



Rapport

Hvilke bedriftsrettede næringspolitiske virkemidler under NHD benyttes av leverandørindustrien til olje og gass? Hvordan gjøre ordningene bedre?

Menon-rapport 7/2012

Av Sveinung Fjose , Leo Grünfeld og Christian Mellbye



MENON
Business Economics

Innhold

1.	Oppsummering og konklusjon	2
2.	Nærmere om leverandørindustrien og metode i prosjektet	4
3.	Samfunnsøkonomisk begrunnelse for støtte til leverandørindustrien	6
3.1.	Store felt har finansiert innovasjonen. Små felt er for små til å gjøre det samme	6
3.2.	Støtte til FoU-aktivitet i petroleumsnæringen er samfunnsøkonomisk lønnsomt.....	8
4.	Leverandørindustriens bruk av virkemidler	10
4.1.	Leverandørindustriens bruk av virkemidler i Innovasjon Norge	10
4.2.	Leverandørindustriens bruk av SkatteFUNN-ordningen	15
4.3.	Leverandørindustriens bruk av virkemidler i GIEK	16
4.4.	Leverandørindustriens bruk av eksportfinansieringsordninger	18
5.	Hvordan kan virkemidlene vris slik at de i større grad passer overens med behov i leverandørindustrien?	20
5.1.	Virkemidler i Innovasjon Norge.....	20
5.1.1.	IFU/OFU viktig virkemiddel for leverandørindustrien.....	20
5.1.2.	Låneordninger er viktige, også som infrastruktur for å håndtere finansielle kriser	22
5.1.3.	Bedre virkemidler for internasjonalisering.....	22
5.1.4.	Klyngestyrkende programmer bør styrkes og videreføres.....	23
5.2.	GIEK	23
5.3.	Eksportfinansieringsordning	23

1. Oppsummering og konklusjon

Hensikten med denne rapporten er å vise i hvilken grad leverandørindustrien til olje og gass benytter bedriftsrettede næringspolitiske virkemidler finansiert eller administrert av Nærings- og handelsdepartementet¹. Vi kartlegger da bruken i:

- Innovasjon Norge
- Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)
- Eksportfinans
- Forskningsrådet (Skattefunn)

Videre vil vi vise hvordan en tilpasning og videreføring av disse virkemidlene vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Rapporten viser at en også innen leverandørindustrien har markedssvikt knyttet til forskning og utvikling. Industrien opplever begrenset tilgang på kapital, særlig i forbindelse med oppstart av randsoneaktivitet og prosjekter hvor det er langt frem til kommersialiseringsfasen. Støtte til FoU-aktivitet i leverandørindustrien er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og det bidrar til å styrke verdiskapingen i Norges mest lønnsomme næring ved siden av salg av olje- og gass.

Kartlegging av virkemiddelbruken viser at leverandørindustrien frem til finanskrisen i 2009 i liten grad benyttet Innovasjon Norge. I etterkant av finanskrisen økte imidlertid leverandørindustriens bruk av låne- og støtteordninger i Innovasjon Norge.

Leverandørindustrien bruker også i relativt stor grad SkatteFUNN-ordningen. Vår oversikt viser at om lag 15 prosent av midlene i SkatteFUNN-ordningen går til leverandørindustrien, hvilket tilsvarer leverandørindustriens andel av omsetning i norsk næringsliv.

Eksportrettet finansering og garantiordninger er viktige for leverandørindustrien. Av GIEKs totale garantier utgjorde garantier til leverandørindustrien mer enn 90 prosent i perioden 2008-2011.

Eksportfinansieringsordningene gjennom Eksportfinans har vært viktige for leverandørindustrien. Opp mot 75 prosent av utestående lån i Eksportfinans kan knyttes til leverandørindustrien.

I rapporten drøfter vi også behovet for at virkemidlene kan vris. Drøftelsen viser at en slik tilpasning kan være samfunnsøkonomisk lønnsom og kan bidra til en mer differensiert leverandørindustri. Drøftelsen viser at det i særlig grad er viktig å videreføre og styrke satsningen på programmer som:

- IFU/OFU
- SkatteFUNN

¹ Nærings- og handelsdepartementet bidrar også med finansiering til SIVA. SIVA benyttes imidlertid i svært liten utstrekning av leverandørindustrien og er derfor utelatt i denne oversikten.

Rammene for GIEKs garantiordninger bør utvides for å unngå å påføre norsk leverandørindustri konkurranseulempes overfor konkurrentland. Likeledes må en statlig eksportfinansieringsordning som erstatter Eksportfinans være bidra til å utjevne konkurransevilkårene og trygge norsk eksport.

Innlemmelsen av Eksportrådet i Innovasjon Norge har medført at tilbudet til større eksportbedrifter har blitt dårligere. Satsningen på større bedrifter bør styrkes, enten gjennom Intsok eller Innovasjon Norge.

Rapporten er utarbeidet for Oljeindustriens Landsforening (OLF).

2. Nærmere om leverandørindustrien og metode i prosjektet

Menon har en egen database over leverandørindustrien. Databasen ble utarbeidet i samarbeid med IRIS og er brukt blant annet i prosjektet «Et kunnskapsbasert Norge». Databasen består av rundt 3800 bedrifter som har sin aktivitet rettet inn mot olje- og gassnæringen, hvorav rundt 3000 selskaper, hvorav rundt 2000 har omsetning i 2010². Som hovedregel har vi at selskaper med mer enn 50 prosent av omsetningen rettet mot olje og gass, regnes som en del av leverandørindustrien.

I prosjektet har vi gjennom bruk av statistikkprogrammet Stata, undersøkt i hvilken grad bedrifter innen leverandørindustrien får støtte gjennom ulike støtteordninger i aktuelle organisasjoner. Analysen har vært mulig ved at Menon i en avgrenset periode har fått tilgang til mikrodata over hvilke bedrifter som har fått støtte. I Menons database er bedriftene kategorisert i forhold til hvor i verdikjeden de i hovedsak opererer. I tabellen nedenfor viser vi økonomiske nøkkeltall for de ulike segmentene.

Figur 1: Økonomiske nøkkeltall for leverandørindustrien

Kategori	Omsetning (mrd. kr.)		Verdiskaping (mrd kr.)		Ansatte i tusen	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1) Licensees/Operation	808	940	360	413	21,8	22,9
2) Geology & Seismics	26	25	9	11	3,8	3,4
3) Drill & Well	108	107	43	42	20,6	20,2
4) Field development Topside	118	115	38	41	42,2	41,7
5) Field development Subsea	45	39	15	14	12,0	12,4

² I populasjonen inngår både mor og datterselskaper. Flere morselskaper har relativt mange datterselskaper, herunder blant annet rederiene, som ofte velger å opprette et selskap for hvert skip. Videre har selskaper som Aker Solutions og Kongsberg Gruppen en rekke datterselskaper. Antallet bedrifter i populasjonen kan på denne bakgrunn virke noe høyere enn den allmenne oppfatning av antall bedrifter i leverandørindustrien. Ettersom regnskapene i mor og datterselskaper er konsolidert unngår vi å telle antall ansatte eller omsetning dobbelt.

6) Operations support ink. maritime	97	84	44	39	35,4	33,7
7) Downstream - Refineries, transport and marketing	4	3	2	1	0,3	0,3
8) Education, research, finance and consulting	2	2	1	1	1,0	1,0
SUM	1207	1315	513	562	137,4	135,8

Kilde: Menon (2012)

Som det går frem av tabellen hadde olje- og gassnæringen en samlet omsetning på 1315 milliarder i 2010. Verdiskapingen steg med i underkant av 10 prosent fra 2009 til 2010. Veksten er nærmest utelukkende knyttet til vekst hos operatørene. Innen flere andre segmenter, slike som topside-, subsea- og maritim næring, opplevde en reduksjon i omsetning og verdiskaping fra 2009. Dette skyldes først og fremst finanskrisen med påfølgende stopp i en rekke prosjekter og usikker oljeprisutvikling. I tråd med fallende omsetning og verdiskaping, gikk sysselsettingen noe ned fra 2009 til 2010. Fra medio 2011 kom markedet raskt tilbake og i 2012 har ordreinngangen økt og det meldes om stor mangel på arbeidskraft spesielt innenfor ingeniørutdannet personell. I 2012 meldes det imidlertid om stor mangel på arbeidskraft. Denne effekten kan imidlertid ikke leses av regnskapene før i 2013.

3. Samfunnsøkonomisk begrunnelse for støtte til leverandørindustrien

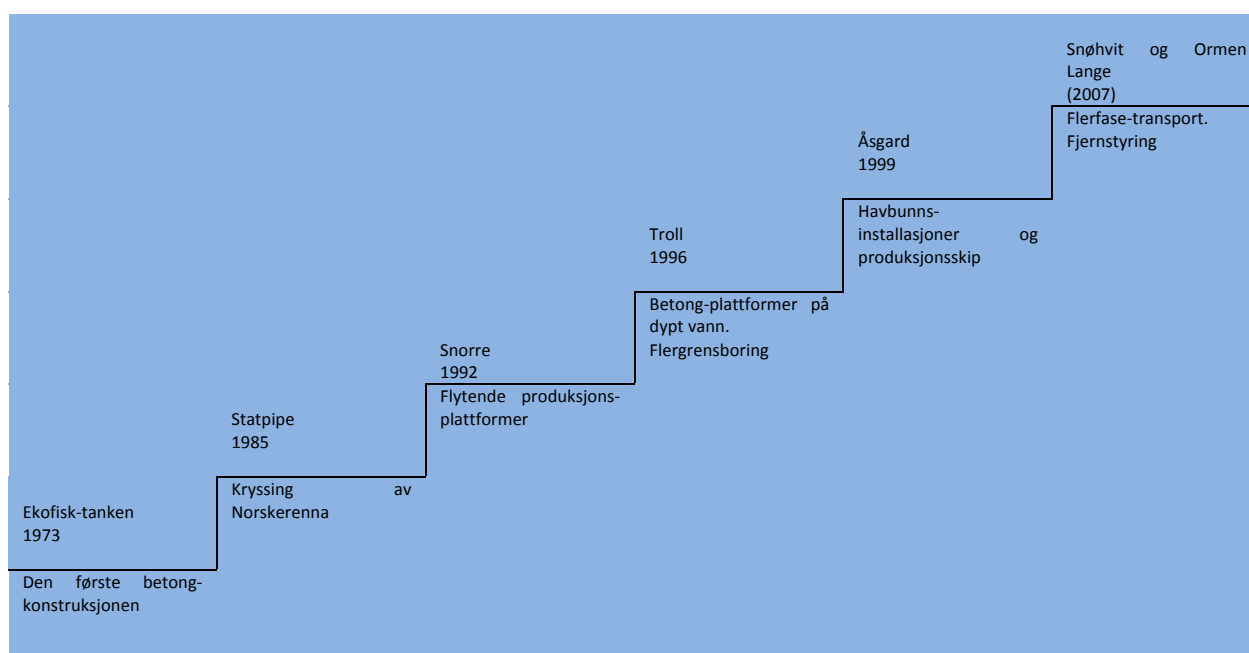
I dette kapitlet viser vi til ulike former for markedssvikt innen leverandørindustrien. Videre viser vi at offentlige tiltak kan være nødvendig for å håndtere disse utfordringene, og at støtte gjennom næringspolitiske virkemidler til leverandørindustrien trolig er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

I kapitlet viser vi også at utviklingen på norsk sokkel hvor en går fra et titalls store til et stort antall mindre felt, kan skape utfordringer knyttet til finansiering av innovasjon og teknologiutvikling.

3.1. Store felt har finansiert innovasjonen. Små felt er for små til å gjøre det samme

Helt siden 1966, oppstarten av petroleumsvirksomheten, har oljeselskapene og leverandørene brynt seg på utfordringer i Nordsjøen. Etter hvert som petroleumsvirksomheten har beveget seg nordover, har den støtt på utfordringer knyttet til ukjent geologi, dypt vann og værharde områder. Samtidig har en i bevegelsen nordover også støtt på felt med betydelige ressurser. Fra operatørenes side har det derfor vært avgjørende å få på plass løsninger som kunne bidra til realisering av de konkrete prosjektene. Utvinning av nye felt har derfor krevd innovasjon, en innovasjon som i stor grad har blitt finansiert av feltene selv. Teknologiutviklingen kan fremstilles som en trapp, slik vist i figuren nedenfor:

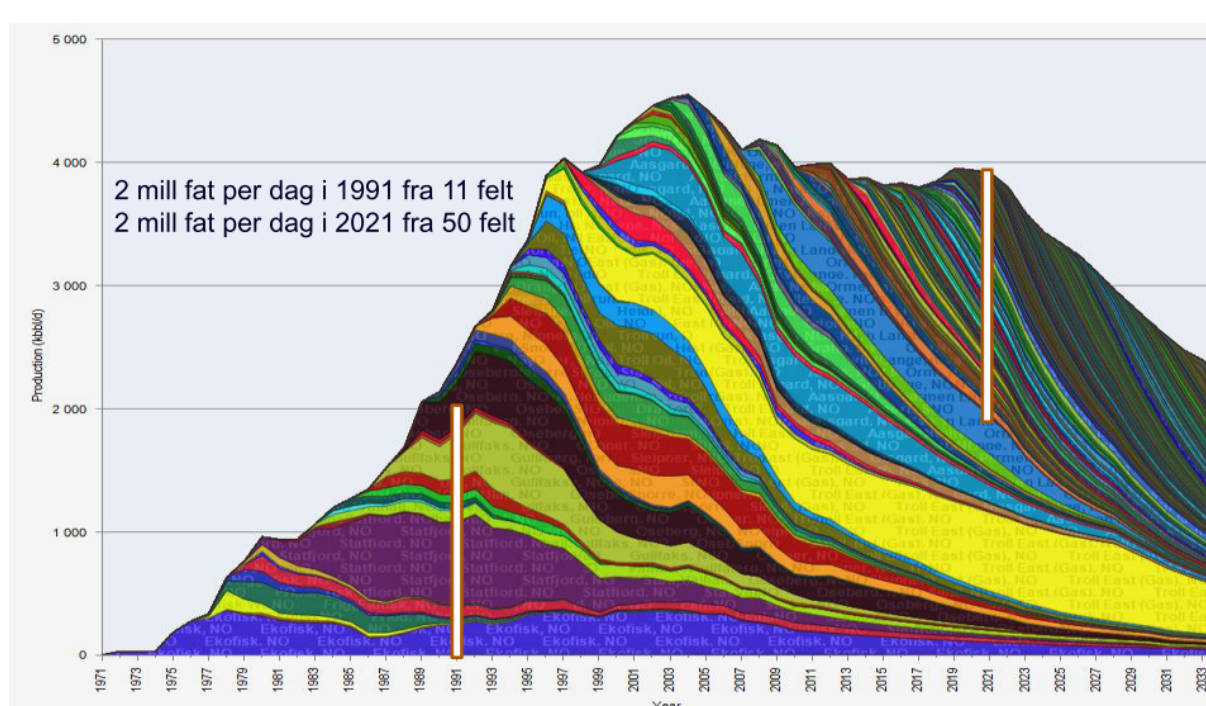
Figur 2: Kunnskapstrapp på norsk sokkel



Kilde; Menon 2010³

Selv om 2011 har utmerket seg med funn av flere større felt, preges utviklingen de siste ti årene av at en finner stadig mindre felt. Mens utvinningen til nå har vært dominert av et titalls store felt, vil utvinningen fremover trolig i større grad bære preg av utvinning fra om lag 50 mindre og noen større felt. Dette går tydelig frem av estimatene fra Rystad Energy, som er vist i figuren nedenfor:

Figur 3: Produksjonsprofil etter felt norsk sokkel 1971-2033



Kilde: Rystad Energi

Oljedirektoratet (2011)⁴ fremhever at store felt kan tåle den økonomiske belastningen som teknologiutvikling og innovasjon innebærer. Disse feltene er store nok til å høste betydelige fordeler av resultatene, samtidig som andre felt drar nytte av teknologiutviklingen. Oljedirektoratet fremhever imidlertid at de mindre feltene i mindre grad er i stand til å alene bære nødvendig innovasjon og teknologiutvikling. Tilsvarende gjelder også for felter i senfase. Utvinning fra felter i senfase er mer kostnadskrevende enn nyere felter, samtidig som risikoen er høyere.

Oljedirektoratet er på denne bakgrunn, bekymret både for nivået på midler som brukes på petroleumsforskningen og den økende tendensen til at mange teknologiprojekter og pilotforsøk blir forsinket eller kanselleres. Fortsatt fokus på forskning, utvikling og implementering av ny teknologi vil være avgjørende for framtidig verdiskaping fra norsk sokkel og videreutvikling av

³ Menon 2010: Ære være: Leverandørindustriens bidrag til verdiskaping på norsk sokkel

⁴ Oljedirektoratet 2011: Petroleumssressursene på norsk sokkel

leverandørindustrien. På grunn av lavere lønnsomhet i mindre felt må FoU-aktivitet fremover i større grad finansieres gjennom ordinære kanaler som Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

3.2. Støtte til FoU-aktivitet i petroleumsnæringen er samfunnsøkonomisk lønnsomt

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv har det i lang tid vært akseptert at det er lønnsomt å subsidiere aktiviteter som retter seg mot forskning og utvikling (FoU). Det er flere argumenter som støtter opp under hvorfor slike subsidier gir en høyere langsiktig økonomisk vekst og velferd for samfunnet. Det viktigste argumentet knytter seg til at gevinstene fra FoU-investeringer lett sprer seg til andre aktører enn de som faktisk betaler for investeringene. Kunnskap og teknologi spres fort gjennom læring, kopiering og mobilitet av arbeidskraft mellom bedrifter og organisasjoner i økonomien. I økonomifaget kaller en gjerne dette for positive eksternaliteter. Fordi private aktører ikke tar hensyn til den merverdi som skapes gjennom spredning av FoU-resultater, vil det være lønnsomt for samfunnet å stimulere til mer FoU enn det som er privatøkonomisk lønnsomt. Det er vanlig å betrakte FoU som en type fellesgode, som et stort antall aktører i økonomien kan nyttiggjøre seg uten å betale for FoU-investeringene. Når aktiviteter har et fellesgodepreg får en derfor et gratispassasjerproblem: Når ingen behøver å betale for investeringene, er det ingen som vil ta regningen. I slike situasjoner har det offentlige en viktig rolle å spille. Dette gjelder særlig for den type FoU som har preg av grunnforskning, der den direkte anvendelsen i næringsvirksomhet er mer uklar. Men det offentlige spiller også en viktig rolle for finansiering av FoU som vanskelig lar seg beskytte gjennom utforming av rettigheter til bruk av resultatene.

Et annet viktig argument for offentlig støtte til FoU-prosjekter knytter seg til risiko. Innovasjonsprosjekter basert på FoU er per definisjon risikable fordi en prøver ut nye løsninger og utvikler nye produkter som ikke nødvendigvis kan tas i bruk kommersielt. En stor andel av FoU-prosjektene vil aldri lede til noe av kommersiell verdi, men de prosjektene som blir en suksess har til gjengjeld et betydelig potensial for gevinster. De fleste investorer misliker risiko, og jo mer risikabelt et prosjekt er, jo større forventet avkastning vil investorene kreve. Dess lengre veien er frem til kommersialisering, dess vanskeligere er det å få med seg investorer. I slike situasjoner vil investorene ofte sitte med mindre informasjon om prosjektets muligheter, enn de som driver prosjektet. Vi står derfor overfor et problem med skjev informasjon, som ytterligere reduserer investorenes interesse. Dette er ikke minst et problem for de mange FoU-intensive oppstartsbedriftene, der det er knyttet usikkerhet til både teknologi, ledelse og forretningsmodell.

Leverandørindustrien har gjennom de siste årene utviklet seg til en svært kunnskapsintensiv næring med betydelig innslag av FoU-investeringer. Fordi lønnsomheten gjennomgående er høy, og interessen fra investorer er sterk, er det grunn til å forvente at det private i større grad vil kunne finansiere FoU-prosjektene i næringen. Det faktum at mange av FoU-prosjektene har relativt kort vei til anvendelse, forsterker potensialet i private investorers rolle som finansieringskilde til FoU-prosjekter. De prosjektene som ikke får finansiering vil domineres av to typer:

- 1) De prosjektene som ikke retter seg mot kjerneaktiviteten i olje og gass-næringen. Her tenker vi på prosjekter som anvender kunnskap og teknologi fra leverandørindustrien for å løse problemer og utfordringer som følger i kjølvannet av olje og gass-virksomhet. Petroleumsrettede miljøutfordringer er ett eksempel. Teknologier og tjenester knyttet til sikkerhet på sokkelen er et annet eksempel. Et tredje eksempel er produkter og tjenester basert på offshore petroleumsrettet teknologi som kan anvendes i andre næringer, for eksempel maritime fornybar energiproduksjon, miljøteknologi eller prosessindustri. Slike prosjekter utenfor kjernefokuset til oljeselskapene og leverandørindustrien vil ofte slite med å få tilstrekkelig oppmerksomhet fra investorene, men vil likevel ha et betydelig potensial for lønnsom utvikling, ikke minst dersom teknologiene spinner ut fra de industrielle miljøene. Et typisk eksempel på en virksomhet av denne typen er EMGS (Electromagnetic Geoservices) som ble viet lite oppmerksomhet av Statoil sentralt. I dag ser vi at denne teknologien får en stadig viktigere rolle i letevirksomheten.

- 2) De prosjektene som tar i bruk en ny og ukjent teknologi eller løsning, og som har en relativt lang vei frem til kommersialisering. I slike tilfeller vil investorene ofte være skeptiske fordi risikoen er høy og faren for spredning av kunnskap er stor. Da vil det offentlige kunne spille en sentral rolle som finansieringskilde inn mot offshore leverandørindustri. Dette er ikke sjelden prosjekter som gjerne involverer FoU-institutter og universiteter/høgskoler, og der løsningen på et problem søkes identifisert med helt nye metoder. Et eksempel på et slikt prosjekt er prosessene som er utviklet i selskapene Impermeable og Temasi, der enkle salter benyttes for å binde opp sand i oljereservoarer, for der igjennom å øke utnyttelsesgraden i brønnene. Dette prosjektet har introdusert en helt ny metode og har hatt en lang reise frem til et kommersielt potensial. Det har derfor vært et betydelig behov for offentlig kapitaltilførsel i de tidlige fasene.

I forskningsprosjektet «Et kunnskapsbasert Norge» er i det i flere av rapportene trukket frem at det offentlige kan spille en særlig viktig rolle som tilbyder av kapital til prosjekter, som nettopp ligger i randsonen av de store norske næringsklyngene, og som ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet av industrielle aktører og investorer. Eksempler på slike selskaper er Oceansaver, Sorbwater, Phaze, Optimarin etc.

4. Leverandørindustriens bruk av virkemidler

Vi vil i dette kapitlet vise i hvilken utstrekning virkemidler finansiering av NHD benyttes av leverandørindustrien. Vi vil i den forbindelse kartlegge følgende:

- Virkemidler i Innovasjon Norge⁵
- Skattefunnordningen
- Eksportfinansiering i GIEK og Eksportfinans

I tillegg til de ovennevnte ordninger, finansieres også SIVA av NHD. SIVA benyttes i svært liten grad av leverandørindustrien⁶.

4.1. Leverandørindustriens bruk av virkemidler i Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er regjeringens viktigste virkemiddel for å fremme innovasjon i næringslivet (Regjeringen, 2012⁷).

Hovedmålet for Innovasjon Norge er å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og å utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter, gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

I tillegg til hovedmålet er det fastsatt fire delmål. Innovasjon Norge skal:

- bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet
- bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet
- styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt
- bidra til næringsutvikling, basert på regionale forutsetninger

I tilknytning til hovedmålet er det gitt noen generelle føringer for selskapets virksomhet. Innovasjon Norge skal:

- være en kunde- og markedsorientert organisasjon

⁵ Flere av virkemidlene i Innovasjon Norge finansieres av flere departement. All virkemiddelbruk i institusjonen er kartlagt, uavhengig av hvilken hvilke departement som finansierer midlene. NHD har et koordinerende ansvar blant departementene for Innovasjon Norge

⁶ Evalueringen av SIVA viste at SIVA mangler en henhetlig oversikt over brukerne av deres tjenester. En kartlegging av bruken med den metode som er beskrevet i kapitel 2 er således ikke mulig.

⁷ St. prp. nr 1 2011-2012 for Nærings- og handelsdepartementet

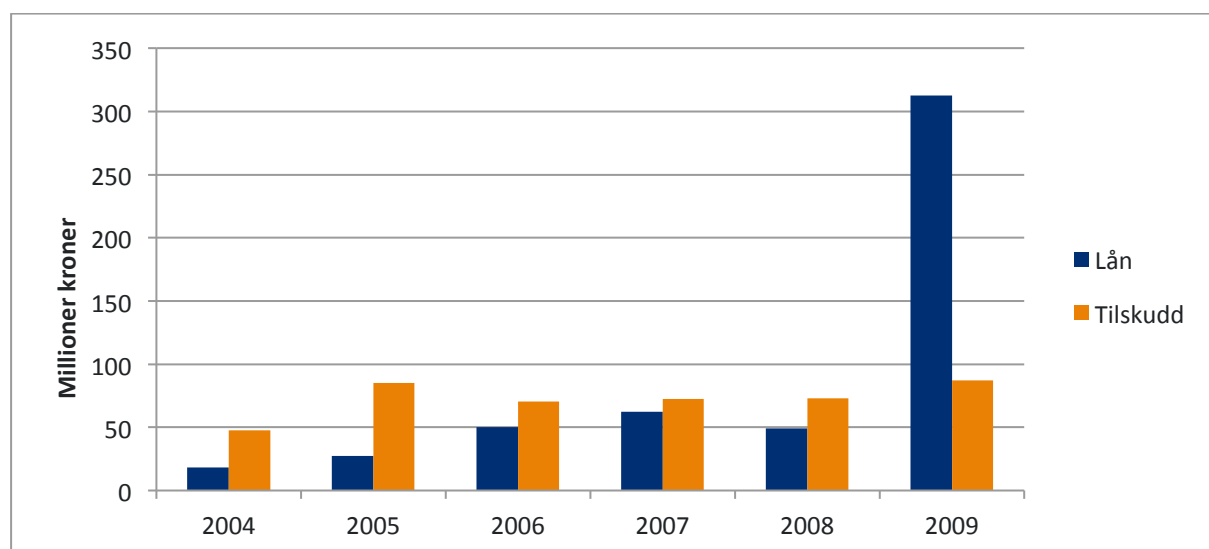
- korrigere for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen i næringslivet, og mellom næringslivet, kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner
- være en kompetent pådriver og bidragsyter regionalt og nasjonalt i utformingen av en helhetlig politikk, som ser innovasjon, internasjonalisering og regional utvikling i sammenheng

For å nå sine mål har Innovasjon Norge et bredt sett av virkemidler, fra å stimulere til utvikling av en idé, til å bidra til at bedrifter skal lykkes i internasjonale markeder. Overfor samme mottaker kan Innovasjon Norge i enkelte tilfeller benytte flere virkemidler.

De årlige tilskuddene til Innovasjon Norge ligger på om lag 2,5 milliarder kroner. Tilskuddene kommer fra ulike departementer, som Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Utenriksdepartementet (UD). Ved hjelp av tilskuddene forvalter Innovasjon Norge en rekke programmer med direkte støtte til bedriftene. Videre har Innovasjon Norge låneordninger for til sammen 5 milliarder kroner.

I figuren nedenfor vises lån og tilskudd gitt til leverandørindustrien i perioden 2004-2009.

Figur 4: Innovasjon Norges lån og tilskudd til leverandørindustrien i perioden 2004-2009, kategorisert i forhold til lån og tilskudd



Kilde: Menon, 2012

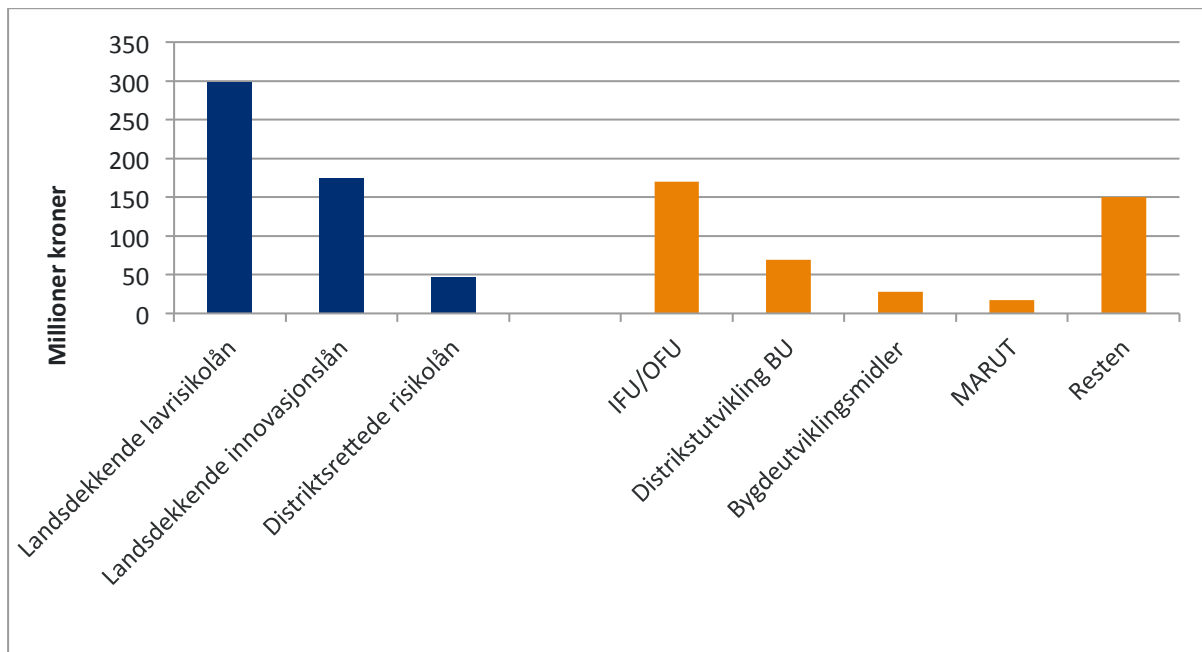
Som det går frem av figuren har bruken av Innovasjon Norges tilskuddsordninger ligget relativt stabilt i perioden, mens bruken av låneordningene tiltok fra 2009. Den markante økningen i bruken av låneordninger henger sammen med Innovasjon Norges rolle under finanskrisen. Menon (2010)⁸ viste

⁸ Menon (2010): Evaluering av Innovasjon Norges rolle under finansuroen
Menon Business Economics

at tiltakspakken gjennom Innovasjon Norge bidro til å dekke et udekket behov for kapital under finanskrisen, og at tiltakspakken således bidro til å dempe fallet i norsk økonomi.

I figuren nedenfor viser vi hvilke ulike ordninger leverandørindustrien benyttet seg av i perioden 2004-2009.

Figur 5: Leverandørindustriens samlede bruk av virkemidler fra Innovasjon Norge i perioden 2004-2006 kategorisert etter virkemiddeltipe



Kilde: Menon (2012)

Også i denne figuren har vi skilt mellom låne- og tilskuddsordningene, ved at låneordningene er merket i blått mens tilskuddsordningene er merket i oransje. Med hensyn til låneordninger er det i særlig grad landsdekkende lavrisikolån og landsdekkende innovasjonslån som benyttes av leverandørindustrien. I perioden ble det gitt lån til leverandørindustrien for til sammen 450 millioner kroner over disse låneordningene.

Med hensyn til tilskuddsordninger er det særlig IFU-/OFU-ordningen, Distrikstutviklingstilskudd og tilskudd gjennom det maritimt rettede MARUT-programmet, som er brukt. Nedenfor følger en beskrivelse av de ulike låne- og tilskuddsordningene.

I tabellen nedenfor beskrives ordninger som er omtalt i figuren ovenfor.

Ordning	Beskrivelse
---------	-------------

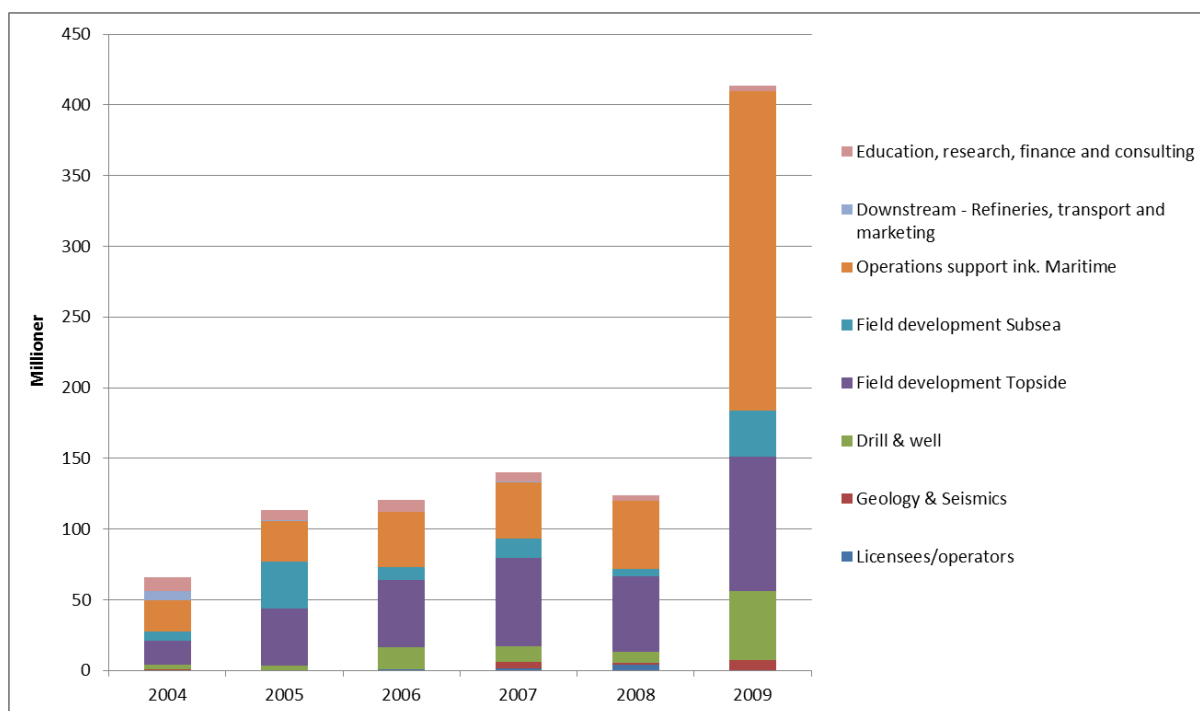
Landsdekkende lavrisikolån (LAV)	<p>Lavrisikolånene er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser. Lånene har en rente som er konkurransedyktig i markedet, og løpetiden på lånene tilpasses avskrivningstiden på investeringene. Lånene skal brukes til. Låntaker kan velge mellom fast og flytende rente. Gis som et alternativ til ordinære banklån, eller som et supplement til annen bankfinansiering.</p>
Landsdekkende innovasjonslån (LRL)	<p>Går til delfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter, som det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for i det private kredittmarkedet. Lånene dekker normalt den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen, toppfinansieringen.</p>
Distriktsrettede risikolån	<p>Distriktsrettede risikolån kan benyttes til de aller fleste prosjekter og investeringer rettet mot nyetablering, nyskaping, omstilling og utvikling. Lånene dekker normalt den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen. Avdragstiden tilpasses formålet med lånet, og renter ligger på grunn av risikoen, noe over markedsrenten på lån.</p>
Forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU)	<p>Forpliktende avtale mellom leverandør og kundepartner om å utvikle et nytt produkt, prosess eller tjeneste som den ene eller begge bedriftene har behov for. Samarbeidet skal være basert på en ny forretningsmessig relasjon mellom partene. Videre må det som skal utvikles representere et vesentlig løft innen sitt område, og det skal sannsynliggjøres et marked utover pilotkunden. Leverandørbedriften må være i SMB-kategorien, det vil si ha mindre enn 250 ansatte. Kunden kan både være private bedrifter (IFU) eller offentlige etater (OFU).</p>
Distriktsutviklingsmidler	<p>Distriktsutviklingstilskudd kan benyttes i nærmere bestemte distriktsutviklingsområder. Tilskudd kan gis til bedriftsutviklingsprosjekter og i noen grad til delfinansiering av fysiske investeringer. Distriktsutviklingstilskudd kan videre benyttes til delfinansiering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som er viktige for å nå distriktpolitiske mål, og som ikke ville blitt realisert i samme grad uten offentlige lån eller tilskudd.</p> <p>Det er i særlig grad svært små og nystartede bedrifter innen leverandørindustrien som benytter seg av denne ordningen.</p>
Bygdeutviklingsmidler tillegg	<p>Bygdeutviklingsmidlene til Innovasjon Norge er først og fremst knyttet til gårdsdrift. Tilleggsmidlene kan imidlertid investeres i tilleggsnæringer samt investeringer i ny virksomhet. Kvinner og ungdom er spesielt prioriterte målgrupper.</p> <p>Det er i særlig grad svært små og nystartede bedrifter innen leverandørindustrien som benytter seg av denne ordningen.</p>
MARUT	<p>Tilskuddsordningen Maritim utvikling (MARUT) retter seg mot bedrifter som er en del av, eller har tilknytning til, de maritime næringene og omfatter således verft, utstysprodusenter, rederier samt forsknings-, utviklings- og konsulentmiljøene.</p> <p>Gjennom ordningen kan bedriftene få støtte til å utvikle nye lønnsomme</p>

og konkurransedyktige produkter, tjenester, metoder og markeder i de maritime næringene. MARUT skal bidra til å utløse prosjekter som ikke ville blitt gjennomført uten offentlig finansieringsbistand.

I kapitel 5 beskrives enkelte av programmene noe mer inngående

I figuren nedenfor viser vi hvordan støtten gjennom Innovasjon Norge fordeler seg på næringer. Som det går frem av figuren, var det i særlig grad segmentet operational support som økte bruken. Denne gruppen består av en rekke aktører i maritim næring, herunder rederier og verft. Den økte bruken av virkemidler gjennom Innovasjon Norge under finanskrisen kan altså i stor grad knyttes til maritim næring.

Figur 6: Støtte gjennom Innovasjon Norge etter næringskategori⁹



Kilde: Menon 2011

⁹ Det gjøres oppmerksom på at vi i figuren over ikke har skilt mellom lån og tilskudd. Dette kan være uheldig ettersom subsidieelementet i tilskudd er langt høyere enn i lån. Som illustrasjon på at Innovasjon Norge ble viktig for leverandørindustrien, og da særlig maritim næring, fungerer bildet godt

4.2. Leverandørindustriens bruk av SkatteFUNN-ordningen

SkatteFUNN ble lansert i 2002 og er Norges største satsing på FoU i næringslivet. Ordningen gjelder for alle skattepliktige bedrifter i Norge. SkatteFUNN-prosjekter skal ha som mål å fremskaffe ny kunnskap eller nye ferdigheter som antas å være til nytte for bedriften, i forbindelse med utvikling av nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser.

Ordningen er hjemlet i skatteloven § 16-40 og administreres av Norges forskningsråd i samarbeid med Innovasjon Norge og Skatteetaten.

Ordningen er rettighetsbasert. Det vil si at ved godkjent prosjekt har små og mellomstore bedrifter (SMB) og store bedrifter krav på henholdsvis 20 og 18 prosent fradrag i skatt, for kostnader knyttet til FoU-aktiviteter i prosjektet, etter visse kriterier. Prosjektene må ha som formål å fremskaffe ny kunnskap eller nye ferdigheter, som igjen kan føre til nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser.

Bedriften kan oppnå et skattefradrag på inntil 2,2 millioner kroner per år av en maksimal fradragsramme på 11 millioner kroner.

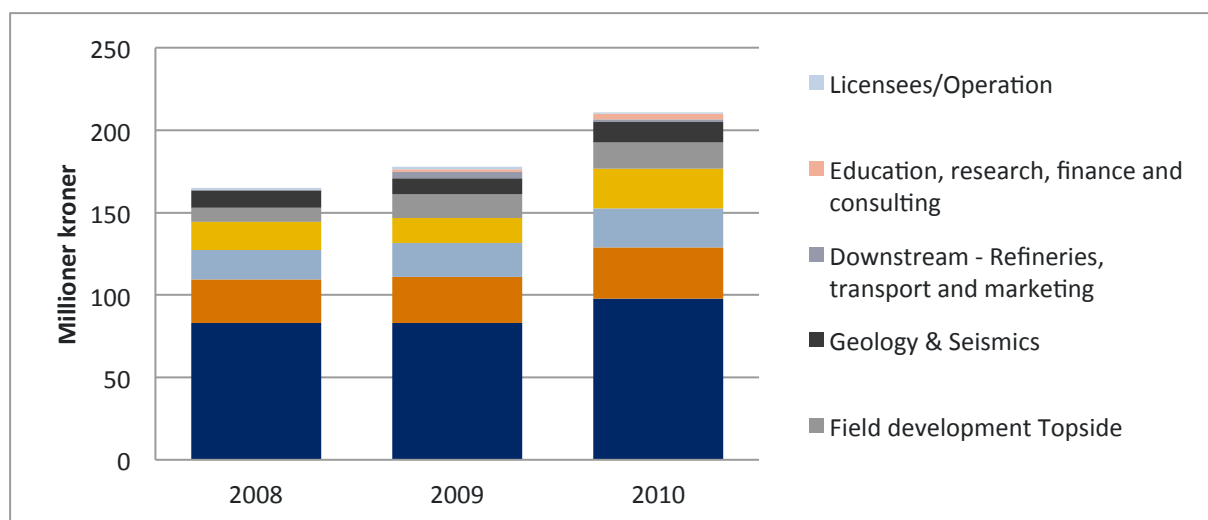
Prosjekter som er godkjent av SkatteFUNN, kan få en reduksjon av skatten på inntil 20 prosent av de totale prosjektkostnadene. Dette kommer i tillegg til normal utgiftsføring av prosjektkostnadene.

SkatteFUNN hadde totalt 3579 aktive prosjekter i 2010, av disse er 381 innen olje og gass. Det samlede budsjetterte skattefradraget var 1,7 milliarder i 2010. Av dette er 211 millioner knyttet til olje og gass. Det gjøres oppmerksom på at dette tallet også inkluderer støtte gjennom bedrifter som ikke er med i vår populasjon, men som av Forskningsrådet er klassifisert som olje- og gassrelaterte¹⁰.

I figuren nedenfor viser vi støtte til olje- og gasssektoren gitt gjennom SkatteFUNN i perioden 2008-2010.

Figur 7: Støtte gjennom SkatteFUNN til olje- og gassprosjekter i perioden 2008-2010

¹⁰ Hovedgrunnen for at disse selskapene ikke er registret i vår populasjon, er at de har mindre enn 50 prosent av omsetningen rettet mot olje og gass



Kilde: Forskningsrådet 2011

Som det går frem av figuren har støtten til olje- og gassrelaterte prosjekter steget fra i overkant av 150 til i overkant av 200 millioner i perioden 2008 til 2010. Figuren viser også at støtten til bedrifter utenfor leverandørindustrien økte med i underkant av halvparten av den olje- og gassrelaterte støtten.

Videre viser figuren, ikke overraskende, at bedrifter innen segmentet Education, research, finance and consulting i relativt stor grad bruker SkatteFUNN-ordningen. Tatt i betraktning dette segmentets størrelse sammenlignet med de andre segmentene, ser vi at de i relativt stor grad er overrepresentert.

4.3. Leverandørindustriens bruk av virkemidler i GIEK

GIEKs hovedformål er å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet, gjennom å utstede garantier. GIEK stiller garantier i forbindelse med norsk eksport og investeringer i utlandet og kan dekke eksport av de fleste typer produkter og tjenester til over 150 land. Garantiene stilles på vegne av den norske stat, og ordningen skal gå i balanse på lang sikt.

GIEK stiller altså garanti for norske bedrifter som skal eksportere. Da kan bedriften tilby kreditt eller finansiering til sine kunder uten å måtte ta hele risikoen selv. Garantiordninger tilsvarende GIEK sine finnes i stort sett alle OECD-land. GIEK gir dermed norsk næringsliv konkurransedyktige betingelser.

GIEK har fire garantiordninger:

- Alminnelig ordning: 120 mrd NOK
- Byggelånsordning for skip: 5 mrd NOK
- U-landsordningen: 3,15 mrd NOK
- Kraftordningen: 20 mrd NOK

Vi har i dette prosjektet kartlagt alminnelig ordning.

I tabellen nedenfor viser vi garantier gitt til bedrifter i ulike deler av leverandørindustrien i 2008 og 2011, i milliarder kroner.

Tabell 1: Garantier gitt av GIEK til leverandørindustribedrifter i 2008 og 2011, samt totale garantier. Beløp oppgitt i millioner kroner

Klassifikasjon	2008	N	2011	N3	Sum 2011 utestående	N2
Geology & Seismics			479	1	527	2
Drill & Well	7 100	7	7 860	10	23 464	47
Field development Subsea	7 400	36	10 200	37	31 500	136
Field development Topside	272	3	33	2	909	6
Operations support inkl maritime	1 670	25	587	6	3 830	31
Other			4 020	1	5 670	2
Total	16 400	71	23 200	57	65 900	224

Kilde: GIEK

Som det går frem av tabellen ovenfor ble det gitt garantier for 16,4 milliarder kroner til leverandørindustrien i 2008, mens tilsvarende tall for 2011 var 23,2 milliarder. Totalt er det gitt garantier for om lag 65 milliarder kroner til leverandørindustrien. Dette fordeler seg på 224 ulike avtaler. En avtale kan inkludere flere leverandørbedrifter.

Som det også går frem av tabellen er det i særlig grad selskaper innen Drill and Well, samt Subsea som benytter garantier gjennom GIEK. Garantier fra GIEK er blant annet benyttet i forbindelse med leveranser av boreutstyr til verft i Asia og til subsea-utstyr i Brasil, Øst-Afrika m.v.

Som det går frem av tabellen nedenfor utgjør garantier til leverandørindustrien en stor andel av GIEKs totale garantier.

Tabell 2: Andeler av totale garantier som er gitt til leverandørindustrien

Andeler	2008	Andeler	2011	Andeler 2	2011 – utestående	Andeler 3
Total sum garantier	18 000		24 700		73 800	
Total sum garantier – leverandørindustrien	16 400	91 %	23 200	94 %	65 900	89 %

Kilde: Menon 2012

Av totale garantier utgjorde garantier til leverandørindustrien 89 prosent i 2011. Som det går frem av figuren er leverandørindustriens andel økende.

Bruken av GIEK har særlig tiltatt i etterkant av finanskrisen ettersom tilgangen på risikovillig kapital da ble redusert, samtidig som risikoen økte i betydelig grad.

4.4. Leverandørindustriens bruk av eksportfinansieringsordninger

Eksportfinans har som formål å utvikle og tilby konkurransedyktige finansieringstjenester til norsk eksportindustri. Gjennom den såkalte 108-ordningen kan Eksportfinans tilby fastrentelån med rente lik statsobligasjonsrenten pluss 1 prosentpoeng, hvilket som regel er lavere enn markedsrenten. Tilsvarende ordninger finnes i andre OECD-land, og ordningen bidrar dermed til å jevne ut konkurransevilkår. I tillegg til lån gjennom 108-ordningen tilbyr Eksportfinans også lån til markedsrente mot bankgaranti.

Gjennom Eksportfinans kan kjøper få dekket opp til 85 prosent av verdien ved eksportkontrakten. For skipskontrakten dekkes inntil 80 prosent. Utenlandsk andel i varer og tjenester kan normalt utgjøre opp til 50 prosent av kjøpskontrakten.

Eksportfinans får kompensasjon av Nærings- og handelsdepartementet for å forvalte ordningen. I tillegg dekkes rentegodtgjørelse til Eksportfinans.

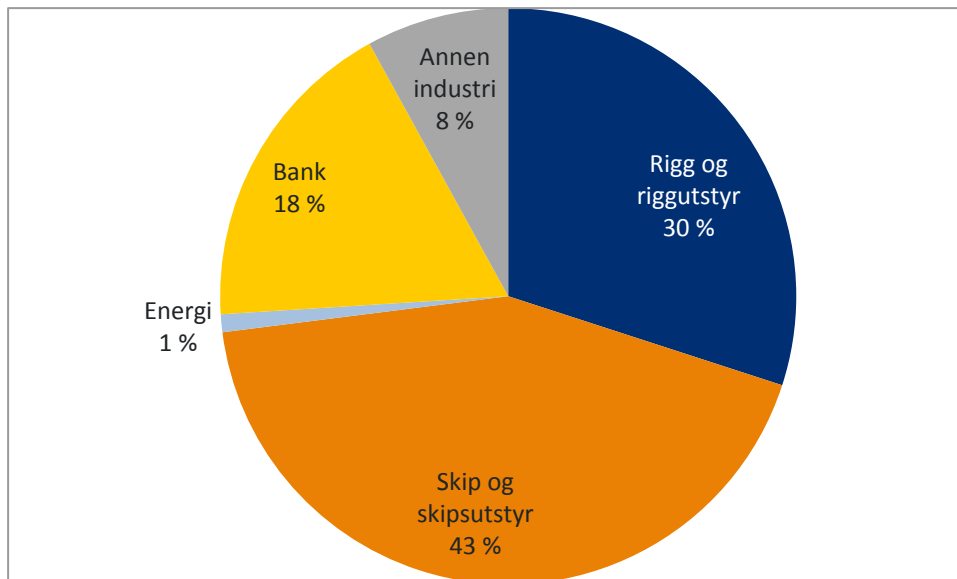
En liste over eiere i Eksportfinans fremgår av tabellen nedenfor

Eier	Eierandel
DnBNOR Bank ASA	40,00
Nordea Bank Norge AS	23,21
Staten v/Nærings- og handelsdepartementet	15,00
Danske Bank AS	8,09
Sparebanken Øst	4,85
Sparebanken Møre	1,35
Sparebanken 1 Hedmark	1,33
Sparebanken Sør	1,33
Sparebanken Sogn og Fjordane	1,32
Sparebanken Vest	1,00

Finansiering gjennom Eksportfinans har blitt mye brukt av eksportindustrien, herunder også offshore leverandørindustri. Per 31.12.2011 hadde Eksportfinans utlån for 121 milliarder kroner (Eksportfinans, 2011)¹¹. Lånene er fordelt på næringer som vist nedenfor:

Figur 8: Låneportefølje i Eksportfinans fordelt på næring

¹¹ Eksportfinans 2011: Forth Quarter Report
Menon Business Economics



Kilde: Eksportfinans 2011

Menon (2011)¹² har vist at den maritime næring de senere år har foretatt en strategisk dreining mot olje- og gass, og at hele 80 prosent av den maritime næring i Norge nå er rettet inn mot olje- og gass. Det er altså stort sammenfall mellom offshore leverandørindustri og maritim næring. Som det går frem av figuren over er omlag $\frac{3}{4}$ av eksportfinansieringen rettet inn mot skip, skipsutstyr, samt rigg og riggutstyr. Eksportfinans er altså viktig for offshore leverandørindustri.

I kjølvannet av finanskrisen i 2008 ble det satt i gang et omfattende internasjonalt arbeid for å styrke finansinstitusjonenes soliditet. I den forbindelse ble kravene til kapital skjerpet. Eierne av Eksportfinans lyktes ikke å komme opp med en løsning for oppkapitalisering som etter Regjeringens syn vil sikre en konkurransedyktig eksportfinansieringsordning. Regjeringen vedtok derfor å opprette en ny ordning i statlig regi. En permanent ny ordning vil være på plass 1. juli 2012.

¹² Menon 2011: En kunnskapsbasert maritim næring
Menon Business Economics

5. Hvordan kan virkemidlene vris slik at de i større grad passer overens med behov i leverandørindustrien?

I dette kapitlet vil vi vise hvilke grep som kan tas for å sikre fortsatt eller økt bruk av virkemidlene i leverandørindustrien.

Slik vist i kapittel 3 kan økt støtte til leverandørindustrien begrunnes med:

- Vi går fra en situasjon med flere store og svært lønnsomme felt, til en situasjon med langt flere og mindre lønnsomme felt. Innovasjonene som tidligere i stor grad ble finansiert av oljeselskapene må nå i økende grad finansieres gjennom mer ordinære bedriftsrettede virkemidler, i blant annet Forskningsrådet og Innovasjon Norge
- Markedssvikt knyttet til FoU-virksomhet. Samfunnsøkonomisk lønnsomt å støtte FoU-rettet aktivitet

5.1. Virkemidler i Innovasjon Norge

Vi vil her vise hvordan videreføring eller justering av virkemidler i Innovasjon Norge kan være viktig for leverandørindustrien og bidra til å øke innovasjon.

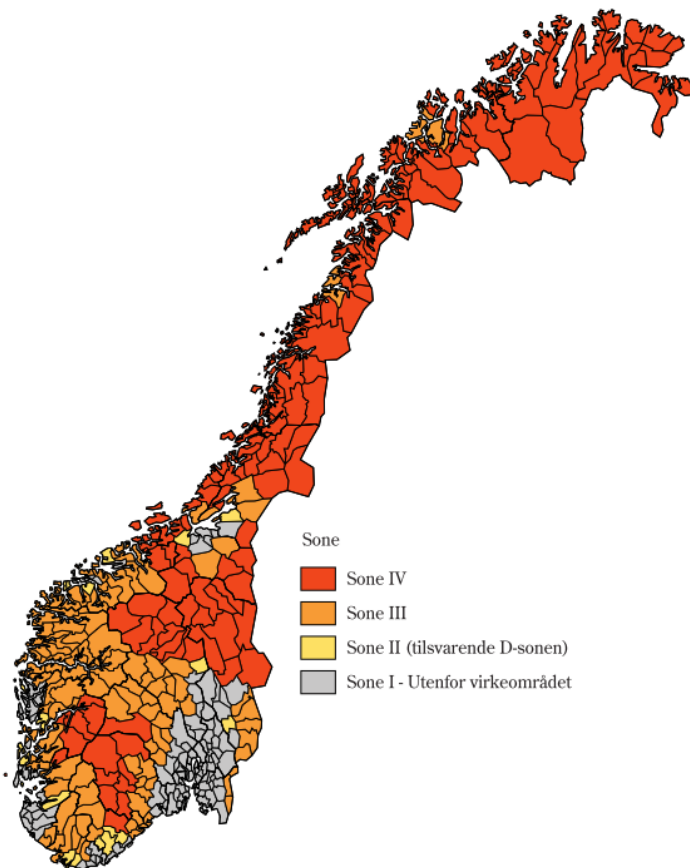
5.1.1. IFU/OFU viktig virkemiddel for leverandørindustrien

Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU) har som mål å bidra til utvikling av nye produkter og løsninger som fører fram til internasjonal markedssuksess. Tjenesten skal stimulere til innovativt utviklingssamarbeid og etterfølgende markedsintroduksjon. Det betyr et nært utviklingssamarbeid om krevende forsknings- og utviklingsprosjekter mellom to eller flere parter, og innebærer en kontraktfestet og målrettet samarbeidsavtale mellom dem. Innovasjon Norge legger vekt på sin utløsende rolle samt på høy innovasjons-/nyhetsverdi, markedspotensial (nasjonalt/internasjonalt) og gjennomføringsevne i vurderingene før det bevilges tilskudd.

Programmets målgruppe er små og mellomstore bedrifter som har kompetanse/ressurser til å utvikle nye produkter/løsninger for krevende kunder. Tjenesten er også åpen for store bedrifter på visse betingelser.

Store deler av låne- og tilskuddsmidler i Innovasjon Norge er kanalisert til sone III og IV i det såkalte distriktpolitiske virkeområdet. Et kart over sonene gis nedenfor:

Figur 9: Distriktpolitiske virkeområder etter sone



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

IFU/OFU-ordningen er et av få virkemiddel i Innovasjon Norge som kan benyttes i sone I og II. Virkemidlet er altså et av få som er aktuelle for leverandørindustri med base i Rogaland, Hordaland, Agder og Oslo/Akershus.

Slik vist i forrige kapittel benyttes IFU/OFU-ordningen i relativt stor grad av leverandørindustrien. Virkemidlet er særlig viktig i forbindelse med utvikling og uttesting av ny teknologi i næringen. En videreføring av programmet er viktig sett fra leverandørindustriens side, ettersom virkemidlet er et av svært få virkemidler som skal stimulere til kommersialisering av tidligfaseteknologi.

Som vist i kapittel 3 er det et særlig problem å skaffe til veie finansiering til prosjekter som ligger på siden av kjernevirksomheten. Dette gjelder i leverandørindustrien så vel som i andre næringer. I leverandørindustrien gir dette seg utslag i at det er vanskelig å skaffe til veie finansiering av prosjekter i nærliggende teknologier, herunder f.eks. offshore vind o.l. IFU/OFU-ordningen kan ha særlig addisjonalitet ved finansiering av slike prosjekter.

Selv om det i de senere årene har vært en økning i bevilgningene til IFU/OFU-ordningen, overstiger summen av interesse for prosjektet de midler som bevilges. En utvidelse av ordningen vil medføre at en i større grad kan finansiere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, hvor tilgang til offentlig finansiering av slik aktivitet er mer begrenset. En utvidelse av IFU/OFU-ordningen er trolig samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.1.2. Låneordninger er viktige, også som infrastruktur for å håndtere finansielle kriser

Menon (2010)¹³ har i evalueringen av Innovasjon Norges rolle under finanskrisen vist at organisasjonen var et relativt effektivt virkemiddel for å begrense negative konsekvensene av mangel på kapital. Innovasjon Norges kompetanse og kapasitet til å selekttere prosjekter bidro til at tilførsel av risikovillig kapital ble kanalisert til bedrifter som faktisk trengte denne, og ikke til bedrifter som reelt sett hadde tilgang på kapital, men som fra et kommersielt ståsted kunne se nytten av statlig finansiering med lavere rente. Innovasjon Norge var således et effektivt virkemiddel for å håndtere den markedssvikt som oppsto som følge av en markant økning i oppfattet risiko.

Leverandørindustrien benytter i relativt liten utstrekning de lånevirkemidler som finnes i Innovasjon Norge. Erfaringen fra finanskrisen viser imidlertid at eksistensen av ordningen kan være viktig. En opprettholdelse av finansieringsordningene kan anses som et viktig rammeverk for håndtering av fremtidige kriser.

Generelt sett er tilgangen til risikovillig kapital relativt god i store deler av leverandørindustrien. Unntaket er imidlertid prosjekter som ligger i randsonen av virksomhetsområdet for bedriftene. Slike såkalte «spin-offs» vil ofte ha problemer med å tiltrekke seg kapital, også fra Innovasjon Norge, ettersom bedriftene i mange tilfeller er i sone I og II. Det er derfor ønskelig med en tilpasning av låneordningene, slik at de i større grad kan bidra til å øke innovasjonen og verdiskapingen i næringen, samt bidra til at næringen i større grad også kan utføre oppdrag i randsonen av petroleumsvirksomheten.

5.1.3. Bedre virkemidler for internasjonalisering

Menon (2010) har vist at om lag 50 prosent av leverandørindustriens inntekter kan knyttes til omsetning utenfor Norge. Tidligere ble leverandørene i stor grad assistert av Eksportrådet. Etter at Eksportrådet ble innlemmet i Innovasjon Norge har imidlertid tjenestetilbudet i Innovasjon Norge i økende grad, rettet seg mot små og mellomstore bedrifter. Menon (ibid.) har vist at 95 prosent av utenlandsomsetningen foregår i bedrifter med mer enn 1 milliard i omsetning. Innlemmelsen av Eksportrådet i Innovasjon Norge har altså medført at den internasjonaliserte leverandørindustrien i mindre grad får assistanse fra Innovasjon Norge. Dette kommer også tydelig frem i den evalueringen som ble foretatt av Innovasjon Norge (Econ Pöyry, 2010). Econ Pöyry viste at andelen større bedrifter som bruker Innovasjon Norges tilbud i utlandet, er sterkt fallende.

Opprettelsen av Intsok har bidratt til å styrke leverandørindustriens tilbud i andre land. Samtidig har Intsok et relativt begrenset mandat og budsjett. Fra leverandørindustriens side er det viktig at tjenestetilbudet i utlandet forbedres og at det kommer på linje med tjenestetilbudet i tilsvarende

¹³Evaluering av Innovasjon Norges rolle under finansuroen
Menon Business Economics

institusjoner i våre naboland. En styrking av Intsok eller annet mandat for Innovasjon Norge, er da alternativer som bør vurderes.

5.1.4. Klyngestyrkende programmer bør styrkes og videreføres

Innovasjon Norge bidrar sammen med Forskningsrådet og SIVA til klyngeforsterkende programmer som ARENA og NCE. I disse programmene stimuleres det til økt kontakt og samhandel mellom ledende bedrifter i klyngene. ARENA og NCE ble i 2011 evaluert av henholdsvis Menon og Damvad. Evalueringene viste at programmene er vellykkede og har gode resultater.

Gjennom NCE og ARENA støttes flere petroleumsrelaterte klynger, herunder den maritime klyngen på Møre, Boreklyngen i Kristiansand, Subsea-miljøet i Bergen m.v.

En videreføring av de klyngestyrkende programmene er viktig for å sikre innovasjon og fremtidig konkurransekraft i de petroleumsrelaterte klyngene.

5.2. GIEK

GIEKs garantiordninger er viktige for den internasjonaliserte delen av leverandørindustrien. Mens ordninger som IFU/OFU, SkatteFUNN, PETROMAKS og Demo2000 er viktige for utvikling av ny teknologi, er GIEKs garantiordninger viktige ved kommersialisering og salg av teknologien.

GIEKs betydning har økt i etterkant av finanskrisen. Dette skyldes at risikoen ved internasjonal handel har økt. Videre har tilgangen til risikovillig kapital blitt redusert.

GIEK har per 2012 mulighet til å gi garantier for 120 milliarder kroner. På grunn av sterk etterspørsel etter ordningene nærmer GIEK seg nå taket for garantier. I tråd med en sterk vekst i leverandørindustriens utenlandsomsetning bør rammene økes. Om rammene ikke økes i tråd med etterspørselen, kan dette påføre leverandørindustrien en uheldig konkurranseulempe.

5.3. Eksportfinansieringsordning

I likhet med garantiordningene gjennom GIEK, er finansieringsordninger viktige i en kommersialiseringsfase.

Et tilbud om eksportfinansieringsordning er viktig for offshore leverandørindustriens internasjonale konkurransevne. Ved opprettelse av en ny statlig ordning som erstatter Eksportfinans er det avgjørende at ordningen utnytter de muligheter som eksisterer i det internasjonale avtaleverket om eksportfinansiering. Dårligere ordninger enn i andre OECD land kan svekke norsk konkurransevne og redusere norske leveranser, med de konsekvenser det har for sysselsetting og verdiskaping.