



Monitor
Deloitte.

 MENON
ECONOMICS

 OXFORD
RESEARCH

OMRÅDEGJENNOMGANGEN AV DET NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDDELAPPARATET

Evalueringsskonferansen 20. september 2019

Erik W. Jakobsen, Menon Economics

Dette skal jeg snakke om:

- Overblikk over virkemiddelapparatet: aktører, eiere og beløp
- Hva slags jobb skal virkemiddelapparatet gjøre?
- Prosjektet: Mandat, målsettinger, faser, leveranser og prosesser
- Brukerne
- Sentrale problemstillinger og avveininger i områdegjennomgangen
- Refleksjoner om metode og prosess

Overblikk: Aktører, eiere og beløp

Statens finansiering av virkemiddelaktørene

Den norske staten bevilget i 2018 over 25 milliarder til virkemiddelaktørene «over streken». Flere av aktørene har oppgaver som faller utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet.



25 663 MNOK²

VIRKEMIDDELAPPARATET

25 243 MNOK i 2017



¹ Mangler oppdragsbrev til Innovasjon Norge for 2018. Tallet er trolig rundt 100 MNOK høyere, basert på tidligere års bevilgninger.

² En betydelig andel av bevilgningene til Norges forskningsråd er ikke næringsrettede midler. Den næringsrettede andelen utgjør ca. 5 milliarder.

³ En del av midlene som tilføres fylkeskommunene (fra KMD) gir fylkeskommunene videre til Innovasjon Norge.

Note: For Gassnova er størstedelen av midlene ikke inkludert i denne områdegjennomgangen (kun CLIMIT Demo på om lag 120 MNOK). Norsk Romsenter sine utgifter er knyttet til medlemskap og innbetalinger til internasjonale programmer. Bevilgning til nasjonale følgemidler (kap. 922 post 72) var kun ca. 20 MNOK i 2018.

Kilde: Statsbudsjett, tildelings-, oppdrags- og tilskuddsbrev fra 2017 og 2018. Fullstendig oversikt per departement til hver enkelt aktør finnes i vedlegg 3. Eventuelle supplerende –brev er utelatt.

Kapitalvirkemidlene

Kapitalvirkemidlene tilførte norsk næringsliv ca. 37 milliarder kroner i 2016 inklusive NIB. Drøye en milliard av dette var egenkapital, resten var lån, primært uten statlig risikoavlastning

| 185 127* MNOK TOTAL KAPITAL TILGJENGELIG (BALANSEN) I 2016 | | | | | | |
|---|------------|--|--|--|---|--|
| Argentum | Investinor | Innovasjon Norge | GIEK | Eksportkreditt (EK) | NIB | SIVA |
| 5 750 MNOK | 1 840 MNOK | 16 882 MNOK | 98 018 MNOK* | 76 505 MNOK* | 40 690 MNOK ** | 2 342 MNOK |
| | | Så Kornfond na MNOK Risikolån distrikt 1040 MNOK Innovasjonlån 1700 MNOK Garantier na MNOK Preså Kornfond 142 MNOK Lavrisikolån 14 000 MNOK | Garantier hvor EK er primærmottaker i størrelsesordenen ca 60% | Garantert av GIEK: 56,9 mrd Norske banker: 10,1 mrd Utenlandske banker: 9,5 mrd | Den samlede norske kredittkøponeringen per 31.12.2016 | Eiendom 2200 MNOK Eierskap 142 MNOK |
| 37 035* MNOK INVESTERINGER / NYE LÅN OG GARANTIER TIL NÆRINGSLIVET I 2016 | | | | | | |
| Argentum | Investinor | Innovasjon Norge | GIEK | Eksportkreditt | NIB | SIVA |
| 1 197 MNOK | 501 MNOK | 3 593 MNOK | 16 710 MNOK* | 10 121 MNOK * | 12 226 MNOK** | 187 MNOK |
| | | Så Kornfond 95 MNOK Risikolån distrikt 294 MNOK Innovasjonlån 700 MNOK Garantier 28 MNOK Preså Kornfond 60 MNOK Lavrisikolån 2416 MNOK | Garantier hvor EK er primærmottaker er ca. 50% (Til informasjon: premieinntekter utgjør totalt 1,5 mrd) | Garantert av GIEK : 7,5 mrd Garantert av andre: 2,6 mrd (Til informasjon: låneinntekter utgjør totalt 1,7 mrd) | Den samlede norske utlån til norske virksomheter i 2016 | Eiendom 180 MNOK Eierskap 7 MNOK |

- I tabellene skiller vi mellom det som er tilført næringslivet av lån, egenkapital og garantier i 2016 (siste kolonne) og det som er ansett som alle aktive investeringer og lån (balansen) i første kolonne.
- De syv aktørene som tilbyr næringslivet kapitalvirkemidler investerte og lånte ut knappe 20 milliarder kroner i 2016.
- Den samlede balansen (utlån og kapital for investeringer, samt garantiansvar, summerte seg til 220 milliarder kroner, men her er tallene sterkt dominert av Eksportkreditt sin utlånsvirksomhet og GIEKS garantiansvar. Staten har tilbudt risikoavlastning gjennom tapsavsetninger og lignende slike virkemidler.
- De siste to årene har det kommet til mer kapital gjennom Nysnø, som så langt har blitt tildelt en ramme på 625 millioner kroner. Nysnø har investert i tre case så langt, og kommitert ytterligere investeringer i to fond. Det er uklart hvor store rammer selskapet vil bli gitt i årene fremover.
- Siden 2014 er det etablert fem av seks planlagte såkornfond, og et sjettede fond er under etablering. Fondene forvaltes av aktive forvaltningsselskaper, bortsett fra Ko-investeringsfondet for Nord-Norge, som forvaltes av Innovasjon Norge. Det er vanskelig å beregne den faktiske balansen til staten nytt til samtlige eksisterende såkornfond.

* Dersom man skal se på den samlede risikoeksponeringen innenfor kapitalvirkemidlene i det næringsrettede virkemiddelapparatet må man eliminere garantier utstedt av GIEK på Eksportkreditts låneportefølje.

** Beløpene baserer seg på NIB sin årsrapport for 2017. Beløpene er omregnet fra Euro basert på gjennomsnittlig årlig valutakurs for 2016 (1 Euro = 9,2899 NOK), Balansebeløp er basert på Norges totale risikoeksponering i henhold til NIBs årsrapport (Tabell 2). Utlånstillene for NIB inkluderer de samlede utlån. Utlånsbeløpet kan derfor inneholdt lån til formål som ligger utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Virkemiddelapparatets roller og formål

Hva mener vi med næringsrettede virkemidler – og hvilken jobb skal de gjøre?

VIRKEMIDDELAPPARATET
SKAL UTLØSE/FORSTERKE

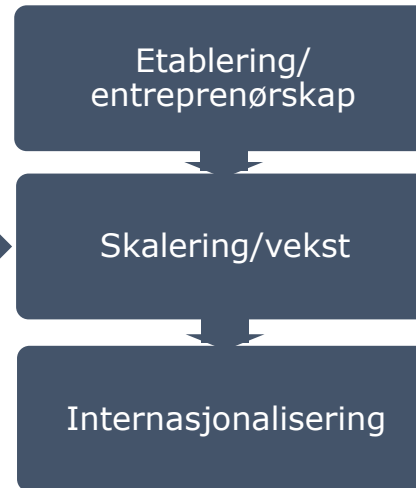


INNOVASJON



AKTIVITETER

BEDRIFTSUTVIKLING



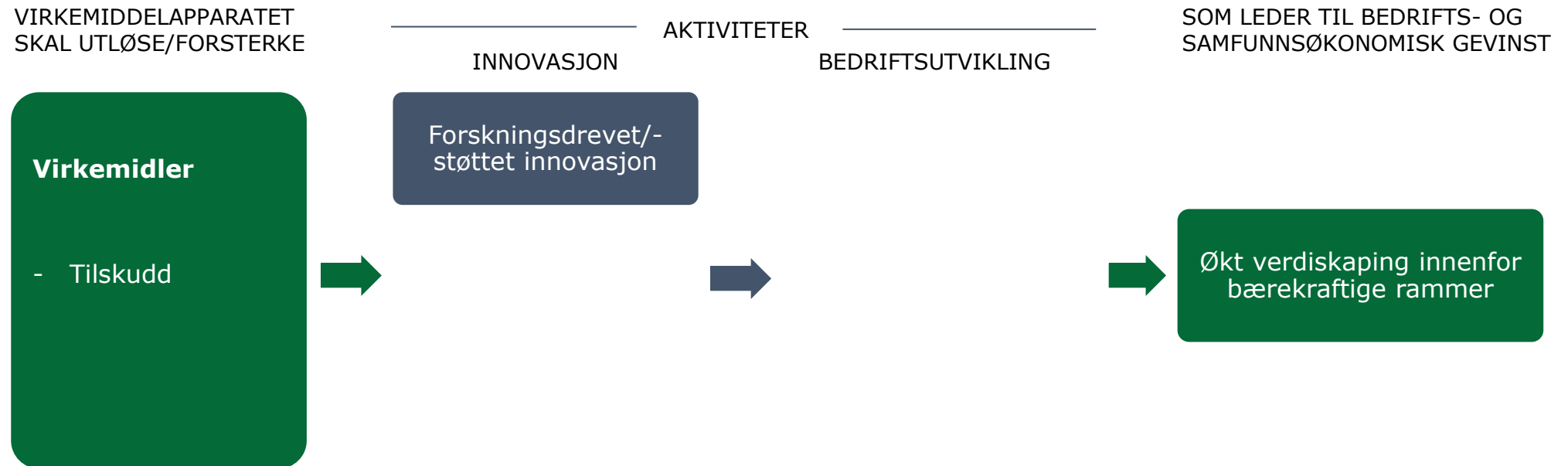
SOM LEDER TIL BEDRIFTS- OG
SAMFUNNSØKONOMISK GEVINST



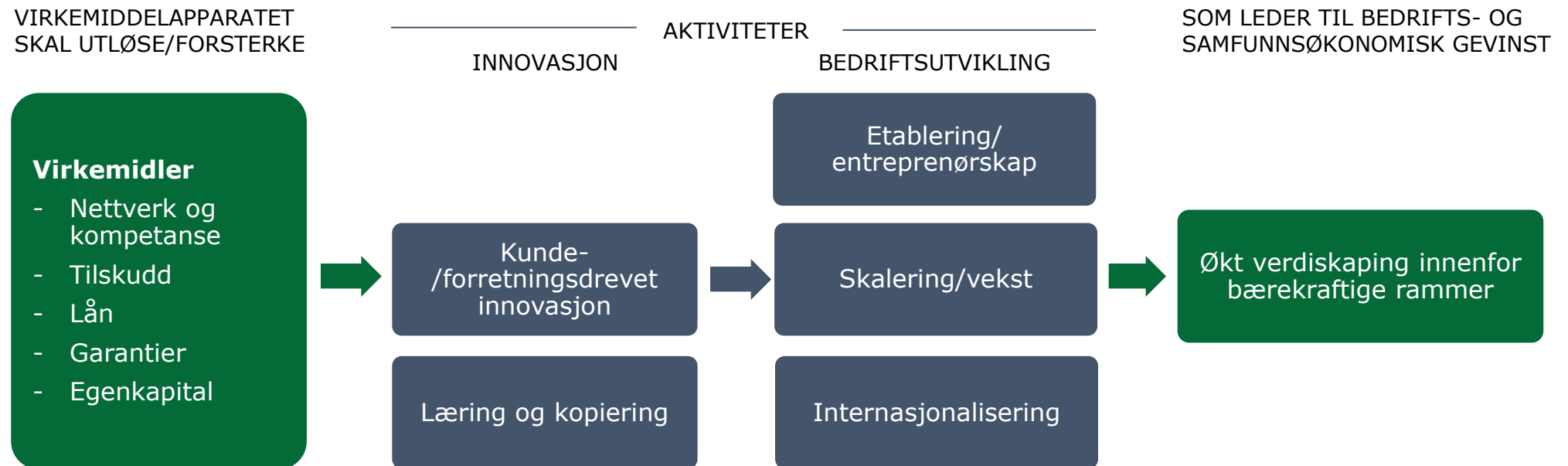
Mange av aktørene er svært spesialiserte – eksempel GIEK og Eksportkreditt



Forskningsrådets ansvarsområde

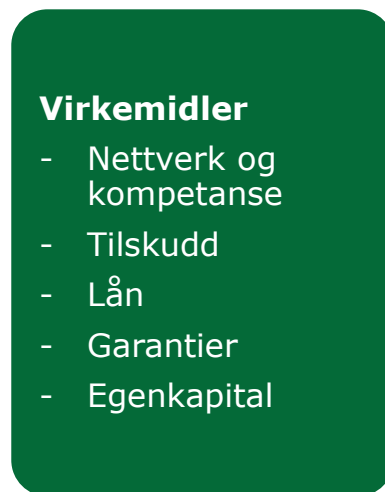


Innovasjon Norges ansvarsområde



Og grenseflatene mellom dem ...

VIRKEMIDDELAPPARATET
SKAL UTLØSE/FORSTERKE



AKTIVITETER

INNOVASJON

Forskningsdrevet/
støttet innovasjon

Kunde-
/forretningsdrevet
innovasjon

Læring og kopiering

BEDRIFTSUTVIKLING

Eablering/
entreprenørskap

Skalering/vekst

Internasjonalisering

SOM LEDER TIL BEDRIFTS- OG
SAMFUNNSØKONOMISK GEVINST

Økt verdiskaping innenfor
bærekraftige rammer

Virkemiddelapparatets rolle - Hva skal vi med virkemiddelapparatet?

1

Markedssvikt

Forskning, innovasjon og kapitaltilgang

Virkemiddelapparatets rolle

Hva skal vi med virkemiddelapparatet?

1

Markedssvikt

Forskning, innovasjon og kapitaltilgang

2

Systemsvikt

Utvikle sterke kunnskaps-, innovasjons- og næringsmiljøer

Virkemiddelapparatets rolle

Hva skal vi med virkemiddelapparatet?

1

Markedssvikt

Forskning, innovasjon og kapitaltilgang

2

Systemsvikt

Utvikle sterke kunnskaps-, innovasjons- og næringsmiljøer

3

Transformasjonssvikt

Bidra til å løse store samfunnsutfordringer

Virkemiddelapparatets rolle

Hva skal vi med virkemiddelapparatet?

1

Markedssvikt

Forskning, innovasjon og kapitaltilgang

2

Systemsvikt

Utvikle sterke kunnskaps-, innovasjons- og næringsmiljøer

3

Transformasjonssvikt

Bidra til å løse store samfunnsutfordringer

4

Konjunkturrelle utfordringer

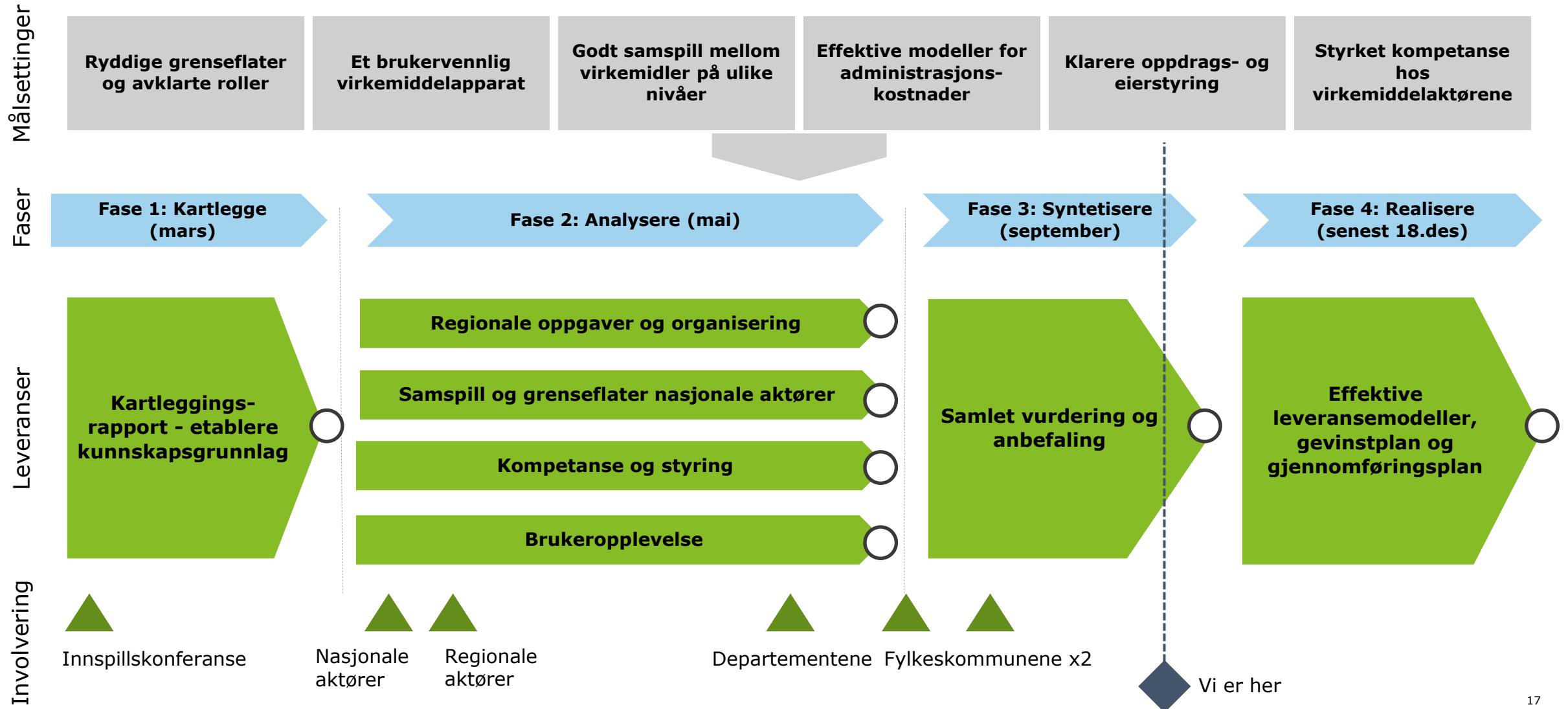
Stimulere aktivitetsnivå i næringslivet – nasjonal og regionalt

Prosjektet:

Målsetting, faser, leveranser og prosesser

Overordnet plan for prosjektet

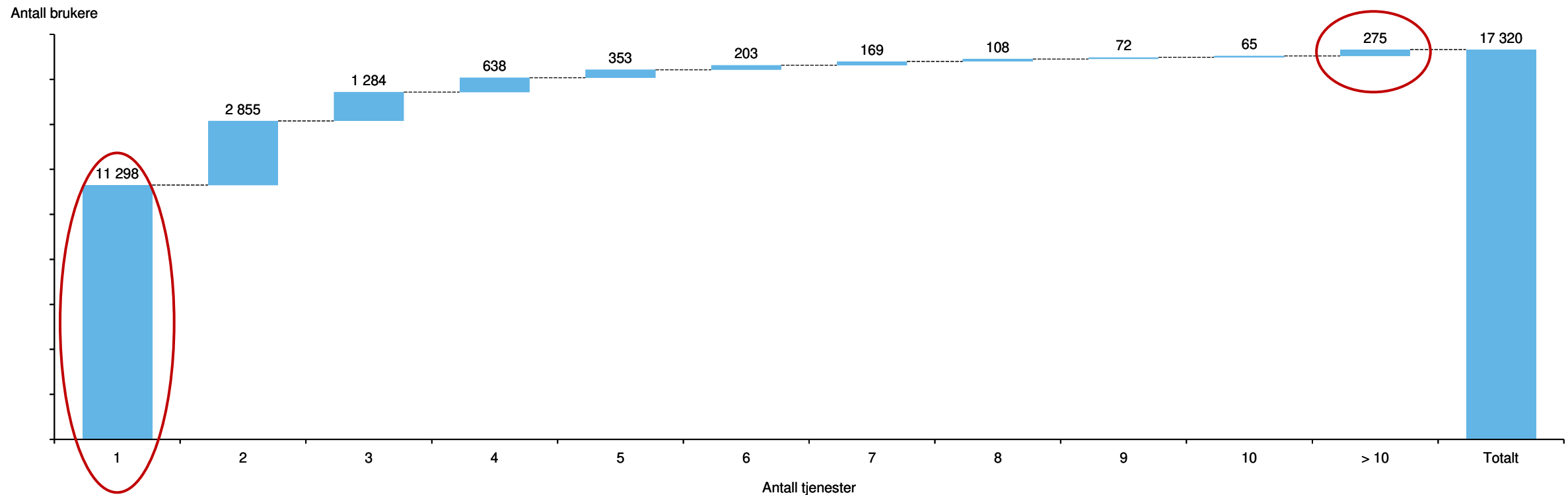
Områdegjennomgangen har pågått siden nyttår og er nå i slutten av fase 3



Brukerne (kundene?)

Antall brukere og omfang av tjenester i 2016

I 2016 ble det gitt totalt 36 716 tjenester til 17 320 brukere. Figuren viser hvor mange brukere som har mottatt flere tjenester i løpet av 2016 og hvordan tjenestene fordeler seg over brukere. Den aller største brukeren mottok 380 tjenester i 2016.



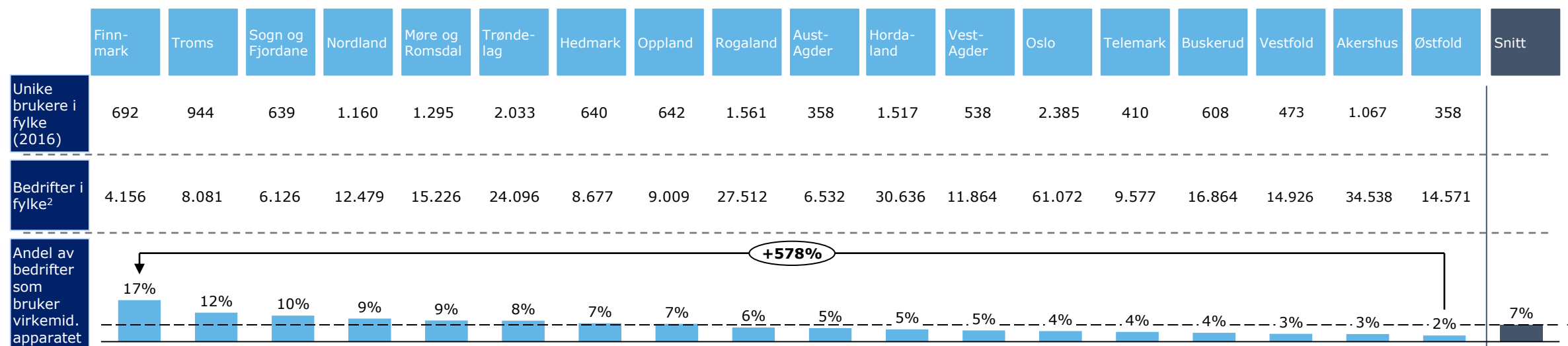
¹Kapitalvirkemidlene er ikke med i beregningene. Forskningsmidlene er tatt ut basert på søknadstype. Dette skyldes at datakvaliteten på dataene om NFR har enkelte mangler. Det kan forekomme at enkelte av disse midlene er næringsrettede.

Kilde: Virkemiddeldatabasen (tidligere samspillsdatabasen).

Anvendelse av virkemiddelapparatet på tvers av fylker

17% av bedriftene i Finnmark mottok tjenester fra vm-apparatet i 2016 – kun 2% i Østfold

Antall unike brukere av virkemiddelapparatet varierer betydelig på tvers av fylker (Antall bedrifter (2016) og unike brukere (2016))¹



¹ Forskningsmidlene er tatt ut basert på søknadstype. Dette skyldes at datakvaliteten på dataene om NFR har enkelte mangler. Det kan forekomme at enkelte av disse midlene er næringsrettede.

² Antall bedrifter med lønnsutgifter

Kilder: Virkemiddeldatabasen (tidligere samspillsdatabasen) og Enhetsregistret

Gjengangere?

De fleste brukerne forsvinner ut av systemet etter to år

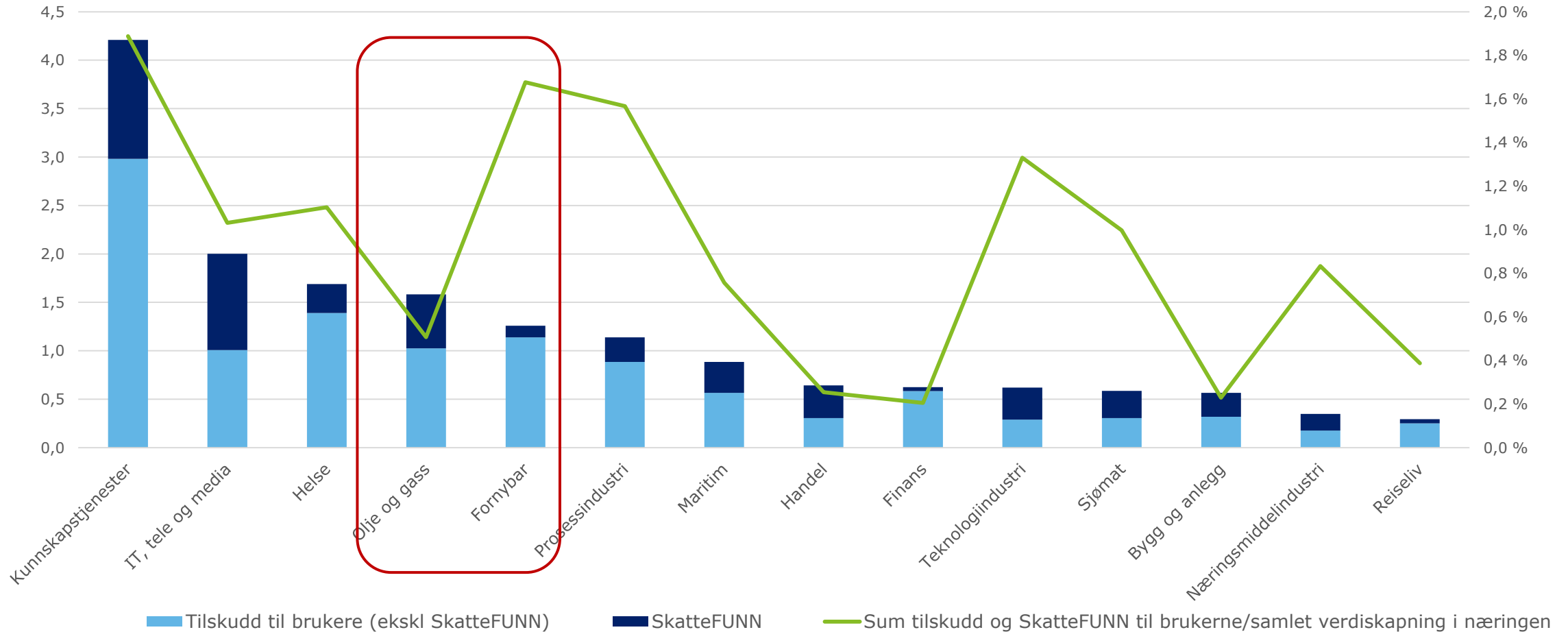
Andel av brukerne som får tjenester ett år, to år, etc, etter at tjenesten ble levert for første gang.

| | 1 år etter | 2 år etter | 3 år etter | 4 år etter | 5 år etter |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 2005 | 53 % | 20 % | 7 % | 3 % | 2 % |
| 2006 | 54 % | 22 % | 11 % | 5 % | 2 % |
| 2007 | 54 % | 20 % | 11 % | 7 % | 3 % |
| 2008 | 51 % | 21 % | 11 % | 7 % | 5 % |
| 2009 | 50 % | 19 % | 11 % | 7 % | 5 % |
| 2010 | 52 % | 18 % | 11 % | 8 % | 5 % |
| 2011 | 56 % | 20 % | 11 % | 7 % | 6 % |
| 2012 | 48 % | 18 % | 11 % | 7 % | 5 % |
| 2013 | 49 % | 16 % | 9 % | 6 % | 4 % |
| 2014 | 60 % | 18 % | 10 % | 7 % | 5 % |
| 2015 | 58 % | 23 % | 11 % | 6 % | 4 % |
| 2016 | 59 % | 21 % | 12 % | 6 % | 4 % |

Kunnskapstjenester er største mottaker av tilskudd og Skattefunn

Hva med det grønne skiftet?

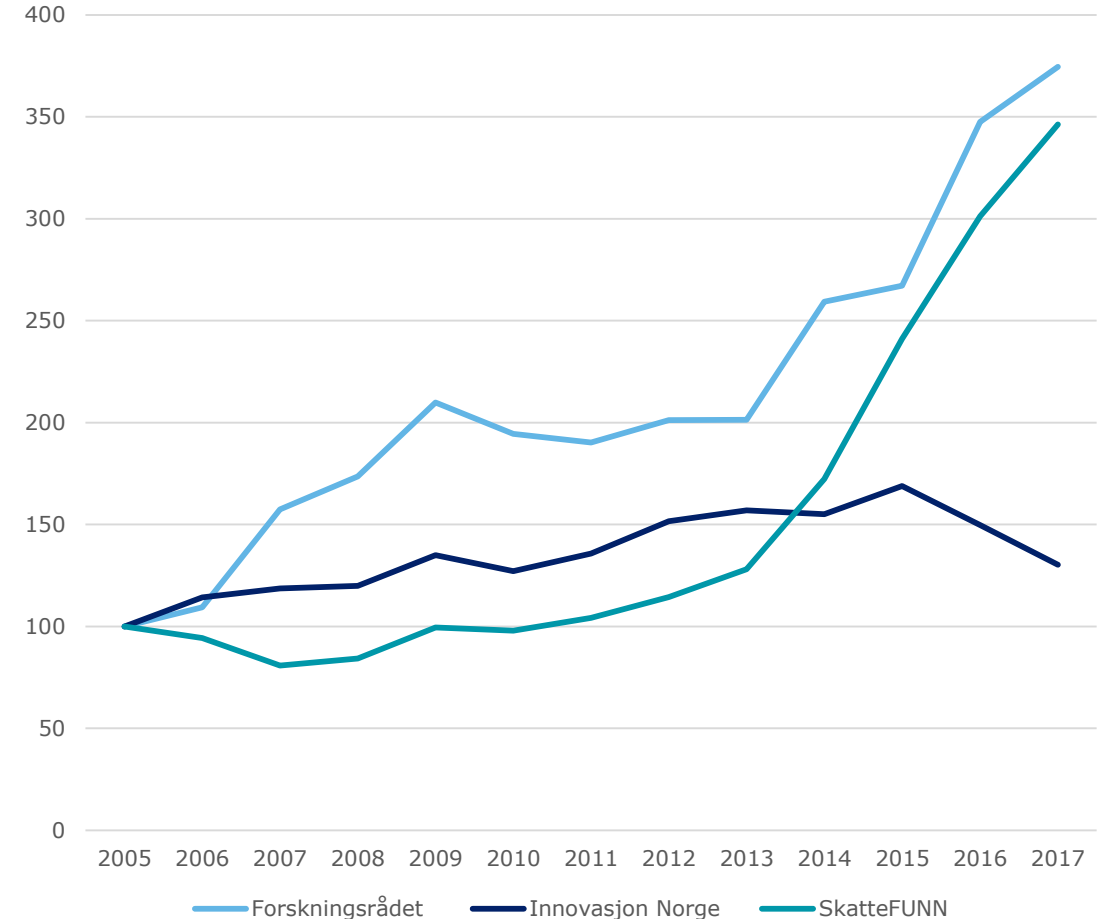
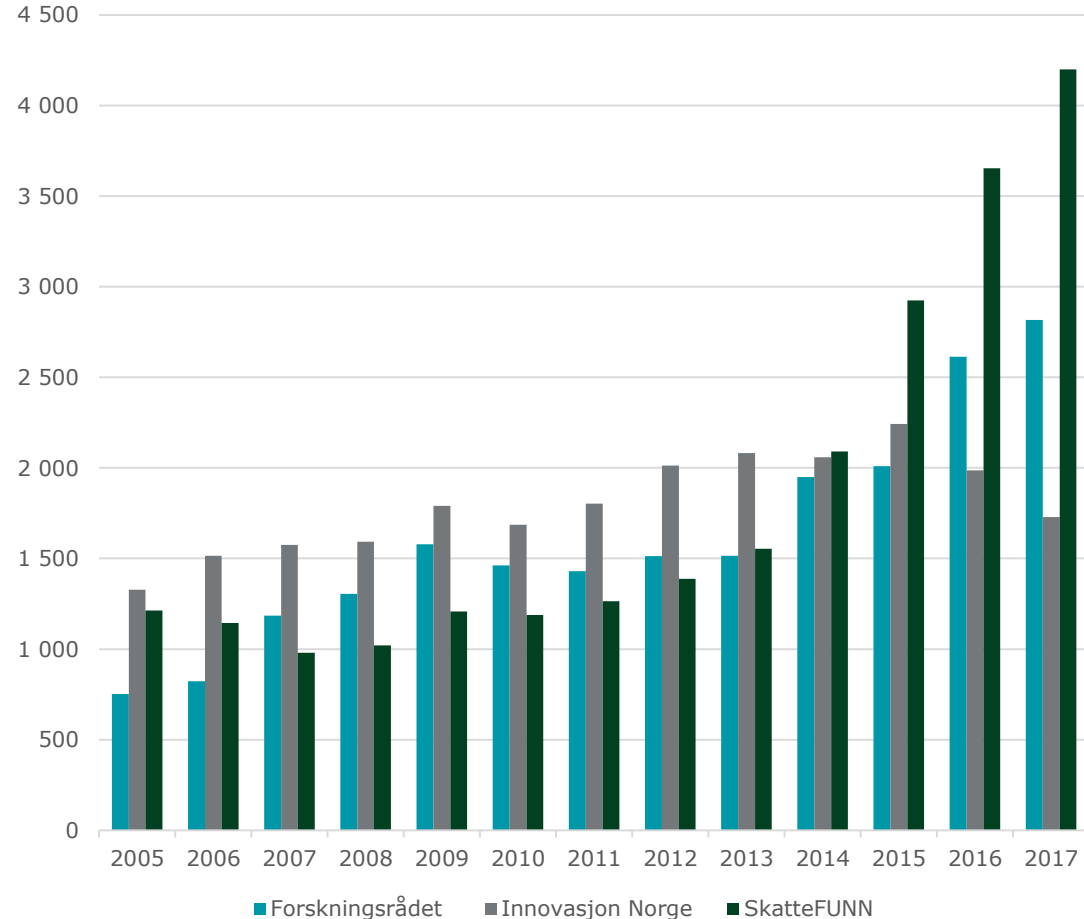
Tilskudd og SkatteFUNN utbetalt til brukere i mrd kroner (mrd NOK, venstre akse) og sum av tilskudd og SkatteFUNN som andel av verdiskaping (høyre akse) fordelt på næringer¹ i 2016



Endring i aktørenes betydning

Frem til 2014 var Innovasjon Norge den største tilbyder av næringsrettede tilskudd. I dag er skattefunn og Forskningsrådet betydelig større.

Utvikling i vekst i næringsrettede tilskudd (løpende kroner) fra Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SkatteFUNN (2005-2016).
A) Absolutte tall. B) Indeksert, basisår 2005=100.



Sentrale problemstillinger og avveininger

Byggeklosser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER

- Aktiviteter
- Virkemidler
- Seleksjons-
prinsipper
- Tilbud eller
etterspørsel
- Åpne eller
tematiske
- Bedrift eller
økosystem
- Speiling eller
komplementering



SPØRSMÅL

Hvilke aktiviteter og prestasjoner skal utløses, forsterkes og akselereres?

Byggeklosser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER

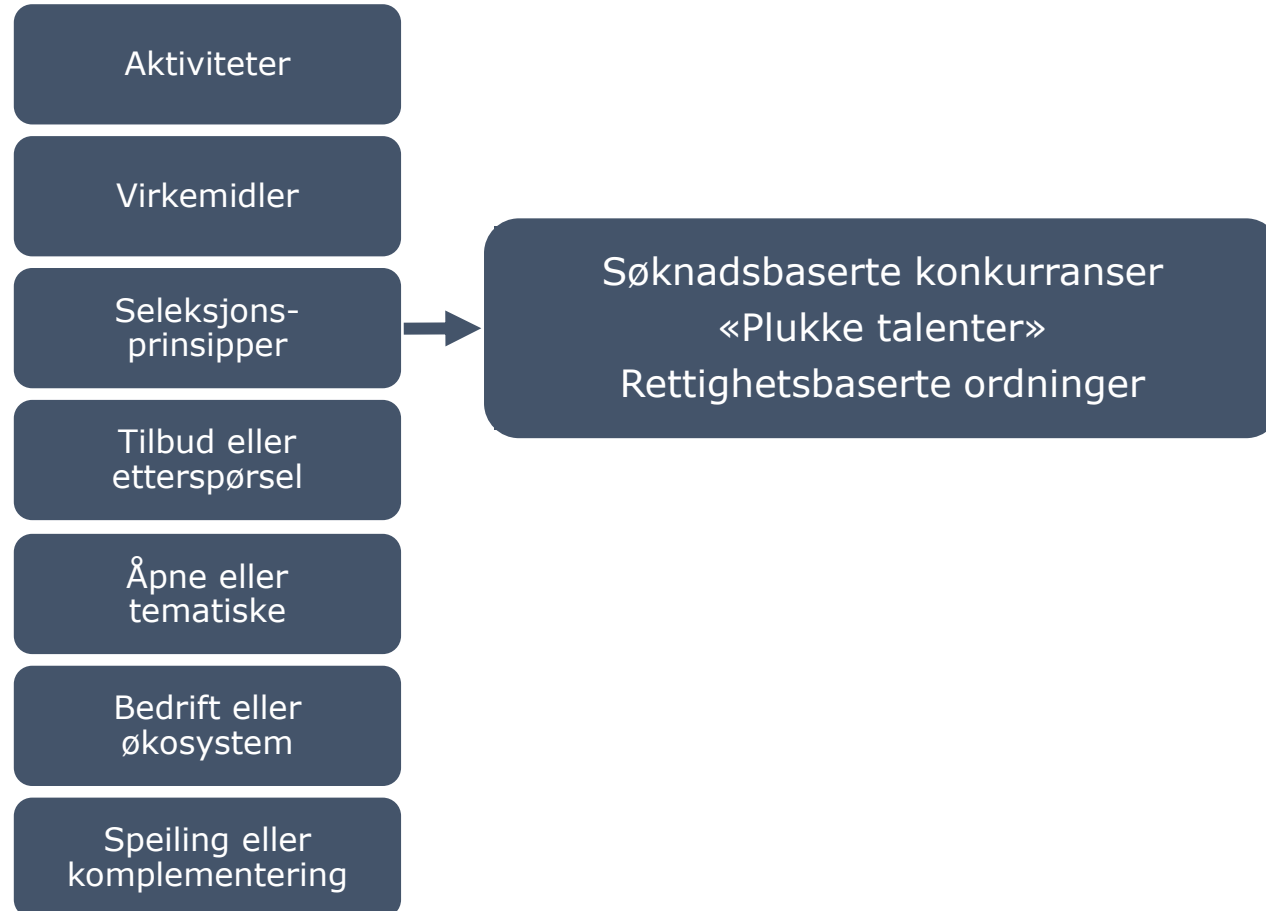
SPØRSMÅL



Byggeklusser og designkriterier for virkemiddelapparatet

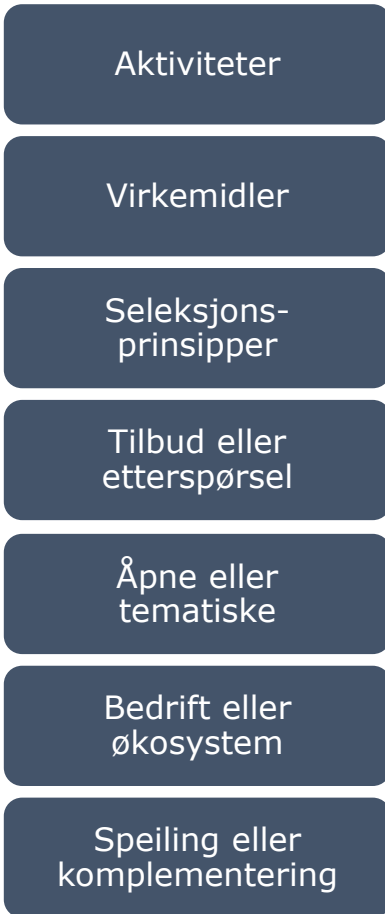
DESIGNKRITERIER

SPØRSMÅL

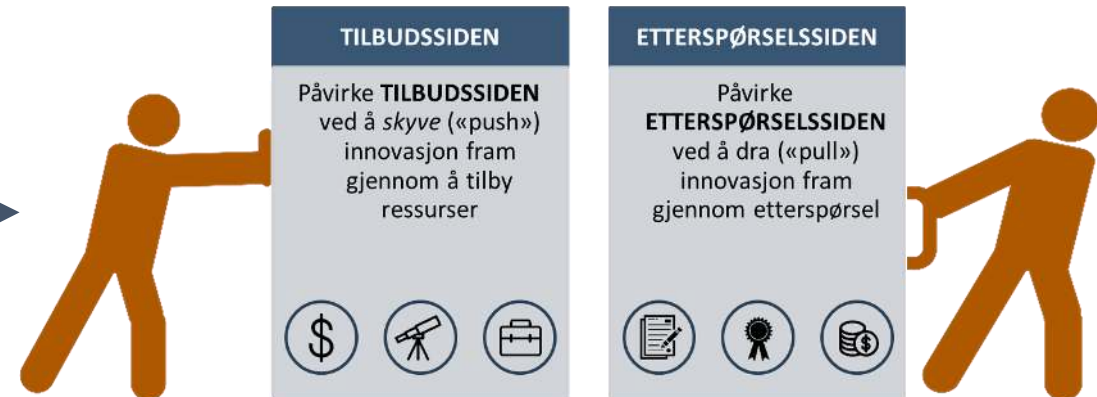


Byggeklosser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER



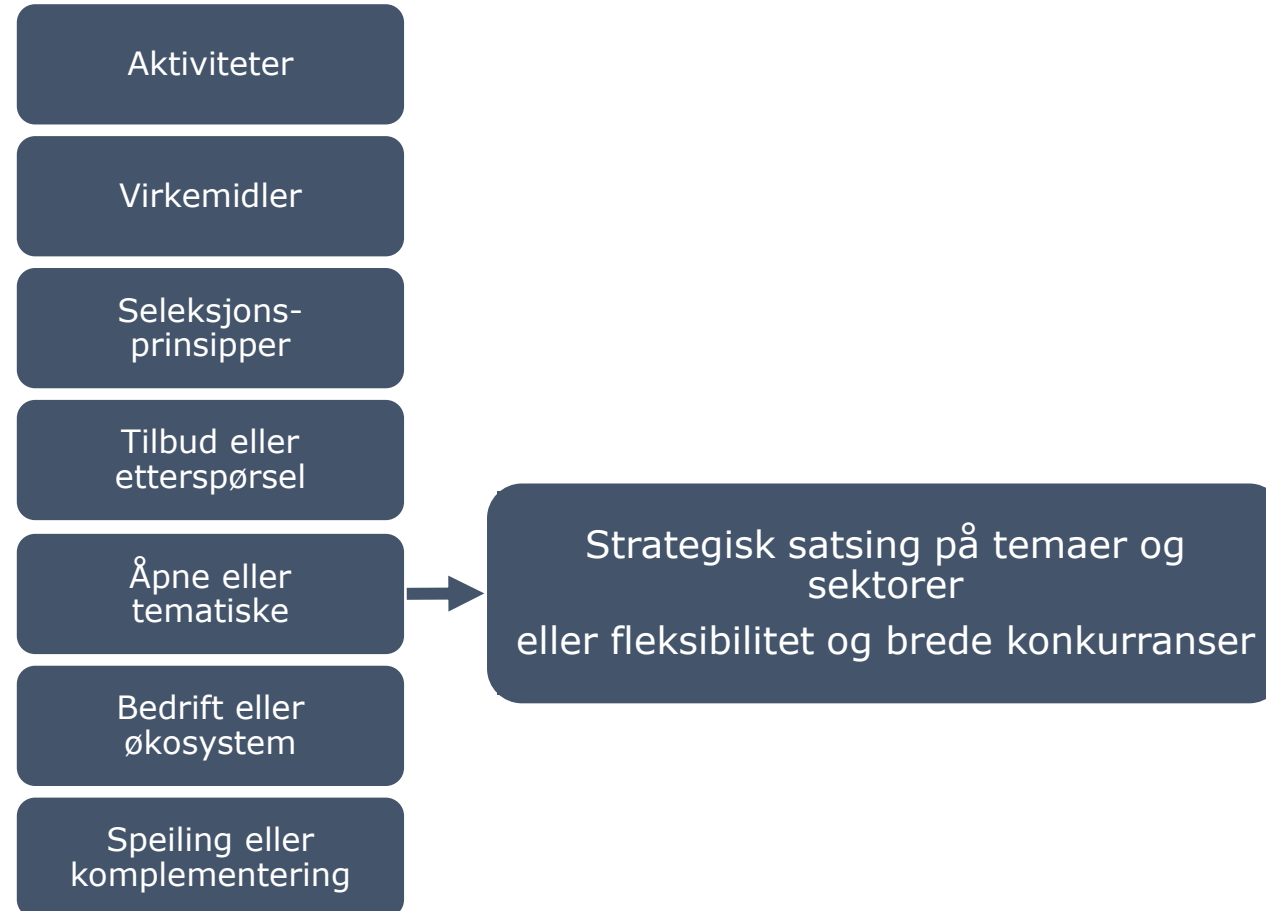
SPØRSMÅL



Byggeklusser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER

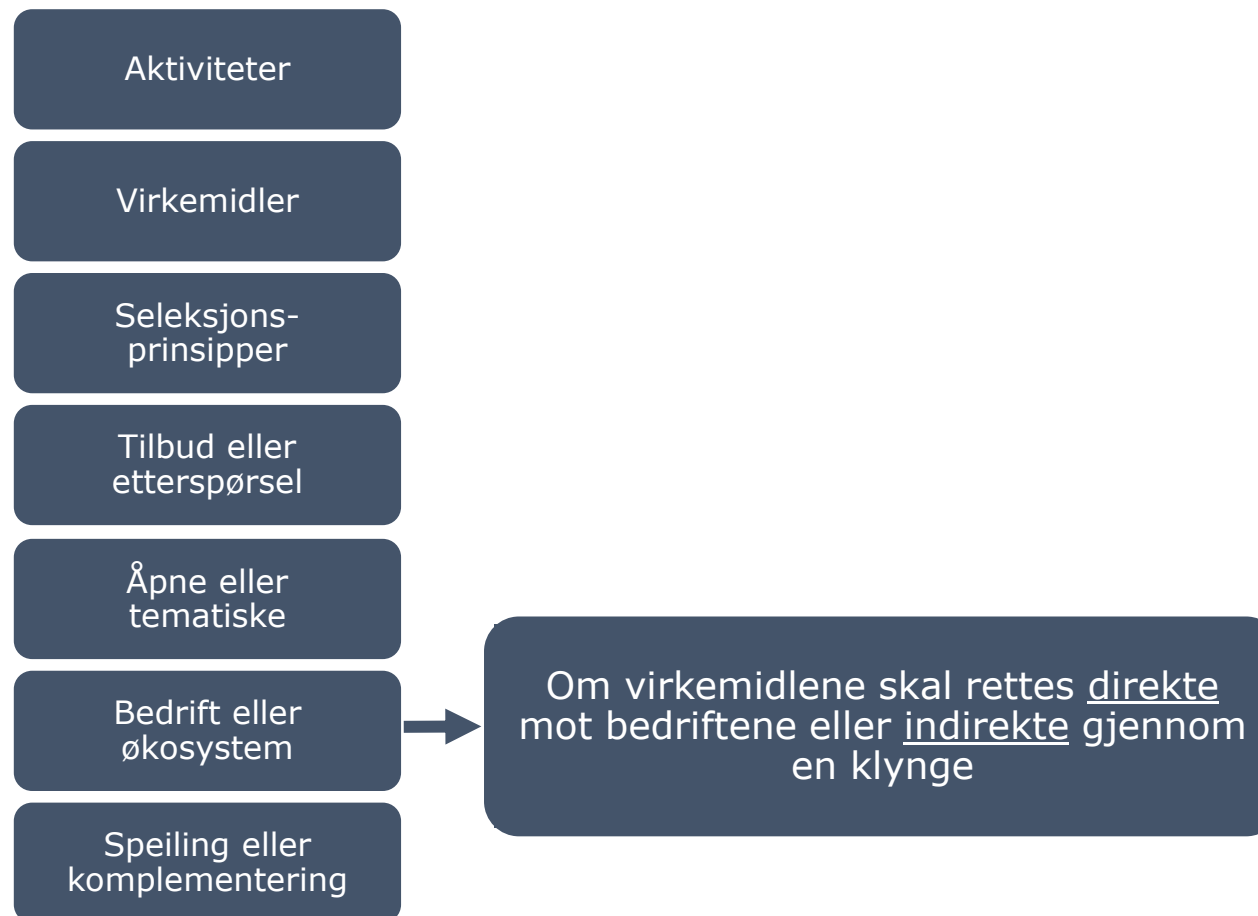
SPØRSMÅL



Byggeklusser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER

SPØRSMÅL



Byggeklusser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER

Aktiviteter

Virkemidler

Seleksjons-
prinsipper

Tilbud eller
etterspørsel

Åpne eller
tematiske

Bedrift eller
økosystem

Speiling eller
komplementering

SPØRSMÅL

Ansvars- og arbeidsdeling
nasjonalt/internasjonalt og
nasjonalt/regionalt nivå

Byggeklusser og designkriterier for virkemiddelapparatet

DESIGNKRITERIER

Aktiviteter

Virkemidler

Seleksjons-
prinsipper

Tilbud eller
etterspørsel

Åpne eller
tematiske

Bedrift eller
økosystem

Speling eller
komplementering

SPØRSMÅL

Hvordan bør norske virkemidler tilpasses for å få størst effekt av de europeiske programmene?

Refleksjoner om metodikk og prosess

Tre temaer

- Hva som kjennetegner en områdegjennomgang og som hva skiller den fra en evaluering
- Erfaringer fra områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet – utfordringer knyttet til metode, involveringsprosesser, dialog og prosess med oppdragsgiver, samt håndtering av interessenter og media
- Eksisterende evalueringer som datagrunnlag for områdegjennomgang – omfang, variasjon i metodikk og innretning, samt sammenlignbarhet på tvers av aktører, virkemiddeltyper og geografisk nivå

Eksisterende evalueringer

- Vi har gått gjennom 123 evalueringer, effektmålinger og tilsvarende studier av virkemidlene til de nasjonale aktørene. Gjennomgangen dekker hvorvidt studiene har vurdert virkemidlenes definerte
 - Mål
 - Relevans
 - Addisjonalitet
 - måloppnåelse/effekt
 - Effektivitet
 - Brukertilfredshet
 - Samt grenseflater og overlapp med andre virkemidler.
- Det er også kartlagt hvor avanserte effektmålingene er.
- Studiene er gjennomført i perioden 2005 til 2018, med hovedvekt på perioden etter 2010. Vi har sett nærmere på evalueringer og effektstudier på programnivå.
 - Det store flertallet av evalueringer og effektmålinger finner vi for enkeltvirkemidler. I tillegg finner vi et titalls studier som behandler flere virkemiddeltyper, som f.eks. hovedevalueringer av Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Det er en klar overvekt av Innovasjon Norges og Norges forskningsråd sine virkemidler i utvalget.
 - Store forskjeller mellom både virkemiddeltyper og virkemiddelaktører med hensyn til måten disse er gjennomført på. Innovasjon Norge og forskningsrådet skiller seg ut med mer avanserte effektmålinger enn de andre virkemiddelaktørene.
 - Vi finner at studiene som helhet fokuserer i minst grad på vurderinger av grenseflater og overlapp, kostnadseffektivitet, og brukertilfredshet. Under halvparten av studiene behandler disse temaene.
 - En større andel studier, to av tre, vurderer og oppsummerer virkemidlenes relevans, måloppnåelse og addisjonalitet.
 - Få av evalueringene har benyttet effektmålinger med kontrollvariabler (tverrsnitt eller før/etter-målinger)

- Områdegjennomgangene er forskjellige:
 - Næringsfremme; bred, men med smalere mandat/formål
 - Klima- og miljøvirkemidlene; mindre i omfang og smalere tema, men likevel mange fellestrekk
- Stort og komplekst prosjekt
 - Mange aktører
 - Mange eiere og oppdragsgivere
 - Internasjonalt, nasjonalt og regional nivå
 - Mange formål, virkemidler og brukere
- Krevende, men helt nødvendig å ha overblikk - samtidig nødvendig å forstå detaljene; aktørene, virkemidlene, politikk (på alle nivåer), næringslivets aktiviteter og utfordringer, universitetssektoren, osv
- Involverings- og dialogprosesser med aktører og andre interessenter – for å få informasjon, innsikt, teste ut tanker og hypoteser, forankre vår virkelighetsforståelse, konklusjoner og anbefalinger
- Fra sekvensiell til iterativ prosess
- Avveining mellom objektiv observasjon av et studieobjekt og påvirkning av en selv og studieobjektet