STAFF MEMO

Myndighetenes støtteordninger under koronapandemien har dempet kredittrisikoen i foretakene

NR. 3 | 2021

IDA NERVIK HJELSETH,
HAAKON SOLHEIM
OG BJØRN H. VATNE

NORGES BANK

Staff Memo inneholder utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges Banks ansatte og andre forfattere tilknyttet Norges Bank. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Bank

© 2021 Norges Bank
Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online)
ISBN 978-82-8379-184-6 (online)

Myndighetenes støtteordninger under koronapandemien har dempet kredittrisikoen i foretakene *

Ida Nervik Hjelseth Haakon Solheim Bjørn H. Vatne

Norges Bank, Finansiell stabilitet

26. april 2021

Sammendrag

Etter at koronapandemien brøt ut, har myndighetene innført en rekke tiltak rettet mot næringslivet. Støtten har i stor grad blitt gitt til de næringene som er hardest rammet av pandemien og smitteverntiltakene. En betydelig andel av bankenes lånekunder i disse næringene har mottatt støtte fra en eller flere ordninger. Det har trolig bidratt til å dempe risikoen for utlånstap i bankene.

Nøkkelord: Covid-19, koronavirus, pandemi, støtteordninger, støttetiltak, næringsliv, kredittrisiko, finansiell stabilitet

*Synspunktene og konklusjonene i denne publikasjonen er forfatternes egne og deles ikke nødvendigvis av Norges Bank. De må derfor ikke rapporteres som Norges Banks synspunkter. Vi takker Torbjørn Hægeland, Henrik Borchgrevink, Nina Larsson Midthjell, Kjersti-Gro Lindquist, Kristine Strøm Nakstad og Christian Bjørland for nyttige kommentarer og innspill. Vi vil også takke Amund Kordt i Samfunnsøkonomisk Analyse for jevnlig oversendelse av oppdatert datagrunnlag, samt Live Albriktsen i Nærings- og fiskeridepartementet og Øystein Sjølie i Innovasjon Norge for god hjelp til spørsmål rundt støtteordninger. Korresponderende forfatter: Ida Nervik Hjelseth, ida-nervik.hjelseth@norges-bank.no. Første versjon ble publisert 18. mars 2021.

1 Innledning

Koronapandemien har ført til at mange foretak har mistet betydelige inntekter. Myndighetene har innført omfattende tiltak for å hjelpe foretakene gjennom en krevende periode. Tiltakene spenner vidt, fra lettelser i permitteringsregelverket og utsettelser og reduksjoner i innbetalinger av skatter og avgifter, til ordninger for kontantstøtte og statlig garanterte lån. Vi analyserer effekten av ordningene på tapsrisikoen i norske banker ved å knytte data fra tiltaksordningene sammen med data om bankenes utlånsengasjementer.

Smitteverntiltakene som har blitt iverksatt for å redusere spredningen av covid-19, har bidratt til at foretak enten har blitt direkte stengt, eller at kundegrunnlaget har blitt sterkt begrenset fordi folk endret eller måtte endre adferd. I tillegg oppstod det problemer for foretak med virksomhet på tvers av landegrenser. Tilgangen på arbeidskraft fra utlandet ble begrenset, og levering av innsatsfaktorer fra utlandet har blitt forsinket og dyrere som følge av økte priser på transport.

Det er flere årsaker til at myndighetene i mange land har valgt å støtte foretak som er rammet av pandemien:

- Ønske om å fordele kostnadene når enkeltforetak blir rammet av vedtak som skal beskytte hele samfunnet.
- Konkursprosesser er i seg selv kostbare. Siden pandemien antas å være midlertidig, kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å bidra til at foretak kommer gjennom en periode med smitteverntiltak uten å behøve å gjennomgå en konkursprosess.
- Dersom mange foretak går konkurs samtidig, vil bankene få redusert sin utlånskapasitet fordi bankenes kapitaldekning, finansiering og risikovilje som regel faller når bankene tar store tap. Det ville kunne gjøre det vanskeligere for bankenes kunder å få lån til nye investeringer, og dermed kan den makroøkonomiske nedgangen bli dypere og mer langvarig.

For finansiell stabilitet er effekten av slike tiltak flersidig. På den ene siden vil tiltak redusere sannsynligheten for mislighold og konkurs på kort sikt. Dersom omsetningsfallet er midlertidig, vil det bidra til at foretak kan videreføre drift uten unødvendige kostnader knyttet til likvidering og rekonstruksjon. Tiltakene vil også bidra til at kreditorer, herunder bankene, i mindre grad må ettergi deler av gjelden for å unngå større tap. På den annen side er det en risiko for at tiltakene

vil bidra til at ikke-kredittverdige foretak tar opp mer gjeld. Det kan gi større tap på bankenes eksponeringer senere. Ordningene kan også bidra til at private aktører i fremtiden føler mindre behov for å bygge buffere mot mulige kriser, fordi erfaringene tilsier at myndighetene vil gripe inn med tiltak.

Selv om tiltakene skulle ha en positiv effekt for finansiell stabilitet, betyr det ikke at alle tiltakene er effektive i samfunnsøkonomisk forstand. Ved å gi støtte basert på historisk omsetning, kan ordningene ha bidratt til at foretak har hatt svakere insentiver til omstilling under krisen enn de hadde hatt uten tiltak. Ved å opprettholde støtte over tid, øker man risikoen for at man videreføre drift som ikke er lønnsom når smitteverntiltakene bygges ned. Permitteringsordningene bidrar til at foretak som opplever midlertidige problemer, ikke mister en stor del av sine ansatte. På den annen side kan de ha bidratt til at flere ble ledige under den første delen av pandemien og at flere venter med å søke etter en ny arbeidsgiver. På sikt vil store offentlige utbetalinger i forbindelse med pandemien kunne øke behovet for høyere beskatning senere og i så fall ha negative effekter på produksjonen.

Norske myndigheter har under pandemien iverksatt fire ulike former for økonomiske støttetiltak til foretak:

1. Bidrag til å kutte kostnader, som permitteringsordningen og kutt i momssatser.

2. Direkte støtte som kompensasjon for fall i omsetning, som kontantstøtteordningen. Det har også blitt gitt mer støtte til alternativ virksomhet i bedriftene, som innovasjon og utvikling.

3. Sikre tilgang på likvide midler, som tilbud om statsgaranterte lån og mulighet til å utsette innbetalinger av skatter og avgifter.

4. Beskyttelse mot konkurs gjennom endringer i konkursregelverket, som midlertidig ga foretak økt beskyttelse mot sine kreditorer.

Vi vil i analysen fokusere på de tre første av disse tiltakene.

Det er for tidlig å gjøre en helhetlig vurdering av tiltakene. Helhetlige vurderinger må også ta hensyn til at myndighetene måtte innføre tiltak raskt i en situasjon med svært høy usikkerhet. I dette notatet vil vi derfor begrense oss til å dokumentere ordningene, deres omfang og vurdere

virkningen på risiko for utlånstap i bankene.

Vi vil først dokumentere ordningenes omfang og fordeling gjennom 2020 og starten av 2021. Vi vil i den sammenheng se på hvorvidt tiltak har blitt gitt til bedrifter som var i problemer før pandemien brøt ut – siden det kan være en indikasjon på om tiltakene forlenger eksisterende problemer. Vi vil deretter drøfte hvordan ordningene har kommet bankenes kunder til gode og hva dette kan ha betydd for bankenes eksponering gjennom krisen. Dette bygger videre på drøftingen som ble publisert i rapporten Finansiell stabilitet 2020 (se Norges Bank (2020)), blant annet ved å inkludere flere tiltaksordninger.

Vi finner at ordningene i hovedsak synes å ha blitt brukt på de næringene hvor man kunne forvente at smitteverntiltak hadde størst negativ effekt på omsetningen. Vi finner også at tiltakene i hovedsak har blitt brukt til foretak som fremstod som kredittverdige ved inngangen til 2020. Totalt er om lag 15 prosent av bankenes utlån til norske ikke-finansielle foretak holdt av foretak som har fått støtte fra minst en av ordningene vi analyserer. Dersom disse foretakene hadde gått konkurs, kunne det ha betydd en større økning i bankenes utlånstap i 2020 og 2021.

2 Nærmere om tiltak som er gjennomført og data

Myndighetene har en rekke låne- og tilskuddsordninger rettet mot næringslivet, også i normale tider. Nærings- og fiskeridepartementet og Innovasjon Norge har opprettet en offentlig statistikkbank, (se Felles datakatalog (2020)), over næringspolitiske virkemidler i 2020.[1] Statistikkbanken inneholder tilskudd, lån, garantier og egenkapitalinvesteringer fra statlige aktører direkte til private foretak, eller hvor private foretak er samarbeidspartnere med offentlige aktører. I denne analysen ønsker vi å fokusere på ordninger relatert til koronapandemien. De ulike virkemidlene i statistikkbanken er klassifisert etter hvorvidt virkemiddelet er ekstraordinært, har fått mer enn doblet budsjettramme i 2020, har fått økt budsjettramme (men under dobbel ramme) eller har ingen økning i budsjettramme. Vi har valgt å kun analysere ordninger som enten er ekstraordinære, eller har mer enn en dobling i budsjettrammen sin. I tillegg ser vi på krisetiltakene fra NAV som inngår i statistikkbanken, se tabell 1.[2] I deler av analysen benytter vi oss også av

[1] Datainnsamlingen er forlenget til å inkludere ordninger for 2021.

[2] Ordningen «Bioøkonomi» er ikke direkte koronarelatert. Ordningen «Kompetanseprogrammer» forbundet med «mentor til bedrifter med vekstambisjoner» har en tildeling på under 5 millioner kroner. Vi utelater derfor disse ordningen fra analysen, selv om de har mer enn doblet sine budsjettrammer ifølge statistikkbanken.

innsynsløsningene for kompensasjonsordningen (Skatteetaten (2021) og Brønnøysundregistrene (2021)) og lånegarantiordningen til bedrifter (GIEK (2021)) direkte. Vi baserer oss på informasjon tilgjengelig per 15. mars 2021.

Tabell 1: Oversikt over støtteordninger inkludert i analysen

Ansvarlig aktør	Virkemiddel	Budsjett-ramme / Type støtte	Innførings-tidspunkt / Utløp	Bevilget beløp 2020	Tildelt beløp / Antall unike foretak	Beskrivelse
Skatteetaten og Brønnøysund-registrene[1]	Kompensasjons-ordningen	Ekstraordinær	Apr 2020	50 mrd. kroner	8,98 mrd. kroner	Månedlig økonomisk kompensasjon for foretak med stort omsetningsfall i perioden mar 2020 til jun 2021. Skal dekke en andel av foretakets uunngåelige kostnader. Kompensasjonsandelen har variert noe fra måned til måned. Tildelte beløp per 15. mar 2021 gjelder for perioden t.o.m. des 2020.
		Tilskudd	Jun 2021		36 103 foretak	
Skatteetaten	Lønnstilskudd	Ekstraordinær	Juni 2020	-	0,18 mrd. kroner	Bedrifter med omsetningsfall kunne få et tilskudd per ansatt som tas tilbake fra permittering på grunn av koronaviruset. Ordningen gjaldt for kalendermånedene jul, aug, okt, nov og des 2020 og gjaldt kun for arbeidsgivere som helt eller delvis hadde permitterte ansatte per 31. aug 2020. 15. mar 2021 trådte en ny lønnstøtteordning i kraft for perioden 15. mar-30. jun 2021. Søknadsperioden åpner 3. mai 2021.
		Tilskudd	Des 2020		1 718 foretak	
NAV	Lønns-kompensasjon	Ekstraordinær	Mar 2020	-	7,53 mrd. kroner	For arbeidstakere som ble permittert 31. aug 2020 eller tidligere dekket NAV lønnen fra og med tredje dag etter permittering, mot normalt etter dag 20, og maksimalt i 18 dager. Arbeidstaker hadde i disse 20 dagene krav på full lønn inntil 6G.
		Tilskudd	Aug 2020		59 090 foretak	
NAV	Refusjon	Ekstraordinær	Mar 2020	-	0,49 mrd. kroner	Arbeidsgiveren får refundert sykepenger for dag 4-16 når sykefraværet skyldes korona.
		Tilskudd	Jun 2021		5 879 foretak	
GIEK	Lånegaranti-ordningen for bedrifter	Ekstraordinær	Mar 2020	50 mrd. kroner	10,32 mrd. kroner	Bankene kan yte lån med en statsgaranti på 90 prosent til foretak med akutt likviditetsbehov som følge av koronapandemien. Skulle først kun omfatte små og mellomstore bedrifter. Ordningen ble i april 2020 åpnet også for store bedrifter. Lånene under ordningen kan ha en løpetid på inntil seks år.
		Lån	Jun 2021		3 904 foretak	
GIEK	Lånegaranti for flyselskaper	Ekstraordinær	Mar 2020	6 mrd. kroner	4,49 mrd. kroner	Statlig lånegaranti for flyselskaper med norsk driftstillatelse. Skal bidra til at selskapene kan få tilgang til finansiering i markedet. Staten bidrar med 90 prosent av garantien forutsatt at eksterne banker, kredittinstitusjoner eller andre kommersielle motparter stiller med resterende 10 prosent.
		Lån	Jun 2021		3 foretak	
Innovasjon Norge	Koronatiltak[2]	Ekstraordinær	Mar - jul 2020	0,85 mrd. kroner samlet	0,48 mrd. kroner	- Tilskuddsordning for pakkereisearrangører. Skal bidra til lovpålagte refusjoner til kunder knyttet til avbestilling/avlysning av pakkereiser, som skulle ha startet i perioden 14. mar-14. jun 2020, samt unngå konkurser for pakkereisearrangører. - Omstillingstilskudd til reiselivsbedrifter med stort omsetningsfall. Bedriftene kan få tilskudd til kostnader knyttet til planlagte omstillingsprosjekter. Det er bevilget en økning på 1 mrd. kr. til denne ordningen i 2021, hvor 0,3 mrd. kr. skal brukes på eksisterende søknader fra 2020. Dette kommer i tillegg til oppgitt bevilget beløp i 2020. - Tilskudd til private innovasjons- og gründermiljøer. Skal avhjelpe disse miljøene, slik at de kan opprettholde sine tilbud til oppstarts- og vekstselskaper. - Tilskudd til klyngeprogrammet.
		Tilskudd	Jun - des 2020 (m/videre-føring 2021)		405 foretak	
Innovasjon Norge	Kompensasjons-ordning for lovpålagt vedlikehold	Ekstraordinær	Jul 2020	0,25 mrd. kroner	0,02 mrd. kroner	Ordningen skal bidra til å sikre at foretak med stort omsetningsfall i mar-mai 2020 får midler til å gjennomføre lovpålagt vedlikehold ihht. lov om fornøyelsesinnretninger og lov om taubane, da dette ikke kompenseres gjennom den generelle kompensasjonsordningen.
		Tilskudd	Sep 2020		64 foretak	
Innovasjon Norge	Låneordning for pakkereise-arrangører	Ekstraordinær	Mai 2020	1,5 mrd. kr.	0,27 mrd. kroner	Skal bidra til lovpålagte refusjoner til kunder knyttet til avbestilling/avlysning av pakkereiser, som skulle ha startet i perioden 14. mar-14. jun 2020, samt unngå konkurser for pakkereisearrangører. Ordningen ble forvaltet i sammenheng med tilskuddsordning for samme formål.
		Lån	Jun 2020		79 foretak	
Innovasjon Norge	Innovasjons-tilskudd	Mer enn doblet ramme[3]	Mar 2020	2,10 mrd. kroner (økning)	2,13 mrd. kroner	Tilskudd til små og mellomstore vekstselskaper med utviklingsprosjekter som vil kunne skape ny aktivitet i bedriftene og hindre unødvendige permitteringer. Formålet er å kunne gjennomføre slike utviklingsprosjekter til tross for resultatsvikt og likviditetsutfordringer. Ordningen er videreført i 2021 med en økning på 0,5 mrd. kr. i innovasjonstilskudd.
		Tilskudd	Des 2020 (m/videre-føring 2021)		1 112 foretak	
Innovasjon Norge	Oppstartstilskudd	Mer enn doblet ramme	Mar 2020	0,5 mrd. kroner (økning)	0,51 mrd. kroner	Til gründere og oppstartsbedrifter med innovative forretningsideer som har markeds- og vekstpotensial, men redusert tilgang til egenkapital.
		Tilskudd	Des 2020		918 foretak	
Innovasjon Norge	Risikolån	Mer enn doblet ramme	Mar 2020	3 mrd. kroner	2,83 mrd. kroner	Økt låneramme fra 1,6 mrd. kr. til 3 mrd. kr. Innovasjonslån kan anvendes til delfinansiering av investeringsprosjekter som nyetablering, nyskaping, omstilling, internasjonalisering og utvikling. Økt utlånsramme vil gi lånetilgang til bedrifter med stort potensial som vanskelig vil få dekket sine finansieringsbehov i markedet, selv med statens risikoavlastning til bankene. Skal særlig rettes mot likviditetslån.
		Lån	Des 2020		895 foretak	

1) For kompensasjonsordningen er tildelte beløp og antall unike foretak oppgitt i henhold til data hentet fra aktørenes egne innsynsløsninger per 15. mars 2021.
2) Disse ordningene går under samleposten "koronatiltak" i statistikkbanken, men alle ekstraordinære ordninger og ordninger med mer enn doblet ramme i tabellen er koronarelaterte.
3) Ordningen er oppgitt under kategorien "mer enn doblet ramme" i statistikkbanken, men kan betraktes som ekstraordinær.
Kilder: Brønnøysundregistrene, Innovasjon Norge, NAV, Nærings- og fiskeridepartementet, regjeringen.no og Skatteetaten

Utsettelser og reduksjoner i innbetalinger av skatter og avgifter har også vært et viktig virkemiddel. Det er også opprettet andre tiltak rettet mot blant annet kultursektoren og andre mer spesialiserte

tiltak. Mikrodata for disse ordningene er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig, og disse ordningene dekkes derfor ikke i denne analysen.

For å begrense antall kategorier i analysen grupperer vi tiltakene vi dekker på følgende måte:

- *Kontantstøtte:* Kompensasjonsordningen
- *Lønnskompensasjon:* Lønnskompensasjon, refusjon og lønnstilskudd
- *Tilskudd Innovasjon Norge (IN):* Innovasjonstilskudd, koronatiltak, oppstartstilskudd og kompensasjonsordningen for lovpålagt vedlikehold
- *Lånegarantiordningen:* Lånegarantiordningen for bedrifter[3]
- *Lån Innovasjon Norge (IN):* Risikolån og låneordning for pakkereisearrangører

I analysen har vi delt inn næringene i syv hovednæringer:

Næring	NACE (SN 2007)
Reiseliv	55: Overnattingsvirksomhet, 56: Serveringsvirksomhet 79: Reisearrangørvirksomhet
Personlig tjenesteyting	85.5-85.6, 86.2-86.9, 93-96
Transport	49-53 (ekskl. 49.500, 50.201 og 50.204)
Varehandel	45-47
Industri og bygg og anlegg	05, 07-08, 09.9, 10-33 (ekskl. 30.113 og 30.116), 41-43
Faglig og forretningsmessig tjenesteyting	58-63, 69-75 (ekskl. 71.122). 77-78, 80-82
Andre næringer	Alle andre næringskoder

Vår næringsanalyse er bygget opp fra foretaksnivå. Årsregnskap for alle regnskapspliktige foretak med norsk organisasjonsnummer for 2019 er hentet fra Brønnøysundregistrene.[4] I tillegg har vi foretaksspesifikke kredittvurderinger fra Bisnode. I kapittel 3 ser vi først på fordelingen av støtteordningene samlet sett, før vi kobler data for støtteordningene opp mot foretakenes årsregnskaper og kredittvurderinger gitt i 2019. Her begrenser vi utvalget til kun å inkludere støtteordninger til aksjeselskaper som leverte regnskap i 2019, med omsetning større enn 0 og minst én ansatt.

[3] I tillegg ble det opprettet en låneordning til flyselskaper der tildelingene i all hovedsak består av lån til flyselskapene Norwegian og SAS. Ordningen er inkludert i figur 3 og 4 for å vise dens omfang. Siden norske banker ikke hadde store eksponeringer mot Norwegian og SAS ved starten av pandemien, vil vi ikke analysere denne ordningen nærmere.

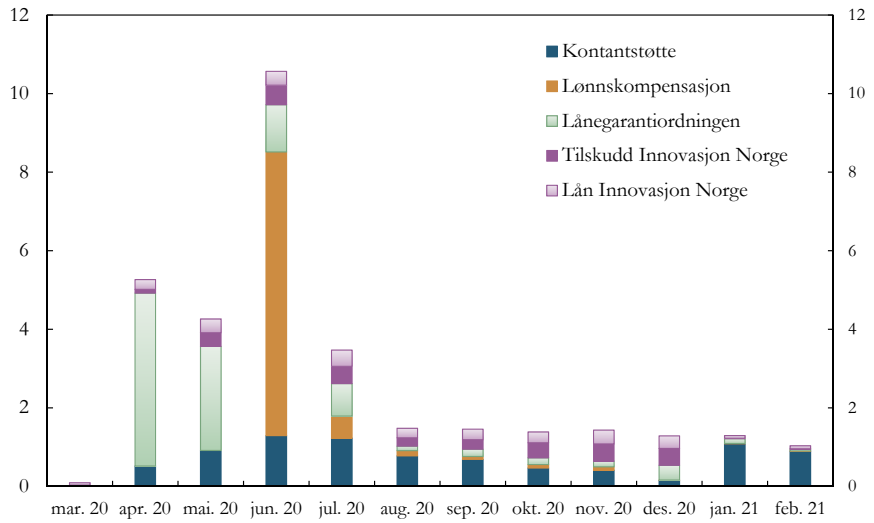
[4] Norges banks tall fra Brønnøysundregistrene leveres av Bisnode sammen med Bisnodes kredittvurderinger.

Med opplysninger fra Finanstilsynets Engasjementsdatabase (ENGA)(Finanstilsynet (2021)) kan vi se foretakenes banklån. I kapittel 6 bruker vi dette til å finne hvor mye støtte som er gitt til foretak i bankenes porteføljer på tvers av næringer og bankgrupper. Fordelingen av bankenes utlån bygger på status ved utgangen av 2019.

3 Fordelingen av støtteordningene

Utbetalingene fra de ulike ordningene var størst i de første månedene etter virusutbruddet, drevet av utbetalinger i forbindelse med permittering[5] og lånegarantiordningen, se figur 1. Forløpet for utbetalinger fra lånegarantiordningen tyder på at likviditetsbehovet blant foretakene var størst ved starten av koronapandemien, da usikkerheten var størst.

Figur 1: Støtteordninger fordelt etter måned for vedtaksdato. Milliarder kroner



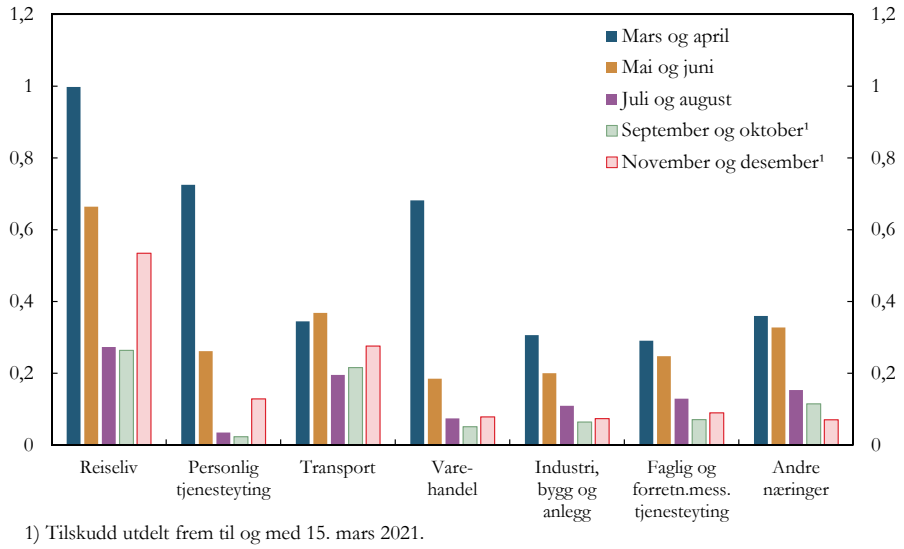
Kilder: Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

Figur 2 viser utbetalingene i kompensasjonsordningen fordelt etter hvilke måneder utbetalingene gjaldt for. Utbetalingen av kontantstøtte viser tydelige spor av nedstengingen i mars og april, med høye beløp til alle næringer. Lavere smittetall, bedre økonomisk utvikling og lavere kompensasjonsandel ga reduserte utbetalinger gjennom sommermånedene. Gjennom høsten økte smittetallene, og smitteverntiltakene ble ytterligere strammet inn mot slutten av året. Tilskuddene tiltok igjen i november og desember, men da var det kun reiseliv, personlig tjenesteyting

[5] Størsteparten av dette er utbetalinger av kompensasjon for permitteringer foretatt i mars og april, da permitteringsnivået var på sitt høyeste.

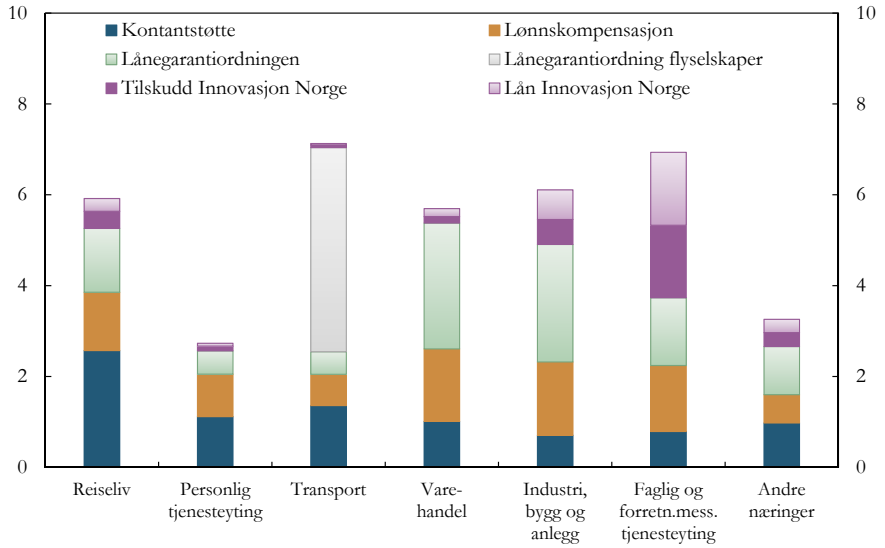
og transport som hadde markert økte utbetalinger.

Figur 2: Kontantstøtte etter tilskuddsperiode. Milliarder kroner



1) Tilskudd utdelt frem til og med 15. mars 2021.
Kilder: Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Norges Bank

Figur 3: Støtteordninger fordelt på næringer. Milliarder kroner

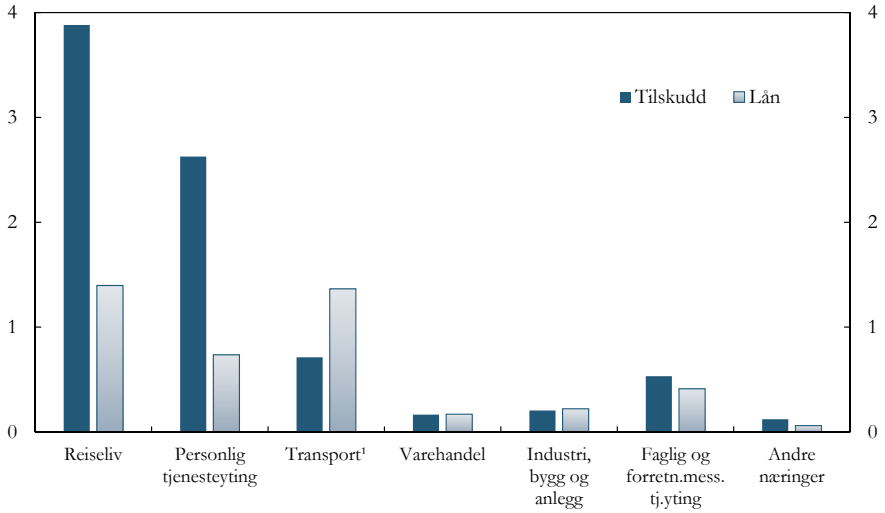


Kilder: Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

De fleste næringene har fått betydelige tilskudd og lån fra de ulike støtteordningene, se figur 3. Særlig kontantstøtten, lønnskompensasjonen og lånegarantiordningen har favnet bredt. Støtteordningene fra Innovasjon Norge er mest konsentrert rundt faglig og forretningsmessig tjenesteyting. Dette er tiltak som i større grad er rettet mot omstilling og innovasjon. Samtidig er det også ytt ekstra lån og tilskudd til reiselivsnæringen gjennom blant annet tilskudd og lån til pakkereisearrangører.

Dersom vi tar hensyn til næringenes størrelse, finner vi at hardt rammede næringer som reiseliv, personlig tjenesteyting og transport har mottatt klart mest støtte. Figur 4 viser samlede tilskudd og samlede lån som andel av næringens samlede omsetning i 2019.

Figur 4: Tilskudd og lån som andel av næringens omsetning i 2019. Prosent

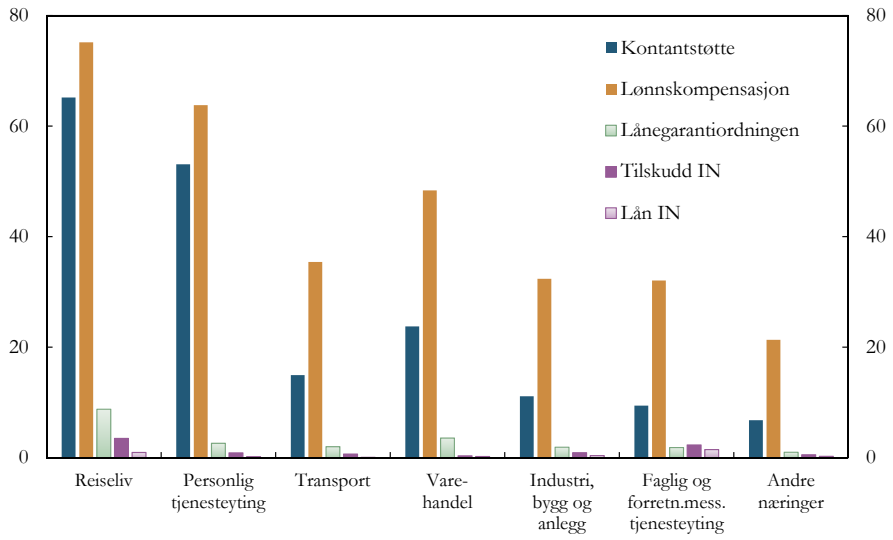


1) Inkluderer lånegarantiordningen til flyselskaper med tilgjengelig årsregnskap for 2019.
Kilder: Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

Kontantstøtten og ordningene for lønnskompensasjon har også hatt god dekning i de hardt rammede næringene, ved at mange foretak har mottatt støtte, se figur 5. Over 60 prosent av foretakene innen reiseliv har mottatt kontantstøtte i minst én måned. Tre av fire foretak har også mottatt kompensasjon for lønn på grunn av permittering.

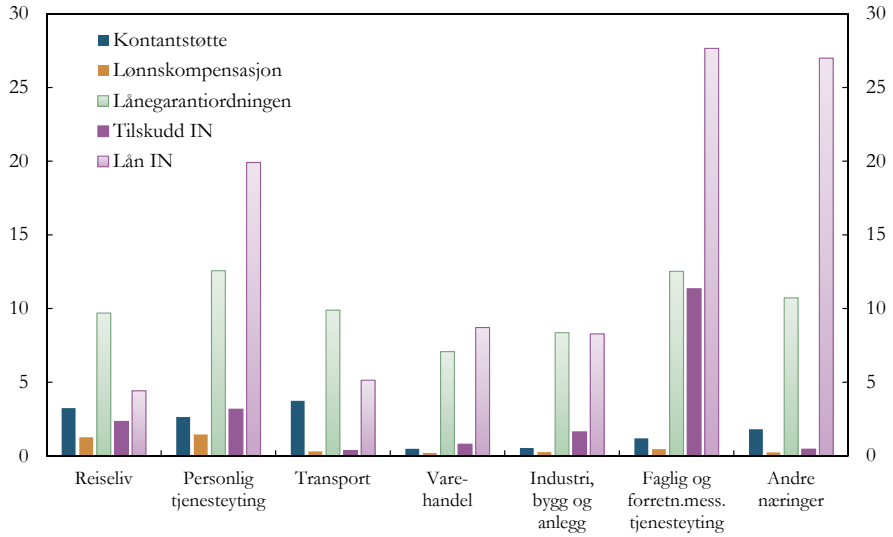
Sammenlignet med kontantstøtte og lønnskompensasjon er det langt færre foretak som har tatt opp lån gjennom lånegarantiordningen, eller mottatt støtte i form av tilskudd eller lån fra Innovasjon Norge. På den annen side utgjør støtten fra disse ordningene i gjennomsnitt en vesentlig større andel av 2019-omsetningen for de foretakene som har mottatt dette, se figur 6. Samlet sett kan man si at kontantstøtte og lønnskompensasjon har betydd litt for mange, mens lånegarantiordningen og ordningene fra Innovasjon Norge har betydd mye for noen få.

Figur 5: Andel av foretakene som har mottatt støtte i hver næring. Prosent



Kilder: Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

Figur 6: Støtte som andel av omsetning i 2019 for foretak som har mottatt støtte, etter type støtteordning. Prosent



Kilder: Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

Til tross for at det er mange foretak som har mottatt kontantstøtte, er utdelingsbeløpene betydelig konsentrert. De 1 prosent (362 foretak) med størst tildeling har mottatt 50 prosent av kontantstøtten. Lønnskompensasjonsordningen er noe mindre konsentrert. Der står de 1 prosent (611 foretak) største mottakerne for 31 prosent av det totale utdelingsbeløpet. Tabell 2 i vedlegget viser de ti største mottakerne innen hver kategori av ordninger.

4 Tegn til at levedyktige foretak får relativt mer støtte enn ikke-levedyktige foretak

En mulig bekymring er at støtteordningene bidrar til å holde ikke-levedyktige foretak kunstig i live. Vi finner at det trolig ikke er en uforholdsmessig høy andel av ikke-levedyktige selskaper som har mottatt støtte gjennom pandemien. Vi bruker laveste kredittvurdering, C, ved utgangen av 2019 som en indikator på at foretaket ikke var levedyktig ved starten av koronapandemien, og ser på tildelinger til slike foretak gjennom kontantstøtte- og lønnskompensasjonsordningen.[6] 3,8 prosent (301 millioner kroner) av kontantstøtten og 4,0 prosent (294 millioner kroner) av lønnskompensasjonen er gitt til foretak som hadde kredittvurdering C før starten av pandemien. Enkle logit-estimeringer for hver ordning, hvor vi kontrollerer for næringsgrupper, viser i hovedsak at det ikke er større sannsynlighet for ikke-levedyktige selskaper å få støtte sammenlignet med levedyktige selskaper, se vedlegg for regresjonsresultater fra estimeringene. I enkelte næringer er det signifikant lavere sannsynlighet for å motta støtte dersom foretaket har kredittvurdering C, se figur 7.[7] I andre næringer er det ikke-signifikante forskjeller.

Resultatene er tydeligst for kontantstøtteordningen. Det kan skyldes at det var krav om at skatter, avgifter og forskuddstrekk som forfalt før utgangen av februar i 2020, skulle være betalt for å kunne motta kontantstøtte.

For lønnskompensasjonsordningen er det i de hardest rammede næringene og varehandel noe lavere sannsynlighet eller ikke-signifikante forskjeller for at foretak med kredittvurdering C har mottatt lønnskompensasjon. For resten av næringene som helhet er det imidlertid noe økt sannsynlighet for å ha mottatt lønnskompensasjon for foretak med kredittvurdering C.

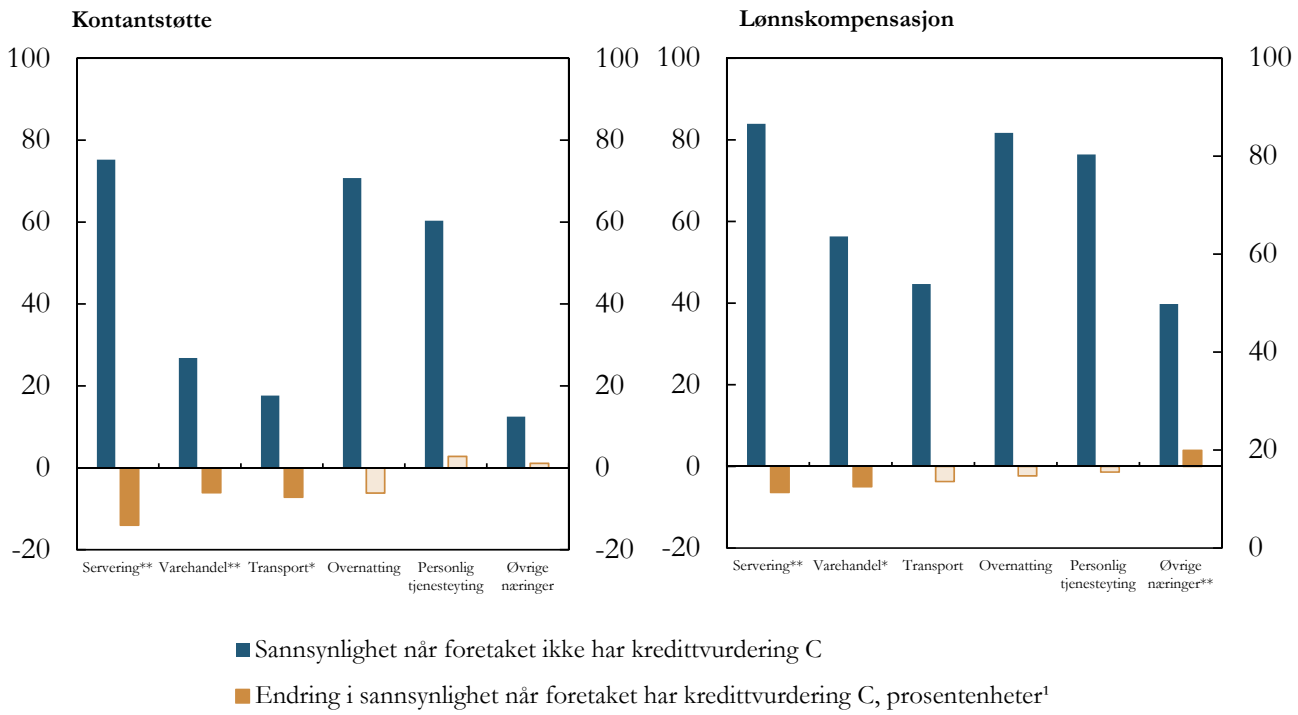
Gruppert etter næring er resultatene for begge ordninger sterkest for serveringsvirksomhet. Det er en næring med lave marginer, og næringen har den høyeste andelen av foretak med kredittvurdering C av alle næringer. Innen serveringsvirksomhet har foretak med kredittvurdering C en signifikant og klart lavere sannsynlighet for å ha mottatt støtte.[8]

[6] Disse ordningene er mest interessante i denne sammenheng fordi de er begge tilskuddsordninger, og ikke låneordninger. Dessuten er kontantstøtte- og lønnkompensasjonsordningen i stor grad automatiserte ordninger, mens tilskuddsordningene fra Innovasjon Norge i stor grad er basert på individuelle vurderinger.

[7] For å bedre skille ut signifikante og ikke-signifikante resultater har vi valgt en litt annen næringsfordeling i denne delen av analysen.

[8] Merk at vi ikke har grunnlag for å teste om støtte er utbetalt til foretak som ikke oppfyller kravene i ordningene. Et annet spørsmål er om støtte var nødvendig for at foretaket skulle unngå konkurs, også det er vanskelig å si noe om før vi får regnskapene for 2020.

Figur 7: Sannsynlighet for å motta kontantstøtte. Foretak med omsetning over 1,5 mill. kr. i 2019 og sannsynlighet for å motta lønnskompensasjon. Foretak med mer enn 4 ansatte. Prosent



1) * indikerer signifikansnivå under 5%, ** indikerer signifikansnivå under 1%. Lyse stolper indikerer ikke-signifikante forskjeller.
Kilder: Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

5 Utfordringer ved utfasing av støttetiltak

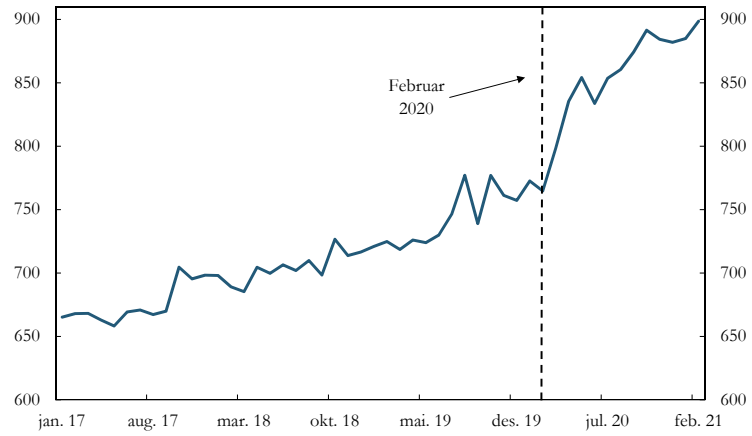
Likviditeten i foretakssektoren som helhet har økt markert gjennom pandemien, se figur 8. Det kan ha flere årsaker. De ulike støtteordningene har bidratt betydelig til bedre likviditet. I tillegg har en del foretak hatt avdragsfrihet på sine lån i en periode, nytt godt av lavere utlånsrente, og en del har også hatt lavere kostnader knyttet til for eksempel lønn og reisevirksomhet. Mange foretak har dessuten hatt god omsetning gjennom fjoråret.

Det har vært uttrykt bekymring fra bedriftseiere og politikere om at konkursene vil begynne å tilta dersom tiltakene blir avviklet før økonomien igjen har tatt seg opp og effektene av pandemien er markert dempet. Så langt har myndighetene imøtekommet dette med å forlenge flere av tiltakene ut juni 2021.[9] Det kan være grunn til å knytte særlig bekymring til foretak som har benyttet ordningen for utsettelse av innbetaling av skatter og avgifter, og dermed har bygget

[9] Stimulerings- og kompensasjonsordningen for ordningen for kultur, frivillighet og idrett er forlenget til 1. september 2021, se for øvrig Regjeringen (2021).

opp gjeld til skattemyndighetene. I normale tider er krav fra Skatteetaten en av de viktigste årsakene til konkurs. Ifølge rapporter i pressen utgjør skattegjelden om lag 5 milliarder kroner ved utgangen av februar 2021. Vi har imidlertid ikke tilgang til næringsfordelte tall for denne skattegjelden.

Figur 8: Næringsmarkedets bankinnskudd i den norske banksektoren. Milliarder kroner



Kilde: Norges Bank

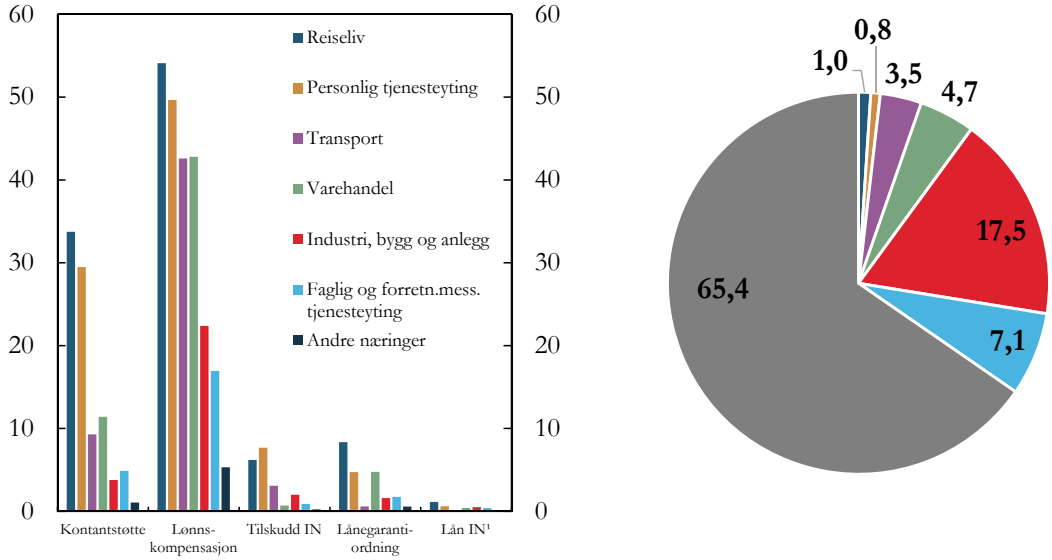
6 Bankenes utlån til foretak som har mottatt støtte

Tildelinger fra støtteordningene kan bidra til bedre gjeldsbetjeningsevne for de bankkundene som er hardt rammet. Vi har koblet informasjonen fra støtteordningene med data for de elleve største bankenes låneengasjementer ved utgangen av 2019. Vi ser kun på utlån til norske ikke-finansielle foretak. I den norske banksektoren som helhet utgjør utlån til norske ikke-finansielle foretak om lag 25 prosent av totale utlån. Samlet sett tyder resultatene våre på at om lag 15 prosent av disse utlånene er til foretak som har mottatt støtte fra minst en av ordningene vi ser på.

Vi finner at bankenes utlån til reiseliv i størst grad er dekket av støtteordningene, se figur 9. Over 30 prosent av utlånsvolumet til reiseliv er til foretak som har mottatt kontantstøtte For lønnskompensasjon er andelen over 50 prosent. Det er også høy dekning innen personlig tjenesteyting, transport og varehandel. Ordningene er derfor viktige for tapsrisikoen i denne delen av porteføljen, i alle fall på kort sikt.[10] Men disse næringene står bare for om lag 10 prosent av bankenes utlån til norske ikke-finansielle foretak, se figur 9.

[10]For en drøfting av tapsrisiko i bankene under pandemien, se Hjelseth med fl. (2020).

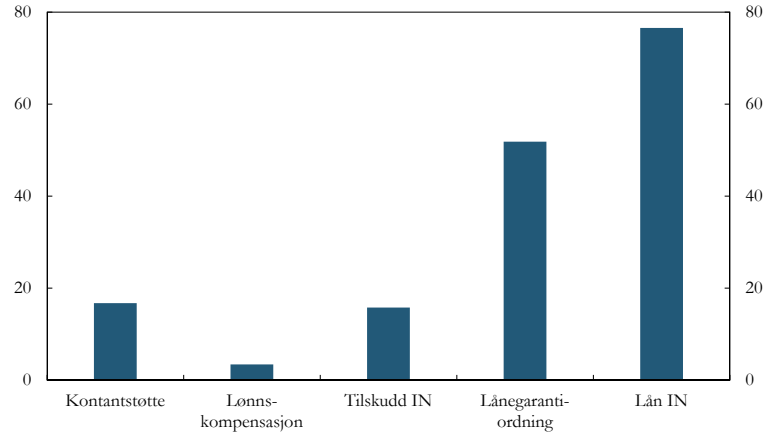
Figur 9: Utlån til foretak som har mottatt støtte. Som andel av totale utlån til næringen per 31. desember 2019 (venstre figur) og utlån til ulike næringer som andel av totale utlån til norske ikke-finansielle foretak per 31. desember 2019 (høyre figur). Prosent



1) Lave andeler skyldes at risikolån skal gis til foretak som ikke får dekket sitt finansieringsbehov i markedet og derfor normalt sett til foretak som ikke har banklån.
Kilder: GIEK, Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

Vi ser fra figur 9 at det er en langt større andel av utlånsvolumet i de ulike næringene som dekkes av ordningene for kontantstøtte og lønnskompensasjon enn de andre ordningene. Figur 10 viser hvor mye de ulike mottatte støttebeløpene utgjør i forhold til lån som foretakene som mottok støtte hadde ved utgangen av 2019. Lønnskompensasjonen, som er stor i samlet omfang, men spredt utover mange selskaper, utgjør minst, mens låneordningene, som er mer konsentrert, utgjør en betydelig andel. Merk at formålet med risikolånene fra Innovasjon Norge er å gi lån til foretak med stort potensial, men som ikke får dekket sitt finansieringsbehov i markedet. Derfor utgjør låneordningene i Innovasjon Norge svært lave andeler av bankenes utlån (Figur 9), men en høy andel av utlånene til de foretakene som har fått støtte under denne ordningen (Figur 10).

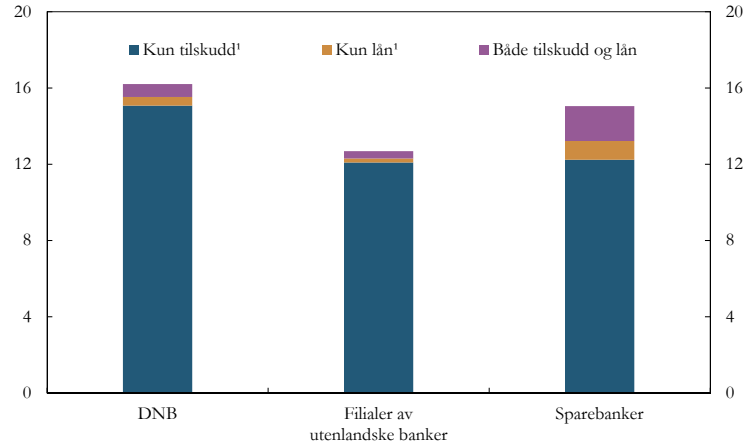
Figur 10: Støtte som andel av eksisterende utlån per 31. desember 2019 til foretak som har mottatt støtte i hver støtteordning. Prosent



Kilder: GIEK, Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

DNB har en noe større andel utlån til foretak som har fått tilskudd enn de regionale sparebankene og filialer av utenlandske banker, se figur 11. Det er imidlertid sparebankene som har høyest andel utlån til foretak som har mottatt støtte fra låneordningene. Sparebankene har lånt ut klart mest gjennom lånegarantiordningen sett i forhold til samlet utlånsvolum.

Figur 11: Utlån til foretak som har mottatt støtte fordelt på bankgrupper. Som andel av totale utlån til foretak per 31. desember 2019. Prosent



1) Kun tilskudd (lån): utlån til foretak som har mottatt støtte fra minst én tilskuddsordning (låneordning).
Kilder: GIEK, Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges Bank

6.1 Bankene har særlig tatt tapsavsetninger på oljeservice

Bankene kom inn i pandemien med god inntjening og høy kapitaldekning. I 2020 tok imidlertid bankene de høyeste tapsavsetningene på nesten 30 år. Disse nedskrivningene var i stor grad knyttet til økte tapsforventninger på utlån til foretak innenfor oljeservice. Etter oljeprisfallet

i 2014 fikk oljeservicenæringen store utfordringer som fortsatt sto uløste ved inngangen til pandemien. Håpet om forbedring i denne næringen var knyttet til at oljeinvesteringene igjen skulle ta seg opp. Med oljeprisfallet som kom med koronapandemien, ble sannsynligheten for en slik investeringsvekst skjøvet ut i tid. Mange banker valgte å øke nedskrivningene på disse utlånene. Vi anslår at over 2/3 av samlede avsetninger på foretakslån i 2020 var relatert til denne næringen.

Også bedrifter innenfor oljeservice har fått noe støtte under de ulike tiltaksordningene. I tillegg vedtok Stortinget en ordning for å gi oljeselskapene insentiv til å fremskynde investeringer på norsk sokkel, som har bidratt til å holde oljeinvesteringene oppe. Den underliggende sårbarheten i næringen og usikkerheten rundt utviklingen i oljeprisen kan likevel ha gjort det hensiktsmessig å ta tap i denne situasjonen. Tapene kunne trolig blitt enda høyere dersom myndighetene ikke hadde iverksatt tiltak.

Om lag 35–40 prosent av bankenes samlede foretakslån er knyttet til næringseiendom. Dette er lån med forholdsvis lave risikovekter og lave renter i normale tider. Typiske bankkriser kjennetegnes imidlertid av store tap på disse utlånene.[11]

Næringseiendom har i liten grad mottatt direkte støtte fra ordningene. Støtteordningene må likevel antas å ha hatt en stabiliserende effekt for denne næringen. Flere store leietakere har mottatt betydelige støttebeløp gjennom det siste året. Det har bidratt til at de har kunnet dekke faste utgifter, som husleie. Tiltakene har også holdt konkursratene nede, noe som sikrer at flere foretak opprettholder sine leiekontrakter. Uten bidrag fra slik støtte, må vi anta at flere næringseiendomsselskaper ville kunne ha fått betalingsproblemer.

7 Konklusjon

Under koronapandemien har myndighetene innført omfattende støttetiltak til næringslivet. Vi har gjennomgått ordningene og hvordan pengene har blitt delt ut over tid og fordelt mellom næringer. I hovedsak synes støtteordningene å ha truffet de næringene man kunne forvente ble hardest rammet av pandemien. Våre analyser tyder på at foretak som var svake ved inngangen til krisen, i mindre grad har fått støtte enn andre foretak.

[11] Se Kragh-Sørensen og Solheim (2014).

Så langt har ikke pandemien ført til en bankkrise. Støttetiltakene har bidratt til dette. Om lag 15 prosent av bankenes utlån til foretak er i foretak som har fått støtte under ordningene. Uten slike overføringer er det grunn til å tro at mange banker enten hadde måttet gi større likviditetslån eller måttet akseptere gjeldsnedskrivinger for å sikre seg mot tap. Dessuten er det grunn til å tro at ordningene har bidratt til at mange kunder har kunnet betale faste utgifter som husleie – som igjen har redusert sårbarheten på lån til næringseiendom som i liten grad har mottatt direkte overføringer.

Referanser

Brønnøysundregistrene (2021): "Innsyn i tildelinger av tilskudd fra kompensasjonsordningen for næringslivet," https://data.brreg.no/kompensasjonsordning/innsyn.

Felles datakatalog (2020): "Næringspolitiske virkemidler," https://data.norge.no/datasets/ad32a4cf-f463-38e1-b843-2b0bd1836756.

Finanstilsynet (2021): "Engasjementsrapportering (KRT-1115))," Online https://www.finanstilsynet.no/rapportering/fellesrapporteringer/sebra-rapportering/?parent=1959.

GIEK (2021): "Innsyn i bruk av lånegarantiordningen," https://www.giek.no/garantiene/innsyn-i-bruk-av-lanegarantiordningen.

Hjelseth, I. N., E. A. Saxegaard, H. Solheim, og B. H. Vatne (2020): "Anslag på bankenes tap på utlån til ikke-finansielle foretak," *Staff Memo, Norges Bank*, 10/2020, https://hdl.handle.net/11250/2711091.

Kragh-Sørensen, K. og H. Solheim (2014): "Hva taper bankene penger på under kriser?" *Staff Memo, Norges Bank*, 3/2014, http://hdl.handle.net/11250/2506916.

Norges Bank (2020): "Finansiell stabilitet 2020: sårbarhet og risiko," Online https://hdl.handle.net/11250/2717125.

Regjeringen (2021): "Nye økonomiske tiltak i møte med pandemien," https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-okonomiske-tiltak-i-mote-med-pandemien/id2830545/.

Skatteetaten (2021): "Innsyn i vedtak om tildelt tilskudd," https://www.skatteetaten.no/kompensasjonsordning/innsyn.

Vedlegg

Tabell 2: Oversikt over de ti foretakene med høyest mottatt støttebeløp i de ulike kategoriene av støtteordninger. Basert på informasjon tilgjengelig per 15. mars 2021

Kontantstøtte			
Org.nr	**Navn**	**Næring**	**Millioner kroner**
953149117	Scandic Hotels AS	Reiseliv	335
974526689	Hurtigruten Pluss AS	Transport	321
960563085	PGS Geophysical AS	Andre (geologiske undersøkelser)	284
910310895	Fjord Line AS	Transport	269
982410614	Strawberry Group AS	Andre (næringseiendom)	202
991779493	Color Line Transport AS	Transport	155
931531018	Radisson Hotels Norway AS	Reiseliv	99
892625522	SATS Norway AS	Personlig tjenesteyting	80
948181150	Radisson Blu Plaza Hotel	Varehandel	75
887209812	Travel Retail Norway AS	Varehandel	64
Kilder: Brønnøysundsregistrene og Skatteetaten		**SUM**	**1884**
		Andel av ordning	21 %

Lønnskompensasjon			
Org.nr	**Navn**	**Næring**	**Millioner kroner**
953149117	Scandic Hotels AS	Reiseliv	74
914791723	ISS Facility Services AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	46
991779434	Color Line Crew AS	Transport	45
985979456	Hurtigruten Sjø AS	Transport	45
961510740	SAS Denmark-Norway-Sweden	Transport	39
996086321	Ventor Construction AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	27
912056228	SAS Ground Handling Norway A	Transport	26
887209812	Travel Retail Norway AS	Varehandel	25
912618900	H&M Hennes & Mauritz AS	Varehandel	25
935333156	Adecco Norge AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	23
Kilder: Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet		**SUM**	**375**
		Andel av ordning	5 %

Tilskudd Innovasjon Norge			
Org.nr	**Navn**	**Næring**	**Millioner kroner**
991457429	Norsk Titanium AS	Industri	35
915108598	Ably Medical AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	27
916981880	Kongsberg Digital AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	24
913915062	Aker Biomarine AS	Andre (hav- og kystfiske)	22
970028935	Geno SA	Andre (tjenester tilkn. husdyrhold)	21
915596711	Akvafresh AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	19
993467049	Oslo Universitetssykehus HF	Andre (sykehustjenester)	15
989750186	Elliptic Laboratories AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	15
897757222	4Human HRM AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	15
915666450	Blueye Robotics AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	15
Kilder: Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet		**SUM**	**208**
		Andel av ordning	7 %

Lån Innovasjon Norge			
Org.nr	**Navn**	**Næring**	**Millioner kroner**
915894151	Ving Norge AS	Reiseliv	102
978706843	Talgø Møretre AS	Industri	62
996638812	Arctic Nutrition AS	Industri	50
979397720	Nordnes AS	Andre (hav- og kystfiske)	30
966681454	Escape Travel AS	Reiseliv	29
995475383	Documaster AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	28
914542928	Arba Follum AS (fusjonert)	Industri	25
913514874	Disruptive Technologies Research AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	25
916752628	Xplora Technologies AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	25
918075070	Hjelvik Matfisk	Andre (produksjon av matfisk)	25
Kilder: Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet		**SUM**	**401**
		Andel av ordning	13 %

Lånegarantiordningen			
Org.nr	**Navn**	**Næring**	**Millioner kroner**
910310895	Fjord Line AS	Transport	135
974526689	Hurtigruten Pluss AS	Transport	117
937270062	Norsk Gjenvinning AS	Andre (innsamling av avfall)	108
924542292	Drammen Bilutleie AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	108
890832482	Seadream AS	Andre (næringseiendom)	94
923957413	Fjordlaks AS	Industri	90
920165931	Kristiansand Dyrepark AS	Andre (drift av bot. og zoolog. hager)	90
912536270	More Holdco Giba AS	Varehandel	90
935487242	Q-Free ASA	Faglig og forretningsmessig tj.yting	74
984414307	Gumpens Auto AS	Varehandel	72
Kilder: Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet		**SUM**	**978**
		Andel av ordning	9 %

Samlet alle ordninger			
Org.nr	**Navn**	**Næring**	**Millioner kroner**
974526689	Hurtigruten Pluss AS	Transport	443
953149117	Scandic Hotels AS	Reiseliv	409
910310895	Fjord Line AS	Transport	406
960563085	PGS Geophysical AS	Andre (geologiske undersøkelser)	286
982410614	Strawberry Group AS	Andre (næringseiendom)	202
991779493	Color Line Transport AS	Transport	156
931531018	Radisson Hotels Norway AS	Reiseliv	115
937270062	Norsk Gjenvinning AS	Andre (innsamling av avfall)	112
915894151	Ving Norge AS	Reiseliv	111
924542292	Drammen Bilutleie AS	Faglig og forretningsmessig tj.yting	109
Kilder: Brønnøysundsregistrene, Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet og Skatteetaten		**SUM**	**2349**
		Andel av ordning	7 %

Logit-modeller for estimering av sannsynlighet for å motta støtte

Vi estimerer to logit-modeller for sannsynligheten, p, for at et foretak får støtte, S, hvor S=kontantstøtte eller lønnskompensasjon. Begge logit-modeller er gitt ved:

$$\ln(p^S/(1-p^S)) = \beta_1^S n + \beta_2^S (n * c) + \mu^S \tag{1}$$

hvor n er en kategorivariabel som indikerer næring («Øvrige næringer» er referansekategori i regresjonsresultatene), $n * c$ er et interaksjonsledd mellom næring og kredittvurdering C (regresjonsresultatene viser koeffisienter for når foretaket har kredittvurdering C), og μ er konstantleddet.

Regresjonsresultater Kontantstøtte

Logistic regression	Antall observasjoner	=	92,165
	Wald chi2(11)	=	13883.55
	Prob > chi2	=	0.0000
Log pseudolikelihood = -43014.906	Pseudo R2	=	0.1557
(Std. Err. adjusted for 92,165 clusters in Fnr)			

p(kontantstøtte)	Coef.	Robust Std. Err.	z	$P > \|z\|$	(95% Conf.	Interval)
Næring						
Overnatting	2.83	0.05	52.67	0.000	2.73	2.94
Pers. tj.yting	2.37	0.03	87.38	0.000	2.31	2.42
Transport	0.41	0.04	9.16	0.000	0.32	0.49
Varehandel	0.94	0.02	45.79	0.000	0.90	0.98
Servering	3.06	0.04	77.83	0.000	2.98	3.14
Næring*Kredittvurdering C						
Øvrige næringer*C	0.10	0.07	1.31	0.190	-0.05	0.24
Overnatting*C	-0.28	0.24	-1.17	0.241	-0.75	0.19
Pers. tj.yting*C	0.12	0.15	0.78	0.434	-0.18	0.41
Transport*C	-0.61	0.26	-2.34	0.019	-1.12	0.10
Varehandel*C	-0.34	0.08	-3.98	0.000	-0.50	0.17
Servering*C	-0.65	0.10	-6.44	0.000	-0.85	0.45
Konstantledd	-1.95	0.01	-144.99	0.000	-1.98	-1.92

Regresjonsresultater Lønnskompensasjon

Logistic regression	Antall observasjoner	=	67,147
	Wald chi2(11)	=	5108.67
	Prob > chi2	=	0.0000
Log pseudolikelihood = -43497.392	Pseudo R2	=	0.0653
(Std. Err. adjusted for 67,147 clusters in Fnr)			

p(lønnskompensasjon)	Coef.	Robust Std. Err.	z	$P > \|z\|$	(95% Conf.	Interval)
Næring						
Overnatting	1.91	0.07	27.30	0.000	1.77	2.05
Pers. tj.yting	1.59	0.04	44.84	0.000	1.52	1.66
Transport	0.20	0.04	5.21	0.000	0.13	0.28
Varehandel	0.67	0.02	34.71	0.000	0.63	0.71
Servering	2.01	0.04	46.76	0.000	1.98	2.15
Næring*Kredittvurdering C						
Øvrige næringer*C	0.16	0.06	1.87	0.005	-0.05	0.27
Overnatting*C	-0.15	0.32	-0.47	0.642	-0.77	0.48
Pers. tj.yting *C	-0.08	0.18	0.03	0.679	-0.44	0.28
Transport*C	-0.15	0.18	-1.94	0.411	-0.51	0.21
Varehandel*C	-0.20	0.08	-2.37	0.013	-0.36	-0.04
Servering*C	-0.41	0.12	-6.51	0.000	-0.64	-0.18
Konstantledd	-0.42	0.01	-38.08	0.000	-0.44	-0.39