %	50 %
Generelle (kun med banklån)			64 %	63 %

Lavrisikolånene sett under ett har en relativt liten andel som samfinansierer med privat bank. Det er en noe høyere når vi ser på banklånenes andel av total lånefinansiering i prosjektet. Det er imidlertid store forskjeller mellom de sektorene som lavrisikolånene går til. Innen landbrukslånene er det en liten grad av samfinansiering, mens det er omtrent 30 prosent for de generelle lavrisikolånene, og for disse lånene er banklånenes andel av total lånefinansiering omtrent 50 prosent.

Samfinansiering med bank blir i hovedsak vurdert der lånene er av en viss størrelse. Dette bidrar til at lån til landbrukssektoren i mindre grad er samfinansiert med privat banklån. Store lån er i denne sammenhengen lån på over 5 millioner for lavrisikolån til landbruket, og 20-30 millioner på de to andre kategoriene innenfor lavrisikolån. For lavrisikolån til landbruket er det registrert 136 lån på over 5 millioner kroner. Av disse er det 31 lån som har samfinansiering med en privat bank. Dette er en andel på 23 prosent. Vi ser med andre ord at lånets størrelse faktisk styrer samfinansieringsgraden. Når det gjelder lavrisikolån til fiskeflåten er det samfinansiering på 42 av 55 lån over 20 millioner, (76 prosent). På de generelle lavrisikolånene er det totalt 32 av 50 lån som er på over 20 millioner og har samfinansiering med privat bank (64 prosent).

Ved å se på kun de bedriftene som samfinansieringer så står private banklån for over 60 prosent av total lånefinansiering i periode 2004 til 2012 for både lavrisikolån som går til fisk og generelle lavrisikolån.

Vi har også beregnet samfinansieringsraten for ordningene. Her har vi sett på både egenkapital og lån fra privat bank i forhold til det utbetalte lånet fra Innovasjon Norge. For lavrisikordningen er det totalt for perioden en samfinansieringsrate på 1,07. Det betyr at for hver krone lån som er utbetalt av Innovasjon Norge tilføres det til 1,07 kroner i form av egenkapital og privat bankfinansiering. I den grad addisjonaliteten er 100 prosent vil samfinansieringsraten angi Innovasjon Norges evne til å utløse privat kapital i det respektive prosjektet. Ettersom den selvrapporterte addisjonaliteten ved disse ordningene ligger lavere enn 100 prosent vil kapitalutløsningsgraden være mindre enn samfinansieringsraten., Videre er det grunn naturlig at der samfinansieringsraten er høy, det vil si mye alternativ finansiering, vil addisjonaliteten være lavere.

Tabell 29 Samfinansieringsgraden med privat bankfinansiering og egenkapital Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Lavrisikolån	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Kapitalutløsningsgrad	1,00	0,67	0,74	1,09	0,94	1,21	1,19	1,42	0,98	1,07

Svarene i spørreundersøkelsen viser et konsistent mønster med tallene over. Nesten 70 prosent svarer at de kun har lånt til prosjektet hos Innovasjon Norge. Det er likevel en forskjell mellom lavrisikolånene som går til de ulike sektorene. Blant landbruk og fisk er det en relativt liten andel som samfinansierer med privat bank blant det utvalget som har svart på spørreundersøkelsen. Når det gjelder de generelle lavrisikolånene utgjør den andelen som samfinansierer omtrent halvparten av bedriftene.

Tabell 30 Har du fått lån til dette prosjektet både hos Innovasjon Norge og en privat bank?

Har du fått lån til dette prosjektet både hos Innovasjon Norge og en privat bank?				
	Alle LAV	Landbruk	Fisk	Generelle
Ja	219	153	18	46
Prosent	32,54	29,65	29,51	51,11
Nei	454	363	43	44
Prosent	67,46	70,35	70,49	49,89

Vi har også forsøkt å kartlegge om det var kunden selv, banken eller Innovasjon Norge som foreslo samfinansiering. Siden det var få som i det hele tatt samfinansierer er det vanskelig å kunne si noe sikkert ut ifra disse tallene, men både for de som gikk til bank først og de som gikk til Innovasjon Norge først er det en overvekt av at respondentene selv har foreslått samfinansiering

Tabell 31 Har du også fått tilskudd eller innovasjonslån fra Innovasjon Norge til dette prosjektet?

Har du også fått tilskudd eller innovasjonslån fra Innovasjon Norge til dette prosjektet?	Lavrisikolån	Landbruk	Fisk	Generelle
Ja	453	394	14	42
Prosent	67,51	76,95	22,95	45,65
Nei	218	118	47	50
Prosent	32,49	23,05	77,05	54,35

Det er nærmere 70 prosent som har mottatt et tilskudd eller et risikolån fra Innovasjon Norge. Ikke uventet er det særlig de som har mottatt landbrukslån som har mottatt flere virkemidler i tillegg. Blant disse igjen har det store flertallet mottatt et tilskudd og mener at dette var avgjørende for at prosjektet ble satt i gang. Det er også slik at det ikke er Innovasjon Norge som har foreslått å bruke flere virkemidler på prosjektet i de fleste tilfellene. Altså virker det ikke som Innovasjon Norge i stor grad byr frem flere virkemidler på denne gruppen.

Tabell 32 Var det Innovasjon Norge som foreslo at det ble brukt flere virkemidler for å finansiere prosjektet?

Var det Innovasjon Norge som foreslo at det ble brukt flere virkemidler for å finansiere prosjektet?	
Ja	118
Prosent	26,7
Nei	324
Prosent	73,3

4.5.2. Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon og internasjonalisering

For å måle addisjonalitet er det hentet inn data direkte fra kundene gjennom spørreundersøkelsen. Ordningenes bidrag til innovasjon og internasjonalisering er målt ved å hente ut prosjektenes innovasjonshøyde fra kundedatabasen til Innovasjon Norge.

Addisjonalitet

Tabell 33 Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom du/dere ikke hadde fått lavrisikolånet fra Innovasjon Norge?

Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom du/dere ikke hadde fått lavrisikolånet fra Innovasjon Norge?	Lavrisikolån	Landbruk	Fisk	Generelle
Sannsynligvis gjennomført i samme skala og med samme tidsskjema	195	142	21	31
Prosent	28,85	27,52	34,43	33,33
Sannsynligvis gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt	93	75	8	9
Prosent	13,76	14,53	13,11	9,68
Sannsynligvis gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema	29	19	4	5
Prosent	4,29	3,68	6,56	5,38
Sannsynligvis gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt	77	63	2	12
Prosent	11,39	12,21	3,28	12,9
Sannsynligvis ikke gjennomført i det hele tatt	238	186	18	31
Prosent	35,21	36,05	29,51	33,33
Annet	10	25	5	4
Prosent	1,48	4,84	8,2	4,3
Vet ikke	34	6	3	1
Prosent	5,03	1,16	4,92	1,08

Kun 30 prosent av prosjektene ventes å bli gjennomført som planlagt dersom bedriftene ikke hadde fått lavrisikolån fra Innovasjon Norge. Det er en klar tendens mot at en del av prosjektene ikke ville blitt gjennomført uten lånet fra Innovasjon Norge, og at det enten ville blitt forsinket eller mindre enn først planlagt.

Det er interessant å se at addisjonaliteten oppleves som betraktelig høyere blant de som fikk innvilget lån sammenlignet med de som fikk avslag. Om dette er fordi Innovasjon Norge avviser søkere med tilgang til annen kapital, eller om det knytter seg til at de som har fått lån overdriver addisjonaliteten vet vi ikke sikkert, men vi har liten grunn til å tro at Innovasjon Norge vil avvise gode søkere til lavrisikordningen. Det er også grunn til å nevne at enkelte søkere som får avslag eller får sin søknad returnert befinner seg i næringer som Innovasjon Norge ikke dekker. Dette gjelder for eksempel spesialiserte eiendomsutviklere som typisk utgjør en stor andel av næringsporteføljen til private banker.

Addisjonaliteten for de ulike ordningene kan på bakgrunn av dette spørsmålet deles inn i addisjonalitetsgrader. I tabellen under er prosjektet definert å ha en høy addisjonalitetsgrad hvis det befinner seg i en av de to kategoriene: «sannsynligvis gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt» og «sannsynligvis ikke gjennomført i det hele tatt». Et prosjekt med middels addisjonalitetsgrad er definert å være i en av de to kategoriene: «sannsynligvis gjennomført i mindre skala, men med samme tidspunkt» og «sannsynligvis gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt». Dette er den samme definisjonen som brukes i kundeeffektundersøkelsene, og kan dermed sammenlignes med resultatene fra disse.

Tabell 34 Addisjonalitetsgrad for lavrisikordningen

Addisjonalitetsgrad	Middels	Høy
Lavrisikolån landbruk	18 %	48 %
Lavrisikolån fisk	20 %	33 %
Lavrisikolån generelle	15 %	46 %

Addisjonaliteten til Innovasjon Norges virkemidler er også kartlagt gjennom Kundeeffektundersøkelsen. I Kundeeffektundersøkelsen for bedrifter som mottok støtte i 2011 (Pöyry, 2012²⁹) kommer det frem at den gjennomsnittlige addisjonaliteten har vært stabil de siste tre årene. For alle virkemidlene er andelen prosjekter med middels addisjonalitet 25 prosent og andelen prosjekter med høy addisjonalitet 60 prosent. Dette indikerer at addisjonaliteten til lavrisikordningen er noe lavere enn gjennomsnittet for alle virkemidlene til Innovasjon Norge. Sammenlignet med de ulike tjenestene er det helt klart at lavrisikordningen er blant de ordningene med lavest addisjonalitetsgrad, og lavrisikolån for fisk er den ordningen som har lavest andel prosjekter med høy addisjonalitetsgrad. Dette er som forventet da det er nærliggende å tro at søkere til disse ordningene har lettere for å skaffe alternativ finansiering, og dermed gjennomføre prosjektet. Dette ble også bekreftet i kapittel 4.3.7.

Bidrag til innovasjon

Tabell 35 I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner?

I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner?	prosjektet er en fiasko	suksess i liten grad	suksess i noen grad	stor suksess	vet ikke
Teknologisk suksess	0	61	160	208	210
Prosent	0	9,55	25,04	32,55	32,86
Komersiell suksess	4	67	209	188	172
Prosent	0,63	10,47	32,66	29,38	26,88
Intern kompetanseutvikling	1	53	238	202	142
Prosent	0,16	8,33	37,42	31,76	22,33
Prosjektet totalt sett	4	21	197	388	55
Prosent	0,6	3,16	29,62	58,35	8,27

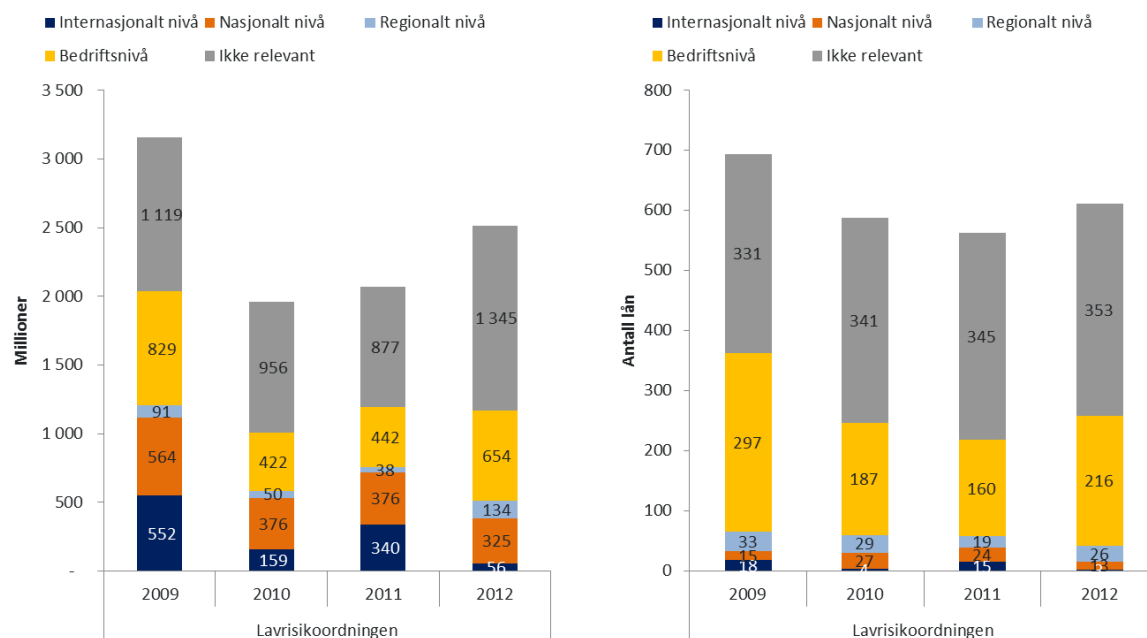
Over halvparten av bedriftene som har fått lavrisikolån mener at prosjektet totalt sett har vært en stor suksess for virksomheten. Det er også vært oppnådd suksess langs flere spesifikke dimensjoner for en stor del av virksomhetene, for eksempel teknologisk og kommersiell suksess, mens det i omtrent ingen tilfeller har vært en fiasko.

Tall for innovasjonshøyde for lavrisikordningen er hentet ut fra Innovasjon Norges kundedatabase og vist i figurene under. For lavrisikordningen er det i en stor andel av prosjektene der innovasjonen skjer på bedriftsnivå. Det er lite innovasjon på høyere nivåer, særlig når vi ser på antall lån. Dette er som forventet

²⁹ Pöyry (2012), Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok støtte i 2011, utarbeidet for Innovasjon Norge, Pöyry -rapport nr. R-2012-048

siden mange av disse lånene gis til landbruksformål eller til investeringer i fiskeindustrien. Det er også i liten grad et mål for ordningen å skulle bidra til høy innovasjon.

Figur 30 Innovasjonshøyde for lavrisikoordningen Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Det er en relativt stor andel av bedriftene som er oppgitt med en innovasjonsgrad kalt ikke relevant i Innovasjon Norges kundedatabase for lavrisikolånordningen. Her må vi anta at det ikke dreier seg om noen grad av innovasjon på disse prosjektene, men i større grad at dette er lån til drift. I lys av at få låntakere finansierer prosjekter med internasjonalt innovasjonspotensial, er det grunn til å hevde at lavrisikoordningene i begrenset grad stimulerer til internasjonalisering.

4.5.3. Bedriftenes lønnsomhet, vekst og overlevelse³⁰

Det synes intuitivt at bedrifter som har tilgang til ekstern kapital, for eksempel lånefinansiering, vil vokse fortere enn andre bedrifter. Å påvise dette empirisk er likevel komplisert fordi det er rimelig å anta at de bedriftene som får lånefinansiering også er sterkt korrelert med andre karakteristika hos bedriften som er vanskelig å måle. Hovedutfordringen, og noe som gjelder for de fleste evalueringer, er å finne en god kontrollgruppe for å kunne måle effekt. Så lenge tilsagnene ikke er bevilget helt tilfeldig blant målgruppen for ordningene er det som regel vanskelig å identifisere en god kontrollgruppe.

Bedriftene som får lånefinansiering er altså ikke et tilfeldig utvalg av foretak, men snarere bedrifter som muligens ville hatt høyere vekst uavhengig av tilgangen på lån fra banken. Eksempelvis kan det være at kvaliteten på entreprenøren hos de foretakene som får lånefinansiering er mye høyere, eller at foretakene som får lånefinansiering allerede hadde inngåtte salgskontrakter som man ikke kan observere fra regnskapsdata. Konsekvensen er at det er vanskelig å måle effekten av lånefinansiering ved å sammenligne bedrifter som har fått lånefinansiering med bedrifter som ikke har fått.

³⁰ Relevante referanser: Berger and Udell (2006) – Pecking order SME, Meyer (1998) – Banks and SMEs, Cressy and Olofsson (1997a) – Retained profits in SMEs

Lavrisikolån ligner i stor grad vanlige banklån og man kan derfor finne en kontrollgruppe blant andre foretak med lån. Ved å sammenligne disse gruppene av foretak – der alle har fått lån - unngår vi den utfordrende oppgaven å identifisere en kontrollgruppe av foretak som har de samme forutsetningene for vekst hvorav eneste forskjell er at den ene gruppen ikke har fått lån. «Treatment» er derfor ikke hvorvidt foretaket har fått lån, men at lånet er gitt av Innovasjon Norge. Lavrisikolånene skal gis på forretningsmessig grunnlag, og Innovasjon Norge skal ha samme nivå på pantesikkerheten som en regulær bank. Hypotesen er derfor at man heller ikke skal se noen forskjell i konkurs eller vekst sammenlignet med en bedrift med et lån fra en privat bank. Det er dette vi tester i vår effektanalyse.

I vår analyse har vi benyttet en såkalt propensity score matching modell. Denne metoden innebærer at vi for hvert av foretakene som har fått lavrisikolån identifiserer en «tvillingbedrift» i populasjonen av norske bedrifter. Disse tvillingbedriftene utgjør kontrollgruppen i effektmålingen. Matchingen blir gjort langs en rekke kriterier for å sikre så langt som mulig at man sammenlignet epler med epler. I den grad det er gjenværende forskjeller mellom virksomhetene med lavrisikolån fra Innovasjon Norge og deres «tvillingbedrifter» tar vi hensyn til dette i regresjonene. Vi tar også hensyn til eventuelle forskjeller i trender over tid mellom bedriftene med lån fra Innovasjon Norge og kontrollgruppen.

Utvalget som vi foretar matchingen på er begrenset til foretak som har fått langsiktig lånefinansiering i samme år som lånet ble utbetalt fra Innovasjon Norge. Hver enkelt bedrift med lavrisikolån fra Innovasjon Norge blir sammenlignet med en bedrift som fikk lån fra en privat bank det samme året.³¹

For å kunne identifisere en effekt av Innovasjon Norges lånefinansiering i etterkant begrenser vi oss til utvalget av foretak som har fått utbetalt lån i perioden 2004 til 2009. Siste tilgjengelig regnskapsår er 2012. Dette betyr at man kan måle effekt inntil 8 år etter, for 2004-årgangen, mens man kun har tilgjengelig 3 år med observasjoner etter at lånet ble utbetalt for 2009-årgangen.

Videre har vi kun inkludert foretak hvor finansieringen som ble gitt utgjorde 20 prosent eller mer av foretakets balanse i forkant av utbetaling. Dette er svært viktig, for å sikre at effekten som måles kommer fra det spesifikke prosjektet som ble gjennomført. Videre er det slik at lavrisikolån gis til investering i realkapital. Vi har derfor kun sammenlignet med foretak hvor lånefinansieringen har ført til en økning i bedriftens anleggsmidler.

Figur 31 Trakt: Lavrisikolån som er med i effektundersøkelsen Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Kriterie	Antall				Gjennomsnittlig størrelse lån (mill. NOK)			
	Alle	Generelle	Landbruk	Fisk	Alle	Generelle	Landbruk	Fisk
Lavrisikolån innvilget og utbetalt	5345	816	3291	1238	3.1	7.0	1.5	4.7
Med regnskapsinformasjon	1446	658	53	735	7.2	8.2	1.9	6.8
Ekskludere dobbelttelling	983	514	46	423	7.6	8.3	2.0	7.3
Registrert utbetalt i perioden 2004-2009	565	302	25	238	6.4	7.3	2.1	5.9
Lånet utgjør minimum 20% av balansen	429	218	23	188	5.8	5.7	2.2	6.4

³¹ Et viktig metodisk poeng her er at vi skiller mellom tidspunktet for innvilgelse og utbetaling. Stort sett alle lån utbetales 1-3 år etter at de ble innvilget. Utbetalingsår er identifisert ved å identifisere økninger i foretakets langsiktige gjeld etter at tilsagnet ble innvilget. Her har vi også gjennomført flere robusthetstester ved å endre spesifikasjonene for utbetalingsår på lavrisikolånene til hhv. 1) samme år som tilsagnet ble gitt dersom det ble gitt før sommeren, og til året etter dersom det ble gitt i juli eller senere og 2) økning i langsiktig gjeld etter at tilsagnet ble gitt som tilsvarer minimum 50 prosent av lavrisikolånets størrelse. Kravet er under 100 prosent fordi lånet kan utbetales over flere år. Resultatene er robuste for endringene i disse spesifikasjonene.

Tabellen ovenfor viser hvordan kriteriene vi pålegger lavrisikolånbedriftene for at de skal være med i effektundersøkelsen påvirker størrelsen på utvalget. Den øverste raden viser antall lavrisikolån innvilget og utbetalt i perioden 2004-2012.

For å kunne gjøre en effektundersøkelse på vekst og konkurssannsynlighet er man avhengig av regnskapsvariable. Når man kun ser på virksomheter med tilgjengelig regnskapsinformasjon sitter man igjen med litt over en fjerdedel av det opprinnelige utvalget. Regnskapsdata er ikke tilgjengelig for gårdsbruk, det samme gjelder også for mange selvstendige fiskere. Disse er da ikke med i den videre analysen.

Dersom en bedrift har mottatt flere lavrisikolån tar vi utgangspunkt i det første lånet som ble gitt. Dette reduserer samplet med ytterligere 50 prosent. For å kunne måle effekt av lånet må man også ha en viss periode i etterkant for at investeringen som blir gjort skal slå ut i omsetning og vekst.

Videre ønsker vi å være sikre at lånet utgjør en betydelig andel av bedriftens virksomhet for at det skal være realistisk å identifisere en effekt av lånet i bedriftens regnskaper. Da sitter vi igjen med om lag 500 bedrifter. Fra tabellen ser vi at blant de generelle lånene har man en god representasjon, det samme gjelder også lavrisikolån relatert til fisk, mens landbruk tilnærmet ikke er representert. På bakgrunn av dette har vi valgt å gjøre to separate undersøkelser for hhv. de generelle lavrisikolånene og for lavrisikolånene relatert til fisk. Lavrisikolån til landbruk er ikke vurdert i denne effektanalysen på grunn av for få observasjoner.

Den nederste raden i tabellen ovenfor angir antall foretak som ligger til grunn for matching-analysen. I analysen matcher vi eksakt på næring, distriktspolitisk virkeområde og lånets årgang. Deretter har vi gjort en vektet matching med hensyn til salgsinntekter, antall ansatte, lønnskostnader, verdiskaping og sum eiendeler. Her har vi sammenlignet variablene året før lånet ble utbetalt. Videre har vi matchet på lånets størrelse og bedriftens alder. En slik type matching innebærer at hver enkelt bedrift med lavrisikolån blir sammenlignet med den bedriften med privat lån som ligner mest blant alle foretakene i populasjonen med privat banklån. Det er denne vi referer til som «tvillingbedriften». Matchingen gjennomføres med «tilbakelegging» hvilket innebærer at et foretak kan brukes som match til flere bedrifter.

Effektanalyse: lavrisikolån generell

Våre analyser viser at matchingen er god ved at gruppene er like i gjennomsnitt, dessuten kontrollerer vi også for de overnevnte kjennetegnene i regresjonen på det matchede utvalget.³² Tabellen nedenfor sammenligner foretakene med lavrisikolån fra Innovasjon Norge med kontrollgruppen som har fått lån fra privat bank. Her må man ha i bakhodet at dette er foretak som er matchet eksakt på samme næring, distriktspolitisk virkeområde og år for tildeling.

Vi ser at foretakene i kontrollgruppen er like gamle som foretakene med generelle lavrisikolån fra Innovasjon Norge. Videre ser vi at gjennomsnittet i de to gruppene mht. salgsinntekter, verdiskaping og lønnskostnader er svært like i forkant av at foretaket får lån. Foretakene som får generelle lavrisikolån har om lag 1 mer ansatt enn kontrollgruppen, og de har også i snitt en større balanse året før de får lån. Videre ser vi at gjennomsnittlig lånestørrelse er om lag det samme, og at størrelsen på det innvilgede lavrisikolånet er om lag det samme som

³² I matchingen som ligger til grunn for regresjonsanalysene nedenfor opererer vi med en øvre sannsynlighetsradius på 0.05. Dette innebærer at en tvilling har ex-ante høyst pluss/minus 5 prosent differanse i sannsynlighet for å få et lavrisikolån som foretaket som faktisk fikk lavrisikolån. Dersom et foretak med lavrisikolån ikke finner noen match innenfor denne radiusen så faller det ut av regresjonsanalysen. Kravet om 5 prosent er standard praksis. Med dette kriteriet er det 73 av de 218 foretakene som har fått lavrisikolån fra Innovasjon Norge som ikke finner en tilstrekkelig god match til å bli tatt med videre i effektundersøkelsen.

det totale lånet vi kan identifisere gjennom endringer i balansen. Andelen som er målt som inaktiv tre år etter (definert som null i salgsinntekter og eller lønnskostnader siste to år) er marginalt lavere i gruppen av foretak med lavrisikolån. Andelen som har hatt et eller flere år med negativ driftsresultat etter at lånet ble innvilget er marginalt høyere for gruppen med lavrisikolån.

Tabell 36 Deskriptiv statistikk - Sammenstilling av foretakene med generelle lavrisikolån og kontrollgruppe etter matching, 1000 NOK Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Antall bedrifter	Etableringsår	Salgsinntekter (t-1)	Verdiskaping (t-1)	Lønnskostnader (t-1)	Ansatte (t-1)
Lavrisikolån	145	1 997	11 098	4 645	2 838	6.6
Kontroll	139	1 997	12 464	4 164	2 288	5.5
	Sum eiendeler (t-1)	Størrelse på lån (t)	Størrelse lavrisikolån (t)	Inaktiv (t+3)	Neg. Driftsresultat (t+3)	
Lavrisikolån	21264	7635	5367	0.19	0.54	
Kontroll	15544	6890		0.21	0.52	

Tabellen nedenfor viser resultater fra regresjonsanalysene basert på foretakene med generelle lavrisikolån og kontrollgruppen. Hver kolonne representerer en separat regresjon hvor kolonneoverskriften angir hva som er den avhengige variabelen i modellen³³. Regresjonen er gjort på et panel som går fra 1 år før lånet ble gitt og inntil 7 år etter at lånet ble gitt³⁴. Sistnevnte variabel måler forskjellen i vekst for populasjonen av foretak med generelle lavrisikolån hos Innovasjon Norge versus kontrollgruppen, og er den vi primært er interessert i. Det er de estimerte koeffisientene for hver av disse variablene som vises i tabellen nedenfor.

Tabellen viser at det ikke er noen signifikant forskjell mellom foretakene med lavrisikolån fra Innovasjon Norge og kontrollgruppen i perioden før de får lån (se koeffisienter under «forskjell før lånet ble gitt»). Dette er gunstig fordi det indikerer at bedriftene er på samme trend.

Ser man på koeffisientene til «treatment effekt» viser tabellen at det ikke er noen signifikante forskjeller mellom virksomhetene med lavrisikolån med hensyn til at bedriften blir inaktiv (første kolonne fra venstre) eller at man har negative driftsresultat (andre kolonne fra venstre) i perioden etter at lånet er innvilget. Dette indikerer at det ikke skal være noen forskjeller hverken i konkursrater eller mislighold mellom lavrisikolånporteføljen eller foretak med lån fra privat bank.

Analysen viser videre at det er betydelig vekst mht. salgsinntekter, verdiskaping, lønnskostnader, ansatte, sum eiendeler og lønnskostnader per ansatt for både lavrisikolånbedriftene og for kontrollgruppen som har fått lån av privat bank (se koeffisienter for variabelen «felles trend etter lån»). Vi finner videre signifikante resultater

³³ Oppsettet er en type «difference in difference» hvor vi har inkludert dummy variable for hvorvidt 1) foretaket har fått lavrisikolån eller ikke, 2) en dummy variabel for før og etter at lånet ble gitt, samt 3) interaksjonen av disse som er en dummy som angir hvorvidt observasjonen tilhører et foretak med lavrisikolån etter at lånet er utbetalt.

³⁴ Mange av foretakene med generelle lavrisikolån har kun regnskapsinformasjon året før de får innvilget lån. Her mistenker vi at mange av foretakene som har fått lavrisikolån har skiftet status fra enkeltmannsforetak til aksjeselskap i forbindelse med lånesøknaden ettersom mange av de dukker opp i regnskapsdatabasene samme år eller året før de får tilsagn fra Innovasjon Norge. Vi har derfor kun inkludert 1 regnskapsår før foretakene får lån i analysen.

med hensyn til at virksomhetene med generelle lavrisikolån har sterkere vekst i salgsinntekter og sum eiendeler i perioden etter at (den første) investeringen er gjort. Videre finner vi også svakt signifikante resultater med hensyn til noe sterkere verdiskapingsvekst. Vi finner imidlertid ingen signifikante forskjeller med hensyn til vekst i lønnskostnader, ansatte eller lønnskostnader per ansatt.

Tabell 37 Vekst hos foretak med generelle lavrisikolån relativt til kontrollgruppe Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønns-kostnader	Ansatte	Log sum eiendeler	Lønns-kostnader per ansatt
Forskjell før lånet ble gitt	-0.037 (0.04)	0.059 (0.05)	-0.002 (0.06)	0.022 (0.05)	-0.002 (0.03)	0.452 (0.68)	0.005 (0.05)	-30.878 (26.30)
Felles trend etter lån	-0.001 (0.04)	-0.033 (0.04)	0.261*** (0.07)	0.276*** (0.06)	0.189*** (0.04)	2.445** (0.97)	0.433*** (0.06)	70.882*** (24.20)
Treatment effekt	0.063 (0.05)	-0.042 (0.06)	0.215** (0.11)	0.139* (0.08)	0.043 (0.06)	-0.857 (1.11)	0.361*** (0.09)	25.001 (36.83)
F	6.145	7.133	483.031	97.669	136.657	49.576	96.727	.
r ²	0.182	0.182	0.814	0.756	0.842	0.781	0.777	0.352
N	1800	1652	1652	1625	1652	1660	1652	962

Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes

Disse resultatene indikerer at foretakene som har mottatt generelle lavrisikolån synes å ha om lag samme sannsynlighet for mislighold og konkurs som andre foretak med private banklån, men at de med hensyn til salgsinntekter og verdiskaping har sterkere vekst enn kontrollgruppen. Det siste funnet er kun signifikant på 10% signifikansnivå og er derfor relativt usikkert. Sistnevnte er likevel overraskende da forventningen var at disse bedriftene skulle ha resultater på linje med øvrige bedrifter. Resultatet peker uansett i retning at seleksjonen til Innovasjon Norge ikke er svakere enn de private bankenes.

Vi har fra spørreundersøkelsen dokumentert at addisjonaliteten vurderes som høy for nærmere halvparten av foretakene med generelle lavrisikolån. Vi har også dokumentert at lavrisikolånene har en distriktsprofil. At vi dokumenterer en signifikant økning i sysselsetting hos foretakene med generelle lavrisikolån er således interessant med hensyn til at ordningen har en eksplisitt målsetning om å bidra til aktivitet og sysselsetting i distriktene. Her synes ordningen å skåre godt. Denne konklusjonen tar igjen forbehold om at utviklingen i antall ansatte er signifikant positiv med 95 prosents sannsynlighet.

Det er interessant å teste robustheten i resultatene ovenfor med hensyn til i hvilken grad lånet anses å være addisjonelt for foretakets investeringsprosjekt. Dette ville for eksempel ikke vært unaturlig at virksomhetene som rapporterer høy addisjonalitet fra det generelle lavrisikolånet generelt gjør det dårligere enn foretakene som lett kunne fått finansering fra alternative kilder. Anonymiteten i tilgjengelig addisjonalitetsdata fra kundeeffektundersøkelsene gjør dessverre at dette ikke er mulig. Som en tilnærming til denne problemstillingen har vi gjort en korrelasjonsanalyse mellom (selv)rapportert addisjonalitet fra spørreundersøkelsen og vekst i salgsinntekter og verdiskaping i perioden etter at lånet ble utbetalt. Fra denne analysen finner vi ingen sammenheng mellom vekst og addisjonalitet da korrelasjonskoeffisienten er liten og ikke signifikant forskjellig fra null. Analysen peker i retningen av at resultatene ovenfor gjelder for både lån med høy addisjonalitet og lån med lav addisjonalitet.

Effektanalyse: lavrisikolån fiskeflåte

Det er utfordrende å finne en god kontrollgruppe for lavrisikolånene til fiskeflåten ettersom Innovasjon Norge er involvert i en stor andel av engasjementene innen denne sektoren. Dette gjelder særlig yngre bedrifter. Foretak som ikke hadde aktivitet 2 år før de fikk lån er derfor ikke med i analysen.

Vi har måttet øke sannsynlighetsradius til 0.15. Med dette kriteriet til grunn fant vi en match for 100 av 127 bedrifter. Våre analyser viser at denne matchingen er tilfredsstillende god. I den grad det fortsatt er forskjeller mellom utvalgene kontrollerer vi for dette i regresjonsanalysen.

Tabellen nedenfor sammenligner foretakene med lavrisikolån til fiskerelatert aktivitet fra Innovasjon Norge med kontrollgruppen som har fått lån fra privat bank. Legg merke til at kontrollgruppen inneholder halvparten så mange foretak. Dette følger av at vi har brukt matching med «tilbakelegging» hvilket innebærer at samme foretak kan bli matchet med flere. Dette tas også hensyn til i regresjonsanalysen.

Vi ser av tabellen at foretakene i kontrollgruppen i snitt er halvannet år eldre enn foretakene med lavrisikolån fra Innovasjon Norge, og at de i snitt har 1 mer ansatt. Overraskende er det derfor at lønnskostnadene hos foretakene med lavrisikolån er høyere. Videre ser vi at gjennomsnittet i de to gruppene mht. salgsinntekter, verdiskaping og størrelsen på lånet som ble innvilget er svært likt. Balansen året før man får lån er imidlertid betydelig større blant foretakene med lavrisikolån fra Innovasjon Norge. Andelen som er målt som inaktiv tre år etter at lånet ble utbetalt er lav i begge gruppe, og marginalt lavere i gruppen av foretak med privat banklån. Andelen som har hatt et eller flere år med negativ driftsresultat etter at lånet ble innvilget er marginalt lavere for gruppen med lavrisikolån.

Tabell 38 Deskriptiv statistikk - Sammenstilling av foretakene med lavrisikolån fiskeflåte og kontrollgruppe etter matching, 1000 NOK Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Antall bedrifter	Etableringsår	Salgsinntekter (t-1)	Verdiskaping (t-1)	Lønnskostnad er (t-1)	Ansatte (t- 1)
Lavrisikolån	100	1999.5	8242	5854	3234	2.2
Kontroll	46	1997.9	8302	4510	2378	3.2
	Sum eiendeler (t-1)	Størrelse på lån (t)	Størrelse lavrisikolån (t)	Inaktiv (t+3)	Neg. Driftsresultat (t+3)	
Lavrisikolån	22767	7796	6802	0.03	0.55	
Kontroll	11479	8235		0.02	0.57	

Tabellen nedenfor viser resultater fra regresjonsanalysene basert på foretakene med lavrisikolån og kontrollgruppen. Av koeffisientene til variabelen «forskjell før lånet ble gitt» ser vi at det ikke er noen signifikant forskjell i trend mellom virksomhetene med lån fra Innovasjon Norge og kontrollgruppen i perioden før lånet ble utbetalt. Videre viser variabelen «treatment effekt» at det ikke er noen signifikante forskjeller mellom virksomhetene med lavrisikolån med hensyn til at bedriften blir inaktiv (første kolonne fra venstre) eller at man har negativ driftsresultat (andre kolonne fra venstre) i perioden etter at lånet er innvilget. Dette indikerer at det ikke skal være noen forskjeller hverken i konkursrater eller mislighold mellom lavrisikolånporteføljen eller foretak med lån fra privat bank.

Analysen viser videre at det er betydelig vekst mht. salgsinntekter, verdiskaping, lønnskostnader og sum eiendeler for både lavrisikolånbedriftene og for kontrollgruppen etter at de fikk lån (se koeffisienter for variabelen «felles trend etter lån»). Vi finner videre ingen signifikante forskjeller mellom foretakene med lavrisikolån og de med private banklån. Dessuten er disse koeffisientene relativt små sammenlignet med trendveksten, slik at forskjellen uansett hadde vært liten selv om den hadde vært signifikant. For fiskeflåteanalysen har vi ikke inkludert variable som relaterer seg til antall ansatte. Dette følger at kvaliteten på ansattetallene relatert til fiske etter at foretaket fikk lån er usikker.

Tabell 39 Vekst hos foretak med lavrisikolån til fiskeflåte relativt til kontrollgruppen

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønns-kostnader	Log sum eiendeler
Forskjell før lånet ble gitt	0.001 (0.01)	-0.035 (0.06)	0.043 (0.06)	0.073 (0.05)	0.036 (0.03)	0.076 (0.06)
Felles trend etter lån	-0.067** (0.03)	-0.003 (0.06)	0.382*** (0.10)	0.373*** (0.09)	0.267*** (0.06)	0.727*** (0.09)
Treatment effekt	0.035 (0.03)	0.001 (0.07)	-0.065 (0.12)	-0.066 (0.11)	-0.048 (0.08)	-0.116 (0.12)
F	1.324	7.207	47.874	64.151	61.420	181.810
r ²	0.080	0.097	0.691	0.628	0.739	0.829
N	1055	1010	1010	1002	1010	1010
Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes						

Disse resultatene indikerer at foretakene som har mottatt lavrisikolån synes å ha om lag samme sannsynlighet for mislighold og konkurs som andre foretak med private banklån, og at det heller ikke er noen forskjeller i vekst knyttet til salg, verdiskaping, lønnskostnader eller eiendeler. Konklusjonen fra dette må være at Innovasjon Norge opererer på linje med en privat bank i seleksjonen av lavrisikolån til fiskeflåten.

4.5.4. Vurdering samfunnsøkonomisk lønnsomhet og alternativ anvendelse av ressursene

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er i prinsippet det samme som bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Forskjellen er at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten beregnes for alle samfunnets interessenter totalt sett. Mens lønnsomhetsvurderingen for den enkelte bedriftseier knytter seg til den risikovektede kapitalavkastningen, ville den samfunnsøkonomiske vurderingen av den samme bedriften inkludere avkastningen til alle interessenter i bedriften. Dette inkluderer foruten kapitaleieren også de ansatte, kreditorer og skattemyndigheter. Utover dette vil man også vurdere eksterne virkninger av tiltaket som gjennomføres. Dette kan for eksempel være positive eksterne effekter på konsumentoverskuddet, kunnskapsutvikling eller negative effekter av miljøforringende utslipp.

At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for at en ordning kan argumenteres god nok til å opprettholdes. I tillegg til at en ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom må midlene også måles opp mot avkastningen fra en alternativ anvendelse av midlene som er i stand til å oppfylle virkemiddelets mål.

Det er flere innfallsvinkler til å beregne ordningenes samfunnsøkonomisk lønnsomhet som alle gir samme resultat. Man kan velge en oppstrømsstilnærming, eller en nedstrømsstilnærming. Vi følger strømmen av kapitalen hele veien fra den blir lånt ut til Innovasjon Norge fra Norges Bank til den genererer inntekter fra investeringer i bedriften som mottar lånefinansiering fra Innovasjon Norge. I korte trekk inngår det her fire elementer

1. Renteinntekter til Norges Bank fra utlån til Innovasjon Norge
2. Nettoavkastningen til Innovasjon Norges bankvirksomhet
3. Nettoavkastningen knyttet til bedriftens investeringsprosjekt, i form av avkastning på eiernes kapital og lønn til arbeidstakerne (vektet for Innovasjon Norges andel av finansieringen).
4. Andre eksterne effekter fra lånevirksomheten.

Logikken her er at man beregner nettoavkastningen som en krone gir i hvert av disse tre leddene. Unntaket her er punkt fire som vurderes på et mer overordnet nivå uten å tallfeste størrelsene. Beregningene er utført slik at man kan summere de ulike prosentpoengene. Summen av delkomponentene vil angi den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen til ordningen.

Med en nedstrømsstilnærming til det samfunnsøkonomiske regnestykket så beregner man totalkapitalavkastningen til bedriften trukket fra alle innsatsfaktorer og transaksjonskostnader som har kommet på veien. Disse transaksjonskostnadene inkluderer bedriftens kjøp av varer og tjenester, alternativproduktiviteten til arbeidskraften, administrasjonskostnadene til Innovasjon Norge, tap og mislighold på utlån mm.

Avkastning til Innovasjon Norges kreditorer

Når man beregner samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det avgjørende at man inkluderer alle interessenter i regnestykket. Selv om renter på innlån og innlånsprovisjon til staten isolert sett er en utgift for Innovasjon Norge, så er det en inntekt for Norges Bank og for staten. Avkastningen på kapitalen, som til slutt skapes hos bedriften som gjør realinvesteringen, fordeles på ulike interessenter og avkastningen som tilfaller Norges bank og staten er en viktig del av dette. Tabellen nedenfor viser hvordan disse midlene fordeles mellom renter på lån til Norges bank og innlånsprovisjon til staten.

Tabell 40 Beregning av avkastning til kreditorer fra Innovasjon Norges lavrisikoorordning, gjennomsnitt for perioden 2005-2012

Innovasjon Norges kreditorer	
Avkastning Norges Bank*	2.7 %
Innlånsprovisjon til staten	0.4 %
Sum avkastning kreditor	3.1 %

*Avkastningen vil avvike fra utlånsrenten til Norges Bank. Dette følger av at brutto utlån også inkluderer Innovasjon Norges egenkapital.

Avkastning fra Innovasjon Norges bankvirksomhet

Vi har beregnet avkastningen til bankvirksomheten knyttet til lavrisikolåneordningen ved hjelp av Innovasjon Norges delregnskaper. Som tabellen nedenfor viser har vi gjort dette ved å beregne utlånsmarginen til Innovasjon Norge per krone utlån og trekke fra driftskostnader og tap. Siden eventuelle tap ved innovasjonslånene- og garantiordningene skal dekkes av statens midler som er innhentet gjennom skattesystemet innebærer det at man må ta hensyn til effektivitetstapet som følge av effisienstapet fra skattekilen samt administrasjonskostnader tilknyttet inndragning og forvaltning (såkalt Social cost of public funds). Her opererer Finansdepartementet med et påslag på 20 prosent. Dette ligger også til grunn for våre beregninger. Dersom ordningen går med overskudd, etter fratrasket driftskostnader og tap, skal overskuddet oppjusteres med «skattekostnaden» som man slipper fordi overskuddet bidrar til å redusere andelen av statens budsjetter som må inndras gjennom skatt. Dette er tilfellet for lavrisikolåneordningen som dermed får ytterligere 0.1 prosent i meravkastning. Selv om egenkapitalen som er opparbeidet fra lavrisikolåneordningen i hovedsak har blitt brukt til nye utlån, og således ikke bidratt til noe redusert skattetrykk vil disse midlene i fremtiden kunne benyttes til formål som ellers ville blitt finansiert over skatteseddelen.

Tabellen nedenfor viser at lavrisikolånvirksomheten i regi av Innovasjon Norge isolert sett gir en meravkastning per år på 0.6 prosent. Beregningen er et gjennomsnitt av hvert av årene for perioden 2005 til 2012. Vi har valgt å ikke ta hensyn til periodiseringseffekter, dvs. vektning av det enkelte år mht. ressursenes alternativavkastning over tid. Grunnen til dette er at periodiseringen av eventuelle dårlige og gode år, såfremt det ikke er en entydig trend i utviklingen, ikke er viktig med hensyn til ordningenes forventede fremtidige lønnsomhet.

Tabell 41 Beregning av isolert avkastning for Innovasjon Norges lavrisikolåneordning, gjennomsnitt for perioden 2005-2012 Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Innovasjon Norges lavrisikolåneordning	
Utlånsmargin	1.7 %
Driftskostnader per utlånte krone	-0.8 %
Tapsnedskrivning i prosent av bruttoutlån	-0.3 %
Justering av overskudd for "skattetap" (20%)	0.1 %
Netto avkastning IN	0.6 %

Meravkastning hos bedriftene som får lån

For å beregne hvor stor den samfunnsøkonomiske gevinsten er må vi også vurdere hvor stor meravkastning bedriften evner å skape på lånekapitalen utover renten de må betale til Innovasjon Norge. I denne delen av den samfunnsøkonomiske analysen er det naturlig å skille mellom generelle lavrisikolån og lavrisikolån fiskeflåte ettersom vi her baseres oss på effektundersøkelsene som skiller mellom de to gruppene.

Meravkastningen til bedriften beregner vi ved å ta kapitalrentabilitet for alle foretakene med lavrisikolån som det finnes tilgjengelige regnskapsdata for. Denne beregningen er basert på bokført verdi av sum eiendeler korrigert for finanskostnader inkludert rentekostnader til Innovasjon Norge. Vi har valgt å rapportere den vektete kapitalrentabilitet for hele utvalget i perioden etter at lånet ble innvilget. Det er imidlertid verdt å merke seg at resultatene er robuste for alternative ikke-vektede avkastningsberegninger som medianavkastningen og trimmede snitt.

For de generelle lavrisikolånene er den gjennomsnittlige avkastning på kapitalen (eks. renteutgifter) på minus 1.3 prosent, mens for fiskeflåten er tilsvarende tall pluss 3.7 prosent. Tabellen nedenfor rapporterer resultatene for hhv. generelle lavrisikolån og lavrisikolån fisk.

I tillegg til avkastning på kapitalen er det også slik at realinvesteringer i bedriften kan bidra til at arbeidskraften blir mer produktiv i bedriften³⁵. Denne effekten må også regnes med. Fra effektanalysen i forrige kapittel fant vi signifikante resultater for at lønnskostnader per ansatt hos bedriftene med generelle lavrisikolån i snitt økte med 61 000 kroner per ansatt i perioden etter at bedriften fikk lån. Dette resultatet er en årlig effekt og gjelder både for bedrifter med lavrisikolån og bedrifter med lån fra private banker. Fra effektundersøkelsen fant vi også signifikante positive effekter på sysselsettingen. I snitt økte antall ansatte med 2.5 personer blant foretakene med generelle lavrisikolån. Ved å multiplisere antall ansatte med økningen i lønnskostnader per ansatt finner vi totaleffekten av økt kapital. Ved deretter å dele på brutto utlån finner vi et anslag på den meravkastningen på arbeidskraften som er skapt.

For å kunne gjøre beregningen må vi gjøre noen antagelser. For det første er alle enkeltmannsforetak og alle personlige lån antatt å ha 1 sysselsatt. For andre virksomheter har vi lagt til 2.5 ansatte per bedrift, jamfør resultatet fra effektundersøkelsen. Videre har vi justert lønnskostnadseffekten med hensyn til hvor stor andel samlede lavrisikolån fra Innovasjon Norge utgjorde av sum eiendeler. Dersom lavrisikolånet utgjorde mer enn 20 prosent av balansen før foretaket fikk lån har vi antatt full sysselsettingseffekt. Dersom lånet utgjorde mindre enn 20 prosent av balansen har vi vektet effekten med hensyn til lånets andel av balansen. Fra denne beregningen finner vi en lønnskostnadseffekt på hele 5.2 prosentpoeng per år per utlånskroner for de generelle lavrisikolånene. Dette rapporteres i tabellen nedenfor. Ved å anvende standardfeilen til estimatene for henholdsvis vekst i antall ansatte (+/- 1) og lønnskostnader per ansatt (+/- 24 000) fra effektundersøkelsen finner vi at anslaget opererer innen et intervall fra 3.5 til 7.1 prosent.

Tabell 42 Generelle lavrisikolån: kapitalavkastning og meravkastning på arbeidskraften (avkastning som andel av brutto utlån) Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Avkastning som andel av brutto utlån	
Meravkastning kapital	-1.3 %
Meravkastning arbeidskraft	5.2 %
Sum meravkastning bedrift	3.9 %

For lavrisikolån knyttet til fisk er det ikke estimert noen meravkastningseffekt på arbeidskraften. Dette følger av virksomhetene knyttet til fisk har særlig svak kvalitet på rapporterte antall ansatte herunder at mange foretak har rapportert null i ansatte selv om de har betydelig lønnskostnader. Det er her heller ikke snakk om innleid personale da dette ville blitt ført som varekostnader i regnskapene.

Selv om det ikke har vært mulig å gjøre estimeringen på arbeidskraftsproduktivitet eller antall ansatte av lavrisikolån til fiskeflåten ville vi forvente også her en økt arbeidskraftproduktivitet, og således en økning i lønnskostnader per ansatt, fra eksempelvis en investering i et nytt og mer automatisert fartøy. Samtidig vet vi at ressursgrunnlaget for fisk er begrenset slik at man sannsynligvis også vil finne en negativ effekt på antall

³⁵ Et alternativ til å studere kapitalavkastning og arbeidskraftproduktivitet er å se på verdiskaping. Dersom man gjør dette ville man imidlertid ikke ta hensyn til at arbeidskraften vil ha en alternativavkastning. Dette er viktig ettersom Innovasjon Norge kun bidrar med kapital, ikke med arbeidskraft.

sysselsatte på fartøyet. Vi ville imidlertid uansett, slik som fra de generelle lavrisikolånene, forvente en positiv effekt fra meravkastning på arbeidskraften selv om den sannsynligvis vil være mindre.

Tabell 43 Lavrisikolån til fiskeflåte: kapitalavkastning og meravkastning på arbeidskraften (avkastning som andel av brutto utlån) Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Avkastning som andel av brutto utlån	
Meravkastning kapital	3.7 %
Meravkastning arbeidskraft	n.a.
Sum meravkastning bedrift	

Andre eksterne nytteeffekter fra lavrisikolåneordningen

Utover de overnevnte finnes det også mer eksterne nytteeffekter av ordningene som er vanskeligere å måle kvantitativt. Det mest åpenbare er at Innovasjon Norges utlånsvirksomhet har positive nytteeffekter ved å bidra til økt konkurranse i kredittmarkedet ved at lavrisikolånene er et korrektiv til de private bankene. Lavrisikolånene har gunstige rentebetingelser sammenlignet med andre bedriftsmarkedslån og kan derfor potensielt gi et press på lavere priser på lånekapital i markedet. Dette kan særlig være relevant i distriktene hvor man ofte finner enkeltstående banker med stor markedsrett og hvor man vet at kreditt ofte er dyrere.

Etter nærmere analyser av Innovasjon Norges lavrisikolånevirksomhet og samtaler med et titalls banker virker det likevel ikke som at lavrisikolåneordningen har noen særlig konkurranseforsterkende effekt. Vi plukket ut flere lokalbanker basert på kriterier om at 1) lokalbanken hadde en stor markedsandel av bedriftsmarkedet i sin kommune (>50%) og 2) at Innovasjon Norge hadde relativt mange utlån i kommunen i perioden 2004-2012. Gjennom intervju med bedriftsmarkedetsansvarlig i de respektive lokalbankene var det få indikasjoner på at bankene anså Innovasjon Norge som en konkurrent på linje med andre private banker. Til tross for at dette var kommuner som vi plukket ut basert på at Innovasjon Norge hadde relativt stor utlånsvirksomhet fremhevet bankenes representanter at Innovasjon Norges utlånsvolumer er begrenset og at de sjeldent blir konfrontert med hva rentebetingelsene til Innovasjon Norge er. Innovasjon Norge ble først og fremst trukket frem som en samarbeidspartner på større engasjementer og i forbindelse med byggelånsprosesser.

Det finnes også mulige fordelings effekter gjennom at lavrisikolåneordningen bidrar til å opprettholde næringsvirksomhet og sysselsetting i distriktene. Våre analyser viser at disse effektene synes høyst reelle da vi både ser at lavrisikolånene i stor grad retter seg mot perifere områder hvor kapitaltilbudet antas å være svakest og addisjonaliteten av å få et lavrisikolån forventes å være høy. I effektundersøkelsen har vi funnet en positiv verdiskapings- og sysselsettingseffekt hos foretakene med generelle lavrisikolån. Videre har vi også gjort en enkel korrelasjonsanalyse som tyder på at det ikke er noen sammenheng mellom addisjonalitetsgrad og vekst. Disse elementene i kombinasjon tyder på at de generelle lavrisikolånene er et egnet verktøy til å oppnå distrikts- og regionalpolitiske mål.

Dersom søknadsprosessen til Innovasjon Norge er mer omfattende enn det private banker har kan det være en kostnad i forhold til de lavrisikolånene som Innovasjon Norge tilbyr. Fra spørreundersøkelsen går det frem at søknadsprosessen om lavrisikolån ikke anses som betydelig mer ressurskrevende fra bedriftens side sammenlignet med alternativ privat bankfinansiering.

Samfunnsøkonomisk avkastning

Tabellen nedenfor fremstiller den samlede vurderingen av den samfunnsøkonomiske avkastningen til lavrisikolåneordningen. Fremstillingen er basert på beregningene og vurderingene beskrevet ovenfor og summerer meravkastningen som skapes fra kapitalen i hvert ledd. Når man justerer for gjennomsnittlig prisvekst i perioden 2005-2012 ender vi opp med en samfunnsøkonomisk realavkastning fra generelle lavrisikolån på 5.7 prosent, mens lavrisikolån relatert til fisk har en realavkastning på 5.5 prosent. Et viktig poeng her er at effekten på arbeidskraftproduktiviteten innen fisk ikke er kvantifisert. Vi har sannsynliggjort at denne er positiv, og kommer i tillegg til de 5,5 prosentene.

Som tabellen viser fordeles denne avkastningen på flere aktører. Den største avkastningen havner oss Innovasjon Norges kreditorer, samt bedriftene selv. Det er imidlertid et viktig poeng at også bankvirksomheten til Innovasjon Norge drives med et nominelt overskudd. I neste avsnitt vurderes den samfunnsøkonomiske avkastningen fra ordningen opp mot en alternativ anvendelse av ressursene.

Tabell 44 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet lavrisikolån (avkastning som andel av brutto utlån) Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Avkastning som andel av brutto utlån	LAV generell	LAV fisk
Innovasjon Norges kreditorer	3.1 %	3.1 %
Innovasjon Norges bankvirksomhet	0.6 %	0.6 %
Bedriftenes meravkastning*	3.9 %	3.7 %
Sum samfunnsøkonomisk avkastning lavrisikolånordning	7.6 %	7.4 %
Gjennomsnittlig prisvekst (2005-2012)	1.9 %	1.9 %
Realavkastning lavrisikolånordningen	5.7 %	5.5 %

*For LAV fisk er det ikke beregnet meravkastning på arbeidskraft

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

For å foreta en nytte-kostnadsanalyse trengs det å settes en referansebane å analysere ut ifra. I Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser angis det at avkastningskravet til offentlige tiltak kan sammenlignes med avkastningen på investeringer i privat sektor, som er en veid kombinasjon av egenkapital og gjeld (total kapitalavkastningskravet = WACC). I veilederen legger de til grunn et reelt avkastningskrav på 4 prosent for offentlige tiltak. Dersom tiltaket har store faste kostnader eller er konjunkturfølsomt i etterspørselen så bør man øke avkastningskravet. Finanskrisen viste økt etterspørselen etter lånekapital fra Innovasjon Norge, men ettersom det er lett å skalere opp og ned tilbudet er dette ikke relevant i denne sammenheng. Et viktig poeng er imidlertid at kostnadene knyttet til låneordningene er konjunkturfølsom i den grad at tapene knyttet til utlån er sykliske. Av denne grunn gjør vi også en separat analyse hvor vi fra kapitalverdimodellen beregner avkastningskravet til Innovasjon Norges lavrisikolånvirksomhet.

Den beregnede samfunnsøkonomiske avkastningen til lavrisikolåneordningen ligger over enn realavkastningen på 4 prosent. Det dette forteller oss er først og fremst at ordinær bankvirksomhet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ettersom lavrisikolånene skal gis på forretningsmessige vilkår med samme krav til pantesikkerhet som private banklån er det naturlig å sammenligne ordningen opp mot privat bankvirksomhet. Et viktig poeng her er imidlertid at omtrent halvparten av virksomhetene som fikk generelle lavrisikolån angir at lånet har hatt høy addisjonalitet for deres prosjekt og tilsvarende en tredjedel av fiskeflåtelånene. Høy addisjonalitet

innebærer at de mener at prosjektet ikke ville blitt gjennomført på samme måte dersom de ikke hadde fått finansiering fra Innovasjon Norge. For disse virksomhetene er tilsynelatende ikke privat bank et reelt alternativ. Den direkte sammenligningen med bank gjelder derfor bare for de virksomhetene som ville fått finansiering uansett. For virksomhetene hvor lånet har høy addisjonalitet er realavkastningen på 4 prosent den mest relevante sammenligningen.

Fra effektanalysen fant vi noe høyere verdiskapingsvekst hos bedriftene med generelle lavrisikolån kontra de med lån fra privat bank, mens for lavrisikolån til fisk var veksten den samme som for kontrollgruppen. Høyere vekst, for eksempel for verdiskaping, trenger imidlertid ikke bety at den samfunnsøkonomiske avkastningen er større dersom man for eksempel bruker mer arbeidskraft inn i produksjonen. Med hensyn til nivået på mislighold så porteføljen av lavrisikolån ut til å være på nivå med kontrollgruppen. Meravkastning hos foretakene med lavrisikolån så derfor mer eller mindre ut til å være på samme nivå som for privat bank.

Videre har vi sett at Innovasjon Norge og private banker over tid har operert med omtrent de samme innlånskostnadene når man tar høyde for innlånsprovisjonen til staten. Etter finanskrisen har imidlertid Innovasjon Norge hatt billigere finansiering enn private banker. Man ventet at dette vil normalisere seg etter hvert.

Det som gjenstår å sammenligne, er da selve bankvirksomheten. Her kan man sammenligne nivå på tapsnedskrivninger og driftskostnader. Sammenligner man tapene til Innovasjon Norge på lavrisikolånene opp mot tap hos private banker innen primærnæringene og industri synes det ikke å være noen særlig forskjeller. Nærmere analyse av kostnadene til private banker relatert til bedriftsmarkedslån viser imidlertid at Innovasjon Norges driftskostnader er høyere enn innen ordinær bankvirksomhet. Innovasjon Norge er med andre ord mindre effektive til å administrere sine utlån. I workshopen som ble avholdt i forbindelse med evalueringen ble argumentert at dette i hovedsak kan komme fra en desentralisert utlånsvirksomhet gjennom distriktskontorene samt flere og mindre engasjementer sammenlignet med private utlån til næringslivet. Særlig vil private banker ha en stor andel av større lån relatert til næringseiendom som ikke Innovasjon Norge har i sin portefølje. På den annen side så opptrer ikke Innovasjon Norge som byggelånsbank, en prosess som ofte er svært ressurskrevende fra bankens side, hvilket isolert sett skulle tilsi lavere driftskostnader i Innovasjon Norge.

En tilnærming til å vurdere selve bankvirksomheten til Innovasjon Norge er å måle avkastningen opp mot avkastningskravet til den type bankvirksomhet. Dette kan utledes fra kapitalverdimodellen.

Kapitalverdimodellen angir følgende forhold mellom avkastning og risiko:

$$E(R_i) = R_f + \beta_i [E(R_m) - R_f], \quad \text{der}$$

$E(R_i)$ = aksjens forventede avkastning

R_f = risikofri avkastning

β_i (beta) = samvariasjon mellom aksjens forventede inntjening og aksjemarkedets forventede inntjening

$[E(R_m) - R_f]$ = er risikopremien i aksjemarkedet

Lavrisikolåneordningen er ikke børsnotert, men som en tilnærming kan man ta utgangspunkt i betaverdien i private regionale banker. Professor Damodaran ved NYC beregnet beta-verdien for regional bankvirksomhet

basert på europeiske tall til å være 0.69³⁶. Vi har tidligere i rapporten påpekt at Innovasjon Norge på de generelle lavrisikolånene tar lavere pantesikkerhet enn det en privat bank normalt ville ha gjort. I tillegg har det vært påpekt at det knytter seg systemisk risiko til landbrukssektoren. Videre har bankene som beta-verdien er beregnet på en portefølje som også består av privatlån i tillegg til næringslån. Disse forholdene peker i retning av at Innovasjon Norges lavrisikolånvirksomhet vil ha en mer volatil avkastning enn en normal privat bank. Skjønnsmessig antar vi derfor at lavrisikolånvirksomheten vil ha en beta-verdi på 0.9. Dersom vi legger til grunn en risikofri-rente på 3 prosent (10-årig norsk statsobligasjon) og en markedspremie på 5 prosent (konsensusbasert risikopremie blant medlemmer av Norske Finansanalytikeres Forbund) vil dette tilsvare et avkastningskrav på 7,5 prosent ($3 + 0.9 \cdot 5$). Staten stiller implisitt tilstrekkelig egenkapital til disposisjon for at Innovasjon Norge kan drive lavrisikolåneordningen. Fra og med 1. juli 2014 var kravet til kjernekapital på 10 prosent. Med en utlånsportefølje på 12,5 milliarder, slik den var ved utgangen av 2012, vil en kjernekapital utgjøre 1,25 milliarder. En egenkapitalavkastning på 7,5 prosent vil da tilsvare et overskudd på om lag 93 millioner (etter selskapsskatt). I 2012 var det faktiske overskuddet fra lavrisikolåneordningen på 139 millioner, mens den i perioden 2004 til 2012 har vært på 56 millioner kroner mens utlånsporteføljen har i snitt vært på 10,7 milliarder. I snitt har derfor avkastningen til lavrisikolåneordningen ligget noe under avkastningskravet. I den grad ordningen skal være kommersiell bør eieren sikte mot å oppnå avkastningskravet fremover.

Konklusjonen fra hele dette kapittelet må være at lavrisikolåneordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom når den er addisjonell, og samfunnsøkonomisk ulønnsom når den ikke er det. Dette kan synes trivielt, men som vi har vært inne på flere ganger, er det ikke slik at høy addisjonalitet automatisk medfører samfunnsøkonomisk lønnsomhet. For at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt må man også påvise en positiv utvikling fra investeringene som blir gjort. Kapitalavkastningskravet beregnet ved hjelp av kapitalverdimodellen indikerer uansett at selve bankvirksomheten gjør det svakere enn det den burde ha gjort. Tar man imidlertid inn at lavrisikolåneordningen ser ut til å bidra positivt med hensyn til å oppfylle distriktpolitiske målsetninger er det naturlig å konkludere med at ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom. Potensialet for å øke lønnsomheten synes imidlertid betydelig, både med hensyn til fokusering av porteføljen mot de sektorene og geografiske områdene hvor den skårer høyest på addisjonalitet, men også ved å utvikle og effektivisere selve bankdriften slik at den kan levere i henhold til avkastningskravet.

³⁶ Se <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/>. Ved å ta utgangspunkt i beta-verdien beregnet for børsnoterte europeiske regionale banker direkte, legger vi implisitt til grunn at kapitalstrukturen i Innovasjon Norges lavrisikolåneordning er den samme som for snittet av de europeiske bankene. Selv om lavrisikolåneordningen ikke er regulert av kapitaldekningsregelverket mener vi at en slik antagelse er god da den defacto-risikoen i utlånsvirksomheten er den samme for lavrisikolåneordningen som for en privat bank og dermed krever det samme forholdet mellom egenkapital og gjeld.

4.6. Vurdering av ordningene i lys av nye bankreguleringer

Nye kapitaldekningsregler – hvordan vil disse påvirke bankens kostnadsstruktur, krav til inntjening og kredittilbud til små og mellomstore bedrifter?

Innledningsvis kan det være nyttig å foreta en kort oppsummering av det norske bankmarkedet og bankenes egenkapitalsituasjon. Det er stor variasjon i norske bankers egenkapitalsituasjon, og det absolutt entydige mønster er at jo mindre bank, jo høyere egenkapital, og jo mindre bank jo mindre andel næringslivsengasjement.

Dette kan dokumenteres i følgende tabell slik:

Tabell 45 Kapitaldekning og andel utlån til næringsliv fordelt på bankens størrelse

Bankenes størrelse	Aktuell kapitaldekning	%-vis næringslån av totale utlån
0 – 3 mrd. kroner	17,8 %	23,8 %
3 – 10 mrd. kroner	16,2 %	28,4 %
10 – 200 mrd.	13,2 %	43,7 %
Over 200 mrd.	12,3 %	60,3 %

Ovennevnte viser at tilnærmet alle banker under 3 mrd. i forvaltningskapital, og majoriteten av banker opp til 10 mrd. kroner er godt kapitalisert i forhold til de nye kravene som kommer under Capital Requirements Directive (CRD IV).³⁷ Som det fremgår av tabellen er dette banker med relativt liten andel næringslån, og de vil derfor med stor sannsynlighet kunne betjene både eksisterende og nye næringskunder i lokalmiljøet på en god måte under de nye rammebetingelsene. De mindre bankene er i midlertid marginale i størrelse i forhold til nasjonale behov.

Banker over 10 mrd. kroner er å anse som relativt store regionbanker med stor betydning for næringsutviklingen i sine respektive regioner. Disse er i snitt langt svakere kapitalisert (13,2 %). Disse bankene vil ifølge uttalelser fra næringsaktører, sett i lys av fremtidige myndighetskrav og krav fra ratingbyråer, søke å bygge oppe og vedlikeholde en kapitaldekning i størrelsesorden 16 %.

Nærings- og handelsdepartementet har signalisert til Innovasjon Norge at de ønsker at det fra overskuddet på lavrisikoorrdningen skal bygges opp en egenkapitalbase og at størrelsen på denne skal tilsvare hva som vil kreves av en privat bank i henhold til kapitaldekningsregelverket for banker. Dette tilsier i så fall at egenkapitalandelen målt i forhold til utlånsporteføljen til lavrisikolån bør utgjøre nær opp til 16 %. Dette følger av at alle utlånene til Innovasjon Norge er til næringslivskunder som i kapitaldekningsregelverket faller inn under gruppen av 100-prosentvektet. I den grad lavrisikolånordningen skal se ut som en privat bankvirksomhet bør man bygge opp egenkapitalen til dette nivået. Staten er imidlertid uansett garantist for Innovasjon Norges lånevirkosomhet slik at en oppbygging av egenkapitalen til dette nivået ikke er nødvendig.

Bankene har fem måter å bygge opp den kapitaldekning som kreves, og det er mye som tyder på at alle fem muligheter vil bli benyttet.

³⁷ CRD IV er et internasjonalt rammeverk for regulering av kapitaldekningen i banksektoren.

1. Kostnadsreducerende tiltak. Dette vil nok helt sikkert anvendes, men som man har sett i tidligere kapitler er det ikke vesentlige kostnadsbesparende tiltak som kan iverksettes med stor effekt.
2. Økte priser på bankenes tjenester. Her er det egentlig kun renteøkning som vil kunne gi betydning av noe størrelse. Dette er et tiltak som allerede er gjennomført for de fleste banker, ikke bare overfor næringslån, men i alle markeder (også lån til personmarkedet). Dog vil priseffekten bli størst når det gjelder lån til næringslivet, da vektingen av disse lånene i bankenes balanser er vesentlig høyere enn lån til bolig. Ytterligere prisøkning kan forventes etter som innfasingsperioden på kapitaldekningskravene nærmer seg avslutning i 2018.
3. Reduserte utbytter til eierne. Dette er også tiltak som allerede er iverksatt i de fleste børsnoterte banker som gir årlige utbytter. Effekten kan imidlertid bli kostbar dersom bankene strammer for mye til, da dette kan vanskeliggjøre fremtidige emisjoner og dermed tilgangen til ekstern egenkapital (se punkt 5).
4. Stanse, eller sågar redusere kreditttilgangen til næringslivet, da næringslån har vesentlig høyere vekting enn lån til bolig.
5. Emisjoner. Enkelte banker har allerede foretatt kapitalutvidelser, og det er finnes større regionalbanker som har varslet at de ønsker å gå ut i markedet for å hente ekstern kapital med sikte på å styrke soliditeten. Dette er et mer komplisert affære for sparebanker som ikke allerede er egenkapitalbevisbanker.

Som nevnt har bankene allerede tilpasset mye av sin virksomhet til de nye kravene som med rimelig sikkerhet får en innfasingsperiode fra 2014 til 2018. Mange banker har gjort tiltak som gir svært gode regnskapsresultater for 2013, og derved er man i ferd med å bedre kapitaldekningen allerede. Disse gode resultatene kombineres med en redusert vekst i bankenes balanser, og gir derved svært gode nøkkeltall.

En generell oppsummering av nye kapitaldekningsregler vil være:

- Lån til næringsliv vil kreve høyere pris, da hvert lån, på grunn av vektingsreglene, vil kreve høyere egenkapital.
- Ny egenkapital vil være høyt priset, noe som igjen vil kreve høyere pris/avkastning for bankene og derved dyrere finansiering for bankenes kunder.
- Bankene vil ta mindre risiko, og om mulig kvitte seg med tapsutsatte engasjementer.
- Næringslivet i regioner med dominerende regionbanker vil kunne få problemer dersom regionbanken velger nullvekststrategi overfor næringslivet.
- Man vil få liten drahjelp fra de mindre bankene, da disse nesten uten unntak har kirketårn prinsippet som sin filosofi, noe som innebærer at de ikke finansierer virksomhet utenfor sitt nærrområde, uansett hvor godt disse bankene er kapitalisert.

Med unntak av enkelte utkantstrøk og delvis innen spesifikke næringer som fisk og landbruk er Innovasjon Norges per i dag ingen betydelig aktør i kapitalmarkedet for banklån. Dersom Innovasjon Norge skal kompensere for den sannsynlige kontraksjonen i kredittmarkedet som følge av nye kapitaldekningsregler må Innovasjon Norges utlånsportefølje oppskaleres betydelig ut over det man har i dag. Mer spesifikt må man da:

- ta ansvar for lavrisikolån i et mye bredere marked/flere bransjer enn det man i dag gjør i dag
- tilføre en mye større kapitalbase enn det man har i dag
- utvide sitt geografiske arbeidsområde
- Innovasjon Norge må ta en mer aktiv rolle i forhold til kommunikasjon og samhandling med bankene, for å bidra til realisering av gode prosjekter i samarbeid med bankene.

På denne måten kan Innovasjon Norge bidra til å dempe noe av de negative effektene som nye kapitaldekningsregler nødvendigvis vil påføre næringslivet og dermed fremtidig vekst i norsk økonomi.

Når det er sagt er det få tegn til at innstramminger i kapitaldekningsregler hos de private bankene har bidratt til økt etterspørsel etter Innovasjon Norges låneordninger. Av samtaler med åtte distriktkontorer er det kun ett av de som rapporterer at de har mottatt en økning i antall henvendelser som de synes å kunne spore til innstramminger i utlån hos de private bankene. Tilsvarende kan vi heller ikke se noen økning i antall søkere i Innovasjon Norges kundedatabase. Hvorvidt dette følger av at de private bankene greier å serve kredittetterspørselen til tross for innstramminger i krav til kjernekapital, eller om Innovasjon Norge ikke er på radaren til bedrifter på jakt lånefinansiering er utenfor denne evalueringens mandat.

5. Evaluering av risikolån (landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån)

5.1. Om risikolånene

Under betegnelsen risikolån sorterer de landsdekkende innovasjonslånene og de distriktsrettede risikolånene.

Landsdekkende innovasjonslån går til delfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter. Fokuset på prosjektets innovasjonsgrad står sentralt når slike lån tildeles. Porteføljen består normalt av prosjekter som det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for i det private kredittmarkedet. Lånene skal dekke den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen, såkalt toppfinansiering. Rammen for landsdekkende innovasjonslån er satt til 500 mill. i 2013.

Innovasjonslånene har et subsidieelement som finansierer potensielle tap knyttet til utlånsporteføljen. For å dekke det forventede tapet på innovasjonslån og garantier overføres det penger til et tapsfond. Tapsfond etableres reelt på tilsagnstidspunktet. 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.

Distriktsrettede risikolån har samme utforming som de landsdekkende innovasjonslånene, men skal i tillegg ivareta distrikts- og regionalpolitiske mål ved utelukkende å kanaliseres til prosjekter i virkemiddelsområde 3 og 4. Sammenlignet med de landsdekkende innovasjonslånene stilles det lavere krav til innovasjonsgrad i prosjektet for å få risikolån. I større grad er risikolånene rettet mot ordinære investeringsprosjekter, men som har vanskeligheter med å få finansiering i privat bank på grunn av manglende panterverdier å ta sikkerhet i.

Det er fylkeskommunene som tildeler midler til denne ordningen. Lånene kan innvilges både til nyetableringer og etablerte bedrifter i alle bransjer. Det gis ikke rammer for de distriktsrettede risikolånene og de distriktsrettede garantiene på samme måte som for de landsdekkende ordningene. I stedet rapporteres det etterskuddsvis hva som er blitt benyttet. I 2012 ble det gitt tilsagn om distriktsrettede risikolån for om lag 273 mill. kroner.

Landsdekkende Innovasjonslån og distriktsrettede risikolån kan anvendes til en rekke ulike formål og bidra til gjennomføring av gode prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert. Innovasjon Norge ser det som særlig ønskelig å bidra med finansiering til innovative bedrifter og bedrifter med internasjonale vekstambisjoner.

Innovasjonslån skal benyttes til toppfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utviklings- og investeringsprosjekter der bedriften bare delvis kan stille tilfredsstillende sikkerhet. Dette kan dreie seg om etablering, videreutvikling eller omstilling med hovedfokus på nyskaping og internasjonalisering. I småbedrifter og i store bedrifter i distriktene er det også anledning til toppfinansiering av investeringer i bygg, maskiner og utstyr. Innovasjon Norges medvirkning skal ha en utløsende effekt for gjennomføring av prosjektet.

Innovasjon Norge forteller at innovasjonslån kan inngå i en helhetlig finansieringsløsning sammen med lavrisikolån eller også som et selvstendig tilbud i kombinasjon med finansiering fra en lokal bank. Et samarbeid med en lokal bankforbindelse betyr økte kreditter, ved at banken og Innovasjon Norge sammen har mulighet for å strekke seg litt lenger.

Rentene på innovasjonslån og distriktsrettede risikolån er lik for alle kunder og ligger noe høyere enn for godt pantesikrede lavrisikolån. I dag ligger den ca. 2,5 prosentpoeng høyere. Disse lånene kan normalt utgjøre inntil 50 prosent av kapitalbehovet i et prosjekt, og avdragstiden tilpasses prosjekttype. Lånet kan ikke benyttes til å finansiere løpende driftsutgifter i virksomheten. Avdragstiden er normalt ikke mer enn ti år og avdragsfrie perioder kan avtales. I noen prosjekter kan det også være aktuelt med en rentefri periode. Innovasjonslån til utviklingsprosjekter kan også gis med ettergivelsesadgang på inntil 50 prosent dersom prosjektet mislykkes, men slike betingede lån brukes sjelden. For slike betingede lån kan Innovasjon Norge kreve avkastning knyttet til suksess i prosjektet utover den vanlige renten.

Lånene utbetales normalt etter at prosjektet er gjennomført og påløpte kostnader er revisorbekreftet. Delutbetaling ved oppnådde milepæler kan avtales.

For å beskrive utlånspraksis nærmere trekker vi frem følgende sentrale elementer fra Innovasjon Norges policy-dokument for 2012:

- Innovasjonslån/risikolån kan brukes på godt funderte prosjekter som har dårlig eller mangler pantesikkerhet. Prosjektene skal som hovedregel ha innovasjonshøyde på nasjonalt eller internasjonalt nivå, med større fleksibilitet for distriktsrettede risikolån enn for landsdekkende innovasjonslån/garantier.
- For innovasjonslån og risikolån differensieres ikke renten mellom låntakerne.
- Maksimalt engasjement for en enkelt kunde på innovasjonslån/garanti er 25 mill. kroner og for distriktsrettede risikolån 25 mill. kroner (totalt 50 mill. kroner). Maksimalt engasjement pr konsern settes til 125 mill. kroner for summen av innovasjonslån og risikolån.
- Risikolånefinansiering skal som hovedregel ikke overstige 50 % av kapitalbehovet.
- I noe større prosjekter kan det benyttes landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån i samme prosjekt. I prosjekter hvor total bevilgning av risikolån ligger innenfor lokale fullmakter skal distriktsrettede risikolån normalt innvilges så lenge det finnes lokale rammer til det. Ved bevilgninger av lån utover lokale fullmakter, bør fordelingen mellom distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån normalt være 50/50.
- Innovasjonslån og risikolån skal ha 25-75 % betryggende sikkerhet for den delen av lånet som overstiger 2,5 mill. kroner. Normalt krav til betryggende sikkerhet for slike lån er 50 %, men kravet til sikkerhet kan differensieres etter driftsrisiko i saken (se nærmere om dette i etterfølgende utredning).
- Det legges til grunn at lavrisikolån alltid har prioritet foran innovasjonslån eller risikolån når en låntaker har begge typer lån, dersom annet ikke er sagt. Interne prioritetsforhold skal allikevel fremgå i saksinnstillingen.
- Det oppfordres til at låneavtaler på innovasjonslån/risikolån med "oppside-betaling" blir benyttet der vi finner grunnlag for å tilby lån til foretak i tidlig fase hvor risikoen er *særlig* høy og hvor potensialet er stort. Hovedprinsipp for oppsidebetaling skal være at kunden skal betale 5 - 25 % i overkurs av lånets opprinnelig pålydende, ved siste terminforfall. Overkursen skal også reflektere eventuelle rentefritak som er innvilget, og normalt minimum utgjøre verdien av akkumulert rentefritak.
- I saker med stor oppside og hvor det samtidig finnes enkle kriterier for å fastslå om prosjektet evt. er mislykket oppfordres det til å gi betingede lån (distriktsrettet risikolån eller landsdekkende

innovasjonslån) med ettergivelsesadgang inntil 50 % dersom prosjektet mislykkes, fremfor tilskudd. Innvilgning av rentestøtte i slike saker kan være et vesentlig bidrag i de utviklingsfaser hvor prosjektet ikke gir en positiv kontantstrøm.

- Bevilgning av lån og tilskudd til bedrifter som gis driftsrisikoklasse D, (større enn 50 % driftsrisiko), skal avgjøres av kredittdirektør/hovedstyret. Samme begrensing gjelder i kundeforhold hvor det er foretatt tapsnedskrivning på lån.
- I 2012 innføres en mer fleksibel praksis når det gjelder bruk av innovasjonslån/risikolån til kapitalstyrking dersom kapitalbehovet er begrunnet i en vekst og internasjonal satsing. Lån til kapitalstyrking skal ikke ha karakter av å være krisestøtte. Støtteelement i lån til kapitalstyrking må vurderes i forhold til reglene for bagatellstøtte.

Om avsetninger til tapsfond

For å dekke det forventede tap på landsdekkende innovasjonslån, distriktsrettede risikolån, landsdekkende garantier og distriktsrettede garantier overføres det penger til et tapsfond som samsvarer med de rammene for utlån som oppdragsgiver har gitt. Tapsfond etableres reelt på tilsagnstidspunktet. Avsetningen dekkes av tilskuddsrammen fra budsjettpost 2421-50 fra Nærings- og handelsdepartementet i tillegg til egen budsjettpost fra Kommunal- og regionaldepartementet. Disse postene benyttes til både tilskuddsordninger og innovasjonslån. Innovasjon Norge gjør selv en allokering mellom tilskuddsordningene og tapsavsetninger knyttet til innovasjonslån, risikolån, garantier og tilskudd.

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 besluttes 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.

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 perioden, 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."

Tabellen nedenfor sammenstiller utviklingen i netto utlånsportefølje og vurderingen av tapsrisikoen i denne opp mot størrelsen på tapsfondet og tapsfonddekningen. For at tapsfondet skal vurderes som tilstrekkelig må tapsfonddekningen minimum være lik tapsrisikoen i porteføljen.

Tabell 46 Portefølje og tapsfond for landsdekkende innovasjonslån, 2005-2012 (tall i mill. kroner) Kilde: Innovasjon Norge

År	Netto Portefølje	Tapsrisiko	Tapsfond	Tapsfonddekning
2005	302	32 %	121	5 %
2006	279	31 %	128	46 %
2007	344	33 %	231	67 %
2008	323	33 %	251	77 %
2009	1 076	32 %	562	58 %
2010	1 236	32 %	631	38 %
2011	1 356	33 %	705	44 %
2012	1 294	31 %	714	49 %

Som vi ser gikk tapsfondsdekningen betydelig ned i 2009. Dette følger av at tapsfondet var betydelig overkapitalisert i 2008, mens man fikk en betydelig økning i porteføljen i 2009 slik at tapsfondsdekningen gikk ned. Tapsfondet for de landsdekkende innovasjonslånene fremstår likevel som meget robust da tapsfondsdekningen er betydelig høyere enn den vurderte tapsrisikoen. Av denne grunn foreslår Nærings- og handelsdepartementet i statsbudsjettet for 2014 å redusere tapsfondets størrelse med 100 millioner kroner. Nærings- og handelsdepartementet angir at det likevel vil være betydelig overdekning i tapsfondet i forhold til den estimerte risikoen i porteføljen.

Tabellen nedenfor viser også utviklingen i netto utlånsportefølje for distriktsrettede risikolån og tapsrisikoen i denne opp mot tapsfondets størrelse og tapsfondsdekning. Her har vi kun tilgjengelig data for 2008-2012. Generelt vurderes tapsrisikoen som noe lavere i porteføljen av distriktsrettede risikolån sammenlignet med landsdekkende innovasjonslån. Dette henger sammen med at innovasjonsgraden er noe lavere for disse prosjektene, og dermed skal også risikoen justeres ned. Historiske tall tilbake til 1991 viser også at de distriktsrettede risikolånene generelt har lavere tapsnedskrivninger enn porteføljen av landsdekkende innovasjonslån.

Tabell 47 Portefølje og tapsfond for distriktsrettede risikolån, 2008-2012 (tall i mill. kroner) Kilde: Innovasjon Norge

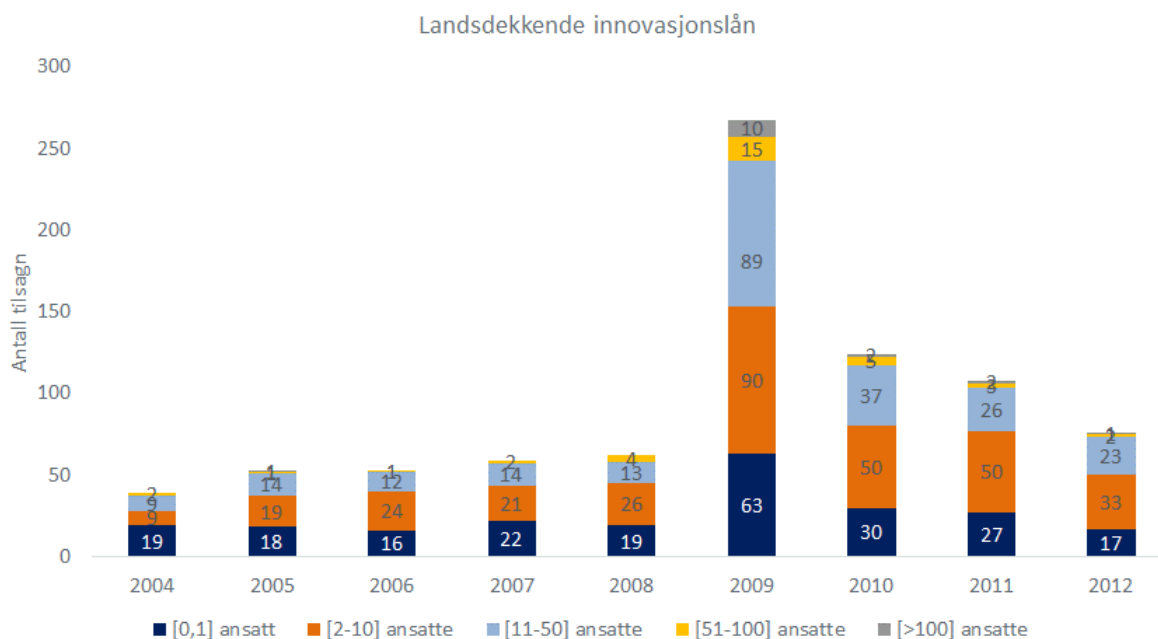
År	Netto Portefølje	Tapsrisiko	Tapsfond	Tapsfonddekning
2008	809	27 %	471	62 %
2009	1 072	28 %	545	53 %
2010	1 074	27 %	584	41 %
2011	1 056	28 %	587	44 %
2012	1 013	27 %	600	45 %

5.2. Oversikt over utlånene

Figuren nedenfor viser antall tilsagn for landsdekkende innovasjonslån over tid fordelt på størrelseskategorier med hensyn til antall ansatte. Antall landsdekkende innovasjonslån var relativt stabilt i perioden 2004 til 2008 med om lag 50 tilsagn i året. I 2009 var det en dramatisk økning med hele 267 tilsagn, med en jevn nedskalering i årene 2010 til 2012. I 2012 var antall tilsagn nesten tilbake på nivået før finanskrisen. Over tid har bedrifter

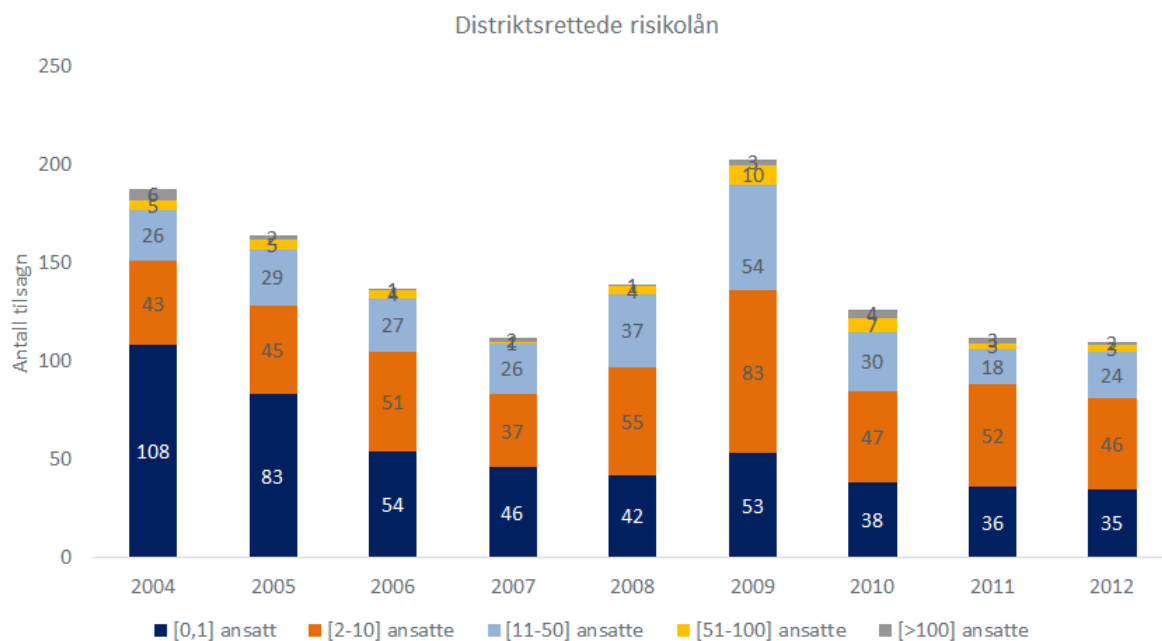
med hhv. 1 ansatt, 2-10 ansatte og 11 til 50 ansatte fått om lag like mange tilsagn. Landsdekkende innovasjonslån tildeles med andre ord ofte til svært små foretak. Det er vanlig blant større bedrifter å få flere innovasjonslån over tid slik at flere av de større bedriftene telles flere ganger dersom de har fått tilsagn i flere år.

Figur 32 Antall tilsagn landsdekkende innovasjonslån over tid fordelt på størrelseskategori ansatte Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Vi ser av figuren nedenfor at antall tilsagn på distriktsrettede risikolån har variert relativt betydelig i perioden 2004 til 2012. Med unntak av finanskrisen var 2004 et klart toppår med 188 tilsagn, mens det før og etter finanskrisen har blitt tilsagn på noe over 100 distriktsrettede risikolån per år. Fordelingen av lånene med hensyn til størrelsen på bedriften som mottar dem er relativt lik som for landsdekkende innovasjonslån med unntak av at det er noe færre av de store bedriftene i porteføljen.

Figur 33 Antall tilsagn distriktsrettede risikolån over tid fordelt på størrelseskategori Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Ser man på innvilget beløp og lån har bedrifter i Møre og Romsdal hentet inn flest risikolån. Fylket har både det høyeste innvilgede sum-lånebeløp innenfor landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån. Møre og Romsdal har noen større engasjementet innenfor flåte, skipsverft og eiendom som bidrar til en høy andel av landsdekkende innovasjonslån. Dette er kapitalkrevende bransjer, og for tiden er det fem kundeengasjement som står for 60 prosent av Møre og Romsdals LRL-portefølje.

Den gjennomsnittlige lånestørrelsen varierer betydelig fra fylke til fylke. I tillegg varierer den gjennomsnittlige lånestørrelsen mellom landsdekkende og distriktsrettede lånene. De landsdekkende lånene har en gjennomsnittsbevilgning på 3,6 millioner kroner mot 2,2 millioner for distriktsrettede. Det er spesielt noen fylker der de landsdekkende innovasjonslånene i gjennomsnitt har vært høye. Dette er Nordland, Finnmark, Sogn- og Fjordane og Nord-Trøndelag der gjennomsnittlig utlån varierer mellom 11 til 14,2 millioner kroner. Alle disse fylkene har hatt færre enn åtte utlån til landsdekkende innovasjonslån.

Tabell 48 Innvilge lån i sum og antall samt gjennomsnittlig lånestørrelse for perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

	Innvilgede lån (sum i millioner kroner) fratrasket annullerte og ikke utbetalte			Antall innvilgede lån (fratrasket annullerte og ikke utbetalte)			Gjennomsnittlig lånestørrelse (millioner kroner per lån)		
	Lands-dekkende	Distrikts-rettete	Totalt	Lands-dekkende	Distrikts-rettete	Totalt	Lands-dekkende	Distrikts-rettete	Totalt
Møre og Romsdal	358	403	761	86	170	256	4.2	2.4	3.0
Nordland	43	341	384	3	125	128	14.2	2.7	3.0
Telemark	205	170	375	71	79	150	2.9	2.2	2.5
Hordaland	239	114	353	80	34	114	3.0	3.4	3.1
Sør-Trøndelag	167	184	351	36	65	101	4.6	2.8	3.5
Finnmark	58	278	336	5	193	198	11.7	1.4	1.7
Troms	95	224	319	11	99	110	8.6	2.3	2.9
Oslo	268		268	97		97	2.8		2.8
Sogn og Fjordane	89	166	256	8	58	66	11.2	2.9	3.9
Nord-Trøndelag	66	180	246	6	81	87	11.0	2.2	2.8
Rogaland	234	10	244	53	13	66	4.4	0.8	3.7
Hedmark	59	159	218	27	71	98	2.2	2.2	2.2
Oppland	118	78	196	29	48	77	4.1	1.6	2.5
Vest-Agder	133	7	140	42	3	45	3.2	2.3	3.1
Buskerud	108	23	130	26	6	32	4.1	3.8	4.1
Østfold	115	6	121	34	2	36	3.4	3.0	3.4
Vestfold	109		109	45		45	2.4		2.4
Akershus	104		104	46		46	2.3		2.3
Aust-Agder	70	17	87	23	11	34	3.0	1.6	2.6
Svalbard	1		1	1		1	1.2		1.2
Sum	2639	2360	4999	729	1058	1787	3.6	2.2	2.8

5.3. Evaluering av ordningenes relevans

I dette delkapittelet ser vi nærmere på i hvilken grad risikolånene fremstår som relevante virkemiddel, gitt de målsettinger som er angitt i kapittel 2. Det er særlig viktig å merke seg at vi vektlegger målsettingen om innovasjon i det landsdekkende innovasjonslånet, mens næringsutvikling basert på regionale forutsetninger spiller en viktigere rolle for det distriktsrettede risikolånet. Begge ordningene skal motiveres ut fra en påvist markedssvikt.

5.3.1. Det samfunnsøkonomiske argumentet bak ordningene

Det samfunnsøkonomiske argumentet knytter seg primært til vurderinger av risiko og skjev informasjonstilgang mellom prosjektets eier (agenten) og finansiør (prinsipalen).

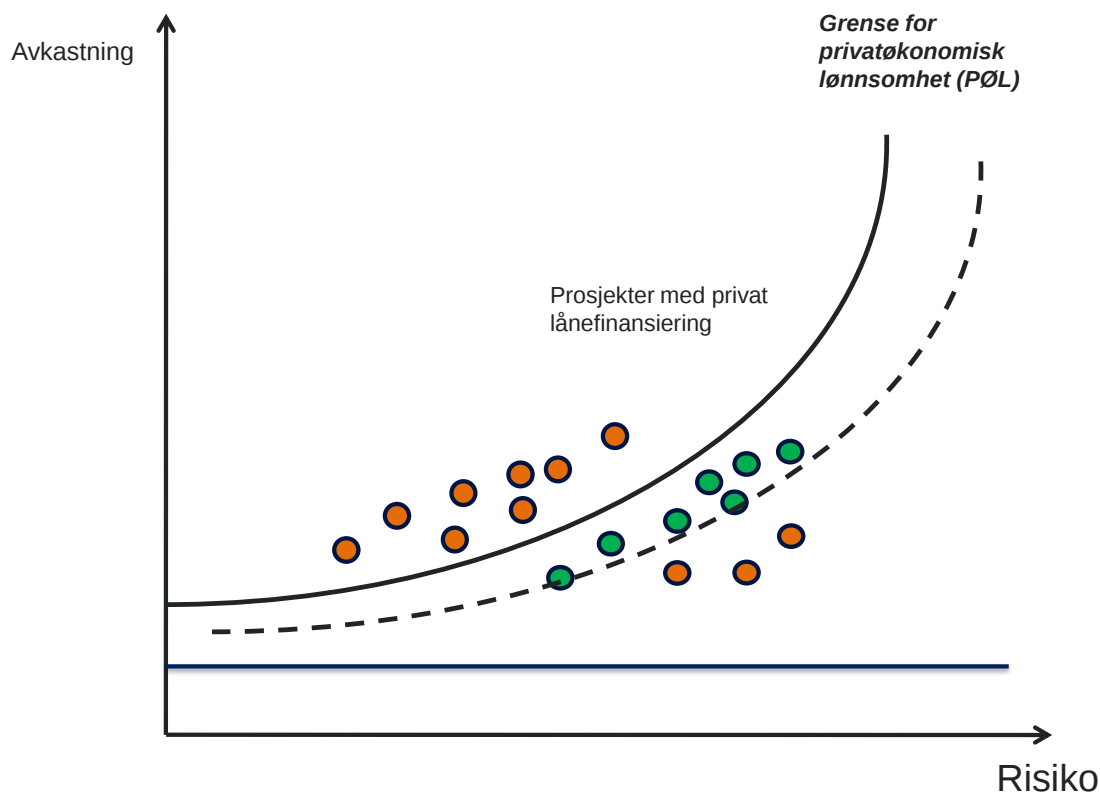
Vi redegjør først for private investorers vurdering av prosjekters lønnsomhet og avkastning, herunder risikoaversjon. Deretter går vi inn og drøfter markedssvikt.

Risikoaversjon og mangel på likviditet (ineffektive markeder): Private investorer liker ikke risiko. Desto høyere risiko jo større kompensasjon krever man i form av høyere forventet avkastning. Dersom markedet for tidligfaseselskaper og umodne innovative prosjekter hadde vært perfekt likvid ville det vært uproblematisk å

investere i denne typen aktiva ettersom risikoen ville vært diversifiserbar. Faktum er imidlertid at kapitalmarkedene ikke er komplette og perfekte.

All prosjektfinansiering hviler på vurderinger som avveier prosjektets forventede avkastning og risiko. Banker er mindre opptatt av avkastning og mer opptatt av å sikre seg mot tap enn det man er i egenkapitalmarkedet. Det bidrar til at banker ikke er villige til å ta høyere risiko dersom prosjektet har høy forventet avkastning

Figur 34 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. Høyere risiko for gitt avkastningsforventing og sikkerhet gir normalt et høyere rentepåslag. Denne praksisen følger Innovasjon Norge til dels i sin utlånspolitikk. Når vi sier til dels, er det fordi Innovasjon Norge opererer med samme rente for alle risikolånene. Man differensierer med andre ord ikke rente med hensyn til prosjektets risiko.

Prosjekter som har lavere forventet avkastning enn den risikofrie renten (alternativt statens kalkulasjonsrente) er ikke lønnsomme fra et privatøkonomisk perspektiv. 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 hele kurvede grenselinjen for privatøkonomisk lønnsomhet utgjør lønnsomme prosjekter. Her er risikoen tilstrekkelig lav gitt forventet avkastning til at banker går inn med lån.

Til høyre for grenselinjen ligger en gruppe prosjekter som private aktører finner uinteressante på marginen fordi risikoen er litt for høy. 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 mer 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. I denne sammenhengen vil innovasjonslån og eventuelt garantier kunne egne seg til å tilføre prosjektene kapital. Bruk av slike virkemidler er illustrert ved at linjen flytter seg utover til den stiplede linjen. Med statlig risikoavlastning blir med andre ord prosjektet privatøkonomisk lønnsomt, og bruken av lånet har bidratt til å utløse privat kapital.

Målsetningen med distriktsrettede risikolån er at de skal brukes til «delfinansiering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som er viktige for å nå distriktpolitiske mål». Dette kan tolkes i retning av at man forventer at den private kapitalen er mindre risikovillig i distriktene, muligens fordi det er mindre kapital tilgjengelig. Dermed flytter den heltrukne linjen seg mot nordvest. Det gjør at det dukker opp flere prosjekter med lav risiko som kan utløses med statlig støtte.

En samfunnsøkonomisk legitimering av offentlig inngripen krever imidlertid både en form for markedssvikt, samt at det finnes offentlige virkemidler som egner seg til å rette opp i disse markedsimperfeksjonene.

Teoretiske argumenter for behovet for offentlige finansieringsordninger

Asymmetrisk informasjon: etterspørselssiden og finansieringssiden har forskjellig informasjon om foretakets muligheter til suksess. Dette problemet er voksende med bedriftens umodenhet. Kombinasjonen av mangelfull informasjon og manglende eiendeler for banken å ta pant i, gjør det vanskelig og kostbart for potensielle investorer å skille de gode bedriftene fra de dårlige hvilket kan føre til at ingen av bedriftene får finansiering i det hele tatt (Akerlof, 1970). Det er også forhold som tilsier at geografi kan være en faktor i forhold til asymmetrisk informasjon. Foretak lokalisert i små samfunn kan ha en ulempe dersom det er for lite til at det er økonomisk grunnlag til at banker eller andre kredittinstitusjoner kan drive lønnsom finansieringsvirksomhet derfra.

Kunnskapseksternaliteter: Et annet markedssviktargument, utviklet av Arrow (1962)³⁸, er at private bedrifter ikke fullt ut kan internalisere de positive effektene av sine FoU investeringer. Derfor vil bedrifter investere mindre i FoU og innovasjon enn det som er samfunnsmessig optimalt. Ved å subsidiere FoU aktivitet i næringslivet kan virkemiddelapparatet imidlertid utløse innovasjonsaktivitet som ellers ikke ville blitt gjennomført. En nært beslektet begrunnelse for offentlig inngrep i FoU-markedet er at spesielt små og unge bedrifter kan ha vanskeligheter med å finansiere innovasjonsaktivitet over den løpende driften av selskapet sammenlignet med større bedrifter (Maula, Murray, Jämskeläinen (2007)³⁹).

Evalueringen skal vurdere ordningenes relevans, og det hviler på at

- Det finnes mange bedrifter av den typen som vil ligge mellom de to kurvene (grønne).
- Om det er mulig å identifisere og selektene dem

5.3.2. Etterspørsel etter risikolån

I perioden 2004 til 2012 har Innovasjon Norge registrert 3406 søknader om risikolån. Av disse ble 2218 innvilget, 805 avslått og 383 enten trukket eller returnert. Det ble i alt innvilget lån på 6,4 milliarder kroner,

³⁸ Ken Arrow (1962): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, NBER, MA. USA

³⁹ Maula, Murray, Jämskeläinen (2007), Public financing of young innovative companies in Finland, Ministry of Trade and Industry, Finland.

hvorav 5 milliarder har blitt utbetalt⁴⁰. 1,35 milliarder kroner har blitt annullert eller ikke benyttet av låntaker. Bakgrunnen for annulleringen er ikke studert.

Fordeler man søknadsmassen (innvilgede og avslåtte lån) på distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån har Innovasjon Norge i perioden 2004 til 2012 mottatt i alt 3023 søknader hvorav 1867 var distriktsrettet (62 %) og 1156 (38 %) landsdekkende. Ser man på tilslagsprosenten for de to ulike typene lån ser man at den i liten grad varierer og ligger i underkant av 75 prosent for begge typer lån. I alt ble 805 søknader av 3023 avslått.

Tabell 49 Antall søknader, antall innvilgede lån, tilslagsprosent, antall avslåtte søknader og avslagsprosent per type risikolån Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase

	Antall søknader	Antall innvilgede søknader	Tilslagsprosent	Antall avslåtte søknader	Avslagsprosent
Distriktsrettede risikolån	1867	1356	72.6	511	27.4
Landsdekkende innovasjonslån	1156	862	74.6	294	25.4
	3023	2218	73.4	805	26.6

Tabellen under viser at innvilgede beløp fordeler seg omtrent likt på landsdekkende og distriktsrettede lån. 3 milliarder kroner ble øremerket til distriktene mot 3,3 ble fordelt utover landet.

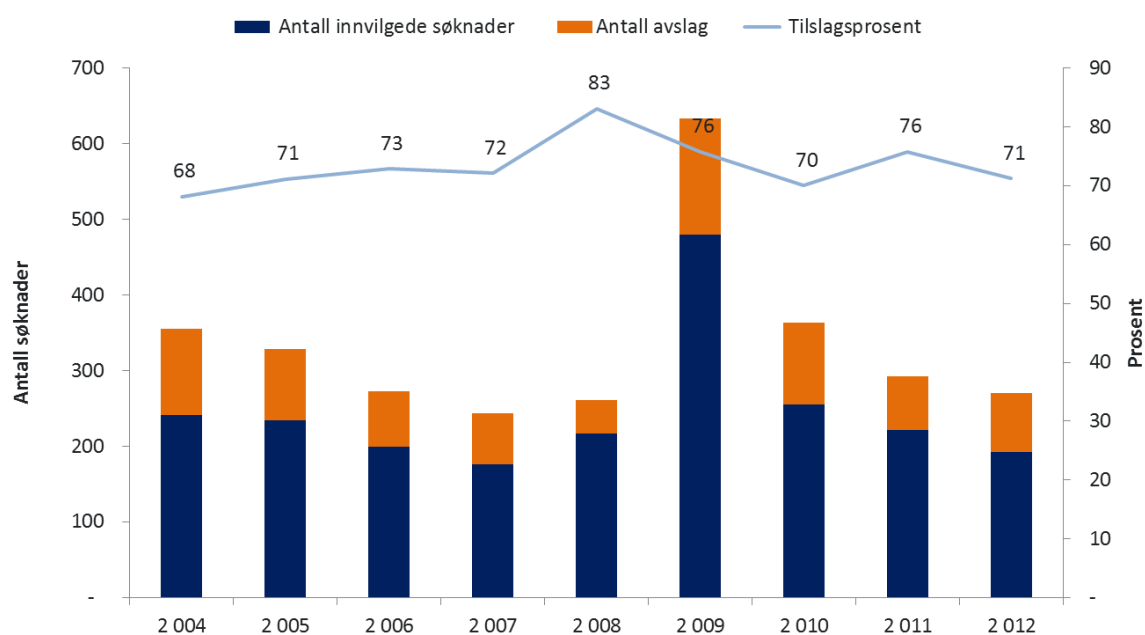
Tabell 50 Innvilgede lavrisikolån i kroner og prosentvis fordeling mellom type risikolån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

	Innvilget beløp	Prosentandel distriktsrettede og landsdekkende
Distriktsrettede risikolån	3 074 947 679	48.4
Landsdekkende innovasjonslån	3 277 269 000	51.6
	6 352 216 679	

Fordeles søkermassen over år ser man godt over en dobling av antall søknader i 2009 fra 2008 med 261 søknader til 633 søknader i 2009. Etter finanskrisen har søknadsmassen igjen stabilisert seg rundt nivået før krisen. Andelen søknader som blir innvilget relativt til den totale søknadsmassen har vært noe høyere i perioden etter 2009 sammenlignet med perioden frem til 2007, men forskjellene er ikke store.

⁴⁰ Her ligger til grunn en antagelse om at lånene som er innvilget de tre siste årene vil bli utbetalt.

Figur 35 Antall innvilgede og avslåtte søknader samt tilslagsprosent Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Den fylkesvise fordelingen av søknader og innvilgede risikolån viser at Møre og Romsdal troner øverst med 447 søknader, fylket har også det høyeste antallet landsdekkende innovasjonslån.

Tildelingsraten varierer relativt mye fra fylke til fylke. I snitt innvilges 75 prosent av alle landsdekkende innovasjonslån og 73 prosent av alle distriktsrettede risikolån. I Nordland og Troms har derimot samtlige søknader på landsdekkende innovasjonslån blitt innvilget. Dette er påfallende høyt, men synes å skyldes rutiner i forhold til å håndtere lånesøknader. Normalt kommer bedriften til Innovasjon Norge med en forespørsel om finansiering, men uten et bevisst forhold til den enkelte låneordning. Deretter er det den enkelte saksbehandler som vurderer hvilken ordning bedriften naturlig bør falle inn under. En slik praksis kan føre til at det i realiteten er få, eller ingen, som i første runde har søkt på innovasjonslån og tilsagnsandelen oppfattes som påfallende høy. Den høyeste tildelingsraten innenfor distriktsrettede risikolån finner vi i Østfold.

Ser man på innvilgede risikolån som andel av antall regnskapspliktige bedrifter i fylkene ser vi at på landsgjennomsnittet mottar 1,1 prosent av alle bedrifter risikolån. Akershus er det vanskeligste fylket å få tildelt risikolån med, kun 0,2 prosent av bedriftene får dette. I Finnmark derimot har 7,8 prosent av alle bedrifter mottatt risikolån.

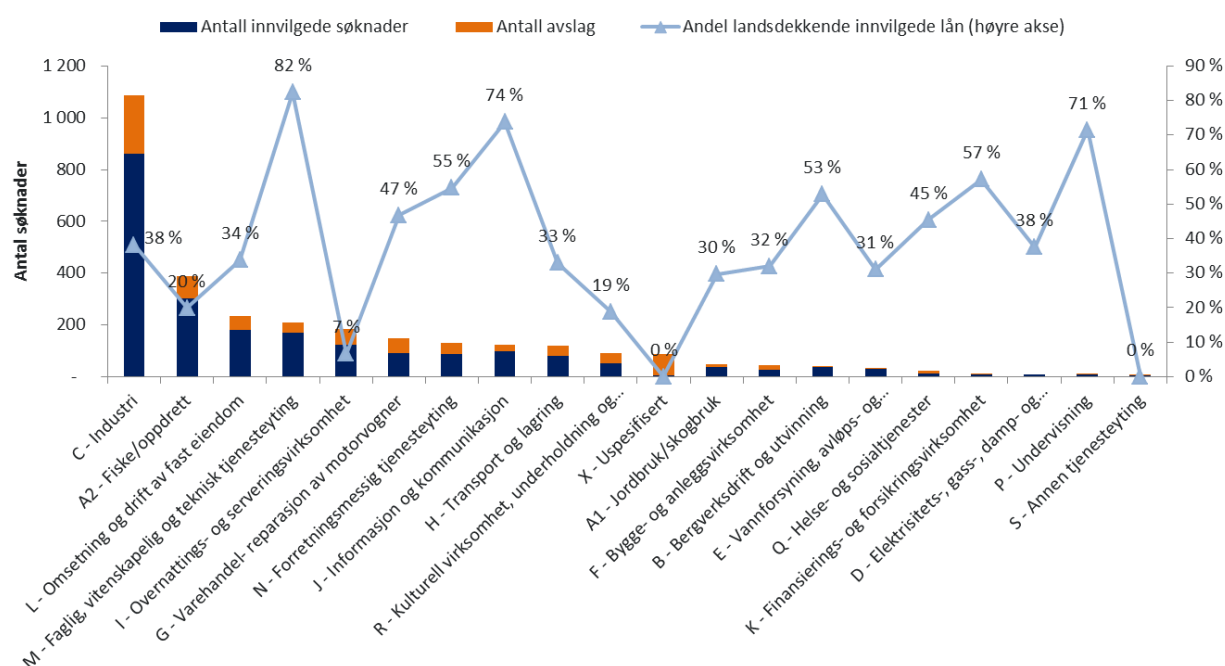
Tabell 51 Antall søknader, antall innvilgede lån, tilslagsprosent og antall innvilgede lån i prosent av antall bedrifter i fylket Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase og Menons regnskapsdatabase

	Antall søknader			Tildelingsrate			Antall innvilgede lån i prosent av antall bedrifter
	Lands-dekkende	Distrikts-rettede	Totalt	Lands-dekkende	Distrikts-rettede	Totalt	Alle risikolån
Sum	1156	1867	3023	75	73	73	1.1
Møre og Romsdal	151	296	447	73	79	77	3.2
Finmark	8	320	328	75	80	80	7.8
Nordland	5	260	265	100	62	63	2.3
Telemark	96	119	215	86	79	82	2.8
Troms	12	172	184	100	70	72	2.2
Hordaland	110	52	162	80	77	79	0.7
Sør-Trøndelag	53	107	160	79	81	81	1.1
Ukjent	86	58	144	0	2	1	
Nord-Trøndelag	10	131	141	90	79	79	1.8
Oslo	132	1	133	81	0	80	0.3
Rogaland	99	31	130	78	61	74	0.6
Hedmark	34	87	121	91	90	90	1.7
Oppland	35	85	120	89	75	79	1.5
Sogn og Fjordane	11	109	120	91	70	72	2.0
Akershus	74	1	75	70	0	69	0.2
Vestfold	69	0	69	78	0	78	0.5
Buskerud	43	12	55	81	50	75	0.4
Vest-Agder	46	8	54	91	38	83	0.6
Østfold	52	2	54	85	100	85	0.5
Aust-Agder	29	15	44	79	87	82	0.8
Svalbard	1	1	2	100	0	50	0.7

Næringsfordelingen av søknader viser at det er industrien som klart dominerer antall innovasjons-/risikolån i perioden 2004 til 2012. De har nesten tre ganger så mange tilsagn som den nest største næringen, fisk- og oppdrett. Deretter følger omsetning og drift av fast eiendom med i overkant av 200 søknader og i underkant av 200 tilsagn.

Ser man på andelen innvilgede risikolån ser man at næringsfordelingen varierer noe mellom landsdekkende og de distriktsrettede lånene. Landsdekkende lån er overrepresentert innenfor lån til faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og Informasjon og kommunikasjon, mens de distriktsrettede lånene har en høyere andel innenfor industri, fiskeri, omsetning og drift av fast eiendom samt overnatting og serveringsvirksomhet.

Tabell 52 Næringfordeling for risikolåneordningen Kilde: Innovasjon Norge



5.3.3. Tilgang på alternativ finansiering

En god metodisk tilnærming for å undersøke i hvilken grad det er behov for ordningene er å gjøre en undersøkelse blant den undergruppen av prosjekter som ble oppfattet å ha høy forventet lønnsomhet, men som ble ansett for risikable eller ikke gode nok til at Innovasjon Norge var villig til å gi risikolån. I hvilken grad disse «close to selection»-foretakene har evnet å finansiere sin virksomhet i samme skala som opprinnelig ønsket, etter avslaget fra Innovasjon Norge, vil være en god indikasjon på om ordningene til Innovasjon Norge er overlappende.

Tabell 53 Hva skjedde med prosjektet?

Hva skjedde med prosjektet?	Alle ordninger	Risikolån og garantier	Lavrisikolån
Gjennomført i samme skala og med samme tidsskjema	82	26	56
Prosent	34,89	22,22	47,46
Gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt	38	14	24
Prosent	16,17	11,97	20,34
Gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema	15	9	6
Prosent	6,38	7,69	5,08
Gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt	34	23	11
Prosent	14,47	19,66	9,32
Ikke gjennomført i det hele tatt	63	42	21
Prosent	26,81	35,9	17,8
Vet ikke	3	3	0
Prosent	1,28	2,56	0

Rundt 60 prosent av søkerne til risikolåneordningene som fikk avslag gjennomførte prosjektet. 36 prosent gjennomførte ikke i det hele tatt. Det er en ganske stor forskjell mellom søkere til risikolåneordninger og lavrisikoordningen. Det at en høyere andel av prosjekter som søkte om finansiering gjennom lavrisikoordningen ble gjennomført som planlagt er ikke overraskende.

Tabell 54 Med hvilke finansieringskilder finansierte du/dere prosjektet?

Med hvilke finansieringskilder finansierte du/dere prosjektet?	Alle ordninger	Risikolån og garantier	L. innovasjonslån	D. risikolån	Garantier	Lavrisikolån
Intern egenkapital	82	47	16	30	1	35
Prosent	48,81	65,28	66,67	65,22	50	36,46
Ekstern egenkapital/investorer	19	15	8	7	0	4
Prosent	11,31	20,83	33,33	15,22	0	4,17
Andre tilskudd og virkemidler fra Innovasjon Norge	33	14	6	7	1	19
Prosent	19,64	19,44	25	15,22	50	19,79
Annen offentlig finansiering (f.eks. fylkeskommunen, SIVA etc.)	8	5	2	3	0	3
Prosent	4,76	6,94	8,33	6,52	0	3,13
Banklån (privat bank)	125	42	7	34	1	83
Prosent	74,4	58,33	29,17	73,91	50	86,46
Vet ikke	2	0	0	0	0	2
Prosent	1,19	0	0	0	0	2,08

For de bedriftene som gjennomførte prosjektet til tross for avslag fra Innovasjon Norge er det viktig å avdekke hvilke alternative finansieringskilder som er blitt benyttet for å finansiere prosjektene. Det er i stor grad banklån fra private banker som er blitt benyttet som finansieringskilder for disse prosjektene (rundt 60 prosent for risikolåneordningene samlet sett). Et interessant poeng i denne sammenhengen finner man ved å se på de landsdekkende innovasjonslåne og de distriktsrettede risikolåne hver for seg. Prosjektene til kundene som søkte om distriktsrettede risikolån er i stor grad finansiert ved hjelp av banklån, og i noen grad intern egenkapital. De prosjektene som i utgangspunktet søkte om landsdekkende innovasjonslån er derimot i mye større grad finansiert av intern og ekstern egenkapital. Dette er som forventet siden dette i utgangspunktet er mer risikable prosjekter, og det forventes at private banker er mer restriktive når det gjelder utlån til denne typen prosjekter.

For de som benyttet banklån fra privat bank som en alternativ finansieringskilde kan det avdekkes hvor mye av den opprinnelige søknaden som ble innvilget av en privat bank.

Tabell 55 Hvor mye banklån fikk du/virksomheten i forbindelse med det aktuelle prosjektet?

Hvor mye banklån fikk du/virksomheten i forbindelse med det aktuelle prosjektet	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%	vet ikke
Alle ordninger	11	14	21	70	8
Prosent	8,87	11,29	16,94	56,45	6,45
Risikolån og garantier	5	10	11	12	3
Prosent	12,2	24,39	26,83	29,27	7,32
Landsdekkende innovasjonslån	1	2	1	3	0
Prosent	14,29	28,57	14,29	42,86	0
Distriktsrettede risikolån	4	8	10	8	3
Prosent	12,12	24,24	30,3	24,24	9,09
Garantier	0	0	0	1	0
Prosent	0	0	0	100	0
Lavrisikolån	6	4	10	58	5
Prosent	7,23	4,82	12,05	69,88	6,02

Resultatene her er som forventet. Søkerne til lavrisikoorordningen får i større grad innfridd en høyere andel av omsøkt lånebeløp enn søkerne til risikolåneordningene. Det er noen forskjeller mellom landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån, men de er ikke veldig store, og det er få observasjoner i hver kategori som kan føre til noe større prosentvise utslag.

Bedriftenes egen begrunnelse av hvorfor de henvendte seg til Innovasjon Norge

Bedriftene har også gjennom spørreundersøkelsen beskrevet viktige faktorer som bidro til at de valgte å søke finansiering fra Innovasjon Norge.

Tabell 56 Hvor viktig opplevde du/dere Innovasjon Norge som en finansieringskilde for den typen prosjekt du forsøkte å finansiere?

Hvor viktig opplever du/dere Innovasjon Norge som en finansieringskilde for den typen prosjekt du forsøkte å finansiere?	ikke viktig	i liten grad viktig	både og	i stor grad viktig	svært viktig	vet ikke
Alle ordninger	9	11	34	59	112	8
Prosent	3,86	4,72	14,59	25,32	48,07	3,43
Risikolån og garantier	5	5	15	28	56	7
Prosent	4,31	4,31	12,93	24,14	48,28	6,03
Lavrisikolån	4	6	19	31	56	1
Prosent	3,42	5,13	16,24	26,5	47,86	0,85

Det er et klart flertall av respondentene som mener at Innovasjon Norge er en viktig finansieringskilde for deres type prosjekter. Her er det få ulikheter på tvers av ordningene. Dette tyder på at Innovasjon Norge faktisk treffer ulike sektorer og ulike typer prosjekter med de forskjellige virkemidlene sine.

Oppsummering

Rundt 70 prosent av de bedriftene som får avslag på lånesøknadene gjennomfører likevel prosjektene, men en del blir enten forsinket eller redusert i omfang. Disse prosjektene blir i stor grad finansiert ved hjelp av banklån i privat bank, men også noe egenkapital. Dersom prosjektet ikke blir gjennomført er dette i hovedsak på grunn av manglende finansiering.

Respondentinformasjon spørres om fra Innovasjon Norge. Informasjonskildene her vil være 1) Innovasjon Norges egne databaser 2) Offentlige foretaksregistre 3) spørreundersøkelse blant foretakene.

5.3.4. Treffer Innovasjon Norge nye eller gamle kunder?

Tabell 57 Kunder som har fått støtte tidligere, for tilsagn i 2011 og 2012

	Distrikts- rettede risikolån	Lands- dekkende innovasjon- lån	Lavrisiko- lån fisk	Lavrisiko- lån landbruk	Lavrisiko- lån generell	Distrikts- rettede garantier	Lands- dekkende garantier	Andre	Total
Har ikke fått støtte tidligere	73 %	56 %	48 %	86 %	73 %	11 %	29 %	61 %	63 %

Fra tabellen over kommer det tydelig frem at garantiordningene i all hovedsak går til tidligere kunder. Det er naturlig ettersom disse ordningene ofte retter seg mot driftsorienterte problemstillinger i bedriftene. Landsdekkende innovasjonslån synes i større grad å være knyttet opp til tidligere kunder enn de distriktsrettede risikolånene. Dette indikerer at de distriktsrettede ordningene ikke sliter mer enn de landsdekkende med å finne nye kunder, til tross for at kundemassen er mer begrenset i distriktene.

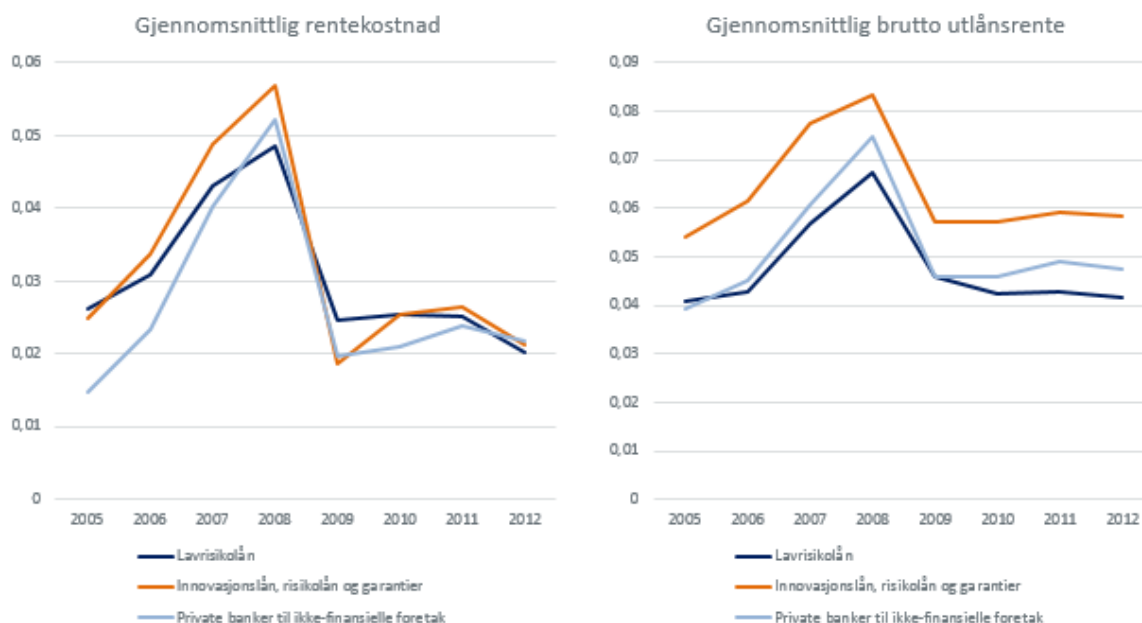
5.4. Evaluering av effektivitet og organisering/styring

I denne delen av evalueringene er målsettingen å vurdere kvaliteten på organisering/styring og innretning av ordningene. Vi deler denne delen av evalueringen inn i 5 separate underpunkter: Innovasjon Norges utlånspraksis, organisering og styring av ordningene, kompetanse i organisasjonen, kostnadseffektivitet og ordningenes innretning og rammer.

5.4.1. Vurdering av utlånspraksis

Innovasjon Norge har fra 2004 operert med en brutto utlånsrente på risikolånene som ligger 1- 2 prosent over rentesatsen fra private banker til næringslivet. Unntaket er 2009 da vilkårene var like gunstige. I lys av at disse lånene retter seg mot prosjekter som i hovedsak ikke vil få regulære banklån er denne rentemarginen moderat. Figuren nedenfor viser beregnede rentekostnader (til venstre) og brutto utlånsrenter (til høyre) for Innovasjon Norges utlånsordninger sammenlignet med gjennomsnittet for privat bank til ikke-finansielle foretak. Merk at de små forskjellene mellom rentekostnaden til hhv. Innovasjon Norges lavrisiko- og risikolåneordninger følger av at lånene utbetales ulikt gjennom året og at lånene er bundet med ulik fastrente. Administrasjonskostnadene til Innovasjon Norge er ikke med i denne beregningen.

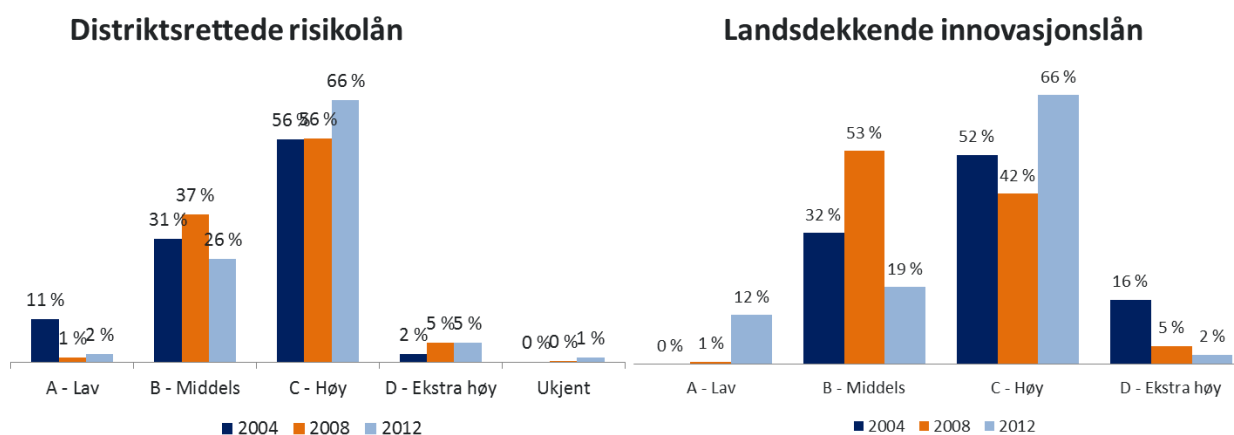
Figur 36 Inn- og utlånsrenter Innovasjon Norges låneordninger Kilde: Innovasjon Norge



Driftsrisiko

Risikoprofilen målt i driftsrisiko⁴¹ for distriktrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån viser at andelen innvilgede lån vurdert med høy risiko i 2012 var omtrent den samme. For de distriktrettede risikolånene har andelen som er klassifisert med høy eller ekstra høy risiko økt fra 58 prosent i 2004 til 71 prosent i 2012, målt i innvilgede kroner. For de landsdekkende lånene er det mer interessant å se på årene 2008 til 2012, da de landsdekkende innovasjonslånene utgjorde en veldig liten sum i 2004. For disse lånene har risikoeksponeringen gått kraftig opp, målt i innvilgede kroner. I 2008 ble 47 prosent av lånene klassifisert med høy eller ekstra høy driftsrisiko. Til sammenligning ble 69 prosent klassifisert som dette i 2012, altså en økning på 22 prosentpoeng. Målt i antall lån er økningen noe svakere fra 60 prosent i 2008 til 70 prosent i 2012.

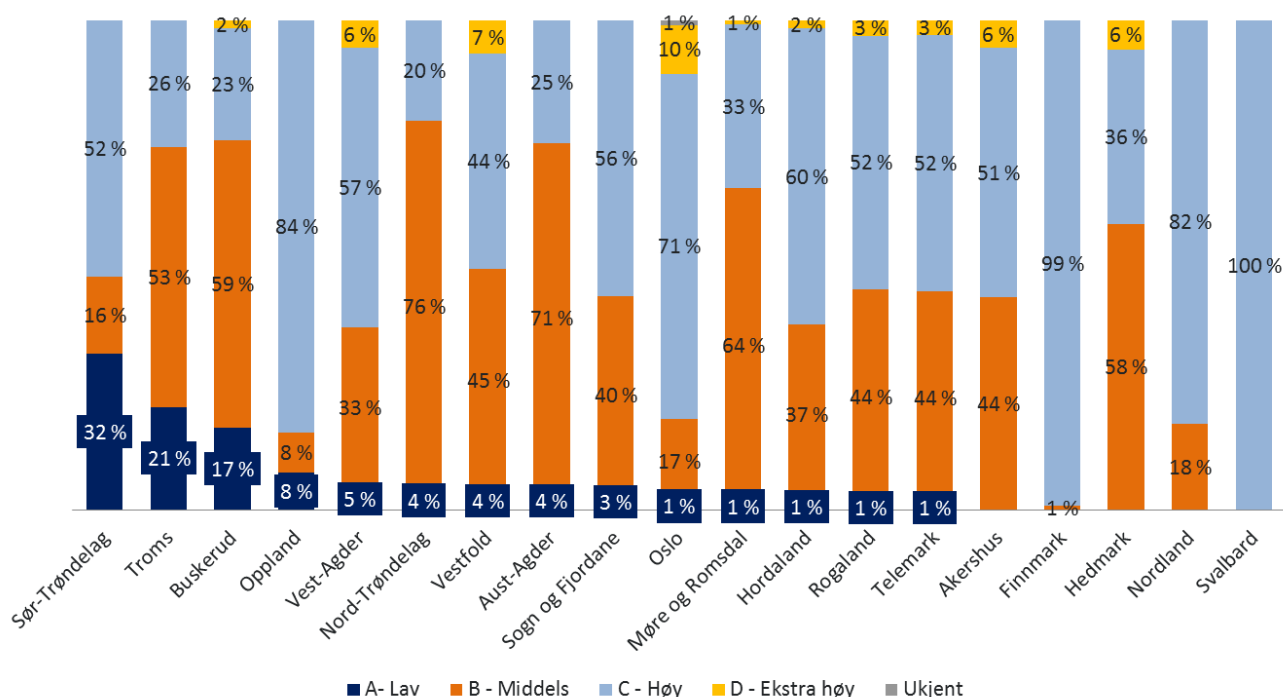
Figur 37 Sum innvilgede beløp fordelt på driftsrisiko for årene 2004, 2008 og 2012 Kilde: Innovasjon Norge kundedatabase



⁴¹ Tatt utgangspunkt i driftsrisiko registrert i Innovasjon Norges kundedatabase

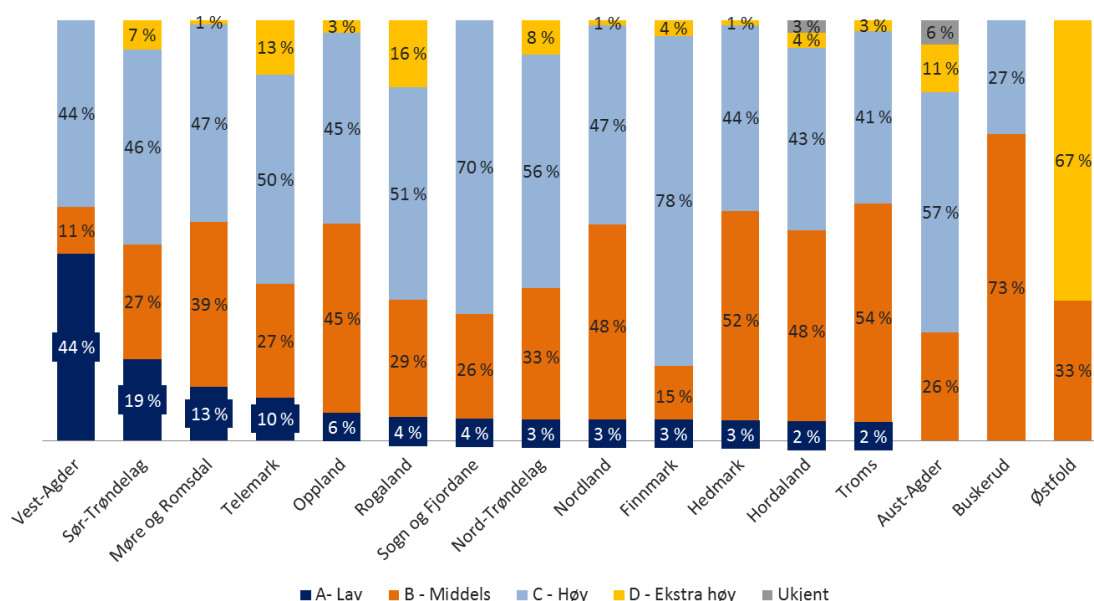
Den fylkesvise fordelingen av landsdekkende innovasjonslån fordelt på risiko viser at det er relativt store variasjoner mellom de ulike fylkene. Sør-Trøndelag, som er et middels stort fylke innenfor utlån av landsdekkende innovasjonslån, har den høyeste andelen utlån klassifisert med lav driftsrisiko. Møre og Romsdal som det største fylket målt i tildelinger har derimot kun 1 prosent av samlede utlån klassifisert med lav risiko. Møre og Romsdal er et av fylkene med høyest andel med middels driftsrisiko. Finnmark og Svalbard er de områdene hvor 99 prosent eller mer av utlånene er klassifisert med høy risiko. Høyrisikoutlånene finner vi hovedsakelig i Oslo, Vestfold og Vest-Agder der mellom 6 og 10 prosent av utlånene er klassifisert med høy risiko.

Figur 38 Fylkesvis fordeling av landsdekkende innovasjonslån på driftsrisiko av innvilgede lån fra 2004 til 2012, sum av innvilgede lån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Den fylkesvise fordelingen av distriktsrettede risikolån fordelt på driftsrisiko viser at Vest-Agder har den laveste risikoprofilen, hvor 44 prosent av utlånene er klassifisert med lav risiko. Dette er derimot et av de minste fylkene innenfor tildelingene så det dreier seg hovedsakelig om et mindre beløp av de samlede utlånene. Østfold som ligger ytterst på den andre enden av skalaen, med høyest andel klassifisert med ekstra høy driftsrisiko, er også et fylke hvor de samlede utbetalingene er svært lave. De største fylkene som Møre og Romsdal og Nordland har begge 47 prosent av utlånene sine klassifisert med høy risiko.

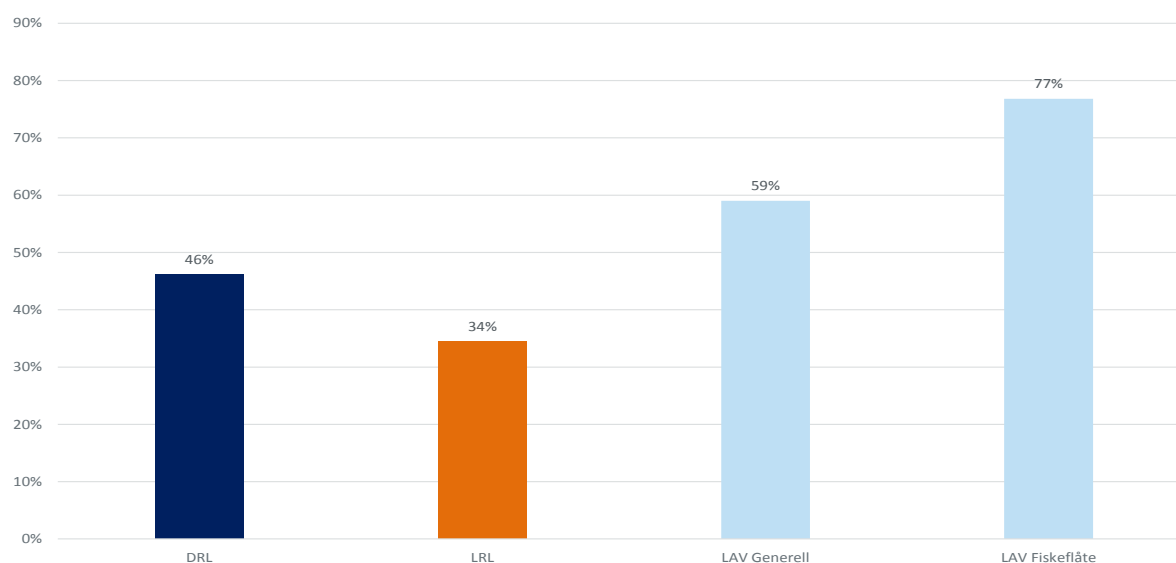
Figur 39 Fylkesvis fordeling av distriktsrettede risikolån på driftsrisiko av innvilgede lån fra 2004 til 2012, sum av innvilgede lån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Gjeldsbetjeningsevne

I lys av at en stor andel av kundene som har fått tildelt risikolån er små (godt over 50 prosent hadde færre enn 10 ansatte), har vi sett behov for å identifisere hvorvidt bedriftene hadde tilstrekkelig gjeldsbetjeningsevne da de fikk lånet, basert på informasjon fra regnskapene ett år før tildeling. Tallene er presentert i figuren under og viser at så mange som 2 av 3 bedrifter med landsdekkende innovasjonslån ikke hadde tilstrekkelig gjeldsbetjeningsevne, der kriteriet for dette er at man har et positivt driftsresultat (EBITDA) før skatt som utgjør mer enn 5 prosent av lånebeløpet fra Innovasjon Norge. Dette er et viktig poeng ettersom kredittgivning jo gjerne krever gjeldshåndtering fra dag 1. For bedrifter med distriktsrettede risikolån (så vel som lavrisikolån) er andelen med betjeningsevne betydelig større.

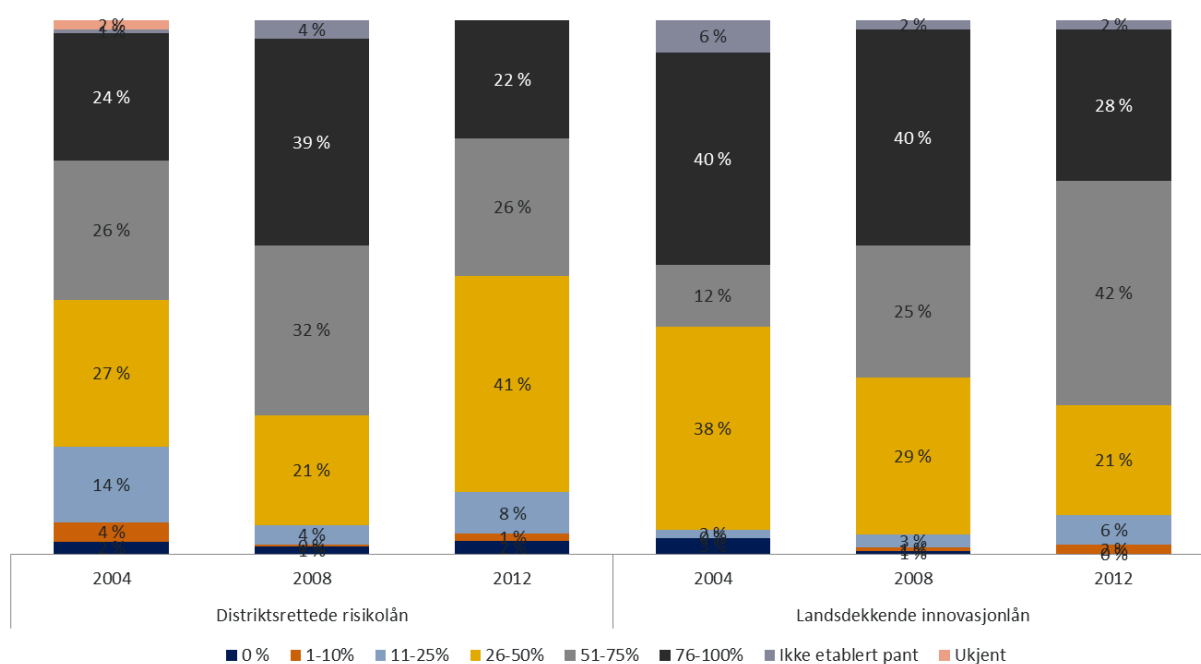
Figur 40 Andel av foretak med EBITDA større enn 5 prosent av lånet året før de fikk utbetalt lån



Sikkerhet

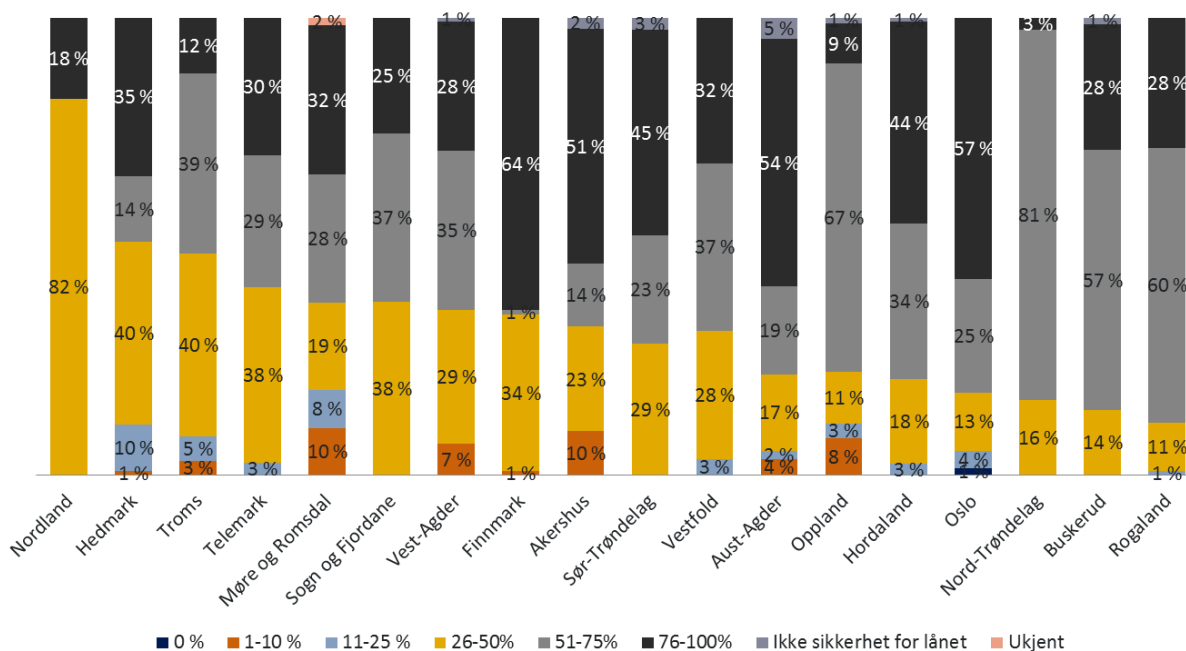
Innovasjon Norges saksbehandlere klassifiserer alle lån som innvilges etter sannsynlighet for tap ved salg av pant. Figuren under illustrerer fordelingen av pantesikkerhet og sannsynlighet for tap ved salg av pant. Ser man på de distriktrettede risikolånene utgjorde i overkant av 20 prosent av utlånene en 76 til 100 prosent sannsynlighet for tap ved salg av pant i 2004. Denne andelen steg kraftig i 2008 til over 40 prosent av utlånene og er nede igjen på i overkant av 20 prosent i 2012. For de landsdekkende innovasjonslånene har prosentandelen med sannsynlighet for tap ved salg av pant over 76 prosent falt fra over 40 prosent i 2004 til å utgjøre rundt 30 prosent i 2012.

Figur 41 Innovasjon Norges anslag for sannsynlighet for tap ved salg av pant på nye innvilgede lån per år, målt i millioner kroner utbetalte lån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Fordeler man risikoprofil for de landsdekkende innovasjonslånene på fylke ser man at fylkene Rogaland, Buskerud og Nord-Trøndelag har noen av de sterkeste risikoeksponeringene i perioden 2004 til 2012. Over 80 prosent av utlånene er klassifisert med en risiko for tap ved salg av pant på over 50 prosent. Nordland derimot er det fylket med over 80 prosent av utlånene klassifisert med mellom 26 til 50 prosent risiko for tap av pant. Møre og Romsdal har en relativt lav tapsrisiko sammenlignet med for eksempel Rogaland. Møre og Romsdal peker på at de har noen større LRL-lån, som gjerne er samfinansiert med en privat bank. Flere større innovasjonslån gir normalt bedre sikkerhetsdekning enn mange små lån av denne typen siden de kan gi inntil 2,5 millioner i lån uten sikkerhet. I Rogaland antyder de at det er høyere tapssannsynlighet fordi de har en stor andel lån til FoU-prosjekter og internasjonaliseringsprosjekter i relativt unge bedrifter.

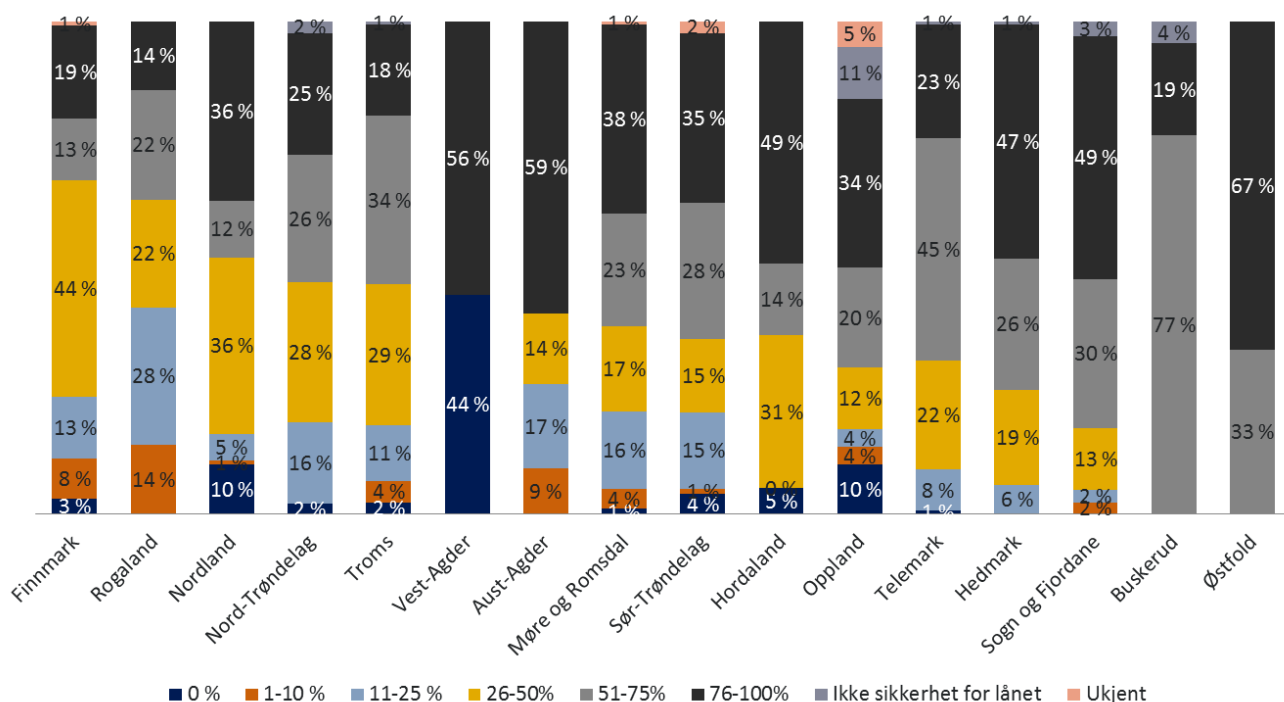
Figur 42 Sannsynlighet for tap ved salg av pant for innvilgede landsdekkende innovasjonslån Kilde: Innovasjon Norge Kundedatabase



Fordeler man sannsynligheten for tap ved salg av pant på fylke, målt innvilgede lån i millioner kroner, er det fylkene Østfold og Buskerud som kommer høyest ut med hensyn til risikoeksponering med hele porteføljene med en risiko over 50 prosent for tap ved salg av pant. Sogn og Fjordane og Hordaland er betydelig større fylker målt i utlån og disse har også en betydelig risikoeksponering. Vest-Agder har den mest delte porteføljen med i underkant av 50 prosent innenfor ingen risiko og den andre 50 prosenten innenfor risiko over 76 prosent.

Når det gjelder de distriktsrettede risikolånene har for eksempel Sog og Fjordane relativt lav tapssannsynlighet sammenlignet med for eksempel Nordland. Sogn og Fjordane indikerer at det kan ha en sammenheng med bankstrukturen. I Sogn og Fjordane er sparebankene mye større på næringslivslån enn ellers i landet, og forretningsbankene er mindre tilstede i fylket. Innovasjon Norge Sogn og Fjordane er av den oppfatning at sparebankene er mer risikovillige enn forretningsbankene, og at det kan bety at det bare er de aller mest risikoutsatte lånesøknadene som kommer til Innovasjon Norge.

Figur 43 Sannsynlighet for tap av pant ved salg av innvilgede distriktsrettede risikolån i perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norge Kundedatabase



Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvordan kundene opplever Innovasjon Norge som bank.

Tabell 58 Hvor viktig var en enklere søknadsprosess da du søkte lån hos Innovasjon Norge sammenlignet med et regulært banklån?

Enklere søknadsprosess sammenlignet med regulært banklån		ikke viktig	i liten grad viktig	noe viktig	veldig viktig	avgjørende	vet ikke
Risikolån		127	88	69	22	10	55
Prosent		34,23	23,72	18,6	5,93	2,7	14,82

Det virker ikke som en enklere søknadsprosess er en viktig faktor for å søke finansiering hos Innovasjon Norge.

Tabell 59 Opplevde du at Innovasjon Norge var en «softere» bank?

Opplevde du at...	Risikolån samlet		L. innovasjonslån		D. risikolån	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Innovasjon Norge er opptatt av mer enn bare å få tilbakebetalt lånet (for eksempel bedriftens langsiktige overlevelse, økt sysselsetting etc).	258	105	123	45	135	60
Prosent	71,07	28,93	73,21	26,79	69,23	30,77

Over 70 prosent av bedriftene mener at Innovasjon Norge er opptatt av mer enn å kun få tilbakebetalt lånet. Dette kan indikere at Innovasjon Norge er noe «softere» enn private banker.

Om mislighold

Proessen og saksbehandlingen dersom en bedrift misligholder lånet sitt virker forholdsvis lik på tvers av alle distriktskontorene. Dette er utdypet i kap. 4.4.1 om lavrisikolåneordningen. Representantene fra distriktskontorene er noe delt i synet på om de er «softere» eller snillere enn private banker. Noen ganger oppstår det en situasjon der kunden misligholder lånet til Innovasjon Norge, men ikke til den private banken. Dette taler for at de samarbeidsavtalene som er mellom de private bankene og Innovasjon Norge bør ta høyde for at bankene ikke kan opptre på denne måten

5.4.2. Vurdering av ordningenes innretning og rammer

Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvordan kundene selv opplever utlånsrammene til Innovasjon Norge.

Tabell 60 Opplevde du at Innovasjon Norge satte for lave grenser for maksimalt lånebeløp?

Opplevde du at...	Risikolån samlet		L. innovasjonslån		D. risikolån	
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
Innovasjon Norge satt altfor lave grenser for maks. lånebeløp	167	200	81	88	86	112
Prosent	45,5	54,5	47,93	52,07	43,43	56,57

Ved disse ordningene er det omtrent kun halvparten av bedriftene som mener at lånerammene er store nok. Det er også kun halvparten som får innvilget 76-100 prosent av det lånet de søkte om.

Tabell 61 Hvor stor andel av lånet som du/virksomheten søkte om fikk dere innvilget?

Hvor stor andel av lånet som du/virksomheten søkte om fikk dere innvilget?	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%	vet ikke
Risikolån	27	57	42	190	58
Prosent	7,22	15,24	11,23	50,8	15,51
Landsdekkende innovasjonslån	6	25	22	96	25
Prosent	3,45	14,37	12,64	55,17	14,37
Distriktsrettede risikolån	21	32	20	94	33
Prosent	10,5	16	10	47	16,5

Dette er i noe kontrast til intervjuene med representanter fra distriktskontorene der de fleste mente at rammene for den enkelte aktør var store nok. Dette kan selvfølgelig også ha sammenheng med sikkerhet. Flere av representantene fra distriktskontorene ønsket en høyere maksimumsgrense på lån uten sikkerhet. Denne sammenhengen forsterkes ved at over halvparten av respondentene oppga for lav finansiering i privat bank som en viktig grunn til at de søkte Innovasjon Norge, og at det var noe lavere krav til sikkerhet. Altså er det nærliggende å tro at de som mener at rammene er for små også er de som ikke har mulighet til å stille noe særlig sikkerhet for lånet.

Når det gjelder både rammene til distriktskontorene og rammene for den enkelte aktør virker disse å være store nok. Både den nasjonale potten for landsdekkende innovasjonslån og distriktpottene blir ikke brukt opp

etter det vi forstår. Det som er blitt påpekt fra et par distriktskontorer er at det kan være en utfordring å bidra for eksempel for IT-bedrifter. Her har Innovasjon Norge begrenset mulighet til å bidra, fordi disse bedriftene har problemer med å stille den sikkerheten som kreves. Innovasjon Norge kan gå inn med 2,5 millioner uten sikkerhet, men skulle gjerne hatt mulighet til å øke tapsfondet i disse tilfellene og dermed gitt et høyere lån uten sikkerhet.

Det er policy fra Innovasjon Norge sentralt at distriktsmidlene skal brukes før de landsdekkende midlene. Dette virker å være noe i konflikt med Kommunal- og regionaldepartementets intensjon med distriktsmidlene. Disse skulle komme i tillegg til de landsdekkende midlene og være en alternativ finansieringskilde for distriktene som ikke kunne klare å oppfylle de høye kravene til innovasjon som settes for mottakere av de landsdekkende innovasjonslånene. Det bør klargjøres hvordan denne prioriteringen bør være slik at det ikke er en konflikt mellom politiske mål og Innovasjon Norges praksis.

5.4.3. Vurdering av organisering/styring av ordningene

Saksbehandlingssystemet er nøyere beskrevet i kap. 4.4.3 om lavrisikordningen. Her følger en klargjøring rundt spesielle forhold som knytter seg til risikolåneordningene.

Når det gjelder saksbehandlingssystemet SOPP har det kommet frem i intervjuene at både SOPP og IT-systemene generelt er lite effektive og gjør saksbehandlingstiden høy. Dette gjelder særlig små saker. Det er særlig ett distriktskontor som har uttrykt at det er for omfattende rutiner som saksbehandlerne må gjennom i vurderingen av lån. Dette gjelder særlig innovasjonslån. Her er det vurderingen av risiko i forbindelse med prosjektene som tar mye tid. Det har andre kontorer også uttrykt. Det går ut på at vurderingen av risiko i forbindelse med innovasjonslån er ressurskrevende og ofte vanskelig. Det er likevel noen delte meninger i forhold til dette. Andre representanter har ikke ment at dette er unødvendig ressurskrevende. Fra vårt synspunkt virker det viktig å ta en gjennomgang av rutinene i forbindelse med håndtering av søknader og se på om disse kan forenkles noe.

Et eksempel som underbygger denne påstanden kan være følgende: De landsdekkende innovasjonslånene har en ramme på 500 millioner i året, og Innovasjon Norge klarer ikke å «bruke opp» denne rammen. I et av intervjuene kom det frem at dette kunne være på grunn av et for ressurskrevende saksbehandlingssystem. Ett av distriktskontorene antyder at det er rett og slett ikke er nok ressurser til å behandle alle søknadene som kommer inn fordi det er for lite effektiv saksbehandling. Siden dette særlig gjelder landsdekkende innovasjonslån kan det være knyttet til pantsikkerhetsproblematikken. Den samme representanten mener at det kunne vært mer hensiktsmessig å bruke noe av denne rammen på tilskudd. Det kunne for eksempel blitt gjort en vurdering etter seks måneder (i juni) om man skulle sette av mer til tilskudd til for eksempel landsdekkende etablererstipend.

En nærliggende problemstilling går ut på at det er flere som ønsker en høyere ramme på lån som kan gis uten sikkerhet. Dette er for eksempel et problem innenfor IT-bransjen der det er lite sikkerhet. Innovasjon Norge kan gi inntil 2,5 millioner i lån uten sikkerhet, men flere av intervjuobjektene mener at dette er for lite, og at vurderingen av sikkerhet i disse tilfellene ikke er hensiktsmessig. Det kan brukes mye tid på å vurdere sikkerheten og pantet, og dersom bedriften ikke klarer å innfri sine låneforpliktelser brukes mye ressurser på å prøve å få solgt det pantet som er. Noen representanter har derfor ment at det brukes for mye ressurser på denne prosessen uten å få noe særlig verdier igjen for det. Dermed kunne man heller gitt noe mer lån uten sikkerhet og spart en del ressurser.

Hvem søker om lån hos Innovasjon Norge?

Det virker som etterspørsel etter særlig landsdekkende innovasjonslån er noe lav i forhold til rammen. Vi har forståelse for at økt markedsføring kan være noe ressurskrevende i en periode, men mener likevel at disse ordningene burde markedsføres i større grad. Dersom staten gjennom Innovasjon Norge bevilger midler som kan fremme utviklingen i norsk næringsliv bør dette i større grad gjøres kjent for de som kan være relevante mottakere av disse ordningene.

Organisering av kompetanse

Dette er omtalt under kap. 4.4.3 om lavrisikordningen. Konklusjonen er den samme. Vi anbefaler at noen få ansatte spesialisere seg på behandling av lånesøknader siden den kredittvurderingskompetansen som kreves er betydelig.

Fullmakter

Fullmaktssystemet er beskrevet under kap 2.6.1. Vi anbefaler at avdelingsdirektør delegerer fullmakter nedover i saksbehandlingssystemet til kredittansvarlig og saksbehandlere. Dette er nærmere beskrevet også i kap. 4.4.3.

Dialog med eiere og styringsdokumenter

Gjennomgående for alle distriktskontorene er det ikke noe særlig konflikter mellom de ulike oppdragsbrevne og andre dokumenter de må forholde seg til. Det er i stor grad policydokumentet som utformes av Innovasjon Norge sentralt som de forholder seg til når det gjelder låneordningene.

5.4.4. Vurdering av relevant kompetanse i organisasjonen

Spørreundersøkelsen har også inkludert spørsmål knyttet til kompetansen til Innovasjon Norge, og hvordan kundene vurderer denne opp mot for eksempel kompetansenivået i private banker.

Tabell 62 Hvor viktig var følgende faktor da du/virksomheten besluttet å søke finansiering fra Innovasjon Norge: god rådgivning/veiledning sammenlignet med regulært banklån?

Hvor viktig var følgende faktorer da du/virksomheten besluttet å søke finansiering fra Innovasjon Norge: God rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge sammenlignet med regulært banklån						
	ikke viktig	i liten grad viktig	noe viktig	veldig viktig	avgjørende	vet ikke
Risikolån	49	37	115	97	33	42
Prosent	13,14	9,92	30,83	26,01	8,85	11,26

Når det gjelder risikolåneordningene er det nærmere 60 prosent av respondentene som mener at god rådgivning fra Innovasjon Norge, sammenlignet med en privat bank, var en viktig faktor for å søke finansiering fra Innovasjon Norge.

Tabell 63 Har du/virksomheten fått rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet?

Har du/virksomheten fått rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet			
	Risikolån samlet	L. innovasjonslån	D. risikolån
Ja, uten å betale for det	131	64	67
Prosent	35,22	37,21	33,5
Ja, vi betalte for rådgivningen	14	8	6
Prosent	3,76	4,65	3
Nei, ikke nødvendig/ønskelig	175	83	92
Prosent	47,04	48,26	46
Nei, det var ønsket, men vi fikk ikke	18	9	9
Prosent	4,84	5,23	4,5
Vet ikke	34	8	26
Prosent	9,14	4,65	13

Blant respondentene var det rundt 35 prosent som hadde mottatt rådgivning fra Innovasjon Norge. Av disse var det rundt 66 prosent som mener at Innovasjon Norge har relevant kompetanse om den bransjen de opererer i. De bedriftene som har mottatt distriktsrettede risikolån var i noe større grad enig i dette utsagnet. Dette kan tyde på at Innovasjon Norge har mer kompetanse innenfor de næringene som i større grad kvalifiserer til distriktsvirkemidler.

Det er også kartlagt hvordan kundene opplever kompetansenivået til Innovasjon Norge sammenlignet med den lokale banken.

Tabell 64 Hvis du har relasjoner til en lokal bank opplever du at denne banken..

Hvis du har relasjoner til en lokal bank, opplever du at denne banken...									
	Risikolån samlet			L. innovasjonslån			D. risikolån		
	Ja	Nei	Vet ikke	Ja	Nei	Vet ikke	Ja	Nei	Vet ikke
Har mer lokalkunnskap enn Innovasjon Norge	114	176	85	31	88	55	83	88	30
Prosent	30,4	46,93	22,67	17,82	50,57	31,61	41,29	43,78	14,93
Har mer relevant bransjekunnskap enn Innovasjon Norge	57	236	81	18	106	50	39	130	31
Prosent	15,24	63,1	21,66	10,34	60,92	28,74	19,5	65	15,5
Har tettere relasjoner til deg enn Innovasjon Norge	153	166	54	56	85	32	97	81	22
Prosent	41,02	44,5	14,48	32,37	49,13	18,5	48,5	40,5	11
Gir bedre rådgivning/veiledning enn Innovasjon Norge	66	219	85	16	110	46	50	109	39
Prosent	17,84	59,19	22,97	9,3	63,95	26,74	25,25	55,05	19,7

Resultatene er ganske like som ved lavrisikoorrdningen. Respondentene er ganske positive til Innovasjon Norge i forhold til lokalkunnskap og bransjekunnskap relativt til private banker. Sammenlignet med en lokal bank er det ikke noen sterke tendenser til at lokalbanken har bedre kunnskap enn Innovasjon Norge når det gjelder bransjekunnskap og kompetanse på rådgivning og veiledning. Det er ikke dermed gitt at Innovasjon Norge er bedre, men heller ikke dårligere enn lokale banker. Omtrent 45 prosent av bedriftene mener heller ikke at lokalbanken har tettere oppfølging eller mer lokalkunnskap enn Innovasjon Norge.

Kompetansen på distriktskontorene er beskrevet i kap. 4.4.4 om lavrisikoorrdningen. Det er noe blandet hvor mye kredittvurderingskompetanse saksbehandlerne besitter, både i form av utdannelse og erfaring fra

bankvirksomhet. Sammenlignet med private banker oppfattes kompetansenivået til Innovasjon Norge som bra av de mindre lokale bankene med begrenset næringsaktivitet, mens det oppfattes noe dårligere av større banker med en næringslivsavdeling av en viss størrelse. Representantene på distriktskontorene kan bruke fagkompetansen til FRES gjennom coachingordningen, men vi mener at det også burde være en mer formell kompetanseheving blant de ansatte som jobber med kredittvurdering.

5.4.5. Vurdering av kostnadseffektiviteten i Innovasjon Norges låne- og garantiordninger

Innovasjon Norges ordninger for risikolån og garantier skal være selvfinansierende, med det forbehold at bruk av tapsfondet vurderes som en budsjettutgift. Selvfinansieringen baserer seg på en inntektsstrøm fra utlåns- og garantiaktiviteten. For lånene knytter inntekten seg til rentemarginer mens for garantiordningene opereres det med en garantiprovisjon. En kostnadskomponent knytter seg til driften av ordningene. For risikolånene gjør vi også en vurdering av tapsnedskrivningene sett i forhold til tapsfondets avsetninger. I denne evalueringen forsøker vi i den grad det er mulig å skille mellom de ulike ordningene.

Når det gjelder kostnadskomponentene som vi har fått tilgang til fra Innovasjon Norge delregnskaper opereres det ikke med noe konsekvent skille mellom ordningene i perioden 2004 til 2012. Det varierer over tid hvorvidt landsdekkende innovasjonslån, distriktsrettede risikolån, landsdekkende garantier og distriktsrettede garantier er rapportert samlet eller separat. Vi har ingen år hvor garantiene er rapportert i et eget delregnskap. Distriktsrettede risikolån er skilt ut med et eget delregnskap for årene 2004 og 2005 samt 2010-2012. Landsdekkende innovasjonslån har separat delregnskap i perioden 2010-2012. For årene 2004 og 2005 er landsdekkende innovasjonslån og garantier rapportert i samme delregnskap, mens for årene 2006-2009 er landsdekkende og distriktsrettede risikolån rapportert under samme delregnskap. I tallene som rapporteres i dette delkapittelet har vi søkt å skille mellom ordningene i den grad det er mulig, men noen ganger ser man også ordningene under ett.

Ettersom kostnadskomponenter beregnes som andel av den gjennomsnittlige brutto utlånsporteføljen over året vil man kun være i stand til å beregne en kostnadskomponent i den grad man har tall for brutto utlånsportefølje både ved inngangen og ved utgangen av året. Dette gjør at 2004 faller ut ettersom vi ikke har tilgang til utlånsporteføljen i 2003. 2003-tall er generelt mindre tilgjengelig ettersom dette var før Innovasjon Norge ble etablert som en enhet.

Driftskostnader

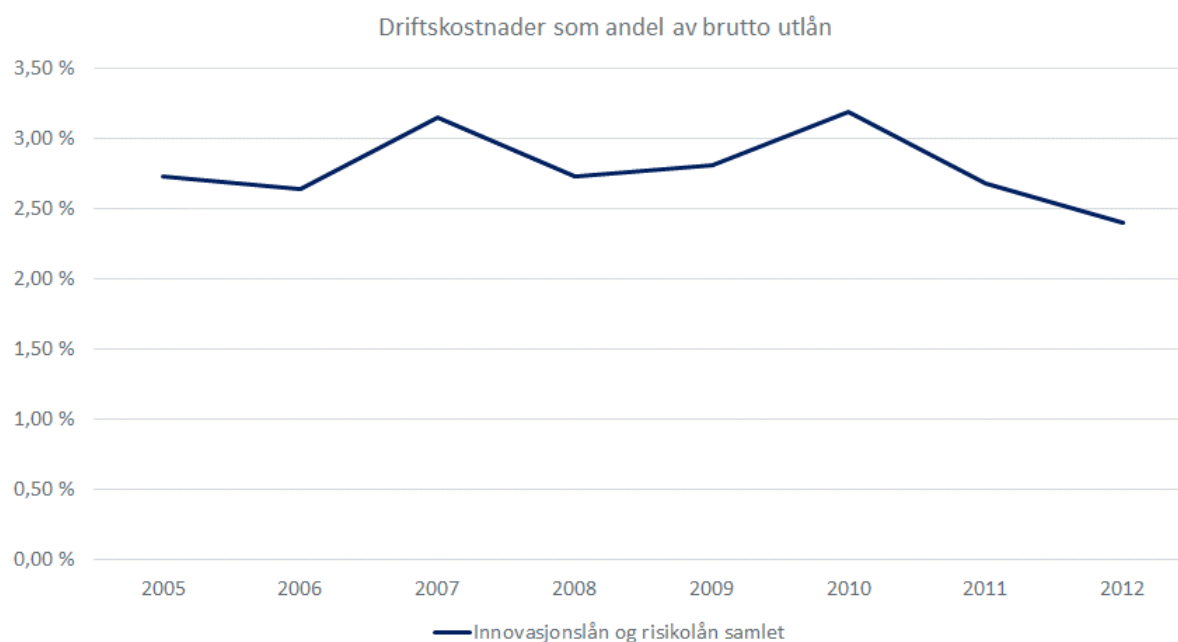
For å kunne vurdere om Innovasjon Norges forvaltning av låneordningene er kostnadseffektiv kan man ikke sammenligne nivået på driftskostnader opp mot private banker direkte. For det første har private banker en stor andel utlån til personmarkedet, mens Innovasjon Norge kun låner ut til næringsvirksomhet. I den grad et personlig lån er mer eller mindre ressurskrevende per utlånskroner er det viktig å ta hensyn til dette. Videre bruker private banker mye ressurser på å håndtere innskudd fra kunder. Innovasjon Norge låner i hovedsak kapital fra Norges Bank og har marginale administrasjonskostnader knyttet til innlån.

Som tidligere omtalt har vi derfor gjennomført en grundig analyse av kostnadsstrukturen knyttet til drift av næringslivsavdeling i to private banker. Her har vi kontrollert for både de direkte og indirekte kostnadene ved lån, garantier og kreditter. Den ene banken har et kredittvolum overfor næringsliv og landbruk på 1,5 mrd. kroner, mens den andre banken har et volum i samme marked på 3,6 mrd. kroner. Tilsvarende hadde Innovasjon Norges risikolåneordninger, landsdekkende og distriktsrettede, en brutto utlånsportefølje på 2,9 mrd. ved utgangen av 2012. Porteføljen har variert betydelig over perioden fra et bunnivå på 1,6 mrd. i 2008 til i overkant av 2,9 mrd. i 2011. Dette følger av at det kom en kraftig økning i porteføljens størrelse i forbindelse med finanskrisen. Driftskostnadene til ordningene må sees i lys av dette.

Hos de private bankene vi har undersøkt kostnadsstrukturen til har den minste av disse bankene driftskostnader på 0,46 prosentpoeng pr. år, mens det for den største banken er 0,30 prosentpoeng. Tallene gjelder for hhv. 2012 og snitt av 2011 og 2012. Til sammenligning, som det går frem av figuren nedenfor, har Innovasjon Norges risikolåneordninger hatt en kostnadsprosent som har variert mellom 2,4 – 3,19 prosentpoeng over perioden 2004-2012. Med andre ord er driftskostnaden til risikolånene til Innovasjon Norge betydelig høyere per krone i utlån enn ordinære private banklån. For de årene hvor man kan analysere distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån separat er det ikke vesentlige forskjeller i driftskostnader mellom ordningene (se egen tabell for årene 2005, 2011 og 2012 nedenfor).

Det er naturlig at risikolånene krever større ressurser å administrere både fordi det skal gjøres sammensatte vurderinger av risikoprofil sett opp mot prosjektets innovasjonsgrad. Ettersom risikolånene inkluderer et betydelig subsidieringselement, i form av avsetninger til tapsfond, må det også gjøre separate vurderinger for å unngå å bryte med statsstøtteregelverket. Dette er vurderinger som går utover en banks normale kredittvurderinger med hensyn til drift og pantesikkerhet. Videre sikter risikolåneordningene mot at i snitt 30 prosent av engasjementene skal gå til tap, og lånene gis til foretak som ofte har dårlig likviditet. Denne typen portefølje av bedrifter krever derfor betydelige ressurser fra Innovasjon Norge med hensyn til oppfølging av mislighold og eventuelle konkursbo. Det er også slik at risikolånene skal samfinansieres med privat bank i den grad det finnes pantesikkerhet i bedriften, hvilket krever ekstra ressurser sammenlignet med private bankers utlånsvirksomhet. Alle de overnevnte forholdene, og særlig oppfølging av tap og mislighold, tilsier at administrasjonen av risikolåneordningene skiller seg betydelig fra driftskostnadene knyttet til næringsvirksomhet i privat bank.

Figur 44 Driftskostnader som andel brutto utlån per år for landsdekkende og risikolån Kilde: Innovasjon Norges delregnskap



Tabell 65 Driftskostnader per brutto utlånskroner for hhv. distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån
 Kilde: Innovasjon Norges delregnskap

Ordning	2011	2012
Distriktsrettede risikolån	2.6 %	2.4 %
Landsdekkende innovasjonslån	2.8 %	2.4 %

Et alternativ er å sammenligne driftskostnadene knyttet til risikolånene opp mot forvaltningskostnader knyttet til forvaltning av såkorn og venturefond. Disse kapitalforvalterne tar normalt et honorar på 2 prosent av kapitalbasen per år, noe som av mange blir vurdert som svært dyrt. Disse fondene skal imidlertid gjøre en svært grundig analyse i forkant av investeringen i tillegg til at de skal ha en svært tett oppfølging av porteføljeselskapene i form av styreverv og strategisk oppfølging av selskapet. Det er også betydelige transaksjonskostnader inne i bildet i forbindelse med tilrettelegging for kjøp og salg av porteføljeselskap. Selv om antallet porteføljeselskap er betydelig færre enn antall foretak som får tilsagn om risikolån, må man huske på at fondsforvalterne normalt vurderer et betydelig antall virksomheter før de gjør sine investeringer. Det er derfor ikke åpenbart at antall lån målt opp mot antall porteføljeselskap er et godt mål. Evaluators oppfatning er at driftskostnadene til de landsdekkende innovasjonslånene og distriktsrettede risikolån er såpass høye at Innovasjon Norge bør vurdere å gå sine egne rutiner i sømmene i forbindelse med driftskostnadene relatert til risikolånene. Eksempelvis, i den grad det er store forskjeller i driftskostnader mellom distriktskontorene kan dette være verdt å titte nærmere på. Dersom det viser seg at Innovasjon Norge drifter ordningene kostnadsmessig effektivt betyr dette i så fall at mandatet for innovasjonslån- og risikolåneordningene er så dyre å drifte at det kan bidra til å gjøre ordningene samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Tallene her kommer tydelig frem i den samfunnsøkonomiske effektanalysen.

Et potensielt kostnadsdrivende element kontra private banker er at virksomhetene ikke har driftskonto hos Innovasjon Norge. Flere av distriktskontorene beretter om tilfeller hvor Innovasjon Norge samfinansierer en virksomhet med privat bank og hvor lånet til Innovasjon Norge er misligholdt, mens den private banken har fått sine innbetalinger. Dette følger av at den private banken automatisk kan trekke midler fra driftskontoen i det virksomhetene har overskuddslikviditet. En slik praksis vil føre til at 1) Innovasjon Norge får større mislighold enn privat banker og 2) at Innovasjon Norge må bruke ressurser på å følge opp dette misligholdet. Videre påpeker Innovasjon Norge at de gode lånene med stabil nedbetaling og lite behov for oppfølging har en tendens til å bli refinansiert av privat bank. Dette er naturlig ettersom risikolånene er dyrere enn private næringslån. Denne korte løpetiden er kostnadsdrivende og bidrar til høyere kostnadsprosent.

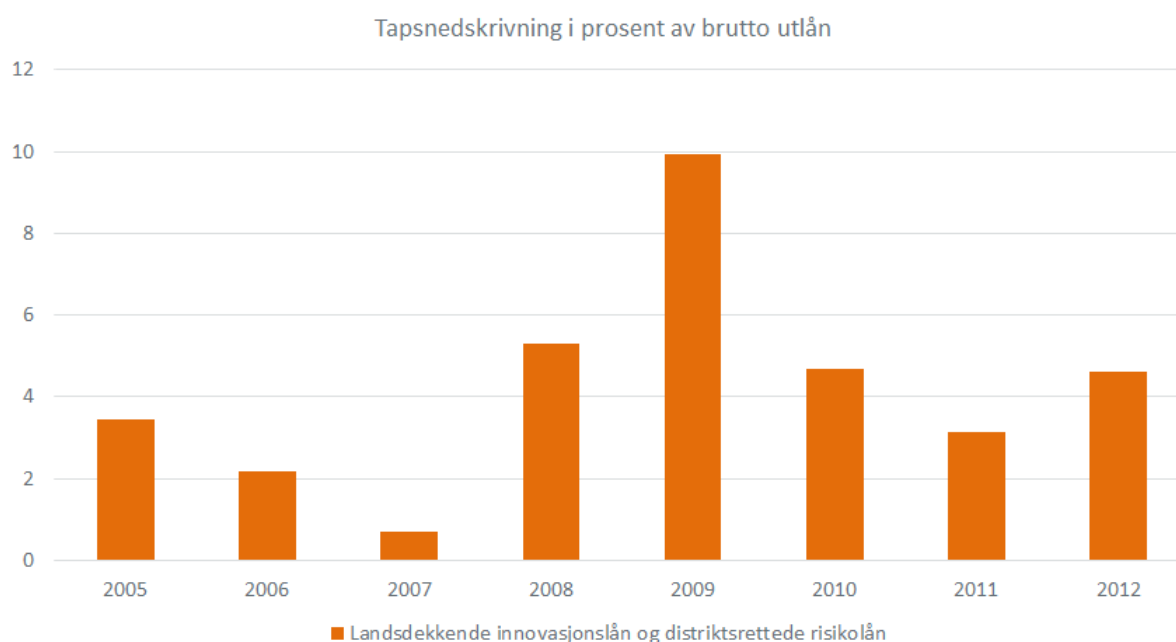
Per i dag praktiserer Innovasjon Norge en desentralisert oppfølging av mislighold hvor den enkelte saksbehandler som opprinnelig innvilget søknaden også følger opp bedriften. Dersom man ikke kommer noen vei i dialogen med selskapet blir saken videreført til et inkassoselskap. Det er et betimelig spørsmål om dette er en effektiv praksis. Praksis her varierer også mellom private banker. På den ene siden kan saksbehandlerne ta en læringseffekt av å følge opp sakene fra A-Å slik at man lærer å gjenkjenne karakteristika ved foretaket som ender opp i mislighold. På den annen side så vet man på forhånd at en stor andel av risikolånene vil ende slik, og således kan det være en fordel å spesialisere denne typen mer rutinepregede oppfølginger. Når det gjelder realisering av pant er dette i dag i stor grad spesialisert gjennom at Innovasjon Norge har en person sentralt som driver fulltid med salg av konkursbo.

Tapskostnader

I tillegg til de rene driftskostnadene har bankene kostnader knyttet til tap på utlån. Risikolånene styrer mot en målsetning om at 30 prosent av utlånene i snitt skal gå tapt. Dette er ikke sammenlignbart med privat bankvirksomhet, og vil derfor heller ikke vurderes på denne måten.

Det er likevel interessant å se på tapsnedskrivningene fordi de forteller oss om Innovasjon Norge treffer målsetningen sin med tapsavsetningene. Figuren nedenfor viser tapsnedskrivningene for landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån sett under ett i perioden 2005 til 2012. Som vi ser har den variert betydelig over tid, med en klar topp i 2009 med en tapsnedskrivning på nærmere 10 prosent av porteføljen. I snitt over perioden har den årlige tapsnedskrivningen vært på 4,3 prosent.

Figur 45 Tapsnedskrivninger i prosent av brutto utlån for landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån samlet Kilde: Innovasjon Norges delregnskap



Av tabellen nedenfor synes det ikke å være noe entydig mønster med hensyn til om tapsnedskrivningene generelt er høyere eller lavere på den distriktsrettede versus landsdekkende risikolåneordningen.

Tabell 66 Tapsnedskrivninger per brutto utlånskrone for hhv. distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån Kilde: Innovasjon Norges delregnskap

Ordning	2011	2012
Distriktsrettede risikolån	3,6 %	4,6 %
Landsdekkende innovasjonslån	2,8 %	4,6 %

I et svært stilisert tilfelle kan man se for seg en portefølje bestående av foretak som alle fikk lån det samme året og hvor alle har en nedbetalingsperiode på 20 år med et fast nedbetalingsbeløp (målt i kroner og øre). Dersom man har årlige tapsnedskrivninger på 3 prosent av denne porteføljen vil dette tilsvare et aggregert tap på 30 prosent over porteføljens levetid. I lys av dette kan gjennomsnittlige tapsnedskrivninger på 4,3 prosent

per år virke for høyt. Samtidig vet vi at tapsfondet knyttet til både landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån har hatt en betydelig overdekning utover de forventede 30 prosentene i tap og at lånets løpetid normalt er kortere enn 20 år. Senest ved utgangen av 2012 utgjorde tapsfondet til landsdekkende innovasjonslån 55 prosent av netto utlånsportefølje, mens den tilsvarende andelen for distriktsrettede risikolån var 59 prosent. Av denne grunn er det også foreslått i statsbudsjettet for 2014 en tilbakeføring av tapsfondsmidler på 100 millioner kroner fra tapsfondet for landsdekkende innovasjonslån. Tapsfondet vil etter dette fortsatt ha en betydelig overdekning i forhold til forventet tap på porteføljen.

5.5. Evaluering av måloppnåelse

I dette kapittelet går gjennom ulike mål for måloppnåelse. Vi fokuserer på utløsning av og samfinansiering med privat kapital, samspill med andre deler av virkemiddelapparatet, ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon, og ikke minst bidrag til økonomisk vekst og lønnsomhet i bedriftene.

I kapittel 2.3 legger vi til grunn at de landsdekkende innovasjonslånen skal skape samfunnsøkonomisk næringsutvikling gjennom primært å stimulere til innovasjon og omstilling i bedriftene. Dette innebærer at ordningen må skåre godt både på innovasjonsbidraget og bidraget til økonomisk vekst/verdiskaping. For de distriktsrettede virkemidlene er vi i tillegg opptatt av å ta tydelig hensyn til regionale føringer/forutsetninger når vi måler den økonomiske effekten av lånene. Dette gjør vi ved å ta hensyn til både landsdel og sentrum/periferi-dimensjonen.

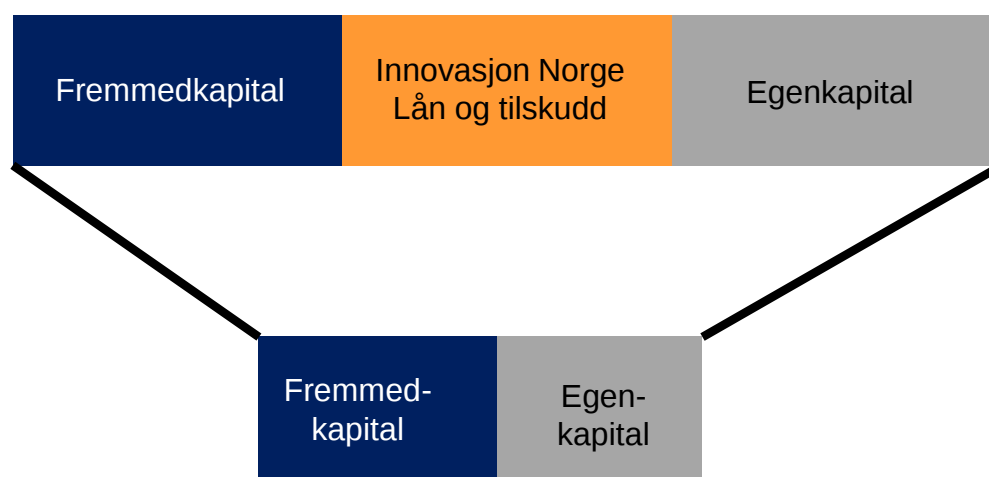
5.5.1. Kapitalutløsning og samspill med andre deler av virkemiddelapparatet inkludert andre virkemidler fra Innovasjon Norge

Den grunnleggende tanken bak ordningene til Innovasjon Norge er at de skal bidra til å utløse kapital som ellers ikke ville vært tilgjengelig i kapitalmarkedet. Dette skal blant annet oppnås gjennom toppfinansiering med lavere prioritet, som risikolånene er.

Kartlegging av samfinansieringsgraden

Tanken bak virkemidlenes målsetting er at Innovasjon Norges medvirkning skal øke de andre aktørenes bidrag til finansiering. Dette har vi illustrert i figuren under. I Menon (2010) viste vi at det var nettopp dette som fant sted, men dette resultatet kan ha vært sterkt preget av finanskrisen. For å kartlegge dette er vi avhengig av å kombinere informasjon fra SOPP og data fra Menons bedriftsdatabase, der vi kan følge utviklingen i gjeld og egenkapitaltilførsel over tid.

Figur 46 Innovasjon Norges utløsningsgrad



Det er et uttrykt mål for innovasjon Norge at man gjennom virkemidlene skal bidra til å utløse privat kapital. Å kartlegge samfinansierungsgraden kan bidra til å belyse i hvor stor grad privat bankfinansiering er med som medfinansierer på de ulike ordningene.

Tabell 67 Samfinansiering med privat bank Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

	Andel av prosjekter der det er samfinansiering med bank		Banklånenes andel av total lånefinansiering i prosjektet	
	Snitt 2004-12	2012	Snitt 2004-12	2012
LRL	31 %	19 %	43 %	33 %
DRL	45 %	48 %	49 %	60 %
LRL (kun med banklån)			72 %	68 %
DRL (kun med banklån)			70 %	74 %

Samfinansierungsgraden er høyere for risikolåneordningene sammenlignet med lavrisikordningen. Det er også en forskjell mellom de landsdekkende innovasjonslånene og de distriktsrettede risikolånene på 14 prosentpoeng for perioden 2004-2012. Det kommer også frem at forskjellen er noe mindre ved å se på banklånenes andel av total lånefinansiering i prosjektet. Dersom man ser på kun de som har fått banklån er det ingen forskjell i hvor stor andel av finansieringen som kommer fra privat bank. Denne andelen ligger rundt 70 prosent, noe som er rundt 10 prosentpoeng høyere enn for lavrisikordningen.

Samfinansierungsgraden for landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån er rapportert i tabellen under. Her ser vi både på utløsning av både egenkapital og fremmedkapital.

Tabell 68 Samfinansierungsgraden med privat bankfinansiering og egenkapital Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Kapitalutløsningsgrad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
L. innovasjonslån	1,61	1,85	2,07	2,45	1,74	2,67	2,53	1,74	1,76	2,36
D. risikolån	1,55	1,60	2,43	2,62	2,21	2,79	3,51	2,63	2,60	2,49

Samfinansieringsraten totalt for hele perioden er 2,36 for landsdekkende innovasjonslån og 2,49 for distriktsrettede risikolån. Det betyr at 1 krone i lån fra Innovasjon Norge fører til henholdsvis 2,36 kroner og 2,49 kroner utløst i form av egenkapital og privat bankfinansiering. Dette er over en krone mer sammenlignet med lavrisikordningen. I den grad addisjonaliteten er 100 prosent vil samfinansieringsraten angi Innovasjon Norges evne til å utløse privat kapital i det respektive prosjektet. Ettersom den selvrapporterte addisjonaliteten ved disse ordningene ligger lavere enn 100 prosent vil kapitalutløsningsgraden være mindre enn samfinansieringsraten. Videre er det grunn naturlig at der samfinansieringsraten er høy, det vil si mye alternativ finansiering, vil addisjonaliteten være lavere.

Finansieringsveien

For risikolånene var det i utgangspunktet forutsatt at det var samfinansiering med privat bank, og det ble derfor ikke spurt om dette i spørreundersøkelsen. Vi har sett fra kundedatabasen at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Det er mer samfinansiering enn ved lavrisikordningen, men ikke i 100 prosent av tilfellene.

Tabell 69 Da du/dere søkte finansiering, gikk du/dere først til banken eller Innovasjon Norge?

Da du/dere søkte finansiering, gikk du/dere først til banken eller til Innovasjon Norge?				
	Risikolån samlet	L. innovasjonslån	D. risikolån	Garantier
Først bank	129	52	77	7
Prosent	34,49	29,89	38,5	43,75
Først Innovasjon Norge	189	96	93	8
Prosent	50,53	55,17	46,5	50
Ikke relevant	56	26	30	1
Prosent	14,97	14,94	15	6,25

Omtrent halvparten av bedriftene gikk til Innovasjon Norge først, og dette er uavhengig av hvilken ordning vi ser på. Der respondenten først gikk til en privat bank har respondenten selv i mye større grad enn banken foreslått samfinansiering. Mens der respondenten gikk til Innovasjon Norge først har det vært en jevnere fordeling i forhold til hvem som har foreslått samfinansiering. Dette tyder på at Innovasjon Norge i større grad enn banken tar initiativ til samfinansiering. Det er litt uventet at banken ikke er mer opptatt av å samfinansiere. Det er sannsynlig at risikoen ved disse prosjektene er relativt høy og da skulle man forvente at banken i større grad ønsker en risikoavlastning som Innovasjon Norge kan fungere som.

Tabell 70 Hvilken betydning har, etter din vurdering, risikoavlastningen/garantien fra Innovasjon Norge hatt for at prosjektet fikk banklån?

Hvilken betydning har, etter din vurdering, risikoavlastningen/garantien fra Innovasjon Norge hatt for at prosjektet fikk banklån?						
	ingen betydning	liten betydning	noe betydning	stor betydning	svært stor betydning	vet ikke
Risikolån	31	19	60	120	82	79
Prosent	7,93	4,86	15,35	30,69	20,97	20,2
Landsdekkende innovasjonslån	13	9	23	53	30	47
Prosent	7,43	5,14	13,14	30,29	17,14	26,86
Distriktsrettede risikolån	17	8	35	61	49	30
Prosent	8,5	4	17,5	30,5	24,5	15

Den viktigste årsaken til at bedriftene søkte finansiering hos Innovasjon Norge var fordi de ikke fikk nok finansiering i privat bank. Bedriftene selv er også av den oppfatning at risikoavlastningen hadde stor betydning for at prosjektet fikk banklån. Dermed kan det virke som disse låneordningene bidrar til kapitalutløsning.

Tabell 71 Har du også fått tilskudd eller lavrisikolån fra Innovasjon Norge til dette prosjektet?

Har du også fått tilskudd eller lavrisikolån fra Innovasjon Norge til dette prosjektet?			
	Risikolån samlet	L. innovasjonslån	D. risikolån
Ja	202	81	121
Prosent	55,19	47,93	61,42
Nei	164	88	76
Prosent	44,81	52,07	38,58

Det er rundt halvparten av bedriftene som har mottatt enten et lavrisikolån eller et tilskudd i tillegg til risikolånet, med en litt høyere andel innenfor de distriktsrettede ordningene enn de landsdekkende.

Tabell 72 Var det Innovasjon Norge som foreslo at det ble brukt flere virkemidler for å finansiere prosjektet?

Var det Innovasjon Norge som foreslo at det ble brukt flere virkemidler for å finansiere prosjektet?			
	Risikolån samlet	L. innovasjonslån	D. risikolån
Ja	121	50	71
Prosent	60,2	61,73	59,17
Nei	80	31	49
Prosent	39,8	38,27	40,83

En interessant forskjell i forhold til lavrisikolånene er at det i mye større grad er Innovasjon Norge som foreslår at det brukes flere virkemidler for å finansiere prosjektet. Dette kan være et tegn på at de som søker lavrisikolån er mer kjent med Innovasjon Norge og de ulike virkemidlene enn de som søker risikolån, men det kan også indikere at Innovasjon Norge i større grad byr frem flere virkemidler ovenfor kunder som i utgangspunktet søker denne typen virkemidler.

5.5.2. Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon

For å måle addisjonalitet er det hentet inn data direkte fra kundene gjennom spørreundersøkelsen. Ordningenes bidrag til innovasjon er målt ved å hente ut prosjektenes innovasjonshøyde fra kundedatabasen til Innovasjon Norge.

Addisjonalitet

Tabell 73 Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom du/dere ikke hadde fått risikolån fra Innovasjon Norge?

Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom du/dere ikke hadde fått risikolån fra Innovasjon Norge?	Risikolån samlet	L. innovasjonslån	D. risikolån
Sannsynligvis gjennomført i samme skala og med samme tidsskjema	39	13	26
Prosent	10,43	7,51	12,94
Sannsynligvis gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt	57	27	30
Prosent	15,24	15,61	14,93
Sannsynligvis gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema	14	5	9
Prosent	3,74	2,89	4,48
Sannsynligvis gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt	114	60	54
Prosent	30,48	34,68	26,87
Sannsynligvis ikke gjennomført i det hele tatt	128	58	70
Prosent	34,22	33,53	34,83
Annet	2	1	1
Prosent	0,53	0,58	0,5
Vet ikke	20	9	11
Prosent	5,35	5,2	5,47

Tabellen viser at respondentene ser det som sannsynlig at kun 10 prosent av prosjektene blir gjennomført som planlagt, mens det er rundt 35 prosent av prosjektene som forventes ikke å bli gjennomført dersom de ikke hadde fått lån fra Innovasjon Norge. Hvis man skiller mellom de landsdekkende innovasjonslånene og de distriktsrettede risikolånene er det en tendens til at de prosjektene som har fått innvilget landsdekkende innovasjonslån i større grad enten blir forsinket eller nedskalert. Dette kan forklares med at det sannsynligvis er en noe høyere gjennomsnittlig risiko knyttet til disse lånene enn distriktsordningen, og dermed at det er vanskeligere å skaffe alternativ finansiering.

Resultatene kan sammenlignes med lavrisikoordningen (kapittel 4.5.2). Det er en del færre prosjekter som hadde blitt gjennomført som planlagt med risikolåneordningene enn ved lavrisikoordningen. Dette er ikke overraskende ettersom prosjekter som er kvalifisert til lavrisikoordningen sannsynligvis har lettere for å kunne skaffe alternativ finansiering relativt til de som søker risikolån, og dermed klarer å gjennomføre flere av prosjektene som planlagt. Andelen prosjekter som ikke blir gjennomført i det hele tatt er relativt lik ved de ulike ordningene.

Addisjonaliteten for de ulike ordningene kan på bakgrunn av dette spørsmålet deles inn i addisjonalitetsgrader. I tabellen under er prosjektet definert å ha en høy addisjonalitetsgrad hvis det befinner seg i en av de to kategoriene: «sannsynligvis gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt» og «sannsynligvis ikke gjennomført i det hele tatt». Et prosjekt med middels addisjonalitetsgrad er definert å være i en av de to kategoriene: «sannsynligvis gjennomført i mindre skala, men med samme tidspunkt» og «sannsynligvis gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt». Dette er samme definisjon som i kundeeffektundersøkelsen.

Tabell 74 Addisjonalitetsgrad

Addisjonalitetsgrad	Middels	Høy
Landsdekkende innovasjonslån	19 %	68 %
Distriktsrettede risikolån	19 %	62 %

Andelen prosjekter med høy addisjonalitetsgrad er nærmere 70 prosent for landsdekkende innovasjonslån, og noe lavere for distriktsrettede risikolån.

Addisjonaliteten til Innovasjon Norges virkemidler er også kartlagt gjennom Kundeeffektundersøkelsen. I Kundeeffektundersøkelsen for bedrifter som mottok støtte i 2011 (Pöyry, 2012) kommer det frem at den gjennomsnittlige addisjonaliteten har vært stabil de siste tre årene. For alle virkemidlene er andelen prosjekter med middels addisjonalitet 25 prosent og andelen prosjekter med høy addisjonalitet 60 prosent.

Landsdekkende innovasjonslån er blant virkemidlene med høyest andel av prosjekter med høy addisjonalitetsgrad sammenlignet med Kundeeffektundersøkelsen. Kun Bioenergiprogrammet, Landsdekkende utviklingstilskudd, Marint verdiskapningsprogram og Trebasert innovasjonsprogram har en høyere andel prosjekter med høy addisjonalitetsgrad.

Bidrag til innovasjon og internasjonalisering

Når det gjelder risikolånene så har prosjektene i større grad enn ved lavrisikolånene vært en teknologisk og kommersiell suksess for bedriftene. Dette er forventet siden det er mer sannsynlig at en større andel av disse bedriftene driver med utvikling av nye produkter og produksjonsprosesser. Det er også en forskjell mellom risikolåneordningene, der en høyere andel av bedriftene som har fått landsdekkende innovasjonslån har hatt suksess i stor grad langs den teknologiske dimensjonen, relativt til de som har fått distriktsrettede risikolån.

Tabell 75 I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner for landsdekkende innovasjonslån?

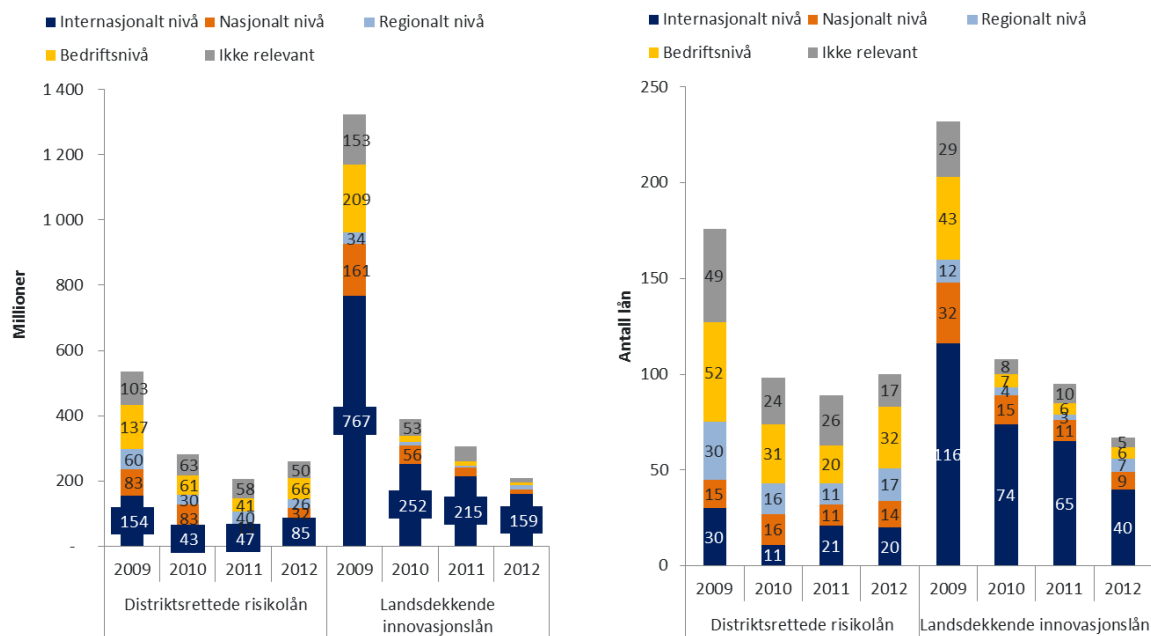
I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner?	prosjektet er en fiasko	suksess i liten grad	suksess i noen grad	stor suksess	vet ikke
Teknologisk suksess	1	7	35	108	21
Prosent	0,58	4,07	20,35	62,79	12,21
Komersiell suksess	2	16	65	75	14
Prosent	1,16	9,3	37,79	43,6	8,14
Intern kompetanseutvikling	0	10	55	89	17
Prosent	0	5,85	32,16	52,05	9,94
Prosjektet totalt sett	1	8	47	105	8
Prosent	0,59	4,73	27,81	62,13	4,73

Tabell 76 I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner, distriktsrettede risikolån?

I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner?					
	prosjektet er en fiasko	suksess i liten grad	suksess i noen grad	stor suksess	vet ikke
Teknologisk suksess	1	18	60	77	40
Prosent	0,51	9,18	30,61	39,29	20,41
Komersiell suksess	2	14	71	89	22
Prosent	1,01	7,07	35,86	44,95	11,11
Intern kompetanseutvikling	0	20	67	79	29
Prosent	0	10,26	34,36	40,51	14,87
Prosjektet totalt sett	1	7	70	107	12
Prosent	0,51	3,55	35,53	54,31	6,09

Tall for innovasjonshøyde er hentet ut fra Innovasjon Norges kundedatabase og vist i figurene under. 2009 skiller seg ut fordi det ble gitt relativt mange flere lån dette året. Det virker likevel ikke som andeler fordelt på de ulike innovasjonsnivåene de andre årene, skiller seg veldig fra 2009. Innovasjon Norge oppgir at en forskjell mellom landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån er at det stilles høyere krav til innovasjonen ved tildelingen av landsdekkende innovasjonslån. Figurene under viser innovasjon fordelt på ulike nivå for de to risikolåneordningene.

Figur 47 Innovasjonshøyde i innvilget beløp (millioner kroner) og antall for landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Det er helt tydelig en høyere innovasjonsgrad på de landsdekkende innovasjonslånene. Dette indikerer at Innovasjon Norge også i praksis setter høyere krav til grad av innovasjon ved tildeling av landsdekkende innovasjonslån, enn ved de distriktsrettede risikolånene. Det er også en særlig høy andel av det høyeste

innovasjonsnivået (innovasjon på internasjonalt nivå) ved den landsdekkende ordningen. For de distriktsrettede risikolånene er det i størst grad innovasjon på bedriftsnivå.

5.5.3. Bedriftenes lønnsomhet, vekst og overlevelse⁴²

Når det gjelder effektmålingen av risikolån, og særlig landsdekkende innovasjonslån, er det spesielt utfordrende å finne en god sammenligningsgruppe. Denne utfordringen gjelder særlig for ordningenes effekt på lønnsomhet, vekst og overlevelse. Per definisjon finansierer begge disse ordningene prosjekter som er for risikable til at en privat bank vil ønske å finansiere dem på egenhånd. Ordningene skiller seg imidlertid fra hverandre ved at den landsdekkende ordningen legger mer vekt på innovasjonsgraden i prosjektet, mens de distriktsrettede også henvender seg mot en gruppe av virksomheter som ikke får lånefinansiering på grunn av lav pantesikkerhet i distriktene. Det er derfor naturlig at ordningene analyseres separat.

Risikolån er et låneinstrument som kan minne om egenkapitalfinansiering, ved at tilbakebetalingen er mer usikker enn ved vanlige banklån og ved at man legger mer vekt på bedriftens oppside. Vi har derfor valgt en triangulert tilnærming til effektmåling, hvor vi sammenligner risikolånene opp mot tre ulike grupper av foretak:

1. Sammenligning med foretak med privat banklån
2. Sammenligning med foretak med investeringsprosjekt uten privat banklån og
3. Sammenligning med foretak med egenkapitalfinansiering fra venturefond.

Alle disse gruppene har sine styrker og svakheter som sammenligningsgrunnlag, og ingen av dem representerer det samme som et risikolån. Men hver av disse gruppernes kjennetegn er interessante å måle innovasjonslånsporteføljen opp mot, fordi de på hvert sitt vis vil gi oss mer informasjon om gruppen vi ønsker å studere. Effektundersøkelser knyttet til Innovasjon Norges virkemidler begrenses ofte til en vurdering av foretakenes egenvurdering av i hvilken grad finansieringen fra Innovasjon Norge var avgjørende for prosjektets gjennomføring (les addisjonalitet). Addisjonalitet sier imidlertid ikke noe om prosjektet var vellykket eller ei. Satt på spissen; dersom prosjektene Innovasjon Norge finansierer er ulønnsomme så vil høy addisjonalitet innebære at Innovasjon Norge bidrar til å utløse ulønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført. I dette tilfellet vil høy addisjonalitet åpenbart være negativt. Vi mener derfor det er viktig med effektundersøkelser som søker å sammenligne virksomhetene med finansiering fra Innovasjon Norge med andre bedrifter.

Før vi presenterer resultatene fra effektundersøkelsen vil vi gå nærmere inn på hva disse styrkene og svakhetene er og hvilke resultater vi vil forvente å få basert på de ulike sammenligningene.

Sammenligning mot foretak med private banklån. I vår hovedtilnærming sammenligner vi foretakene med henholdsvis landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån, med foretak som mottar private lån. Vi mener dette er en viktig sammenligning fordi både foretakene med risikolån og foretakene med privat bankfinansiering har mottatt langsiktig lånefinansiering til et bestemt prosjekt fra en kredittinstitusjon. Dette innebærer at begge foretakene har blitt vurdert til å ha en gjeldsbetjeningsevne inn i fremtiden og at det har

⁴² Relevante referanser: Berger and Udell (2006) – Pecking order SME, Meyer (1998) – Banks and SMEs, Cressy and Olofsson (1997a) – Retained profits in SMEs

vært eksterne kredittansvarlige inne som har vurdert kvaliteten på prosjektet og gitt lånefinansiering på bakgrunn av dette. Ettersom foretak med innovasjonslån og risikolån skal være en selvselektert gruppe av virksomheter basert på større risiko sammenlignet med andre bedrifter med bankfinansiering skal man her forvente at disse har høyere sannsynlighet for driftsunderskudd og konkurs enn foretak med privat bankfinansiering, men man skal også forvente at de vil ha høyere sannsynlighet for sterk vekst. Dersom det sistnevnte ikke også er tilfellet har Innovasjon Norge selektert feil bedrifter, eller ordningen er feil innrettet.

Forklaring med referanse til fruktverden

Vi vil forsøke å beskrive denne tankegangen nærmere ved å dra en analogi til fruktverdenen. Man vil forvente at vann og sol (les: lånefinansiering) skal fremme produktiviteten til både jordbær- og epledyrking. Dyrking av jordbær er mye mer risikofylt sammenlignet med epler. For jordbær er svinnet mye høyere, men dette kompenseres ved at når man først lykkes så får man en stor avling eller en tilstrekkelig høy pris som kompenserer for alt svinn. Målet til syvende og sist for dyrking av epler så vel som jordbær er at de skal mette munn. Dette er på samme måte som man forventer at en bedrift, uavhengig av om teknologien er innovasjonsbasert eller ikke, skal levere en vare som det er etterspørsel etter på markedet. Basert på en slik tankegang må det også være mulig å sammenligne foretak med innovasjonslån opp mot foretak med privat bankfinansiering.

Vi vil presisere at sammenligning mot private banklån er vår hovedtilnærming og den vi vil legge mest vekt på i fremstillingen av resultatene fra effektundersøkelsene nedenfor.

Sammenligning mot foretak med investeringsprosjekt uten privat banklån. Den vanligste og viktigste formen for prosjektfinansiering er fra overskuddet til bedriftens egen virksomhet. En alternativ tilnærming til å sammenligne prosjektene med innovasjonslån mot privat bankfinansiering er å sammenligne med bedrifter som finansierer prosjektene på egenhånd uten å ty til kapitalmarkedet. Intuitivt virker dette som en god ide ettersom foretakene som får innovasjonslån er selektert på bakgrunn av at de ikke har tilgang til privat lånefinansiering i bank uten hjelp fra Innovasjon Norge. Den praktiske utfordringen med en slik sammenligning er at man i mindre grad egentlig vet hva man sammenligner med fordi signalene man selekterer kontrollgruppen på er for svake og usikre. For det første er det vanskelig å identifisere om disse bedriftene har et konkret investeringsprosjekt på gang. Dersom de ikke har et slikt prosjekt vil det være unaturlig å sammenligne veksten i et foretak som ikke har ambisjoner om vekst med et foretak som kun sikter mot vekst. Disse problemstillingene forsøker vi å håndtere ved å stille en rekke krav til bedriftene vi ønsker å sammenligne mot.

Sammenligning mot foretak med venturefinansiering. En kritisk innvending mot sammenligningen av de landsdekkende innovasjonslåne opp mot foretak med private banklån er at sistnevnte ikke nødvendigvis er et innovasjonsprosjekt. Det argumenteres med at virksomhetene som får landsdekkende innovasjonslån har et langsiktig (og usikkert) investeringsprosjekt som man ikke kan forvente å se resultater av før det har gått noe lengre tid. For å imøtekomme denne kritikken sammenligner vi derfor porteføljen av innovasjonslånsbedrifter med foretak som har fått egenkapitalfinansiering fra venturefond i samme periode. Venturebedriftene har likheter med innovasjonslånsbedriftene i form av at de skal finansiere et bestemt prosjekt og at det hefter seg stor usikkerhet knyttet til kommersialiseringen av prosjektet. At sammenligningen er relevant bekreftes også ved at mange av innovasjonslånsbedriftene også har finansiering fra venture fond (se egen omtale tidligere i evalueringen). I de tilfellene hvor det er samfinansiering mellom innovasjonslån og venturefond ser vi også at finansieringen skjer samtidig, og i snitt utbetales innovasjonslånet ut et år senere enn tidspunktet hvor venturefondet går inn. Vi må forvente at seleksjonen blant venturefondene generelt er strengere enn blant

bedriftene som får tilsagn om innovasjonslån. Dette skulle gi utslag i at vi fra denne analysen forventer en sterkere snittvekst men også en høyere konkursrate blant venturebedriftene. Sistnevnte følger av at mandatet for innovasjonslånet legger mer vekt på driftssikkerhet ettersom dette tross alt er lånefinansiering.

Sammenligningen opp mot venture-finansierte bedrifter vil i mindre grad være relevant for de distriktsrettede risikolånene ettersom dette er finansiering av mer tradisjonelle prosjekter, men med for lav pantesikkerhet til å kvalifisere til lån fra privat bank.

Datagrunnlaget for effektundersøkelsen. Tabellen nedenfor viser hvordan kriteriene vi pålegger foretakene for at de skal inngå i effektundersøkelsen reduserer utvalget. Den øverste raden viser det totale antallet av hhv. landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån som har fått innvilget og utbetalt et lån i perioden 2004-2012. Den siste linjen viser antallet foretak som er igjen når man skal gjøre en effektundersøkelse.

Tabell 77 Trakt: Landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån med i effektundersøkelsen Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase og Menon

Kriterie	Antall		Gjennomsnittlig størrelse lån (mill. NOK)			
	Alle	Landsdekkende	Distriktsrettede	Alle	Landsdekkende	Distriktsrettede
Innovasjonslån/risikolån innvilget og utbetalt	1787	729	1058	2.8	3.6	2.2
Med regnskapsinformasjon	1641	702	939	3.0	3.7	2.4
Ekskludere dobbelttelling	1150	511	639	3.0	3.8	2.4
Utbetalt i perioden 2004-2009	653	247	406	2.4	2.9	2.1
Lånet utgjør minimum 20% av balansen	496	191	305	2.3	2.5	2.1

For å kunne gjøre en effektundersøkelse på vekst og konkurssannsynlighet er man avhengig av regnskapsvariable. Som vi ser av tabellen er dette tilgjengelig for de fleste av prosjektene ettersom de hører til et aksjeselskap. Dersom en bedrift har mottatt flere innovasjon- eller risikolån tar vi i utgangspunkt i det første lånet som ble gitt. Dette reduserer sampelet med om lag en fjerdedel. Virksomhetene som har fått lån flere ganger er fortsatt med i effektundersøkelsen, men da kun som en enkelt observasjon⁴³.

For å kunne måle effekt av lånet må man også ha en viss periode i etterkant for at lånet skal ha tid til å slå ut i omsetning og vekst. På bakgrunn av dette begrenser vi oss derfor til lån utbetalt i perioden 2004 til 2009. Lånene som ble utbetalt i 2009 har da tre år på å gi effekt ettersom siste tilgjengelige regnskapsår er 2012. Tilsvarende har lånene utbetalt i 2004 åtte år med potensiell vekst. Denne begrensningen reduserer utvalget med ytterligere 40 prosent.

Ideelt sett ønsker vi i en effektstudie å måle resultatet av det spesifikke prosjektet som innovasjonslånet skal finansiere. Ettersom vi kun har tilgang til regnskapsinformasjon for foretaket som helhet er dette ikke mulig. Vår tilnærming til dette har vært å sette som krav at investeringen skal være betydelig målt opp mot foretakets virksomhet som helhet. Dette er operasjonalisert gjennom et krav om at finansieringen skal tilsvare minimum 20 prosent av foretakets balanse i året før lånet ble utbetalt. Etter å ha gjort dette sitter vi igjen med i underkant av 600 bedrifter som utgjør om lag en tredjedel av den opprinnelige massen av tilsagn for perioden 2004-2012. Det er interessant å observere fra tabellen ovenfor at gjennomsnittsstørrelsen på lånet ikke går betydelig ned når man pålegger at lånet skal utgjøre 20 prosent av selskapets balanse. Dette betyr at kravet om

⁴³ Probit undersøkelser vi har foretatt med hensyn til å søke å forklare om det er spesielle kjennetegn som forklarer hvorfor noen virksomheter får innovasjons-/risikolån mer enn en gang gir indikasjoner på at virksomhetene som får lån flere ganger er gjennomsnittlig noe større i størrelse og har også noe høyere vekst (1 år etter at lånet ble gitt) enn de som kun har fått lån en gang. Dette tyder på at dette er en selektert gruppe med bedre performance.

20 prosent først og fremst ekskluderer store bedrifter med relativt små lån hvilket også er hensikten med kravet.

Fra tabellen ser det ut til representasjonen for de distriktsrettede risikolånene er bedre enn landsdekkende innovasjonslån. Dette bildet er noe misvisende ettersom hovedårsaken til at «fracullet» blant innovasjonslånene er at det er mange virksomheter som over tid har fått flere landsdekkende innovasjonslån. Disse foretakene er fortsatt i populasjonen men vi har tatt utgangspunkt i det første lånet som ble utbetalt. I den grad virksomhetene som fikk tilsagn i perioden 2004-2009 er representative for virksomhetene som normalt får risikolån vil disse årgangene også være representative for ordningene som sådan.

Som forklart ovenfor er innovasjonslån som utgjør en liten andel av balansen til virksomheten ekskludert fra analysene. Dette betyr at vi ikke har hatt mulighet til eksplisitt å estimere effekten av mindre prosjekter i større selskaper. I den grad innovasjonsprosjekter som utgjør en betydelig del av foretakets virksomhet (>20 prosent av balansen) er representative også for relativt små innovasjonsprosjekter i større bedrifter vil imidlertid våre resultater også være generaliserbare her. I den grad det er slik at innovasjonsprosjekter som settes i gang i større bedrifter skiller seg ut fra øvrige innovasjonsprosjekter vil denne analysen ikke være representativ. Usikkerheten knyttet til dette er en svakhet ved analysen som det er vanskelig å komme utenom. Alternativt, dersom vi skulle sett bort ifra et krav om balanseendring i analysen ville det vært umulig å vite hva man måler effekten av. Dette følger av at i hvilken grad en stor bedrift som får et relativt lite innovasjonslån går godt eller ikke sannsynligvis har lite med det faktum at bedriften har fått finansiering fra Innovasjon Norge.

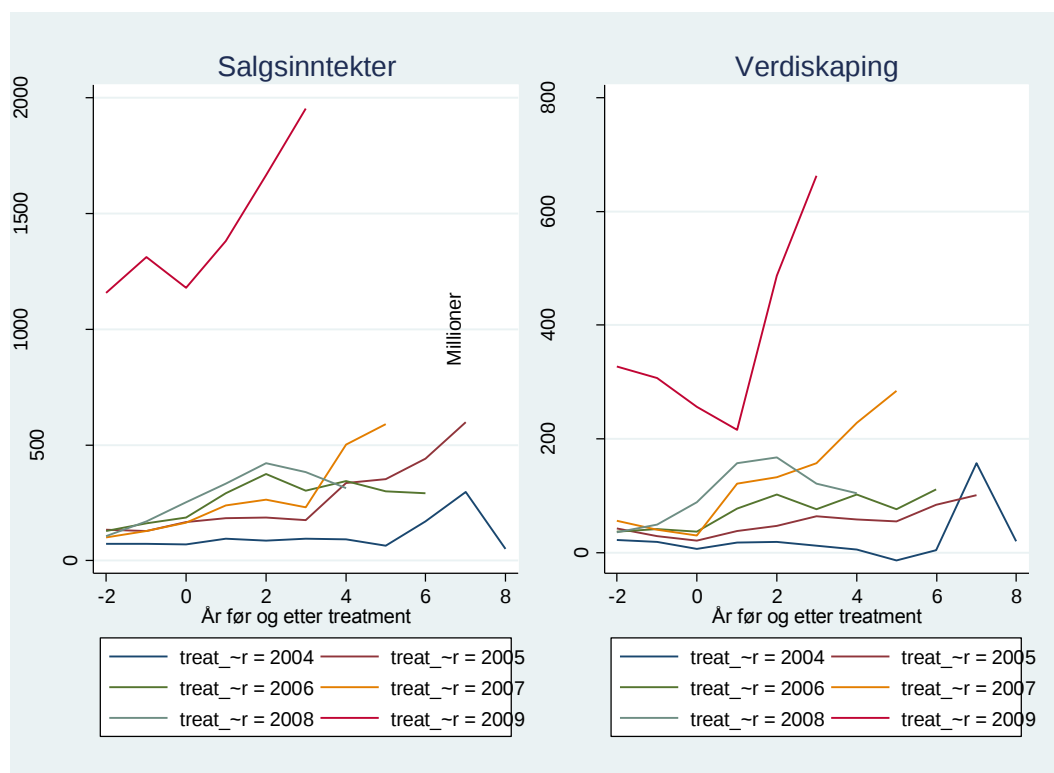
Effektanalyse: landsdekkende innovasjonslån.

Før vi presenterer resultatene fra effektanalysene ønsker vi å illustrere grafisk utviklingen hos bedriftene som har fått hhv. landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede innovasjonslån. På samme måte som effektundersøkelsen er bygd opp viser figuren utviklingen til bedriftene før og etter at de fikk lån. Vi skiller mellom lånets årgang fordi vi ønsker å vise hvordan utviklingen til bedriftene så lang tid som mulig etter at lånet ble gitt. For 2004-porteføljen kan vi følge porteføljens utvikling inntil åtte år etter at lånet ble utbetalt og prosjektet satt i gang, mens for 2009 porteføljen observerer vi kun 3 år. Figurene måler summen av henholdsvis salgsinntekter, verdiskaping, driftsresultat og lønnskostnader for ulike årganger av lånmottakere. Fordelen ved å bruke sum fremfor for eksempel snitt er at man tar hensyn til at noen bedrifter avvikes og legges ned underveis. Figurene får tydelig frem at 2009-årgangen skiller seg ut med hensyn til at det er både flere, men også noe større bedrifter som fikk lån. Som vi ser hadde 2009-porteføljen en nedgang i salgsinntekter og verdiskaping året de fikk lånet, mens de i etterkant har steget betraktelig. Neste figur dekomponerer verdiskapingen i hhv. driftsresultat og lønnskostnader. Der ser vi at både lønnskostnader og driftsresultater har forbedret seg, men at driftsresultatet til porteføljen fortsatt er negativt tre år etter at innovasjonslånet ble innvilget. Hvis vi ser på utviklingen i driftsresultat for de ulike porteføljene er det noe oppsiktsvekkende at det kun er 2005- og 2007-årgangene blant innovasjonslånene som ser ut til å gå mot et positivt driftsresultat. Selv om det er en vekst i salgsinntekter over tid i alle årgangene er det lønnskostnadene som driver verdiskapingsveksten i porteføljen. I siste kundeeffektundersøkelse er 2008-årgangen evaluert fire år ett. Her svarer 87 prosent at lånet har vært viktig for utvikling og lønnsomhet. Dette rimer dårlig med den svake utviklingen i 2008-årgangens driftsresultat som figuren nedenfor viser. I den grad det er et stort selskap med store underskudd som driver resultatene vil dette bli avdekket i effektundersøkelsen nedenfor.

På en måte er det naturlig at bedrifter som er i en vekstfase opplever svekkede og til dels svake og røde driftsresultat. Samtidig er det uvanlig at denne typen prosjekter har langsiktig lån fra kredittinstitusjon. Våre

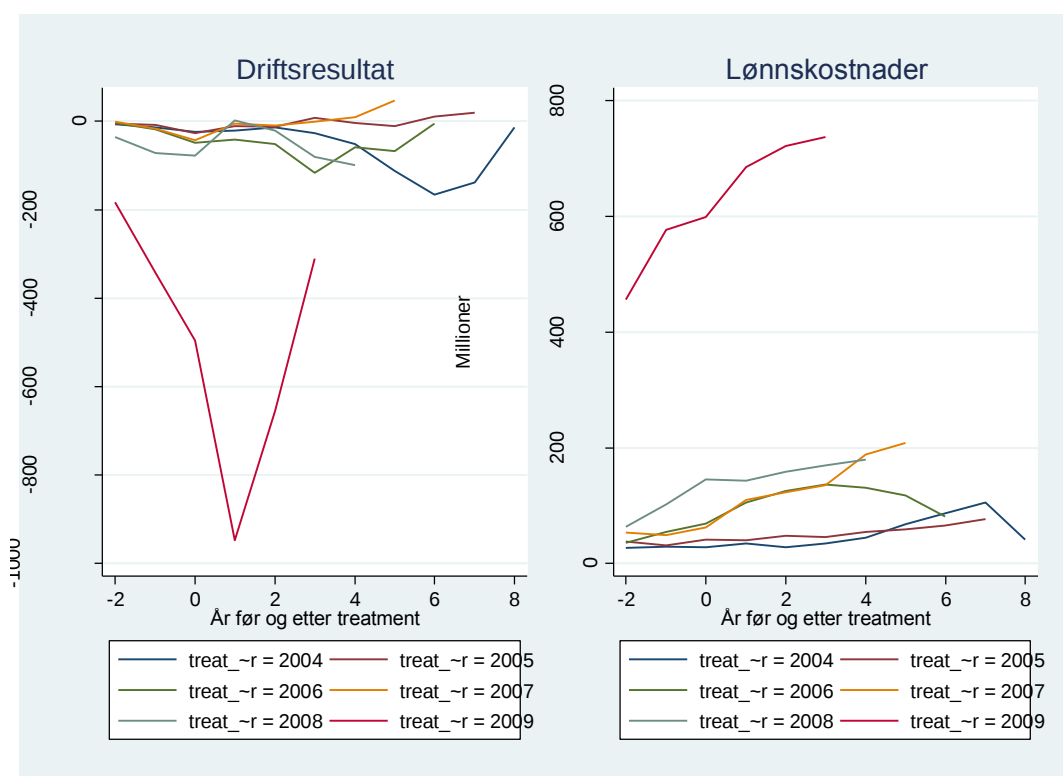
tall viser at blant foretakene som fikk innvilget innovasjonslån i perioden var det 34 prosent som hadde gjeldsbetjeningssevne året før de fikk lånet utbetalt. Gjeldsbetjeningssevne er her definert som et driftsresultat pluss avskrivninger og nedskrivninger på 5 prosent eller mer av innovasjonslånets størrelse. Blant foretakene med distriktsrettet risikolån var tilsvarende andel 46 prosent⁴⁴.

Figur 48 Landsdekkende innovasjonslån. Utvikling i porteføljens salgsinntekter og verdiskaping (lønnskostnader + EBITDA) fordelt på årgang, 2 år før og inntil 8 år etter lånet ble utbetalt, periode 2004-2009 Kilde. Innovasjon Norge og Menon



⁴⁴Dersom bedriften har større avskrivninger, nedskrivninger eller beholdningsendringer vil den gjeldshåndteringsevnen være noe høyere.

Figur 49 Landsdekkende innovasjonslån. Utvikling i porteføljens driftsresultat og lønnskostnader fordelt på årgang, 2 år før og inntil 8 år etter lånet ble utbetalt, periode 2004-2009 Kilde: Innovasjon Norge og Menon



Sammenligning av foretak med innovasjonslån mot foretak med privat bankfinansiering.

I vår hovedanalyse av hvordan foretakene med risikolån skiller seg fra andre foretak med private banklån med hensyn til konkurssannsynlighet, driftsunderskudd og vekst har vi benyttet en såkalt propensity score matching modell. Denne metoden innebærer at vi for hvert av foretakene som har fått innovasjonslån identifiserer en «tvillingbedrift» i populasjonen av alle norske bedrifter. Disse tvillingbedriftene utgjør kontrollgruppen i effektmålingen. Matchingen blir gjort langs en rekke kriterier for å sikre så langt som mulig at man sammenligner epler med epler. Vi matcher eksakt på bransje (A-V), distriktspolitisk virkeområde og lånets årgang.

Utvalget som vi foretar matchingen på er begrenset til foretak som har fått langsiktig lånefinansiering i samme år som lånet ble utbetalt fra Innovasjon Norge. Et viktig metodisk poeng her er at vi skiller mellom tidspunktet for innvilgelse og utbetaling. Stort sett er alle lån utbetalt 1-3 år etter at de ble innvilget. Utbetalingsår er identifisert ved å identifisere økninger i foretakets langsiktige gjeld etter at tilsagnet ble innvilget. Dette seleksjonskriteriet er likt for foretakene med risikolån fra Innovasjon Norge og for foretak med lån fra private banker.

Den nederste raden i «trakt-tabellen» presentert ovenfor angir antall foretak som vi legger til grunn for matching-analysen. I analysen sammenligner vi foretak innen samme næring, distriktspolitisk virkeområde og lånets årgang. Deretter har vi gjort en vektet sammenligning med hensyn til salgsinntekter, antall ansatte og sum eiendeler. Her har vi sammenlignet variablene året før lånet ble utbetalt. Vi har også matchet på lånets størrelse. Tester viser at matchingen er god og at kontrollgruppen ikke er signifikant forskjellig fra virksomhetene med risikolån fra Innovasjon Norge med hensyn til de kriteriene vi har matchet på.

Flere av virksomhetene som får innovasjon- og risikolån har kort regnskapshistorikk før de får lånet, sannsynligvis fordi de blir omgjort fra enkeltmannsforetak til aksjeselskap i forbindelse med låneprosessen. Dette gjør at det er vanskeligere å sammenligne foretakene i perioden før de får lån. For å ta høyde for dette fokuserer vi kun på foretak som hadde regnskapsdata 2 år før foretaket fikk lån. Dette gjør at vi kan undersøke om de to kategoriene foretak har forskjellige trender med hensyn til for eksempel vekst. Ulempen med dette er at av de 191 virksomhetene er det kun 116 som var aktive 2 år før foretaket fikk lån. Som en del av kvalitetssikringen av analysen har vi gjort en separat effektanalyse på de 75 bedriftene som ikke var aktive 2 år før lånet ble utbetalt.

Tabellen nedenfor viser resultater fra regresjonsanalysen basert på foretakene med landsdekkende innovasjonslån og kontrollgruppen med privat bankfinansiering. Hver kolonne i tabellen representerer en separat regresjon hvor kolonneoverskriften angir hva som den avhengige variabelen i modellen. Regresjonen er gjort på et panel som går fra 2 år før lånet ble gitt og inntil 8 år etter at lånet ble gitt. Oppsettet er en type «difference in difference» hvor vi har inkludert dummy variable for hvorvidt 1) foretaket har fått lavrisikolån eller ikke, 2) en dummy variabel for før og etter at lånet ble gitt, samt 3) interaksjonen av disse som er en dummy som angir hvorvidt observasjonen tilhører et foretak med lavrisikolån etter at lånet er utbetalt. Sistnevnte variabel måler forskjellen i vekst for populasjonen av foretak med landsdekkende innovasjonslån fra Innovasjon Norge versus kontrollgruppen, og er den vi primært er interessert i. Det er de estimerte koeffisientene for hver av disse variablene som vises i tabellen nedenfor.

Analysen som regresjonen er basert på inneholder totalt 95 foretak med landsdekkende innovasjonslån. I matchingen var det 21 av 116 bedrifter som ikke fant en match innenfor sannsynlighetsradiusen på 5 prosent⁴⁵. Tester viser at kvaliteten på matchingen er god ved at gruppene er like i gjennomsnitt med hensyn til salgsinntekter, sum eiendeler, antall ansatte og størrelsen på lånet. Dessuten kontrollerer vi også for de overnevnte kjennetegnene i regresjonen på det matchede utvalget.

Selv om vi har matchet viser tabellen nedenfor at det er noen signifikante forskjeller mellom foretakene med landsdekkende innovasjonslån fra Innovasjon Norge og kontrollgruppen i perioden før de får lån (se koeffisienter under «forskjell før lånet ble gitt»). Særlig er det å legge merke til at en signifikant større andel av foretakene med landsdekkende innovasjonslån har negativt driftsresultat i forkant av at lånet utbetales. Vi har valgt å ikke matche på dette kriteriet fordi det forteller oss mye knyttet til Innovasjon Norges seleksjonspraksis. Dette tyder på at Innovasjon Norge selekterer bedrifter med svakere likviditet og noe høyere lønnskostnader før de oppnår lån.

I regresjonsanalysen finner vi ingen forskjeller mellom landsdekkende innovasjonslån og kontrollgruppen av foretak med private banklån med hensyn til sannsynlighet for å bli inaktive (se koeffisient «treatment effekt» første kolonne). Dette er overraskende da foretak som får innovasjonslån er forventet å ha større risiko enn

⁴⁵ I den separate effektundersøkelsen av de 75 bedriftene som ikke var aktive 2 år før innovasjonslånet ble utbetalt fant vi match innen en caliper på 0.05 for 60 av bedriftene. Resultatene fra OLS-regresjonen på det matchede utvalget av nyoppstartede er at det er en sterk signifikant trendvekst i begge utvalg etter at lånet ble utbetalt. Videre er det svakt signifikante resultater som viser at virksomhetene med innovasjonslån har sterkere vekst enn kontrollgruppen med lån fra privat bank med hensyn til salgsinntekter, lønnskostnader og antall ansatte og sum eiendeler. Verdiskapingsveksten er ikke signifikant forskjellig. Tolkningen av resultatene er imidlertid ikke opplagt ettersom det for eksempel er store pre-treatment forskjeller (året før man får lån) med hensyn til lønnsomhet. Foretakene med innovasjonslån har signifikant lavere verdiskaping og lønnsomhet året før lånet ble utbetalt.

foretak med ordinære banklån. Videre finner vi heller ingen forskjeller med hensyn til sannsynligheten for å ha negative driftsresultat i perioden etter at lånet ble utbetalt.

Vi finner ingen forskjeller mellom gruppene med hensyn til vekst i salgsinntekter, verdiskaping, lønnskostnader eller antall ansatte. Vi finner imidlertid en (svakt) signifikant større økning i sum eiendeler. Dette kan muligens forklares ved at det er en god del av virksomhetene som får flere innovasjonslån over tid, men det kan også forklares med at innovasjonslånene bidrar til å utløse annen kapital. Når det gjelder vekst i lønnskostnader per ansatt er denne signifikant større for foretakene med innovasjonslån.

Tabell 78 Inaktivitet og vekst hos foretak med landsdekkende innovasjonslån relativt til matchet kontrollgruppe med privat bankfinansiering Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønnskostnader	Ansatte	Log sum eiendeler	Lønnskostnader per ansatt
Forskjell før lånet ble gitt	-0.017 (0.02)	0.207*** (0.06)	0.035 (0.08)	-0.111 (0.10)	0.146** (0.06)	0.905 (1.30)	-0.033 (0.05)	18.545 (31.11)
Felles trend etter lån	-0.098*** (0.03)	-0.008 (0.06)	0.260* (0.13)	0.239* (0.12)	0.162* (0.09)	3.120 (2.02)	0.290*** (0.07)	24.824 (22.42)
Treatment effekt	-0.033 (0.04)	-0.044 (0.07)	0.046 (0.16)	0.221 (0.16)	0.071 (0.12)	-1.938 (2.34)	0.242* (0.13)	86.077** (39.99)
F	1.753	67.658	181.468	159.225	86.923	43.005	184.079	17.211
r2	0.124	0.151	0.744	0.591	0.608	0.593	0.789	0.261
N	1225	1098	1098	1006	1096	1101	1098	909

Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes

Tabellen ovenfor angir snittbetraktninger for de to ulike gruppene. Når det gjelder innovasjonslånene så vet vi at disse gis til risikable prosjekter. Man skal derfor kunne forvente at de har en fordeling med en fetere høyrehale, dvs. flere bedrifter med høy vekst. Logikken her er at større risiko bør kompenseres med høyere forventet avkastning. En matching analyse av standardavvikene på de ulike avhengige variablene viser også at det er større volatilitet i gruppen av virksomheter med risikolån fra Innovasjon Norge. Forskjeller i fordeling kan undersøkes nærmere ved å anvende såkalt kvantilregresjonsanalyse. Her skulle vi forvente at utvalget av foretak med innovasjonslån gjør det bedre enn bedriftene med private banklån gitt at de har større risiko enn foretak med privat bankfinansiering. Regresjoner rundt 75 og 90 percentilen til de to ulike gruppene tyder imidlertid på at foretakene i høyrehalen av fordelingen ikke har større vekst enn kontrollgruppen.

Isolert sett peker disse resultatene i retning av at den landsdekkende innovasjonslåneordningen ikke lykkes med å selekttere en gruppe av bedrifter med høyere vekstpotensiale enn foretak med ordinære banklån. Funnene tyder derimot på at de landsdekkende lånene finansierer prosjekter som i stor grad er sammenlignbare med de private lånene med hensyn til vekst. Dette gjelder både i forkant og i etterkant av lånetidspunktet.

Vi har også gjennomført robusthetsanalyser av resultatene for landsdekkende innovasjonslån med hensyn til Innovasjon Norges egen vurdering av foretakenes driftsrisiko. På en skala fra A til D tilsier A lav driftsrisiko og D ekstra høy driftsrisiko. Vi gjennomførte separate effektanalyser for de av bedriftene som fikk innovasjonslån hvor driftsrisikoen ble vurder som lav eller middels – altså de mest driftssikre bedriftene i porteføljen. Her fant vi at de mest driftssikre innovasjonslånbedriftene hadde (svakt) signifikant høyere vekst med hensyn til både salgsinntekter og lønnskostnader sammenlignet med kontrollgruppen med private banklån.

Sammenligning av foretak med innovasjonslån mot foretak uten privat bankfinansiering

I vårt forsøk på å identifisere en god kontrollgruppe uten lånefinansiering men med investeringsprosjekt har vi pålagt som kriterium at kontrollbedriften skal ha en positiv balanseendring på over 20 prosent samme år som

innovasjonslånet eller risikolånet utbetales. Dette er på ingen måte et perfekt mål på at bedriften faktisk har et konkret investeringsprosjekt på gang, men gir likevel en indikasjon. Videre har vi pålagt at foretaket ikke har langsiktig lånefinansiering, men at det likevel ville hatt økonomi til å håndtere gjeld. Dette kriteriet er håndtert ved å pålegge at driftsresultatet skal utgjøre minimum 5 prosent av balansen året før investeringsprosjektet settes i gang⁴⁶. Videre har vi lagt til grunn at bedriften er dedikert mot vekst. Dette har vi forsøkt å fange opp ved å pålegge at bedriften ikke skal ta ut utbytte (selv om den har positivt driftsresultat).

Metoden som er benyttet i effektstudien nedenfor er helt analog til den ble beskrevet ovenfor. Av 119 bedrifter med innovasjonslån var det 98 som fant en match innen en sannsynlighetsradius på 5 prosent blant populasjonen selvfinansierende bedrifter. Tester viser at kvaliteten på matchingen er god ved at gruppene er like i gjennomsnitt, dessuten kontrollerer vi også for de overnevnte kjennetegnene i regresjonen på det matchede utvalget.

Fra regresjonsanalysen finner vi en svakt signifikant negativ koeffisient med hensyn til at gruppen av foretak med landsdekkende innovasjonslån har større sannsynlighet for å bli inaktiv (se koeffisient «treatment effekt» første kolonne). Dette er mindre overraskende da foretak som får innovasjonslån typisk vil ha større risiko enn foretak som finansierer investeringsprosjekter over egen drift. Øvrige koeffisienter må tolkes i lys av dette da gruppen med innovasjonslån vil være skjevselektert med hensyn til overlevelse. Tabellen viser at de gruppene er signifikant forskjellige i forkant av at det settes i gang et investeringsprosjekt. Utvalget av bedrifter med innovasjonslån har signifikant flere bedrifter med negative driftsresultat og derav også signifikant lavere verdiskaping (se koeffisienter under «forskjell før lånet ble gitt»). Dette er ikke overraskende da tidligere analyser har vist at mange av innovasjonslånene blir gitt til foretak med negativt driftsresultat mens selvfinansierende foretak per definisjon vil ha positivt driftsresultat. Langs de øvrige kjennetegnene er det imidlertid ikke signifikante forskjeller.

Generelt ser vi en signifikant positiv trendvekst hos begge utvalgene. Videre finner vi ingen signifikante forskjeller mellom gruppene med unntak av vekst i antall ansatte. Her har gruppen av foretak med innovasjonslån en signifikant svakere vekst enn kontrollgruppen.

Tabell 79 Vekst hos foretak med landsdekkende innovasjonslån relativt til kontrollgruppe uten lånefinansiering Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønnskostnader	Ansatte	Log sum eiendeler	Lønnskostnader per ansatt
Forskjell før lånet ble gitt	0.006 (0.01)	0.309*** (0.05)	-0.032 (0.05)	-0.339*** (0.08)	0.021 (0.05)	0.056 (0.67)	0.002 (0.04)	-35.283 (29.33)
Felles trend etter lån	-0.046*** (0.02)	0.063* (0.03)	0.394*** (0.08)	0.287*** (0.07)	0.312*** (0.06)	6.146*** (1.75)	0.498*** (0.07)	55.679*** (19.25)
Treatment effekt	-0.059* (0.03)	-0.101* (0.06)	-0.103 (0.12)	0.158 (0.12)	-0.081 (0.09)	-5.026** (1.99)	0.003 (0.12)	53.019 (36.31)
F	1.479	86.161	137.746	40.236	75.530	51.514	49.848	7.632
r ²	0.099	0.200	0.763	0.691	0.721	0.707	0.707	0.201
N	1211	1109	1109	1042	1107	1111	1109	976

Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes

Tabellen ovenfor angir snittbetraktninger for de to ulike gruppene. Regresjoner rundt 75 og 90 percentilen til de to ulike gruppene viser imidlertid at foretakene i høyrehalen av fordelingen har signifikant svakere vekst

⁴⁶ Alternativt kunne man her sett på kontantstrømmens andel av balansen. Dvs. driftsresultat pluss avskrivninger, nedskrivninger og beholdningsendringer.

blant bedriftene med innovasjonslån sammenlignet med kontrollgruppen. Igjen peker dette i retning av at den landsdekkende innovasjonslåneordningen ikke lykkes med å selekttere en gruppe av bedrifter med et utpreget sterkere vekstpotensial.

Sammenligning av foretak med innovasjonslån mot foretak med venturefinansiering

I denne tredje analysen sammenligner vi innovasjonslånene med en gruppe av bedrifter som har fått venturefinansiering i perioden 2004-2009. Metoden skiller seg fra de andre beskrevet tidligere ved at vi ikke matcher bedriftene i forkant, men i stedet gjør en vanlig OLS-regresjonsanalyse hvor vi kontrollerer direkte i regresjonen for de samme variablene som beskrevet tidligere. Dette er naturlig da venturebedriftene allerede er en selektert gruppe av bedrifter. De virksomhetene som hadde både innovasjonslån og venturefinansiering er tatt ut av regresjonen ettersom det for disse foretakene er umulig å skille effekten av de to kapitalkildene fra hverandre.

Fra regresjonsanalysen finner vi ingen signifikante forskjeller med hensyn til inaktivitet i etterkant av lån/venturefinansiering, mens vi finner at foretakene med venturefinansiering har signifikant større sannsynlighet for å ha negative driftsresultat. Sistnevnte er i tråd med det vi skulle forvente da venturebedriftene gjennomgående er i en omfattende skaleringsfase, men uten at de skal håndtere et lån slik innovasjonslånsbedriftene skal. Videre finner vi at venture-bedriftene har signifikant sterkere vekst med hensyn til vekst i salgsinntekter, lønnskostnader, sysselsetting og vekst i sum eiendeler. Dette er også som forventet. J-kurven er dypere for venture-foretakene, men veksten opp av kurven er brattere. Vi finner ingen signifikante forskjeller med hensyn til utvikling i lønnskostnader per ansatt.

Tabell 80 Vekst hos foretak med landsdekkende innovasjonslån relativt til foretak med venturefinansiering (gjennomsnitt 1-8 år etter at lånet ble gitt) Kilde. Innovasjon Norge og Menon

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønnskostnader	Ansatte	Log sum eiendeler	Lønnskostnader per ansatt
Forskjell før lånet ble gitt	0.028 (0.03)	0.074 (0.13)	-0.107 (0.20)	-0.217 (0.31)	-0.100 (0.19)	1.387 (2.95)	0.054 (0.22)	7.199 (82.37)
Felles trend etter lån	-0.049 (0.04)	0.166 (0.10)	0.559*** (0.17)	0.310 (0.33)	0.711*** (0.13)	8.455*** (2.40)	0.664*** (0.18)	138.756*** (40.64)
Treatment effekt	-0.031 (0.04)	-0.215* (0.12)	-0.365* (0.21)	0.009 (0.34)	-0.684*** (0.16)	-8.997*** (2.85)	-0.341* (0.20)	-94.920 (58.00)
F	.	.	.	.	.	.	.	.
r ²	0.288	0.383	0.848	0.748	0.833	0.951	0.856	0.351
N	513	474	474	411	474	474	474	376

Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes

Vi har også gjennomført kvantilregresjoner for å studere hvordan fordelingen i høyrehalen av utvalgene ser ut. Her finner vi at venture-bedriftene gjør det betydelig sterkere med hensyn til vekst. Disse resultatene er som forventet. Analysen er likevel egnet til å avkrefte eventuell tvil knyttet til om at grunnen til at vi ikke observerer at innovasjonslånsbedriftene har sterkere vekst enn foretak med privat bankfinansiering er fordi vekstforløpet først skjer etter mange år. Sammenligningen mot foretak med venturefinansiering viser at vi skulle forvente sterkere vekst innen tidsperioden vi ser på selv om prosjektet som finansieres er langsiktig og innovasjonspreget.

Konklusjon fra effektanalyse for landsdekkende innovasjonslån

I tabellen nedenfor er det angitt en stilisert fremstilling av regresjonsresultatene presentert ovenfor. Positivt tegn betyr at foretakene med landsdekkende innovasjonslån er større innen et 90 prosents signifikansnivå, null betyr at resultatene ikke er signifikant forskjellig, mens minus betyr at de landsdekkende innovasjonslånene er signifikant mindre.

Tabell 81 Stilisert fremstilling av resultatene fra trianguleringen

Kontrollgruppe		Aktiv	Negativt driftsresultat	Salgsinntekter	Verdiskaping	Lønnskostnader	Ansatte	Eiendeler	Lønnskostnader per ansatt
Privat bankfinansiering	Forskjell før lån	0	+	0	0	+	0	0	0
	Felles trend etter lån	÷	0	+	+	+	0	+	0
	Treatment effekt	0	0	0	0	0	0	+	+
Ingen lånefinansiering	Forskjell før lån	0	+	0	÷	+	0	0	0
	Felles trend etter lån	÷	+	+	+	+	+	+	+
	Treatment effekt	0	÷	0	0	0	0	0	0
Venturefond	Forskjell før lån	0	0	0	0	0	0	0	0
	Felles trend etter lån	0	0	+	0	+	+	+	+
	Treatment effekt	0	÷	÷	0	÷	÷	÷	0

Resultatene fra den triangulerte tilnærmingen gir ingen indikasjoner på at ordningen med landsdekkende innovasjonslån har lyktes i selektare bedrifter som evner å realisere et vekstpotensial basert på innovative prosjekter.

Parametere som presenteres er isolert sett ikke egnet til å vurdere i hvilken grad det blant bedriftene som har mottatt landsdekkende innovasjonslån er tilfeller av bedrifter som verdsettes høyt i markedet gjennom bedriftssalg. Sammenligningen mot venture-bedrifter, som i aller høyeste grad er fokusert mot et bedriftssalg, tyder imidlertid på at man også burde forvente sterk vekst hvis man skal forvente en høy verdsetting i markedet.

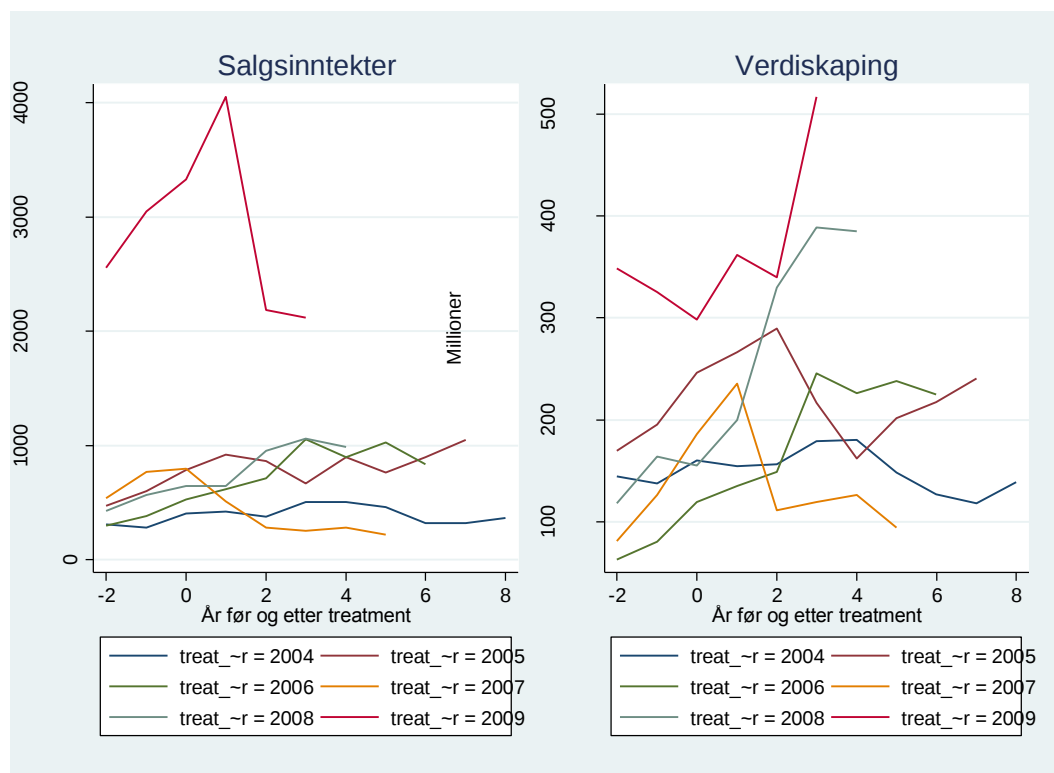
Denne typen effektanalyser har helt klare svakheter. Særlig er det en utfordring at mange av foretakene som har mottatt innovasjonslån faller ut av analysen, enten fordi suksessen i prosjektet ikke lar seg måle ved regnskapsdata fordi prosjektet er for lite i forhold til bedriftens totale størrelse, eller fordi man har for kort tidshistorikk i forkant av at virksomheten mottar finansiering til at man kan identifisere en kontrollgruppe. Et generelt kjennetegn ved porteføljen av foretak som har fått utbetalt innovasjonslån i perioden 2004-2009 er imidlertid at de både i forkant og i etterkant av at lånet utbetales har problemer med å oppnå en positiv kontantstrøm. At mange av bedriftene likevel ikke blir inaktive over tid tyder imidlertid på at det er eiere som har tro på prosjektet og som fortsetter å betale renter på lånet fra egen lomme. Likevel er det slik at det synes som om veksten langs andre parametere, som for eksempel salgsinntekter, ikke er tilstrekkelig sterk til at man skulle forvente at bedriftene vil generere betydelig med overskudd på sikt.

Effektanalyse: distriktsrettede risikolån.

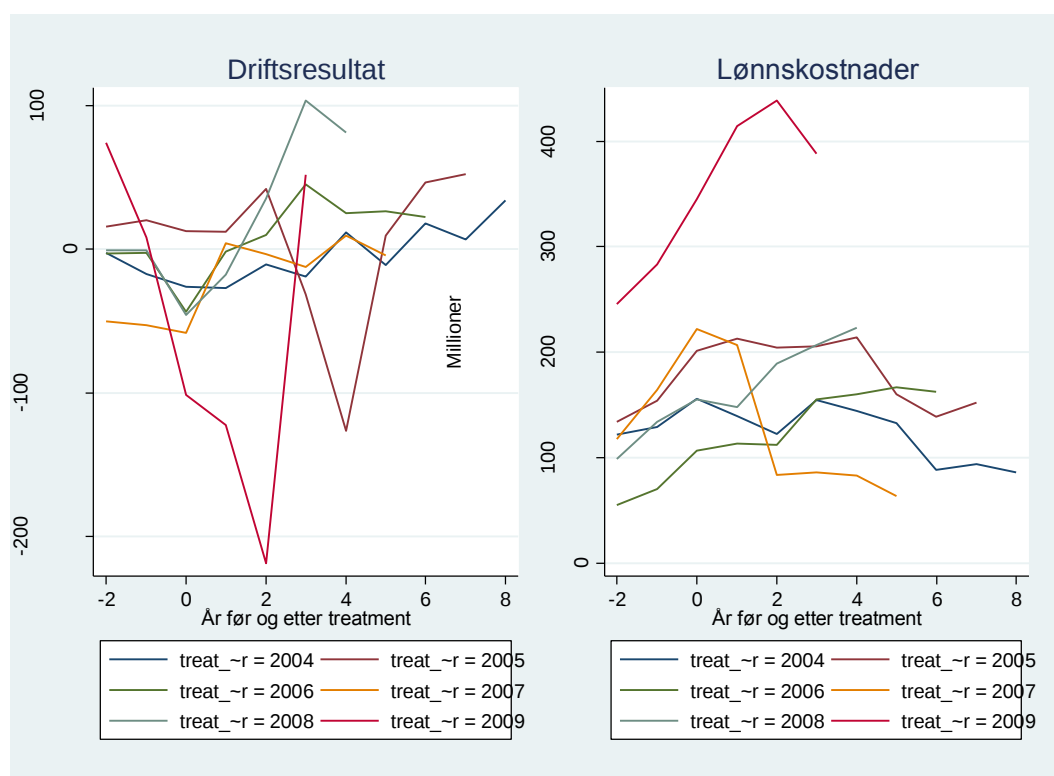
Figurene nedenfor viser utviklingen til foretakene som mottok et distriktsrettet risikolån i perioden 2004 til 2009. Igjen ser vi at 2009-årgangen stikker seg ut med hensyn til størrelse, men i vesentlig mindre grad enn blant de landsdekkende innovasjonslånene. På samme måte som for de landsdekkende innovasjonslånene ser det ut til å være en svak positiv utvikling med hensyn til salgsinntekter, mens det for de fleste årgangene har vært en god utvikling i verdiskaping. Verdiskapingsveksten ser imidlertid ut til å være sterkest i perioden før og rett etter at foretaket fikk risikolån, mens den etter 4-5 år ser ut til å flate ut og til dels synke. Ser vi på utviklingen i driftsresultatet er den svært volatil. Lønnskostnadene for 2008- og 2009-porteføljen har hatt en

kraftig utvikling i de første årene etter at lånet ble utbetalt. Dette stemmer også godt med siste kundeeffektundersøkelse som ser på 2008-årgangen fire år etter. I denne undersøkelsen rapporterer 75 prosent av respondentene at lånet har vært viktig for utvikling i lønnsomhet.

Figur 50 Distriktsrettede risikolån. Utvikling i porteføljens salgsinntekter og verdiskaping fordelt på årgang, 2 år før og inntil 8 år etter lånet ble utbetalt, periode 2004-2009 Kilde: Innovasjon Norge og Menon



Figur 51 Distriktsrettede risikolån. Utvikling i porteføljens driftsresultat og lønnskostnader fordelt på årgang, 2 år før og inntil 8 år etter lånet ble utbetalt, periode 2004-2009 Kilde: Innovasjon Norge og Menon



Sammenligning av foretak med distriktsrettede risikolån mot foretak med privat bankfinansiering

Tabellen nedenfor viser resultater fra regresjonsanalysen som sammenligner foretakene med distriktsrettede risikolån med den matchede kontrollgruppen av foretak med privat bankfinansiering. Analysen som regresjonen er basert på inneholder totalt 140 foretak med distriktsrettede risikolån. I matchingen var det 36 bedrifter av 176 som ikke fant en match innenfor sannsynlighetsradiusen på 5 prosent. Analysene følger samme metode som beskrevet for landsdekkende innovasjonslån. For å kunne studere og sammenligne trenden til bedriftene før de får lån har vi pålagt et krav i analysen om at virksomheten skal være aktiv 2 år før lånet blir utbetalt. Dette innebærer en reduksjon av utvalget fra 305 til 176 bedrifter. En viktig presisering i analysen er at virksomhetene med distriktsrettede risikolån er matchet mot foretak innen samme distriktpolitiske virkeområde.

Tabellen viser at det er signifikante forskjeller mellom foretakene med distriktsrettede risikolån fra Innovasjon Norge og kontrollgruppen i perioden før de får lån (se koeffisienter under «forskjell før lånet ble gitt»). Blant annet er det en signifikant større andel av foretakene med distriktsrettede risikolån som har negativt driftsresultat i forkant av at lånet utbetales, videre har de både signifikant svakere salgsinntekter og verdiskaping. Alle disse tre størrelsene henger sammen. Utvalgene skiller seg imidlertid ikke signifikant fra hverandre med hensyn til lønnskostnader, antall ansatte eller sum eiendeler.

Første kolonne til venstre i tabellen viser at foretakene med distriktsrettede risikolån har større sannsynlighet for å bli inaktive sammenlignet med kontrollgruppen (se koeffisient «treatment effekt» første kolonne). Dette er som forventet i den grad at dette er mer risikable prosjekter som normalt eller ikke ville fått lånefinansiering i privat bank. De andre koeffisientene er vanskeligere å fortolke fordi det er forskjeller i overlevelsessannsynlighet mellom de to utvalgene.

Med dette forbeholdet ser vi følgende: generelt er det en signifikant vekst blant både foretakene med distriktsrettede risikolån og de med privat bankfinansiering i etterkant av at lånet blir utbetalt (se koeffisientene til variabelen «felles trend etter lån»). Videre er det ikke signifikante forskjeller med hensyn til andel av virksomhetene negative driftsresultat i perioden etter at lånet ble gitt (se koeffisientene til variabelen «treatment effekt»), noe som indikerer at det ikke er vesentlig forskjell i mislighold på lånene (blant de som overlever). Vi finner ingen forskjeller mellom gruppene med hensyn til vekst i salgsinntekter, verdiskaping, lønnskostnader, ansatte eller sum eiendeler. Hva gjelder lønnskostnader per ansatt er utviklingen signifikant svakere.

Tabell 82 Inaktivitet og vekst hos de foretak med distriktsrettede risikolån relativt til matchet kontrollgruppe med privat bankfinansiering Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønnskostnader	Ansatte	Log sum eiendeler	Lønnskostnader per ansatt
Forskjell før lånet ble gitt	0.008 (0.01)	0.183*** (0.04)	-0.097** (0.04)	-0.277*** (0.06)	-0.051 (0.04)	-0.095 (0.39)	-0.019 (0.03)	-15.264 (19.46)
Felles trend etter lån	-0.041*** (0.01)	0.018 (0.03)	0.288*** (0.06)	0.189*** (0.05)	0.182*** (0.04)	0.124 (0.55)	0.410*** (0.05)	130.147*** (18.44)
Treatment effekt	-0.128*** (0.03)	-0.064 (0.05)	-0.070 (0.09)	0.126 (0.08)	-0.058 (0.06)	0.054 (0.88)	0.079 (0.08)	-53.561** (26.14)
F	3.945	6.743	173.097	38.237	120.119	110.586	285.833	12.821
r ²	0.122	0.113	0.731	0.594	0.712	0.817	0.729	0.249
N	2279	2066	2066	2012	2066	2069	2066	1534

Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes

Når det gjelder risikolånene så vet vi at disse gis til mer risikable prosjekter enn det man vil finne i vanlige private lån. Normalt ville det da være slik at man skulle kreve en forventet høyere avkastning. Samtidig vet vi at lånene skiller seg fra de landsdekkende innovasjonslånene ved at de er mindre fokusert mot innovasjon og vekst, og mer fokusert mot å opprettholde sysselsetting i distriktene. Det har kommet frem at risikolånene ofte gis som toppfinansiering på lavrisikolånet for den delen av lånet som ikke har tilstrekkelig pantesikkerhet. Ut ifra en slik motivasjon for lånet skulle vi ikke forvente like høy mervest i tilknytning til disse lånene, sammenlignet med landsdekkende innovasjonslån.

Kvantilregresjonene på henholdsvis 50 og 75 percentilen av utvalgenes fordeling viser at foretakene med distriktsrettede innovasjonslån har samme utvikling som foretak med privat finansiering, mens veksten rundt 90 percentilen viser en svakere vekst hos foretakene med distriktsrettede risikolån enn for foretakene med privat finansiering. Disse resultatene understøtter at de distriktsrettede risikolånene er innvilget basert på et ønske om å støtte opp under næringslivet i distriktene snarere enn å finansiere ekstraordinære vekstbedrifter.

Sammenligning av foretak med distriktsrettede risikolån mot selvfinansierende foretak

I vårt forsøk på å identifisere en god selvfinansierende kontrollgruppe har vi pålagt som kriterium at bedriften skal ha en positiv balanseendring på over 20 prosent samme år som det distriktsrettede risikolånet utbetales. Dette kriteriet skal gi oss en indikasjon på at foretaket har et betydelig investeringsprosjekt på gang. Videre har vi pålagt at foretaket ikke har langsiktig lånefinansiering, men at det likevel har mulighet til å håndtere gjeld. Dette kriteriet er håndtert ved å pålegge at driftsresultatet skal utgjøre minimum 5 prosent av balansen året før investeringsprosjektet settes i gang. Videre har vi lagt til grunn at bedriften er dedikert mot vekst. Dette har vi forsøkt å fange opp ved å pålegge at bedriften ikke skal ta ut utbytte (selv om den har positivt driftsresultat).

Matchingmetoden som er benyttet i effektstudien presentert nedenfor er helt analog til det som har vært beskrevet tidligere for landsdekkende innovasjonslån. Av 176 bedrifter med distriktsrettede risikolån som vi så

på var det 116 som fant en match innen en sannsynlighetsradius på 5 prosent blant populasjonen av selvfinansierende bedrifter. Tester viser at kvaliteten på matchingen er god ved at gruppene er like i gjennomsnitt, dessuten kontrollerer vi også for de overnevnte kjennetegnene i regresjonen på det matchede utvalget.

Generelt er resultatene fra sammenligningen med de selvfinansierende kvalitativt svært like som resultatene fra sammenligningen med foretak med privat bankfinansiering presentert ovenfor. Igjen finner vi en signifikant negativ koeffisient med hensyn til at gruppen av foretak med distriktsrettede risikolån har større sannsynlighet for å bli inaktiv (se koeffisient «treatment effekt» første kolonne). Dette er mindre overraskende da foretak som får risikolån, alt annet likt, vil ha større risiko enn foretak som finansierer investeringsprosjekter over egen drift. Øvrige koeffisienter må tolkes i lys av dette da gruppen med distriktsrettede risikolån vil være skjevselektert med hensyn til overlevelse. Tabellen viser at gruppene er signifikant forskjellige i forkant av at det settes i gang et investeringsprosjekt. Utvalget av bedrifter med innovasjonslån har signifikant flere bedrifter med negative driftsresultat og derav også signifikant lavere verdiskaping (se koeffisienter under «forskjell før lånet ble gitt»). Dette er ikke overraskende da tidligere analyser har vist at mange av de distriktsrettede risikolånene blir gitt til foretak med negativt driftsresultat, mens selvfinansierende foretak per definisjon vil ha positivt driftsresultat. Videre har gruppen av foretak med distriktsrettede risikolån også signifikant lavere lønnskostnader per ansatt i forkant av at lånet utbetales. Langs de øvrige kjennetegnene er det imidlertid ikke signifikante forskjeller mellom utvalgene.

Generelt ser vi en signifikant positiv trendvekst hos begge utvalgene. Videre finner at det er færre blant foretakene med distriktsrettede risikolån som har negativt driftsresultat. Dette har høyst sannsynlig å gjøre med at vi har en overlevelsesskjevhet i utvalget. Videre er det også en signifikant svakere vekst i antall sysselsatte og det samme med lønnskostnader per sysselsatt. Blant de øvrige variablene finner vi ingen signifikante forskjeller mellom gruppene.

Tabell 83 Inaktivitet og vekst hos foretak med distriktsrettede risikolån relativt til matchet kontrollgruppe med selvfinansierende foretak Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Aktiv	Neg. driftsresultat	Log salgsinntekter	Log verdiskaping	Log lønnskostnader	Ansatte	Log sum eiendeler	Lønnskostnader per ansatt
Forskjell før lånet ble gitt	0.002 (0.01)	0.224*** (0.04)	-0.005 (0.05)	-0.218*** (0.06)	-0.048 (0.05)	-0.155 (1.13)	-0.022 (0.04)	-45.458** (21.02)
Felles trend etter lån	-0.046*** (0.01)	0.109*** (0.04)	0.335*** (0.08)	0.270*** (0.07)	0.239*** (0.06)	4.365*** (1.64)	0.597*** (0.08)	104.817*** (18.04)
Treatment effekt	-0.112*** (0.03)	-0.114** (0.05)	-0.072 (0.11)	-0.046 (0.10)	-0.082 (0.08)	-5.964** (2.47)	-0.074 (0.11)	-45.105* (25.63)
F	2.394	8.442	236.083	75.943	66.716	89.814	165.024	7.903
r ²	0.108	0.118	0.784	0.657	0.747	0.763	0.755	0.283
N	1602	1438	1438	1400	1438	1438	1438	1162

Signifikans: * 90% ** 95% *** 99%. Standardfeil i parentes

Igjen studerer vi utfallene i halen av fordelingene. Her finner vi at foretakene med distriktsrettede risikolån er svakere både på 50, 75 og 95 percentilen.

Konklusjon fra effektanalyse for distriktsrettede risikolån

Sammenligningen av foretakene med distriktsrettede risikolån opp mot foretak med privat bankfinansiering og opp mot selvfinansierende foretak styrker oppfatningen om at de distriktsrettede risikolånene gis til bedrifter med betydelig risiko med et gjennomsnittlig vekstpotensial.

5.5.4. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og alternativ anvendelse av ressursene

En beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet fokuserer på bedriftsøkonomisk lønnsomhet, men inkluderer også vurderinger som involverer alle samfunnets interessenter totalt sett. Mens lønnsomhetsvurderingen for den enkelte bedriftseier knytter seg til den risikovektede kapitalavkastningen, ville den samfunnsøkonomiske vurderingen av den samme bedriften inkludere avkastningen til alle interessenter.

At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at et virkemiddel skal kunne forsvares som offentlig ordning over tid. I tillegg til at en ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom må midlene også måles opp mot avkastningen fra en alternativ anvendelse av midlene som er i stand til å oppfylle virkemiddelets mål.

Det finnes flere innfallsvinkler til å beregne ordningenes samfunnsøkonomisk lønnsomhet som alle gir samme resultat. I vår presentasjon av beregningene har vi valgt en oppstrømstilnærming. Denne fremgangsmåten er nærmere beskrevet i kapittel 4.5.4. Vi følger strømmen av kapitalen hele veien fra den blir lånt ut til Innovasjon Norge fra Norges Bank til den genererer inntekter fra investeringer i bedriften som mottar lånefinansiering fra Innovasjon Norge. I korte trekk inngår det her fire elementer

1. Renteinntekter til Norges Bank fra utlån til Innovasjon Norge
2. Nettoavkastningen til Innovasjon Norges bankvirksomhet
3. Nettoavkastningen knyttet til bedriftens investeringsprosjekt, i form av avkastning på eiernes kapital og lønn til arbeidstakerne (vektet for Innovasjon Norges andel av finansieringen).
4. Andre eksterne effekter fra lånevirksomheten

Logikken her er at man beregner nettoavkastningen som en krone gir i hvert av leddene. Unntaket her er punkt fire som vurderes på et mer overordnet nivå uten å tallfeste størrelsene. Beregningene er utført slik at man kan summere de ulike prosentpoengene. Summen av delkomponentene vil angi den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen til ordningen.

Avkastning til Innovasjon Norges kreditorer

Tilsvarende i kapittel 4.5.4 presenterer vi avkastningen som tilfaller Norges bank i tabellen under. Tabellen nedenfor viser hvordan disse midlene fordeles mellom renter på lån til Norges bank og innlånsprovisjon til staten. Ettersom lånefinansieringssiden av landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån er identisk er det naturlig at de ikke avviker her.

Tabell 84 Beregning av avkastning til kreditorer fra Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån, gjennomsnitt for perioden 2005-2012

Innovasjon Norges kreditorer	Landsdekkende innovasjonslån	Distriktsrettede risikolån
Avkastning Norges Bank*	2.8 %	2.8 %
Innlånsprovisjon til staten	0.4 %	0.4 %
Sum avkastning kreditor	3.2 %	3.2 %

Avkastning fra Innovasjon Norges bankvirksomhet

Vi har beregnet avkastningen til bankvirksomheten knyttet til innovasjon- og risikolånene ved hjelp av Innovasjon Norges delregnskaper. Innovasjon Norge opererer kun med et skille mellom landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån for årene 2010 til 2012. De andre årene rapporteres det felles for ordningene. Vår tilnærming til dette er at vi beregner kostnadene til de ordningene sett under ett. Vi vet imidlertid at tradisjonelt har tapsnedskrivningene på porteføljen med distriktsrettede risikolån vært lavere. Tapsrisikoen til porteføljen med distriktsrettede risikolån var ved utgangen av 2012 vurdert til å være 27 prosent versus 31 prosent for de landsdekkende innovasjonslånene. Denne forskjellen mellom ordningene tar vi høyde for i beregningene ved å oppskalere tapsnedskrivningene til landsdekkende innovasjonslån med en faktor på 1.04 i forhold til snittberegningen for de to ordningene sett under ett. Tilsvarende nedjusterer vi tapsnedskrivningene for den distriktsrette risikolånordningen med en faktor på 0.96. Når det gjelder driftskostnader viser tallene for årene 2010 til 2012 at disse er svært like for de to ordningene. Her er det derfor ikke behov for individuelle justeringer mellom ordningene.

Som tabellen nedenfor viser har vi beregnet avkastningen for Innovasjon Norge ved å beregne utlånsmarginen til Innovasjon Norge per krone utlån og trekke fra driftskostnader og tap. Siden eventuelle tap ved risikolån- og garantiordningene skal dekkes av statens midler, som er innhentet gjennom skattesystemet, innebærer det at man må ta hensyn til effektivitetstapet som følger av skattekilen samt administrasjonskostnader tilknyttet inndragning og forvaltning (såkalt Social cost of public funds). Her opererer Finansdepartementet med et påslag på 20 prosent. Dette ligger også til grunn for våre beregninger. Dersom ordningen går med underskudd, etter fratrukket driftskostnader og tap, skal underskuddet oppjusteres med «skattekostnaden» som påløper fordi underskuddet må dekkes over skatteseddelen. Dette er tilfellet for risikolåneordningene som begge har betydelige tapsnedskrivninger. Denne faktoren bidrar med å trekke ned avkastningen til utlånsvirksomheten med 0,8 prosentpoeng.

Tabellen nedenfor viser at utlånsvirksomheten knyttet til landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån i regi av Innovasjon Norge isolert sett gir en meravkastning per år på 0.6 prosent. Beregningen er et gjennomsnitt av hvert av årene for perioden 2005 til 2012. Vi har valgt å ikke ta hensyn til periodiseringeffekter, dvs. vekting av det enkelte år mht. ressursenes alternativavkastning over tid. Grunnen til dette er at periodiseringen av eventuelle dårlige og gode år, såfremt det ikke er en entydig trend i utviklingen, ikke er viktig med hensyn til ordningenes forventede fremtidige lønnsomhet.

Tabellen viser at begge ordningene har betydelige underskudd til tross for relativt høye rentemarginer. Som forventet er det store tapsnedskrivninger. I tillegg bidrar imidlertid høye driftskostnader til at ordningene isolert sett går i minus. Det isolerte underskuddet fra driften av låneordningene blir derfor betydelig for begge ordningene. Underskuddet er noe mindre på den distriktsrettede ordningen på grunn av mindre tap. For at

ordningen skal bli samfunnsøkonomisk lønnsom er man derfor avhengig av at bedriftene som får lån fra ordningene har høy meravkastning på lånene de får.

Tabell 85 Beregning av isolert avkastning fra Innovasjon Norges utlånsaktivitet knyttet til landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån, gjennomsnitt for perioden 2005-2012 Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Innovasjon Norges virksomhet	Landsdekkende innovasjonslån	Distriktsrettede risikolån
Utlånsmargin	3.2 %	3.2 %
Driftskostnader per utlånte krone	-2.8 %	-2.8 %
Tapsnedskrivning i prosent av bruttoulån	-4.4 %	-4.1 %
Justering av underskudd for "skattetap" (20%)	-0.8 %	-0.8 %
Netto avkastning IN	-4.8 %	-4.5 %

Meravkastning hos bedriftene som får lån

For å beregne hvor stor den samfunnsøkonomiske gevinsten er må vi også vurdere hvor stor meravkastning bedriftene evner å skape på lånekapitalen utover renten de må betale til Innovasjon Norge. Dette beregner vi ved å se på kapitalrentabilitet korrigert for finanskostnader (inkl. rentekostnader til Innovasjon Norge) for alle foretakene med hhv. landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån som det finnes tilgjengelige regnskapsdata for.

Vi ser da på vektet kapitalrentabilitet for utvalget av bedrifter som fikk utbetalt lån i perioden 2004-2009 over hele den tilgjengelige perioden etter at lånet ble innvilget. Beregningen er gjennomført ved å summere ordinært resultat før skatt for hele porteføljen i perioden etter at lånet ble innvilget for deretter å dele dette på sum eiendeler i porteføljen over samme periode. Fra dette finner vi at den gjennomsnittlige årlige kapitalrentabiliteten for porteføljen av bedrifter med henholdsvis distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån har vært -0.6 prosent og -8.4 prosent for de bedriftene som fikk utbetalt lån i perioden 2004-2009⁴⁷. Grunnen til at avkastningstallene blir negative er fordi porteføljen sett under ett går med underskudd. Resultatene er robuste også når vi ser på uvektet gjennomsnitt, trimmede gjennomsnitt og median. Dette forteller oss at de ikke er noen store enkeltelskaper som driver resultatene. For 2004-porteføljen vil man kun inkludere avkastningen på kapitalen inntil åtte år etter at lånet ble gitt, mens det for 2009-porteføljen kun inkluderer 3 år. Til en viss grad skulle man forvente en J-kurve for innovasjonslån i den forstand at resultatene på driften er svakere i perioden hvor man utvikler prosjektet for deretter at resultatene tar seg kraftig opp i den grad prosjektet lykkes. Spørsmålet er om vi har tilstrekkelig med tid i etterkant til å fange opp hvorvidt prosjektet blir en suksess. Her vil det nok varierer betydelig fra prosjekt til prosjekt, og vi har ikke noe godt fasitsvar. En finansiell tilnærming til problemet sier oss imidlertid at jo lenger perioden med svake resultater er, jo større må den eventuelle suksessen være for at prosjektet skal gå å pluss. Grafene som ble presentert i forbindelse med effektstudien av hhv. de landsdekkende innovasjonslån og de distriktsrettede risikolånene tyder på at lønnsomheten generelt er svak og særlig blant porteføljen av landsdekkende innovasjonslån.

⁴⁷ Beregningene er basert på bokførte verdier av sum eiendeler. Generelt vil bokførte verdier være underdrevet hvilket vil føre til at avkastningstall blir overdrevet i både positiv eller negativ retning. Ettersom vi ser på et utvalg av relativt unge bedrifter hvor lånefinansiering også utgjør en betydelig andel av balansen vil dette problemet være mindre ettersom disse faktorene bidrar til en mer riktig verdsetting av balansen.

Utover kapitalrentabiliteten er det også slik at risikolånene kan ha bidratt til at arbeidskraften er blitt mer produktiv i bedriften. Denne effekten må også regnes med. Fra effektanalysen i forrige kapittel hvor vi sammenlignet mot foretak med privat bankfinansiering fant vi signifikante resultater for at lønnskostnader per ansatt for foretakene med landsdekkende innovasjonslån i snitt økte med 110 000 kroner per ansatt i perioden etter at bedriften fikk lån (standardfeil +/- 65 000). Tilsvarende fant vi en gjennomsnittlig økning på 76 000 kroner per ansatt i bedrifter med distriktsrettede risikolån (standardfeil +/- 45 000). Her må vi presisere at det knytter seg stor usikkerhet til disse estimatene og at vi også vil presentere resultatene pluss/minus standardfeilen på estimatene.

Fra effektundersøkelsen fant vi ingen indikasjon på økning i antall ansatte. Vi kan derfor beregne totaleffekten ved å ta utgangspunkt i antall ansatte i innvilgningsåret. Dette tallet må imidlertid justeres for at omlag en fjerdedel av bedriftene blir inaktive. Ved å multiplisere antall ansatte med økningen i lønnskostnader per ansatt, justert for at noen av bedriftene forsvinner, finner vi totaleffekten for bedriften av økt kapital. Ved deretter å dele på brutto utlån finner vi et anslag på den meravkastningen på arbeidskraften som er skapt.

For å kunne gjøre beregningen må vi gjøre noen antagelser. Dersom innovasjonslånet eller risikolånet utgjorde mer enn 20 prosent av balansen før foretaket fikk lån har vi antatt full sysselsettingseffekt. Dersom lånet utgjorde mindre enn 20 prosent av balansen har vi vektet effekten med hensyn til lånets andel av balansen. Fra denne beregningen finner vi en lønnskostnadseffekt på 10.0 prosentpoeng per år per utlånskroner for de landsdekkende innovasjonslånene, og tilsvarende 12.0 prosentpoeng for de distriktsrettede risikolånene. Grunnen til at meravkastningen på arbeidskraften er større for de distriktsrettede risikolånene til tross for at effekten per sysselsatt er mindre følger av at det er færre lånekroner per sysselsatt blant bedriftene med distriktsrettede risikolån. Resultatene rapporteres i tabellen nedenfor. Ved å anvende standardfeilen til estimatene for lønnskostnader per ansatt fra effektundersøkelsen finner vi at anslaget for de landsdekkende innovasjonslånene fra meravkastningen på arbeidskraften opererer innen et intervall fra 4.1 til 15.9 prosentpoeng, mens anslaget for den distriktsrettede varierer mellom 4.9 og 19.2 prosentpoeng per år.

Bedriftenes meravkastning per krone lånt fra Innovasjon Norge blir da summen av kapitalrentabiliteten utover finanskostnaden og meravkastningen på arbeidskraften. Dette er fremstilt i tabellen nedenfor.

Tabell 86 Beregning av bedriftenes meravkastning fra Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån, gjennomsnitt for perioden 2005-2012 Kilde: Innovasjon Norge og Menon

	Landsdekkende innovasjonslån	Distriktsrettede risikolån
Kapitalrentabilitet eks. finanskost	-8.40 %	-0.60 %
Meravkastning arbeidskraft	10.00 %	12.00 %
Sum	1.60 %	11.40 %

Andre eksterne nytteeffekter av ordningene

Utover de overnevnte lønnsomhetskomponentene finnes det også mer eksterne nytteeffekter av ordningene som er vanskeligere å måle kvantitativt. Risikolånprosjektene generelt, og landsdekkende innovasjonslån spesielt, er rettet mot prosjekter med høy innovasjonsgrad. I den grad innovasjonen retter seg mot nye typer produkter som blir omsatt på markedet er dette et solid tegn på at produktet bidrar til å øke samfunnets konsumentoverskudd. Denne effekten er vanskelig å måle kvantitativt, men kan belyses med hensyn til i hvilken grad prosjektene med produktinnovasjoner har blitt omsatt i markedet. Et modererende element her er at mange av prosjektene retter seg mot internasjonale markeder. Det er et spørsmål om Norge skal ta inn

utenlandske kunders konsumentoverskudd i sin samfunnsøkonomiske nyttefunksjon. Vi har derfor ikke tatt dette forholdet med videre inn i beregningene.

Det er også vanlig å argumentere at selv om innovasjonsprosjekter ikke lykkes i det konkrete tilfellet som blir finansiert av Innovasjon Norge vil kunnskapen som genereres anvendes og foredles av de samme menneskene i nye prosjekter. Ordningene kan også bidra til en gründermentalitet i næringslivet. Det synes sannsynlig at slike mekanismer gir positive eksterne effekter av innovasjonsstøttede prosjekter på sikt. Disse effektene er imidlertid ytterst vanskelig å dokumentere, og vi er usikre på størrelsen av de målt opp mot skattebetalernes ressurser som forbrukes i forbindelse med mislykkede prosjekter.

For den distriktsrettede risikolånordningen er det også sannsynlige fordelingsvirkninger ved at ordningen bidrar til å opprettholde næringsvirksomhet og sysselsetting i distriktene. Fra intervjuene med de kredittansvarlig ved distriktskontorene til Innovasjon Norge kom det frem at man ofte kombinerte distriktsrettede risikolån med ordinære banklån fordi det ikke fantes tilstrekkelig med pantesikkerhet i bedriften til å kunne fullfinansiere virksomheten. Effekstudien viser at det blant bedriftene som overlever er betydelig vekst både i salgsinntekter og lønnskostnader, men ikke i antall ansatte. Et interessant spørsmål er imidlertid om disse ansatte ville ha blitt arbeidsløse dersom ikke bedriften hadde kunnet gjennomføre prosjekter som fører til vekst. Basert på spørreundersøkelsen vet vi at 62 prosent av bedriftene rapporterer at addisjonaliteten på risikolånene er høy. I den grad de som arbeider i disse bedriftene heller ikke hadde hatt alternativ sysselsetting kan man argumentere for at risikolånene er et viktig både for å opprettholde sysselsettingen i distriktene samt å øke produktiviteten på den. Disse effektene lar seg vanskelig kvantifisere og inkludere i et regnestykke om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Et viktig poeng er imidlertid at distriktsdimensjonen er tatt inn i effektanalysen ved at foretakene med distriktsrettede risikolån er sammenlignet med andre foretak lokalisert innen samme distriktpolitiske virkeområde. I den grad bedriftene i distriktene har lavere vekst i utgangspunktet så tas dette hensyn til i sammenligningen.

Dersom søknadsprosessen til Innovasjon Norge er mer omfattende enn det private banker har kan det være en kostnad i forhold til de lavrisikolånene som Innovasjon Norge tilbyr. Fra spørreundersøkelsen går det frem at søknadsprosessen om lavrisikolån ikke anses som betydelig mer ressurskrevende fra bedriftens side sammenlignet med alternativ privat bankfinansiering.

Samfunnsøkonomisk avkastning

Tabellen nedenfor fremstiller den samlede vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til risikolåneordningene. Regnestykket er på beregningene og vurderingene ovenfor, og summerer meravkastningen som skapes på kapitalen i hvert ledd. Når man justerer for gjennomsnittlig prisvekst i perioden 2005-2012 ender vi opp med en samfunnsøkonomisk avkastning for landsdekkende innovasjonslån på null, og når man trekker fra den gjennomsnittlige prisveksten får man en realavkastning på -1,9 prosent. At ordningen kommer ut med negativ avkastning skyldes to forhold: 1) høye driftskostnader og tapsnedskrivninger knyttet til ordningen hos Innovasjon Norge og 2) røde resultat i bedriftene. Disse to faktorene er nødvendigvis også tett knyttet sammen. En mulig innvending til analysen vil være at det negative fortegnet skyldes at vi har sett på for kort tidshorisont til å fange opp resultatene fra innovasjonsprosjektene. På den annen side viser separate fremstillinger av den enkelte årgang at man heller ikke har særlige resultater å vise til på lengre sikt.

Når det gjelder den distriktsrettede risikolånordningen kommer den ut med en samfunnsøkonomisk avkastning på 8.2 prosent per år. Grunnen til at denne ordningen kommer godt ut sammenlignet med landsdekkende innovasjonslån er fordi kapitalavkastningen i bedriftene med distriktsrettede risikolån er betydelig bedre. Det

vil si at for porteføljen av bedrifter med distriktsrettede risikolån så var avkastningen tilnærmet null, mens for porteføljen av innovasjonslånsbedrifter var betydelig negativ.

Tabell 87 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet for risikolåneordningene (avkastning som andel av brutto utlån) Kilde: Innovasjon Norge og Menon

Avkastning som andel av brutto utlån	Landsdekkende innovasjonslån	Distriktsrettede risikolån
Innovasjon Norges kreditorer	3,2 %	3,2 %
Innovasjon Norges bankvirksomhet	-4,8 %	-4,5 %
Bedriftenes meravkastning	1,6 %	11,4 %
Sum samfunnsøkonomisk avkastning	0,0 %	10,1 %
Gjennomsnittlig prisvekst (2005-2012)	1,9 %	1,9 %
Realavkastning risikolåneordninger	-1,9 %	8,2 %

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

For å foreta en nytte-kostnadsanalyse trengs det å settes en referansebane å analysere ut ifra. I Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser angis det at avkastningskravet til offentlige tiltak kan sammenlignes med avkastningen på investeringer i privat sektor, som er en veid kombinasjon av egenkapital og gjeld (total kapitalavkastningskravet = WACC). I veilederen legger de til grunn et reelt avkastningskrav på 4 prosent for offentlige tiltak. Dersom tiltaket har store faste kostnader eller er konjunkturfølsomt i etterspørselen så bør man øke avkastningskravet. Finanskrisen førte til økt etterspørsel etter lånekapital fra Innovasjon Norge, men ettersom det er lett å skalere opp og ned tilbudet er dette ikke relevant i denne sammenheng. Et viktig poeng er imidlertid at kostnadene knyttet til låneordningene er konjunkturfølsom i den grad at tapene knyttet til utlån er sykliske.

Avkastningen for landsdekkende innovasjonslån er negativ, mens avkastningen til den distriktsrettede risikolåneordningen kommer ut med en realavkastning på 8.2 prosent, hvilket er betydelig høyere enn realavkastningen på offentlige tiltak på 4 prosent.

Addisjonaliteten er høy både for de landsdekkende innovasjonslånene og for de distriktsrettede risikolånene. Dette innebærer at prosjektene ikke hadde blitt gjennomført, i hvert fall i ikke i samme skala, som det de er blitt med finansiering fra Innovasjon Norge. Våre resultater tyder i så fall på at innovasjonslånene har bidratt til å gjennomføre prosjekter som i snitt ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, mens det motsatte er tilfellet for de distriktsrettede risikolånene.

Vi tar forbehold om at det knytter seg store usikkerhetsmomenter til beregningene knyttet til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til ordningene. Et av de største usikkerhetsmomentene knytter seg til at det kan ligge potensielle tapsbomber i porteføljen som vil kunne påvirke lønnsomheten til ordningene betydelig. Vi legger til grunn i vår analysen at tapsnedskrivningene vi har observert i perioden 2004-2012 er representative for nivået på tapsavsetninger også for fremtiden.

Den andre store usikkerhetsmomentet knytter seg til målingen av meravkastningen i bedriftene. For det første er det alltid usikkerhet knyttet til punktestimater fra effektstudier. Denne usikkerheten har vi synliggjort ved å også rapportere intervallet som estimatet befinner seg innenfor pluss/minus et standardavvik. Eksempelvis, dersom den nedre grensen til meravkastningen til arbeidskraften fra distriktsrettede risikolån er den reelle så vil dette redusere avkastningen til ordningen med 7 prosentpoeng. Et slikt resultat ville medført at

avkastningen til den distriktsrettede risikolånordningen ville falt under et avkastningskrav på offentlige virkemidler på 4 prosent. Tilsvarende, dersom meravkastningen på arbeidskraften for de landsdekkende innovasjonslånene faktisk var et standardavvik høyere så ville ordningen blitt vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsom på marginen. Vår innstilling til dette er at man må ta utgangspunktet i estimatene som kommer ut av analysene. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til estimer, men punkttestimatet angir det mest sannsynlige utfallet i midten av intervallet. En tommelfingerregel angir at det er to tredjedelers sannsynlighet for at punkttestimatet befinner seg innenfor et intervall på pluss/minus en standardfeil. Dette innebærer at det er om lag en sjettedels sannsynlighet for at punkttestimatet er høyere enn estimatet pluss en standardfeil, og tilsvarende en sjettedels sannsynlighet for at punkttestimatet er lavere enn estimatet minus en standardfeil. Ettersom ordningen med landsdekkende innovasjonslån ville blitt vurdert som lønnsom på marginen innenfor et intervall på pluss et standardavvik tilsier dette at det er en sjettedels sannsynlighet for at den er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Det er også forhold som ikke har vært målt i effektstudien. For det første er det et iboende problem at man sjeldent vet om man har hatt en tilstrekkelig lang nok horisont til å vurdere effekten. Dette er diskutert tidligere. På den ene siden så ser vi få tegn til at lønnsomheten tar seg opp selv for de porteføljene vi kan måle inntil åtte år. På den annen side så må det anses som et kvalitetstegn at mange bedrifter har røde tall i mange år uten at eierne deres gir de opp.

Videre har ikke studien vår fanget opp eventuelle bedriftssalg, og den merverdien som dette har gitt de opprinnelige eierne basert på forventninger om fremtidig avkastning. Det er eksempler på bedrifter som har oppnådd svært høy verdsetting i markedet uten at dette synes i regnskapstallene. For eksempel kan det knyttes til milepæler i forbindelse med teknologiutvikling som ikke kan observeres fra regnskapsdata.

Et stort salg i milliardklassen vil i utgangspunktet være tilstrekkelig til å legitimere låneordningen. En slik konklusjon følger imidlertid med noen bibetingelser. Særlig et det et spørsmål om lånet var addisjonalt for de mest suksessrike bedriftene. En ad-hoc analyse på en utvalgt bedrift som ble solgt for et stort beløp tyder på at denne bedriften ikke hadde problemer med å få inn eksterne eiere. Videre var det slik at i dette tilfellet var eieren selv også bemedlet i utgangspunktet. Dette peker i retning av at lånet fra Innovasjon Norge ikke var utløsende for dette prosjektet.

Våre konklusjoner baserer seg imidlertid ikke på slike enkeltstående vurderinger. Man må også være klar over at en markedsprising er den neddiskonterte summen av alle fremtidige utbytter. Inntjeningen fra salget må derfor fordeles over mange år. Videre er det slik at i den grad selskapet blir solgt til en annen norsk aktør vil det kun være snakk om en omfordeling av midler. I den grad foretaket blir solgt til en annen norsk aktør og selskapet deretter ikke evner å innfri til potensialet som ligger i prisingen så vil ikke et salg i seg selv bety at prosjektet er en suksess.

Vil vi forøvrig legge til at sammenligningen mot venture-porteføljebedrifter, hvis utvikling er spisset mot salg, viser at venturebedriftene normalt har en sterk vekst i eksempelvis salgsinntekter. En manuell gjennomgang av utvalgte case viser også at selskapene som evaluator vet har fått høy verdsetting i markedet også har hatt sterk vekst i eksempelvis salgsinntekter. Vekst og verdsetting er derfor normalt to positivt samvarierende variabler. Svak vekst indikerer normalt lav markedsverdi. Videre er det slik at vi heller ikke har kontrollert for eventuelle salg i kontrollgruppen. Dersom vi skulle kontrollert for dette hos Innovasjon Norge, burde vi også gjort det i kontrollgruppen.

Vurdering av alternative ordninger

I henhold til kriteriene for god virkemiddelbruk skal det også gjøres en vurdering om det finnes alternative offentlige tiltak som søker å løse samme utfordringer i kapitalmarkedet som kan gi en bedre samfunnsøkonomisk avkastning enn landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån. Vurderingen som gjøres vil være på et mer overordnet nivå uten å gå i detalj knyttet til den samfunnsøkonomiske nytten av alternative ordninger.

Landsdekkende innovasjonslån er et virkemiddel som retter seg mot et segment av bedrifter hvor man vanligvis kun finner egenkapitalinvestorer. Tidligere analyser viser at landsdekkende innovasjonslån ofte gis til bedrifter som også har finansiering fra venturefond. To offentlig eide virkemidler som allerede eksisterer i dag er Investinor og Argentum. Det er naturlig å sammenligne med disse to virkemidlene fordi de har om lag det samme kostnadsnivået som forvaltningen av risikolånordningene. Investinor er også en relevant sammenligning for den distriktsrettede risikolånordningen ettersom man kan pålegge fondet å ha en distriktpolitisk investeringsprofil.

Investinor er et fond som gjør direkteinvesteringer i tidligfasebedrifter. En stor forskjell fra de landsdekkende innovasjonslånene er at Investinor går inn med egenkapital. Argentum er et fond-i-fond som investerer hovedsakelig i fond med porteføljer med mer modne bedrifter, men også i tidligfasefond.

En forskjell mellom Investinor og risikolåneordningene er at sistnevnte har et betydelig større nedslagsfelt med hensyn til antall foretak som får lånefinansiering versus antall foretak som får egenkapitalinvesteringer. Således er en fond-i-fond løsning slik som Argentum mer egnet til å finansiere et større antall bedrifter gjennom å styrke den generelle tilgangen på venturekapital i markedet. Fordelen med disse egenkapitalordningene er at man som egenkapitalinvestor, enten direkte slik som Investinor eller indirekte slik som Argentum, gjør en grundigere vurdering av oppsiden knyttet til hver enkel virksomhet man finansierer sammenlignet med hva en kredittinstitusjon har mulighet eller incentiver til å gjøre. Ettersom risikolåneordningene retter seg mot prosjekter med høy risiko er det naturlig at det gjøres grundige vurderinger i forkant for på denne måten å redusere risikoen for tap. Dette er kompliserte vurderinger som krever mye ressurser.

Når det er sagt er avkastningen på fond som investerer i bedrifter i venturefasen tradisjonelt lav. Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig avkastning for fond innen ulike segmenter av tidligfasebedrifter. Landsdekkende innovasjonslån passer typisk til segmentet som heter later stage venture hvor bedriften allerede har en positiv kontantstrøm. Her ser vi at den langsiktige avkastningen til alle fond sett under ett har vært 2.8 prosent per år. Praksis viser også at mange av foretakene som har fått lån har vært i early stage, typisk foretak med negativ kontantstrøm. Her har avkastningen vært minus 1 prosentpoeng per år i snitt. Porteføljen av foretak med innovasjonslån synes å være en blanding av disse to kategoriene av bedrifter. Dersom man antar halvparten av hver vil dette tilsvare en vektet avkastning på 0.7 prosentpoeng per år.

Dersom man tar hensyn til at dette vil være virkemidler finansiert over skatteseddelen må man også beregne et skattetap på 20 prosent av beløpet som staten går inn med. Dette er en engangsjustering, men vil bidra til å redusere avkastningen ytterligere. Legger man til grunn historisk gjennomsnittlig avkastning innen venture (0.7 prosent) og antar samme meravkastning hos bedriftene som hos foretakene med Innovasjonslån (1.6 prosent) vil dette gi en positiv realavkastning på 0.4 prosent. Dette er godt under et realavkastningskrav på 4 prosent, men likevel noe høyere enn det man synes å oppnå via innovasjonslånsordningen.

Tabell 88 Europeiske fond. Årlig netto pooled internrente (IRR) fra etablering til 31.12.2011 ("funds formed 1980-2011")
Kilde: The European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA)

Fondets fase	Antall fond	Pooled IRR
Early Stage	459	-1.0
Later Stage	120	2.8
Balanced	191	4.0
All venture	770	1.5

6. Evaluering av garantiordningene

6.1. Om garantier

Innovasjon Norges garantier gis til gründere og vekstbedrifter som har problemer med å skaffe seg driftskreditt eller investeringslån hos sin bankforbindelse på grunn av manglende pantesikkerhet eller stor risiko knyttet til økonomisk utvikling i fremtiden. En garanti fra Innovasjon Norge skal bidra til å bedre finansieringsmulighetene hos banker for bedrifter som er i en slik situasjon.

Målet med garantien er å bidra til at banker vil innvilge lån og driftskreditter til gründere og vekstbedrifter som mangler pantesikkerhet. En garanti kan være viktig for realiseringen av planer eller prosjekter en bedrift har, og som i en periode kan være kapitalkrevende. Normal løpetid for garantier er 3 år, betydelig kortere enn innovasjonslån og distriktsrettede risikolån.

Ifølge Innovasjon Norge kan garantier gis til prosjekter som handler om etablering, nyskaping, internasjonalisering, vekst og utvikling. Målgruppen er primært gründere og vekstbedrifter i en tidlig fase; yngre enn 5 år. Det stilles krav om god fremtidig gjeldsbetjeningsevne. Garantiene er i praksis en sidesikkerhet som stilles overfor bedriftens lokale bankforbindelse for at banken skal kunne innvilge driftskreditt eller investeringslån.

Garantier stilles i form av simple tapsgarantier overfor långivende bank, og normalt garanteres det for inntil 50 prosent av eventuelt tap. En simpel tapsgaranti på 50 prosent innebærer at Innovasjon Norge og långiver deler tapet på kreditten likt etter at alle andre eventuelle sikkerheter er realisert. Sagt med andre ord: En simpel garanti innebærer at kreditor ved et eventuelt mislighold først må søke dekning hos virksomheten det garanteres for, og garantistillers ansvar begrenses til det som ikke kan drives inn her. Dette i motsetning til en selvskyldnargaranti som innebærer at kreditor ved mislighold kan gå direkte på garantisten (Innovasjon Norge). Unntaksvis aksepteres det inntil 75 % tapsgaranti etter avtale med kredittdirektør. Det betales normalt en årlig provisjon på minimum 1 prosent av garantiansvaret.

Fra 1. januar 2012 ble Innovasjon Norge gitt mulighet til også å tilby distriktsrettede garantier på oppdrag fra fylkeskommunene. Målet er å gi Innovasjon Norge større fleksibilitet når de lager finansieringsløsninger for bedriftene. Den distriktsrettede garantiordningen finansieres innenfor eksisterende rammer for tilskudd og distriktsrettede risikolån, og må forvaltes i henhold til EØS-reglene om bagatellmessig støtte.

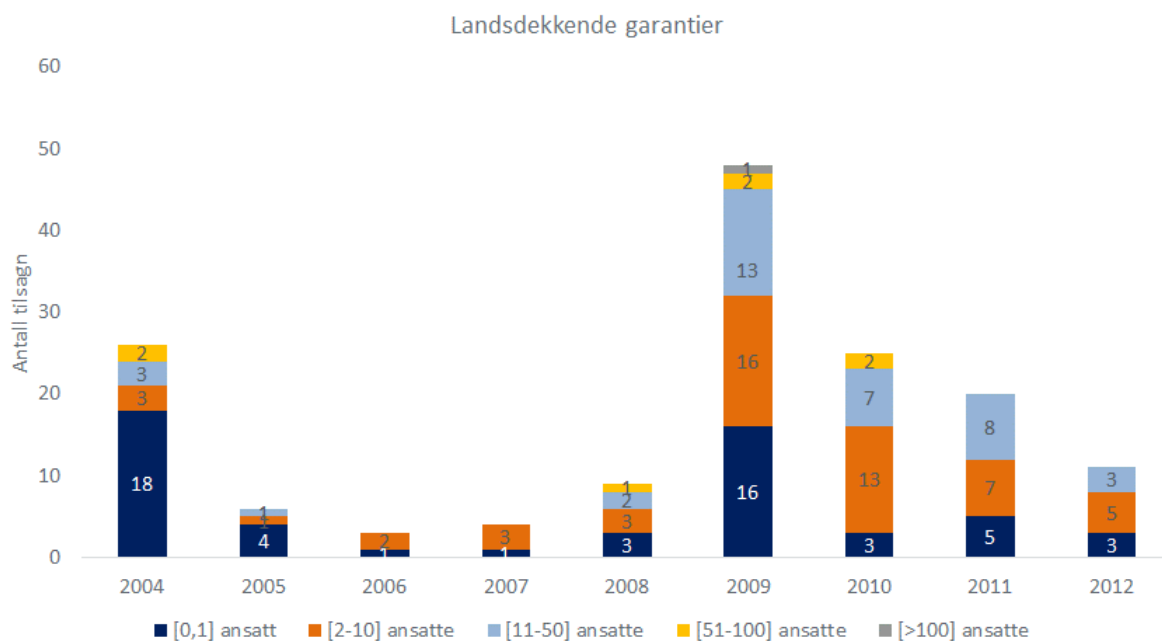
6.2. Oversikt over garantiordningene

I statsbudsjettet for 2013 var ny tilsagnsramme på garantier fra NHD på 40 millioner kroner. Til sammen et samlet ansvar som ikke må overstige 178 mill. kroner.⁴⁸

Figuren viser at landsdekkende garantier var lite brukt i perioden 2005 til 2008 med om lag 5 tilsagn per år, mens det var om lag 50 bedrifter som fikk landsdekkende garantier fra Innovasjon Norge i 2009. I perioden etter finanskrisen ser vi også at antallet garantier har blitt redusert. Noe av den sterke nedgangen i 2012 kan også skyldes at ordningen med distriktsrettede garantier ble lansert. Ser man de siste årene er garantiene jevnt fordelt blant foretak med hhv. 1, 2-10 og 11-50 ansatte.

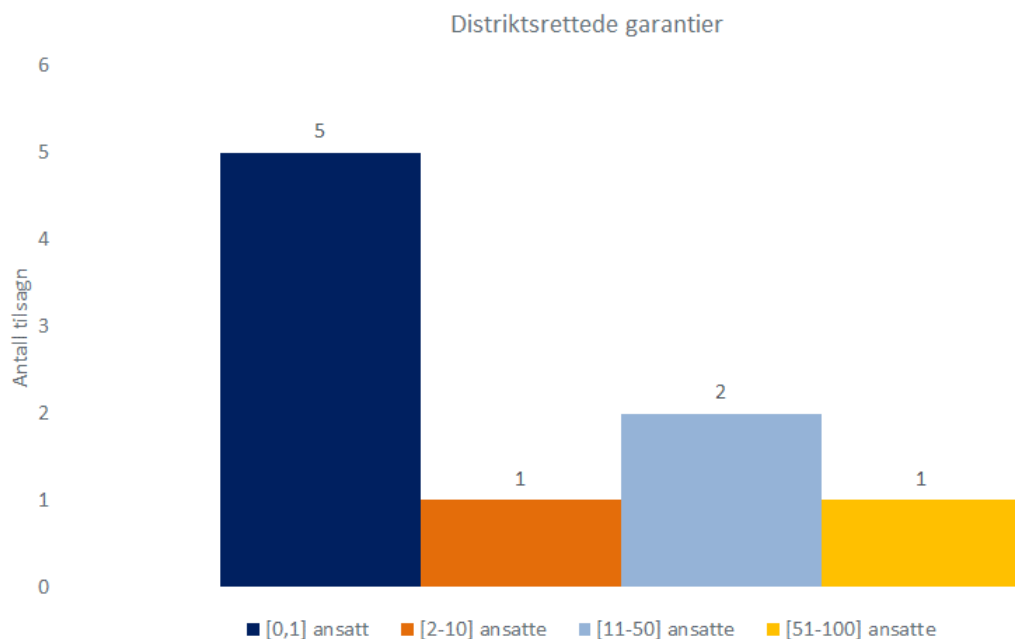
⁴⁸ http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2013/dokumenter/pdf/nhd.pdf

Figur 52 Antall tilsagn landsdekkende garantier over tid fordelt på størrelseskategori ansatte Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Ordningen med distriktsrettede garantier ble opprettet i 2012. Til sammen ble det gitt 9 garantier hvorav 5 var til foretak med 1 ansatt og de øvrige 4 fordelt på ulike størrelsesgrupper inkludert et foretak i kategorien 51-100 ansatte.

Figur 53 Antall tilsagn distriktsrettede garantier fordelt på størrelseskategori ansatte (2012) Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



6.3. Evaluering av ordningens relevans

Innovasjon Norges garantier ligner i stor grad på innovasjonslånene og risikolånene. For alle tre ordninger stiller staten seg villig til å ta ansvar for en betydelig del av risikoen i et prosjekt gjennom å sette av kapital i et tapsfond som tillater at lånet skrives ned med en prosentandel dersom prosjektet skulle feile.

Forskjellene ligger for det første i at garantier krever at det er etablert en bankforbindelse som yter den faktiske kreditten til kunden. Som vist i forrige kapittel er det i mange tilfeller ikke etablert et samarbeid med bank i tilknytning til innovasjons og risikolånene. For det andre kan garantier i større grad gis i forbindelse med regulær drift. Det stilles med andre ord mindre krav til innovasjon og investering i tilknytning til selve finansieringen. Under finanskrisen fikk Innovasjon Norge lov til å også bidra med kreditter for ren kapitalstyrking, noe som i realiteten er det samme som driftsrelaterte kreditter. I en normalsituasjon skal derimot lånene ikke gå til dette formålet. For det tredje har Innovasjon Norge nedfelt i sin policy at garantier skal rettes mot gründere og vekstbedrifter. Målgruppen er primært gründere og vekstbedrifter i en tidlig fase; yngre enn 5 år. I praksis har det vist seg at de landsdekkende innovasjonslånene og til en viss grad også de distriktsrettede risikolånene også rettes mot slike bedrifter.

6.3.1. Det samfunnsøkonomiske argumentet bak ordningen

Det samfunnsøkonomiske rasjonalet bak Innovasjon Norges garantiordninger samsvarer i stor grad med argumentasjonen bak risikolåneordningene. Garantiene er i likhet med risikolånene ordninger med en statsstøttekomponent knyttet til avsetningene til tapsfond. Avviket knytter seg til at garantiene ikke nødvendigvis må relateres til et nytt investeringsprosjekt med en forutsatt innovasjonsgrad. Garantiene kan også anvendes til å finansiere drift.

I lys av at ordningene knytter seg til de samme samfunnsøkonomiske utfordringene som risikolånene, velger vi å ikke gå igjennom de ulike formene for markedssvikt som ordningene skal korrigere for. Vi henviser i denne sammenheng til kapittel 5.3.1.

6.3.2. Næringslivets faktiske behov for ordningene

I perioden 2004 til 2012 har Innovasjon Norge registrert 276 søknader om garantier. Av disse ble 169 innvilget, 65 avslått og 42 enten trukket eller returnert. Det ble i alt innvilget garantier på 438 millioner kroner⁴⁹. 94 millioner kroner har blitt annullert eller ikke benyttet av låntaker. Bakgrunnen for annulleringen er ikke studert videre.

42 søknader har blitt trukket eller returnert til søkeren i løpet av denne perioden. Disse søknadene er utelatt i de videre analysene da vi ikke kjenner bakgrunnen for hvorfor søknadene er returnert eller trukket. Fra Innovasjon Norges hold hevdes det at dette typisk er søknader som åpenbart ikke kvalifiserer for ordningen og

⁴⁹ Her ligger til grunn en antagelse om at lånene som er innvilget de tre siste årene vil bli utbetalt.

at de returneres eller oppfordres om å trekkes uten behov for grundigere vurdering hos Innovasjon Norge. For søknadene som er avslått stiller imidlertid situasjonen seg annerledes. Dette er søknader som er relevant for ordningen og som har fått en grundig saksbehandling hos Innovasjon Norge, men som likevel ikke blir gitt tilsagn.

Tabell 89 Antall søknader, innvilget beløp og annullert beløp etter leveransestatus på søknad Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase

Leveransestatus	Antall søknader	Innvilget beløp	Annullert beløp
Avslått	65	-	-
Innvilget	169	438 427 500	94 275 000
Returnert	24	-	-
Trukket	18	-	-
Totalt	276	438 427 500	94 275 000

Fordeler man søknadsmassen på distriktsrettede og landsdekkende garantier har Innovasjon Norge i perioden 2004 til 2012 mottatt i alt 14 distriktsrettede og 262 søknader på landsdekkende garantier. Årsaken til at antallet er så lavt på distriktsrettede garantier er at dette er en ny ordning som kun har vært gjeldende siden 2012. Tilslagsprosenten for garantier har i snitt vært 61,2 prosent hvor de distriktsrettede garantiene har hatt noe høyere tilslagsprosent enn de landsdekkende.

Tabell 90 Antall søknader (avslått, innvilget, returnert og trukket), antall innvilgede lån, tilslagsprosent (av alle innkomne søknader), antall avslåtte søknader og avslagsprosent per type risikolån Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase

	Antall søknader	Antall innvilgede søknader	Tilslagsprosent	Antall avslåtte søknader	Avslagsprosent
Distriktsrettede garantier	14	9	64.3	3	35.7
Landsdekkende garantier	262	160	61.1	62	38.9
Sum	276	169	61.2	65	38.8

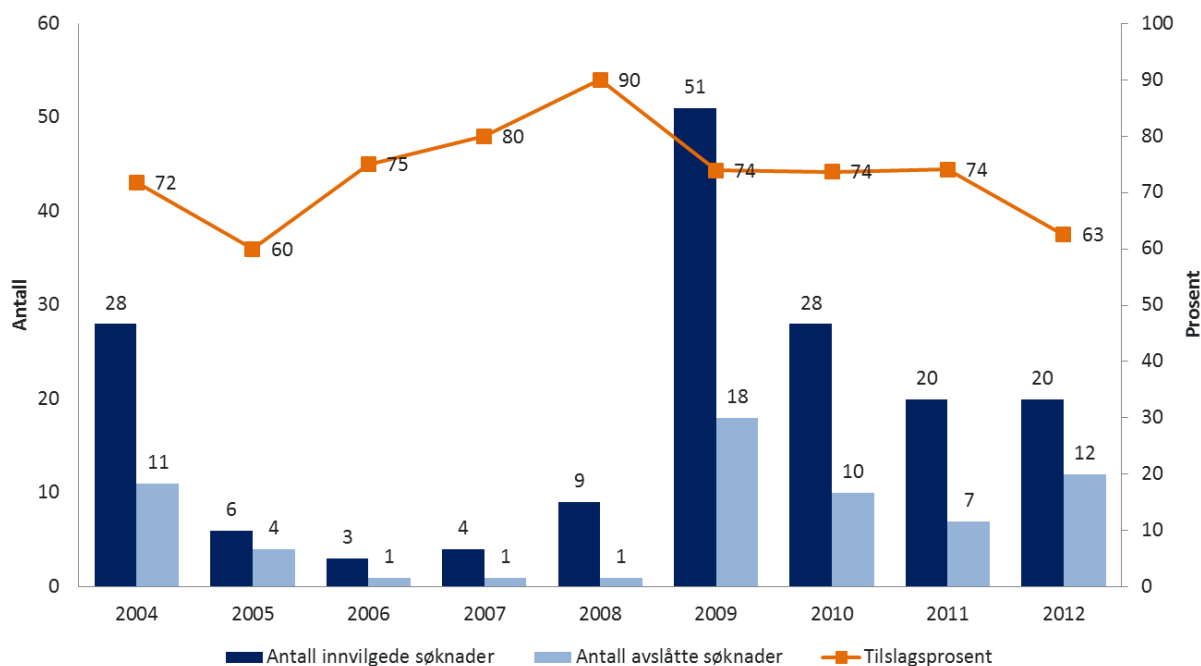
Tabellen under viser at innvilgede beløp fordeler seg omtrent likt på landsdekkende og distriktsrettede lån. Totalt 8 millioner er utstedt i garanti til den distriktsrettede ordningen, mens i perioden 2004 til 2012 er 430,4 millioner kroner utstedt i garantier til den landsdekkende ordningen.

Tabell 91 Innvilgede garantier fordelt på type garanti

	Innvilget beløp (i millioner kroner)	Prosentandel av totale garantier
Distriktsrettede garantier	8	0.018248175
Landsdekkende garantier	430.4	0.981751825
	438.4	

Fordeles søkermassen over år ser man en mangedobling av søknader i 2009 fra 2008. Etter finanskrisen har søknadsmassen igjen stabilisert seg, men på et høyere nivå enn før 2009. Andelen søknader som blir innvilget relativt til den totale søknadsmassen har vært noe høyere i perioden etter 2009 enn i 2007 og 2008.

Figur 54 Antall innvilgede og avslåtte søknader samt tilslagsprosent (fratrasket returnerte og trukkede søknader) Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



I alt er det 234 søknader om garantier som enten ble innvilget eller avslått, returnerte og trukkede søknader er utelatt. Av disse var det en samlet tilslagsprosent på 72,2 prosent på landsbasis. Det høyeste antall søknader finner vi i Møre og Romsdal og Hordaland med hhv. 39 og 27 søknader. Møre og Romsdal har en fylkesvis tilslagsprosent som er 3 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet, mens Hordaland ligger 9 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Den høyeste tilslagsprosenten finner man i Troms og Akershus, med 100 prosent, men disse fylkene hadde kun henholdsvis åtte og en søknad.

Tabell 92 Antall søknader (innvilgede eller avslåtte) og tilslagsprosent av innvilgede/avslåtte søknader Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase og Menon

	Antall søknader - innvilget eller avslått	Tilslagsprosent
Sum	234	72.2
Møre og Romsdal	39	69.2
Hordaland	37	81.1
Sør-Trøndelag	29	82.8
Rogaland	18	83.3
Sogn og Fjordane	18	83.3
Hedmark	12	91.7
Finnmark	10	70.0
Nord-Trøndelag	10	90.0
Nordland	10	70.0
Troms	8	100.0
Østfold	6	66.7
Oppland	5	80.0
Telemark	4	75.0
Vestfold	4	50.0
Oslo	2	50.0
Vest-Agder	2	50.0
Akershus	1	100.0
Svalbard	1	0.0
Ukjent	18	0.0

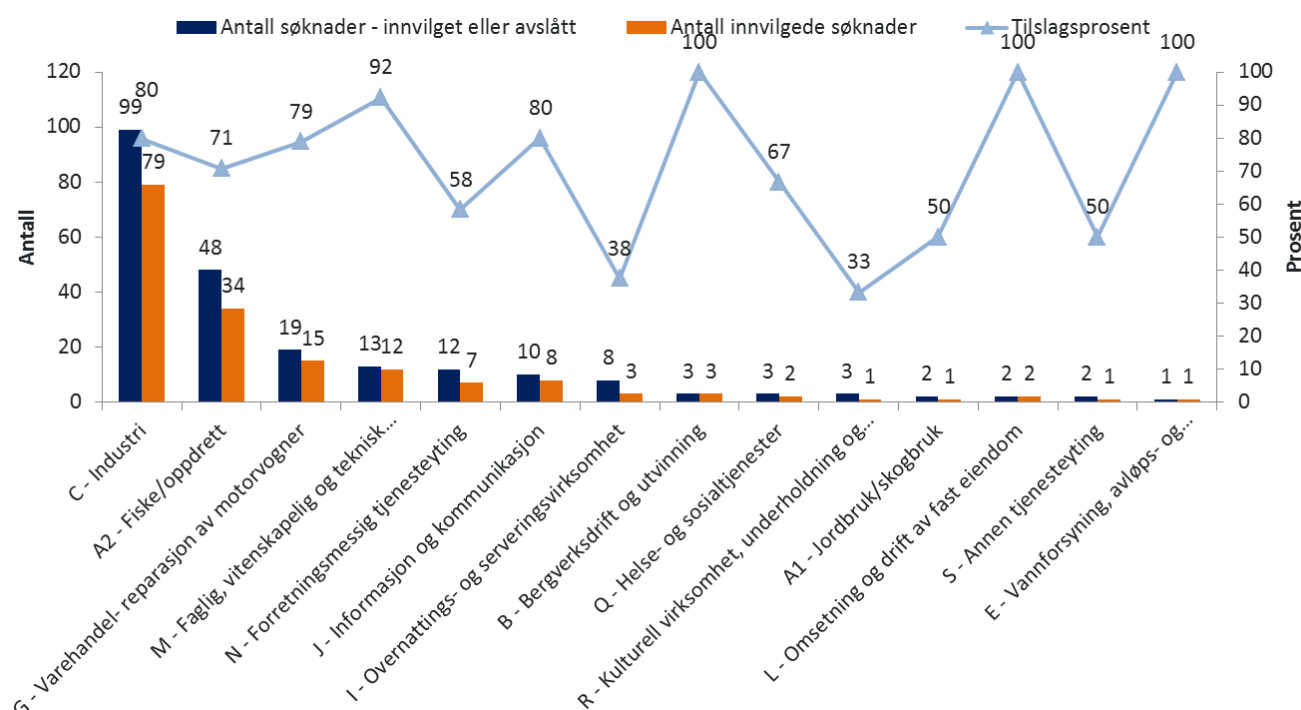
Ser man på innvilget garantibeløp har Hordaland delt ut det høyeste beløpet målt i garantier. Det er etterfulgt av Troms. For disse to største fylkene varierer derimot antall utbetalte garantier kraftig slik at den gjennomsnittlige garantistørrelsen i Hordaland er langt lavere enn gjennomsnittet i Troms. Både Hordaland og Troms ligger over landsgjennomsnittet målt i gjennomsnittlig garantistørrelse. De minste garantiene, i gjennomsnitt, finner man i Oppland.

Tabell 93 Innvilge garantier i sum og antall samt gjennomsnittlig garantistørrelse Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

	Innvilget beløp fratrasket annulert	Antall utbetalte garnatier	Gjennomsnittlig garantistørrelse
Hordaland	104 000 000	29	3 586 207
Troms	54 650 000	6	9 108 333
Møre og Romsdal	45 902 500	23	1 995 761
Finnmark	33 800 000	5	6 760 000
Sør-Trøndelag	27 000 000	21	1 285 714
Sogn og Fjordane	21 750 000	13	1 673 077
Østfold	17 050 000	3	5 683 333
Nord-Trøndelag	10 625 000	8	1 328 125
Nordland	9 225 000	6	1 537 500
Hedmark	6 600 000	9	733 333
Rogaland	6 275 000	9	697 222
Telemark	5 500 000	3	1 833 333
Oppland	1 800 000	4	450 000
Totalt	344 177 500	139	2 476 097

I figuren under er garantiene næringsfordelt. Det er både innvilget flest søknader innenfor industri etterfulgt av fiske og oppdrett. Tilslagsprosenten for disse to næringene har i perioden vært henholdsvis 80 og 71 prosent av søknadsmassen. Den høyeste tilslagsprosenten finner man innenfor Bergverksdrift og utvinning og omsetning av fast eiendom, men dette dreier seg kun om 5 søknader/tildelinger til sammen.

Figur 55 Næringsfordeling av søknader og innvilgede søknader samt tilslagsprosent for alle garantier i perioden 2004 til 2012 Kilde: Innovasjon Norges Kundedatabase



De fleste distriktskontorene rapporterte at garantier er et lite brukt virkemiddel. Det er flere grunner til at dette virkemidlet ikke blir mye brukt. Den ene grunnen er lav etterspørsel etter garantiene og dårlig kjennskap til ordningene i næringslivet. Dårlig kjennskap til ordningen kan være en grunn til lav etterspørsel. Innovasjon Norge sentralt sier at det er en liten ordning og at den derfor er for liten til å markedsføres. Det er også en oppfatning av at dette produktet er for komplisert og umoderne, og at retningslinjene rundt bruken av dette virkemiddelet burde vært noe forenklet.

En annen grunn til at garantiene er lite brukt er bankenes innstilling til dette virkemidlet. De ønsker i liten grad garantiene fordi Innovasjon Norge kun tilbyr simple garantier. For bankene er dette lite attraktivt. De gir uttrykk for at selvskyldnergarantier er mer attraktivt. I tillegg stiller Innovasjon Norge kun garanti for 50 prosent av tapet, noe bankene mener, i mange tilfeller, ikke er nok. Dette bidrar til å gjøre dette virkemiddelet lite populært hos debitor. Likevel er det ett distriktskontor som trekker frem at dette er en viktig ordning som er hensiktsmessig å bruke når bedriftene trenger driftskapital. Innovasjon Norge sentralt er også opptatt av at dette. De mener at noen bedrifter er avhengige av driftskreditter, og at en garanti fra Innovasjon Norge er den eneste måten de kan få en driftskredditt på. De er opptatt av at dette er den eneste måten de kan støtte drift på, og at det er bra å ha flere virkemidler for å kunne være fleksible og tilpasse virkemidlene etter bedriftenes behov.

6.4. Evaluering av effektivitet og organisering/styring

6.4.1. Vurdering av ordningenes innretning og rammer

Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvordan kundene selv opplever utlånsrammene til Innovasjon Norge.

Tabell 94 Opplevde du at Innovasjon Norge satt altfor lave grenser for maksimalt lånebeløp?

Opplevde du at...	Ja	Nei
Innovasjon Norge satt altfor lave grenser for maks. lånebeløp	7	9
Prosent	43,75	56,25

Blant de som har mottatt garantier er det rundt 40 prosent som mener at rammene til Innovasjon Norge er for lave, mens det er omtrent 60 prosent som mener at de ikke er for lave. Akkurat like mange som mente at rammene ikke var for lave fikk innvilget 76-100 prosent av garantien de søkte om.

Tabell 95 Hvor stor andel av lånet som du/dere søkte om fikk dere innvilget?

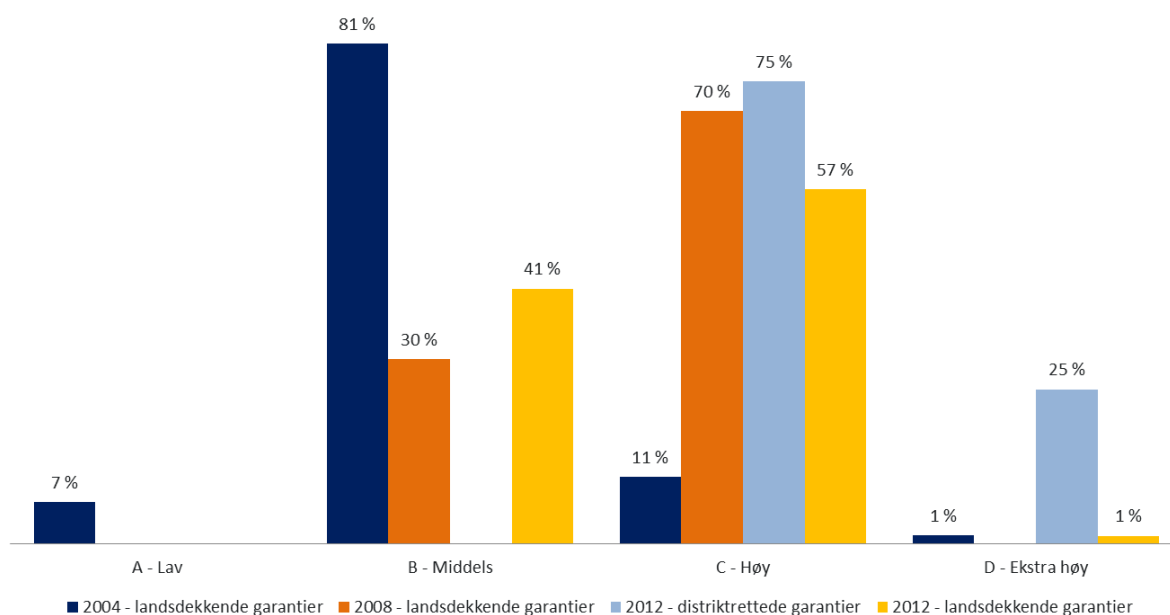
Hvor stor andel av lånet som du/virksomheten søkte om fikk dere innvilget?	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%	vet ikke
Garantier	2	0	1	9	4
Prosent	12,5	0	6,25	56,25	25

6.4.2. Vurdering av praksis knyttet til garantistillelse

Et sentralt element i evalueringen er i hvilken grad Innovasjon Norge treffer bedrifter med riktig risiko og sikkerhet. Her vil vi særlig være opptatt av i hvilken grad innovasjon Norge klarer å identifisere søkere med marginalt for høy risiko eller for dårlig sikkerhet til å få ren privat finansiering. For å identifisere dette vil vi bruke Innovasjon Norges risikovurderinger og sikkerhetsvurderinger, Kredittvurderinger av Soliditet, og våre egne mål på risiko og sikkerhet basert på vår regnskapsdatabase. På denne måten får vi triangulert risikovurderingen. I figurene under viser vi fordelingen av risiko slik den ble kartlagt for Innovasjonslån i Menon (2010). Garantier er et lite benyttet virkemiddel i Innovasjon Norges portefølje. Dette gjør at tallgrunnlaget for analyser av driftsrisiko for garantiordningene er noe mer begrenset. I tillegg har en ny type garanti blitt innført i 2012, distriktsrettede garantier, og det finnes derfor ikke historikk for denne garantitypen.

Ser man på driftsrisikoen i 2004, 2008 og 2012 ser man at de landsdekkende garantiene som ble utstedt i 2004 var vurdert med lagt lavere risikoprofil enn garantiene fra 2008 og 2012. Kun 12 prosent av garantisummen i 2004 ble vurdert med høy eller ekstra høy driftsrisiko. I 2008 var dette tallet 70 prosent og i 2012 hadde de landsdekkende garantiene høy eller ekstra høy driftsrisiko på 58 prosent av garantisummen det året. De distriktsrettede garantiene hadde i 2012 100 prosent av utlånene innenfor en høy eller ekstra høy driftsrisiko.

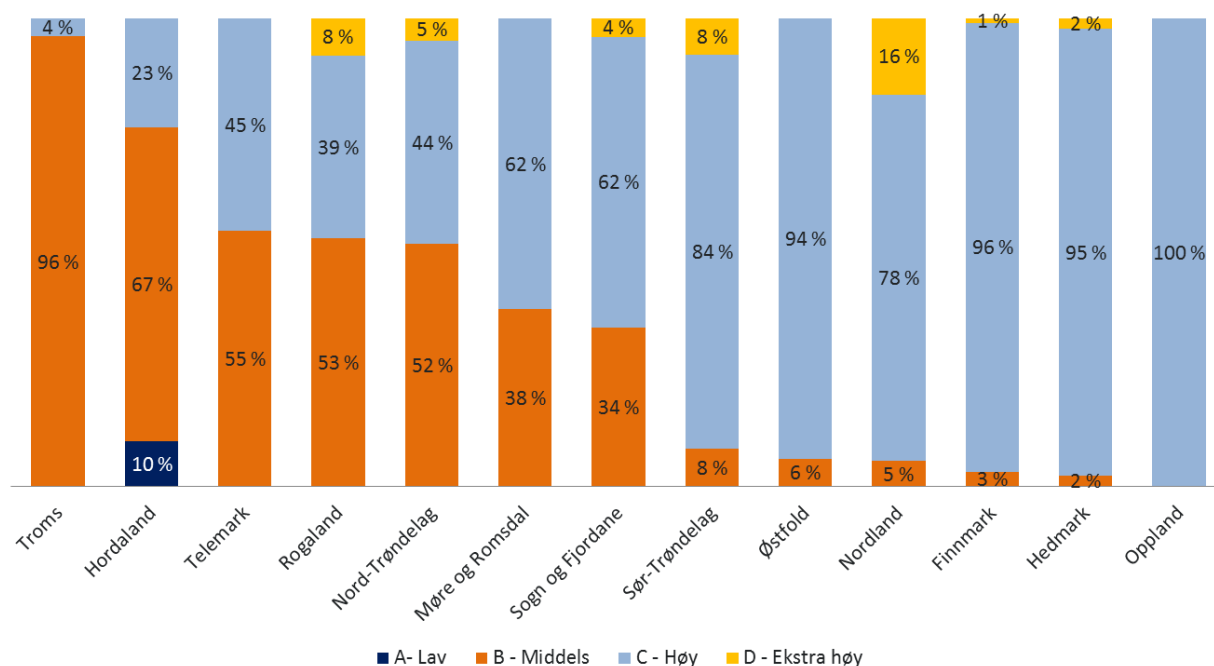
Figur 56 Prosentvis fordeling av driftsrisiko fordelt på sum av garantibeløp Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Siden de distriktsrettede garantiene kun har eksistert i kort tid er det mindre hensiktsmessig å fordele disse på fylker. En oppsummering av tildelingene viser at det har blitt tildelt distriktsrettede garantier i Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Oppland, Sør-Trøndelag og Troms. Samtlige fylker, med unntak av Finnmark, har klassifisert garantiene innenfor høy driftsrisiko, mens Finnmark har klassifisert deres distriktsrettede garantier innenfor ekstra høy risiko. Det er med andre ord en relativt omfattende risikoeksponering innenfor denne typen garantier.

De landsdekkende garantiene har eksistert betydelig lengere. Det er betydelig større spredning i risikoprofil enn blant de distriktsrettede garantiene. De to største fylkene målt i innvilgede garantier, Hordaland og Troms, er også de fylkene med lavest risiko. 96 prosent av garantiene i Troms ble klassifisert med middels driftsrisiko. I Hordaland er 77 prosent av garantiene enten innenfor lav eller middels driftsrisiko.

Figur 57 Landsdekkende garantier i perioden 2004 til 2012 fordelt på fylke og driftsrisiko, målt i innvilgede kroner. Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvordan kundene opplever Innovasjon Norge som bank.

Tabell 96 Hvor viktig var følgende faktor da du/virksomheten besluttet å søke finansiering fra Innovasjon Norge: Enklere søknadsprosess sammenlignet med regulært banklån?

Enklere søknadsprosess sammenlignet med regulært banklån						
	ikke viktig	i liten grad viktig	noe viktig	veldig viktig	avgjørende	vet ikke
Garantier	8	0	3	1	0	4
Prosent	50	0	18,75	6,25	0	25

Det virker ikke som en enklere søknadsprosess er en viktig faktor for å søke om garanti hos Innovasjon Norge.

Det er derimot nærmere 60 prosent som opplever at Innovasjon Norge er opptatt av mer enn å kun få tilbakebetalt lånet. Dette kan indikere at Innovasjon Norge er noe «softere» enn private banker.

Tabell 97 Opplevde du Innovasjon Norge som en "softere" bank?

Opplevde du at...	Ja	Nei
Innovasjon Norge er opptatt av mer enn bare å få tilbakebetalt lånet (for eksempel bedriftens langsiktige overlevelse, økt sysselsetting etc).	9	7
Prosent	56,25	43,75

6.4.3. Vurdering av organisering/styring av ordningene

For at ordningene skal støtte opp om målsettingen er det viktig at Innovasjon Norge kommuniserer godt med oppdragsgiverne, både med hensyn til målformulering og målforståelse. Ettersom det er flere oppdragsgivere og eierstrukturen har endret seg over tid er det viktig å vurdere hvordan styringsdialogen fungerer mellom disse aktørene. Dette kan også ses i sammenheng med eiernes uttrykte behov for et effektivt måle og resultatstyringssystem (MRS) som nå er på trappene overfor Innovasjon Norge.

Ettersom ordningene forvaltes i et distribuert system der distriktskontorene tar hånd om mange av beslutningene er det avgjørende å ha en god dialog og effektiv kommunikasjonen mellom hovedkontoret, distriktskontorene, samt mellom kontorene og styrene som foretar kredittbeslutningen. Evalueringen vil søke å avdekke kvaliteten i denne kommunikasjonen og eventuelt komme med forslag til forbedring.

6.4.4. Vurdering av relevant kompetanse i organisasjonen

Spørreundersøkelsen har også inkludert spørsmål knyttet til kompetansen til Innovasjon Norge, og hvordan kundene vurderer denne opp mot for eksempel kompetansenivået i private banker.

Tabell 98 Hvor viktig var følgende faktor da du/virksomheten besluttet å søke finansiering fra Innovasjon Norge: God rådgivning/veiledning sammenlignet med regulært banklån?

Hvor viktig var følgende faktorer da du/virksomheten besluttet å søke finansiering fra Innovasjon Norge: God rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge sammenlignet med regulært banklån						
	ikke viktig	i liten grad viktig	noe viktig	veldig viktig	avgjørende	vet ikke
Garantier	5	0	5	3	1	2
Prosent	31,25	0	31,25	18,75	6,25	12,5

Gjennom spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvordan kundene opplever kompetansenivået til Innovasjon Norge sammenlignet med lokale banker. Når det gjelder garantiene mener nærmere 60 prosent av respondentene at god rådgivning fra Innovasjon Norge, sammenlignet med en privat bank, var en viktig faktor for å søke finansiering fra Innovasjon Norge.

Hvor mange som mottok rådgiving er også kartlagt.

Tabell 99 Har du/virksomheten fått rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet?

Har du/virksomheten fått rådgivning/veiledning fra Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet	
	Garantier
Ja, uten å betale for det	6
Prosent	37,5
Ja, vi betalte for rådgivningen	1
Prosent	6,25
Nei, ikke nødvendig/ønskelig	6
Prosent	37,5
Nei, det var ønsket, men vi fikk ikke	1
Prosent	6,25
Vet ikke	2
Prosent	12,5

Blant respondentene var det rundt 37 prosent som hadde mottatt rådgivning fra Innovasjon Norge. Av disse var det rundt 70 prosent som mener at Innovasjon Norge har relevant kompetanse om den bransjen de opererer i.

Det er også kartlagt hvordan kundene opplever kompetansenivået til Innovasjon Norge sammenlignet med den lokale banken.

Tabell 100 Hvis du har relasjoner til en lokal bank, opplever du at denne banken..

Hvis du har relasjoner til en lokal bank, opplever du at denne banken...			
	Garantier		
	Ja	Nei	Vet ikke
Har mer lokalkunnskap enn Innovasjon Norge	7	5	4
Prosent	43,75	31,25	25
Har mer relevant bransjekunnskap enn Innovasjon Norge	4	7	5
Prosent	25	43,75	31,25
Har tettere relasjoner til deg enn Innovasjon Norge	8	7	1
Prosent	50	43,75	6,25
Gir bedre rådgivning/veiledning enn Innovasjon Norge	5	7	4
Prosent	31,25	43,75	25

Respondentene er relativt positive til Innovasjon Norge i forhold til lokalkunnskap og bransjekunnskap relativt til private banker. Sammenlignet med en lokal bank er det ikke noen sterke tendenser til at lokalbanken har bedre kunnskap enn Innovasjon Norge når det gjelder bransjekunnskap og kompetanse på rådgivning og veiledning. Det er ikke dermed gitt at Innovasjon Norge er bedre, men heller ikke dårligere enn lokale banker. Svarene kan derimot tyde på at lokalbankene har noe bedre lokalkunnskap og tettere oppfølging av kundene, noe som ikke er overraskende siden Innovasjon Norge ikke har mulighet til å følge opp sine kunder på samme måte som en lokalbank. Det er også sannsynlig at det ved bruk av garanti som virkemiddel, vil være mindre kontakt mellom kunden og Innovasjon Norge, og at kunden i stor grad bare forholder seg til den lokale banken.

6.4.5. Vurdering av kostnadseffektiviteten i Innovasjon Norges garantiordninger

Innovasjon Norges garantiordninger skal være selvfinansierende, med det forbehold at bruk av tapsfondet vurderes som en budsjettutgift. Selvfinansieringen baserer seg på provisjoner fra garantivirksomheten. En kostnadskomponent knytter seg til driften av ordningene, i tillegg blir det foretatt tapsnedskrivninger i den grad risikoen knyttet til garantien materialiserer seg.

Fra delregnskapene vi har fått tilgang til fra Innovasjon Norge er det ikke mulig å skille ut hverken drifts- eller tapsnedskrivninger knyttet til de spesifikke garantiordningene ettersom det er bakt inn i delregnskapet til risikolånene. Det er likevel mulig å gjøre en vurdering av kostnadene knyttet til landsdekkende og distriktsrettede garantier ved å ta utgangspunkt i driftskostnadene til risikolånene og deretter gjøre en vurdering basert på gjennomsnittlig størrelse på garantibeløpene versus risikolånene. Disse ordningene har mange felles vurderingspunkter som innebærer at man, justert for tilsagnets størrelse, skulle forvente om lag samme nivå på driftskostnader.

Tabellen nedenfor viser antall tilsagn og gjennomsnittlig størrelse på tilsagn fordelt på hhv. distriktsrettede risikolånlån og garantier og landsdekkende innovasjonslån og garantier. Som vi ser er gjennomsnittlig garantibeløp på de distriktsrettede garantiene betydelig lavere enn for distriktsrettede risikolån. Videre er antallet tilsagn kun 9 målt opp 100 distriktsrettede risikolån. Begge disse faktorene tilsier at driftskostnaden per låne/garantikrone er høyere for de distriktsrettede garantiordningene enn for risikolånene. Dette følger av at det med få tilsagn er vanskelig å få noen stordriftsfordel i form av spesialisert kompetanse på tilsagn, samtidig tilsvarer et lavt garantibeløp for at administrasjonen per krone garantert fort blir høyt. Den samme typen argumentasjon gjelder for landsdekkende innovasjonslån versus landsdekkende garantier. Sannsynlighetene for at driftskostnaden per garantikrone er stor er derfor høy.

Tabell 101 Antall tilsagn og gjennomsnittlig låne/garantibeløp (2012) Kilde: Innovasjon Norge

Ordning	Antall tilsagn	Gjennomsnittlig størrelse låne/garantibeløp (mill. NOK)	Driftskostnad (% av brutto utlånsportefølje)
Distriktsrettede garantier	9	0.9	
Distriktsrettede risikolån	100	2.6	2.4
Landsdekkende garantier	10	1.2	
Landssdekkende innovasjonslån	67	3.1	2.4

Selv om driftskostnadene i andel av garantert beløp med høy sannsynlighet er betydelige og høyere enn for risikolåneordningene er det likevel slik at de årlige driftskostnadene i kroner og øre er moderate som følge av at ordningene er begrenset i omfang. Ut fra årsrapportene til Innovasjon Norge for 2011 og 2012 vet vi hvor stor garantiporteføljen var ved utgangen av disse årene. Legger man til grunn en driftskostnad på eksempelvis fem prosent av brutto garantiporteføljen ville dette medføre driftskostnader på den landsdekkende garantiordningen på 4.9 millioner i 2011. Dette er beregnet ved å ta fem prosent av netto garantiportefølje ved utgangen av året (84.4 mill.) pluss tapsnedskrivningene (12.6 mill.). Tilsvarende ville kostnadene utgjøre 2.4 millioner i 2012.

Tapskostnader

Utover kostnader knyttet til drift av ordningene er det også et kostnadselement knyttet til de tilfellene hvor garantiene blir utløst. I 2011 var netto portefølje etter tapsnedskrivninger på 84,4 millioner. Tapsandelen, sett i forhold til bruttoporteføljen ved utgangen av det året, var på hele 11 prosent. I 2012 ble noen av tapsnedskrivningene tilbakeført slik at man kunne oppskrive garantibeløpet med 2,4 millioner kroner. Porteføljen var ved utgangen av 2012 på 47,6 millioner. Basert på dette tallmaterialet er det vanskelig å generalisere med hensyn til hva tapskostnadene på den landsdekkende garantiporteføljen har vært i snitt. Erfaringene fra risikolåneordningene tilsier at Innovasjon Norge er gode til å styre risikoen i porteføljen sett i forhold til størrelsen på tapsefondet. Ettersom garantiporteføljen er såpass liten er det imidlertid en utfordring at enkeltengasjementer kan gjøre store utslag for hele porteføljen. Med hensyn til de store talls lov gjør dette det åpenbart vanskeligere å styre risikoen i porteføljen. Vi ser eksempelvis at tapsnedskrivningene i 2011 var svært høye målt opp mot størrelsen på garantiporteføljen ved utgangen av året.

Den distriktsrettede garantiordningen hadde i 2012 et konstatert tap på 873 000 kroner. Dette tilsvarte 11 prosent av det innvilgede garantibeløpet på 8 millioner kroner. Ved utgangen av 2012 var tapsefondet på de gjenværende 4.9 millionene i garantier på 1.5 millioner. Dette innebærer en tapsefondsdekning på 30 prosent.

6.5. Evaluering av måloppnåelse

I vår gjennomgang av garantiens relevans mener vi å ha påvist at ordningene i begrenset grad fremstår som relevante for næringslivet. Vi har derfor valgt å begrense diskusjonen om måloppnåelse all den tid måloppnåelse må hvile på at ordningene er relevante. For ordens skyld har vi likevel valgt å gå gjennom ordningenes addisjonalitet, innovasjonshøyde og kapitalutløsning. Selv om ordningen med distriktsrettede garantier var ny i 2012, og således vanskelig å evaluere selvstendig, skiller den seg i utforming ikke fra den landsdekkende garantiordningen. Vår konklusjon for den landsdekkende garantiordningen gjelder derfor også for den distriktsrettede garantiordningen.

6.5.1. Kapitalutløsning og samspill med andre deler av virkemiddelapparatet inkludert andre virkemidler fra Innovasjon Norge

For at ingen av respondentene ved spørreundersøkelsen skulle få to spørreskjemaer ble det organisert slik at de som hadde fått både et risikolån og en garanti er registrert med risikolån som virkemiddel. Siden det er få garantier i utgangspunktet er det derfor en relativt liten andel av respondentene som er registrert med garanti som virkemiddel på spørreskjemaene.

Hovedtrekkene i svarene for garantier er i stor grad samsvarende med analysen for risikolåneordningene (se kapittel 5.5.1). Disse kan oppsummeres ved at majoriteten av søkerne først går til Innovasjon Norge, og at det i stor grad er kunden som foreslår samfinansiering enten det er med bank eller Innovasjon Norge. Bedriftene mener selv at den risikoavlastningen som Innovasjon Norge bidrar med var viktig for at prosjektet fikk banklån.

Omtrent halvparten av bedriftene har fått et annet virkemiddel (lavrisikolån eller tilskudd) i tillegg til garantien, og det er i stor grad Innovasjon Norge som har foreslått å bruke flere virkemidler. 25 prosent av bedriftene som mottok garanti har også fått SkatteFunn.

Samfinansieringsgraden garantier er rapportert i tabellen under. Her ser vi både på utløsning av både egenkapital og fremmedkapital.

Tabell 102 Samfinansieringsgraden med privat bankfinansiering og egenkapital Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Garantier	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Kapitalutløsningsgrad	0,92	2,82	1,36	1,69	1,35	2,07	2,89	1,32	1,99	1,53

Samfinansieringsraten totalt for hele perioden er 1,53. Det betyr at 1 krone i form av en garanti fra Innovasjon Norge fører til henholdsvis 1,53 kroner utløst i form av egenkapital og privat bankfinansiering. Dette er noe lavere enn for risikolåneordningene, men litt høyere enn for lavrisikordningen. I den grad addisjonaliteten er 100 prosent vil samfinansieringsraten angi Innovasjon Norges evne til å utløse privat kapital i det respektive prosjektet. Ettersom den selvrappporterte addisjonaliteten ved garantiordningen ligger lavere enn 100 prosent vil kapitalutløsningsgraden være mindre enn samfinansieringsraten. Videre er det naturlig at der samfinansieringsraten er høy, det vil si mye alternativ finansiering, vil addisjonaliteten være lavere.

6.5.2. Ordningenes addisjonalitet og bidrag til innovasjon

For å måle addisjonalitet er det hentet inn data direkte fra kundene gjennom spørreundersøkelsen. Ordningenes bidrag til innovasjon er målt ved å hente ut prosjektenes innovasjonshøyde fra kundedatabasen til Innovasjon Norge.

Addisjonalitet

Tabell 103 Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom du/dere ikke hadde fått garantien fra Innovasjon Norge?

Hva tror du ville skjedd med prosjektet dersom du/dere ikke hadde fått garanti fra Innovasjon Norge?	Garantier
Sannsynligvis gjennomført i samme skala og med samme tidsskjema	6
Prosent	37,5
Sannsynligvis gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt	2
Prosent	12,5
Sannsynligvis gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema	2
Prosent	12,5
Sannsynligvis gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt	3
Prosent	18,75
Sannsynligvis ikke gjennomført i det hele tatt	3
Prosent	18,75
Annet	0
Prosent	0
Vet ikke	0
Prosent	0

Det er nesten 40 prosent av respondentene som sier at prosjektet sannsynligvis ville blitt gjennomført i samme skala uten finansiering, mens omtrent 20 prosent mener at det ikke ville blitt gjennomført i det hele tatt. Dette er litt avvikende fra risikolånordningen der kun 10 prosent av prosjektene var forventet å bli gjennomført som

plantlagt. Det er likevel viktig å ikke legge for stor vekt på disse forskjellene siden er få observasjoner i denne kategorien, og det dermed gir større prosentvise utslag.

Addisjonaliteten for de ulike ordningene kan på bakgrunn av dette spørsmålet deles inn i addisjonalitetsgrader. I tabellen under er prosjektet definert å ha en høy addisjonalitetsgrad hvis det befinner seg i en av de to kategoriene: «sannsynligvis gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt» og «sannsynligvis ikke gjennomført i det hele tatt». Et prosjekt med middels addisjonalitetsgrad er definert å være i en av de to kategoriene: «sannsynligvis gjennomført i mindre skala, men med samme tidspunkt» og «sannsynligvis gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt»

Blant garantiene er det en andel på 37,5 prosent av prosjektene som har høy addisjonalitetsgrad, mens 25 prosent av prosjektene har middels addisjonalitetsgrad. Addisjonaliteten til Innovasjon Norges virkemidler er også kartlagt gjennom Kundeeffektundersøkelsen. I Kundeeffektundersøkelsen for bedrifter som mottok støtte i 2011 (Pöyry, 2012) kommer det frem at den gjennomsnittlige addisjonaliteten har vært stabil de siste tre årene. For alle virkemidlene er andelen prosjekter med middels addisjonalitet 25 prosent og andelen prosjekter med høy addisjonalitet 60 prosent. Garantiordningen er altså blant virkemidlene med lavest andel prosjekter med høy addisjonalitetsgrad.

Bidrag til innovasjon og internasjonalisering

Gjennom spørreundersøkelsen er det blitt kartlagt i hvilken grad kundene opplever prosjektet som en suksess.

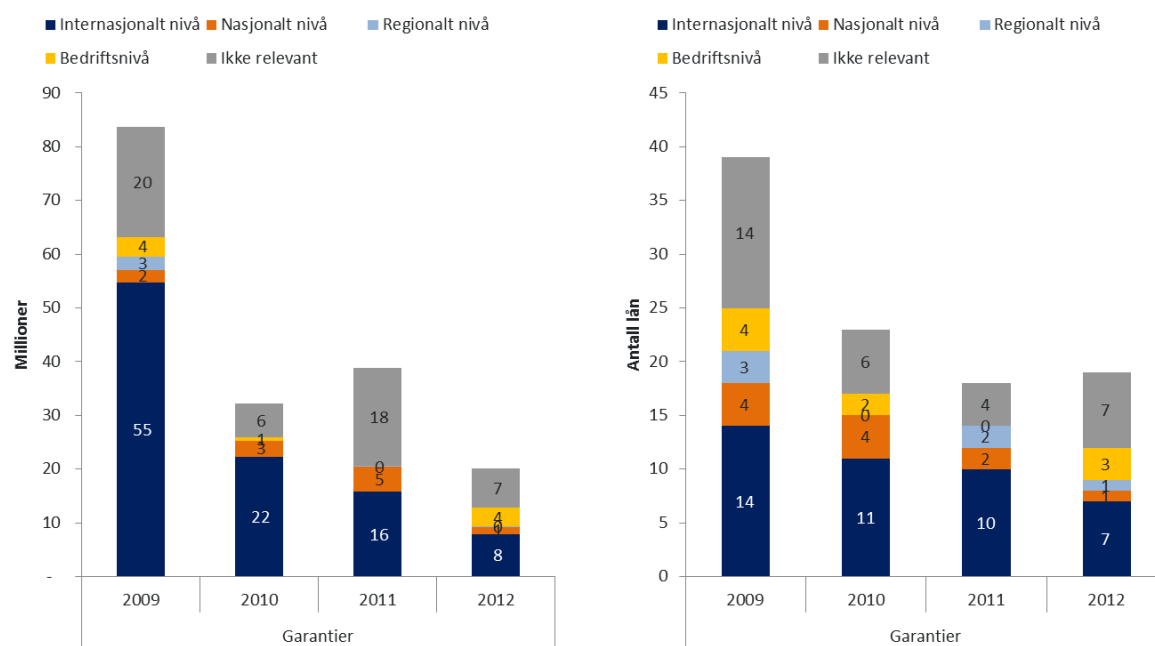
Tabell 104 I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner?

I hvor stor grad mener du at prosjektet er/har vært en suksess for din virksomhet langs følgende dimensjoner?					
	prosjektet er en fiasko	suksess i liten grad	suksess i noen grad	stor suksess	vet ikke
Teknologisk suksess	0	2	5	5	3
Prosent	0	13,33	33,33	33,33	20
Komersiell suksess	0	2	5	7	1
Prosent	0	13,33	33,33	46,67	6,67
Intern kompetanseutvikling	0	2	5	5	3
Prosent	0	13,33	33,33	33,33	20
Prosjektet totalt sett	0	0	6	8	2
Prosent	0	0	37,5	87,5	12,5

For majoriteten av bedriftene har prosjektet totalt sett vært en suksess. Og det har også vært suksess for rundt 30 prosent av bedriftene langs de ulike dimensjonene.

Tall for innovasjonshøyde er hentet ut fra Innovasjon Norges kundedatabase og vist i figurene under. 2009 skiller seg ut fordi det ble gitt relativt mange flere garantier dette året. Det virker likevel ikke som andeler fordelt på de ulike innovasjonsnivåene de andre årene, skiller seg veldig fra 2009. Andelene på de forskjellige innovasjonsnivåene er like de som for de landsdekkende innovasjonslånene. Det er en stor andel av prosjektene som havner i kategorien innovasjon på internasjonalt nivå.

Tabell 105 Innovasjonshøyde garantier Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase



7. Låne- og garantiordningene sett samlet:

Så langt i denne evaluering har vi fokusert på ordningene hver for seg. Å se på lavrisikolån, risikolån og garantier hver for seg er viktig fra et virkemiddel-perspektiv, fordi man må kunne vurdere hvert virkemiddels utforming og funksjon ut fra kriterier som relevans, effekt og effektivitet. Samtidig er det sentralt å formidle at virkemidlene vi evaluerer her inngår som deler av et større virkemiddelapparat, dels styrt gjennom Innovasjon Norge og dels gjennom andre aktører som Forskningsrådet, fylkeskommuner, sektor-departementer, SIVA og Argentum.

Innovasjon Norge benytter ofte flere virkemidler samtidig for å kunne tilby en virkemiddelpakke som man oppfatter som formålstjenlig for bedriften. Man kombinerer lån, tilskudd og rådgivning, og man finansierer ofte investeringsprosjekter med både lavrisikolån og risikolån. Innovasjon Norge følger også gjerne bedriftene over tid gjennom å tilby ulike typer tjenester til bedriften i dens ulike faser. Det er derfor også viktig å vurdere låne- og garantiordningene i et slikt tidsperspektiv, der disse ordningene kan være relevante for enkelte typer bedrifter i enkelte faser av bedriftens liv. Spørsmålet er da i hvilke faser disse virkemidlene bør spille en rolle, og i hvilke faser man ikke bør benytte låne- og garantiordninger.

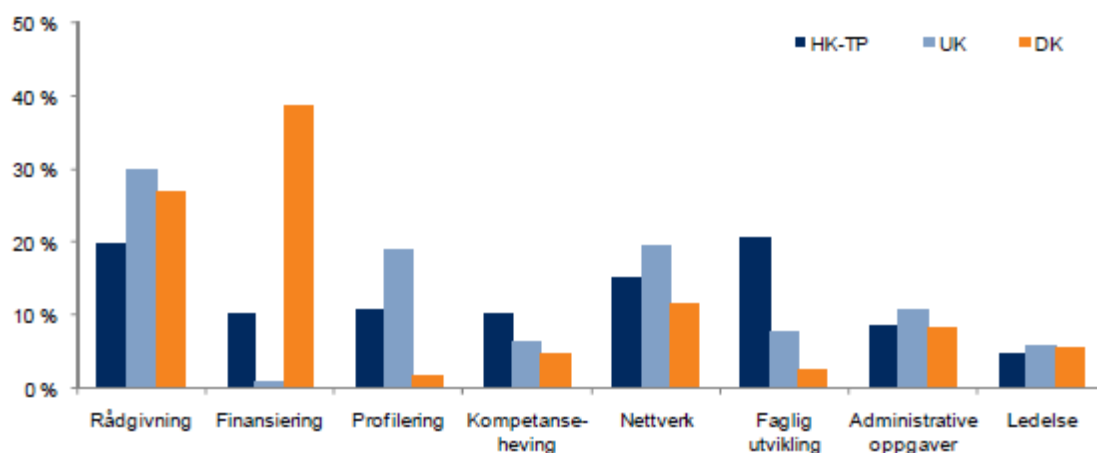
Fra et samlet perspektiv er det også viktig å fremheve at bankvirksomheten i Innovasjon Norge har preget aktiviteten og tankegangen i selskapet siden etableringen i 2004. I dette kapittelet omtaler vi derfor også hvordan bankvirksomhet kan tenkes å påvirke en organisasjon som i stor grad retter seg mot ulike typer tilskudds-ordninger (i tillegg til betalte rådgivningstjenester).

I dette kapittelet ser vi også nærmere på tilsvarende ordninger i andre land. Vi konsentrer oss her om resten av Norden og USA. Til slutt gir vi en kort drøfting av låne- og garantiordningene i lys av statsstøtteregulverket i EU/EØS.

7.1. Lånevirksomhet som kilde til læring og styring for ansatte i Innovasjon Norge

I evalueringen av Innovasjon Norge (Pöyry 2010) ble det gjennomført en relativt omfattende vurdering av hvordan de ulike tjenestene sameksisterer, utfyller hverandre og benyttes i ulike deler av organisasjonen. Her kom det tydelig frem at finansieringstjenestene – der låne- og garantiordningene sorterer inn – spiller en særlig viktig rolle i distriktskontorenes arbeid. Utekontorene har lite eller ingen kontakt med denne delen av tjenestetilbudet, mens hovedkontoret har spredt arbeidsinnsatsen på mange typer aktiviteter, hvor finansiering får sin andel av oppmerksomheten, knyttet til FRES-avdelingen, kredittutvalget, hovedstyrets behandling av saker, juridisk behandling vedlikeholdssaker, innlån og innkreving av innbetalinger, regnskapsførsel, skatterapportering, offentlig rapportering, drift av IT-system og Depot.

Figur 58: Hvilke oppgaver arbeider du mest med (De tre viktigste), spesifisert på HK: Hovedkontor, UK: Utekontor (internasjonalt); DK: Distriktskontor



Kilde: Pöyry (2010)

Et element som ikke ble drøftet i evalueringen av Innovasjon Norge, er den type læring og disiplinering som kommer i organisasjonen som følge av at man driver bankvirksomhet ved alle distriktskontorene og ved hovedkontoret. Ledelsen i Innovasjon Norge er tydelig opptatt av å formidle at bankvirksomheten bidrar til å profesjonalisere saksbehandlingen i hele Innovasjon Norges virksomhet.

Tankegangen bak dette perspektivet er som følger: Innovasjon Norges finansieringstjenester består delvis av å fordele tilskudd til næringslivet, og delvis å drive bankvirksomhet. Tilskuddsordningene krever i liten grad at saksbehandlerne holder seg orientert om bedriftenes virksomhet over tid, og krever i utgangspunktet begrenset med finansiell og bankfaglig kompetanse. Arbeidet med låne- og garantiordningene krever derimot grundig kompetanse i bankfaget for å kunne drive en forsvarlig virksomhet med påkrevd lønnsomhet. Med dette følger krav om at saksbehandlerne klarer å vurdere prosjektenes risiko og sikkerhet, slik at porteføljen til enhver tid er satt sammen slik at tapsrisikoen ikke blir for høy. Samtidig krever grensedragningen mellom bankvirksomheten og tilskuddsvirksomheten at saksbehandlerne både foretar bankfaglige vurderinger og vurderinger knyttet til prosjektenes innovasjonspotensial og regionale betydning. Uten lånevirksomheten ville man stå i fare for at den bankfaglige vurderingen – som inneholder mye av den finansielle vurderingen i en saksbehandling – bli prioritert ned, til fordel for andre aspekter ved prosjektene. Fra et kommersielt perspektiv, og på lang sikt et samfunnsøkonomisk perspektiv kan dette være uheldig.

Lånevirksomheten krever at de ansatte lærer seg å følge opp engasjementer, vurdere bedriftenes lånehåndterningsevne, håndtere mislighold og tap, styre risiko og vurdere sikkerhet etc. Ledelsen peker på at alle disse oppgavene tilfører Innovasjon Norge en helt avgjørende kompetanse knyttet til finansieringsvirksomhet som også er sentral for å drive effektiv og relevant tilskuddsvirksomhet, så vel som evne til å vurdere lønnsomhetspotensialet i andre typer tjenester, som rådgivning og nettverkstjenester. De ansatte ved distriktskontorene synes å ta denne aktivitetens betydning for Innovasjon Norges kompetanse som nærmest gitt. Ettersom saksbehandlerne bruker opp mot halvparten av tiden sin på å jobbe med finansieringsaker, får den typen kompetanse stor oppmerksomhet ved kontorene, og vi har et tydelig inntrykk av at bankvirksomhetene må anses som en kompetansemessig bærebjelke ved distriktskontorene. Det er derfor betydelig fare for at profesjonaliteten ved tilskuddsarbeidet vil kunne forringes over tid dersom bankvirksomheten skulle tas ut av Innovasjon Norge.

7.2. Lånenes og garantiens samspill med resten av Innovasjon Norges virkemiddelapparat

Gjennom et bredspektret virkemiddelapparat kan Innovasjon Norge tilby å sette sammen ulike typer tjenester for kundene slik at de får en mest hensiktsmessig behandling i tilknytning til de aktuelle prosjektene man vurderer. Dette innebærer at Innovasjon Norge kan kombinere ulike virkemidler når det kommer til finansiering. Eksempelvis vil et større prosjekt der bedriften kan stille med mye sikkerhet, kunne finansieres med et ordinært lavrisikolån, toppet med et innovasjonslån som har lavere prioritet og som tar unna noe av risikoen i prosjektet. Ved å kombinere lavrisikolån og risikolån vil man på denne måten kunne strukturere risikoavlastningen som Innovasjon Norge gir for hvert enkelt prosjekt. På samme måte vil Innovasjon Norge kunne kombinere lavrisikolån med tilskudd, eller risikolån med tilskudd, for mest mulig fleksibelt å kunne avlaste risiko for bedriften og eventuelt andre eksterne kreditorer og tilfører av egenkapital. Så lenge tilskuddselementet er begrenset i.h.t. til ESAs rammer for statsstøtte, vil Innovasjon Norge selv kunne velge hvordan virkemidlene settes sammen. Det er dog et tydelig og ufravikelig krav at man ikke skal tilby et virkemiddel, betinget på at kunden aksepterer å benytte andre virkemidler (som lavrisikolån og rådgivning).

I tabellen under ser vi på omfanget av bruk av flere virkemidler i de sakene der Innovasjon Norge har gitt tilsagn gjennom perioden 2004 til 2012.

Tabell 106 Finansiering med bruk av flere ordninger i det enkelte investeringsprosjektet (samme saksnummer)

Antall (saksnr)				
	Antall tilsagn	Risikolån	Garanti	Tilskudd
Lavrisikolån	5293	309	1	2067
Innovasjonslån/risikolån	1742		13	546
Garanti	136			12

	Antall tilsagn	Risikolån	Garanti	Tilskudd
Lavrisikolån landbruk	3257	0	0	1831
Lavrisikolån fisk	1232	76	0	27
Lavrisikolån generelle	815	233	1	212

Tabellen viser en rekke interessante koblinger mellom de ulike ordningene.

For det første ser vi at ca. 40 prosent av alle lavrisikolån gis sammen med et eller flere tilskudd. Dette er i all hovedsak knyttet til landbruksdelen av porteføljen. Nærmere 90% av alle tilskuddene er knytte til lavrisikolån til landbruket. Lavrisikolån rettet mot fiskeflåten har i liten grad blitt tildelt sammen med tilskudd. Det er noe bruk av risikolån, men også dette er sjelden. Lånevirkosomhet rette mot fiskeflåten er med andre ord i liten grad preget av risikoavlastning.

Kombinasjonen av lavrisikolån og risikolån er i all hovedsak brukt i kontakt med andre næringer gjennom de generelle lavrisikolånene. Nærmere 30 prosent av de bedriftene som fikk tildelt et generelt lavrisikolån fikk også et risikolån (enten landsdekkende eller distriktsrettet). Dette forteller at det særlig er i disse næringssegmentene at Innovasjon Norge setter sammen løsninger som skreddersyr risikoavlastningen. Gjennomgangen av Innovasjon Norges rolle under finanskrisen (Menon, 2010) viser at denne typen bruk av

flere virkemidler var særlig aktiv under finanskrisen, og at dette var særlig hensiktsmessig i en situasjon med kraftig rasjonering i kredittmarkedene.

Vi ser også av tabellen at over 30 prosent av risikolåneengasjementene er koblet med et tilskudd. Ettersom det gis få innovasjons/risikolån til landbruk og fiske, er det grunn til å tro at dette igjen primært berører andre næringer som industri og tjenester.

I perioden har vi identifisert 136 tilsagn (av 169 totalt) om garantier der det er mulig å koble sakene opp mot andre typer tilsagn. Garantiene blir stort sett tildelt uten andre finansielle tilsagn. Kun 10 prosent av garantiene kom sammen med lån og kun 12 av garantitilsagnene ble gitt sammen med tilskudd.

I lys av at Innovasjon Norge ofte operere med mer langsiktige kunderelasjoner (se kapitlene om nye og gamle kunder), er det også av interesse å vurdere i hvilken grad tilsagn om lån og garantier er gitt til bedrifter som tidligere har fått tilsagn om lån, tilskudd og garantier. I den første kolonnen ser vi at antallet tilsagn ligger lavere enn i tabellen over. Det forteller at vi flytter blikket over fra prosjekt-nivå til bedrifts-nivå. Mange bedrifter har med andre ord fått flere tilsagn.

Det er interessant å observere at mønsteret i bruken av flere virkemidler ikke endrer seg markant når vi studerer bedriftsnivået. Der vi ser tydelig forskjeller, er i koblingen mellom garantier og lån. Vi ser tegn til at garantier i utstrakt grad er koblet til lånekunder, noe som er naturlig ettersom garantiene gjerne er relatert til driftsproblematikk hos eksisterende kunder.

Tabell 107 Finansiering med bruk av flere ordninger i det enkelte investeringsprosjektet (samme saksnummer)

Antall (orgnr)				
	Antall tilsagn	Risikolån	Garanti	Tilskudd
Lavrisikolån	3917	354	11	2379
Innovasjonslån/risikolån	1405		47	790
Garanti	114			72

	Antall tilsagn	Risikolån	Garanti	Tilskudd
Lavrisikolån landbruk	2625	7	1	1987
Lavrisikolån fisk	732	98	0	99
Lavrisikolån generelle	636	254	10	340

Vi har forsøkt å kartlegge omfanget av bedrifter som både har benyttet seg av låne- og garantier og rådgivningstjenester, men dette har vist seg å være komplisert. I samtaler med ledelsen i Innovasjon Norge og representanter ved distriktskontorene har vi fått tilbakemelding om at lånekundene også gis betydelig med rådgivning, men denne rådgivningen blir i stor grad sett på som en del av låneengasjementet. Det er åpenbart flytende grenser for hva som betegnes som rådgivning knyttet til selve lånet, og hva som betegnes som rådgivningstjenester utover dette. Vi anbefaler at Innovasjon Norge i større grad tydeliggjør hvor man trekker skillelinjene, ikke minst for å sikre at lønnsomheten i banktjenestene ikke lider som følge av at man legger andre tjenester inn under denne aktiviteten.

Vi har ikke fått signaler om at det er et tydelig samspill mellom nettverkstjenestene som Innovasjon Norge tilbyr og låne- og garantiordningene. Ettersom en stor andel av lånekundene er hentet fra Innovasjon Norges tidligere kunderelasjoner, er det grunn til å forvente at en viss andel av kundene har vært deltakere i nettverk

der Innovasjon Norge har vært inne på finansieringssiden, men det er gjennomgående vanskelig å anslå det eksakte omfanget.

7.3. Låneordningene og samspill med virkemidler utenfor Innovasjon Norge

7.3.1. Samspill med aktive eierfond

Lån eller garantier fra Innovasjon Norge er en kilde til kapital for bedrifter, men det er også en rekke andre eksterne kilder som benyttes av bedrifter i ulike utviklingsfaser. Tidligere i evalueringen har vi rettet søkelyset mot samfinansiering med banker og annen egenkapital. I dette delkapittelet ser vi nærmere på utvalgte kapitalkilder som det er naturlig at slike bedrifter søker om kapital fra.

En viktig kilde for kapital til innovasjonsrettede bedrifter er egenkapital fra aktive eierfond (venturekapital og private equity). Blant de rundt 2500 bedriftene som har fått utbetalt lån eller garanti fra Innovasjon Norge i perioden 2004 til 2012 har i alt 138 også mottatt egenkapital fra aktive eierfond i Norge. Dette utgjør rett i underkant av 4 prosent av alle bedriftene. Disse 138 selskapene mottok til sammen 202 ulike lån eller garantier. Dette handler i all hovedsakelig om landsdekkende innovasjonslån eller distriktsrettede risikolån.

Tabell 108 Antall bedrifter som har fått lån og/eller garantier fra Innovasjon Norge og som også har PE-kapital investert i selskapet: Kilde: Norsk Venturekapital forening (NVCA), Menon Business Economics og Innovasjon Norges kundedatabase

	Antall	Prosentandel
Landsdekkende innovasjonslån	130	18 %
Landsdekkende garantier	14	11 %
Distriktsrettede risikolån	43	4 %
Lavrisiko - generell	15	2 %
Distriktsrettede garantier	0	0 %
Lavrisiko - fisk	0	0 %
Lavrisiko - landbruk	0	0 %
	202	

Hele 18 prosent av landsdekkende innovasjonslån har gått til bedrifter som PE-fond også har investert i. For landsdekkende garantier utgjør dette tallet 11 prosent av garantiene. Bedriftene med distriktsrettede risikolån er i mindre grad i kontakt med aktive eierfond. Tallene viser at det finner sted en nokså sterk kobling til de aktive eierfondsmiljøene i de prosjektene som har sterkest innovasjonsfokus.

7.3.2. Samspill med FORNY

FORNY-etableringer springer ut av prosjekter ved sykehus, universiteter og høyskoler som har fått finansiering av forskningsrådet for å kommersialisere forskningsdrevet innovasjon. Til sammen er det etablert ca 400 slike bedrifter siden 1995. Innovasjon Norge har innvilget 37 lån hvor også FORNY har innvilget støtte. Stort sett har lånene kommet flere år etter at FORNY-etableringene har kommet på plass. Til sammen berører lånene 27 ulike bedrifter (flere har fått flere ganger). Det er nesten utelukkende sammenfallene innenfor landsdekkende innovasjonslån og landsdekkende garantier, hvor dette utgjør rundt fire prosent av utlånsporteføljen. Det har også forekommet innvilgelse av distriktsrettede risikolån i FORNY-etableringene, men dette utgjør kun 0,3 prosent av alle distriktsrettede risikolån. Med dette som utgangspunkt er det grunnlag for å hevde at låne- og garantiordningene spiller en relativt begrenset rolle for disse bedriftene.

Tabell 109 Antall bedrifter mottatt Forny og fått garanti/lån fra Innovasjon Norge, og prosentvis andel av utbetalte lån og garantier fra Innovasjon Norge hvor Forskningsrådet også har innvilget FONRY-midler Kilde: Forskningsrådet og Innovasjon Norges kundedatabase

	Antall	Prosentandel
Landsdekkende innovasjonslån	29	4.0 %
Landsdekkende garantier	5	3.8 %
Distriktsrettede risikolån	3	0.3 %
Distriktsrettede garantier	0	0.0 %
Lavrisiko - fisk	0	0.0 %
Lavrisiko - generell	0	0.0 %
Lavrisiko - landbruk	0	0.0 %
	37	

7.3.3. Samspill med andre ordninger og virkemiddelaktører

For å kartlegge samspillet med andre ordninger og virkemiddelaktører har vi bedt respondentene i spørreundersøkelsen å rapportere om de i forbindelse med prosjektet har benyttet andre former for virkemidler fra offentlig sektor. I tabellen under ser vi først nærmere på kundene med lavrisikolån. Det er i liten grad brukt andre offentlige virkemidler i de prosjektene som er tildelt lavrisikolån. Midler fra kommunen er litt representert, men de fleste har ikke benyttet noen andre offentlige finansieringskilder.

Tabell 110 Lavrisikolån: Bruk av andre virkemidler utenfor Innovasjon Norge

Hvilke andre offentlige finansieringskilder ble benyttet for å finansiere prosjektet?		
Prosjektmidler fra Norges forskningsråd	3	
Prosent	0,45	
Midler gjennom SIVA	2	
Prosent	0,3	
Midler fra fylkeskommunen	22	
Prosent	3,33	
Midler fra kommunen	73	
Prosent	11,06	
SkatteFunn	7	
Prosent	1,06	
EU-midler	0	
Prosent	0	
Ikke noe	487	
Prosent	73,79	
Vet ikke	84	
Prosent	12,73	

I tabellen under ser vi nærmere på bruk av slike virkemidler blant kundene med risikolån. Her finner vi en betydelig høyre andel der slik finansiering er brukt. Blant de som har landsdekkende innovasjonslån har 45 prosent SkatteFUNN og 12 prosent har prosjektmidler fra Forskningsrådet. Utover dette er bruken av andre offentlige virkemidler relativt begrenset. Det er lite bruk av virkedler fra fylkeskommunen, men de med distriktsrettede risikolån henter en del finansiering fra kommunale virkemidler. Koblingene til SIVA er svake. Det samme kan sies om koblingen til virkemidler gjennom EU. Gjennomgående må vi kunne konkludere med at samhandlingen med andre virkemiddelaktører er begrenset. Unntaket er kundene med innovasjonslån som benytter seg i utstrakt grad av SkatteFUNN og finansiering gjennom Forskningsrådet. I Innovasjon Norges policy for 2012 og 2013 er det eksplisitte føringer for hvordan tilskudd skal håndteres der SkatteFUNN er innvilget for prosjektene. For lån er det derimot ingen slike føringer. Det bør vurderes om det bør stilles som betingelse at de mest innovative prosjektene skal godkjennes som støtteberettiget gjennom SkatteFUNN-ordningen, som en ekstern test på prosjektenes kvalitet.

Tabell 111 Hvilke andre offentlige finansieringskilder ble benyttet for å finansiere prosjektet?

Hvilke andre offentlige finansieringskilder ble benyttet for å finansiere prosjektet?			
	Risikolån samle.	innovasjonslå	D. risikolån
Prosjektmidler fra Norges forskningsråd	25	21	4
Prosent	6,78	12,28	2,02
Midler gjennom SIVA	3	0	3
Prosent	0,81		1,52
Midler fra fylkeskommunen	9	3	6
Prosent	2,44	1,75	3,03
Midler fra kommunen	34	4	30
Prosent	9,21	2,34	15,15
SkatteFunn	100	77	23
Prosent	27,1	45,03	11,62
EU-midler	4	3	1
Prosent	1,08	1,75	0,51
Ikke noe	194	68	126
Prosent	52,57	39,77	63,34
Vet ikke	31	17	14
Prosent	8,4	9,94	7,07

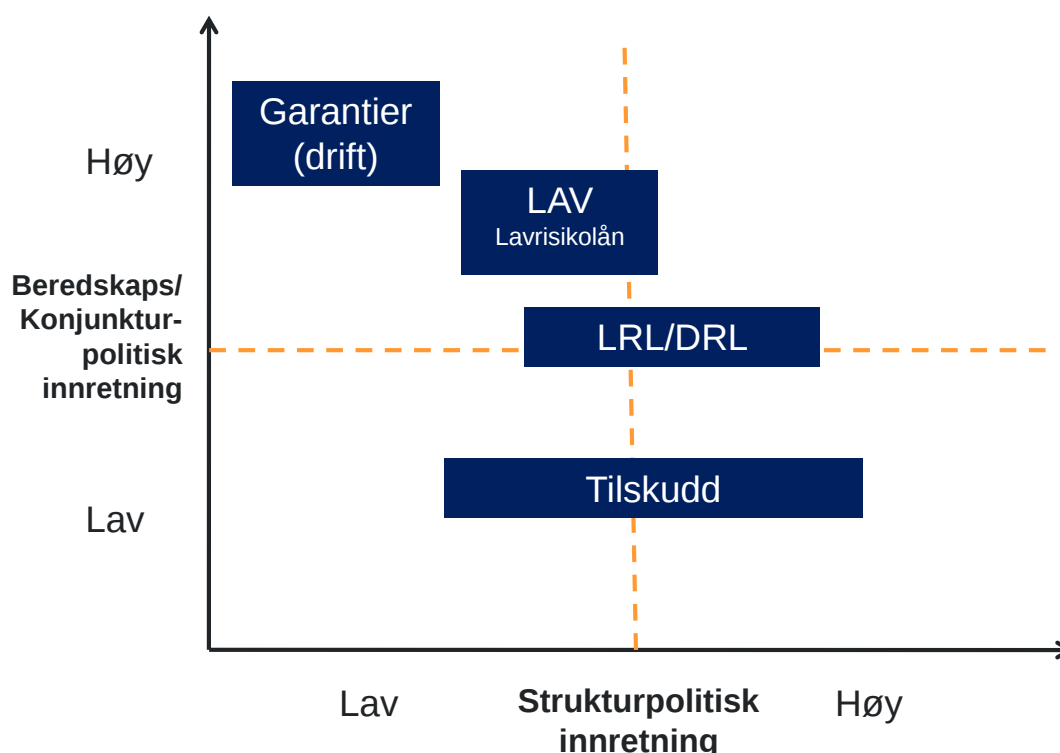
7.4. Ordningene sett fra et beredskapsperspektiv

I forbindelse med finanskrisen valgte regjeringen å bruke Innovasjon Norge som et instrument for å avdemppe de negative konsekvensene av en finansiell uro som ledet til kraftig innstramming i tilbudet av både fremmedkapital og egenkapital til norsk næringsliv. I Menons vurdering (Menon, 2010) av hvordan den økte utlåns- og tilskuddsrammen fungerte i denne sammenhengen, kom det frem at Innovasjon Norge raskt fikk satt låne- og tilskuddsmidlene i omløp og at man stort sett traff bedrifter som opplevde et akutt finansieringsproblem, samt at disse bedriftene gjennomgående fremsto som mindre risikoutsatte enn de bedriftene man ellers retters seg mot i normale tider. Vurderingen tok ikke høyde for midlenes effekter på bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men det ble implisitt vurdert at man gjennom høy kapitalutløsningsgrad og tilførsel av midler til ellers gode bedrifter, ville oppnå gode resultater på lang sikt.

Utredningen av Innovasjon Norges rolle under finanskrisen er på mange måter en vurdering av hvordan virkemidlene egner seg som beredskapsvirkemidler dersom det skulle oppstå kraftige konjunkturelle tilbakeslag. I flere intervjuer i den nevnte utredningen 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 sa vi oss delvis enige i dette. Samtidig skal man være bevisst på at den kapital som Innovasjon Norge forvalter 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 enn det man foretok i forbindelse med finanskrisen.

For å belyse de ulike virkemidlenes evne til å oppnå beredskapsrelaterte mål valgte vi å vurdere virkemidlene, både langs en konjunkturpolitisk dimensjon (beredskapsdimensjon) og en strukturpolitisk dimensjon, der man vektlegger virkemidlenes evne til å stimulere til mer langsiktig vekst, uavhengig av konjunktursvingninger. Utredningen så ikke på nøyaktig de samme virkemidlene. Den inkluderte IFU/OFU-støtte og landsdekkende etablererstipend og så ikke på garantier og distriktsrettede risikolån. I figuren nedenfor presenterer vi vår vurdering av låne- og garantiordningenes beredskaps/konjunkturelle funksjon og deres strukturpolitiske funksjon, dels basert på våre analyser i tidligere kapitler, dels basert på våre vurderinger i utredningen fra 2010. Som en følge av innsikten fra denne evalueringen, har vi måttet omplassere virkemidlene noe siden utredningen i 2010:

Figur 59 Låne- og garantiordningene sett i et beredskaps/konjunktur-perspektiv og et strukturelt perspektiv



Garantier har den funksjon at de gir bankene trygghet der det finnes betydelig usikkerhet mht forventede driftsinntekter hos låntaker, og derigjennom gjeldsbetjeningsevne. I så måte vil garantier ha en tydelig beredskapsfunksjon fordi de griper rett inn i det private fremmedkapitalmarkedet gjennom å avlaste kreditor for risiko. Dette virkemiddelet vil derfor både kunne egne seg i en krise som er drevet av kredittrasjoner, så vel som i en krise som er etterspørselsdrevet. Problemet med dagens garantiordninger er at de oppleves om lite relevante i normaltider og lite attraktive for bankene, primært knyttet til at det stilles simple garantier for en begrenset del av lånebeløpet. De skårer derfor lavt på langs den strukturpolitiske dimensjonen. Spørsmålet er da om Innovasjon Norges garantist-praksis vil fremstå som mer attraktiv i lavkonjunkturer. Vi har i utgangspunktet litt problemer med å se hvorfor bankene vil velge å benytte seg i større grad av en ordning som selv i normaltider ikke fremstår som attraktiv. Dersom tapsrisikoen generelt øker, vil ikke dette øke attraktiviteten til et allerede lite brukt virkemiddel. Så selv om garantier generelt er godt egnet i et beredskapsperspektiv, er det betydelige utfordringer med dagens virksmiddeldesign.

Lavrisikolån har som virkemiddel en tydelig beredskaps/konjunkturrell funksjon all den tid konjunkturen styres av en kredittkrise med tilhørende kredittrasjoner. Uten ekstra tilførsel av markedsbaserte lavrisikolån vil etablerte bedrifter kunne komme i en situasjon der oppsigelser og nedleggelse truer. Dersom en lavkonjunktur derimot er etterspørselsdrevet, vil man måtte forvente at bedriftenes evne til å håndtere lån vil reduseres markant. Da vil det kunne bli vanskelig å benytte dette virkemidlet, uten samtidig å tillate noe høyere driftsrisiko hos låntakerne. Dersom man har en del å gå på i forhold til statsstøtteregulverkets krav til virkemidler som ikke behøver å notifiseres, vil man kunne tillate noe mer risiko enn i dag, og da styrker man

dette virkemiddelets beredskapsevne. Lavrisikolån er i utgangspunktet ikke rettet mot innovative prosjekter med høy risiko, og skårer derfor lavt langs den strukturettede dimensjonen. Denne evalueringen har pekt på at dette virkemiddelet har en tydelig funksjon gjennom å tilføre kapital til regioner der det er begrenset med bankvirksomhet, vi har derfor lagt lavrisikolån et stykke ut til høyre langs den strukturpolitiske dimensjonen.

Landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån har til hensikt å stimulere til investeringer i innovativ virksomhet. Samtidig kan virkemidlene dreies slik at de i større grad sikrer oppstart og videreføring av omfattende prosjekter, slik man gjorde det under finanskrisen. Under finansuroen åpnet også Innovasjon Norge for at slike virkemidler kan benyttes til kapitalstyrking i bedrifter som har likviditetsproblemer. Disse elementene, sammen med det faktum at risikolånene i stor grad kan bli blitt benyttet sammen med lavrisikolån, bidrar til å løfte landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån frem som et egnet konjunkturpolitiske virkemidler. Når det er sagt, er det viktig å bemerke at seleksjonsarbeidet knyttet til disse ordningene er omfattende og kan vise seg å være begrensende i en beredskapssituasjon. Det er også meningen at disse virkemidlene skal bidra til å utløse annen fremmedkapital, noe som kan vise seg å være problematisk i en krisesituasjon. Med dette som bakgrunn ser vi på disse låneordningene som noe mindre relevante som beredskapsvirkemidler sammenlignet med lavrisikolånene. Koblet sammen kan derimot disse virkemidlene vise seg å ha en viktig beredskapsfunksjon. Det er også verd å merke seg at ettersom vi finner i denne evalueringen at den risikofokuserte innretningen på landsdekkende innovasjonslån i begrenset grad har en strukturpolitisk funksjon, plasserer vi risikolåneordningene litt bredt ut over denne dimensjonen, avhengig om vi snakker som innovasjonslån eller distriktsrettede risikolån, slik de er utformet i dag.

I utredningen fra 2010 pekte vi på at tilskudd er vanskelige å skalere og krever mye seleksjonsinnsats ved tildeling. De egner seg derfor i begrenset grad som beredskapsvirkemidler.

7.5. Sammenligning med relevante ordninger i andre land

I dette delkapittelet presenterer vi en kort gjennomgang av lignende ordninger i andre land. Det er flere land som tilbyr finansielle låneordninger som ligner på låneordningene til Innovasjon Norge, for eksempel Danmark og USA.

7.5.1. Danmark: Vækstfonden

Vækstfonden i Danmark er et statlig finansieringsfond som tilbyr flere låne- og garantiordninger. Skillet mellom hvilke finansieringsløsninger som kan brukes går på om bedriften ønsker å låne over eller under 2 millioner kroner (DKK).

Dersom man ønsker å låne over 2 millioner kroner er det to muligheter: Vækstlån eller Ansvarlige lån. Vækstlån er lån som gis til etablerte bedrifter med vekstplaner enten gjennom nyinvesteringer eller ved overtakelse av en virksomhet. Et vækstlån stiller prioritetsmessig bak finansiering fra andre banker og kredittinstitusjoner dersom denne bedriften skulle gå konkurs. Det skal stilles sikkerhet for dette lånet, men det er større risiko siden Vækstfondens tap først blir innfridd når tapene til alle de andre kredittinstitusjonene er innfridd. På grunn av den økte risikoen er renten på dette lånet også høyere enn vanlig banklån. Denne blir individuelt fastsatt, men er som regel 2-3 prosent høyere enn renten i privat bank. I tillegg skal lånet inngå i en samlet finansieringsplan der det også er finansiering fra andre långivere. Det er i praksis ingen øvre grense på hvor stort lånet kan være, men det er et krav at samfinansieringen fra andre lånegivere utgjør minst 50 prosent av samlet finansiering.

Et Ansvarlig lån må være på minimum 3 millioner kroner (DKK). Dette lånet er en blanding av fremmedkapital og egenkapital, og er etterstilt annen finansiering. Det som skiller dette lånet fra private banklån og for eksempel et Vækstlån er at bedriften ikke trenger å stille sikkerhet for lånet. Derfor er det også en høyere rente enn ved både private banklån og Vækstlån. Renten settes individuelt, men ligger på rundt 14 prosent idag. Dette lånet må også være en del av en samlet finansieringsløsning der bedriften også får minst 50 prosent av finansieringen fra andre kreditorer.

Det er ingen krav til innovasjon ved noen av disse ordningene, men det skal være etablerte bedrifter som har hatt en positiv økonomisk utvikling de siste årene. Det er altså ikke lån til oppstartsbedrifter. Det er en samlet låneramme på 5,5 milliarder kroner (DKK) til Vækstlån og 500 millioner til Ansvarlige lån. Bedriftene må ligge i Danmark, fordi finansieringen skal bidra til å skape vekst og arbeidsplasser i Danmark, men det virker ikke å være noen krav til hvor i Danmark bedriften skal være lokalisert.

Dersom man trenger et lån til å starte en ny virksomhet, utvikle bedriften eller overta en eksisterende bedrift så kan Vækstfonden stille en Vækstkautjon. Kausjonen fungerer som et supplement til bedriftens sikkerhet eller brukes som sikkerhet for et banklån, og reduserer dermed bankenes risiko i forbindelse med lånet. Denne kausjonen dekker lån og kreditter opp til 2 millioner kroner (DKK), og den dekker opptil 75 prosent av private bankers tap.

Det virker som Vækstlån er en ordning som ligger mellom lavrisikolåneordningen og risikolåneordningene til Innovasjon Norge. Det må stilles sikkerhet for lånet, men Vækstfonden stiller etter alle andre kreditorer når det gjelder å få tilbake kapitalen dersom bedriften skulle mislykkes. Det er også en høyere rente, så det er ikke konkurranse med de private bankene slik som ved lavrisikoorrdningen. De Ansvarlige lånene ligner mer på risikolånene til Innovasjon Norge, men Innovasjon Norge har et større fokus på innovasjon og tidligfasebedrifter. Her ser vi også at disse lånene legger større vekt på driftsrisiko(siden de krever en positiv utvikling de siste årene), men ikke så stor vekt på pantesikkerhet (siden de ikke trenger å stille sikkerhet for lånet). Det er i utgangspunktet ikke opprettet noe tapsfond for disse to ordningene. Likevel er det slik at Vækstfonden nå har introdusert Grønne Vækstlån (fra 2013) og det vil også komme en ordning kalt Vækstlån for Iværksættere (fra 2014). Ved disse ordningene vil det settes av et tapsfond for å dekke den økte risikoen. Det settes også av et tapsfond i forbindelse med Vækstkautjonene. Disse kan nok i stor grad sammenlignes med Innovasjon Norges garantier, men er kun for mindre lån under 2 millioner kroner (DKK), og i tillegg dekker Vækstkautjonen, etter det vi erfarer, normalt 75 prosent av lånet, mens dette kun gjøres unntaksvis i Innovasjon Norge, der 50 prosent er det «normale».

7.5.2. USA

USA har en rekke institusjoner på føderalt, statlig og lokalt nivå med det formålet å støtte gründere og vekstbedrifter. Institusjonen som har klare paralleller til Innovasjon Norge kalles Small Business Administration (SBA).

I likhet med Innovasjon Norge har SBA et bredt mandat. I tillegg til garanti- og låneordninger har SBA en rolle i å sørge for at en viss andel av innkjøp fra offentlig sektor i USA foregår fra mindre bedrifter, gjennom for eksempel SBIR og STTA ordningene, beskrevet nedenfor. En annen type ordning, SBIC-lån (Small Business Investment Company), fokuserer på samfinansiering med venture kapital. SBA tilbyr også forretningsutvikling for bedrifter eid av minoriteter/kvinner, gjennom 8(a) og Hubzone programmene, samt «Disaster Relief» program.

De to største SBA programmene, kalt 7(a) og 504, har lignende målgrupper som Innovasjon Norges risikolån ved at de skaper tilgang til kreditt for bedrifter som ikke har fått kreditt fra private institusjoner. Maksimal

finansiering per prosjekt er omtrent 10 millioner kroner for 7(a)-programmet. I perioden 1997-2005 var total finansiering omtrent 500 milliarder for 7(a)-programmet og 130 milliarder kroner for 504-programmet.

Det er flere forskjeller mellom 7(a)/504 ordningene og risikolånene til Innovasjon Norge. En majoritet av bedriftene i 7(a)-programmet er eid av minoriteter, kvinner, veteraner, eller lokalisert i områder med lav økonomisk aktivitet. Til forskjell fra Innovasjon Norge låner ikke SBA ut penger direkte men tilbyr garantier til private lån. Finansieringsmåten kan altså i større grad sammenlignes med garantiene til Innovasjon Norge. 7(a)/504 ordningene har heller ikke fokus på ny teknologi.

7(a)/504-ordningene ble evaluert av Brash & Gallagher i 2008. Denne evaluering har metodologiske svakheter ved at den sammenligner mindre bedrifter som har fått lån med mindre bedrifter som ikke har fått lån. En finner da, ikke overraskende, en positiv effekt av lån.

SBA koordinerer to større program med teknologifokus, Small Business Innovation Research (SBIR) og Small Business Technology Transfer (STTR). Under disse programmene forplikter blant annet det amerikanske forsvarsdepartementet seg til å bruke en andel av sine FOU-investeringer til mindre bedrifter. Begge programmene har tre faser. I første fase får bedrifter ett-års finansiering av grunnforskning. I andre fase får bedrifter finansiering av videreutvikling, og i tredje fase blir den nye teknologien eventuelt kjøpt inn. En viktig forskjell fra Innovasjon Norge-programmene er at SBIR og STTR blir brukt til å finansiere FOU hvor departement eller andre offentlige etater er kunder.

SBA tilbyr også såkalte mikrolån (opp til 200.000 kroner) som kan minne om Innovasjon Norge sine lavrisikolån. Disse har også fokus på minoriteter og områder med lav økonomisk aktivitet. Imidlertid er total låneramme relativt ubetydelig (1.5 milliarder kroner for 1997-2005). Lån til landbruk og rurale områder blir koordinert av U.S. Department of Agriculture, spesielt gjennom Business and Industry Guaranteed Loans og Rural Business Investment Program. Disse programmene er begge små.

En rekke delstater har igangsatt program som minner om SBA sitt 7(a) program (Brash and Gallagher, 2008). Disse har typisk lavere garantibeløp og kortere løpetid. Totalomfanget av disse er ikke kjent, men trolig er det i samme størrelsesorden som SBA sine program.

7.5.3. Sverige

Sverige har flere aktører som tilbyr ulike typer støtteordninger og finansiering for bedrifter, men den med størst betydning er Almi Företagspartner AB. Almi er en statlig aktør og arbeider bransjenøytralt mot små og mellomstore bedrifter, men med et særskilt fokus på ulike grupper som kvinner og personer med utenlandsk bakgrunn. Almi har altså mange likhetstrekk med Innovasjon Norge. Almis virksomhet ble, i likhet med Innovasjon Norge, forsterket etter finanskrisen i 2008. Regjeringen økte bevilgningene til Almi for å øke finansieringsmulighetene til SMBer.

Almi tilbyr et Innovationslån som i stor grad kan sammenlignes med risikolåneordningene til Innovasjon Norge. Det er et innovasjonslån som gis til innovasjonsprosjekter i en tidlig fase. Lånet kan for eksempel brukes til å utvikle et produkt eller markedsundersøkelser. Lånevilkårene settes etter en vurdering av bedriftens økonomiske situasjon og prosjektets forutsetninger. Det er Almis rolle å ta en høyere risiko enn det andre eksterne finansiører ønsker å ta, på lik linje med risikolånene til Innovasjon Norge. For å ta høyde for den økte risikoen og for ikke å konkurrere med private banker så tar de en høyere rente på lånene.

Det minste lånebeløpet for disse lånene er 50 000 kroner (SEK), og bedriften kan låne opp til 50 prosent av det totale lånebeløpet. Det er altså et krav om samfinansiering, utenom i helt spesielle tilfeller, der Almi kan

finansiere 100 prosent av lånebeløpet. For lånebeløp opp til 300 000 kroner (SEK) kan samfinansiering være budsjettert nedlagt arbeidstid i prosjektet til en gitt timepris på 250 kroner (SEK). For lånebeløp over 300 000 kroner må minst halvparten av samfinansieringen være kapital. Det kan enten være egenkapital, kapital fra en privat bank eller en annen ekstern finansiør.

Almi har også noe de kaller Företagslån som retter seg mot små- og mellomstore bedrifter. Det er ikke noen krav til innovasjon i forhold til dette lånet, men det er viktig at det er en mulighet for lønnsomhet og utvikling i bedriften. Det er ikke satt noe maksimalt lånebeløp, men det baseres på en vurdering av bedriftens framtidsutsikter og forretningside. Siden det er høyere risiko enn ved privat banklån settes det en høyere rente. Jo høyere risikoen er, jo høyere settes denne renten. Lånet skal normalt betales tilbake på mellom tre og fem år. Slik vi ser det virker dette å være en mellomløsning mellom Innovasjon Norges lavrisikolån og innovasjonslån. Det er noe høyere risiko enn ved lavrisikordningen til Innovasjon Norge, men ikke like høy som ved risikolånordningene. I tillegg er det ikke et sterkt fokus på innovasjon ved denne ordningen, men det er fokus på lønnsom utvikling for bedriften som er i fokus.

I en studie foretatt av Kontigo i 2011 ble både bankansatte og ansatte fra det offentlige finansierte støttesystemet intervjuet. Intervjuobjektene anser Almi som en velfungerende markedskompleterende organisasjon i forhold til kredittfinansiering. Det flere som mener at Almis virksomhet burde forsterkes ytterligere for å støtte bedrifter som er i en tidlig utviklingsfase.

I Sverige er det og så en stiftelse som heter Norrlandsfonden som har som oppgave å fremme bedriftsutvikling i de fem nordligste lenene i Sverige, for bedrifter som eksporterer varer utover det lokale markedet. De har tre ordninger for bedriftene der ordningen kalt flexibla topplån står for omtrent 80 prosent av utlånene. Denne ordningen er som navnet tilsier et topplån som bedriftene kun kan få sammen med annen finansiering. Dette kan for eksempel være et privat banklån eller egenkapital. Norrlandsfondens andel på disse lånene skal helst være under 50 prosent. De kan i helt spesielle tilfeller være en høyere andel, men den gjennomsnittlige andelen til Norrlandsfonden er på 20-25 prosent. Det er ikke noe krav til innovasjon i forhold til disse lånene, og de kan gå til både fysiske og immaterielle investeringer. Det er i de aller fleste tilfeller stilt en sikkerhet for lånet, men det er en høyere risiko for Norrlandsfonden siden de kommer bak alle andre kofinasjører mht prioritet i pant.

Maksimalt lånebeløp for en enkelt aktør er 40 millioner (SEK), men det er sjelden det gis så store lån. Gjennomsnittlig lånestørrelse er på 2-3 millioner kroner (SEK). I et normalår låner Norrlandsfonden ut omtrent 250 millioner fordelt på de tre ordningene. Det gjøres en individuell vurdering av risiko for hver enkelt lånetaker, og deretter settes det av penger til et tapsfond i forhold til risikoen.

Denne ordningen har mange likhetstrekk med risikolånordningene, men skiller seg nok litt ut ved at det er en strengere praktisering av at dette skal være et topplån. I tillegg er det heller ikke noe krav til innovasjon for disse bedriftene, men det skal være lån som skal promotere eksport.

7.5.4. Finland

I Finland er det særlig to organisasjoner som kan tilby finansiering til bedrifter, Tekes og Finnvera. Tekes er en statlig finansiert organisasjon, som finansierer forskning, utvikling og innovasjon i Finland, og finansierer rundt 1500 prosjekter hvert år. Finnvera er et annet finansieringsselskap som er eid av den finske stat. Dette selskapet gir både lån, garantier, venture-investeringer og eksportkredittgarantier, og er også det offisielle eksportkredittbyrået i Finland (Export Credit Agency (ECA)).

Tekes finansieringer kun en andel av prosjektet, så vanligvis må minst 50 prosent av de totale kostnadene bli finansiert av bedriften. Det er altså et krav om samfinansiering. Denne samfinansieringen kan komme fra bedriften selv eller fra andre private kofinansierer for eksempel en privat bank. For at prosjektene skal få finansiering av Tekes må de være registrert i Finland. Det kreves ikke sikkerhet for disse lånene, og Tekes plasserer heller ingen midler i et tapsfond.

Bedrifter kan få lån til forskning- og utviklingsprosjekter (Tekes research and development funding) som for eksempel utvikling av en ny vare, tjeneste, en forretningsmodell, metode eller kompetanseheving (know how). Jo mer banebrytende og langsiktig innovasjonen er jo mer finansiering kan Tekes bidra med.

Tekes kan også hjelpe bedrifter som ønsker å vokse internasjonalt. Organisasjonen kan for eksempel finansiere utprøving av et nytt produkt med potensielle kunder. Hovedgruppen som Tekes ønsker å tilby finansiering til med denne ordningen er små, unge bedrifter (yngre enn 6 år). Disse må ha en ny forretningside som har et troverdig forretningspotensiale på det globale markedet, og som bruker minst 15 prosent av sin omsetning til forskning og utvikling. Dersom bedriften oppfyller disse kravene kan bedriften få opptil 75 prosent finansiering fra Tekes. Typisk er maksimum finansiering på 50 000 euro, men det kan også bli gitt 50 000 euro til hvis det trengs.

Det er også en annen finansieringsløsning som kan gis til unge, innovative vekstbedrifter. Formålet er å øke vekst og fremme internasjonalisering av de mest lovende små bedriftene. Denne typen finansiering er ikke ment å skulle gå til forskning og utvikling, men til å fremme produktet sitt på det globale markedet og utvikle bedriften. For å få denne typen finansiering må bedriften være yngre enn seks år. Maksimal finansiering for disse bedriftene er 1 million euro. Tekes tilbyr altså ikke noen ordning som er ekvivalent til Innovasjon Norges lavrisikolån, men i større grad innovasjonslån til forsknings- og utviklingsprosjekter, men også til internasjonalisering. Det finnes altså flere likheter med risikolånordningene, og kanskje særlig landsdekkende innovasjonslån. Det virker som de ulike ordningene til Tekes har et klarere mål for hver ordning, mens Innovasjon Norge har mer fleksible ordninger som både kan brukes til tidligfasebedrifter, og til mer modne bedrifter, for eksempel som en del av en internasjonaliseringsstrategi??

Finnvera har en rekke ordninger der man tar i bruk lån, garantier og eksportkredittgarantier. De to ordningene som likner mest på de ordningene evaluert her er Finnveralån og Finnveragaranti. Et Finnveralån er opprettet med tanke på både nyetablerte og allerede eksisterende bedrifter. Det kan brukes til for eksempel investeringer i maskiner og utstyr som trengs for vekst. Dette er en låneordning for små- og mellomstore bedrifter i alle bransjer med unntak av landbruk, skogbruk og entreprenørvirksomhet innenfor bygg- og anleggsbransjen. Lånebeløpet er vanligvis samfinansiert, og renta settes ut ifra sikkerheten og risikoen til bedriften. Små- og mellomstore bedrifter som ligger i «nasjonale støtteområder» kan få redusert renten gjennom en rentestøtteordning. Hvor stor sikkerhet som tas for lånet behandles individuelt i hver enkelt sak.

Finnvera tilbyr også noe som de kaller en Finnveragaranti. En Finnveragaranti er en garanti som for eksempel kan brukes som sikkerhet for et lån, som igjen kan brukes til produktutvikling, markedsføring eller investeringer i maskiner og annet utstyr. Garantien er spesielt rettet mot små og mellomstore bedrifter. Garantien dekker, i likhet med garantiene til Innovasjon Norge, 50 prosent av lånet. Bedriften som får garantien må betale en garantiprovisjon. Denne blir fastsatt på bakgrunn av flere forhold som blant annet risiko og sikkerheten som bedriften stiller. Dette er en ordning for små- og mellomstore bedrifter i alle bransjer med unntak av landbruk, skogbruk og entreprenørvirksomhet innenfor bygg- og anleggsbransjen.

Disse to ordningene fra Finnvera har flere likhetstrekk med låne- og garantiordningene til Innovasjon Norge. Garantiene er relativt like garantiene til Innovasjon Norge, mens lånet nok ligner noe mer på

lavriskoordningen, selv om den ikke kan gis til bedrifter innenfor for eksempel landbruk og skogbruk. Dette er fordi det ikke virker å være noe krav til innovasjon innenfor disse to ordningene.

8. Oppsummering og anbefalinger

Så langt har vi presentert låne- og garantiordningene til Innovasjon Norge og kommet med enkelte vurderinger i lys av vår evalueringsmodell. I dette kapitlet foretar vi en oppsummering med den hensikt å komme med anbefalinger knyttet til fremtidig utforming av virkemidlene og deres finansielle omfang, samt perspektiver knyttet til organisering og forvaltning av ordningene. Oppsummeringen tar eksplisitt hensyn til de 8 kriteriene for god virkemiddelutforming i næringspolitikken, slik de er beskrevet i Heum (2012).

Det er viktig å være oppmerksom på at hverken oppdragsgiver eller Innovasjon Norge har utformet eksplisitte mål for hver enkelt ordning som vi ser på i denne evalueringen. Dette presiserte vi som et problem i kapittel 2.3, og Innovasjon Norge bør, sammen med sine eiere, etablere egnede og operasjonaliserbare målsettinger for hver enkelt ordning. Dette bør inngå i det pågående MRS-arbeidet i Innovasjon Norge.

Som vi nevnte innledningsvis kan låne- og garantiordningene til Innovasjon Norge ses på som deler av en bro i kapitalmarkedet, mellom finansiering av prosjekter i tidligste fase og prosjekter med høy innovasjonsgrad/risiko (etablererstipend, såkornkapital, FoU-støtte, IFU/OFU-støtte) og den mer modne delen av kapitalmarkedet der det tilbys regulære banklån, kapital gjennom egenkapitalemisjoner og obligasjonsmarkedet. Ordningene skal også skal oppfylle andre mål. De skal bidra til å styrke næringsaktiviteten i distriktene og det er en uttrykt målsetting at lånevirkomheten til Innovasjon Norge ikke utelukkende skal være en kanal for kapitaltilførsel, men at Innovasjon Norge gjennom disse engasjementene også skal tilføre bedriftene kompetanse og veiledning. Spørsmålet vi stiller i denne evalueringen er om dagens låne- og garantiordninger danner en hel bro, eller om de skaper hull i broen som det er behov for å dekke med andre typer virkemidler. I tillegg må man spørre seg om det er mulig for staten å dekke alle delene av den broen av finansiering som skal lede bedriftene fra en spe start til et modent selskap.

8.1. Lavrisikolån: Hvor er effekten størst?

I vår gjennomgang av lavrisikolånene har vi fremhevet at lavrisikolånene synes å være relevante i den grad låneordningen opererer inn mot regioner der tilstedeværelsen av lokale, så vel som regionale og nasjonale banker er svak. Argumentet hviler på en slutning om at variasjoner i lokale bankers tilstedeværelse, reflekterer variasjoner i informasjonsskjevhet mellom regioner. Svak tilstedeværelse av lokale banker kan tyde på at bankene har dårligere innsikt i små og mellomstore bedrifter (jfr Menon, 2013)⁵⁰. Ved å sammenligne den regionale fordelingen av lavrisikolån med lokalbankintensiteten i norske kommuner, har vi funnet et tydelig mønster som bekrefter en slik utfyllende rolle. Vi har også vurdert ordningens kostnadseffektivitet og finner at Innovasjon Norge opererer med relativt konkurransedyktige administrasjonskostnader. Kostandene ligger nok noe høyere enn det man finner i de lokale bankene, men tatt i betraktning den sterkt distribuerte profilen til Innovasjon Norge kan man ikke forvente samme kostnadsbilde som i private banker. Vår effektanalyse og vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet trekker i retning av at denne ordningen fungerer godt. Effektanalysene er ikke rettet mot låneporteføljen til landbruk, og det er derfor vanskelig å konkludere mht effekt for denne delen av porteføljen. I kapittel 2.3 har vi anvist at lavrisikolånen skal stimulere til

⁵⁰ Menon (2013): Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv: Menon-publikasjon nr 21/2013

næringsutvikling basert på regionale forutsetninger og bidrag til innovasjon/internasjonalisering. Vi mener det er grunnlag for å hevde at man når mål knyttet til regionale forutsetninger, men at man må i større grad kan lete etter måter å få opp innovasjonsbidraget på.

Lavrisikolånene kanaliseres til tre grupper av bedrifter: Landbruksbedrifter, fiskeflåten og andre næringer (generelle). Selv om de tre typene låntakere benytter seg av samme landsdekkende låneramme, har landbrukslånene vilkår som avviker fra de andre lånene, dels knytte til at renten er lik for alle landbrukskundene og dels fordi lånene gjerne tilbys sammen med tilskudd for rentestøtte og investeringstilskudd. Det er også viktig å få frem at størrelsen på hvert lån varierer betydelig mellom de tre segmentene. Lån til fiskeflåten er gjennomgående store, lån til landbruk er små, mens generelle lån har noe høyere risiko og lavere sikkerhet enn de andre lånene.

Våre kartlegginger av lånenes addisjonalitet, våre intervjuer med representanter for bankene, og våre analyser av tilgang på alternativ finansiering for de med avslag på søknad om lån, peker samlet i retning av at de fleste lånekundene innen landbruk vil kunne finansiere prosjektene med alternativ finansiering, primært i bank. Samtaler med bankene trekker i retning av at disse kundene er attraktive for private banker fordi de stiller god sikkerhet og fordi kundesegmentet har gjennomgående lave tapstall. Med dette som bakgrunn stiller vi spørsmål om i hvilken grad Innovasjon Norge bør eksponere sin låneportefølje like tungt inn mot landbruk i tiden fremover. De seneste årene har Innovasjon Norge gradvis redusert andelen av lavrisikolån som retter seg mot landbruk, og vi anbefaler at denne reduksjonen videreføres med en tydeligere trend.

Det er tre forhold som taler mot en slik reduksjon. For det første kan man argumentere for at det er lett å forvalte lån til landbruk ettersom Innovasjon Norge i alle tilfeller forvalter et omfattende tilskuddsregime som retter seg mot denne næringen. Dette kostandsargumentet er relevant, men vi er usikre på hvor store effektivitetsgevinstene er i denne sammenhengen. Det er i alle tilfeller vanlig at Innovasjon Norge jobber tett sammen med landbrukskontoret/kommunen for å identifisere og komme i kontakt med lånekundene. Dersom Innovasjon Norge toner ned aktiviteten noe mot denne sektoren vil betydelige deler av arbeidet likevel ivaretas av landbrukskontoret/kommunen, noe som kan fortsette i samarbeid med private og ofte lokale banker.

For det andre har landbrukssektoren i enkelte fylker sterke bånd til Innovasjon Norge, og få andre banker viser interesse for denne sektoren. Her tenker vi blant annet på Troms, Finnmark og Møre og Romsdal. Årsaken til disse særskilte utlånsmønstrene ligger langt tilbake i tid fra Landbruksbankens utlånspraksis. Det er viktig at man tar hensyn til disse særskilte forholdene og passer på at nedfasingen ikke går for fort i disse fylkene, samtidig som man jobber tett med private banker for å sikre at de fyller det tilbud som trengs for landbrukssektoren. Det er egentlig ingen grunn til at lokalbankene ikke skal vise interesse for denne typen virksomhet, i lys av landbrukets solide evne til å stille sikkerhet og lave tapstall. I denne sammenhengen er det også et viktig poeng at lavrisikolånene til landbrukskundene har hatt samme rente for alle engasjementer i samme tidsperiode. Det er god grunn til å hevde at dette innebærer en form for subsidiering av de dårligste prosjektene, som bidrar til at lånevilkårene er bedre i Innovasjon Norge enn i private banker. Dersom man faser ned Innovasjon Norges rolle som långiver til denne sektoren, kan man om ønskelig, fortsette å subsidiere renter, slik man i dag gjør gjennom rentestøtten til landbruket.

For det tredje vil hele porteføljen av lavrisikolån få en noe høyere risikoeksponering og noe høyere tap, ettersom landbrukslånene har svært lave tap.

I tilknytning til det tredje punktet mener vi at Innovasjon Norge faktisk nettopp bør dreie lavrisikoporteføljen i større grad mot noe mer risikorettede/mindre sikrede prosjekter som samtidig har et noe sterkere fokus på innovasjon. De generelle lavrisikolånene får mest oppmerksomhet i effektundersøkelsen. Her vises det at

lånene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, særlig for de lånekundene som opplever lånene som addisjonale. I gjennomgangen av lånepraksis finner vi at sikkerheten som stilles av kundene er noe svakere enn hos kundene innenfor landbruk og fiske. Dette leder til noe høyere tap, men økningene i tap er ikke markante. Ledelsen i Innovasjon Norge er opptatt av at institusjonen har valgt å gå inn med relativt store lavrisikolån innen eksempelvis verft og oppdrett/foredling der private aktører har holdt seg unna, eller har ønsket en form for risikodeling. Ledelsens oppfatning er at dette har man klart uten å pådra seg særlig store tap. Dette kan være en indikasjon på at Innovasjon Norge klarer å identifisere prosjekter innen disse næringene som faktisk har lavere risiko enn det bankene vurderer det til. Det kan gi samfunnsøkonomiske gevinster. Ved å vri fokus mot generelle lån vil man derfor også kunne stimulere til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Gjennomgangen av tallene viser også at man betydelig oftere klarer å samfinansiere med bank i dette segmentet, noe som må anses som positivt. Med dette som bakgrunn anbefaler vi at man dreier en større andel av lavrisikolånene mot industri og tjenester (generelle lån) på bekostning av omfanget av utlån til landbruk.

Lån til fiskeflåten spiller i henhold til Innovasjon Norge selv, og enkelte banker, en sentral rolle i kapitalmarkedet for fiskeflåten. Disse lånene er ofte større, og mindre lokale banker setter tydelig pris på muligheten for samfinansiering med Innovasjon Norge. Til tross for at fiskeri er en høyst volatil næring med store svingninger i inntektgrunnlaget, har Innovasjon Norge hatt små tap i porteføljen. Dette kan være en indikasjon på at de er gode til å identifisere gode lånekunder, men er nok også et resultat av at kvoter og båter generelt skaper et godt pantegrunnlag. For noen år siden valgte flere av de større nasjonale bankene å trekke seg ut av fiskerisektoren, i frykt for store tap knytte til varierende råstofftilgang og volatile priser. I denne sammenhengen gikk Innovasjon Norge inn og engasjerte seg sterkere på utlånssiden. Gradvis har Innovasjon Norge fått en viktig rolle i denne næringen, og i lys av at de bedriftsøkonomiske effektene av lånene er positive, samt en noe varierende kapitaltilgang fra andre kilder, anbefaler vi at Innovasjon Norge fortsetter sin utlånsvirksomhet mot denne næringen som i dag.

En dreining mot en noe mer risikofylt portefølje av engasjementer under lavrisikolåneordningen må foretas under den betingelse at ordningen opererer under kommersielle vilkår og ikke trenger å notiseres i henhold til statsstøtteregelverket i EU/EØS. Det innebærer at Innovasjon Norge ikke må tape penger på virksomheten, og helst bør evne å bygge noe overskudd. På dette området har det i de senere år skjedd betydelige endringer i lovgivningen som trekker i retning av at det gis noe mer rom for ulik tolkning av avkastningskravet. I Kommisjonsvedtak 2012/21/EU av 20. desember 2011 om anvendelse av bestemmelsene i artikkel 106, stk. 2, oppstilles regler for beregning av kompensasjonens størrelse, herunder prinsipper for kostnadsallokering og kriterier som skal legges til grunn ved beregningen av "rimelig fortjeneste". Støttegiver kan velge mellom flere alternative modeller for beregningen av rimelig avkastning og overskudd, så lenge valg av modell begrunnes godt nok.

Vår gjennomgang av Innovasjon Norges bruk av flere virkemidler, viser med tydelighet at man har operert med fleksible løsninger inn mot generelle lavrisikolån, som ofte kombineres med distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån, der det er behov for toppfinansiering knyttet til mer innovative prosjekter. Vi tror at dette er en godt egnet praksis som man bør benytte mer.

En dreining av låneporteføljen mot industri og tjenester vil kreve at Innovasjon Norge setter av flere ressurser for å markedsføre lavrisikolånene ut i næringslivet. I enkelte regioner benyttes dette virkemiddelet i svært liten grad, og det ligger et potensial for økt etterspørsel dersom både kunder og banker får bedre kjennskap til lavrisikolånene som ikke retter seg mot landbruk og fiske. En rekke banker vi har vært i kontakt med kjente overhode ikke til at slike lån kan tilbys industri og tjenester.

I gjennomgangen av utlånspraksis har vi vist at det finnes store om regional variasjon i utlånspraksis når det gjelder tildeling av lavrisikolån til landbruk og generell. En særskilt survey rettet mot de distriktskontorene som har særlig mye eller lite av enkelte typer utlån, samt et spesielt intervju om denne problemstillingen med representanter for FRES i Oslo, viser at disse avvikene i utlånspraksis kan forklares ut fra lokale variasjoner og særegne forhold ved næringslivet. Dette har vi dokumentert fortløpende i kapittel 4, 5 og 6. Variasjoner i utlånspraksis mellom distriktskontorene er derfor ikke problematisk fra evaluators perspektiv. Heller ikke Innovasjon Norge sentralt viser bekymring for disse regionale variasjonene i utlånsvolum og utlånspraksis.

Lavrisikolåneordningen går med overskudd (rentemargin på 1,7 prosent, se kapittel 4.5.4) og dette overskuddet kanaliseres dels tilbake til eier, og dels til oppbygging av egenkapital i Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har i dag bygget opp en egenkapital på om lag 8 prosent av utlånsvolumet, og opererer dermed med en kjernekapital som er på størrelse med det vi har sett blant bankene de siste årene. Egenkapitalen er dels lånt ut igjen og dels investert i bygg. Ettersom Innovasjon Norge ikke er underlagt ordinær bankregulering, stilles det ikke noe lovmessig krav om oppbygging av egenkapital. Derimot har eierne til Innovasjon Norge satt et krav. Overskudd under lavrisikoordningen benyttes til å bygge opp egenkapital, slik at denne er minimum 8 prosent av netto utlån. Egenkapitalen gir Innovasjon Norge en frihetsgrad, fordi selskapet slipper å henvende seg direkte til eier dersom man i en periode skulle gå med tap i utlånsvirksomheten. Dersom Innovasjon Norge dreier fokuset i lavrisikolåneordningen i retning av større utlån til industri og tjenester, vil det være hensiktsmessig å fortsette å bygge noe mer egenkapital som buffer for noe større tapsrisiko. Det er likevel ikke grunn til å kreve at Innovasjon Norge må operere med en egenkapitalandel på linje med de små bankene (rundt 16 prosent om noen år). For å bygge noe mer egenkapital må Innovasjon Norge fortsatt ha overskudd etter forvaltningskostandene er trukket fra. Det betyr at rentemarginene fortsatt bør være signifikante, men samtidig er det viktig å merke seg at banken må være attraktiv i markedet, noe som begrenser margin-rommet. Alle vil være tjent med at også Innovasjon Norge blir mer produktiv i sitt tilbud av lavrisikolån, slik bankene har blitt det over tid.

8.1.1. Oppsummering i lys av åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler

Nedenfor følger en rask oppsummering av vår evaluering i lys av de åtte kriteriene

1. Evalueringen viser at foreligger en form for markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand, drevet av ulik tilgang på relevant kapital i utvalgte regioner i landet.
2. Markedssviktens konsekvenser er større enn kostnaden knyttet til virkemiddelets inngripen i markedet ettersom lavrisikolånene ikke inneholder en subsidiekomponent og forvaltningen av ordningen er lønnsom.
3. Virkemiddelet synes å være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte, ettersom lånene i stor grad distribueres til regioner der markedssvikten synes å være til stede.
4. Det er ikke tydelig og eksplisitt hva som er målet for de landsdekkende lavrisikolånene. Det er derfor å anbefale at eierne og Innovasjon Norge i større grad nedtegner eksplisitte mål for ordningen.
5. Vi mener at det i utgangspunktet ikke finnes alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle virkemiddelets mål, slik vi har tolket målet. Men det er grunnlag for å vurdere om utlånsprofilen kan endres, ved å dreie en større andel av låneporteføljen mot bedrifter innen industri og tjenester, og derigjennom øke risikoeksponeringen noe.
6. Vi anser det som dokumentert at utvalgsriteriene for når virkemiddelet vil bli brukt er tydelige og forutsigbare.

7. Evalueringen viser at det er enkelt å administrere virkemiddelet, slik at kostnadene med å ta det i bruk er små i forhold til gevinstene som oppnås.
8. Gjennom spørreundersøkelsen har vi fått tydelige indikasjoner på et aktørene som søker å komme inn under virkemiddelet får en klar avgjørelse innen rimelig tid.

8.2. Risikolån eller tilskudd?

I vår gjennomgang av risikolån har vi tydeliggjort at begge ordningene (Landsdekkende innovasjonslån og Distriktsrettede risikolån) fremstår som relevante virkemidler for å bidra til innovasjon, regional utvikling og internasjonalisering (jamfør vår diskusjon i kapittel 2.3). Det er tydelige former for markedssvikt som ordningene retter seg mot, og denne typen markedssvikt er omfattende i deler av markedet for risikokapital. Vi har også påvist at det er et behov for ordningene i markedet, men behovet har ikke materialisert seg i stor etterspørsel i form av mange søknader og tydelig kødannelse for å inngå låneavtaler med Innovasjon Norge. Vi må derfor konkludere med at etterspørselen er der, men den er begrenset.

I vår gjennomgang av utlånspraksis har vi påvist at de to ordningene har relativt lik praksis med hensyn til porteføljens risikoeksponering (slik den er rapportert av Innovasjon Norge), men de landsdekkende innovasjonslånen er rettet mot prosjekter som har betraktelig høyere innovasjonsgrad. Vår erfaring er at denne typen innovative prosjekter likevel har en høyere risiko knyttet til seg, fordi både teknisk og markedsmessig risiko gjerne er høyere i slike prosjekter. Vi tror derfor at det kan skjule seg et avvik i rapporteringen av risiko for disse to ordningene fra saksbehandlers side. Dette er noe Innovasjon Norge bør se nærmere på. Det faktum at en betydelig andel av kundene med landsdekkende innovasjonslån er små og unge foretak, trekker også i retning av at risikoeksponeringen kanskje er noe høyere enn det som er rapportert.

Over 50 prosent av risikolånekundene hadde færre enn 10 ansatte ved tilsagnstidspunktet og nærmere 40 prosent av bedriftene eksisterte ikke 3 år før tildeling. Vi har kartlagt hvor stor andel av disse foretakene som ikke hadde regnskapsmessig evne til å håndtere det tildelte lånet, ett år i forveien, og er overrasket over at så mange som 2 av 3 bedrifter ikke har denne evnen. Dette kan indikere at Innovasjon Norge i for liten grad tar hensyn til gjeldsbetjeningsevne ved tilsagnsbeslutningen. Den omfattende eksponeringen inn mot små bedrifter og bedrifter i tidlig fase trekker også ned omfanget av samfinansiering med bank. To av tre innovasjonslån har ikke samfinansiering med bank, og 55% av de distriktsrettede risikolånene hviler likeledes utelukkende på lån fra Innovasjon Norge. Både policy og andre dokumenter fremhever målsettingen om å utløse privat kapital, og dagens utlånspraksis kan derfor kritiseres for å stimulere for lite til dette.

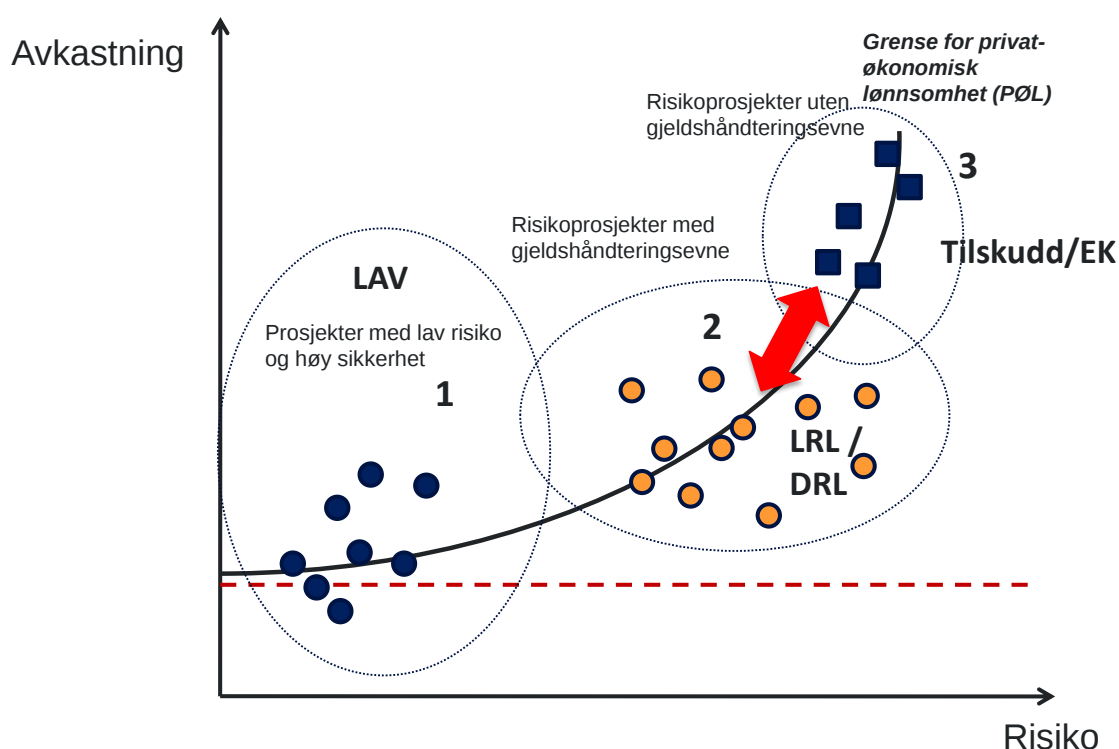
Analysene av kostnadseffektivitet peker i retning av at forvaltningen av låneordningene er relativt dyr. Med det mandat man opererer med og den utlånspraksis man har valgt, kan det argumenteres for at den må være så dyr. Vi ser likevel behov for at Innovasjon Norge forsøker å finne løsninger som trekker ned administrasjonskostnadene knyttet til disse ordningene.

Vår analyse av risikolåneordningenes samfunnsøkonomiske effekt trekker i retning av at de landsdekkende innovasjonslånene, slik de forvaltes i dag, ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Den distriktsrettede ordningen fremstår med betydelig høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi tror at dette skillet mellom de to ordningene knytter seg til at den landsdekkende ordningen er mer risikoeksponert. Årsaken til den lave lønnsomheten er å finne i kombinasjonen av høye (men planlagte) tapsavsetninger og dårlig kapitalavkastning. Vi påpeker dette fordi lånens bidrag til vekst i lønn per ansatt er relativt høy, og dette er også å regne som et bidrag til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I figuren under retter vi søkelys mot hva som kan forklare den lave lønnsomheten i den landsdekkende ordningen. Prosjekter som har høy forventet avkastning og høy risiko (gruppe 3) vil normalt ikke få tilgang til fremmedkapital fordi gjeldsbetjeningsevnen ofte er usikker. Slike prosjekter finansieres normalt med egenkapital og/eller ulike former for tilskudd.

Gruppen 1 inneholder prosjekter med lav risiko og betydelig sikkerhet. Dette er prosjekter som gjerne får tilgang til bankfinansiering eller lavrisikolån fra Innovasjon Norge. I midten finner vi en gruppe av prosjekter som man prinsipielt kan finansiere med lån, men der tapsrisikoen er betydelig, noe som berettiger en buffer i form av et tapsfond. Det er her Innovasjon Norge ideelt sett skal operere med risikolånene. Gruppene er overlappende, både i form av at prosjekter kan finansieres med flere typer kapital, og i form av at grensene for hvilke type finansieringsform som er optimal, er flytende.

Figur 60 Virkemidlenes innretning og håndtering av risiko



Dersom tapsrisikoen er håndterbar og gjeldsbetjeningsevnen er betryggende er det en stor fordel for Innovasjon Norge og samfunnet å benytte risikolån, dels fordi man da kan skalere opp finansieringen (geare på tapsfondsavsetningen), dels fordi man disiplinere kunden gjennom låneforpliktelsene, og dels fordi man får kapitalen tilbake. Samtidig er det viktig at man ikke går for langt med lånene i retning av høy risiko, ettersom betalingsproblemer fra et tidlig tidspunkt bare vil stresse bedriften og gi store forventede tap for kreditor.

Vi ser det som sannsynlig og veldokumentert at de landsdekkende innovasjonslånene og i noe større grad enn de distriktsrettede risikolånene har beveget seg litt for langt ut til høyre i figuren (se gjennomgangen i kapittel 5.4.1). Man skulle i utgangspunktet forvente at når innovasjonslånen går til prosjekter med høy risiko, så gir dette også høy bedrifts og samfunnsøkonomisk avkastning (jamfør figuren), men slik er det ikke i de mest risikofylte segmentene av næringslivet (se neste delkapittel for mer om dette). For å kunne omsette økt risiko til økt avkastning blant små bedrifter i den tidlige fasen, må man følge prosjektet tett og sikre god

informasjonsflyt. Det er høyst usikkert om man kan følge prosjektene så tett gjennom dagens låneordninger. Ved å dra ned risikoen gjennom å distansere seg noe mer fra prosjektene i tidlig fase i små bedrifter, vil man kunne oppnå høyre avkastning for bedriftene man gir lån til, og samtidig få lavere tap. Det mener vi vil gjøre ordningene mer lønnsomme. En slik endring i utlånspraksis vil nødvendigvis bidra til redusert tilgang på kapital til de mest risikoeksponerte prosjektene. Dersom man ønsker å tilføre kapital til slike prosjekter bør man benytte seg av andre virkemidler, enten gjennom tilskuddsapparatet eller gjennom såkornfondene. En slik endring innebærer at man får mindre kapital ut av hver tilskuddskrone ettersom man ikke kan skalere opp utlånet i forhold til tapsfondsavsetninger. Det gjør at virkemidlene blir mindre potente. Når dette er sagt, er det ingen grunn til å argumentere tungt for å tilby potente virkemidler til bedrifter som ikke klarer å skape vekst. Det er snarere tvert om mer skadelig ettersom man da bidrar til at eiere og andre interessenter bruker penger på prosjekter som er lite lønnsomme. Nøyaktig det samme resonnementet gjelder for addisjonalitetsgrad. Når dårlige prosjekter rapporterer om høy addisjonalitetsgrad, er det et signal om at offentlige ressurser brukes feil, fordi de nettopp er sterkt medvirkende til å utløse dårlige prosjekter. Dette sentrale aspektet kommer sjelden frem i evalueringer av offentlige virkemidler i næringspolitikken.

Det er viktig å merke seg at vårt forslag til mer avdempet risiko i porteføljen av risikolån ikke forventes å gå ut over bidraget til innovasjon. Man kan fortsatt stille høye krav til innovasjon i prosjektet, men må kreve noe høyere gjeldsbetjeningsevne fra bedriftene. Det betyr i klare ord at man må søke å komme i kontakt med bedrifter som er mer modne. Eksempelvis vil en liten og lønnsom IT-bedrift som ønsker å utvikle en ny og innovativ programplattform, men som ikke kan stille tilstrekkelig sikkerhet for et investeringslån i privat bank, være en optimal kunde for innovasjonslåneene. Slike bedrifter har lav driftsrisiko men prosjektene kan være for store å løfte utelukkende basert på løpende overskudd. I vår analyse av porteføljen med innovasjonslån kom vi over noen slike prosjekter, men det bør bli flere. En slik dreining innebærer at innovasjonslåneordningen i større grad retter seg mot å finansiere prosjekter som mangler tradisjonell sikkerhet, for eksempel kunnskapsintensive tjenester og nyetableringer, i noe større grad enn det Innovasjon Norge allerede gjør.

Innovasjon Norge opererer med samme rente for alle lånekunder knyttet til landsdekkende innovasjonslån og distriktsrettede risikolån. Vi ser ikke at dette gir noen form for gevinst, bortsett fra et noe enklere saksbehandlingsarbeid for Innovasjon Norge. Men samtidig opererer Innovasjon Norge med variabel rente mot lavrisikolånekunder innen fiske og generell, så erfaringene med slik rentesetting finnes i organisasjonen. For å sikre at risiko prises på riktig måte, bør Innovasjon Norge åpne for variabel rente avhengig av prosjektets risiko.

Som beskrevet i kapittel 5, har Innovasjon Norge gitt saksbehandlerne mulighet til å tilby såkalte betingede lån. Slike lån kan tillate at en andel (gjørne 50 prosent) av lånet gjøres om til tilskudd dersom prosjektet viser seg å ikke utvikle seg i riktig retning. En slik avtale om betinget lån gir også Innovasjon Norge mulighet til å hente ut deler av gevinsten dersom prosjektet går bra, ved å utvide lånets hovedstol, eksempelvis til 125 prosent. Dette er et relativt nytt tilskudd til låneporteføljen og vi ser det som et spennende forsøk. Når det er sagt er det liten grunn til å forvente at denne reformen trekker i retning av økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet ettersom overskuddet bare flyttes fra bedriftens eiere til Innovasjon Norge og staten. Dersom betingede lån trekker porteføljen av innovasjonslån i retning av mer risiko, anbefaler vi ikke bruk av denne typen lån.

For å redusere tapsrisiko og mislighold i porteføljen, samt å effektivisere administrasjonen av ordningene ser vi et behov for å i større grad spesialisere saksbehandlingen ved distriktskontorene. Et mer begrenset antall saksbehandlere med ansvar for kreditsaker vil kunne trekke ned forvaltningskostnadene, og samtidig styrke seleksjonsprosessen av lånekunder for derigjennom å sikre en sterkere kundeportefølje. Vi mener med andre ord at i valget mellom den ene modellen der alle saksbehandlere ved DKene er involvert i låne- og

garantivirksomheten og en modell der man er mer spesialisert, er den siste å foretrekke. Dette er ikke minst viktig i lys av at seleksjonen og oppfølgingen av risikolån er krevende faglig.

Som allerede påpekt synes de overordnede rammene for risikolån fra NHD å være tilstrekkelige, ettersom det i normalsituasjonen ikke er overskuddsetterspørsel etter slike lån. Når det gjelder de distriktsrettede risikolånene er det ikke angitt rammer, men det synes likevel som om etterspørselen er godt dekket. I lys av at den nye regjeringen har valgt å begrense de distriktsrettede virkemidlene, er det naturlig å anbefale at man opprettholder den landsdekkende rammen, og eventuelt vurderer å øke den noe dersom etterspørselen tar seg opp. Dette må ses i lys av at vi anbefaler at man trekker ned risikoen noe i de landsdekkende lånene. Det vil med andre ord si at man lar de landsdekkende innovasjonslånene ta over noe av rollen som de distriktsrettede risikolånene har spilt, men uten å ha regionale føringer på midlene.

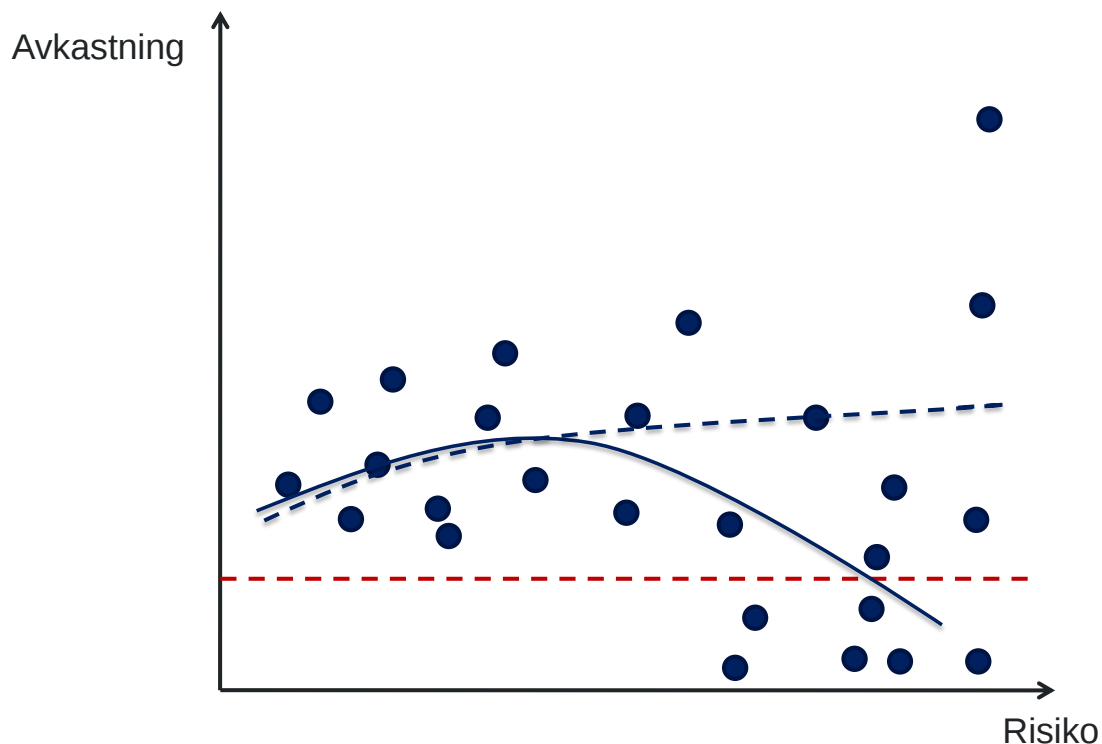
I evalueringen har vi sett at det er uklart hvorvidt distriktskontorene først bør vurdere om kunden kan tilbys et landsdekkende innovasjonslån, før man eventuelt vurderer et distriktsrettet risikolån, eller omvendt. Dersom man ender opp med en løsning der de landsdekkende innovasjonslånene får en relativt sett større ramme, bør man være tydelige på at de landsdekkende midlene skal vurderes først. Dette er også ønskelig ettersom man skal etterstrebe høyest mulig innovasjonsinnhold i prosjektene.

8.2.1. Kort om alternative virkemidler for prosjekter i tidlig fase og med høy risiko

Ovenfor presiserer vi at låneordninger med risikoavlastning i liten grad egner seg til å finansiere prosjekter i små og unge bedrifter, rett og slett fordi risikoen er for høy og de ikke har gjeldsbetjeningsevne. Vårt resonnement er så enkelt som at man ikke bør tilby rene låneordninger til bedrifter som ikke har etablert en tilfredsstillende kontantstrøm. Det er det ingen som tjener på.

Spørsmålet blir da hva man skal tilby av virkemidler til lovende prosjekter i tidlig fase, der risikoen er høy. Før vi svarer på dette spørsmålet er det viktig å være oppmerksom på at forholdet mellom forventet avkastning og risiko, ikke er som man vanligvis forventer, når man beveger seg inn i tidligfase-segmentet og blant prosjekter som har stor teknologisk usikkerhet. Erfaringer fra studier av aktive eierfond i tidlig fase i både USA og Europa trekker i retning av at forventet avkastning faktisk er fallende med risikoen, ikke stigende. Det er dette som forklarer hvorfor det er så vanskelig å skape lønnsomhet i såkornfondsegmentet. I figuren under har vi forsøkt å illustrere dette mønsteret med en spredning av case og en linje for forventet avkastning i tidlig fase (heltrukket).

Figur 61 Forholdet mellom avkastning og risiko i tidligfase-segmentet



Den øverste stiplede linjen i figuren skal illustrere forventet avkastning for en velinformert investor som klarer å selektene bort de dårligste casene. Spørsmålet er da i hvilken grad Innovasjon Norge som organisasjon klarer å operere som en velinformert investor gjennom som låne og tilskuddsvirksomhet rettet mot bedrifter i de tidligste fasene.

I evalueringen av såkornfondene (Menon, 2009)⁵¹ ble det fremhevet at fondene ikke burde engasjere seg i for umodne bedrifter fordi det ville være vanskelig å drive godt aktivt eierskap i prosjekter med stor teknologisk, kommersiell og ledelsesrelatert usikkerhet. Evalueringen frarådet også at fondene engasjerer seg i form mange porteføljeselskaper på en gang. Å drive lønnsom investeringsvirksomhet i tidligfase-segmentet krever tett oppfølging av bedriftene over tid med tydelige milepæler, og tilgang på rikelig med kapital dersom det skulle trenge. Det tilsier at man går inn i et mer begrenset antall bedrifter. I tidsskriftet Innsats (nr 1/2012) påpeker Grünfeld igjen at man bør unngå virkemidler som velger en blanding av flere tilnærminger: Enten velger man små tilskudd til mange bedrifter (av typen vouchers), frikoblet fra oppfølging over tid, eller så velger man kapitaltilførsel med større rammer, tett oppfølging over tid og mulighet for oppfølgende tilførsel av kapital gjennom tilskudd eller egenkapital.

De eksisterende tilskuddsordningene landsdekkende- og distriktrettet etablererstipend og IFU/OFU-støtte har gjennomgående fått gode evalueringer og synes å møte stor etterspørsel i næringslivet. Med det resonnement som er ført over, bør man være oppmerksom på i hvilken grad disse tilskuddene fokuserer på spredning av midler eller mer langsiktig styring og oppfølging av bedriftene. En mellomting er etter vårt syn ikke å

⁵¹ Menon (2009): Veksthus eller såkorn til spille? Evaluering av ordningene for såkornfond under Innovasjon Norge, MENON-publikasjon nr. 5/2009

foretrekke. Det er også viktig å merke seg at evalueringen av etablererstipend (Nordlandsforskning, 2006)⁵² verken inneholder en systematisk effektanalyse (utover å spørre tilskuddsmottakerne om opplevde pengene som verdifulle) eller en systematisk samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. Den nye evalueringen av IFU/OFU-ordningene (Oxford Research, 2012)⁵³ inneholder en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse, men ettersom denne utelukkende tilordner gevinstene fra ordningen til store bedrifter der støtten utgjør mindre enn 1% av den økonomiske aktivitet, er det umulig å vurdere om effektene kommer fra ordningene eller av helt andre årsaker. Videre er det slik at dersom vi tar utgangspunkt i denne sistnevnte analysen, så vil det på ingen måte være regningssvarende å rette IFU/OFU mot bedrifter som er små og unge ettersom prosjektene i disse bedriftene synes å gi sterkt negativ avkastning for samfunnet. Som en følge av dette anbefaler vi at Innovasjon Norge og eierne gjennomfører en samlet evaluering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i alle de bedriftsrettede tilskuddsordningene som sorterer inn under Innovasjon Norges finansieringstjenester.

Det ligger allerede en fleksibilitet i Innovasjon Norges system for valg mellom tildeling av tilskudd og lån, ettersom Innovasjon Norge selv kan velge å legge større midler i potten for både landsdekkende og distriktsrettede tilskudd ved å redusere tapsfondsavsetningene. KRD og fylkeskommunene legger ingen føringer på hvor mye som skal benyttes som tilskudd og hvor mye som skal gå til tapsfondsavsetninger. Man har derfor betydelig fleksibilitet. NHD opererer med eksplisitte rammer for de landsdekkende ordningen, noe som legger en begrensning på omfanget av hver ordning, men utover dette ligger det heller ingen formelle begrensninger i valget mellom tilskudd og lån.

I likhet med betingede lån, er det mulig å tilby konvertible tilskudd. Slike tilskudd vil bli omgjort til lån dersom prosjektet blir en suksess: Kriterier for suksess har allerede Innovasjon Norge utarbeidet i forbindelse med etablering av praksis for betingede lån. Det er fullt mulig å gjøre store tilskudd om til lån og dermed bidra til at tilskuddsordningene koster staten mindre.

8.2.2. Oppsummering i lys av åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler

Nedenfor følger en rask oppsummering vår evaluering av ordningene i lys av de åtte kriteriene

1. Evalueringen viser at det foreligger en form for markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand, drevet av begrenset tilgang på risikokapital rettet mot næringslivet.
2. For de landsdekkende innovasjonslånene er markedssviktens konsekvenser ikke større enn kostnaden knyttet til virkemiddelets inngripen i markedet ettersom disse lånene ikke fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme. For de distriktsrettede lånene synes dette kriteriet å være oppfylt da lånene er samfunnsøkonomisk lønnsomme.
3. Virkemidlene synes å være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte, dersom risikoeksponeringen endres, slik at man i mindre grad henvender seg til kunder som har lav gjeldsbetjeningsevne. Samtidig er det mulig å gå inn i engasjementer som har en dårligere sikkerhet. Vi forventer at denne typen endring av utlånspraksis vil gi høyere samfunnsøkonomisk avkastning på sikt.

⁵² Nordlandsforskning (2006): Flere og bedre bedriftsetableringer; Evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger (1995-2005), NF-rapport nr 11/2006

⁵³ Oxford Research (2012): Mer av det gode: Evaluering av Forsknings- og utviklingskontrakter – IFU/OFU-programmet, Kristiansand

4. Det er litt utydelig hva som er målet for de risikolånene. Det er derfor å anbefale at eierne og Innovasjon Norge i større grad nedtegner eksplisitte mål for ordningene.
5. Vi mener at det kan finnes alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle mål om å skaffe til veie risikokapital til prosjekter i bedriftenes tidlige fase, og anser samtidig at målet med disse lånene ikke er å ta tak i dette bedriftssegmentet.
6. Vi anser det som dokumentert at utvalgsriteriene for når virkemiddelet vil bli brukt er tydelige og forutsigbare. Men vi ser at utlånspraksis for de landsdekkende innovasjonslånene har gått noe langt i å finansiere prosjekter i unge og risikoeksponerte bedrifter.
7. Evalueringen viser at det er relativt dyrt å administrere virkemiddelet, slik at kostnadene med å ta det i bruk er store i forhold til gevinstene som oppnås. Vi anbefaler derfor at Innovasjon Norge satser sterkere på å spesialisere bankvirksomheten ved distriktskontorene.
9. Gjennom spørreundersøkelsen har vi fått tydelige indikasjoner på et aktørene som søker å komme inn under virkemiddelene får en klar avgjørelse innen rimelig tid.

8.3. Overflødige garantier?

I vår gjennomgang av landsdekkende og distriktsrettede garantiordninger fremhever vi at det er vanskelig å forsvare at ordningene har betydelig relevans for måloppnåelsen.

De fleste distriktskontorene rapporterer at garantier er et lite brukt virkemiddel. Vi har presisert at det er flere grunner til at dette virkemidlet ikke blir mye brukt. Den ene grunnen er lav etterspørsel etter garantiene og dårlig kjennskap til ordningene i næringslivet. En annen grunn til at garantiene er lite brukt er bankenes innstilling til dette virkemidlet. De ønsker i liten grad garantiene fordi Innovasjon Norge kun tilbyr simple garantier. For bankene er dette lite attraktivt. De gir uttrykk for at selvskyldnergarantier er mer attraktivt. I tillegg stiller Innovasjon Norge kun garanti for 50 prosent av tapet (kan være opptil 75 prosent i enkelte tilfeller), noe bankene mener, i mange tilfeller, ikke er nok.

Innovasjon Norge sentralt peker på at ordningene har en tydelig funksjon og at det finnes et behov i næringslivet. Dette behovet kan bli betraktelig større i krisetider, og vil også forsterkes dersom det dukker opp nye næringer med lang vei fremt til full kommersialisering. Vi ser også dette poenget, men vil samtidig påpeke at ordningene i dag er svært små finansielt sett, og at de selv i krisetider og overfor nye næringer vil være vanskelige å markedsføre, både overfor bankene og næringslivet. Et alternativ til dagens utforming er å gå over til å tilby selvskyldnergarantier, men vi er usikre på om Innovasjon Norge vil stille slike garantier ettersom man da også blir sittende med ansvaret for å drive inn pant. Det vil i alle tilfeller trekke opp forvaltningskostandene for ordningene. Dersom Innovasjon Norge og eierne er villige til å ta i bruk slike garantier, bør dette prøves ut før man eventuelt vurderer å legge ned ordningene. Et naturlig alternativ til å bruke tapsfondsavsetningene til garantier, er å skalere opp aktiviteten knyttet til innovasjonslån og distriktsrettede risikolån.

Evalueringen av Innovasjon Norge (2010) viste at Innovasjon Norges brukere synes selskapets portefølje er krevende å orientere seg i. Selv om antallet tjenester er redusert mener regjeringen i Stortingsmelding 22(2010-2011) at det fortsatt er behov for en forenkling av selskapets portefølje. I dette arbeidet ser vi det som hensiktsmessig at garantiordningene fases ut. Dersom næringslivet skulle oppleve en kraftig økning i garantibehov, kan det tenkes at man kan la andre institusjoner ta ansvaret for slike statlige garantere, som eksempelvis GIEK.

8.3.1. Oppsummering i lys av åtte kriterier for godheten i næringspolitiske virkemidler

Nedenfor følger en rask oppsummering vår evaluering av ordningene i lys av de åtte kriteriene

1. Evalueringen klarer ikke å påvise at det foreligger en form for markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand, og som er relevant for dette virkemiddelet.
2. Ettersom vi ikke identifiserer en tydelig og relevant markedssvikt er det heller ikke relevant å vurdere om markedssviktens konsekvenser er større enn kostnaden knyttet til virkemiddelets inngripen i markedet. Konsekvensene vil ikke kunne være større enn kostandene.
3. Virkemidlene kan heller ikke være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte, ettersom markedssvikten er uklar.
4. I likhet med målet for de risikolånene, finner vi en litt uklar målstruktur. Dersom man skulle velge å videreføre garantiordningene er det derfor å anbefale at eierne og Innovasjon Norge i større grad nedtegner eksplisitte mål for ordningene.
5. Vi ser ikke behov for å finne alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle målene. Her er det ett unntak knyttet til beredskapsformål. Garantiene kan potensielt fungere godt i krisetider, men det krever at bankene oppfatter garantiene som attraktive.
6. Vi anser det som dokumentert at utvalgskriteriene for når virkemiddelet vil bli brukt er tydelige og forutsigbare.
7. Evalueringen viser at det sannsynligvis er relativt dyrt å administrere virkemiddelet, slik at kostnadene med å ta det i bruk er store i forhold til gevinstene som oppnås. Dette er særlig et resultat av at rammene for garantier er små og garantiene som virkemiddel er lite brukt og lite kjent i organisasjonen.
8. Vi har ingen i indikasjoner som trekker i retning av at aktørene som søker å komme inn under virkemiddelene ikke får en klar avgjørelse innen rimelig tid.

8.4. Ordningene sett i lys av Innovasjon Norges nye målstruktur

Fra 1. januar 2013 har Innovasjon Norge implementert den nye målstrukturen. Bakgrunnen for revideringen var et ønske om å lage en tydeligere kobling mellom selskapets mål og de ulike oppdrag og virkemidler Innovasjon Norge forvalter. I tillegg ville man skille tydeligere mellom selskapets formål og hovedmål; mellom hva Innovasjon Norge skal være og hva selskapet skal oppnå. Den nye målstrukturen skal speile utfordringene det norske næringslivet står overfor.

Innovasjon Norges nye hovedmål er:

Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter

De tre delmålene beskriver en ønsket tilstand eller et ønsket resultat, og gir uttrykk for hvilke områder Innovasjon Norge skal arbeide på, og hva som skal oppnås på disse områdene.

Delmål 1 er å bidra til flere gode gründere. Det er ikke et mål i seg selv å bidra til bedriftsetableringer, men at nyetablerte bedrifter muliggjør seg av sitt forretningsmessige potensial for vekst. Nye ideer, produkter og

prosesser, og nye markedsmuligheter og endret etterspørsel legger grunnlaget for vekstkraftige nyetableringer i markedet.

Delmål 2 er å bidra til flere vekstkraftige bedrifter. Innovasjon Norge skal utløse økt veksttakt og internasjonal konkurranseevne i etablerte bedrifter gjennom økt profesjonalisering av bedrifter, innovasjon, internasjonalisering og profilering og dermed bidra til å utløse bedriftenes vekstpotensial. Det åpnes for, i dette delmålet, å støtte store bedrifter, i tillegg til små- og mellomstore.

Delmål 3 er å bidra til flere innovative næringsmiljøer. Innovasjon Norge skal bidra til å utløse og forsterke forpliktende og samarbeidsorientert innovasjons- og internasjonaliseringsarbeid i nettverk og næringsklynger for å styrke norske bedrifters konkurranseevne i et globalt konkurransemarked. I tillegg skal Innovasjon Norge bidra til profilering av norske klynger.

Vår gjennomgang av virkemidlene trekker i retning av at låne- og garantiordningene primært har en funksjon som virkemidler for å oppnå delmål 2, der det fokuseres på flere vekstkraftige bedrifter. Så lenge ordningene rettes inn mot dette målet synes de å bidra til samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, ikke minst gjennom å utløse regionenes næringsmessige muligheter. Evalueringen viser med andre ord at låneordningene vil kunne spille en viktig rolle i det næringspolitiske arbeidet i tiden fremover, der ordningene styres gjennom Innovasjon Norges målstruktur, med vekt på målet om å skape flere vekstkraftige bedrifter. For at ordningene skal kunne fylle denne rollen bør regjeringen vurdere å foreta de anbefalte endringer som er foreslått i denne evalueringen.