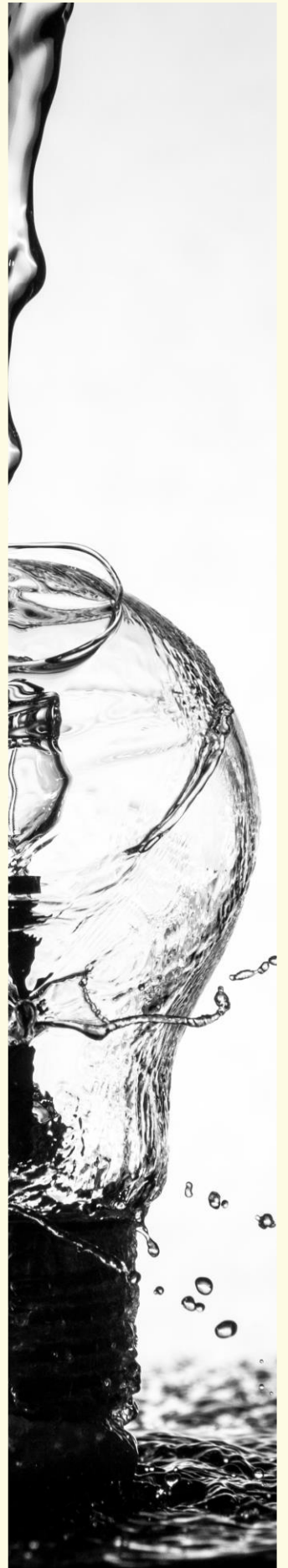


Evaluering av Ekstraordinært innovasjonstilskudd

Rapport nr. 18-2024
22. august 2024



SØA

Samfunns-
økonomisk
Analyse

Rapport nr. 18-2024
fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-223-0
Oppdragsgiver:	Innovasjon Norge
Forsidefoto:	Sharon Pittaway/Unsplash
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdigstilling:	22.08.2024
Forfattere:	Karin Ibenholt, Oda Longvastøl og Marthe Norberg-Schulz
Kvalitetssikrer:	Maja Tofteng

Borggata 2B
N-0650 Oslo
Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk Analyse har på oppdrag fra Innovasjon Norge evaluert ordningen Ekstraordinært innovasjonstilskudd. Innovasjonstilskuddet var ett av flere tiltak som ble innført da Koronapandemien inntraff. Innovasjonstilskuddet var ment å bidra til å stimulere produkt- og tjenesteutvikling, strategi- og kompetanseutvikling, tilrettelegging av utviklingsaktiviteter og -prosjekter. Formålet var å opprettholde næringslivets omstillings- og vekstevne etter pandemien.

Takk rettes til alle bedriftene som har latt seg intervju samt kredittansvarlige og saksbehandlere i Innovasjon Norge. Særlig takk rettes til Marianne Tonning Kinnari i Innovasjon Norge.

Prosjektet er gjennomført i perioden januar til juni 2024. Samfunnsøkonomisk Analyse er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 22. august 2024

Karin Ibenholt

Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Sammendrag

I slutten av mars 2020 var frykten at store deler av norsk økonomi ville bli rammet av coronavirusutbruddet og tiltakene som ble innført for å redusere smitte. For å begrense konsekvensene for norsk økonomi, virksomheter og arbeidsplasser, ble det våren 2020 innført en rekke kompenserende tiltak for bransjer, virksomheter og husholdninger som var spesielt hardt rammet av virusutbruddet. Hensikten med flere av tiltakene som ble innført var å bidra til at produksjon og sysselsetting raskt skulle kunne komme tilbake til et normalt nivå.

Det ble i første omgang innført strakstiltak for å forhindre unødige oppsigelser og konkurser i levedyktige selskapet som ble rammet av akutt svikt i inntektene, bl.a. endringer i permitteringsreglementet, ulike skatteendringer og forsterket støtte til kompetanseheving og bedriftsintern opplæring. Deretter ble det innført en rekke mer spesifikke tiltak rettet mot næringslivet, bl.a. en statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter og en kompensasjonsordning for virksomheter med stort inntektsbortfall.

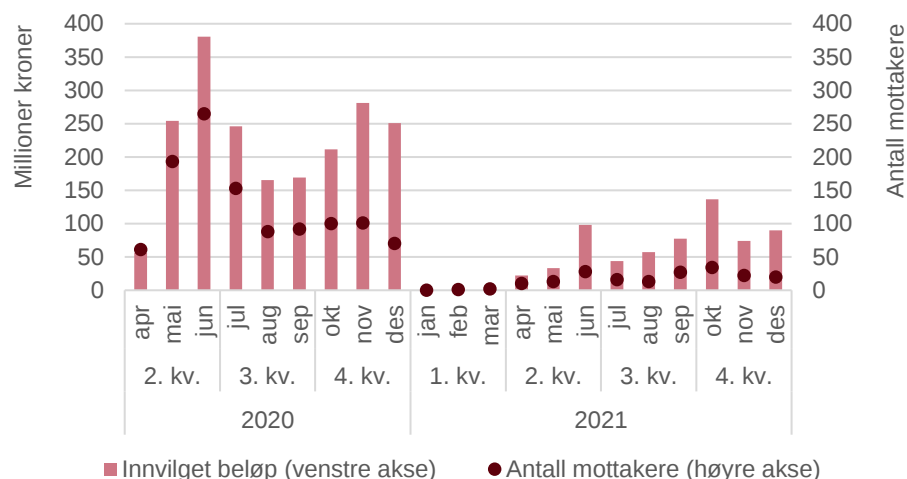
Blant tiltakene rettet mot næringslivet var en økt bevilgning til Innovasjon Norge på 3 570 millioner kroner for å støtte virksomheter i en vekstfase og virksomheter med forsknings- og innovasjonsaktivitet. Av tilleggsbevilgningen til Innovasjon Norge, var 2 500 millioner kroner til innovasjons- og etablerertilskudd. Etter anbefaling fra Innovasjon Norge, ble det besluttet at ekstrabevilgningen til innovasjonstilskudd skulle gå til å etablere et nytt, ekstraordinært innovasjonstilskudd.

Det ekstraordinære innovasjonstilskuddet skulle ifølge oppdragsbrevet til Innovasjon Norge bidra til å «nå ut til flere virksomheter, øke støttegraden og gi Innovasjon Norge større handlingsrom til å støtte aktiviteter som kompetanseutvikling og utvikling av forretningsmodeller i virksomheter med vekstpotensial».

I denne evalueringen vurderer vi (i) hvordan Ekstraordinært innovasjonstilskudd fungerte som et krisevirkemiddel og (ii) hvorvidt innovasjonstilskuddet dekket behov som ikke ble dekket av eksisterende virkemidler, herunder om det er noe Innovasjon Norge bør ta med seg videre. Evalueringen bygger på prosjektdata og intervjuer med representanter for Innovasjon Norge og et utvalg av bedrifter som fikk Ekstraordinært innovasjonstilskudd.

Første tildeling fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble innvilget 14. april 2020. Innovasjonstilskuddet var med det et av virkemidlene som var raskest på plass. Innovasjonstilskuddet var også blant virkemidlene som tildelte mest penger til virksomheter den første tiden etter nedstengningen 12. mars.

Innvilget beløp fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd. 2020-2021



Kilde: Innovasjon Norge

Fra 14. april 2020 til 20. desember 2021, ble det innvilget om lag 2 650 millioner kroner i ekstraordinære innovasjonstilskudd til 1 329 prosjekter, ledet av 1 205 virksomheter. Med en litt annen innretning enn de eksisterende innovasjonsordningene traff innovasjonstilskuddet noen andre virksomheter og/eller nye type prosjekter enn det Innovasjon Norges ordninger normalt treffer.

Med utgangspunkt i situasjonsbeskrivelsene for norsk økonomi våren 2020, var det tydelig behov for kompenserende tiltak for å unngå for store negative virkninger for samfunnet. Det er vår oppfatning at det var hensiktsmessig med tiltak som fremmet kompetanseheving og innovasjonsaktivitet i en situasjon med sviktende etterspørsel, og la rette for at virksomhetene kunne utnytte ledig kapasitet på utviklingsprosjekter og styrking av virksomheten for fremtiden.

Ut fra evalueringens to overordnede problemstillinger, kan spørsmålet om innovasjonstilskuddets måloppnåelse vurderes som et spørsmål om hvorvidt ordningen oppnådde to litt ulike mål. Det ene spørsmålet er om Ekstraordinært innovasjonstilskudd motvirket større negative økonomiske virkninger for virksomhetene, mens det andre spørsmålet er om innovasjonstilskuddet førte til gjennomføring av aktiviteter som ellers ikke får støtte og kanskje derfor ikke blitt gjennomført.

Evalueringen viser at innovasjonstilskuddet traff flere virksomheter med økonomiske utfordringer. Det er likevel andre ordninger som trolig var viktigere for de virksomhetene som virkelig hadde (store) økonomiske utfordringer, og de fleste mottakerne av Ekstraordinært innovasjonstilskudd ser ut til å ha klart seg gjennom pandemien uten andre kompenserende tiltak.

Når det gjelder tilskuddets betydning for gjennomføringen av utviklingsprosjekter, rapporterer en betydelig andel av mottakerne at tilskuddet var avgjørende for gjennomføringen av prosjektet som ble støttet. Innovasjonstilskuddet utløste med andre ord utviklingsprosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, eller ville blitt gjennomført senere eller i et mindre omfang.

Noen av de vi har intervjuet oppgir også at innovasjonstilskuddet medførte at de kunne ta tilbake permitterte ansatte. Det er rimelig å anta at tilskuddet også forhindret permitteringer i andre virksomheter, gjennom gjennomføring av utviklingsprosjekter i en tid hvor det var risiko for ledig kapasitet grunnet lavere etterspørsel.

Både intervju og sluttrapporter gir klart uttrykk for at virksomhetene har hatt nytte av prosjektene sine. For mange er det imidlertid for tidlig å fastslå om innovasjonsprosjektet fører til en kommersiell suksess, og om hvorvidt prosjektene vil gi økonomiske effekter.

I evalueringen har vi også sett på implementeringen og gjennomføring av tilskuddsordningen i Innovasjon Norge. Å bruke en etablert organisasjon med nødvendig infrastruktur og høy kompetanse på denne type tilskuddsordninger var viktig både for å få ordningen på plass raskt og for å sikre en god gjennomføring. Innovasjon Norge hadde både kompetansen og kapasiteten (med noen justeringer) til å håndtere det enorme antallet søknader de mottok.

At ordningen ble effektivt forvaltet og at virksomhetene som mottok tilskuddet har hatt nytte av det er ikke tilstrekkelig for å kunne konkludere med om det var samfunnsøkonomisk riktig å innføre et innovasjonstilskudd med så store rammer.

Vi mener at ordningen synes å ha fungert for å opprettholde aktivitet i virksomheter som opplevde lavere etterspørsel, men vi kan ikke se bort fra at det ble bevilget tilskudd til virksomheter som ikke trengte det, og at kanskje for mye.

At ordningen traff andre virksomheter og/eller prosjekter enn Innovasjon Norge normalt treffer er heller ikke tilstrekkelig for å kunne konkludere med at det trengs et ekstraordinært innovasjonstilskudd i en normalsituasjon. Vi mener imidlertid at det kan være rom for å vurdere om prosjekter uten en såkalt krevende kunde (fåfall kunder) kan få støtte, uten å lempe på kravet til innovasjonshøyde.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
1 Om evalueringen	1
1.1 Om innovasjonstilskuddet	1
1.2 Evalueringsspørsmål	2
1.3 Datagrunnlag	3
1.4 Leseveiledning	4
2 Ekstraordinært innovasjonstilskudd	5
2.1 Utformingen av innovasjonstilskuddet	5
2.2 Forvaltningen av innovasjonstilskuddet	9
2.3 Tildelinger av innovasjonstilskuddet	10
3 Innovasjonstilskuddets relevans	19
3.1 Frykt for store konsekvenser for næringslivet	19
3.2 Regjeringen innførte en rekke tiltak	20
3.3 Formålet med Ekstraordinært innovasjonstilskudd	22
4 Innovasjonstilskuddets måloppnåelse	23
4.1 Traff virksomheter med økonomiske utfordringer	23
4.2 Tilskuddet kan ha forhindret permitteringer	24
4.3 Prosjektene var støtteverdige	26
4.4 Virksomhetene har hatt nytte av prosjektene	27
4.5 Langsiktige virkninger	34
5 Innovasjonstilskuddets effektivitet	37
5.1 Effektiv implementering og saksbehandling	37
5.2 Tilskuddet hadde lave gjennomføringskostnader	38
5.3 Læringspunkter etter pandemien	40
6 Avsluttende drøftinger	41
6.1 Tilskuddet som et krisetiltak	41
6.2 Mulige læringspunkter	44
6.3 Samlet vurdering	46
Referanser	48

1 Om evalueringen

I denne evalueringen vurderer vi (i) hvordan Ekstraordinært innovasjonstilskudd fungerte som et krisevirkemiddel og (ii) hvorvidt innovasjonstilskuddet dekket behov som ikke ble dekket av eksisterende virkemidler, herunder om det er noe Innovasjon Norge bør ta med seg videre.

1.1 Om innovasjonstilskuddet

Da store deler av Norge ble stengt ned 12. mars 2020, for å forhindre spredning av Covid-19-viruset, var det svært usikkert hvilke konsekvenser smitteverntiltakene ville få. Nesten alle næringer ble rammet av smitteverntiltakene, men i varierende omfang og varighet. For å motvirke de antatt negative effektene for næringsvirksomheter ble det raskt etablert en rekke generelle tiltak, som i første rekke handlet om å unngå oppsigelser og konkurser, og sikre inntekter for de som ble permittert eller mistet jobben. Den 27. mars 2020 presenterte regjeringen i tillegg en rekke mer spesifikke tiltak for næringer, virksomheter og husholdninger som var spesielt hardt rammet av virusutbruddet (Prop. 67 S (2019-2020)).

Innovasjon Norge fikk i mars 2020 en ekstrabevilgning på 3 570 millioner kroner for å støtte virksomheter i en vekstfase og med forsknings- og innovasjonsaktivitet. Disse midlene var fordelt på følgende måte:

- 300 mill. kroner til rentestøtte, for å kunne gi virksomheter utsatt avdrag eller renter på innovasjonslån og distriktsrettede risikolån.
- 2 500 mill. kroner til innovasjons- og etablerertilskudd, herunder et ekstraordinært innovasjonstilskudd.
- 50 mill. kroner til tilskuddsordning for private innovasjons- og gründermiljøer, for å sørge for at disse miljøene kunne opprettholde sitt tilbud til oppstarts- og vekstselskap.
- 720 mill. kroner til tapsavsetning knyttet til økt ramme for innovasjonslån med 1 600 mill. kroner.

Bevilgningen til Ekstraordinære innovasjonstilskudd var på i alt 2,1 milliarder kroner i 2020¹, supplert med ytterligere 0,6 milliarder kroner i 2021. Innovasjonstilskuddet ble avviklet i 2022.

¹ De resterende 400 millioner kroner i 2020 var i til økt bevilgning til etablerertilskudd.

Innretningen på og forvaltningen av innovasjonstilskuddet samt hvilke prosjekter og virksomheter som mottok tilskuddet omtales i kapittel 2.

1.2 Evalueringsspørsmål

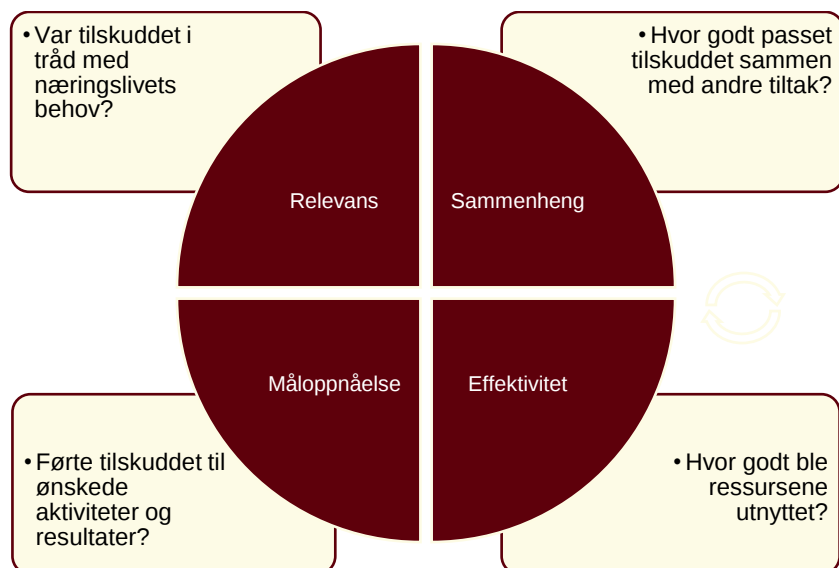
Evalueringen skal vurdere (i) hvordan Ekstraordinært innovasjonstilskudd fungerte som et krisevirkemiddel og (ii) hvorvidt tilskuddet dekket behov som ikke ble dekket av eksisterende virkemidler eller dekkes i dag (ikke bare Innovasjon Norges). Svar på (ii) er ment å danne et underlag for vurdering av de ordinære ordningenes hensiktsmessighet og gi innspill til videreutvikling av innovasjonsvirkemidlene i sin helhet.

Formålet med Ekstraordinært innovasjonstilskudd var å stimulere til at utviklingsprosjekter ble gjennomført, til tross for resultatsvikt og likviditetsutfordringer, for å skape ny aktivitet i små og mellomstore bedrifter, og dermed hindre unødvendige permitteringer (Prop. 67 S (2019-2020), s. 32). I lys av dette har vi tolket spørsmålet om hvordan innovasjonstilskuddet fungerte som et krisevirkemiddel (problemstilling (i)) omfatter i hvilken grad innovasjonstilskuddet stimulerte til ønskede aktiviteter (utviklingsaktiviteter), og om aktivitetene ga resultater i form av færre permitteringer.

Vurderingen av (i) vil delvis danne grunnlaget for å besvare problemstilling (ii), gjennom innsikt i hvilke aktiviteter som ble igangsatt. Hvis igangsatte prosjekter skiller seg fra prosjekter med støtte fra øvrige innovasjonsvirkemidler, er det grunnlag for å vurdere om det kan forklares av et udekket behov hos mottakerne av tilskuddet.

Spørsmålene som stilles i utlysningen sammenfaller i stor grad med spørsmål som reises innenfor OECDs rammeverk for evalueringer. OECDs evalueringsrammeverk har seks overordnede evalueringskriterier; relevans, sammenheng, effekt (måloppnåelse), effektivitet, innvirkning og bærekraft.

Figur 1.1 Evalueringskriterier i OECDs rammeverk for evalueringer



Kilde: OECD

Det er de fire første kriteriene som er særlig relevante for spørsmålene i denne evalueringen. Kriteriene tar for seg drøfting av (i) hvilke utfordringer det ekstraordinære innovasjonstilskuddet var ment å løse (relevans), (ii) hvordan tilskuddet passet sammen med andre tiltak og den gjeldende politikken (sammenheng), (iii) om tilskuddet har oppnådd ønskede resultater (måloppnåelse) og (iv) om tilskuddet kunne oppnådd bedre resultater med en annen innretning/organisering eller samme resultater med mindre ressurser (effektivitet). Det siste kriteriet i evalueringsrammeverket, bærekraft, innebærer en drøfting av om resultatene vil vare over tid. Vi vurderer tilskuddets bærekraft som en del av (iii).²

Hvorvidt Ekstraordinært innovasjonstilskudd har gitt økonomiske resultater, er foreløpig for tidlig å vurdere. Vi har derfor lagt vekt på å kartlegge hvorvidt tilskuddet bidro til gjennomføring av utviklingsprosjekter, og hva som til nå har kommet ut av disse prosjektene.

1.3 Datagrunnlag

Evalueringen bygger på informasjon fra dokumenter som beskriver Ekstraordinært innovasjonstilskudd og andre tiltak som ble opprettet under pandemien, kunde- og prosjektdata fra Innovasjons Norge for Ekstraordinært innovasjonstilskudd samt sammenliknbare ordninger, herunder resultatrapporter og data fra Kundeeffektundersøkelsen (KEU). Vi har også sett til den overordnede evalueringen av pandemihåndteringen (sluttrapporten til Koronautvalget).

De fleste av spørsmålene i evalueringen er besvart ved å analysere tilgjengelige kvantitative data. Vi har likevel vurdert det som nyttig å supplere funnene fra de kvantitative analysene med kvalitative intervjuer, både med representanter for Innovasjon Norge og bedriftene som har fått tilskudd. Vi har gjennomført intervju med 9 saksbehandlere, kredittansvarlige og programansvarlige i Innovasjon Norge (til sammen) og 13 virksomheter som har mottatt støtte fra innovasjonstilskuddet.

Formålet med intervjuene har vært å få bedre innsikt i hvilke erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre ordninger samt detaljert innsikt i et utvalg av prosjektene i porteføljen. Selv om vi ikke har hatt som mål å få et representativt utvalg av virksomheter (til det har vi intervjuet for få virksomheter), har vi likevel etterstrebet å dekke prosjekter med ulike mål og ulik grad av suksess, som ulike typer innovasjonsprosjekter, for- og hovedprosjekt, prosjekter som ikke ble fullført i henhold til planen, prosjekter med/uten annen støtte mv. Utvalget av virksomheter er dels basert på forslag fra saksbehandlere i Innovasjon Norge og dels et mer tilfeldig utvalg blant alle virksomheter som har fått tilskudd. Vi henvendte oss til 34 virksomheter, hvor vi fikk positiv respons fra 13.

De 13 virksomhetene vi har intervjuet, har totalt fått tildelt midler til 21 prosjekter, hvor én virksomhet har fått tilskudd til tre prosjekter, seks virksomheter til to prosjekter og seks til ett prosjekt. Det er totalt 14 hovedprosjekter og 7 forprosjekter. Totalt tilskuddsbeløp for disse virksomhetene er 170,3 millioner kroner, men hvor 40 millioner er finansiert gjennom Miljøteknologiordningen. Det vil si at de har mottatt Ekstraordinært

² Vi drøfter innvirkning kort under måloppnåelse, men dette omfatter hovedsakelig effekter av tilskuddet som det er for tidlig å si noe om.

innovasjonstilskudd på i alt 130,7 millioner kroner. Nærmere 80 prosent av dette ble innvilget i 2020. Innvilget beløp varierer fra 300 000 til 60 millioner kroner. De største prosjektene har fått støtte fra flere ordninger i Innovasjon Norge. Av de 21 prosjektene, er 12 gjennomført som planlagt, her ment som at hele det innvilgede beløpet er betalt ut. Det betyr at 9 prosjekter har fått annullert deler av innvilget beløp (prosjektet ble mindre eller noe annet enn opprinnelig tenkt). De 13 bedriftene representerer næringer knyttet til fiskeri, industri, utvinning, IT og teknisk og naturvitenskapelig forskning og utvikling.

Videre har vi basert evalueringen på 277 sluttrapporter fra avsluttede prosjekter. Disse rapportene inneholder informasjon om prosjektets «Hovedmål», «Aktiviteter», «Nytte» og «Videre planer».

1.4 Leseveiledning

Kapittel 2 beskriver innretningen på og forvaltningen av Ekstraordinært innovasjonstilskudd samt hvem som mottok tilskuddet (deskriptiv statistikk). Kapittel 3 drøfter ordningens relevans, herunder hvordan ordningen plasserte seg blant øvrige tiltak som ble opprettet under pandemien (sammenheng). I dette kapitlet drøfter vi om tilskuddet var i tråd med næringslivets behov og om kriteriene for tildeling av tilskuddet var hensiktsmessige. Kapittel 4 vurderer innovasjonstilskuddets måloppnåelse. Kapittel 5 drøfter hvor godt ressursene ble utnyttet (effektivitet). Kapittel 6 oppsummerer funnen og presenterer våre avsluttende drøftinger.

2 Ekstraordinært innovasjonstilskudd

Ekstraordinært innovasjonstilskudd skulle ifølge oppdragsbrevet til Innovasjon Norge bidra til å «nå ut til flere virksomheter, øke støttegraden og gi Innovasjon Norge større handlingsrom til å støtte aktiviteter som kompetanseutvikling og utvikling av forretningsmodeller i virksomheter med vekstpotensial».

2.1 Utformingen av innovasjonstilskuddet

Ifølge Innovasjon Norge startet dialogen med Nærings- og fiskeridepartementet om de ekstra bevilgningene og ordningene (tiltaks pakken) rundt 20. mars 2020. Tiltakspakken ble annonsert 27. mars, og Innovasjon Norge åpnet for søknader 16. april 2020. I forbindelse med lanseringen av tiltakspakken uttalte næringsminister Iselin Nybø:³

Dette er en uvurderlig hjelp til mange av landets små- og mellomstore virksomheter i en vanskelig tid. Pakken vil bidra til ny aktivitet og hindre unødvendige permitteringer som følge av koronasituasjonen. De grepene vi nå tar, skal sikre at vi har et bærekraftig og omstillingsdyktig næringsliv også når krisen er over.

Den ekstra bevilgningen i mars 2020 ble gjort innenfor Innovasjon Norges eksisterende mandat og formål, som bl.a. betydde en fortsatt prioritering av virksomheter med innovasjonshøyde og vekstpotensial. Innovasjon Norge oppgir imidlertid at det ble rettet en spesiell innsats mot digitale og grønne, bærekraftige prosjekter som bidrag til å løse klimakrisen (Innovasjon Norge, 2020).

I dialog med Nærings- og fiskeridepartementet, etter anbefaling fra Innovasjon Norge, ble det besluttet at ekstrabevilgningen ikke skulle gå til å øke rammene til den eksisterende ordningen Innovasjonskontrakter, men heller etablere en ekstraordinær ordning, uten krav om pilotkunde.

Innovasjon Norge konkretiserte oppdraget som ble gitt av Nærings- og fiskeridepartementet med en egen policy for det ekstraordinære

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2020/milliardpakke-til-grundere-og-vekstbedrifter-klar-i-dag/id2697662/>

innovasjonstilskuddet. Denne policyen ble revidert noe både i 2020 og 2021 med bakgrunn i løpende erfaringer.

2.1.1 Samspill med andre innovasjonstilskudd

Ekstraordinært innovasjonstilskudd var en ny tilskuddsordning, men hadde en tett kobling mot de eksisterende innovasjonsvirkemidlene Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter. Felles for de tre ordningene er at de retter seg mot innovasjonsprosjekter.

Et innovasjonsprosjekt, slik Innovasjon Norge definerer det, har til hensikt å utvikle eller vesentlig forbedre en ny vare, ny prosess eller tjeneste. Prosjektet skal bidra til å styrke bedriftens konkurransekraft og gi varig verdiskaping i Norge.

Innovasjonskontrakter gir tilskudd til leverandørbedrifter som har et innovasjonsprosjekt i et forpliktende samarbeid med en pilotkunde. Målgruppen er innovative bedrifter med ambisjoner om å styrke sin konkurransekraft og posisjonere seg for internasjonale markeder. Tilskudd til en innovasjonskontrakt skal gi risikoavlastning for prosjekter som er innovative og som har internasjonalt potensial. Det forutsetter at innovasjonsprosjektet er forbundet med betydelig markeds- og/eller prosjektrisiko. Kjernen i en innovasjonskontrakt er utvikling i tett samarbeid med markedet og pilotkunden for å kommersialisere en ny løsning, og få til skalering og vekst.

Formålet med prosjektet må være å få fram en ny og bedre løsning på et definert behov. Det er altså en forutsetning at det ikke finnes liknende løsninger tilgjengelig fra før.

Andre fellestrekk mellom de tre ordningene er at de er landsdekkende ordninger som alle næringer (i prinsippet) kan søke på. Mange av de øvrige tilskuddsordningene i Innovasjon Norge er enten forbeholdt virksomheter innenfor det distriktpolitiske virkeområdet og/eller rettet mot særlige målgrupper (oppstart eller bønder), eller tematiske områder som for eksempel bioøkonomi og transport (Pilot T).

Miljøteknologiordningen gir tilskudd til utvikling, pilot og demonstrasjon av ny miljøteknologi. Det gjelder innovative produkter eller prosesser som løser et miljøproblem. Miljøteknologiordningen retter seg mot norske bedrifter i hele landet og alle bransjer. Tilskuddet kan også gis til store bedrifter. EUs taksonomi definerer hva som er «grønt nok» for Miljøteknologiordningen. For å kvalifisere, må prosjektet treffe viktige miljømål og være i tråd med prinsippene i taksonomien.

Forskjellene mellom de tre ordningene var spesielt at de retter seg mot ulike faser i innovasjonsløpet. Innovasjonskontrakter skal føre prosjekter fram til en førkommersiell prototype, mens Miljøteknologiordningen skal finansiere pilot- og demonstrasjonsprosjekter nær kommersialisering. Det ekstraordinære innovasjonstilskuddet dekket flere faser, fra strategiutvikling og kompetanseheving til implementering av ny teknologi.

For Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble det brukt flere gruppeunntak i ESA (se nedenfor), og med utgangspunkt i eksisterende ordninger, ble det gjort endringer i kriteriene. Blant annet ble kriteriet om deltakende pilotkunde (som for Innovasjonskontrakter) fjernet og det var ikke noen krav knyttet til miljø (som for Miljøteknologiordningen).

Videre hadde det ekstraordinære innovasjonstilskuddet noe mer lempelige krav knyttet til internasjonal markedsorientering. I den første policyen for Ekstraordinært innovasjonstilskudd var det tilstrekkelig at søkende bedrift var innovativ med vekstpotensial, og som hadde planer om å «drive en eller annen form for innovasjon og som minimum retter seg mot et nasjonalt marked». Det ble likevel presisert at virksomheter som allerede hadde et internasjonalt marked, eller et potensial for å gå internasjonalt, var en viktig målgruppe. I den andre policyen, som kom i september 2020, var fokus på virksomheter med internasjonalt vekstpotensial, og dermed en innskjerping av kravene om internasjonalisering.

I 2020 var det mulig for søker å oppnå samlet finansiering (lån og tilskudd) på inntil 80 prosent av kapitalbehovet, som er vesentlig høyere enn i normale år. Tilsagn på 80 prosent var kun aktuelt når tilskuddene ble kombinert med et lån. Videre var det mulig å kombinere tildelinger fra den Ekstraordinære tilskuddsordningen med andre av Innovasjon Norges tilskuddsordninger.

Policyen for Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble ytterligere spisset i 2021, hvor det blant annet ble lagt større vekt på «internasjonal innovasjonshøyde» og utviklingsaktiviteter enn året før. Åpningen for å søke om midler til forstudie/forprosjekt ble også innskjerpet samt at det ble en innstramming i muligheten for større virksomheter å søke om tilskudd.

I 2020 var det mulig for virksomheter i alle størrelser å søke, mens det i 2021 kun var mulig for større virksomheter hvis klassifiseringen som stor var basert på eierskap i andre virksomheter og bedriften ble vurdert å ha SMB-utfordringer, hvis bedriften hadde et avtalefestet samarbeid med SMB-leverandører og/eller om prosjektet handlet om miljø- og samfunnsutfordringer med forventet høy samfunnsmessig gevinst.

2.1.2 Bruk av unntaksbestemmelser i EØS-avtalen

Som for alle bevilgninger til Innovasjon Norge ble det også ved bevilgningen av de ekstra midlene forutsatt at tiltakene var i tråd med regelverket knyttet til statsstøtte. Som medlem av EØS er Norge bundet av reglene som gjelder for det indre markedet i EU/EØS, det vil si fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer.⁴ Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å sørge for at restriksjoner på grenseoverskridende handel og virksomhet fjernes, herunder regler om forbud mot statsstøtte.

Det finnes unntak fra det generelle forbudet mot statsstøtte. I EØS-avtalen artikkel 61 (2) fremgår enkelte typer støtte som kan anses for å være forenlig med EØS-avtalens funksjon. Hvis vilkårene i EØS-avtalen artikkel 61 (2) er oppfylt, har ESA plikt til å godkjenne støtten når den notifiseres. EØS-avtalen artikkel 61 (3) angir støtteformer ESA kan godkjenne som forenlig med EØS-avtalen. For næringsrettede støtteordninger er den mest relevante formuleringen artikkel 61 (3) c:

⁴ Se EØS-loven av 27. november 1992.

Som forenlig med denne avtales funksjon kan anses støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser.

Tabell 2.1 Artikler i det alminnelige gruppeunntaket (GBER)

Nr	Forklaring	UT-FRI-INNO ¹	Miljø-teknologi	OFU/IFU ²
17	Investeringsstøtte til SMB	x	Ny	Ny
18	Støtte til konsulentbistand for SMB	x	Ny	Ny
19	Støtte til SMB til deltakelse på messer	x		
20	Støtte til SMBers samarbeidskostnader for «European Territorial Cooperation» prosjekter herunder «Interreg»	x		
22	Støtte til etablering og oppstart	x	x	x
25	Støtte til forsknings- og utviklingsprosjekter	x	x	x
26	Investeringsstøtte til forskningsinfrastruktur	x	x	x
27	Støtte til innovasjonsklynger	x		
28	Innovasjonsstøtte til SMB	x	x	x
29	Støtte til prosess- og organisasjonsinnovasjon	x	x	x
30	Støtte til FoU i fiskeri- og akvakultursektoren	x		
31	Støtte til opplæring	x	Ny	Ny
36	Støtte til investeringer i tiltak for miljøbeskyttelse utover EU-standarder mv.	x	x	
37	Støtte til investering for tidlig tilpasning til EU- standarder	x	x	
38	Støtte til investeringer i energieffektivisering	x		
40	Støtte til investeringer i høyeffektiv kraftvarmeproduksjon	x		
41	Støtte til investeringer for å fremme fornybare energikilder	x	x	
45	Støtte til investeringer i rensing av forurenset grunn	x		
46	Støtte til investeringer i energieffektiv fjernvarme og fjernkjøling	x		
47	Støtte til investeringer i gjenvinning og gjenbruk av avfall	x	x	
48	Støtte til investeringer i energiinfrastruktur	x		
49	Støtte til miljøstudier	x	x	
53	Støtte til kultur og kulturarv	x		
54	Støtte til audiovisuelle arbeider	x		

1) Ekstraordinært innovasjonstilskudd

2) Innovasjonskontrakter

Kilder: ESA og Innovasjon Norge

Hovedformålet med denne unntaksbestemmelsen er å korrigere markedssvikt og dermed fremme viktige felleseuropeiske satsingsområder, slik som forskning og teknologisk utvikling, fremvekst av små og mellomstore bedrifter mv.

Det finnes en rekke gruppeunntaksartikler (GBER) som definerer hvilken type støtte som kan gis, til hvilke formål, hva som støtteberettigede kostnader, støtteintensitet og eventuelle unntak. Gruppe-unntakene har som mål å forenkle prosedyrene, og det er ikke nødvendig å notifikere ESA ved bruk av disse, det holder å melde inn bruken til ESA. De GBER-artikler som Innovasjon Norge bruker er nærmere beskrevet i Innovasjon Norges veiledning om EØS-avtalens statsstøtteregler (Innovasjon Norge, 2022).

For det ekstraordinære innovasjonstilskuddet valgte Innovasjon Norge å melde inn denne ordningen basert på samme GBER-artikler som ble meldt inn for Landsdekkende innovasjonskontrakter i 2014⁵, og som omfatter følgende artikler: 17-20, 22, 25-31, 36-38, 40, 41, 45-49, 53 og 54 (se også tabell 2.1).⁶ Samtidig modifiserte Innovasjon Norge innmeldingene for Innovasjonskontrakter og Miljøteknologiordningen (for begge ordningene ble artikkel 17, 18 og 31 lagt til)⁷, for at disse ordningene skulle ha samme handlingsrom som Ekstraordinært innovasjonstilskudd.

Som det fremgår av tabell 2.1 dekket Ekstraordinært innovasjonstilskudd flere unntak enn de ordinære ordningene og kan dermed anses som en bredere ordning.

I tillegg er det lov å gi såkalt bagatellmessig støtte («de minimis»). Dette omfatter støttebeløp inntil 200 000 euro fordelt over tre regnskapsår. Reglene om bagatellmessig støtte har grunnlag i en antakelse om at støtte som ikke overstiger 200 000 euro over en treårsperiode, ikke vil påvirke konkurransesituasjonen i det indre markedet. Bagatellmessig støtte relaterer seg ikke til bestemte tiltak, kan gis uavhengig av bransje og kan dekke både investeringskostnader og driftskostnader.⁸ I pandemien utnyttet Innovasjon Norge dette unntaket i større grad enn tidligere.

2.2 Forvaltningen av innovasjonstilskuddet

Alle som henvender seg til Innovasjon Norge møter en kunderådgiver på «sitt» regionkontor. Noen vet hvilken ordning de tenker å søke midler fra når de kontakter Innovasjon Norge, men det er også vanlig at de melder om et behov og at rådgiveren (saksbehandleren) i Innovasjon Norge veileder bedriften til ordninger som kan være aktuelle.

Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble innført med noen færre krav enn andre ordninger har (se omtale av krav til pilotkunde mv. i kapittel 2.1). Dette bidro sannsynligvis til at saksbehandlingen kunne gjøres noe raskere enn ellers, som var viktig for å kunne gi bedriftene en rask avklaring på om de fikk

⁵ GBER 40/2014/R&D&I

⁶ GBER 9/2020/MULTI

⁷ GBER 11/2020/MULTI og GBER 10/2020/MULTI

⁸ Hovedregelen er ellers at forenlig statsstøtte bare kan gis til investeringskostnader, ikke driftskostnader.

tilskudd eller ikke. Brede kriterier var også relevant da det i starten av pandemien var stor usikkerhet om hvilke næringer som ville bli rammet.

Under pandemien ble det gjennomført flere kunderettede webinarer der de tre innovasjonstilskuddene (Ekstraordinært innovasjonstilskudd, Miljøteknologi-ordningen og Innovasjonskontrakter) ble presentert. Bedriftene sendte inn søknad, og det var saksbehandler og beslutningstaker som tok stilling til hvilken av de tre ordningene som var mest relevant. Flere prosjekter fikk også støtte fra flere ordninger.

Vedtak om tilskudd ble fattet etter samme hierarki som for alle tilskudds-ordninger, men med midlertidig økte fullmaksgrenser med 50 prosent i 2020. De vanlige fullmaksgrensene er:

- Tilskudd under 2 mill. kroner: regiondirektør har fullmakt til å beslutte saker, og kan (i samråd med kredittdirektør) delegere fullmakt til kontorets kredittansvarlig.
- Tilskudd mellom 2 og 6 mill. kroner drøftes i regionalt kredittutvalg (bestående av minimum tre personer, herunder kredittansvarlige fra to regionkontor), før de besluttet av regiondirektør der den aktuelle saken har tilhørighet.
- Tilskudd mellom 6 og 15 mill. kroner drøftes i hovedkredittutvalget, og besluttet av kredittdirektør.
- Tilskudd over 15 mill. kroner besluttet av hovedstyret.

Alle søknader om innovasjonstilskudd på 4 millioner kroner eller mer skal vurderes av et rådgivende panel, bestående av eksterne eksperter på det området som søknaden handler om. Krevende saker under 4 millioner kroner kan også benytte rådgivende panel, der dette er hensiktsmessig.

I 2019 etablerte Innovasjon Norge en felles administrasjon (Team Panel) som ivaretar det praktiske rundt planlegging av rådgivende panel. Team Panel skal sikre den nødvendige oversikten og dokumentasjonen knyttet til ekspertise, juridiske rammer og kostnader, samt sikre god fremdrift i gjennomføring av slike panel.

2.3 Tildelinger av innovasjonstilskuddet

Fra 14. april 2020 til 20. desember 2021, ble det innvilget om lag 2 650 millioner kroner i ekstraordinære innovasjonstilskudd til 1 329 prosjekter, ledet av 1 205 virksomheter. I 2020 ble det innvilget i overkant av 2 milliarder kroner til 1 069 prosjekter (jf. figur 2.1). I 2021 ble det innvilget i underkant av 635 millioner kroner til 186 prosjekter, og gjennomsnittlig prosjektstørrelse økte betydelig (jf. tabell 2.2).

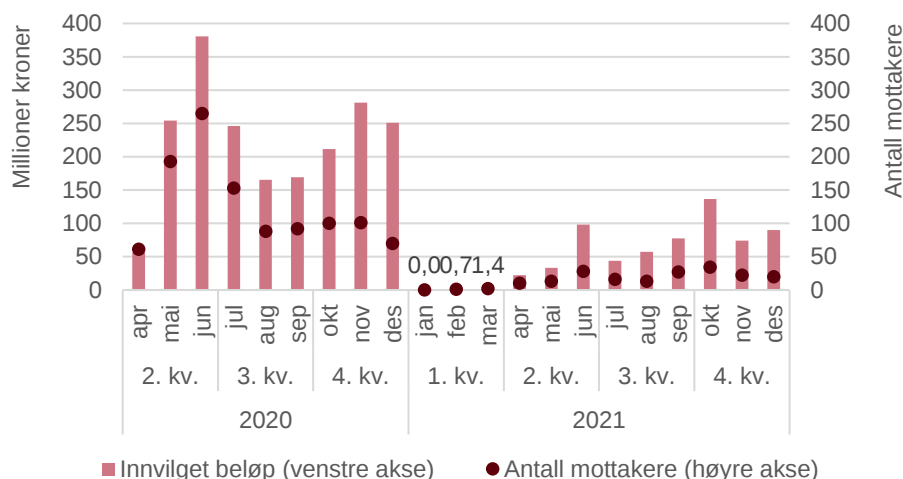
Av de 1 329 prosjektene som fikk innvilget Ekstraordinært innovasjonstilskudd, er 44 registrert med hele tildeling annullert. Det vil si at per nå er 44 prosjekter skrinlagt. Det utgjør 3 prosent av prosjektene.⁹ I det følgende holder vi de annullerte prosjektene utenfor, hvis ikke annet er persisteret.

⁹ Alle de annullerte prosjektene ble tildelt innovasjonstilskudd i 2020. Virksomhetene har tre år til gjennomføring av prosjektene, og det derfor ikke klart hvor mange prosjekter med tilskudd i 2021 som eventuelt blir helt eller delvis annullert.

2.3.1 Prosjektene

I 2020 ble det gitt tilskudd til 288 forprosjekter.¹⁰ Det vil si at om lag ett av fire prosjekter med tilskudd fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd i 2020 var et forprosjekt. I 2021 var det færre enn fem forprosjekter. Dette er i tråd med endringen i policyen for tilskuddet (se kapittel 2.1). Gjennomsnittlig prosjektstørrelse for forprosjektene er om lag 590 000 kroner.

Figur 2.1 Innvilget beløp fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd. Mill. kroner. 2020-2021



Note: Figuren viser alle tildelinger. Enkelte prosjekter ble ikke noe av eller ble mindre enn først antatt, og hele eller deler av beløpet ble aldri utbetalt.
Kilde: Innovasjon Norge

Tabell 2.2 Tildelinger Ekstraordinært innovasjonstilskudd

	2020	2021	Total
Innvilget beløp (mill. kroner)	2 015,3	634,5	2 649,8
Antall mottakere	1 069	186	1 205
Antall prosjekter	1 143	186	1 329
Prosjekter per mottaker	1,1	1,0	1,1
Beløp per prosjekt (mill. kroner)	1,8	3,4	2,0

Note: Tabellen viser alle tildelinger. Enkelte prosjekter ble ikke noe av eller ble mindre enn først antatt, og hele eller deler av beløpet ble aldri utbetalt.
Kilde: Innovasjon Norge

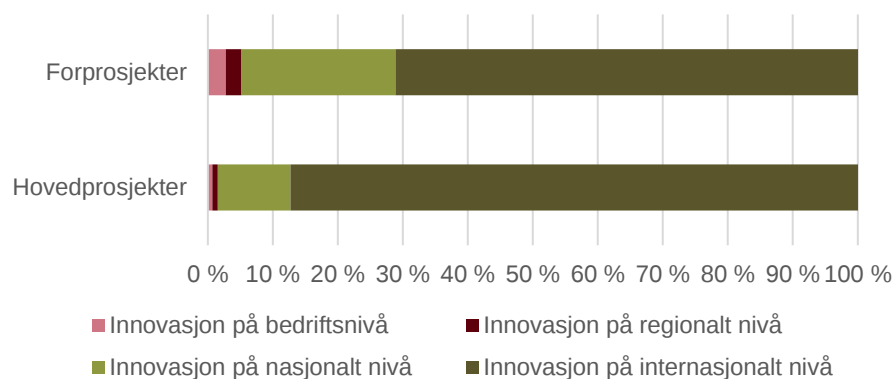
Om lag 70 prosent av forprosjektene er vurdert (av Innovasjon Norge) til å være innovasjon på internasjonalt nivå. Dette er en noe lavere andel enn for hovedprosjektene¹¹ (jf. figur 2.2). Tilsvarende er andelen prosjekter med innovasjon på nasjonalt nivå høyere; om lag 24 prosent av forprosjektene.

Av virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd til et forprosjekt, mottok 15 prosent innovasjonstilskudd til ett prosjekt til eller flere senere samme år eller året etter. Tre av forprosjektene fikk også annen støtte fra Innovasjon Norge (risiko-/innovasjonslån eller tilskudd til mentor).

¹⁰ Vi har definert alle prosjekter med forprosjekt eller forstudie i prosjekttittelen og/eller prosjektbeskrivelsen som forprosjekter/forstudier.

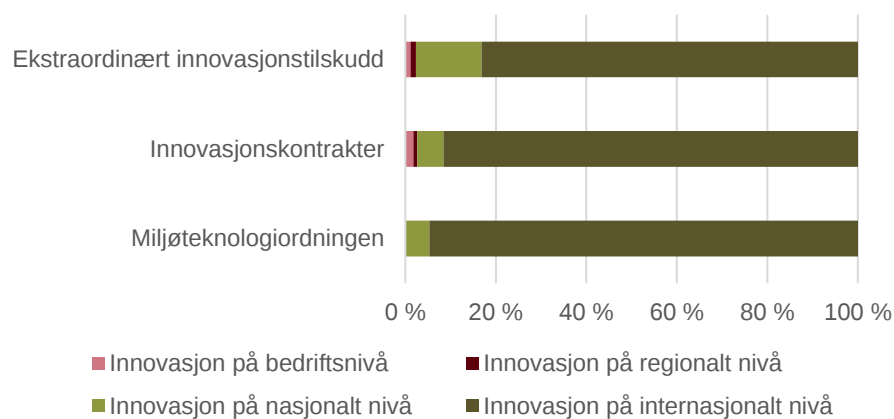
¹¹ Prosjektene som ikke er et forprosjekt.

Figur 2.2 Prosjekter etter prosjekttipe og innovasjonsnivå. Samlet for 2020 og 2021



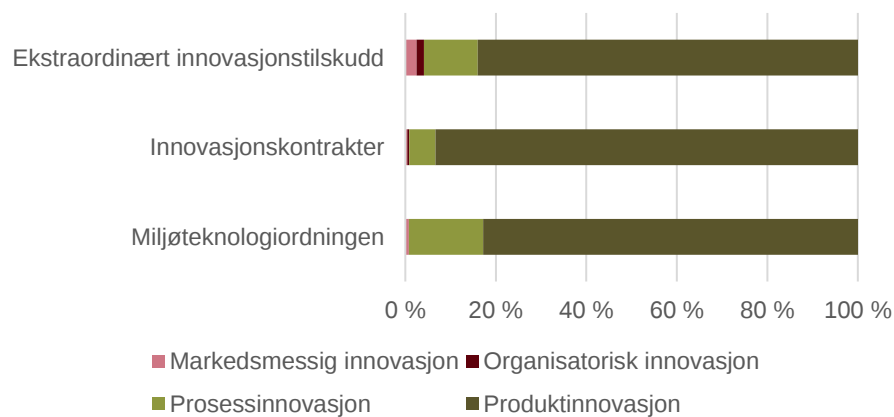
Note: Vi har definert alle prosjekter med forprosjekt eller forstudie i prosjekttittelen og/eller prosjektbeskrivelsen som forprosjekter/forstudier. Hovedprosjekter er alle andre prosjekter.
Kilde: Innovasjon Norge

Figur 2.3 Antall prosjekter etter virkemiddel og innovasjonsnivå. Samlet for 2020 og 2021



Kilde: Innovasjon Norge

Figur 2.4 Antall prosjekter etter virkemiddel og innovasjonstype. Samlet for 2020 og 2021



Kilde: Innovasjon Norge

Den samlede prosjektporteføljen til Ekstraordinært innovasjonstilskudd skiller seg noe fra prosjektporteføljen til Innovasjonskontrakter og Miljøteknologiordningen, både med hensyn til innovasjonsnivå og -type. Ekstraordinært innovasjonstilskudd har i noe mindre grad støttet prosjekter vurdert til å være innovasjon på internasjonalt nivå (jf. figur 2.3) og i noe større grad støttet markedsmessig og organisatorisk innovasjon (jf. figur 2.4).

Når vi ser på hele prosjektporteføljen til Ekstraordinært innovasjonstilskudd samlet, er det flere prosjekter som har mottatt annen støtte fra Innovasjon Norge til det samme prosjektet, hvor det vanligste er Landsdekkende innovasjonslån: Drøyt 10 prosent av prosjektene har også fått innvilget Landsdekkende innovasjonslån. Et fåtall prosjekter har mottatt tilskudd fra både Ekstraordinært innovasjonstilskudd og Miljøteknologiordningen.

I prosjektdataene finner vi at om lag 5 prosent av prosjektene med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd også har fått SkatteFUNN (rapportert av virksomhetene). Av de 1 205 virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd, fikk om lag 38 prosent innvilget SkatteFUNN i 2020 og/eller 2021. Det er med andre ord en betydelig høyere andel som mottok SkatteFUNN i samme periode enn som har rapportert at prosjektet også ble støttet gjennom SkatteFUNN. Vi klarer ikke med våre data å se om virksomhetenes prosjekter med SkatteFUNN er relatert til prosjektene med innovasjonstilskudd.

Innovasjon Norge valgte å melde inn Ekstraordinært innovasjonstilskudd under vesentlig flere gruppeunntak enn som tidligere var blitt brukt for Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter (se omtale i kapittel 2.1.2). Oversikten over hvilke gruppeunntak som faktisk ble brukt viser imidlertid at de aller fleste tilskuddene ble gitt med bruk av artikkel 25, som også er den artikkelen som brukes mest for både Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter (jf. tabell 2.3).

Det var bare artikkel 19 (SMB messedeltakelse) og artikkel 29 (Prosess- og organisasjonsinnovasjon) som kun ble brukt for det ekstraordinære innovasjonstilskuddet. Artikkel 19 ble kun brukt av tre virksomheter (totalt 350 000 kroner)¹², mens artikkel 29 ble brukt av 33 virksomheter (46 millioner kroner). Disse to artiklene utgjør kun en marginal andel av de totale tilskuddene.

Virksomhetenes vurdering av prosjektene omtales under vurderingen av innovasjonstilskuddets måloppnåelse (se kapittel 4).

¹² Disse prosjektene kan være feilkodet, da det i pandemien i prinsippet ikke ble gjennomført messer, med mulig unntak for digitale messer. Det er ikke mulig, basert på prosjektnavnet, avgjøre om støtten har blitt brukt til messedeltakelse eller noe annet.

Tabell 2.3 Benyttede artikler i det alminnelige gruppeuntaket (GBER). Tusen kroner. Samlet for 2020 og 2021

Nr	Forklaring	UT-FRI-INNO ¹	Miljø-teknologi	OFU/IFU ²
17	Investeringsstøtte til SMB	52 141	21 960	-
18	Støtte til konsulentbistand for SMB	42 115	11 505	600
19	Støtte til SMB til deltakelse på messer	350	-	-
20	Støtte til SMBs samarbeidskostnader for «European Territorial Cooperation» prosjekter herunder «Interreg»	-	-	-
22	Støtte til etablering og oppstart	471 290	114 918	117 640
25	Støtte til forsknings- og utviklingsprosjekter	1 822 795	1 227 449	366 556
26	Investeringsstøtte til forskningsinfrastruktur	-	-	-
27	Støtte til innovasjonsklynger	-		
28	Innovasjonsstøtte til SMB	16 920	4 323	775
29	Støtte til prosess- og organisasjonsinnovasjon	46 311	-	
30	Støtte til FoU i fiskeri- og akvakultursektoren	-		
31	Støtte til opplæring	58 615	2 075	
36	Støtte til investeringer i tiltak for miljøbeskyttelse utover EU-standarder mv.	-	106 740	
37	Støtte til investering for tidlig tilpasning til EU- standarder	-	-	
38	Støtte til investeringer i energieffektivisering	-		
40	Støtte til investeringer i høyeffektiv kraftvarmeproduksjon	-		
41	Støtte til investeringer for å fremme fornybare energikilder	-	7 000	
45	Støtte til investeringer i rensing av forurenset grunn	-		
46	Støtte til investeringer i energieffektiv fjernvarme og fjernkjøling	-		
47	Støtte til investeringer i gjenvinning og gjenbruk av avfall	-	3 500	
48	Støtte til investeringer i energiinfrastruktur	-		
49	Støtte til miljøstudier	-	10 600	
53	Støtte til kultur og kulturarv	-		
54	Støtte til audiovisuelle arbeider	-		
	Bagatellmessig støtte	158 445	24 310	12 165
	Totalt	2 667 982	1 534 380	497 736

1) Ekstraordinært innovasjonstilskudd

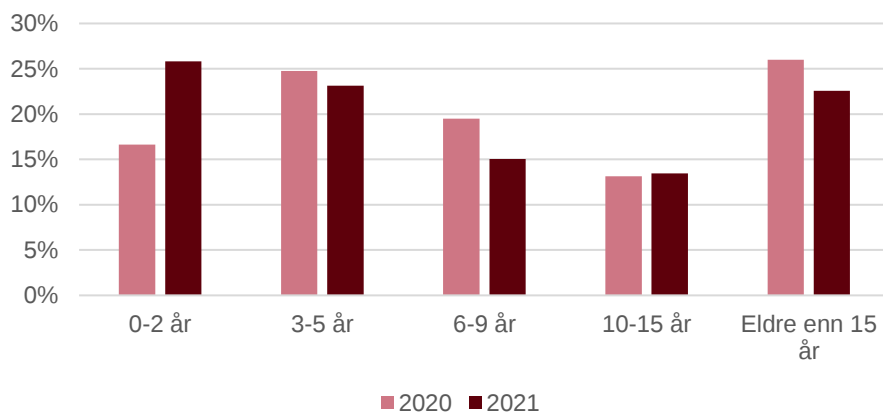
2) Innovasjonskontrakter

Kilder: ESA og Innovasjon Norge

2.3.2 Virksomhetene

I 2020 ble i overkant av 40 prosent av innovasjonstilskuddet tildelt virksomheter som var fem år eller yngre, mens nær 25 prosent av tilskuddet gikk til virksomheter eldre enn 15 år. I 2021 gikk 25 prosent av tilskuddet til oppstartsbedrifter (0-2 år) og 25 prosent til virksomheter i gruppen 3-5 år (jf. figur 2.5).

Figur 2.5 Virksomheter med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd etter virksomhetenes alder. Prosent. 2020-2021



Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

Sammenlikner vi kundeporteføljen til Innovasjonsoppdraget¹³ under pandemien med årene før (normalår), ser vi at andelen gründere (0-5 år) falt, og andelen eldre virksomheter, særlig 15 år og eldre, økte (jf. figur 2.6). Endringen i kundeporteføljen kan også se ut til å skyldes en dreining av tilskudd fra Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter mot mer modne virksomheter under pandemien. Dette kan også henge sammen med et ønske om videre oppfølging av virksomheter som ble støttet av Innovasjon Norge i gründerfasen.¹⁴

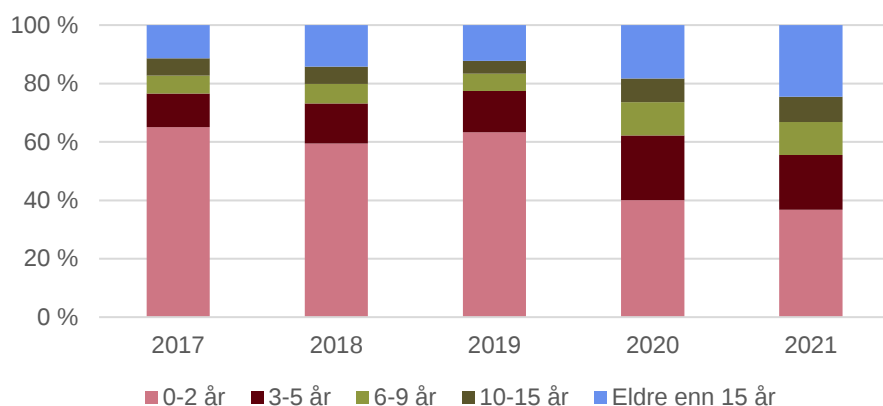
I 2020 ble om lag 50 prosent av det ekstraordinære innovasjonstilskuddet tildelt virksomheter med færre enn 10 ansatte. Fordeling av virksomhetene etter antall ansatte var relativt lik i 2021 (jf. figur 2.7). Andelen større virksomheter som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd var høyere enn hva andelen var for sammenliknbare ordninger før pandemien. Dermed endret også fordelingen av virksomheter etter antall ansatte seg for hele Innovasjonsoppdraget (jf. figur 2.8). Dette må ses i sammenheng med kundenes alder; eldre virksomheter er gjerne også større virksomheter.

Virksomheter innen informasjon og kommunikasjon utgjorde om lag 27 prosent av virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd i 2020. Virksomheter innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting utgjorde om lag samme andel, og industrivirksomheter utgjorde 22 prosent (jf. figur 2.9).

¹³ Samler alle Innovasjon Norges innovasjonsrettede virkemidler (virkemidler med finansiering fra Nærings- og fiskeridepartementet).

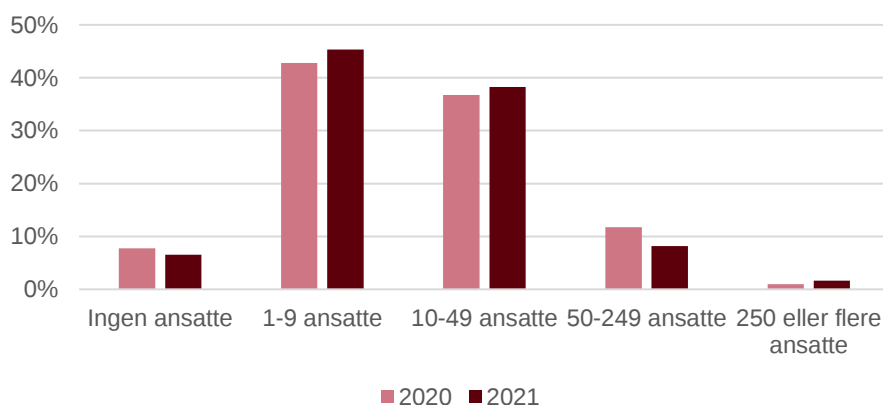
¹⁴ Innovasjon Norges gründeratsingen førte til en betydelig endring i innovasjonsoppdragets kundeportefølje i perioden 2015-2019,

Figur 2.6 Virksomheter med tilskudd fra virkemidler under Innovasjonsoppdraget (inkl. Ekstraordinært innovasjonstilskudd) etter virksomhetenes alder. Prosent. 2017-2021



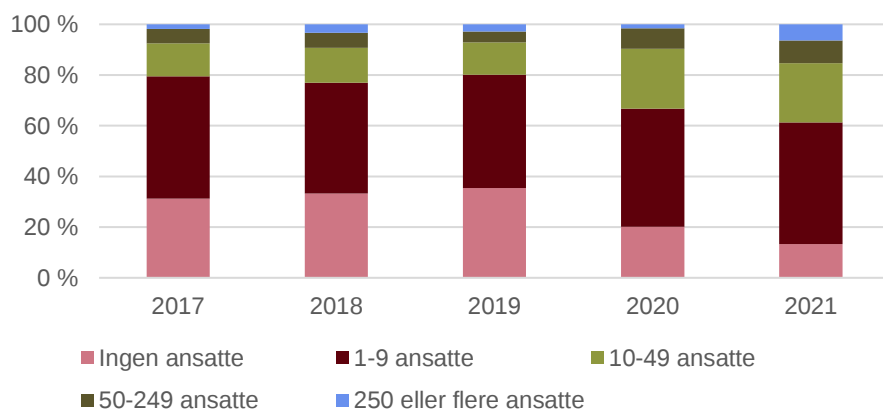
Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

Figur 2.7 Virksomheter med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd etter virksomhetenes størrelse (antall ansatte). Prosent. 2020-2021



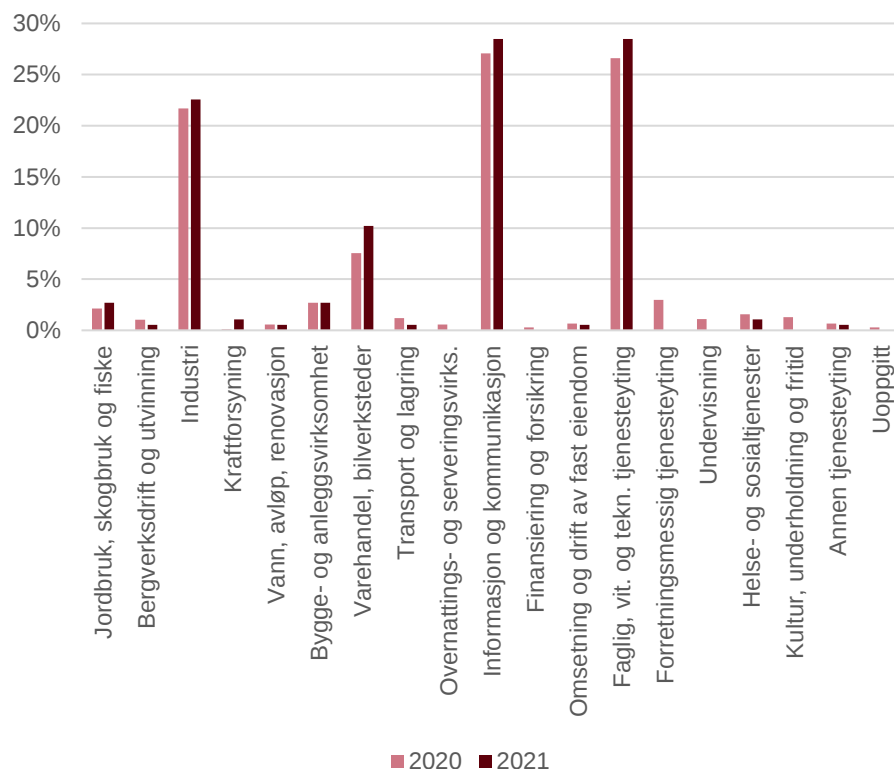
Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

Figur 2.8 Virksomheter med tilskudd fra virkemidler under Innovasjonsoppdraget (inkl. Ekstraordinært innovasjonstilskudd) etter virksomhetenes størrelse (antall ansatte). Prosent. 2017-2021



Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

Figur 2.9 Virksomheter med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd etter virksomhetenes næringskode. Prosent. 2020-2021



Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

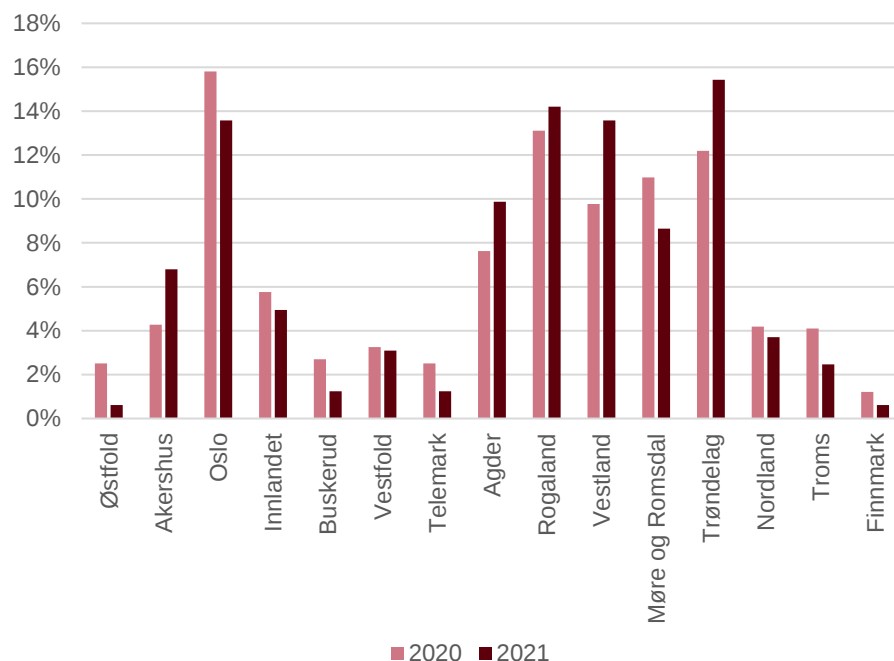
Næringsfordelingen er i tråd med næringsfordelingen til øvrige innovasjonsvirkemidler i Innovasjon Norge. I 2020 og 2021 økte likevel industriens andel av kundeporteføljen til Innovasjonsoppdraget til om lag 18 prosent, sammenliknet med drøyt 10 prosent i årene før. Samtidig falt andelen virksomheter innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting noe. Sistnevnte er, og var, likevel den største næringen blant Innovasjon Norges kunder.

Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble tildelt virksomheter i alle landets fylker. Virksomheter i Oslo utgjorde om lag 16 prosent av mottakerne i 2020, etterfulgt av Rogaland og Trøndelag med hhv. 13 og 12 prosent (jf. figur 2.10). I 2021 utgjorde Trøndelag og Rogaland en noe høyere andel, og større andel enn Oslo.

I motsetning til fordelingen på alder og antall ansatte, ser det ikke ut til at innovasjonstilskuddet endret det geografiske fordelingen til Innovasjonsoppdraget i samme grad. I 2020 utgjorde Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud og Møre og Romsdal en større andel av kundeporteføljen med støtte fra Innovasjonsoppdraget enn året før, mens de øvrige fylkene utgjorde en noe mindre andel (jf. figur 2.11). I 2021 utgjorde imidlertid de nevnte fylkene en mindre andel av samme portefølje enn de gjorde før pandemien. Det er verdt å merke at det små forskjeller det er snakk om.

Oppsummert ser det ut til det ekstraordinære innovasjonstilskuddet traff mer modne og noe større virksomheter, og i noe større grad industrivirksomheter, men i all hovedsak innenfor de samme fylkene som i årene før pandemien (normalår).

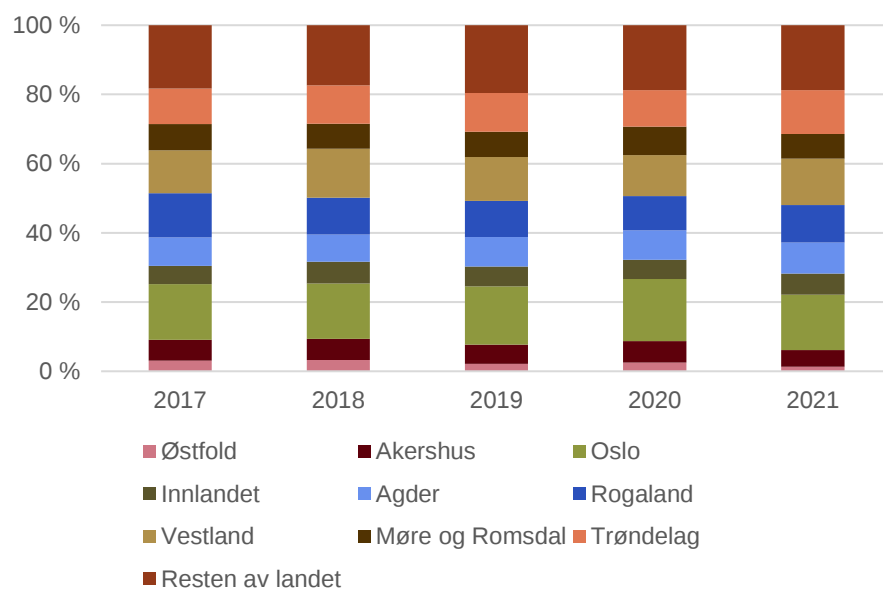
Figur 2.10 Virksomheter med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd etter virksomhetenes fylke¹. Prosent. 2020-2021



1) Dagens fylkesinndeling.

Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

Figur 2.11 Virksomheter med tilskudd fra virkemidler under Innovasjonsoppdraget (inkl. Ekstraordinært innovasjonstilskudd) etter virksomhetenes fylke¹. Prosent. 2017-2021



1) Etter dagens fylkesinndeling. Resten av landet inkluderer Buskerud, Vestfold, Telemark, Nordland, Troms og Finnmark. Disse fylkene er minst i andel mottakere, og er slått sammen av hensyn til lesbarhet.

Kilder: Innovasjon Norge og Samfunnsøkonomisk Analyse

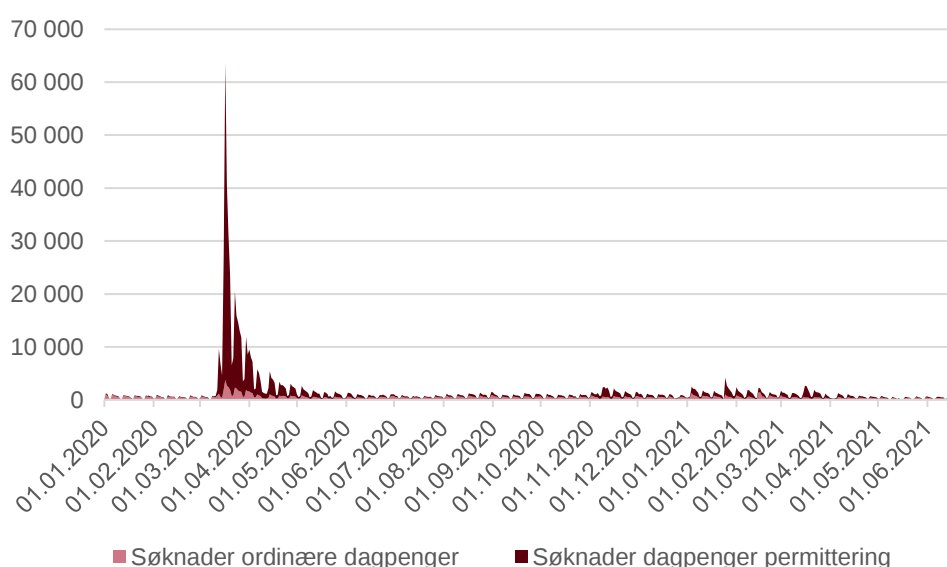
3 Innovasjonstilskuddets relevans

Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble introdusert samtidig som en rekke andre tiltak rettet mot næringslivet. Sammen og hver for seg skulle disse opprettholde aktiviteten i møte med konsekvensene av pandemien. I dette kapittelet gjør vi rede for begrunnelsen for og formålet med innovasjonstilskuddet.

3.1 Frykt for store konsekvenser for næringslivet

I slutten av mars 2020 var frykten at store deler av norsk økonomi ville bli rammet av virusutbruddet og tiltakene for å redusere smitte. Frykten var særlig stor for at verdiskapingen i enkelte tjenesteytende næringer, hotell- og restaurantbransjen ville falle helt bort i den mest akutte fasen med svært strenge smitteverntiltak (Prop. 67 S (2019-2020), s. 15). Finansdepartementet anslo at aktiviteten i Fastlands-Norge, utenom offentlig forvaltning, ville falle med 15-20 prosent i de mest berørte månedene, med strenge smitteverntiltak. Fastlands-BNP ble anslått å falle med 2 prosent fra 2019 til 2020 (ibid).

Figur 3.1 Søknader om dagpenger. 1. januar 2020-20. juni 2021



Kilde: NAV

Fra koronatiltakene ble iverksatt 12. mars 2020 til slutten av april samme år, søkte 421 244 personer om dagpenger, hovedsakelig som følge av permittering (jf. figur 3.1). I løpet av mars gikk Norge fra å ha det laveste ledighetsnivået på 10 år, til det høyeste i fredstid, som følge av koronapandemien og tiltakene iverksatt i Norge og i utlandet (Bakken & Vidal-Gil, 2020).

Situasjonsbeskrivelsen fra Regionalt nettverk våren 2020 viser at det var en kraftig nedgang i aktiviteten etter at de strenge smitteverntiltakene ble innført i midten av mars (Norges Bank, 2020). I april/mai 2020 meldte bedriftene om et fall i aktiviteten tilsvarende en årlig rate på 5,3 prosent. Grunnet begrensninger i indeksen som benyttes i Regionalt nettverk, antok Norges Bank at det reelle fallet i produksjonen sannsynligvis var større enn 5,3 prosent. Det ble meldt om fallende aktivitet i alle næringer, men at den var størst innen tjenesteyting mot husholdningene.

For å begrense konsekvensene for norsk økonomi, virksomheter og arbeidsplasser, ble det våren 2020 innført en rekke kompenserende tiltak.

3.2 Regjeringen innførte en rekke tiltak

Regjeringen la opp til innføring av tiltak i tre faser. Den første fasen omfattet strakstiltak for å forhindre unødige oppsigelser og konkurser i levedyktige selskapet som ble rammet av akutt svikt i inntektene (Prop. 52 S (2019-2020), s. 9). Strakstiltakene omfattet bl.a. endringer i permitteringsreglementet, ulike former for skatteendringer, som utsettelse av skatteinnbetalinger og forsterket støtte til kompetanseheving og bedriftsintern opplæring (ibid, s. 10).¹⁵

Tiltakene i den andre fasen ble presentert 27. mars 2020, og omfattet tiltak for bransjer, virksomheter og husholdninger som var spesielt hardt rammet av virusutbruddet (Prop. 67 S (2019-2020), s. 7). Hensikten med tiltakene som ble presentert var å bidra til at produksjonskapasiteten ikke ble varig svekket, og at produksjon og sysselsetting raskt skulle kunne komme tilbake til et normalt nivå. Målet var å bidra til at levedyktige virksomheter ikke bukket under som følge av tiltakene for å begrense smitten.

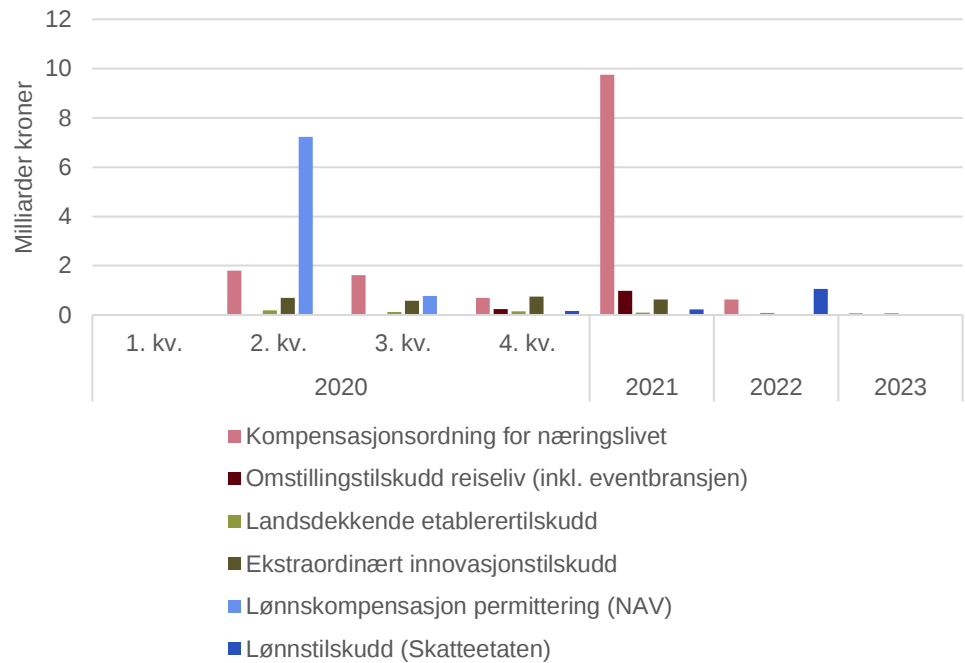
Samlet presenterte regjeringen i Prop 67 S (2019-2020) tiltak rettet mot næringslivet med en direkte kostnad på 40 milliarder kroner, forskyvning av skatter tilsvarende 125 milliarder kroner og garanti- og låneordninger på 100 milliarder kroner.

Blant tiltakene rettet mot næringslivet var en statlig garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter, en kompensasjonsordning for virksomheter med stort inntektsbortfall (Kompensasjonsordning for næringslivet) samt en økt bevilgning til Innovasjon Norge på 3 570 millioner kroner for å støtte virksomheter i en vekstfase og virksomheter med forsknings- og innovasjonsaktivitet. Av tilleggsbevilgningen til Innovasjon Norge var 2 500 millioner kroner til innovasjons- og etablerertilskudd (Prop. 67 S (2019-2020), s. 33).

¹⁵ Tidslinjen for pandemien, inkludert alle typer tiltak som ble innført, finnes her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>.

I 2020 ble det bl.a. tildelt 8 milliarder kroner i lønnskompensasjon til permitterte og 4,1 milliarder kroner gjennom kompensasjonsordningen for næringslivet (for bortfall av inntekt). I 2020 ble det også innvilget lånegarantier til små og mellomstore bedrifter på 10 milliarder kroner fra Eksportfinansiering Norge (Eksfin).¹⁶

Figur 3.2 Utvalgte kompensasjonstiltak og ekstraordinære tiltak i Innovasjon Norge.¹ Kun tilskuddsordninger. Milliarder kroner. 2020-2023



1) Ekstraordinære virkemidler og virkemidler med betydelig økning i den økonomiske rammen. Beløpene er lagt til tildelingstidspunktet.
Kilde: Statistikkbank for næringspolitiske virkemidler

I 2021 ble kompensasjonsordningen for næringslivet utvidet (økt kompensasjonsgrad fra 70 til 85 prosent av faste uunngåelig kostnader), og det ble tildelt 9,7 milliarder kroner til virksomheter med betydelig omsetningsfall. I 2021 ble det også tildelt 976 millioner kroner i omstillingstilskudd til reiselivet (inkl. eventbransjen) fra Innovasjon Norge. Videre ble det bevilget 1,5 milliarder kroner i lånegarantier fra Eksfin.

Oversikten over tildelinger til næringslivet under pandemien¹⁷, viser at Ekstraordinært innovasjonstilskudd var et av virkemidlene som var raskest på plass, og blant virkemidlene som tildelte mest penger til virksomheter den første tiden etter nedstengningen (jf. figur 3.2). I 2020 ble det til sammen tildelt 2 milliarder kroner i ekstraordinære innovasjonstilskudd. I 2021 ble det tildelt 635 millioner kroner fra innovasjonstilskuddet.

¹⁶ Staten garanterte for 90 prosent av beløpet i nye banklån til bedrifter som stod overfor akutt likviditetsmangel som følge av koronautbruddet. Garantien utløses kun hvis kunden misligholder lånet, og beløpene kan derfor ikke sammenliknes med tilskudd.

¹⁷ [Statistikkbank for næringspolitiske virkemidler](#).

3.3 Formålet med Ekstraordinært innovasjonstilskudd

Formålet med Ekstraordinært innovasjonstilskudd var å stimulere til at utviklingsprosjekter ble gjennomført, til tross for resultatsvikt og likviditetsutfordringer, for å skape ny aktivitet i små og mellomstore bedrifter, og dermed hindre unødvendige permitteringer (Prop. 67 S (2019-2020), s. 32). Permitteringer er kostnadsbesparende for virksomheten, men det innebærer også at de ansatte går ledig (pålagt arbeidsfritak). Permitteringer kan derfor tenkes å gi økt risiko for at ansatte finner seg en annen jobb, kanskje særlig ansatte med høyere kompetanse. Hvis det er tilfellet, kan igangsetting av utviklingsprosjekter som holder de ansatte i arbeid være et bedre alternativ.

Innovasjonstilskuddet var ment å bidra til å stimulere vare- og tjenesteutvikling, strategi- og kompetanseutvikling, tilrettelegging av utviklingsaktiviteter og -prosjekter. Dette er aktiviteter som virksomheter kan vurdere som for risikabelt eller kostbart å satse på i en tid med betydelig usikkerhet.

I vurderingen av innovasjonstilskuddets måloppnåelse (kapittel 4) vurderer vi hvordan tilskuddet fungerte som et krisevirkemiddel samt hvilke aktiviteter som ble igangsatt i virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd.

4 Innovasjonstilskuddets måloppnåelse

Koronautvalget konkluderte i sin evaluering av pandemihåndteringen at kompensierende tiltak fra myndighetenes side motvirket større negative virkninger på samfunnet og økonomien. Ekstraordinært innovasjonstilskudd traff flere virksomheter som opplevde økonomiske utfordringer, og det ble igangsatt flere aktiviteter som ikke ville blitt gjennomført uten innovasjonstilskuddet.

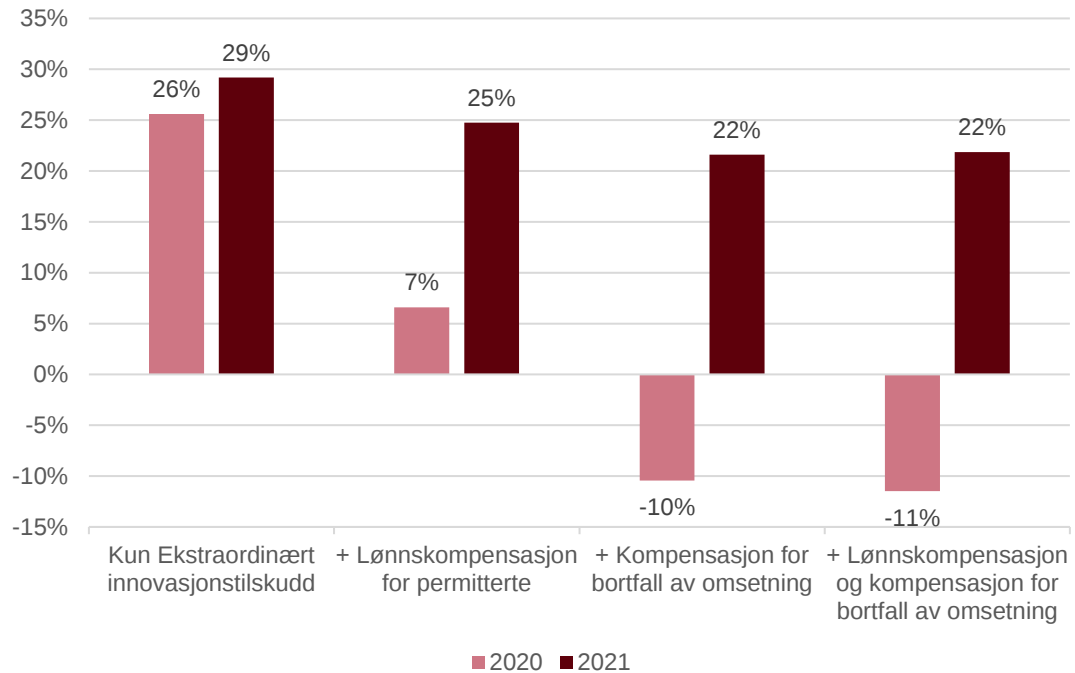
4.1 Traff virksomheter med økonomiske utfordringer

Av de 1 205 virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd, mottok 492 virksomheter også lønnskompensasjon til permitterte. Det vil si at om lag 40 prosent av virksomhetene med Ekstraordinært innovasjonstilskudd permitterte ansatte i 2020. Virksomhetene fikk i gjennomsnitt 335 000 kroner i lønnskompensasjon. I tillegg fikk 225 (19 prosent) av virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd kompensasjon for omsetningsfall. De som mottok kompensasjon for omsetningsfall, fikk i gjennomsnitt 1,1 million kroner i kompensasjon. Tre av fire av disse fikk også lønnskompensasjon for permitterte.

Virksomhetene som permitterte ansatte (mottok lønnskompensasjon) hadde betydelig lavere omsetningsvekst i 2020, sammenliknet med virksomhetene som bare mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd (jf. figur 4.1). Begge gruppene hadde imidlertid positiv omsetningsvekst. Virksomhetene som også mottok kompensasjon for bortfall av omsetning, eller både lønnskompensasjon og kompensasjon for bortfall av omsetning, opplevde fall i omsetningen i 2020. Dette er ikke overraskende, gitt kravet for å motta nettopp kompensasjon for bortfall av omsetning.

Ovenstående indikerer at innovasjonstilskuddet traff flere virksomheter som opplevde økonomiske utfordringer som følge av pandemien. Flertallet av virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd ser likevel ut til å ha klart seg uten nevnte kompensasjonsordninger. Vi kan imidlertid ikke på bakgrunn av tilgjengelig data si om virksomhetene klarte seg uten lønnskompensasjon for permitterte og/eller kompensasjon for bortfall av omsetning fordi de fikk støtte fra det ekstraordinære innovasjonstilskuddet.

Figur 4.1 Gjennomsnittlig vekst i omsetning for mottakere av Ekstraordinært innovasjonstilskudd etter støtte fra ekstraordinære kompensasjonsordninger. 2020 og 2021



Note: Vekst i øverste og nederste ti prosent er erstattet med hhv. 90. og 10. persentilen for å unngå ekstremobservasjoner (winsorized mean).

Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Flertallet av bedriftene vi har intervjuet oppgir at de ikke hadde et reelt behov for økonomisk støtte for å komme seg gjennom pandemien, slik situasjonen utviklet seg. Flere av dem opplevde ikke redusert aktivitetsnivå, og noen hadde til og med en økning i aktiviteten. Det kan likevel argumenteres for at Ekstraordinært innovasjonstilskudd også møtte et behov hos den delen av næringslivet som ikke opplevde økonomiske utfordringer, men at deres behov ikke var relatert til pandemien (se kapittel 4.4).

4.2 Tilskuddet kan ha forhindret permitteringer

At flertallet av virksomhetene som mottok støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd ikke trengte lønnskompensasjon eller kompensasjon for bortfall av omsetning, er ikke ensbetydende med at de ikke opplevde sviktende etterspørsel eller at de vurderte framtiden som svært usikker da de søkte om innovasjonstilskudd. Å gi virksomheter mulighet til å bruke ledig kapasitet til utviklingsprosjekter var en god tanke, og særlig hvis alternativet var å permittere ansatte.

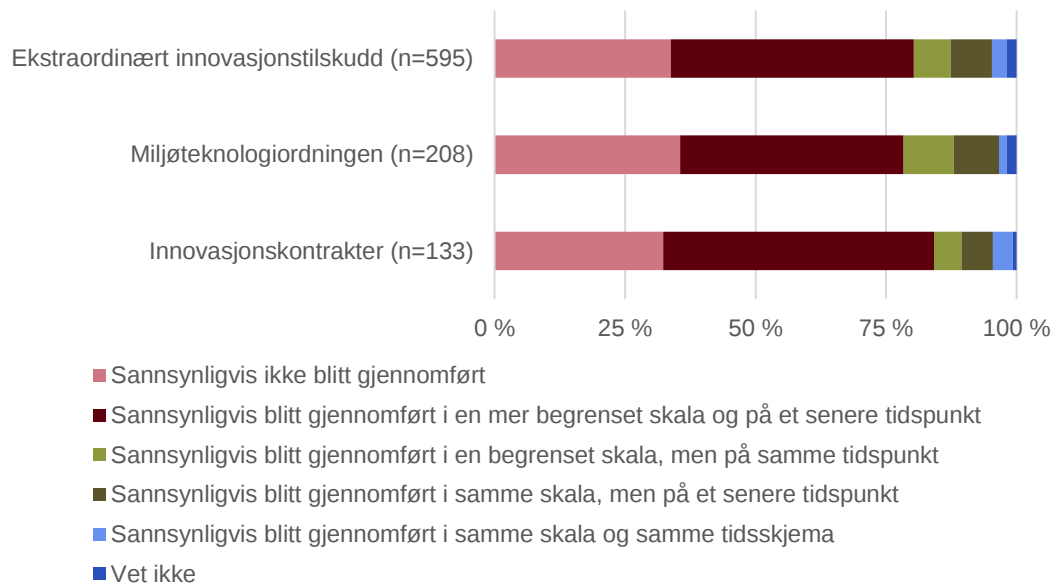
Når vi nå skal se på innovasjonstilskuddets rapporterte addisjonalitet er det verdt å påpeke at virksomhetene har svart på *hva som ville skjedd med prosjektet* hvis de ikke hadde mottatt tilskuddet, ikke hva som ville skjedd med virksomheten og/eller de ansatte.

I Kundeeffektundersøkelsen (KEU) oppgir mottakere av Ekstraordinært innovasjonstilskudd at om lag en tredel av prosjektene som fikk støtte ikke ville ha blitt gjennomført uten tilskuddet, mens halvparten av prosjektene ville blitt gjennomført i en mer begrenset skala og på et senere tidspunkt hvis det

ikke var for tilskuddet. Innovasjonstilskuddet utløste med andre ord i stor grad utviklingsprosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført. Addisjonaliteten er også på nivå med sammenliknbare ordninger i Innovasjon Norge (jf. figur 4.2).

Flertallet av bedriftene vi har intervjuet, oppgir at de enten ikke ville ha gjennomført prosjektet uten støtte, at prosjektgjennomføringen ville ha gått treigere uten støtten, eller at de ikke hadde gjennomført et like grundig prosjekt.

Figur 4.2 Ulike virkemidlers addisjonalitet. Samlet for 2020 og 2021



Note: Figuren viser andelen som har svart de ulike alternativene på spørsmål om hva som ville skjedd med prosjektet hvis de ikke hadde mottatt innovasjonstilskuddet.
Kilde: Oxford Research

Sammenlikner vi utvikling i addisjonalitet for hele Innovasjon Norges portefølje og addisjonalitet for virkemidlene under Innovasjonsoppdraget¹⁸ (se tabell 4.1), ser vi at andelen som rapporterte at støtten fra Innovasjon Norge i stor grad var utløsende for prosjektet var relativt høy i 2020, sammenliknet med årene før («normalår»). Økningen må ses i sammenheng med den relativt høye andelen som oppgir at det ekstraordinære innovasjonstilskuddet i stor grad var utløsende. Innovasjonsoppdraget utgjør en betydelig andel av Innovasjon Norges samlede portefølje, og Ekstraordinært innovasjonstilskudd utgjorde en betydelig andel av Innovasjonsoppdraget i 2020.

Det er ikke nødvendigvis ønskelig at addisjonaliteten skal være «for høy», i den forstand at et det kun gis støtte til prosjekter som ikke ville blitt gjennomført hvis det ikke var for støtten. En stor del av nytten fra innovasjons- eller utviklingsprosjekter tilfaller virksomhetene. Virksomhetene bør derfor ha et eget insentiv til å gjennomføre denne typen prosjekter.¹⁹

¹⁸ Samler alle Innovasjon Norges innovasjonsrettede virkemidler (virkemidler med finansiering fra Nærings- og fiskeridepartementet). Oppdragene er nærmere omtalt i de årlige oppdragsgjerrapportene.

¹⁹ Spørsmålet om addisjonalitet bør ideelt sett ses i sammenheng med et spørsmål om prosjektet var strategisk viktig for virksomheten. Det er ikke stilt spørsmål om strategisk viktighet i KEU, så vi kan ikke si noe om dette for disse prosjektene.

Svært høy addisjonalitet for Ekstraordinært innovasjonstilskudd, særlig sammenliknet med virkemidlene i Innovasjonsoppdraget i normalår, kan indikere at noen av prosjektene ikke ville blitt vurdert som strategisk viktig nok i en normalsituasjon. Eksempelvis har prosjektene som ikke ble gjennomført likevel (se kapittel 2.3) noe høyere rapportert addisjonalitet enn de øvrige prosjektene med finansiering fra innovasjonstilskuddet i 2020.²⁰ Det kan indikere at da det gikk bedre med virksomheten enn først fryktet, ble ikke prosjektet prioritert.

Tabell 4.1 Addisjonalitet¹ over tid for Innovasjon Norges portefølje. 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Innovasjon Norges samlede portefølje				
I liten grad	8 %	9 %	4 %	5 %
I noen grad	23 %	23 %	20 %	22 %
I stor grad	69 %	68 %	76 %	73 %
Innovasjonsoppdraget				
I liten grad	3 %	3 %	3 %	2 %
I noen grad	22 %	23 %	18 %	20 %
I stor grad	75 %	74 %	79 %	79 %
Ekstraordinært innovasjonstilskudd				
I liten grad			3 %	0 %
I noen grad			16 %	13 %
I stor grad			81 %	87 %

1) Hvor utløsende støtte fra Innovasjon Norge var for prosjektet.
Kilde: Innovasjon Norge (oppdragsgiverrapportene)

I lys av at Ekstraordinært innovasjonstilskudd var ment å stimulere til gjennomføring av utviklingsprosjekter, for å hindre permitteringer, er det ikke gitt at graden av strategisk viktighet skal vektlegges like mye. Virksomhetene rapporterer at tilskuddet i stor grad var utløsende for gjennomføringen av utviklingsaktiviteter i en tid hvor de hadde ledig kapasitet. Dette kan ha bidratt til at virksomhetene unngikk å permittere ansatte. Et par av bedriftene vi har intervjuet som enten permitterte eller var i ferd med å permittere ansatte, oppgir også at det ekstraordinære innovasjonstilskuddet var avgjørende for at de kunne ta tilbake sine ansatte.

4.3 Prosjektene var støtteverdige

Sammenlikner vi andelen prosjekter med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd som ikke ble gjennomført likevel (3 prosent)²¹, med tilsvarende andel for prosjekter med støtte fra Innovasjonskontrakter og Miljøteknologiordningen (hhv. 4 og 6 prosent), er det ingenting som tyder på at det ble bevilget innovasjonstilskudd til prosjekter med dårligere forutsetninger

²⁰ Virksomhetene besvarer Kundeeffektundersøkelsen, herunder spørsmålet om addisjonalitet, i førundersøkelsen (før prosjektet skal være ferdigstilt).

²¹ Se kapittel 2.3.

for å bli gjennomført enn andre innovasjonsprosjekter igangsatt under pandemien.

Flere av de vi har intervjuet gir uttrykk for at de henvendte seg til Innovasjon Norge fordi de hadde et prosjekt de uansett ville søkt om støtte til. Noen av disse søkte om finansiering, uten at de var bevisst det ekstraordinære innovasjonstilskuddet, men innovasjonstilskuddet ble brukt til å finansiere hele eller deler av prosjektet. Andre søkte om tilskudd til aktiviteter som Innovasjon Norge ikke, eller i begrenset grad, finansierer i et normalår (for eksempel opplæring/kompetanseheving).

Selv om kriteriene for å få innvilget Ekstraordinært innovasjonstilskudd var mindre «streng» enn for de ordinære ordningene, brukte Innovasjon Norge samme kvalitetssikringsrutiner og stilte tilnærmet samme krav til innovasjonshøyde, vekstpotensial og prosjektrisiko. Prosjektene med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd har noe lavere innovasjonsnivå, sammenliknet med Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter (se kapittel 2.3.1). Det skyldes at Innovasjon Norge de første månedene (frem til revidert policy i september 2020) også inkluderte prosjekter med innovasjon på et nasjonalt nivå. Innovasjon Norge vurderte likevel at prosjektene som søkte om tilskudd var støtteverdige, at de ikke ville ha blitt gjennomført uten tilskudd og at lån ikke var et reelt alternativ for disse prosjektene.

Flere virksomheter fikk også støtte flere ordninger til samme prosjekt. Så langt vi har klart å identifisere utfra prosjektdata så var det ni prosjekter som fikk støtte både fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd og Miljøteknologiordningen eller Innovasjonskontrakter.²² Fra intervju og øvrige virkemiddeldata (se kapittel 2.3.1) vet vi også at noen i tillegg fikk lån eller annen støtte fra Innovasjon Norge. Flere prosjekter ble med andre ord vurdert til å ha godt nok potensial til å få finansiering fra flere ordninger.

4.4 Virksomhetene har hatt nytte av prosjektene

Det er stor variasjon hva slags prosjekter som er gjennomført med støtte Ekstraordinært innovasjonstilskudd, fra prosjekter som har hatt til hensikt å bygge strategisk bedriftskompetanse, støtte til internasjonalisering, til forprosjekter for bygging av større fabrikkbygg, og uttesting av selvbergingsprosjekter innenfor restaurantnæringen til avanserte digitale overvåkingssystemer.

Basert på den prosjektinformasjonen vi har hatt tilgang til, det vil si sluttrapporter og intervju, er det tydelig at mange prosjekter innebærer en form for digitalisering av arbeidsprosesser mv. Det kan i mange prosjekter være krevende å få på plass relevante pilotkunder («krevende kunde»). Uten krav til dette for å kunne motta Ekstraordinært innovasjonstilskudd (se kapittel 2), ble det lettere å innvilge tilskudd til enkelte prosjekter. IKT og helse er to sektorer saksbehandlere har trukket fram som sektorer som ofte ikke kvalifiserer til Innovasjonskontrakter (med krav til pilotkunde), men som er godt representert blant tilskuddsmottakerne av det ekstraordinære innovasjonstilskuddet.

²² Dette er basert på prosjekter som har samme navn. Det kan være flere prosjekter som har fått støtte fra flere ordninger, men som er registrert med forskjellig saksnummer og dermed ikke mulige å identifisere.

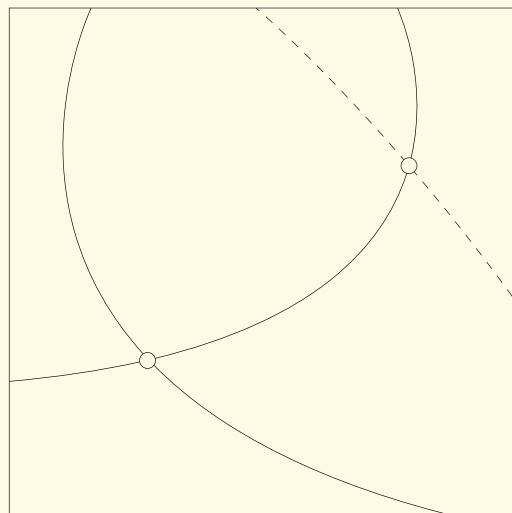
Bliksund AS

Bliksund AS lager digitale verktøy for nødsituasjoner. Virksomheten jobber mot sektorene: helsetjenester, brann og redning, politi, beredskap og forsvar og forsikring.

Årene før Bliksund søkte om ekstraordinært innovasjonstilskudd, hadde de fått støtte fra innovasjonskontrakter og laget en elektronisk ambulansejournal for bruk i de regionale helseforetakene. I 2020 ønsket Bliksund å utbedre journalsystemet samt å ta virksomhetens produkter (inkl. journalsystemet) internasjonalt. Bliksund var ikke i fare for å måtte permittere ansatte, men usikkerheten som følge av pandemien gjorde at midlene kom på et gunstig tidspunkt. Utrullingen av ambulansejournal i Norge tok også lengre tid som følge av pandemien.

Bliksund fikk tildelt tilskudd til et forprosjekt knyttet til internasjonalisering av virksomhetens produkter, samt et hovedprosjekt for utvikling av en elektronisk ambulansejournal for planlagt internasjonal lansering. Med det ekstraordinære innovasjonstilskuddet gjorde Bliksund tilpasninger i ambulansejournalsystemet slik at de fikk sine første kunder i Danmark og Storbritannia. Ønske om å utbedre ambulansesystemet, samt å treffe et større marked var også bakgrunnen for at Bliksund gjorde oppkjøp av et dansk selskap, som igjen førte til at de fikk en videoløsning i ambulansejournalen.

Det ekstraordinære innovasjonstilskuddet har ifølge Bliksund vært svært viktig for å ta de ut på den internasjonale arenaen. Den internasjonale satsingen har igjen bidratt til at selskapets omsetning har økt fra 40 millioner i 2021 til over 100 millioner kroner i 2024.



Ekstraordinært innovasjonstilskudd tillot også at tilskuddet gikk til virksomheter som henvender seg til et sluttmarked med mange små kunder (for eksempel B2C), som det kanskje er spesielt mange av innenfor nevnte sektorer.

Av de 277 sluttrapportene vi har hatt tilgang til, inngår ordene «digital» eller «plattform» i hovedmålet til 56 prosjekter (20 prosent). «Helse» inngår i 6 prosjekter, og ytterligere 11 prosjekter inneholder ord som indikerer at de er helserelaterte (for eksempel kreftbehandling eller pasient).

For å illustrere bredden i prosjektene gjengir vi innhold i noen av de prosjektene vi har intervjuet samt et tilfeldig utvalg av sluttrapporter i tekstboksen under.

- Organisasjonsutvikling, utvikling av samarbeidsrelasjoner og kompetansebygging
 - Forberede bedriften internt for å utvikle og ta i bruk framtidsrettet digitale verktøy innenfor rehabilitering
 - Kompetanseutvikling for å kunne tilby komplette tjenester innenfor trevareindustrien
- Prosjekter innenfor maritim næring, inkl. offshore:
 - Et modulært og skalerbart brenselcellesystem
 - Forenklet konsept for rørsammenkopling på havbunn
 - Oppdrettsnæringen og fiskeri
 - Bruk av ultralyd i oppdrettsnæringen, som en ikke-invasiv metode for f.eks. kjønnssortering eller for å fjerne uønsket gjengroing på oppdrettsanlegg/båter
 - Produktutvikling for bedre ressursutnyttelse av restråstoff innen sjømat
 - Utvikling av manipulatorarm for sikrere arbeid på dekk på servicefartøy til oppdrettsnæringen.
- Digitalisering
 - Automatisk system for 3D-skanning av borekroner
 - Maskinlæring for å predikere hendelser og behov for tilsyn i omsorgsektoren
 - Effektivisering av saksbehandling i komplekse saker basert på historiske saker ved bruk av KI
- Prosess- og materialutvikling for produksjon av spesialkomponenter i titan- og høytemperatur nikkellegeringer

Det er også verdt å nevne at det var regionale forskjeller i hvem som fikk støtte. I Rogaland fikk mange leverandører til olje og gass støtte i starten, men etter hvert som prisene på olje og gass steg og leverandørindustrien fikk oppdrag, ble det mindre etterspørsel og støtte til disse virksomhetene.

4.4.1 Gjennomføringen av prosjektene

Flere av virksomhetene vi har intervjuet oppgir at de støttede prosjektene ble litt annerledes enn planlagt, og ikke minst tok flere prosjekter lenger tid å gjennomføre enn planlagt. Dette handler delvis om endrede (markeds)forhold, som kan skje i alle langsiktige prosjekter. Under pandemien var det imidlertid sannsynligvis et større innslag av senere leveranser av innsatsvarer og økte priser, samt mangel på ekstern kompetanse. For eksempel ble ressurser og kapasitet i legemiddelsektoren (farmasi) bundet opp i vaksineutvikling. Både grunnet endrede eksterne forhold, og ikke minst at man ikke lenger hadde ledig kapasitet til å drive med innovasjonsprosjektet, var det flere som valgte ikke å gjennomføre hele prosjektet.

Checkin AS

Checkin AS er et selskap som tilbyr bedrifter og organisasjoner påmeldings- og betalingssystemer til arrangementer. Dette kan for eksempel være påmelding og betaling til kurs, konferanser eller booking av konsert og festivalbilletter. Årene før covid19-pandemien var Checkin inne i en god periode med vekst i omsetning og antall ansatte.

Men nedstenging og restriksjoner knyttet til å være samlet, førte til at arrangementer ble avlyst og etterspørselen etter Checkin sine produkter falt betydelige under pandemien. Som følge av nedgangstidene permitterte Checkin 80 prosent av sine ansatte, og søkte på tilskuddsordninger slik som ekstraordinært innovasjonstilskudd, for å skaffe seg tid.

Checkin fikk tilskudd til to prosjekter; «Checkin course» (kursprosjekt) og «Checkin loyalty» (betalingsmodul-prosjekt). Kurs-prosjektet gikk ut på å utvikle et IT-system som kan håndtere påmelding, innbetalinger og deltakeradministrasjon for kursarrangører. Før kurs-prosjektet hadde ikke Checkin et produkt innen kurs-kategorien, og støtten fra ekstraordinært innovasjonstilskudd bidro både til et nytt produkt og marked for Checkin. I dag rapporterer Checkin at det er på kursmarkedet selskapet nå vokser mest.

Prosjekt nummer to gikk ut på å videreutvikle betalings- og regnskapsløsningene i Checkin. Det er betalingsordningene til Checkin som gjør systemet unikt. Ved å videreutvikle denne delen av systemet så førte det til flere besparelser for kundene og de ble knyttet enda tettere til Checkin. Produktet har nå blitt så godt at Checkin har søkt Finanstilsynet om konsesjon for å bli et betalingsselskap. Konsesjonen gjelder for hele Europa og vil innebære at Checkin sitt marked kan vokse til utlandet. Ifølge undersøkelser Checkin har gjennomført er det ingen andre påmeldingssystemer i Europa som tilbyr integrerte betalingsløsninger og forberedende regnskapsrapporter.

Som følge av det ekstraordinære innovasjonstilskuddet og prosjektene, så ble permitteringene midlertidige, og de ansatte kom raskt tilbake på jobb. Målet til prosjektene var ikke bare å overleve pandemi-årene, men også å utvide forretningsmulighetene og komme styrket ut av pandemien. I tillegg var det et viktig aspekt at de ikke ønsket å miste viktig nøkkelkompetanse i bedriften som følge av nedgangstider. Fra å være om lag 10 ansatte i 2020, har Checkin nå nærmere 40 ansatte.

Av de 13 virksomhetene vi intervjuet var det seks som fikk avkortet (annullert) deler av tilskuddet, varierende fra mindre enn en prosent til over 60 prosent av opprinnelig innvilget beløp.

Den effektive støtten i prosjektet ble bare 15 prosent, med mye intern ressursbruk. Støtte fra Innovasjon Norge er bra, men vi kan ikke ta folk ut av fakturerbar tid. Prosjektet ble derfor gjennomført i noe mindre skala enn planlagt (kilde: intervju).

Det overordnede inntrykket fra sluttrapportene er at prosjektene i stor grad helt eller delvis har blitt fullført etter planen. Det er virksomheter som opplyser at de har gjort justeringer underveis, men at dette også kan ha gjort prosjektet bedre.

Også i sluttrapportene er det flere som nevner at pandemien gjorde prosjektgjennomføringen mer krevende enn hva det ville ha vært i en normalsituasjon. For eksempel var det i perioder restriksjoner som gjorde at det ikke var lov å møtes fysisk eller reise. Kostnadsøkning i innsatsfaktorer, samt lang leveringstid og sykdom hos ansatte er andre utfordringer som blir nevnt. Dette er årsaker som nevnes for at prosjektgjennomføring tok lengre tid og prosjektet ble dyrere enn planlagt.

Prosjektet har i stor grad fulgt planen som ble etablert ved start av prosjektet. Utfordring har vært ressurser, slik at det har tatt noe lenger tid enn det vi først har planlagt. Ressursmangel har tvunget oss til å være grundige i den daglige planleggingen av hvordan vi utnytter de få ressursene vi har hatt tilgjengelig. Det til tross, vi er fornøyde med måloppnåelsen (kilde: sluttrapport).

Gjennomføringen av prosjektet gikk bra, men med noen endringer i planen underveis. Covid-pandemien medførte endringer. Møter med pilotkundene ble gjennomført digitalt. Det ble og noe mindre uttesting av øvelse og opptrening med personell fra andre bedrifter enn det som var planlagt (kilde: sluttrapport).

I intervjuene er det noen virksomheter som er opptatt av hva tilskuddet kunne brukes til. Det er flere som stiller spørsmål ved hvorfor tilskuddet de fikk ikke kunne brukes til å dekke egne timer, men til innkjøp av ekstern kompetanse. Noen mener at det betyr at de ikke klarer å bygge like mye intern kompetanse som de ellers kunne ha gjort. Her må det imidlertid påpekes at hva som dekkes av kostnader avhenger av hvilken type støtte det er søkt om.

Prosjekter som kan støttes under FoU-artikkelen (art. 25), kan få dekket kostnader til egne timer, gitt at dette er oppgitt allerede i søknaden. Dersom virksomheten søker støtte til konsulentbistand (art. 18), må virksomheten nødvendigvis kjøpe den bistanden, da det er en forutsetning for tilskuddet. Kritikken om hva tilskuddet kan benyttes til, kan kanskje knyttes til drøftingen av virksomhetenes litt manglende bevissthet på hvilken type støtte de har fått (se kapittel 4.3). Det kan også tenkes at prosjektet har blitt endret så mye under gjennomføringen at virksomheten har «glemt» hva de egentlig søkte støtte til.

Sensio AS

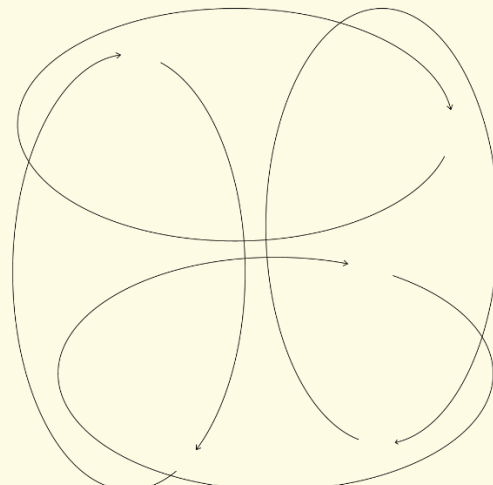
Sensio AS er et teknologiselskap som utvikler helseteknologi for eldreomsorgen. Produktene som virksomheten leverer er blant annet varslingsløsninger, digitalt tilsyn og mobile trygghetsalarmer.

I 2019, som var året før pandemien, var det en del usikkerhet for virksomheten, og Sensio måtte si opp ansatte. I starten av pandemien (2020) var det en del nervøsitet knyttet til hvordan dette ville ramme Sensio og noen kortvarige permitteringer. Det følte derfor riktig å søke på tilskuddsmidler.

I 2020 fikk Sensio ekstraordinært innovasjonstilskudd til utvikling av et elektronisk helse- og omsorgssystem som skulle fungere i «skyen». Kjernen i selve systemet er samle data fra ulike sensorer for deteksjon og varsling av uønskede hendelser. Da Sensio søkte på tilskuddsmidlene, så hadde de allerede utviklet et elektronisk helse- og omsorgssystem tilrettelagt for lokal drift og lagring, men tilskuddsmidlene skulle videreutvikle systemet til å bli en modulær skytjeneste tilrettelagt for internasjonal skalering.

Fordelen med å gjøre systemet til en skytjeneste er at Sensio kan tilby kundene nye funksjonaliteter mye raskere enn før. Sensio jobber nå for å flytte tjenester som kunder (for eks. kommuner) har til nettskyen. For Sensio har prosjektet lagt et fundament for en satsing som er i startfasen.

Pandemien traff ikke Sensio så hardt som først fryktet, men alt av oppgaver, slik som for eksempel å installere produkter på sykehjem ble mer utfordrende på grunn av smittehensyn.



4.4.2 Nytten av prosjektene

Prosjektene som er gjennomført i de virksomhetene vi har intervjuet har stort sett gått bra. Tilskuddsmottakerne er fornøyde med prosjektgjennomføringen og opplever at de har hatt nytte av prosjektene, også om resultatene ikke alltid har vært som planlagt eller ønsket. At prosjektene (foreløpig) ikke har resultert i økt omsetning e.l. kan for eksempel skyldes markedsmessige utfordringer/endringer. For flere av virksomhetene har årene etter pandemien, med høy inflasjon og tilhørende prisvekst og en svak vekst i økonomien vært mer utfordrende enn pandemien. Noen virksomheter er heller ikke helt i mål med prosjektet. Dette gjelder spesielt de som fikk midler til et forprosjekt, hvor hovedprosjektet (uansett om dette prosjektet har fått offentlig finansiering eller ikke) fortsatt pågår.

Prosjektet har oppnådd de viktigste målene, men prosjektet vil fortsette i mange år framover. Lagt fundamentet for en satsing som nå er i startfasen. Det er mye som står igjen, men det betyr ikke at prosjektet ikke har vært vellykket (kilde: intervju).

Vi har hatt tid og kapasitet til å forstå markedet bedre, istedenfor å kun selge timer på det vi kan. Resultatet er at vi har funnet vår plass i verdikjeden, truffet kundebehovene, og skapt konkurransefortrinn overfor konkurrenter (kilde: sluttrapport).

Det kan heller ikke forventes at alle støttede prosjekter skal være vellykkede i den forstand at de gir økt verdiskaping. noen innovasjonsprosjekter vil (og skal) feile. Men det betyr ikke at ressursbruken er bortkastet, siden disse prosjektene også kan bidra til at bedriftene bygger kompetanse og erfaring som de tar med i videre arbeid.

Prosjektet er lagt i skuffen. Fant ingen interessante (lønnsomme) applikasjoner. Men identifiserte muligheter for et eventuelt fremtidig marked (kilde: intervju).

På spørsmål om nytten av prosjektene så nevnes bl.a. følgende momenter:

- Sikret at vi beholdt nøkkelansatte, og bidratt til at vi har kunnet rekruttere personer med høy kompetanse
- Gjort bedriften «investerbart» og interessant for andre (investorer og samarbeidspartnere)
- Bidratt til internasjonalisering
- Gjennomført FoU-prosjekter som har vært mer grundige enn hva som ellers ville ha vært tilfelle

De fleste virksomhetene vurderer de prosjektene som har fått tilskudd som strategisk viktig for virksomheten. Her er det imidlertid litt vanskelig å skille på om prosjektet ble vurdert som strategisk viktig da virksomheten søkte om midlene (eller om hensikten først og fremst var å opprettholde aktiviteten) eller om de først etter at prosjektet var avsluttet fant at det var strategisk viktig.

Flere opplyser også at det å vise til at Innovasjon Norge støtter prosjektet/ene gjør det mer attraktivt for andre virksomheter/investorer å gå inn med kapital, og at det kan bli lettere å få lån i banken. Det har også blitt nevnt av en virksomhet vi intervjuet at tildelingen ga positiv oppmerksomhet i media, som igjen har gjort at flere har hørt om dem.

Ved å få støtte fra Innovasjon Norge ble det lettere å få lån og midler fra andre investorer. Det at Innovasjon Norge tror på oss og teknologien vi jobber med, hjelper med bankforbindelsen og vi får oppmerksomhet fra investorer (kilde: intervju).

I sluttrapportene rapporterer virksomhetene hvilken nytte de har hatt av prosjektet med støtte fra Ekstraordinært innovasjonstilskudd gikk til. Her opplyser så godt som alle at de har hatt nytte av prosjektet på en eller annen måte. Eksempler på noen nyttevirksomheter som rapporteres er; effektivisering av prosesser og produksjon, redusert klimaavtrykk, nye produkter og tilgang til nye markeder, samt økt kompetanse. Eksempler på nyttevirksomheter som nevnes i sluttrapportene er:

For oss er nytten veldig stor, prosjektet bidrar sterkt til økt effektivitet og redusert klimaavtrykk (kilde: sluttrapport).

Dette har medført at selskapet har fått et nytt produkt og økt mulighet for salg og fotfeste internasjonalt (USA) (kilde: sluttrapport).

Prosjektet har gitt oss en innsikt og kompetanse, i tillegg til et godt verktøy, som vi ellers ikke ville hatt. Dette gir oss en fordel i en tøff internasjonal konkurranse i bransjen (kilde: sluttrapport).

Men det finnes også eksempler på at resultatet og nytten ikke var som bedriftene hadde håpet på:

Resultatet ble dessverre ikke som forventet ... prosjektet ble for omfattende, kostnadskrevende, stor risiko. Vi fikk ikke ut optimal effektivisering. (kilde: sluttrapport)

4.5 Langsiktige virkninger

Måloppnåelse i form av økt vekst (omsetning, verdiskaping mv.) i de virksomhetene som fikk tilskudd i 2020 og 2021 er det for tidlig å vurdere. Når evalueringen gjennomføres (vår/sommer 2024) foreligger det kun regnskapsdata for 2022, og vi kan derfor ikke si noe om den mer langsiktige utviklingen i de aktuelle virksomhetene. Vi har derfor valgt å konsentrere vurderingen av måloppnåelse rundt hvorvidt ønskede aktiviteter ble gjennomført, herunder hvilke aktiviteter og om disse aktivitetene ga ønskede resultater eller kan forventes å oppnå ønskede resultater.

Som omtalt over oppgir de aller fleste tilskuddsmottakerne at de har hatt nytte av det eller de prosjektene som de fikk støtte til. Det er imidlertid få av de vi har intervjuet som er ferdige med prosjektet i forståelsen av at de har utviklet en vare eller tjeneste som nå er på markedet. Noen vil ikke komme dit for akkurat dette prosjektet, men har tatt med seg annen viktig læring som forhåpentlig vil ha langsiktige virkninger for bedriften. Andre er fortsatt i en utviklingsfase, og håper fortsatt på en markedsintroduksjon etter hvert.

I sluttrapportene opplyser bedriftene om hva som er planen fremover for virksomheten og prosjektet. Her fremkommer det blant annet at de ønsker å videreutvikle arbeidet som de allerede har utført, kommersialisere produkter, skalere prosjekter, samt prøve seg i nye markeder (USA, Skandinavia, Europa er nevnt). Det er også noen prosjekter, som også er finansiert av andre virkemiddelaktører og som ikke er ferdige enda.

Stella Polaris AS

Stella Polaris AS leverer kokte, pillede og fryste reker til aktører innen dagligvare, storhusholdning over hele verden. En stor del av markedet til Stella Polaris er hotell, catering og restauranter, og under pandemien fikk slike virksomheter færre kunder som følge av restriksjoner og nedstenginger, og dette påvirket igjen etterspørselen etter virksomhetens reker. For å bøte opp for den fallende etterspørsel, prøvde Stella Polaris å rette mer av produktene mot supermarkeder. Men dette tiltaket var ikke tilstrekkelig for å dekke opp for tapt konsum, og de måtte permittere ansatte.

Stella Polaris permitterte ansatte i fire uker for å få tid til å finne ut hvordan virksomheten skulle håndtere den nye markedssituasjonen. I denne perioden søkte virksomheten på flere ordninger, deriblant ekstraordinært innovasjonstilskudd. Fra ekstraordinært innovasjonstilskudd fikk Stella Polaris tildelt tilskudd til to prosjekter: «Forstudie utviklingsprogram Stella Polaris 2025» og «Kompetanseheving Lean-5S».

Forstudien «Stella Polaris 2025» skulle bidra med mer kunnskap knyttet til ulike sider ved moderniseringen av Stella Polaris AS. Gjennom forstudien fikk man frem muligheter og utfordringer, samt en oversikt som muliggjorde prioriteringer og synliggjorde muligheter og behov for oppfølgende prosjekter. Forstudien videreføres i «Hovedprosjekt Utviklingsprogram Stella Polaris 2025», med et investeringsløp på 227 millioner kroner i produksjonsanlegg, utstyr og digitalisering.

Prosjekt «Kompetanseheving Lean-5S» var et kompetansehevingsprogram innad i virksomheten innen ledelse og Lean 5S. Sistnevnte er et verktøy for å skape en ren, ryddig og velfungerende arbeidsplass. Søknaden til Innovasjon Norge var basert på signaler om redusert forbruk i HoReCa-segmentet i Stella Polaris' hovedmarkeder og forventede permitteringer. Tilskuddene bidro både til å holde folk på jobb og at ledig kapasitet ble brukt til kompetansebygging. Tilskuddsmidlene ble brukt på fysiske samlinger med diskusjoner, forankring av prosessen og «kulturforståelse» med samtlige ansatte, opplæring i bruk av MS Teams og MS Excel for å lette samhandlingen mellom de ulike gruppene, samt avdelingsvis opplæring, LEAN-spill, inkludert rydding og systematisering av verksted og lager.

For Stella Polaris var tilskuddet viktig for å øke kompetansen i virksomheten, samt hindre flere permitteringer og dermed risikere å tape kompetanse.

De videre planene for prosjektet inkluderer lisensiering av produktet til flere kunder i industrien og fornybar energi. Vi vil fortsette produktutviklingen gjennom Skattefunn-prosjekter og betalte prosjekter med kunder. Gjennom opplæring av ekspertbrukere hos [...], vår største kunde, vil vi kunne fortsette å forbedre oss sammen med kunder. Dette vil styrke vår posisjon i markedet og gi verdi til våre kunder (kilde: sluttrapport).

Vi tenker at dette skal bli et nytt stort produkt som vi kan "ta verden" med. Det vil bli en av våre bærebjelker i fremtiden, men vi har dessverre fortsatt en del utviklingsarbeid å utføre. Hovedutfordringen er å ha nok utviklere tilgjengelig med nok tid til å bruke på dette prosjektet når vi samtidig har mange andre prosjekter. (kilde: sluttrapport).

Men det er også eksempler på virksomheter der prosjektgjennomføringen har blitt satt på pause:

Prosjektet er satt på pause på ubestemt tid. Vårt største fokus akkurat nå som et selskap er å bli lønnsom (kilde: sluttrapport).

Prosjektet er lagt på is inntil videre (kilde: sluttrapport).

5 Innovasjonstilskuddets effektivitet

Gjennom å benytte allerede etablerte ordninger og infrastruktur kunne Ekstraordinært innovasjonstilskudd implementeres raskt og på en effektiv måte. I dette kapitlet vurderer vi hvorvidt tiltaket ble forvaltet på en hensiktsmessig og effektiv måte eller om det er noe man kunne gjort annerledes.

5.1 Effektiv implementering og saksbehandling

Helt i starten av pandemien ble det nedsatt interne arbeidsgrupper i Innovasjon Norge som arbeidet med utformingen (innretning og policy) for de ulike delene av tiltakspakken. Gruppen besto av erfarne medarbeidere, inkludert kredittdirektør, assisterende kredittdirektør og kredittansvarlige på regionkontorene. Arbeidet i gruppen dannet grunnlag for en policy for de enkelte ordningene, og valg av GBER-artikler i ESAs regelverk.

Det tok om lag én måned fra arbeidsgruppene startet opp (midten av mars 2020) til virksomheter kunne søke på ordningen (16. april 2020).²³

For alle involverte var prosessen med å etablere tiltakspakken krevende, med mye som skulle på plass på kort tid. Samtidig var situasjonen preget av en stor usikkerhet om hvor langvarig situasjonen ville bli og i hvor stor grad den ville ramme forskjellige deler av næringslivet.

Utfordringene for Innovasjon Norge i saksbehandlingen var knyttet både til at all virksomhet ble utført fra hjemmekontor (som for de fleste andre virksomheter) og at det var en enorm økning i antall saker som skulle behandles. Samtidig var det en forventning om at alle saker ble behandlet grundig og effektivt.

Selv om hjemmekontor, og digitale møter med kundene etter hvert bidro til en viss effektivisering, var det ikke nok for å kompensere for økningen i antall søknader. Det ble derfor gjort omprioriteringer på regionkontorene, hvor flere måtte drive med saksbehandling og andre, mindre «akutte» arbeidsoppgaver ble skjøvet på. Andre tiltak for å lette på arbeidsbyrden var omfordeling av personalressurser mellom regionkontorene, og ansatte ved hovedkontoret og enkelte utekontor deltok også i saksbehandlingen. Videre ble det opprettet

²³ Dato for innvilget tilskudd viser at første tilskudd ble innvilget 14. april 2020. Dette kommer av at noen tilskudd ble innvilget til prosjekter det allerede var søkt om støtte til, uten at søknaden var spesifikt rettet mot Ekstraordinært innovasjonstilskudd.

engasjementsstillinger for å avhjelpe kapasitetsutfordringen. Likevel melder Innovasjon Norge i oppdragsgiverrapporten for 2020 om at det ble mange lange arbeidsdager og mye overtid for de ansatte.

Både grunnet bruk av mange nye gruppeunntak og nye medarbeidere ble det gjennomført flere interne opplæringstiltak. For innleide saksbehandlere var det et eget introduksjonsprogram for nyansatte, som bl.a. omfattet møter med kredittansvarlige, egne faddere/mentorer og webinarer.

Saksbehandlerne vi har intervjuet oppgir at overgangen til hjemmekontor gikk forholdsvis enkelt. Innovasjon Norge har gjennom mange år arbeidet med å oppgradere egne IT-systemer og de ansatte hadde derfor tilgang til gode verktøy for digital drift. Gjennom tidligere arbeid har også medarbeiderne opparbeidet seg en god digital kompetanse. Flere opplevde at samarbeidet med kollegaer (i eget team/regionkontor og andre steder i organisasjonen) stort sett fungerte veldig godt i pandemien. Ved noen regionkontor ble det for eksempel arrangert daglige morgenmøter for «å holde spiriten oppe». Det er noen som uttrykker at de ble mer sammensveiset, og at de hadde følelsen av å jobbe med noe som var veldig meningsfylt.

Det er noe ulikt hvordan de ulike regionkontorene beskriver saksbehandlingsprosessen; men flere av kontorene opplyser at de måtte hente inn ekstra ressurser og/eller omorganisere internt og at man senket kravene til hvilke prosjekter man støttet.

Flere av de kredittansvarlige/saksbehandlere vi har intervjuet opplyser at saksbehandlingen var raskere under pandemien. Oppfølging av kundene ble også i stor grad gjort digitalt. Flere opplyser at kundene fikk mindre oppfølging enn normalt. Samtidig melder virksomhetene vi har intervjuet at de stort sett var fornøyde med søknadsprosess og oppfølging fra Innovasjon Norge.

Vårt inntrykk er at i noen tilfeller har ikke oppfølgingen fra Innovasjon Norge vært så tett, men at virksomheten har hatt dialog (tatt kontakt) med sin saksbehandler ved behov. Noen få savner også oppfølging etter at prosjektet ble avsluttet.

Til tross for overgang til hjemmekontor, ny ordning, mange nye medarbeidere og en stor økning i antall henvendelser og søknader, klarte Innovasjon Norge (stort sett) å opprettholde kvaliteten i saksbehandlingen.

Det norske virkemiddelapparatet er komplisert, og det er ofte hevdet at det er vanskelig for virksomheter å finne frem (se for eksempel SØA (2023) *Evaluerings av En vei inn*). Under pandemien ble det opprettet flere nye virkemidler og nye aktører med ansvar for ordninger, og det ble trolig ikke lettere for virksomhetene å navigere virkemiddelapparatet. Det er vår vurdering at det var en fordel at Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble forvaltet av en kjent aktør som Innovasjon Norge, som mange virksomheter kjente til fra før.

5.2 Tilskuddet hadde lave gjennomføringskostnader

Når det gjelder effektiviteten i etableringen og gjennomføringen av det Ekstraordinært innovasjonstilskudd var det (selvsagt) en stor fordel å bygge på allerede eksisterende ordninger, og ikke minst at ordningene ble samordnet. Dette gjelder for eksempel bruk av kriterier, nettsider, veiledning

av kunder, rutiner for mobilisering/markedsinformasjon og saksbehandling. Etableringskostnadene for ordningen kan derfor antas å ha vært lave.

Gjennomføringskostnaden for Ekstraordinært innovasjonstilskudd, som andel av bevilgningene, var ifølge oppdragsgiverrapportene for 2020 og 2021, 2,2 prosent i 2020 og 3,5 prosent i 2021. Dette er vesentlig lavere enn for Miljøteknologi, Innovasjonskontrakter og alle de større tilskuddsordningene i Innovasjon Norge samlet. For disse tilskuddsordningene lå tilsvarende andelen på drøye 5 prosent begge årene. Gjennomføringskostnaden for Innovasjonskontrakter har i snitt de siste fem årene (2019-2023) vært 7,5 prosent og for Miljøteknologiordningen 5,3 prosent. Begge disse ordningene hadde med andre ord vesentlig lavere gjennomføringskostnad i 2020 enn i øvrige år. Det er som forventet, blant annet gitt at det ikke ble gjennomført noen fysiske arrangementer disse årene.

Tabell 5.1 Gjennomføringskostnader for utvalgte ordninger. Mill. kroner 2020 og 2021

	2020			2021		
	Kostnad	Lvert kunde	Andel	Kostnad	Lvert kunde	Andel
Ekstraordinært innovasjonstilskudd	48	2 136	2,2 %	33,5	968	3,5 %
Miljøteknologiordningen	34,2	830	4,1 %	31,3	677	4,6 %
Innovasjonskontrakter	25,7	460	5,6 %	23,1	280	8,3 %
Alle store tilskuddsordninger	260,2	6 022	4,3 %	239	4 938	4,8 %

Kilde: Innovasjon Norge

Samtidig var den absolutte gjennomføringskostnaden høyere for det ekstraordinære innovasjonstilskuddet enn for både Miljøteknologi og Innovasjonstilskudd. Det kan ikke utelukkes at det er noen stordriftsfordeler i gjennomføringen av ordningene, slik at det ikke nødvendigvis gir et riktig bilde å sammenligne kostnaden som andel av tilskuddsbeløpet. Både Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter er også ordninger som kan kreve en grundigere vurdering av søknadene enn hva som var tilfelle for Ekstraordinært innovasjonstilskudd, ikke minst i lys av at mange av søknadene til Ekstraordinært innovasjonstilskudd i 2020 var forprosjekter.

For de ordinære tilskuddene så inneholder gjennomføringskostnaden også kostnader for oppfølging av prosjekter som er blitt innvilget i tidligere år. Slike kostnader var ikke relevante for Ekstraordinært innovasjonstilskudd i 2020, men det kan ha vært noe i 2021. Oppfølging av dette tilskuddet etter 2021 er blitt ført på andre ordninger, siden koden for tilskuddet ble fjernet i timeføringen da tilskuddet ble lagt ned. Det betyr at den rapporterte totale gjennomføringskostnaden, det vil si kostnaden oppgitt i Innovasjon Norges oppdragsgiverrapporter, kan være noe lavere enn den faktiske kostnaden.

Det kan her også være interessant å notere at stort sett alle de store tilskuddsordningene hadde lavere gjennomføringskostnader i 2020 og 2021 enn både før og etter pandemien. Det indikerer at alle ordningene hadde fordeler av digitaliseringen. Samtidig bidro det store arbeidspresset til at saksbehandlerne var nødt til å være strengere med tidsbruken per søknad, og

bruke mindre tid på mer ressurskrevende aktiviteter. Mange av disse aktivitetene består av fysiske møter (bedriftsbesøk, workshops mv.) og disse var det uansett ikke aktuelt å gjennomføre grunnet restriksjonene.

5.3 Læringspunkter etter pandemien

På spørsmål om det er erfaringer fra pandemien som har endret måten Innovasjon Norge arbeider på, er svaret ja. Som for store deler av næringslivet har det blitt mer vanlig med digitale møter, som stort sett er mer effektivt for alle parter. Det gjennomføres i dag som regel færre fysiske møter med kundene, og da spesielt møter i den innledende fasen.²⁴ Innovasjon Norge stiller i dag også større krav til at bedriftene sender en beskrivelse av prosjektet før første møte.

De rådgivende panelene har også blitt digitale, som har hatt stor betydning. Ettersom deltakerne i disse panelene kan være lokalisert over hele landet, og som regel er travle, var det å organisere fysiske møter dyrt og tidskrevende og kunne i seg selv gjøre at det var vanskelig å rekruttere deltakere, samt gjennomføre panelet innen rimelig tid. Digitale panelmøter er mer effektivt og gjennomførbart for alle parter.

²⁴ Innovasjon Norge har etablert «prosjekthjelpen» som er en interaktiv søknadsportal der dialog med kunder skjer digitalt, for å øke effektiviteten og smidigheten i saksbehandlingen.

6 Avsluttende drøftinger

Ekstraordinært innovasjonstilskudd førte til innovasjonsaktivitet som ellers ikke ville skjedd, men for de fleste virksomhetene var det ikke avgjørende for at de klarte seg gjennom pandemien. Innovasjonstilskuddet nådde også fram til noen kunder som ellers ikke inngår i Innovasjon Norge portefølje.

I evalueringen har vi sett på to overordnede spørsmål (i) hvordan det ekstraordinære innovasjonstilskuddet fungerte som et krisevirkemiddel og (ii) hvorvidt tilskuddet dekket behov som ikke dekkes av eksisterende virkemidler, herunder om det er noe Innovasjon Norge bør ta med i videreutviklingen av innovasjonsvirkemidlene i sin helhet. Under det første spørsmålet har vi også vurdert tilskuddets relevans, måloppnåelse og effektivitet, mens det andre spørsmålet i større grad er knyttet til sammenhengen med andre virkemidler.

6.1 Tilskuddet som et krisetiltak

Koronapandemien var en type krise som vi må forvente rammer oss også i fremtiden. Selv om alle kriser er unike, er det viktig å lære av kriser vi har gjennomlevd for å være bedre rustet i fremtiden. Koronautvalget konkluderer i sin evaluering av pandemihåndteringen at kompenserende tiltak fra myndighetenes side motvirket større negative virkninger på samfunnet og økonomien. Samtidig påpekte utvalget at de økonomiske støttetiltakene i pandemien burde evalueres for å kunne brukes mest mulig treffsikkert ved fremtidige pandemier (NOU 2023: 16).

6.1.1 Relevans

Formålet med flere av de kompenserende tiltakene var å redusere risikoen for at virksomheter, som ellers var lønnsomme, måtte permittere eller si opp ansatte, og i verste fall gå konkurs grunnet de strenger smitteverntiltakene. Et betimelig spørsmål er imidlertid om det var behov for alle tiltakene, og med så store bevilgninger.

Kriser kan brukes som en driver for innovasjon, basert på tanken om at «nød lærer naken kvinne å spinne», her forstått som at virksomheter må/bør innovere for å komme seg ut av krisen. Nedstengning i både inn- og utland medførte svekket etterspørsel for en rekke virksomheter. Å bruke den ledige kapasiteten som oppstod som følge av dette til å gjennomføre utviklingsprosjekter, med en tanke om at virksomhetene kunne komme styrket ut av krisen, var et viktig formål for det ekstraordinære innovasjonstilskuddet.

Ved innføringen av tiltakspakken ble det vurdert at det kunne være samfunnsmessig uheldig om mange ellers levedyktige og innovative virksomheter gikk konkurs eller nedskalerte aktiviteten, mistet kompetanse eller kapasitet, og dermed kunne få problemer med å komme i gang igjen når aktiviteten tok seg opp. Ønsket var å legge til rette for at disse virksomheter skulle ha gode forutsetninger for å være klare den dagen aktiviteten tok seg opp igjen. Å komme raskt tilbake ville ha positive virkninger for leverandører, kunder og den samlede økonomien. Tilskuddet ville dermed bidra til å «bygge en bro» over den bølgedalen som krisen medførte.

Samtidig må virksomheter hele tiden tilpasse utgifter til forventede inntekter, uten å legge til grunn støtte fra myndighetene. At en virksomhet kan gå konkurs er ikke en begrunnelse for offentlig støtte. Det er snarere en del av den risikoen ved å drive næringsvirksomhet som ligger på eierne. I normale situasjoner må eventuell offentlig støtte være begrunnet i at det eksisterer en markedssvikt, som eksterne effekter (som for eksempel begrunner støtte til forskning og utvikling og til miljøtiltak) og asymmetrisk informasjon (som kan begrunne støtte i en tidlig fase). Utfordrende markedssituasjoner er normalt ikke en begrunnelse for offentlig støtte. Pandemien rammet imidlertid brått, og det var derfor sannsynligvis ekstra krevende for virksomhetene å tilpasse utgiftene til brått fallende inntekter. I tillegg var nedstengningen myndighetsbestemt, og noe som ble pålagt alle.

En måte virksomhetene kunne tilpasse seg på, var gjennom å permittere. En annen måte var å droppe all aktivitet som ikke genererer inntekter på kort sikt, slik som markedsføring, sosiale arrangementer, utviklingsprosjekter, kompetanseheving mv. Ekstraordinært innovasjonstilskudd var ment å forhindre permitteringer gjennom å opprettholde eller eventuelt øke innovasjonsaktiviteten. Vår vurdering er at innovasjonstilskuddet hadde en effekt som «brobygger» for virksomheter som opplevde, eller fryktet at de ville oppleve, et fall i aktiviteten under pandemien. For noen få virksomheter ser det også ut til å ha hatt en avgjørende betydning for at de skulle komme seg gjennom pandemien.

Det ble opprettet egne ordninger for å kompensere permitterte ansatte. Støtte til virksomheter for at de skulle holde på ansatte er imidlertid sannsynligvis et bedre alternativ for virksomhetene, de ansatte og samfunnet, gitt at virksomheten er levedyktig.

Å ha kriterier som inkluderte en større del av næringslivet, uten begrensninger i form av størrelse og/eller alder på bedriften, lokalisering, type prosjekt og næring, var sannsynligvis viktig for legitimiteten til ordningen, i hvert fall i starten. Etter hvert som pandemien utviklet seg, og det ble tydeligere at det egentlig var relativt få næringer som ble rammet, kan det ikke utelukkes en motsatt argumentasjon, altså at det var lite hensiktsmessig å gi tilskudd til virksomheter som ikke var rammet, hvis tilskuddet kun skal vurderes som et krisetiltak. Samtidig fikk de hardest rammede virksomhetene og næringene egne ordninger som hadde til hensikt å bøte på noen av deres utfordringer.

6.1.2 Måloppnåelse

Ut fra evalueringens to overordnede problemstillinger nevnt over, kan spørsmålet om måloppnåelse vurderes som et spørsmål om hvorvidt ordningen oppnådde to litt ulike mål. Det ene spørsmålet er om Ekstraordinært innovasjonstilskudd motvirket større negative virkninger for virksomhetene, mens det andre spørsmålet er om innovasjonstilskuddet førte til

gjennomføring av aktiviteter som ellers ikke får støtte og kanskje derfor ikke blitt gjennomført.

Om lag 40 prosent av bedriftene som fikk Ekstraordinært innovasjonstilskudd, mottok også lønnskompensasjon til permitterte og/eller kompensasjon for bortfall i omsetning. Innovasjonstilskuddet traff med andre ord flere virksomheter med økonomiske utfordringer. Det er likevel andre ordninger som trolig var viktigere for de virksomhetene som virkelig hadde (store) økonomiske utfordringer.

Noen av de vi har intervjuet oppgir også at innovasjonstilskuddet medførte at de kunne ta tilbake permitterte ansatte. Det er rimelig å anta at tilskuddet faktisk bidro til å hindre permitteringer for noen. Som nevnt over, er dette trolig et bedre utfall enn at virksomhetene måtte permittere.

Når det gjelder tilskuddets betydning for gjennomføringen av prosjektene som ble støttet, rapporterer en betydelig andel av tilskuddet var avgjørende. Innovasjonstilskuddet utløste med andre ord utviklingsprosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, eller ville blitt gjennomført senere eller i et mindre omfang. Både intervjuer og sluttrapporter gir klart uttrykk for at virksomhetene har hatt nytte av prosjektene sine. For mange er det imidlertid for tidlig å fastslå om innovasjonsprosjektet fører til en kommersiell suksess, og om hvorvidt prosjektene vil gi økonomiske effekter.

6.1.3 Effektivitet

Ekstraordinært innovasjonstilskudd var en ny ordning da den ble lansert. Derfor var det en stor fordel at den bygget på eksisterende ordninger i Innovasjon Norge, og at det ble lagt opp til å benytte Innovasjon Norges infrastruktur for tilskuddsordninger, inkludert organisasjonen og kompetansen. Dette gjorde at ordningen var blant de første krisetiltakene virksomhetene kunne søke støtte fra, og at søknader kunde behandles raskt og effektivt. Likevel var det mange ting som måtte plass og Innovasjon Norge mobiliserte bredt i hele organisasjonen i en tid der også Innovasjon Norges ansatte var underlagt smittevernstiltak og befant seg på hjemmekontor.

Å basere innovasjonstilskuddet på den allerede eksisterende ordningen Innovasjonskontrakter gjorde det mulig å beholde mange av de eksisterende kriteriene. Hadde det istedenfor blitt utformet en helt ny ordning, ville det sannsynligvis ha resultert i vesentlig lengre prosesser for å utforme både ordningen og behandle de enkelte søknadene, som ville ha vært mindre velegnet i en krisesituasjon hvor det var viktig å få gitt tilsagn om støtte raskt. Samtidig var det hensiktsmessig å fjerne kravet om pilotkunde(r), da det erfaringsmessig kan ta lang tid å etablere den typen av relasjoner for virksomhetene, som dermed ville ha forsinket prosessen. Videre utelukker kravet om en eller et fåtall pilotkunde(r) virksomheter som i større grad retter seg mot mange (små) kunder, hvor det ikke er realistisk å binde enkeltkunder til den typen av forpliktende samarbeid som Innovasjonskontrakter innebærer.

Gjennomføringskostnaden som andel av innvilget tilskuddsbeløp var lav for Ekstraordinært innovasjonstilskudd sammenliknet med tilsvarende ordinære tilskuddsordninger. Noe av dette skyldes at den samlede bevilgningen til det ekstraordinære innovasjonstilskuddet var vesentlig høyere enn for de andre ordningene, og at det sannsynligvis er noen stordriftsfordeler i gjennomføringen. Samtidig tvang både pandemiltakene (med hjemmekontor) og mengden søknader frem en raskere digitalisering og mer effektiv saksbehandling. Disse effektene er også synlige i saksbehandlingen av de

andre store tilskuddsordningene, som alle opplevde en reduksjon i gjennomføringskostnadene i pandemien.

6.2 Mulige læringspunkter

I vurdering av om innovasjonstilskuddet dekket behov som ikke ble dekket av eksisterende virkemidler, og om det er noe Innovasjon Norge bør ta med i videreutviklingen av innovasjonsvirkemidlene i sin helhet, ser vi dels på læringspunkter fra gjennomføringen som er nyttige uansett og dels på om det er behov for et innovasjonsvirkemiddel som har den samme fleksibiliteten og bredden som Ekstraordinært innovasjonstilskudd hadde.

6.2.1 Læring fra gjennomføringen

Når det gjelder læring knyttet til gjennomføringen er disse basert på arbeidet under pandemien generelt, det vil si at de ikke nødvendigvis er knyttet til forvaltningen av bare Ekstraordinært innovasjonstilskudd. Dette handler primært om digitaliseringen som pandemien påskyndet, og som i dag bl.a. betyr at Innovasjon Norge i større grad har digital kommunikasjon med kundene. Kravet til rask saksbehandling i pandemien innebar også at det ble stilt strengere krav til at virksomhetene var bedre forberedt til første møte. Dette er noe Innovasjon Norge har videreført også etter pandemien.

Oppsummert er det vårt inntrykk at Innovasjon Norge har lært en del av hvordan de jobbet under pandemien, men at det først og fremst er Innovasjon Norges kompetanse og erfaring fra mange år med saksbehandling som var svært nyttig i deres arbeid under pandemien. Dette gjorde også at de kunne opprettholde relativt strenge krav til saksbehandlingen, tross den enorme økningen i antall saker.

6.2.2 Bruken av unntaksartikler

Innovasjon Norge valgte å melde inn Ekstraordinært innovasjonstilskudd under vesentlig flere gruppeunntak enn det som tidligere var blitt brukt for bl.a. Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter. Å ha muligheten til å bruke alle relevante unntaksmuligheter kan ha vært viktig og riktig under pandemien for ikke å utelukke noen, men kan på den andre siden ha gjort det mer krevende for saksbehandleren å velge hvilket unntak, det vil si hvilken GBER-artikkel, som var mest hensiktsmessig. Vi har imidlertid ikke oppfattet at de saksbehandlerne vi har intervjuet har opplevd dette som en utfordring.

Flere av de vi har intervjuet i Innovasjon Norge trekker fram at det var en styrke at Ekstraordinært innovasjonstilskudd muliggjorde støtte til andre typer virksomheter og prosjekter enn det Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter tillater. Det var viktig at tildelingene måtte være i tråd med statsstøtteregelverket, men at det ellers ble stilt færre krav. Denne fleksibiliteten i virkemiddelet er noe som flere oppgir at de savner i dag.

Samtidig ble majoriteten av alle tilskudd innvilget med bruk av GBER-artikkel 25 (FoU-artikkelen), som indikerer at det ikke var et stort behov for andre artikler, og at mange prosjekter sannsynligvis kan utformes slik at de oppfyller kravene i denne artikkelen.

Også de GBER-artiklene som ble lagt til Miljøteknologiordningen og Innovasjonskontrakter, 17, 18 og 31, ble kun brukt i et fåtall prosjekter. Innovasjon Norge har i ny innmelding til ESA i 2024 i all hovedsak valgt å gå tilbake til de artikler som ble brukt før pandemien, med unntak av at de for

Miljøteknologiordningen har valgt å beholde artikkel 17 (investeringsstøtte til SMB).

Å utvide unntaksartiklene til også å omfatte konsulentbistand og opplæring var trolig fornuftig, mens gruppeunntakene knyttet til spesifikke «teknologier» (som energieffektivisering, kraftvarmeproduksjon, forurensset grunn, fjernvarme, energiinfrastruktur), samt «kultur og kulturarv» og «audiovisuelle arbeider» ikke var nødvendige. Noe av dette kan kanskje skyldes at (noen av) disse sektorene/aktørene tradisjonelt bruker andre virkemiddelaktører, for eksempel Enova eller Kulturdirektoratet, og dermed ikke oppfatter Innovasjon Norge som en aktuell virkemiddelaktør.

I dag brukes ikke lenger gruppeunntakene som støtter konsulentbistand og opplæring i innovasjonstilskuddene. Det er mulig at flere kunder skulle sett at Innovasjon Norge kunne støtte denne typen prosjekter, men det finnes også andre tilskuddsordninger som kan dekke deler av dette behovet (bl.a. tilskudd til bedriftsintern opplæring fra fylkeskommunen (BIO-ordningen)).

6.2.3 Tilbud til andre virksomheter og prosjekter

Ekstraordinært innovasjonstilskudd traff virksomheter og prosjekter som normalt ikke er omfattet av de ordinære innovasjonsordningene. For virksomhetene som fikk en mulighet til å søke om tilskudd som de tidligere ikke hadde hatt var det (selvsagt) positivt. Hos disse virksomhetene kan imidlertid tilskuddet ha skapt en forventning om at det også i en normal situasjon skal være mulig å få tilskudd til tilsvarende prosjekter som ble støttet under pandemien. Flere av virksomhetene har henvendt seg til Innovasjon Norge etter pandemien, uten at det har resultert i noen søknad.

Dagens landsdekkende ordninger for innovasjon i Innovasjon Norge har enten krav til at virksomheten gjennomfører prosjektet sammen med en (eller flere) relevante pilotkunder (Innovasjonskontrakt) eller at prosjektet har tydelig miljøeffekt (Miljøteknologiordningen). Også bioøkonomiordningen (betydelig økt ramme i 2024) har klar målsetning om miljøeffekt, samt bruk av biobaserte ressurser. Som nevnt tidligere utelukker dette noen grupper av virksomheter (f.eks. virksomheter med mange (små) kunder), særlig ved regionkontorene som ikke disponerer regionale distriktsmidler uten tilsvarende krav.

Innovasjon Norge stiller også krav til prosjektenes innovasjonshøyde. For eksempel krever bruk av GBER-artikkel 25 (støtte til forsknings- og utviklingsprosjekter) innovasjon på internasjonalt nivå. I den første policyen for Ekstraordinært innovasjonstilskudd ble det lempet på dette kravet, og det var tilstrekkelig med innovasjon på nasjonalt nivå. Med dette traff tilskuddet en litt annen type prosjekter. Å fjerne kravet om innovasjon på internasjonalt nivå i en normalsituasjon, med strammere tilskuddsrammer virker lite aktuelt. Dermed vil det trolig være flere som ikke vil kvalifisere til støtte, selv med færre krav om pilotkunde og spesifikke effekter.

Samtidig finnes det andre tilskuddsordninger som forvaltes av andre aktører som kan være relevante for virksomheter som ikke kvalifiserer til innovasjonstilskudd fra Innovasjon Norge. SkatteFUNN er en rettighetsbasert ordning, som bl.a. støtter utviklingsprosjekter. Flere av virksomhetene som mottok Ekstraordinært innovasjonstilskudd mottok også SkatteFUNN i samme periode. Vi vet også fra tidligere evalueringer av flere av Innovasjon Norges kunder har benyttet SkatteFUNN før de søker støtte fra f.eks. Innovasjonskontrakter eller Miljøteknologiordningen.

Forskningsrådets Innovasjonsprosjekt i næringslivet (IPN) retter seg mot utviklingsprosjekter som er nærmere forskning, og stiller krav til samarbeid enten med andre virksomheter eller forskningsinstitusjoner. Det er derfor svært usikkert om dette er et reelt alternativ for de virksomhetene som ikke har et tilbud hos Innovasjon Norge i fravær av Ekstraordinært innovasjonstilskudd.

Det er legitimt å stille spørsmål ved om krav til pilotkunde, tydelig miljøeffekt og/eller innovasjon på internasjonalt nivå skal være et absolutt krav for å kvalifisere til den typen innovasjonstilskudd som Ekstraordinært innovasjonstilskudd var. Det kan jo for eksempel være andre sektorer/samfunnsområder som det også er verdt å gi støtte til, for eksempel fordi de er prioriterte næringer politisk eller møter markedssvikter som ikke korrigeres gjennom andre typer av virkemidler. Det viktigste i vurderingen av nye virkemidler er at de korrigerer for en markedssvikt. Hvorvidt det er markedssvikter som i dag ikke kan korrigeres med eksisterende ordninger innenfor det samlede virkemiddelapparatet, er utenfor denne evalueringen å vurdere.

En mulighet som det kan være verdt å utforske, uavhengig av type markedssvikt, er bruken av betingede lån. For lån trenger ikke kriteriene være like strenge som for tilskudd, og flere av de virksomheter som faller utenfor de ordinære innovasjonstilskuddene kan kvalifisere for å få lån fra Innovasjon Norge. Betingede lån innebærer at (hele eller) deler av lånet omgjøres til tilskudd etter at prosjektet er gjennomført etter gitte kriterier. Utformingen av disse kriteriene er imidlertid ikke uproblematisk. Hvis kommersielt vellykkede prosjektene «premieres» gis det kanskje tilskudd til aktører som hadde klart seg uten disse midlene, men hvis prosjekter «reddes» hvis de ikke går som planlagt, er det mindre insentiv for virksomhetene til å lykkes hvis de ser at det går dårlig.

6.3 Samlet vurdering

Med utgangspunkt i situasjonsbeskrivelsene for norsk økonomi våren 2020, var det tydelig behov for kompenserende tiltak for å unngå for store negative virkninger for samfunnet. Det er vår oppfatning at det var hensiktsmessig med tiltak som fremmet kompetanseheving og innovasjonsaktivitet i en situasjon med sviktende etterspørsel, og legger rette for at virksomhetene kunne utnytte ledig kapasitet på utviklingsprosjekter og styrking av virksomheten for fremtiden.

Vår evaluering viser at mange av virksomhetene som fikk Ekstraordinært innovasjonstilskudd ikke var avhengige av dette tilskuddet for å klare seg økonomisk. De aller fleste mottakerne tilhørte næringer som ikke ble rammet direkte av pandemien eller nedstengningen, med mulig unntak av en kort periode i starten. Samtidig oppgir flere at tilskuddet bidro til at de unngikk permitteringer, og mange oppgir at de har hatt (stor) nytte av tilskuddet, også om det fortsatt er for tidlig å si noe klart om hvilke langsiktige resultater de gjennomførte prosjektene vil gi.

Å bruke en etablert organisasjon med nødvendig infrastruktur og høy kompetanse på denne type tilskuddsordninger var viktig både for å få ordningen på plass raskt og for å sikre en god gjennomføring. Det er en viktig læring fra pandemien. Innovasjon Norge hadde både kompetansen og kapasiteten (med noen justeringer) til å håndtere det enorme antallet

søknader de mottok. Ved neste krise er det imidlertid viktig å sikre tilstrekkelig kapasitet til oppfølging, også når krisen er over.

Ekstraordinært innovasjonstilskudd traff virksomheter som ikke tidligere hadde benyttet seg av det næringsrettede virkemiddelapparatet, og prosjekter som ellers ikke kvalifiserer til støtte fra eksisterende innovasjonsordninger. Dette var mulig både fordi kravet om en (eller få) pilotkunde(r) ble fjernet, og fordi det ble mulig å støtte prosjekter som ble vurdert til å være innovasjon på nasjonalt nivå (ikke bare internasjonalt nivå). Begge disse kravene gjelder for Innovasjonskontrakter, som i dag er den nærmeste ordningen i fravær av Ekstraordinært innovasjonstilskudd.

At ordningen ble effektivt forvaltet og at virksomhetene som mottok tilskuddet har hatt nytte av det er ikke tilstrekkelig for å kunne konkludere med om det var samfunnsøkonomisk riktig å innføre et innovasjonstilskudd med så store rammer. Det kan ikke utelukkes at disse midlene kunne ha blitt brukt på andre måter som ville ha gitt en større avkastning. Det kan argumenteres for at det burde ha blitt brukt litt lengre tid på å vurdere behovet for ordningen, og kanskje særlig størrelsen på ordningen. Samtidig ble det vurdert som viktig å ha gode tilbud på plass tidlig. For å redusere risikoen for «for rause» ordninger, kan lån eller betingende lån vurderes ved neste krise.

At innovasjonstilskuddet traff noen andre virksomheter og/eller nye type prosjekter, er heller ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å kunne konkludere med at det trengs et ekstraordinært innovasjonstilskudd i en normalsituasjon. Det kan likevel være rom for å vurdere muligheter for å støtte prosjekter i virksomheter som henvender seg til et sluttmarked med mange små kunder, uten å lempe på kravet til prosjektenes innovasjonshøyde.

Referanser

Bakken, F. M., & Vidal-Gil, E. (2020). Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden. *Arbeid og velferd*, 39-60.

Innovasjon Norge. (2020). *Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge*.

Innovasjon Norge. (2022). *Veiledning om EØS-avtalen statstøtteregler*. Innovasjon Norge.

Lien, L., Timmermans, B., Alsos, G., Solheim, M., & Sørheim, R. (2022). Innovasjonsatferd i krisetider - innsikter fra norsk næringsliv. *Magma*, utgave 2.

Norges Bank. (2020). *Regionalt nettverk - nasjonal rapport nr. 2*. Norges Bank.

NOU 2023: 16. (2023). *Evaluering av pandemihåndteringen. Rapport fra Koronautvalget*. Statsministerens kontor.

Prop. 52 S (2019-2020). (2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*. Finansdepartementet.

Prop. 67 S (2019-2020). (2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under UD, KD, KUD, JBD, KMD, ASD, HOD, BFD, NFD, SD, FIN samt endringer i skatter, avgifter og toll 2022 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*. Finansdepartementet.

Prop. 67 S (2019-2020). (2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under UD, KD, KUD, JBD, KMD, ASD, HOD, BFD, NFD, SD, FIN samt endringer i skatter, avgifter og toll 2022 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*. Finansdepartementet.

SØA. (2023). *Underveisevaluering av En vei inn*. R18-2023, Samfunnsøkonomisk Analyse.

