



Beretning til Statsrevisorerne om
effekten af erhvervsfremme-
indsatsen på innovations- og
iværksætterområdet

Juni
2008

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	5
	C. Metode.....	7
III.	Ministeriernes arbejde med effekt på innovations- og iværksætterområdet	8
	A. Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejde med effektundersøgelser	8
	B. Effektundersøgelse af Vækstkaution	12
	C. Fødevarerministeriets arbejde med effektundersøgelser.....	15
	D. Effektundersøgelse af Innovationsloven	19
IV.	Styringsgrundlag for Vækstkaution og Innovationsloven	21
	A. Økonomi- og Erhvervsministeriets styringsgrundlag for Vækstkaution.....	21
	B. Fødevarerministeriets styringsgrundlag for Innovationsloven.....	23
V.	Anbefalinger til ministeriernes fremadrettede arbejde med effektundersøgelser.....	25
	Bilag 1. Effektundersøgelse af Vækstkaution	29

BERETNING OM EFFEKTEN AF ERHVERVSFREMMEINDSATSEN PÅ
INNOVATIONS- OG IVÆRKSÆTTEROMRÅDET

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning omhandler Økonomi- og Erhvervsministeriets og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) arbejde med at tilvejebringe viden om effekten af erhvervsfremmeindsatsen på innovations- og iværksætterområdet. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i august 2007.

2. Erhvervsfremmeområdet omfatter ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007" ca. 160 erhvervsfremmeordninger fordelt på 9 ministerier. Udgifterne til erhvervsfremme er i redegørelsen opgjort til 21,5 mia. kr. i 2007, heraf 9 mia. kr. til direkte ordninger, dvs. ordninger, som findes på finansloven. De resterende 12,5 mia. kr. dækker over skatteudgifter. Ordningernes økonomiske væsentlighed stiller krav til, at det løbende vurderes, om formålet med ordningerne opnås, og om de har den ønskede effekt.

3. En vurdering af ordningerne kræver, at der er viden om effekten af ordningerne. Kendskabet til ordningernes effekter kan anvendes fremadrettet til at justere ordningerne og bidrage til en mere effektiv udformning af den offentlige erhvervsfremmeindsats. Derudover bør der opstilles et styringsgrundlag for ordningerne, som muliggør løbende vurdering af, om ordningerne har de ønskede effekter.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet har arbejdet målrettet med at tilvejebringe viden om effekten af erhvervsfremmeordningerne på innovations- og iværksætterområdet.

Undersøgelsens formål er opdelt i 2 delformål:

- Har ministerierne arbejdet med effektundersøgelser af deres erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet?
- Har ministerierne etableret et styringsgrundlag, som muliggør en vurdering af, om erhvervsfremmeordningerne Vækstkaution og Innovationsloven har de ønskede effekter?

For at supplere Økonomi- og Erhvervsministeriets effektundersøgelse af erhvervsfremmeordningen Vækstkaution samt kvalificere Rigsrevisionens anbefalinger til ministeriernes arbejde med effektundersøgelser er der gennemført en effektundersøgelse af Vækstkaution. Rigsrevisionen har gennemført effektundersøgelsen i samarbejde med Danmarks Statistik.

Rigsrevisionen har derudover udarbejdet en række anbefalinger til, hvordan Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet kan styrke deres arbejde med effektundersøgelser.

Innovations- og iværksætterområdet
Økonomi- og Erhvervsministeriet har 6 ordninger på innovationsområdet og 9 ordninger på iværksætterområdet. Ministeriets samlede bevilling i 2007 var 355,8 mio. kr. på de 2 områder.

Fødevareministeriet har 9 ordninger på innovationsområdet og 2 ordninger på iværksætterområdet. Ministeriets samlede bevilling i 2007 var 454,2 mio. kr. på de 2 områder.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Udviklingen gennem de senere år går i retning af et øget fokus på behovet for at skabe mere viden om resultaterne og effekterne af den offentlige indsats. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvordan Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet har arbejdet med at tilvejebringe viden om effekten af ministeriernes erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet har taget en række hensigtsmæssige initiativer i deres arbejde med at vurdere effekten af deres erhvervsfremmeordninger, men bør fremover arbejde mere målrettet med at tilvejebringe viden om effekten af ministeriernes erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet.

Rigsrevisionen har med udgangspunkt i undersøgelsens resultater udarbejdet anbefalinger til, hvordan både Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet kan styrke deres arbejde med effektundersøgelser, herunder foretage en mere systematisk udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse, opstille klare effektmål og løbende tilvejebringe data, der understøtter vurderingen af disse mål.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet har arbejdet med effektundersøgelser af deres erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet. Ministerierne kan dog arbejde mere systematisk med effektundersøgelse, herunder opstille klare kriterier for udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse og sikre et bedre datagrundlag til brug for disse undersøgelser.

Økonomi- og Erhvervsministeriet

- Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet retningslinjer, der fremadrettet kan bidrage til at sikre en fælles ramme for udarbejdelse af effektundersøgelser. Retningslinjerne bør imidlertid udvides til at omfatte, hvilke metoder der med fordel kan anvendes og konsekvenserne af de metodiske valg for anvendelse af effektundersøgelsens konklusioner. Endvidere bør det sikres, at det i forbindelse med etablering af nye ordninger eller justering af eksisterende ordninger vurderes, om og i givet fald hvordan ordningerne kan effektundersøges.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet har gennemført en række effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet, som er baseret på forskellige metoder. Rigsrevisionen finder det som udgangspunkt positivt, at ministeriet har anvendt en række forskellige metoder, men skal samtidig gøre opmærksom på, at anvendeligheden af undersøgelsesresultater er afhængig af den valgte metode.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet kan med fordel opstille kriterier for udvælgelse af erhvervsfremmeordninger til effektundersøgelse, der præciserer, hvad der ligger til grund for udvælgelsen af de erhvervsfremmeordninger, der skal effektundersøges. Kriterierne kan indeholde overvejelser omkring, hvornår det er muligt at undersøge ordningens effekter, ordningens økonomiske væsentlighed mv.

- De gennemførte effektundersøgelser af erhvervsfremmeordningen Vækstkaution viser en positiv udvikling i beskæftigelse og omsætning blandt tilsagnsvirksomhederne sammenlignet med en referencegruppe. Datagrundlaget for undersøgelserne muliggør imidlertid ikke, at der kan ses bort fra andre væsentlige faktorer, der ligeledes kan påvirke beskæftigelses- og omsætningsudviklingen i henholdsvis tilsagns- og referencegruppen, herunder fx ejerforhold, branche eller ledelsens kompetence. Den positive udvikling kan derfor skyldes andre forhold end tilsagnet om Vækstkaution.

Fødevareministeriet

- Fødevareministeriet er i gang med at udarbejde retningslinjer for effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet. Retningslinjerne bør imidlertid udvides til at omfatte, hvilke metoder der med fordel kan anvendes og konsekvenserne af de metodiske valg for anvendelsen af effektundersøgelsens konklusioner. Endvidere bør det sikres, at det i forbindelse med etablering af nye ordninger eller justering af eksisterende ordninger vurderes, om og i givet fald hvordan ordningerne kan effektundersøges.
- Fødevareministeriet har udarbejdet en række effektundersøgelser af deres erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet, som er baseret på forskellige metoder. Rigsrevisionen finder det som udgangspunkt positivt, at ministeriet har anvendt en række forskellige metoder, men skal samtidig gøre opmærksom på, at anvendeligheden af undersøgelsesresultater er afhængig af den valgte metode.
- De ordninger, hvor Fødevareministeriet har foretaget effektundersøgelser, er udvalgt med udgangspunkt i økonomisk væsentlighed. Ministeriet kan med fordel inddrage yderligere kriterier ved udvælgelsen, herunder overvejelser om resurseforbruget forbundet med effektundersøgelser set i relation til tilskuddet eller ydelsens omfang og løbetid mv.
- Der er gennemført 2 effektundersøgelser af Innovationsloven. Den ene undersøgelse konkluderer, at Innovationsloven har en positiv betydning for innovationsniveauet hos de støttede virksomheder. Metodevalget betyder dog, at resultaterne fra undersøgelsen har begrænset anvendelighed. Den anden undersøgelse vedrører enkeltvirksomhedsprojekter under Innovationsloven, som udgør omkring 20 % af Innovationslovens aktiviteter. Undersøgelsen konkluderer, at der på baggrund af analysens resultater ikke kan påvises en mere positiv udvikling for de støttede virksomheder sammenlignet med en referencegruppe.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret et styringsgrundlag for Vækstkaution, herunder opstillet mål for ordningen. Fødevareministeriet har delvist etableret et styringsgrundlag for Innovationsloven, men bør opstille mål for ordningen. Begge ministerier bør endvidere styrke styringsgrundlagene ved også at opstille effektmål for ordningerne. Dette vil kunne bidrage til at kvalificere den løbende vurdering af, om ordningerne har de ønskede effekter.

Økonomi- og Erhvervsministeriet

- Vækstfonden styrer Vækstkaution med udgangspunkt i 3 mål om henholdsvis kautionsvolumen, økonomisk balance og dødvægtstab. Der er imidlertid behov for en præcisering af målet for dødvægtstab, herunder hvornår dødvægtstabets omfang er tilfredsstillende. Herudover kan der opstilles effektmål for ordningen, fx mål for udvikling i omsætning og beskæftigelse for de støttede virksomheder.

- Der er opstillet procedurer for, hvordan der skal følges op på ordningens mål om kautionsvolumen. Det er uklart, hvordan ministeriet følger op på de 2 øvrige mål. Da målene er sidestillede, bør Vækstfonden afrapportere samlet til Økonomi- og Erhvervsministeriet på alle 3 mål.

Fødevareministeriet

- Fødevareministeriet har delvist etableret et styringsgrundlag for Innovationsloven, herunder opstillet målsætninger for ordningen. Ministeriet har dog ikke opstillet mål for ordningen. Fødevareministeriet bør opstille mål for ordningen, herunder også effektmål.
- Fødevareministeriet følger løbende op på anvendelsen og fordelingen af bevillingen til Innovationsloven. Den løbende opfølgning giver dog ikke i tilstrækkelig grad et dækkende billede af, om ordningen lever op til sit formål, hvilket skyldes, at der ikke er opstillet mål for ordningen.

Rigsrevisionens anbefalinger til arbejdet med effektundersøgelser

Rigsrevisionen anbefaler, at Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet:

- Opstiller kriterier for, hvilke ordninger der bør effektundersøges. Mulige kriterier kunne fx være økonomisk væsentlighed, hvornår det er muligt at undersøge ordningernes effekter samt resurseforbruget forbundet med effektundersøgelser set i relation til tilskuddet eller ydelsens omfang og løbetid.
- Opstiller effektmål, der angiver, hvilke parametre der skal måles på, og hvad der skal til, for at der er tale om en tilfredsstillende effekt.
- Løbende tilvejebringer data, som kan belyse ordningernes effekt. På den måde sikres det, at ministerierne har det nødvendige datagrundlag til at understøtte gennemførelsen af effektundersøgelser.
- Vurderer behovet og mulighederne for etablering af en referencegruppe i forbindelse med gennemførelsen af effektundersøgelser. Etablering af en referencegruppe gør det muligt at sammenholde udviklingen i målgruppen med udviklingen i en sammenlignelig gruppe, der ikke er berørt af ordningens aktiviteter, og dermed vurdere, om ordningen har den ønskede effekt.
- Vurderer anvendeligheden af effektundersøgelsernes resultater, herunder hvilke forbehold det er nødvendigt at tage.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Udviklingen gennem de senere år går i retning af et øget fokus på behovet for at skabe mere viden om resultaterne og effekterne af den offentlige indsats. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvordan Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet har arbejdet med at tilvejebringe viden om effekten af erhvervsfremmeindsatsen på innovations- og iværksætterområdet.

6. Erhvervsfremmeområdet omfatter ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007" ca. 160 erhvervsfremmeordninger fordelt på 9 ministerier. Udgifterne til erhvervsfremme er i redegørelsen opgjort til 21,5 mia. kr. i 2007, heraf 9 mia. kr. til direkte ordninger, dvs. ordninger, som findes på finansloven. De resterende 12,5 mia. kr. dækker over skatteudgifter. Ordningernes økonomiske væsentlighed stiller krav til, at det løbende vurderes, om formålet med ordningerne opnås, og om de har den ønskede effekt.

7. En vurdering af ordningerne kræver, at der er viden om effekten af ordningerne. Kendskabet til ordningernes effekter kan anvendes fremadrettet til at justere ordningerne og bidrage til en mere effektiv udformning af den offentlige erhvervsfremmeindsats. Derudover bør der opstilles et styringsgrundlag for ordningerne, som muliggør løbende vurdering af, om ordningerne har de ønskede effekter.

Effekt er den tilstand, der opnås gennem en indsats, umiddelbart efter indsatsen er gennemført (resultater), på lidt længere sigt (virkning på mellem-langt sigt) og på langt sigt (virkning).

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

8. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet har arbejdet målrettet med at tilvejebringe viden om effekten af erhvervsfremmeordningerne på innovations- og iværksætterområdet.

Undersøgelsens formål er opdelt i 2 delformål:

- Har ministerierne arbejdet med effektundersøgelser af deres erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet? (kap. III).
- Har ministerierne etableret et styringsgrundlag, som muliggør en vurdering af, om erhvervsfremmeordningerne Vækstkaution og Innovationsloven har de ønskede effekter? (kap. IV).

For at supplere Økonomi- og Erhvervsministeriets effektundersøgelse af erhvervsfremmeordningen Vækstkaution samt kvalificere Rigsrevisionens anbefalinger til ministeriernes arbejde med effektundersøgelser er der gennemført en effektundersøgelse af Vækstkaution. Rigsrevisionen har gennemført effektundersøgelsen i samarbejde med Danmarks Statistik.

Rigsrevisionen har derudover udarbejdet en række anbefalinger til, hvordan Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevareministeriet kan styrke deres arbejde med effektundersøgelser.

Afgrænsning

9. Der findes ikke én afgrænsning af erhvervsfremme, som er alment accepteret af alle de ministerier, der administrerer erhvervsfremmeordninger. Rigsrevisionen anvender i det følgende den afgrænsning af erhvervsfremmeordninger, som Økonomi- og Erhvervsministeriet har anvendt i "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007", jf. boks 1. Begreberne erhvervsfremme og erhvervsstøtte anvendes synonymt i beretningen.

BOKS 1. AFGRÆNSNING AF ERHVERVSFREMMEORDNINGER

Statslige ordninger, som Folketinget har indflydelse på, enten via finansloven eller anden lovgivning, hvorigennem der direkte eller indirekte overføres statslige midler til det private erhvervsliv, og hvorved modtagerne opnår en økonomisk fordel eller betaling for en vare, der ønskes fremmet af samfundsmæssige grunde. Ordningerne kan ligeledes omfatte støtte til erhvervsrelaterede udviklingsaktiviteter og forskning, der kan være til gavn for brede dele af erhvervslivet og samfundet.

10. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007" opdelt de ca. 160 erhvervsfremmeordninger i 9 formålscategorier: 1) branchestøtte, 2) eksportfremme, 3) forskning og udvikling samt innovation, 4) generel investeringsfremme, 5) små og mellemstore virksomheder samt iværksætteri, 6) regional udvikling, 7) energi- og miljøstøtte, 8) krisestøtte og 9) uddannelse og kompetence.

11. Inden for hver af de 9 formålscategorier anvendes forskellige støtteformer, fx vejledning, tilskud, lån/garantiordninger m.m., samtidig med at ordningerne bevillingsmæssigt spænder fra 1 mio. kr. til knap 1 mia. kr.

12. Rigsrevisionen har afgrænset undersøgelsen til at omfatte 2 formålscategorier: forskning og udvikling samt innovation (herefter *innovationsområdet*) og små og mellemstore virksomheder samt iværksætteri (herefter *iværksætterområdet*).

13. Tabel 1 viser ministerier med erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet, fordelt på antallet af ordninger og bevilling.

Tabel 1. Erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet i 2007

	Innovation		Iværksætteri ¹⁾		Bevilling i alt 2007 (Mio. kr.)
	Ordninger (Antal)	Bevilling på finansloven for 2007 (Mio. kr.)	Ordninger (Antal)	Bevilling på finansloven for 2007 (Mio. kr.)	
Økonomi- og Erhvervsministeriet	6	127,6	9	228,2	355,8
Udenrigsministeriet	-	-	1	16,1	16,1
Miljøministeriet	3	39,4	-	-	39,4
Fødevareministeriet	9	435,4	2	18,8	454,2
Transport- og Energiministeriet ²⁾	2	183,3	-	-	183,3
Videnskabsministeriet	8	1.683,5	2	26,1	1.709,6
I alt	28	2.469,2	14	289,2	2.758,4

¹⁾ Ordninger, som ligger under begge formålscategorier, er indeholdt i iværksætteri.

²⁾ Der er ikke i opgørelsen taget højde for ændringen i ressortfordelingen som følge af folketingsvalget den 13. november 2007.

Kilde: "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007" samt finansloven for 2007.

Det fremgår af tabel 1, at der er 6 ministerier, som administrerer erhvervsfremmeordninger inden for de 2 områder. Det fremgår endvidere, at den samlede bevilling inden for innovations- og iværksætterområdet er knap 2,8 mia. kr. i 2007.

14. Rigsrevisionen har afgrænset undersøgelsen til at omfatte Økonomi- og Erhvervsministeriets og Fødevarerministeriets erhvervsfremmeordninger, som har bevilling i 2007. Baggrunden herfor er, at disse 2 ministerier har den anden og tredje største samlede bevilling på innovations- og iværksætterområdet.

Videnskabsministeriet, der er det bevillingsmæssigt største ministerium på innovations- og iværksætterområdet, er ikke omfattet af denne undersøgelse. Det skyldes, at ministeriets innovationsindsats for nylig har været genstand for en større undersøgelse, jf. beretning nr. 14/05 om Videnskabsministeriets innovationsindsats. Beretningen viste bl.a., at Videnskabsministeriet i målfastsættelsen for innovationsindsatsen fokuserede på, om initiativerne var blevet gennemført som planlagt, og kun i begrænset omfang havde opstillet mål for, hvilken effekt initiativerne skal have. Beretningen blev fulgt op i et notat til Statsrevisorerne, hvor der stilles krav til, at ministeriet skulle opstille klare og målbare mål for effekterne af Videnskabsministeriets innovationsindsats, jf. notat vedrørende beretning om Videnskabsministeriets innovationsindsats, 2006.

15. Rigsrevisionen har udvalgt ordningen Vækstkaution under Økonomi- og Erhvervsministeriet og Innovationsloven under Fødevarerministeriet som genstand for nærmere undersøgelse i beretningens kap. III og IV.

Vækstkaution er en lånegarantiordning under iværksætterområdet. I perioden 2000-2007 er der ydet Vækstkaution på lån for i alt ca. 2,2 mia. kr. Derudover er der en årlig bevilling til Vækstkaution på knap 24 mio. kr. Innovationsloven er en tilskudsordning under innovationsområdet. Ordningens årlige bevilling er på ca. 130 mio. kr.

Erhvervsfremmeordningerne er udvalgt under hensyn til økonomisk væsentlighed, ordningernes forskellige virkemåde, og at begge ordninger tidligere har været genstand for en eller flere effektundersøgelser.

16. I kap. III, som indeholder en vurdering af ministeriernes arbejde med effektundersøgelser, er undersøgelsen tidsmæssigt afgrænset til ministeriernes arbejde med effektundersøgelser af erhvervsfremmeordninger tilbage til 2000. I kap. IV vurderes styringsgrundlaget for Innovationsloven og Vækstkaution med udgangspunkt i de nuværende styringsrelationer.

C. Metode

17. Undersøgelsen er baseret på interviews og gennemgang af foreliggende materiale om erhvervsfremmeindsatsen og -ordningerne, dvs. primært programdokumenter, strategipapirer, resultatkontrakter og andre interne notater vedrørende styring, samt gennemførte effektundersøgelser.

18. Rigsrevisionen har i samarbejde med Danmarks Statistik gennemført en effektundersøgelse af erhvervsfremmeordningen Vækstkaution. Effektundersøgelsen af Vækstkaution er foretaget med henblik på at tilvejebringe ny viden om effekterne, herunder hvordan virksomhederne, der har fået tilsagn om Vækstkaution, udvikler sig. Der henvises til bilag 1 for uddybning af undersøgelsens metode.

19. Anvendt Kommunal Forskning (AKF) har fungeret som faglig sparringspartner på metoder vedrørende effekt.

20. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Ministeriernes arbejde med effekt på innovations- og iværksætterområdet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet har arbejdet med effektundersøgelser af deres erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet. Ministerierne kan dog arbejde mere systematisk med effektundersøgelse, herunder opstille klare kriterier for udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse og sikre et bedre datagrundlag til brug for disse undersøgelser.

21. Rigsrevisionen har undersøgt, om Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet har arbejdet med effektundersøgelse, herunder om de har udarbejdet retningslinjer for, hvordan effektundersøgelserne kan gennemføres, og opstillet kriterier for udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået effektundersøgelserne af henholdsvis Vækstkaution og Innovationsloven for at vurdere, om effektundersøgelserne giver ministerierne viden om effekten af ordningerne.

A. Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejde med effektundersøgelser

22. Økonomi- og Erhvervsministeriets publikation "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007" indeholder bl.a. en opgørelse over de statslige erhvervsfremmeordninger. Redegørelsen indeholder desuden retningslinjer, som skal sikre en ensartet effektundersøgelse af de erhvervsfremmeordninger, der skal evalueres i de årlige redegørelser om erhvervsstøtte. Ifølge retningslinjerne bør der bl.a. foretages en vurdering af den enkelte ordnings effekt og afledte effekter. Retningslinjerne, som er vist i boks 2, er relativt brede, da de skal kunne anvendes på forskellige erhvervsfremmeordninger på de respektive ministerområder.

BOKS 2. RETNINGSLINJER FOR EFFEKTUNDERSØGELSER

Retningslinjerne for effektundersøgelser af erhvervsfremmeordninger bygger på en gennemgang af en række overvejelser, som bør indgå i en effektundersøgelse af en konkret ordning, herunder vurdering af ordningens effekt og afledte effekter. Det nedenstående uddrag fra redegørelsen er en uddybning af, hvilke spørgsmål der bør indgå i en vurdering af ordningens effekt og afledte effekter.

- Er der teoretiske argumenter for, at ordningen bidrager til at opfylde formålet?
- Kan det måles, at støtteordningen har en effekt på formålet?
- Er støtten efficient (dvs. størst virkning af mindst mulig indsats)?
- Kan der argumenteres for, at målet kan nås mere effektivt ved brug af alternative instrumenter?
- Ændres adfærden utilsigtet hos andre virksomheder som følge af støtteordningen?
- Påvirkes konkurrencen som konsekvens af støtten?
- Delvis vurdering: Er støtteordningen egnet til at opfylde formålet? Og har støtteordningen samlet set entydigt positive eller ingen afledte effekter?

Retningslinjerne indeholder også en række andre punkter, der kan indgå i en effektundersøgelse, herunder overordnet beskrivelse af ordningen, støtteordningens formål, markedsfejl og internationale rammevilkår.

23. Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet er det indtil videre ikke hensigten systematisk at indtænke retningslinjerne, når nye ordninger etableres eller eksisterende ordninger justeres på Økonomi- og Erhvervsministeriets område. Ministeriet har endvidere ikke taget stilling til, om og i givet fald hvordan retningslinjerne skal anvendes internt i ministeriet.

24. Skema 1 viser de ordninger, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der er gennemført effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet.

Skema 1. Økonomi- og Erhvervsministeriets gennemførte effektundersøgelser

Ordning og formål	Etableret	Bevilling (finansloven for 2007) (Mio. kr.)	Resultater af effektundersøgelserne	Metode
Vækstkautiøn Ordnningen er en lånegaranti-ordning for udlån til udviklingsaktiviteter i mindre virksomheder.	2000	23,6	Gennemført af Vækstfonden i 2005 Det konkluderes, at de virksomheder, som har modtaget Vækstkautiøn i 2000 og 2001 i gennemsnit har skabt en årlig vækst i antallet af ansatte på 22 %, mens en referencegruppe kun har opnået en vækst på 5 %. Gennemføres af Vækstfonden løbende Vækstfonden oplyser, at der hvert halve år gennemføres en imageundersøgelse blandt de pengeinstitutter, der har været involveret i ordningen. Af Vækstfondens seneste imageundersøgelse har pengeinstitutterne anført, at 14 % af lånene ville være blevet ydet uden Vækstkautiøn.	Registerundersøgelse med referencegruppe. Spørgeskemaundersøgelse.
Generelle aktiviteter rettet mod dansk iværksætterkultur Midlerne anvendes til initiativer til styrkelse af dansk iværksætterkultur rettet mod uddannelsessystemet.	2003	9,7	Det findes ikke én samlet effektundersøgelse Erhvervs- og Byggestyrelsen oplyser, at der udarbejdes periodiske rapporter over gennemførte aktiviteter. Det oplyses videre, at der i forbindelse med flere af de initiativer, der er givet støtte til, er gennemført evalueringer.	-
Kom-i-gang-lån Ordnningen er en lånegaranti-ordning for udlån til iværksættere og nystartede virksomheder.	2005	8,0	Gennemført af Vækstfonden i 2007 Det konkluderes, at de virksomheder, som har modtaget kom-i-gang-lån, har en signifikant højere overlevelsesrate end sammenlignelige virksomheder, som ikke har modtaget kom-i-gang-lån.	Spørgeskemaundersøgelse med referencegruppe.
Reserve til fremme af dansk design Der gives tilskud til Dansk Design Center med henblik på at udbrede kendskabet til brugen af design i erhvervslivet og professionalisere designererhvervet.	2006	13,1	Gennemført af analysebureauet Explora i 2005 I analysen undersøges dels, hvilken rolle design spiller i alle designrelevante virksomheder, dels i hvilket omfang de har kendskab til Dansk Design Center. Det konkluderes, at ca. 37 % bruger design på flere niveauer i virksomheden, men at design ikke er styrende i forhold til virksomhedens mål- og strategiplan. Det konkluderes endvidere, at 54 % har kendskab til Dansk Design Center.	Spørgeskemaundersøgelse.
Innovation og produktivitet i byggeriet Formålet er bl.a. at styrke digitaliseringen af byggeriet og udvikle brugerinformation om priser på byggeri. Midlerne udbydes hvert år som sektorforskningsmidler.	2002	4,7	Det findes ikke én samlet effektundersøgelse Erhvervs- og Byggestyrelsen oplyser, at forskningsprojekterne afrapporteres kvartalsvist via et afrapporteringsskema i forhold til de resultatkrav, som er opstillet i tilsagnsvilkårene.	-

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriets redegørelse til Rigsrevisionen samt finansloven for 2007.

25. Det fremgår af skema 1, at ministeriet har gennemført effektundersøgelser på 5 erhvervsfremmeordninger ud af de i alt 15 ordninger, som ministeriet har på innovations- og iværksætterområdet. Bevillingsmæssigt svarer det til 17 % af ministeriets samlede bevilling på området. Det fremgår endvidere, at de 5 ordninger har meget forskellig bevillingsstørrelse, og ministeriet oplyser, at effektundersøgelserne er foretaget på forskellig baggrund, samt at der ikke er opstillet kriterier for udvælgelse af erhvervsfremmeordninger til effektundersøgelse.

Skemaet viser endvidere, at det, som ministeriet betegner som effektundersøgelser, omfatter undersøgelser, der er baseret på forskellige metoder. Der anvendes fx kendskabsundersøgelser og vurderinger af støttede virksomheders økonomiske udvikling. Effektundersøgelserne er gennemgående baseret på spørgeskemaundersøgelser. Endelig er der forskel på, om der er anvendt referencegruppe.

Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyser derudover, at ministeriet årligt udarbejder iværksætterindekset, hvori rammebetingelserne og iværksætterpræstationer nøje følges. Ministeriet oplyser, at iværksætterindekset kan ses som et overordnet styringsredskab for iværksætterordningerne.

26. På de resterende 10 af de 15 erhvervsfremmeordninger er der ikke gennemført effektundersøgelser. Ministeriet oplyser, at der for 5 af ordningerne er planlagt gennemført effektundersøgelser, da disse ordninger er etableret i forbindelse med globaliseringsaftalen. Det fremgår af aftalen om udmøntning af globaliseringspuljen, at ordningerne som hovedregel skal evalueres i 2009 med henblik på at vurdere, om de skal fortsætte, justeres eller omprioriteres til andet.

27. Der er 5 ordninger, hvor der ikke er planlagt en effektundersøgelse. Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyser, at der er tale om mindre ordninger og/eller ordninger med bred anvendelse, samt at nogle af ordningerne effektundersøges gennem mere generelle analyser. Ministeriet oplyser endvidere, at ministeriet generelt ikke gennemfører effektundersøgelser af små, korte eller brede ordninger, da ministeriet ikke anser det for værende hensigtsmæssigt.

Vurdering

28. Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet retningslinjer, der fremadrettet kan bidrage til at sikre en fælles ramme for udarbejdelse af effektundersøgelser. Retningslinjerne bør imidlertid udvides til at omfatte, hvilke metoder der med fordel kan anvendes og konsekvenserne af de metodiske valg for anvendelse af effektundersøgelsens konklusioner. Endvidere bør det sikres, at det i forbindelse med etablering af nye ordninger eller justering af eksisterende ordninger vurderes, om og i givet fald hvordan ordningerne kan effektundersøges.

29. Økonomi- og Erhvervsministeriet har gennemført en række effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet, som er baseret på forskellige metoder. Rigsrevisionen finder det som udgangspunkt positivt, at ministeriet har anvendt en række forskellige metoder, men skal samtidig gøre opmærksom på, at anvendeligheden af undersøgelsernes resultater er afhængig af den valgte metode.

30. Økonomi- og Erhvervsministeriet kan med fordel opstille kriterier for udvælgelse af erhvervsfremmeordninger til effektundersøgelse, der præciserer, hvad der ligger til grund for udvælgelsen af de erhvervsfremmeordninger, der skal effektundersøges. Kriterierne kan indeholde overvejelser omkring, hvornår det er muligt at undersøge ordningens effekter, ordningens økonomiske væsentlighed mv.

B. Effektundersøgelse af Vækstkaution

31. Ordningen Vækstkaution er kort beskrevet i boks 3.

BOKS 3 VÆKSTKAUTION OG VÆKSTFONDEN

Vækstkaution er en lånegarantiordning, der blev etableret i 2000. Vækstkaution indebærer, at staten tager en del af risikoen for lån, som pengeinstitutter yder til udvikling i små og mellemstore virksomheder. Staten stiller kaution for 75 % af lånet. I perioden 2000-2007 er der ydet Vækstkaution på lån for i alt 2,2 mia. kr. Staten bevilger årligt ca. 24 mio. kr. til dækning af de budgetterede fremtidige underskud på garantiudstedelserne samt administrationsudgifter. Virksomheder ansøger om Vækstkaution gennem et pengeinstitut, og der stilles tilsagn om kaution til virksomhederne på baggrund af pengeinstitutternes og Vækstfondens vurdering af virksomheden, der omfatter dialog med ansøgeren. Ordningen administreres af Vækstfonden under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Vækstkaution kan ydes til følgende låneformål:

- generationsskifte
- innovation, markeds- og organisationsudvikling
- investeringer i væsentlige kapacitetsudvidelser
- opstart for iværksættere.

Vækstfonden er en statslig investeringsfond, oprettet i 1992. Vækstfonden administrerer en vifte af finansieringsordninger for små og mellemstore virksomheder, der rækker fra egenkapital til lån og kaution.

32. Der er gennemført 2 effektundersøgelser af Vækstkaution. Vækstfonden har i 2005 vurderet effekten af Vækstkaution. Rigsrevisionen har i forbindelse med denne undersøgelse ligeledes gennemført en effektundersøgelse af ordningen. Skema 2 indeholder en kort præsentation af de 2 effektundersøgelser.

Skema 2. Effektundersøgelser af Vækstkaution

	Gennemført af Vækstfonden	Gennemført af Rigsrevisionen
Formål	Identificere fælles kriterier for de virksomheder, der overlever og bliver succeser.	Tilvejebringe viden om de virksomheder, som havde modtaget Vækstkaution, og undersøge, om der kunne påvises en positiv udvikling i omsætning og beskæftigelse for virksomhederne.
Data	Vækstfondens egne data samt interviewdata.	Registerdata.
Referencegruppe	Der er etableret en referencegruppe.	Der er etableret en referencegruppe.
Konklusion	Viser en positiv udvikling i antal ansatte sammenlignet med en referencegruppe.	Viser en positiv udvikling i antal ansatte og omsætning sammenlignet med en referencegruppe.

Vækstfondens effektundersøgelse

33. Vækstfondens effektundersøgelse indeholder en analyse af de virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkaution. I effektundersøgelsen sammenlignes virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkaution i 2000 og 2001, med en referencegruppe, der ikke har modtaget Vækstkaution, men har en række af de samme karakteristika som tilsagnsgruppen, fx i forhold til branche, antal ansatte, etableringsår, lånefinansiering mv.

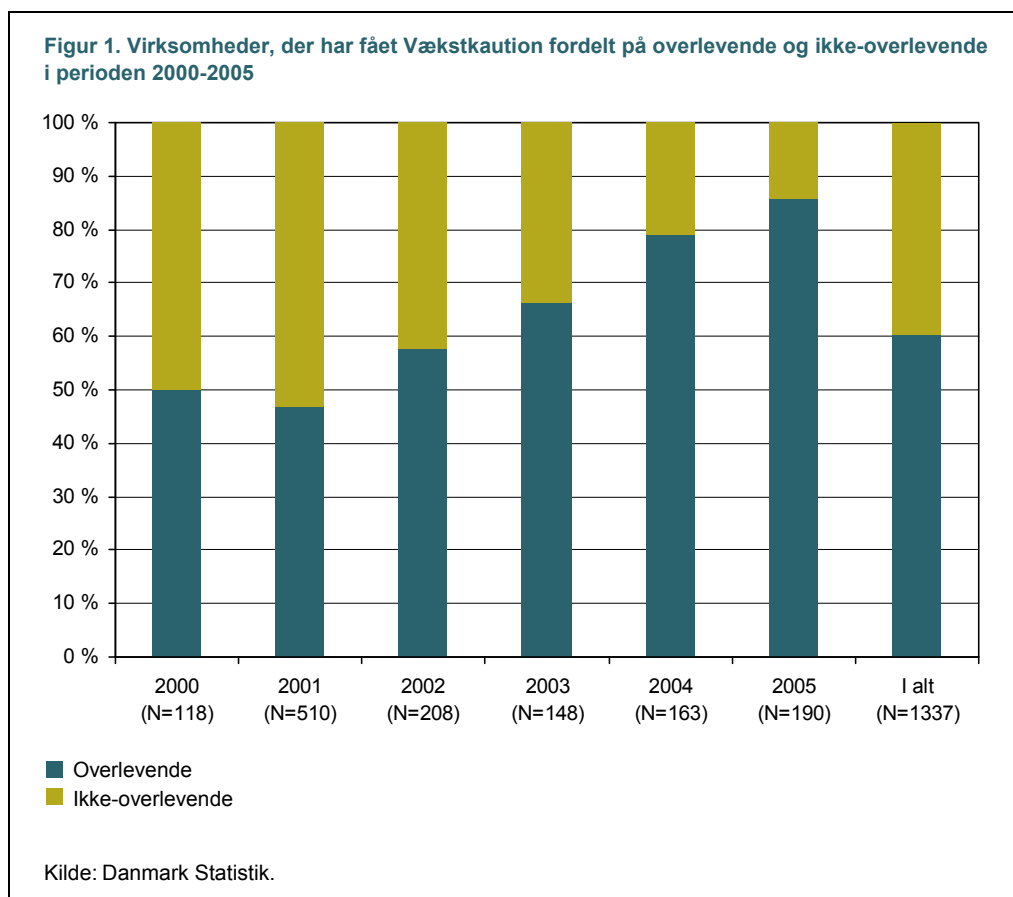
34. Effekttundersøgelsen viser, at de virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkautiøn i 2000 og 2001, i gennemsnit har skabt en årlig vækst i antallet af ansatte på 22 % frem til 2003, mens referencegruppen kun har opnået en vækst på 5 %.

35. Vækstfondens effekttundersøgelse giver en indikation på, at Vækstkautiøn har en effekt, når det gælder vækst i antal ansatte i tilsagnsvirksomhederne. Rigsrevisionen finder dog ikke, at resultaterne fra effekttundersøgelsen kan stå alene. Dette skyldes, at der ikke er gennemsigthed i forhold til metode, datagrundlag og sammensætningen af referencegruppen i den skriftlige afrapportering af undersøgelsen. Det betyder, at det ikke er muligt på grundlag af Vækstfondens undersøgelse at vurdere, om den positive udvikling skyldes Vækstkautiøn eller andre forhold.

Rigsrevisionens effekttundersøgelse

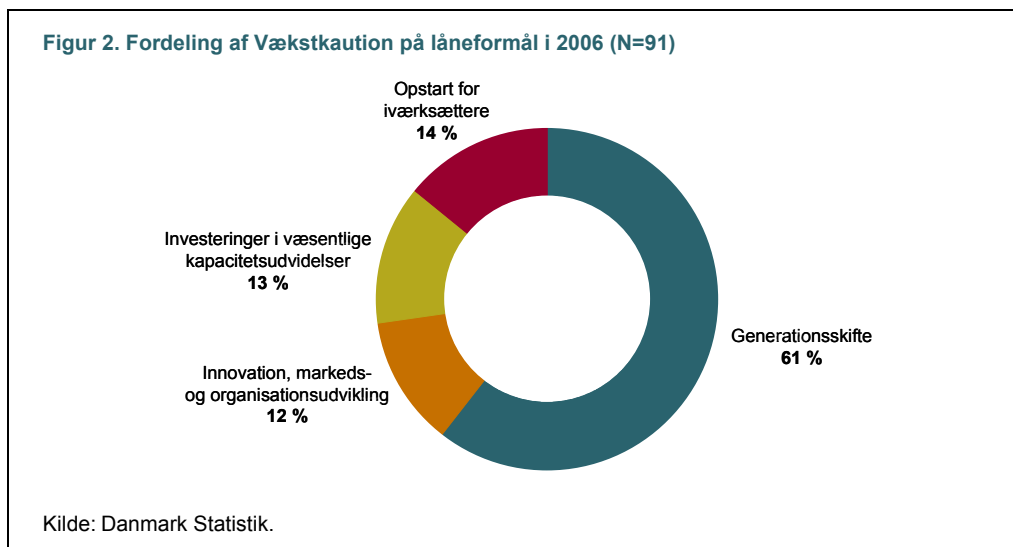
36. Formålet med Rigsrevisionens effekttundersøgelse var dels at tilvejebringe større viden om de virksomheder, som havde fået tilsagn om Vækstkautiøn, dels undersøge, om der kunne påvises en positiv udvikling i omsætning og beskæftigelse for virksomhederne.

37. Figur 1 viser antallet af virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkautiøn fordelt på overlevende og ikke-overlevende virksomheder i perioden 2000-2005.



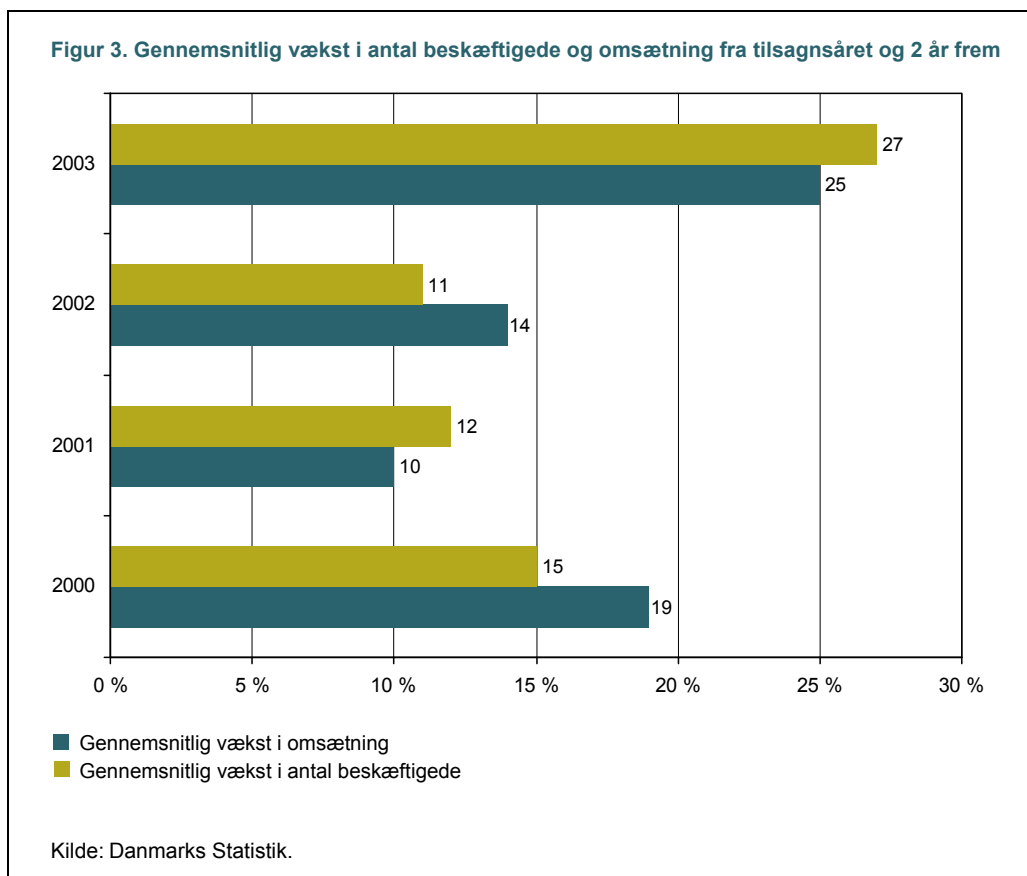
38. Af figur 1 fremgår det bl.a., at ud af de 118 virksomheder, der fik tilsagn om Vækstkautiøn i 2000, har 50 % overlevet frem til 2005, mens de øvrige 50 % ikke har overlevet. Af de 1.337 virksomheder, der har fået tilsagn i perioden 2000-2005, er 807 virksomheder fortsat aktive i 2005 (overlevende), mens 530 virksomheder ikke længere er aktive i 2005 (ikke-overlevende). Det svarer til en overlevelsesrate på 60 %.

39. Vækstkautiøn ydes til 4 formål. Fordelingen i 2006 af Vækstkautiøn på låneformål fremgår af figur 2.



Af figur 2 fremgår det, at i 2006 fik 61 % af virksomhederne støtte til generationsskifte, mens 14 % fik kaution til opstart for iværksættere.

40. Figur 3 viser den gennemsnitlige procentvise årlige vækst i omsætning og beskæftigelse fra tilsagnsåret og 2 år frem for de virksomheder, der har overlevet frem til 2005.



41. Af figur 3 fremgår det, at der er en positiv udvikling i omsætning og beskæftigelse for de virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkaution. Det fremgår således, at de virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkaution i 2003, har haft en gennemsnitlig årlig vækst i antal beskæftigede på 27 % og i omsætning på 25 %.

Effektundersøgelsen viser endvidere, at de virksomheder, der har fået tilsagn, har haft en mere positiv udvikling i omsætning og beskæftigelse sammenholdt med en referencegruppe. Det er dog ikke muligt på den baggrund at konkludere, om den positive udvikling skyldes Vækstkautionen, eller om det skyldes andre forhold, fx branche, ejerforhold, ledelsens kompetencer mv. Vækstraterne i omsætning og beskæftigelse for de virksomheder, der har fået Vækstkaution, skal ligeledes tages med et vist forbehold, idet udgangspunktet for virksomhederne ofte er meget lavt, og dermed kan små nominelle stigninger i fx omsætning medføre store procentvise stigninger. Hertil kommer, at udgangspunktet ikke er ens for virksomhederne, idet nystartede virksomheder starter løbende gennem året, dvs. første år ikke nødvendigvis repræsenterer et fuldt aktivitetsår.

Referencegruppen er sammensat af virksomheder, som ikke har modtaget Vækstkaution, men som opfylder de formelle tildelingskriterier for at få Vækstkaution.

Der er i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse ikke taget højde for selektionsproblemet. Selektionsproblemet indebærer, at de virksomheder, der benytter ordningen, adskiller sig fra virksomheder, der ikke benytter ordningen. Der er derfor en risiko for, at forskelle mellem virksomheder, der har fået tilsagn, og referencegruppen (der ikke har modtaget Vækstkaution) fejlagtigt tilskrives som effekt af ordningen, hvorfor effekten af ordningen kan under- eller overvurderes.

Vurdering

42. De gennemførte effektundersøgelser af erhvervsfremmeordningen Vækstkaution viser en positiv udvikling i beskæftigelse og omsætning blandt tilsagnsvirksomhederne sammenlignet med en referencegruppe. Datagrundlaget for undersøgelserne muliggør imidlertid ikke, at der kan ses bort fra andre væsentlige faktorer, der ligeledes kan påvirke beskæftigelses- og omsætningsudviklingen i henholdsvis tilsagns- og referencegruppen, herunder fx ejerforhold, branche eller ledelsens kompetence. Den positive udvikling kan derfor skyldes andre forhold end tilsagnet om Vækstkaution.

C. Fødevarerministeriets arbejde med effektundersøgelser

43. Fødevarerministeriet har igangsat et arbejde med at udvikle retningslinjer for effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet.

44. På innovationsområdet arbejder Fødevarerministeriet med 2 sæt retningslinjer: 1 sæt for forskningsområdet og 1 sæt for resten af innovationsområdet.

Hvad angår retningslinjerne på forskningsområdet, er der lagt op til, at det er samme metode, der skal anvendes til effektundersøgelse af alle forskningsprogrammer. Effektundersøgelserne skal indeholde en opgørelse af værdien af de enkelte forskningsprogrammer sammenholdt med værdien med den bevilling, som programmet er blevet tildelt. Retningslinjerne foreligger i udkastform, og ministeriet har oplyst, at retningslinjerne skal gennemgå en godkendelsesprocedure, før de bliver offentliggjort.

I retningslinjerne på resten af innovationsområdet har ministeriet ikke indtænkt metodiske krav. Ministeriet har dog udarbejdet et notat vedrørende evaluering af innovationsområdet. Af notatet fremgår, at Direktoratet for FødevarerErhverv vil anvende metoderne fra landdistriktsprogrammet til at effektundersøge Innovationsloven og innovationsordningerne (innovation og udvikling i primært jordbrug samt innovation og udvikling i forarbejdningssektoren). Derudover fremgår det, at det er hensigten at udvikle indikatorer, der kan indgå i ansøgnings- og evalueringsskemaet. Endelig har ministeriet til hensigt at udvikle et system til indsamling af data vedrørende innovationsordningerne, som kan integreres med det anvendte sagsbehandlersystem. Formålet er at kunne registrere og generere data til brug for effektundersøgelser.

45. På iværksætterområdet indgår ministeriets erhvervsfremmeordninger i landdistriktsprogrammet og er i den forbindelse underlagt den evalueringssystematik, der anvendes for denne type af programmer. Der er opstillet en række indikatorer, som skal anvendes til at vurdere, om ordningerne har opfyldt formålet. Ministeriet oplyser, at effektundersøgelse er

indbygget i landdistriktsprogrammet, og at der for alle ordninger afrapporteres i forbindelse med årlige rapporter til EU-Kommissionen og i forbindelse med midtvejs- og slutevaluering af programmet.

46. Skema 3 viser de ordninger, hvor Fødevareministeriet har gennemført effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet.

Skema 3. Fødevarerministeriets gennemførte effektundersøgelser

Ordning og formål	Etableret	Bevilling (finansloven for 2007) (Mio. kr.)	Formål og resultater	Metode
<p>Innovation, forskning og udvikling i jordbrugs- og fiskerisektoren (Innovationsloven) Formålet er at fremme fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektorens innovations-, forsknings- og udviklingsindsats.</p>	2001	131,2	<p>Gennemført af Oxford Research i 2005 Formålet var at gøre status over de foreløbige resultater og effekter. Rapporten viser, at Innovationsloven er med til at styrke virksomhedernes muligheder for at skabe bedre økonomiske resultater. Det konkluderes videre, at effektundersøgelsen dokumenterer, at Innovationsloven har afgørende betydning for igangsættelse af innovationsaktiviteter i fødevarersectoren.</p> <p>Gennemført af Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2007 Af rapporten fremgår det, at det på baggrund af analyser af udviklingen i værditilvækst, produktivitet og antal årsværk ikke er muligt at konkludere, at de virksomheder, der har modtaget tilskud under Innovationsloven, klarer sig bedre end en referencegruppe.</p>	<p>Spørgeskemaundersøgelse.</p> <p>Registerundersøgelse med referencegruppe.</p>
<p>Ydelsestilskud vedrørende lån til yngre jordbrugere Ordnningen ophørte den 1. januar 2004. Udgifterne indeholder derfor kun afløbet af de tidligere ordninger.</p>	2000	16,9	<p>Gennemført af en arbejdsgruppe i 2003 Undersøgelsen baserer sig på en analyse af etableringsforholdene for yngre jordbrugere, herunder den forventede struktur- og prisudvikling for jordbrugsejendomme, finansieringsmuligheder mv. På baggrund af undersøgelsen opstilles en række anbefalinger til revision af yngre jordbruger-ordningen. Anbefalingerne gik bl.a. på at afskaffe ydelsestilskuddet til lånene og i stedet forhøje det maksimale udmålingsgrundlag, at lempe egenkapitalkravet og at gøre anvendelse af lånetype mere fleksibel. Rapporten indeholder desuden en analyse af de erhvervsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af rapportens anbefalinger.</p>	Konsekvensberegninger.
<p>Indløsning af statsgaranti vedrørende lån til yngre jordbrugere Til nyetablerede jordbrugere ydes lån i bl.a. DLR Kredit, for hvilke der stilles statsgaranti.</p>	2000	1,9	<p>Gennemført af Kvistgaard Consult 2003 Undersøgelsen er gennemført som led i midtvejsevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2000-2006. Undersøgelsen er koncentreret om at beskrive udviklingen i ordningen i perioden 2000-2003 inden for evalueringskriterierne relevans og sammenhæng, målopfyldelse, effekter samt det administrative set-up.</p>	Spørgeskema- og registerundersøgelse samt interviews.
<p>Forskningsaktiviteter inden for fødevarer- og jordbrugssektoren Formålet med tilskudsbevillingen er at yde tilskud til fremme af forskning og udvikling, herunder internationalt samarbejde inden for fødevarersectoren.</p>	1991	90,5	<p>Gennemført af Fødevarerøkonomisk Institut i 2006 Der er gennemført en omkostnings-effektivitetsanalyse af de enkelte forskningsprojekter under det afsluttede forskningsprogram "Fødevarer-kvalitet med fokus på fødevarer-sikkerhed". Analysen resulterer ikke i en opgørelse af den samfundsmæssige nytte af de enkelte forskningsprojekter. Derimod fremgår det, at den benyttede metode kan være med til at synliggøre resultaterne fra projekterne i forhold til nogle definerede kriterier. På baggrund af analysen opstilles en række anbefalinger, herunder at det gøres klart, hvad formålet med forskningsprojektet er.</p>	Omkostnings-effektivitetsanalyse.

Kilde: Fødevarerministeriets redegørelse til Rigsrevisionen samt finansloven for 2007.

47. Skema 3 viser, at Fødevarerministeriet har gennemført effektundersøgelser på 4 ud af i alt 11 erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet. Bevillingsmæssigt svarer det til 52 % af den samlede bevilling på området. Ministeriet oplyser, at baggrunden for at gennemføre effektundersøgelser bl.a. er ønsket om en status på opnåede resultater, eller at der stilles krav om effektundersøgelse af erhvervsfremmeordninger under EU's programmer. Ministeriet oplyser endvidere, at udvælgelsen af ordninger til effektundersøgelse er sket med udgangspunkt i økonomisk væsentlighed.

Skemaet viser endvidere, at det, som Fødevarerministeriet betegner som effektundersøgelser, omfatter undersøgelser, der er baseret på forskellige metoder. Det fremgår således, at undersøgelserne omfatter spørgeskemaundersøgelser, registerundersøgelser og konsekvensberegninger. Der er samtidig forskel på, om der er anvendt referencegruppe.

48. På de resterende 7 af de 11 erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet under Fødevarerministeriet er der ikke gennemført effektundersøgelser. Ministeriet oplyser, at der for 2 af de 7 ordningerne er planlagt effektundersøgelser efter den evalueringsmetode på forskningsområdet, som i øjeblikket foreligger i udkastform. For 2 andre ordninger gælder, at de er en del af landdistriktsprogrammet og derfor vil blive evalueret herunder. Hvad angår de resterende 3 ordninger, oplyser Fødevarerministeriet, at de ikke finder det relevant at effektundersøge dem.

Vurdering

49. Fødevarerministeriet er i gang med at udarbejde retningslinjer for effektundersøgelser på innovations- og iværksætterområdet. Retningslinjerne bør imidlertid udvides til at omfatte, hvilke metoder der med fordel kan anvendes og konsekvenserne af de metodiske valg for anvendelsen af effektundersøgelsens konklusioner. Endvidere bør det sikres, at det i forbindelse med etablering af nye ordninger eller justering af eksisterende ordninger vurderes, om og i givet fald hvordan ordningerne kan effektundersøges.

50. Fødevarerministeriet har udarbejdet en række effektundersøgelser af deres erhvervsfremmeordninger på innovations- og iværksætterområdet, som er baseret på forskellige metoder. Rigsrevisionen finder det som udgangspunkt positivt, at ministeriet har anvendt en række forskellige metoder, men skal samtidig gøre opmærksom på, at anvendeligheden af undersøgelsesresultater er afhængig af den valgte metode.

51. De ordninger, hvor Fødevarerministeriet har foretaget effektundersøgelser, er udvalgt med udgangspunkt i økonomisk væsentlighed. Ministeriet kan med fordel inddrage yderligere kriterier ved udvælgelsen, herunder overvejelser om resurseforbruget forbundet med effektundersøgelser set i relation til tilskuddet eller ydelsens omfang og løbetid mv.

D. Effektundersøgelse af Innovationsloven

52. Innovationsloven er kort beskrevet i boks 4.

BOKS 4. INNOVATIONSLOVEN

Lov om tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling mv. i fødevare-, jordbrugs- og fiskerisektoren (lov nr. 421 af 31. maj 2000, herefter Innovationsloven) trådte i kraft i 2001 og afløste produktudviklingsloven.

Gennem Innovationsloven kan der gives tilskud til innovations-, forsknings- og udviklingsprojekter inden for det primære jordbrug, den primære fiskerisektor, forarbejdning og forædling af jordbrugs- og fiskeriprodukter samt til kollektiv markedsføring og fremme af økologiske udviklingsprojekter. I 2007 er bevillingen på 131,2 mio. kr. Ordningen administreres af Direktoratet for FødevareErhverv under Fødevareministeriet.

53. Der er gennemført 2 effektundersøgelser af Innovationsloven. Fødevareministeriet fik gennemført en effektundersøgelse i 2005, og Økonomi- og Erhvervsministeriet gennemførte en effektundersøgelse af Innovationsloven i 2007 som led i "Redegørelse om erhvervsstøtte 2007". Skema 4 indeholder en kort præsentation af de 2 effektundersøgelser.

Skema 4. Effektundersøgelser af Innovationsloven

	Gennemført af Økonomi- og Erhvervsministeriet	Gennemført af Fødevareministeriet
Formål	At påvise en positiv udvikling i økonomiske parametre.	Status over de foreløbige resultater og effekter.
Data	Registerdata.	Surveydata samt interviewdata.
Referencegruppe	Der er etableret en referencegruppe.	Der er ikke etableret en referencegruppe.
Konklusion	På baggrund af analyser af udviklingen i værditilvækst, produktivitet og antal årsværk er det ikke muligt at konkludere, at de virksomheder, der har modtaget tilskud under Innovationsloven, klarer sig bedre end en referencegruppe.	Innovationsloven har afgørende betydning for igangsættelse af innovationsaktiviteter i fødevaresektoren.

Fødevareministeriets effektundersøgelse

54. Formålet med Fødevareministeriets effektundersøgelse af Innovationsloven var at gøre status over de foreløbige resultater og effekter af ordningen, herunder at undersøge ordningens betydning for de støttede virksomheders innovationsaktivitet.

Effektundersøgelsen blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder, som havde modtaget tilskud under Innovationsloven i perioden 2001-2003. Herudover blev der gennemført en række interviews blandt udvalgte tilskudsmodtagere. Effektundersøgelsen blev gennemført af et privat konsulentfirma.

55. Konklusionen på effektundersøgelsen var bl.a., at Innovationsloven er med til at styrke virksomhedernes muligheder for at skabe bedre økonomiske resultater. Det konkluderes videre, at effektundersøgelsen dokumenterer, at Innovationsloven har afgørende betydning for igangsættelse af innovationsaktiviteter i fødevaresektoren. Baggrunden for denne kon-

klusion er, at 48 % af de virksomheder, der har deltaget i undersøgelsen, svarer, at de ikke vil have gennemført innovationsaktiviteten uden tilskud.

56. Fødevarerministeriets effektundersøgelse har vist, at Innovationsloven har en positiv betydning for de støttede virksomheders innovationsaktivitet. Rigsrevisionen finder dog ikke, at effektundersøgelsens resultater kan stå alene, idet konklusionerne bygger på de støttede virksomheders egne subjektive svar og ikke mere objektive kilder som fx registerdata eller regnskabsoplysninger.

Økonomi- og Erhvervsministeriets effektundersøgelse

57. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ligeledes gennemført en effektundersøgelse af Innovationsloven. Formålet var at undersøge, om der kunne påvises en positiv udvikling i værditilvækst, produktivitet og antal af årsværk for de virksomheder, der i perioden 2001-2005 har modtaget støtte under Innovationsloven. Effektundersøgelsen er baseret på registerdata med fokus på enkeltvirksomhedsprojekterne under Innovationsloven, som udgør omkring 20 % af Innovationslovens aktiviteter.

58. Effektundersøgelsen viser, at det på baggrund af analyser af udviklingen i værditilvækst, produktivitet og antal af årsværk ikke er muligt at konkludere, at de virksomheder, der har modtaget tilskud under Innovationsloven, klarer sig bedre end en referencegruppe. Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyser i forlængelse heraf, at resultatet skal ses i lyset af støttens begrænsede størrelse og den undersøgte tidsperiode, som gør, at det ikke er muligt at aflæse eventuelt langsigtede effekter af tilskuddene fra Innovationsloven.

Vurdering

59. Der er gennemført 2 effektundersøgelser af Innovationsloven. Den ene undersøgelse konkluderer, at Innovationsloven har en positiv betydning for innovationsevnen hos de støttede virksomheder. Metodevalget betyder dog, at resultaterne fra undersøgelsen har begrænset anvendelighed. Den anden undersøgelse vedrører enkeltvirksomhedsprojekter under Innovationsloven, som udgør omkring 20 % af Innovationslovens aktiviteter. Undersøgelsen konkluderer, at der på baggrund af analysens resultater ikke kan påvises en mere positiv udvikling for de støttede virksomheder sammenlignet med en referencegruppe.

Tilskud under Innovationsloven

Enkeltvirksomhedsprojekter" giver mulighed for, at små og mellemstore virksomheder kan søge om tilskud til innovationsprojekter, som de selv står for at gennemføre med afsæt i den enkelte virksomhed.

"Samarbejdsprojekter" er karakteriseret ved, at en virksomhed eller institution sætter sig i spidsen for projektet med henblik på at styre og koordinere projektet i samarbejde med både forskningsinstitutioner og virksomheder.

IV. Styringsgrundlag for Vækstkaution og Innovationsloven

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Økonomi- og Erhvervsministeriet har etableret et styringsgrundlag for Vækstkaution, herunder opstillet mål for ordningen. Fødevarerministeriet har delvist etableret et styringsgrundlag for Innovationsloven, men bør opstille mål for ordningen. Begge ministerier bør endvidere styrke styringsgrundlagene ved også at opstille effektmål for ordningerne. Dette vil kunne bidrage til at kvalificere den løbende vurdering af, om ordningerne har de ønskede effekter.

60. Rigsrevisionen har i dette kapitel undersøgt, om Økonomi- og Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet har etableret et styringsgrundlag for erhvervsfremmeordningerne Vækstkaution og Innovationsloven.

61. Et dækkende styringsgrundlag består af et formål, eventuelle målsætninger og mål, der gør det muligt at vurdere, om ordningens formål efterleves. Sammenhængen mellem formål og mål sikrer, at den enkelte ordning styres med udgangspunkt i ordningens formål. I det følgende har Rigsrevisionen afgrænset sig til kun at se på mål, der muliggør en vurdering af, om ordningens formål efterleves. Rigsrevisionen behandler således ikke mål gående direkte på administrationen af ordningen som fx antal klager eller tildelingskriterier.

A. Økonomi- og Erhvervsministeriets styringsgrundlag for Vækstkaution

62. På finansloven for 2007 fremgår det, at formålet med Vækstkaution er at afgive lånegaranti for udlån til udviklingsaktiviteter i mindre virksomheder. Formålet er yderligere præciseret i resultatkontrakten for 2007 mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Vækstfonden. Heraf fremgår, at målet med aktiviteterne er at sikre, at iværksættere og mindre virksomheder i regionerne fortsat har adgang til lånegarantiordninger til at finansiere projekter, som ikke kan opnå finansiering i pengeinstitutterne på normale vilkår.

63. Af bekendtgørelse nr. 1013 af 17. august 2007 fremgår det, at Vækstkaution ydes til udvikling og fornyelse i mindre virksomheder. Det fremgår endvidere, at der kan gives Vækstkaution til følgende låneformål:

- generationsskifte
- innovation, markeds- og organisationsudvikling
- investeringer i væsentlige kapacitetsudvidelser
- opstart for iværksættere.

64. Vækstfonden oplyser, at de for at vurdere, om Vækstkaution lever op til sit formål, har opstillet 3 mål. Et af disse mål fremgår af resultatkontrakten og er rettet mod at opnå en samlet kautionsvolumen, dvs. det beløb, som Vækstfonden samlet stiller kautioner for, på 133 mio. kr. i 2007. Herudover oplyser Vækstfonden, at der er opstillet yderligere 2 mål for ordningen om dels økonomisk balance, dels om begrænsning af dødvægtstab. Målet om økonomisk balance indebærer, at indtægter fra bl.a. tilskud og det gebyr, som virksomhederne betaler ved etablering af kautionen, og det gebyr, de betaler årligt for kautionen, modsvarer udgifter til tabsdækning og administration af ordningen. Målet om dødvægtstab indebærer en begrænsning i andelen af lån, som ville være blevet ydet af pengeinstitutterne aligevel uden Vækstkaution.

65. Vækstfonden oplyser endvidere, at de 3 mål er sidestillede. De 2 sidstnævnte mål fremgår dog ikke af resultatkontrakten. Vækstfonden oplyser, at succeskriteriet for målet om dødvægtstabet er, at det skal være mindst muligt. Vækstfonden har dog ikke nærmere specificeret niveauet for "mindst muligt", hvorfor det ikke er muligt at vurdere, om Vækstfonden lever op til målet.

66. Der er ikke opstillet yderligere mål for ordningen, herunder effektmål. For løbende at kunne vurdere effekten af Vækstkaution kan der fx opstilles mål for udviklingen i omsætning og antal ansatte i de virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkaution.

Vækstfonden har hertil anført, at det kan være relevant at følge udviklingen i omsætning og antal ansatte i de virksomheder, der har fået Vækstkaution. Vækstfonden finder det dog ikke relevant at opstille mål herfor, når målet med Vækstkaution er at understøtte udlånet til de virksomheder, som ellers ikke kunne opnå finansiering som følge af utilstrækkelig sikkerhed for lånet.

67. Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt at følge udviklingen for de virksomheder, der får støtte via Vækstfonden, herunder fx i relation til deres udvikling i omsætning og antal ansatte. Det skyldes særligt 2 forhold: Formålet med Vækstkaution, som det fremgår af finansloven, er at afgive lånegaranti for udlån til *udviklingsaktiviteter* i mindre virksomheder. Rigsrevisionen finder derfor, at Vækstfonden med fordel kan følge op på, om Vækstkaution reelt medfører udvikling i de virksomheder, som modtager kaution, og om denne udvikling udmønter sig i fx øget beskæftigelse eller øget omsætning blandt de virksomheder, der har fået tilsagn. Derudover kan det at følge virksomhedernes udvikling i relation til nogle udvalgte parametre også muliggøre en vurdering af, hvordan ordningen bidrager til opfyldelse af den overordnede strategi for erhvervsfremmeområdet, herunder bl.a. at skabe øget vækst og innovation i samfundet.

68. Vækstfonden afrapporterer kvartalsvist kautionsvolumen til Økonomi- og Erhvervsministeriet og den samlede kautionsvolumen for året inden udgangen af 1. kvartal i det efterfølgende år. Endvidere kan Økonomi- og Erhvervsministeriet løbende overvåge aktiviteterne under Vækstkautionsordningen gennem de rapporter, der udleveres på møderne i Vækstfondens bestyrelse, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet har én observatør.

Vurdering

69. Vækstfonden styrer Vækstkaution med udgangspunkt i 3 mål om henholdsvis kautionsvolumen, økonomisk balance og dødvægtstab. Der er imidlertid behov for en præcisering af målet for dødvægtstab, herunder hvornår dødvægtstabets omfang er tilfredsstillende. Herudover kan der opstilles effektmål for ordningen, fx mål for udvikling i omsætning og beskæftigelse for de støttede virksomheder.

70. Der er opstillet procedurer for, hvordan der skal følges op på ordningens mål om kautionsvolumen. Det er uklart, hvordan ministeriet følger op på de 2 øvrige mål. Da målene er sidestillede, bør Vækstfonden afrapportere samlet til Økonomi- og Erhvervsministeriet på alle 3 mål.

B. Fødevareministeriets styringsgrundlag for Innovationsloven

71. Formålet med Innovationsloven er fremme fødevare-, jordbrugs- og fiskerisektorens innovationsindsats med henblik på at bidrage til at:

- sikre, at de fødevarer, der produceres, er sunde og af høj kvalitet
- styrke fødevare-, jordbrugs- og fiskerisektorens konkurrenceevne
- fremme udviklingen af nye produkter, herunder nonfood-produkter, med højt innovationsindhold
- bevare jordbrugs- og fiskerierhvervenes resursegrundlag og sikre miljø og dyrevelfærd samt gode arbejdsbetingelser
- forbedre forbrugernes mulighed for at opnå relevante og pålidelige oplysninger om produkternes egenskaber og om de forhold, hvorunder produkterne er produceret
- styrke innovationskapaciteten i fødevare-, jordbrugs- og fiskerisektorens virksomheder og institutioner.

72. Målsætningerne for Innovationsloven er indeholdt i Innovationsudvalgets strategi. Fødevareministeriet oplyser, at strategien er dækkende for hele loven og indeholder kriterier for vurdering af projekter. Kriterierne er ifølge Fødevareministeriet en operationalisering af lovens formål i målsætninger. Innovationsudvalget vil fremme og understøtte Innovationslovens formål ved at begunstige projekter, der:

- fremmer den teknologiske udvikling med henblik på at forbedre arbejdsmiljø og konkurrenceevne
- medvirker til kompetenceopbygning i virksomhederne
- øger projekt- og netværkssamarbejde mellem fødevareerhvervs mange små og mellemstore virksomheder, store virksomheder og forskningsinstitutioner
- styrker samspillet mellem forskning og fødevareerhvervet gennem anvendelsesorienteret forskning, som også indeholder den endelige kommercialisering i virksomhederne.

73. Siden 2006 har ministeren derudover haft mulighed for at udmelde særlige temaer for projekter, der kan opnå tilskud inden for området. Ministeren har siden 2006 udmeldt 4 temaer, bl.a. "Smagskvalitet og mangfoldighed i fødevareproduktionen" og "Dynamisk og bæredygtig husdyrproduktion". Fødevareministeriet oplyser, at temaerne også fungerer som et styringsredskab.

74. Rigsrevisionen har gennemgået Innovationsudvalgets strategi og Direktoratet for FødevareErhvervs resultatkontrakt med henblik på at identificere mål for Innovationsloven. Ingen af disse dokumenter indeholder mål for Innovationsloven, og der er således heller ikke opstillet effektmål. For løbende at kunne vurdere effekten af Innovationsloven kan der fx opstilles mål for udviklingen i omsætning i de virksomheder, der har fået tilskud under Innovationsloven.

Rigsrevisionen har ikke identificeret andre styringsdokumenter indeholdende mål, der sikrer, at Innovationsloven styres efter lovens formål.

75. I Direktoratet for FødevareErhvervs resultatkontrakt for 2008 er der opstillet resultatkrav vedrørende effektmåling på innovationsområdet, herunder vurderinger af, hvordan direktoratet bedst muligt kan målsætte og vurdere effekten af Innovationsloven. Derudover oplyser Fødevareministeriet, at der pågår et generelt arbejde med at opstille effektmål, herunder afdække, i hvilket omfang de enkelte ordninger kan gøres til genstand for en effektundersøgelse.

76. Fødevareministeriet afgiver årligt en redegørelse til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om anvendelse af Innovationslovens bevilling. Redegørelsen er af beskrivende karakter og indeholder primært en opgørelse over antallet af modtagne ansøgninger, bevilgede tilsagn og fordelingen af tilskudsmidlerne.

Innovationsloven er endvidere omfattet af en lovovervågningsklausul, hvormed Fødevareministeriet til Folketinget skal afrapportere, om de politiske formål og hensigter med loven er realiseret. Afrapporteringen indeholder primært en beskrivelse af anvendelse og fordeling af Innovationslovens midler. Ministeriet rapporterede herom i 2004 og skal gøre det igen i 2009.

Desuden gøres der årligt status på administrationen af Innovationsloven, når Direktoratet for FødevareErhverv afrapporterer på Innovationslovens resultatkrav som led i den løbende rapportering til Fødevareministeriet.

Vurdering

77. Fødevareministeriet har delvist etableret et styringsgrundlag for Innovationsloven, herunder opstillet målsætninger for ordningen. Ministeriet har dog ikke opstillet mål for ordningen. Fødevareministeriet bør opstille mål for ordningen, herunder også effektmål.

78. Fødevareministeriet følger løbende op på anvendelsen og fordelingen af bevillingen til Innovationsloven. Den løbende opfølgning giver dog ikke i tilstrækkelig grad et dækkende billede af, om ordningen lever op til sit formål, hvilket skyldes, at der ikke er opstillet mål for ordningen.

V. Anbefalinger til ministeriernes fremadrettede arbejde med effektundersøgelser

79. Rigsrevisionen har på baggrund af erfaringerne med denne undersøgelse udarbejdet en række anbefalinger til, hvordan ministerierne kan kvalificere arbejdet med effektundersøgelse. Anbefalingerne er alene handlingsanvisninger til, hvordan rammerne for at gennemføre effektundersøgelser kan forbedres og ikke, hvordan selve effektundersøgelsen skal gennemføres.

Udvælgelse af ordninger til effektundersøgelser

80. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse ikke altid sker systematisk og ud fra nærmere definerede kriterier. Det er i forlængelse heraf Rigsrevisionens anbefaling, at ministerierne udvælger og effektundersøger ordninger efter en systematisk prioritering og opstiller kriterier for udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse. Følgende kriterier er væsentlige at tage i betragtning, når det afgøres, om en erhvervsfremmeordning skal effektundersøges:

- Ordningen har en økonomisk væsentlighed, der står i forhold til de resurser, der anvendes til effektundersøgelser.
- Ordningens virkemåde og målgruppe er så specifik, at ordningen kan effektundersøges. Ordninger med brede og/eller vanskeligt identificerbare målgrupper kan være mindre egnede.
- Ordningen har været i funktion i et stykke tid, så der er en effekt at måle.

81. Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne opstiller kriterier for, hvilke ordninger der bør effektundersøges. Mulige kriterier kunne fx være økonomisk væsentlighed, hvornår det er muligt at undersøge ordningernes effekter samt resurseforbruget forbundet med effektundersøgelser set i relation til tilskuddet eller ydelsens omfang og løbetid.

Effektmål

82. De 4 effektundersøgelser er gennemført bl.a. med det formål at vurdere effekten af henholdsvis Innovationsloven og Vækstkaution. Ministerierne har dog hverken i forbindelse med etableringen af ordningerne eller i forbindelse med den løbende styring af ordningen opstillet egentlige mål for den ønskede effekt af ordningerne, dvs. effektmål. Ministerierne har således administreret ordningerne i en årrække uden at have fuld klarhed over den ønskede effekt af indsatserne. Det har derfor efterfølgende i forbindelse med de gennemførte effektundersøgelser været nødvendigt at opstille effektmål for ordningerne. Boks 5 indeholder et eksempel på opstillede effektmål for en erhvervsfremmeordning på innovations- og iværksætterområdet.

BOKS 5. ET EKSEMPEL PÅ EFFEKTMÅL

Effektmålene vedrører Væksthuse, der administreres af Erhvervs- og Byggestyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Formålet med Væksthuse er at opbygge et internationalt førende miljø, hvor iværksættere og virksomheder med vækstambitioner får adgang til kvalificeret vejledning og rådgivning. Målgruppen er iværksættere og små og mellemstore virksomheder med vækstambitioner og potentiale.

Effektmål

For Væksthuse har Erhvervs- og Byggestyrelsen opstillet følgende effektmål:

- Beskæftigelsesvæksten er mindst 10 procentpoint større hos vejlede virksomheder end hos ikke-vejlede virksomheder i regionen.
- Omsætningsvæksten er mindst 20 procentpoint større hos vejlede virksomheder end hos ikke-vejlede virksomheder i regionen.
- Eksportvæksten er mindst 20 procentpoint større hos vejlede virksomheder end hos ikke-vejlede virksomheder i regionen.
- Andelen af hurtigt voksende virksomheder (gazeller) i regionerne er vokset med mindst 2 procentpoint i forhold til året før.

Kilde: Resultatkontrakten (2008) mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og Væksthus Midtjylland.

83. Etableringen af effektmål kan ske med udgangspunkt i en model for formodede (eller dokumenterede) sammenhænge mellem indsatser og effekter. Modellen skaber endvidere et overblik over, hvad det er for mekanismer, der fører frem til de forventede effekter. Modellen kan også anvendes som grundlag for fx at udvikle indikatorer for effekten. Derfor vil kortlægningen af de relevante årsags-virknings-sammenhænge af en given ordning være et godt fundament for såvel opstilling af mål (den løbende styring) som for opstilling af effektmål. Det kan også være relevant at skelne mellem effektmål på kort og langt sigt, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at overveje, hvilke effekter der kan måles på henholdsvis kort, mellemlangt og langt sigt.

84. Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne opstiller effektmål, der angiver, hvilke parametre der skal måles på, og hvad der skal til, for at der er tale om en tilfredsstillende effekt.

Dataindsamling

85. Fødevarerministeriets undersøgelse af Innovationsloven er baseret på surveydata suppleret med en række interviews. Økonomi- og Erhvervsministeriets effektundersøgelse af Innovationsloven samt Vækstfondens og Rigsrevisionens effektundersøgelser af Vækstkautation er baseret på registerdata.

86. De 4 effektundersøgelser er designet med udgangspunkt i de data, som var til rådighed på undersøgelsestidspunktet. For alle effektundersøgelserne gælder imidlertid, at mangel på data har medført en række udfordringer og begrænsninger.

87. Manglende data gav fx en række udfordringer i forbindelse med Rigsrevisionens effektundersøgelse af Vækstkautationsordningen. Vækstfonden havde registreret de virksomheder, der har fået Vækstkautation, på CVR-nr. samt på en række andre variable. Vækstfonden havde imidlertid ikke sikret sig, at alle de virksomheder, som har fået Vækstkautation, vil kunne følges over tid. Problemet vedrører de virksomheder, som havde fået støtte til ejer- eller generationsskifte. For disse virksomheder har Vækstfonden ikke registret virksomhedernes eventuelle nye CVR-nr. efter ejerskiftet. Dette forhold har vanskeliggjort effektundersøgelse af Vækstkautation for denne gruppe af virksomheder.

88. I overvejelserne om, hvilke data der skal tilvejebringes, bør også indgå, hvorvidt relevant data allerede genereres i registre andre steder – fx hos Danmarks Statistik. Hvis det er tilfældet, vil det ofte være tilstrækkeligt at registrere på fx CVR-nr., idet disse kan knyttes til Danmarks Statistiks firmastatistik og dermed give adgang til en række baggrundsoplysninger om den enkelte virksomhed. Fx har Vækstfonden registreret en række baggrundsvariable vedrørende de virksomheder, der har fået tilsagn om Vækstkaution. Da Vækstfonden har registreret på CVR-nr., har det været muligt at samkøre CVR-nr. med Danmarks Statistiks firmastatistik og herigennem opnå en række vigtige oplysninger om de pågældende virksomheder, herunder om de fortsat eksisterer, deres omsætning og antal ansatte mv.

89. Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne løbende tilvejebringer data, som kan belyse ordningernes effekt. På den måde sikres det, at ministerierne har det nødvendige datagrundlag til at understøtte gennemførelsen af effektundersøgelser.

Referencegruppe

90. Sammensætningen af en relevant referencegruppe er ligeledes en udfordring ved effektundersøgelser. I Fødevarerministeriets effektundersøgelse af Innovationsloven er der ikke anvendt en referencegruppe, mens der i de 3 øvrige undersøgelser er anvendt en referencegruppe.

91. En referencegruppe kan styrke og kvalificere en effektundersøgelses resultater. En referencegruppe kan bruges til fx at sammenligne udviklingen i økonomiske parametre for virksomheder, der har modtaget tilskud, med virksomheder, der ikke har modtaget tilskud. En referencegruppe kan fx opstilles ved at udvælge virksomheder, der ikke har modtaget tilskud, men som ligner de virksomheder, der har modtaget tilskud, på en række observerbare karakteristika, fx omsætning, branche, antal ansatte mv.

92. Det kan imidlertid være problematisk at få etableret en referencegruppe. I Rigsrevisionens effektundersøgelse af Vækstkaution blev det fravalgt at etablere en egentlig referencegruppe bestående af virksomheder med tilnærmelsesvis de samme karakteristika som de virksomheder, der har fået Vækstkaution. Det skyldes, at det vil være vanskeligt at vægte de forskellige observerbare karakteristika, herunder antal ansatte, branche, virksomhedsstørrelse mv. Der er derfor konstrueret en referencegruppe, der er sammensat af virksomheder, som ikke har modtaget Vækstkaution, men som opfylder en række af de formelle tildelingskriterier for at få Vækstkaution.

93. Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne vurderer behovet og mulighederne for etablering af en referencegruppe i forbindelse med gennemførelsen af effektundersøgelser. Etablering af en referencegruppe gør det muligt at sammenholde udviklingen i målgruppen med udviklingen i en sammenlignelig gruppe, der ikke er berørt af ordningens aktiviteter, og dermed vurdere, om ordningen har den ønskede effekt.

Anvendelse

94. Resultaterne af effektundersøgelserne har været anvendt forskelligt, hvilket afspejler, at effektundersøgelsesernes formål og metoder har været forskellige.

95. Vækstfondens effektundersøgelse indeholder kun en enkelt delkonklusion, som går på effekten af Vækstkautionsordningen. Denne del er ikke konkret blevet anvendt.

96. Økonomi- og Erhvervsministeriets effektundersøgelse af Innovationsloven er ikke blevet anvendt af Fødevarerministeriet som grundlag for viden om ordningens effekter. Derimod har den metodiske tilgang ifølge Fødevarerministeriet givet inspiration til ministeriets arbejde med effektundersøgelser.

97. Fødevareministeriets effektundersøgelse af Innovationsloven er blevet anvendt til at revidere Innovationsloven i 2006. Derudover har Fødevareministeriet anvendt undersøgelsen til at dokumentere over for Folketinget, at ordningen har haft en positiv effekt for de støttede virksomheder.

98. Ministeriet skriver således i "Redegørelse om Innovationsloven for 2005" til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

"De positive effekter af innovationslovens virke fra 2001-2003 er dokumenteret i en evaluering af loven, som Innovationsudvalget i efteråret 2004 besluttede at iværksætte. Evalueringen viser, at innovationsindsatsen i de deltagende virksomheder er forøget betydeligt som følge af de bevilligede projekter".

Disse resultater er baseret på de støttede virksomheders besvarelser om, hvorvidt de ville have gennemført det samme projekt uden tilskud fra ordningen. Fødevareministeriet har brugt konklusionerne uden at tage forbehold for de metodiske svagheder og derved anvendeligheden af undersøgelsens resultater. Særligt i tilfælde, hvor der er tale om resultater, der er baseret på de støttede virksomheders subjektive besvarelser, bør ministerierne tage nødvendige forbehold i den videre formidling og anvendelse af resultaterne. Hvis det er muligt, bør resultaterne endvidere suppleres med resultater baseret på mere objektive data.

99. Rigsrevisionen anbefaler, at ministerierne vurderer anvendeligheden af effektundersøgernes resultater, herunder hvilke forbehold det er nødvendigt at tage.

Rigsrevisionen, den 9. juni 2008

Henrik Otbo

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Effektundersøgelse af Vækstkaution

Metodebeskrivelse

Rigsrevisionen har anmodet Danmarks Statistik om at udarbejde en statistisk analyse af erhvervsfremmeordningen Vækstkaution. Vækstkaution administreres af Vækstfonden og har eksisteret siden 2000.

Formål med effektundersøgelsen

Formålet med effektundersøgelsen var dels at tilvejebringe større viden om de virksomheder, som havde modtaget Vækstkaution, dels undersøge, om der kunne påvises en positiv udvikling i omsætning og beskæftigelse for virksomhederne.

Effektundersøgelsen er designet i et samarbejde mellem Rigsrevisionen, Danmarks Statistik og Vækstfonden.

Populationer

Populationen udgøres af virksomheder identificeret med CVR-nr., der i de enkelte år 2000-2006 har modtaget Vækstkaution. Nogle virksomheder har fået mere end ét tilsagn. Rigsrevisionen har i effektundersøgelsen valgt at fokusere både på antallet af virksomheder og på antallet af tilsagn.

Der er i analysen anvendt 2 populationer. Den ene population udgøres af de virksomheder, der har fået tilsagn med tilknyttede baggrundsoplysninger fra Danmarks Statistiks generelle firmastatistik. Den anden population udgøres af en referencegruppe, jf. nedenfor.

Referencegruppe

Rigsrevisionen og Danmarks Statistik har valgt at sammensætte en referencegruppe på baggrund af de formelle tildelingskriterier for Vækstkaution.

Den valgte referencegruppe er sammensat af virksomheder med følgende karakteristika:

- maks. 295 mio. kr. i årlig omsætning, og som
- ikke er i branchen landbrug, fiskeri, skibsbygning og transport, og som
- har overlevet i perioderne 1999-2002 eller 2000-2003 eller 2001-2004 eller 2002-2005, og som
- ikke indgår i den population af virksomheder, der har fået tilsagn, og som
- har færre end 100 ansatte.

Kilder

Fra Vækstfonden er der tilvejebragt oplysninger om de tilsagn, der er givet til virksomheder i perioden 2000-2006. Sammen med tilsagnene er der knyttet en række baggrundsoplysninger om låneformål, lånets størrelse, rente samt nuværende status for lånetilsagnet. Der er endvidere modtaget oplysninger om de afslag, som Vækstfonden har givet. Vækstfonden har dog ikke systematisk registreret CVR-nr. for de virksomheder, som har fået afslag. Det har derfor ikke været muligt at inddrage afslagsgruppen i analysen.

Danmarks Statistiks erhvervsstatistiske system muliggør, at der knyttes en række forskellige baggrundsoplysninger om den enkelte virksomhed til datamaterialet fra Vækstfonden.

Der er således fra generel firmastatistik tilvejebragt oplysninger om virksomhedens omsætning, beskæftigelse, branche, ejerforhold og geografiske placering, og de enkelte variable er herefter grupperet i henhold til passende intervaller i forhold til analysebehovet.

Data fra generel firmastatistik er kun disponibel frem til 2005. Derfor kan der kun medtages baggrundsoplysninger om virksomhederne frem til dette tidspunkt. Det betyder, at overlevelses- og performance-tabeller kan medtage 2004 som sidste analyseår, idet der herefter kun haves tal for 2005 til måling af vækst.

Dubletter

Det er muligt, at en virksomhed inden for samme år kan have opnået mere end ét tilsagn, og i særlige tilfælde er der endda tale om, at den samme virksomhed har opnået tilsagn til forskellige låneformål. Det betyder, at der i Vækstfondens datamaterialer optræder observationer for samme virksomhed flere gange inden for det samme år, når der er fokus på tilsagn. Det er derfor nødvendigt at analysere materialet fra såvel tilsagnssiden som virksomhedssiden. Omfanget af forekomster, hvor der til samme CVR-nr. er knyttet flere tilsagn, har i perioden 2000-2006 et omfang på 121 tilfælde ud af et samlet tal for tilsagn på 1.546 og virksomheder på 1.425.

Analysevinkler

I selve analysen er der anlagt 3 vinkler. For at få et generelt overblik er der for de 2 populationer udarbejdet en række bestandstabeller. Formålet med disse tabeller er at tegne en profil af tilsagnsgruppen med udgangspunkt i dels de oplysninger, der er fremskaffet fra Vækstfonden, dels i de oplysninger, der kan hentes i den generelle firmastatistik.

Der er desuden for tilsagnsgruppen udarbejdet en række overlevelsestabeller, der viser, i hvilket omfang virksomheder, der har fået tilsagn, overlever fra tilsagnsåret og frem. Denne analyse er foretaget for hvert år frem til 2004 med 2005 som sidste overlevelsesår. Parallelt til overlevelse er der foretaget en opgørelse over, hvor mange virksomheder der ikke overlever. Denne opgørelse er foretaget for hvert år efter tilsagnsåret og giver dermed et billede af, hvor mange virksomheder der falder fra år til år.

Endelig er der for virksomheder i tilsagnsgruppen og referencegruppen foretaget en analyse af performance, dvs. hvordan tilsagnsgruppens omsætning og beskæftigelse har udviklet sig sammenlignet med referencegruppen fra det år, de har fået tilsagn, og 2 år frem.

Særlige forhold omkring formålskategorien ejer- og generationsskifte

Nogle af de virksomheder, der har fået lånetilsagn, har fået det til ejerskifte. Det er ikke lykkedes via Vækstfonden at få oplyst nyt CVR-nr. for de virksomheder, der har været involveret i ejerskifte. Det er i Danmarks Statistik forsøgt, via den erhvervsdemografiske database, at identificere koblingen mellem CVR-nr. før ejerskiftet med CVR-nr. efter ejerskiftet. Det er lykkedes at gøre dette i 60 tilfælde, så omsætning og beskæftigelse for det nye CVR-nr. efter ejerskifte tolkes som hørende til det oprindelige (gamle) CVR-nr. inden ejerskiftet. På den måde er der for disse virksomheder etableret en ubrudt kæde af oplysninger over tid.

For de CVR-nr., hvor det ikke er lykkedes at binde de 2 CVR-nr. sammen, vil der umiddelbart kunne opstå 2 situationer. I den ene situation kan man forestille sig, at det oprindelige CVR-nr. ophører og dermed ikke længere findes i generel firmastatistik. Analysemæssigt er konsekvensen heraf, at virksomheden optræder som ikke-overlevet. Faktisk vil der ske det, at den "gamle virksomhed" køres videre under et nyt CVR-nr., som imidlertid ikke har nogen fortid og derfor ikke vil indgå i en tidsrække, hvor man kan analysere overlevelse eller performance.

I den anden situation kan man forestille sig, at noget af den oprindelige virksomhed opdeles i 2. En del, der kører videre under uændret CVR-nr. eventuelt tillagt et begrænset antal nye aktiviteter, og en del, der ejerskiftes og dermed får nyt CVR-nr. Den oprindelige virksomhed kan dermed fortsat følges i generel firmastatistik, men omsætnings- og beskæftigelsesoplysninger kan være påvirket af ejerskiftet. Den ejerskiftede del vil ikke have nogen forhistorie, hvis det er en helt ny virksomhed, der oprettes. Hvis der derimod er tale om en slags fusionering med en eksisterende virksomhed, kan videreførslen ske under denne virksomheds CVR-nr.