



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om effekten af erhvervs-
fremmeindsatsen på innovations- og
iværksætterområdet

September
2010

revision

revision

revision

Opfølgning i sagen om effekten af erhvervsfremmeindsatsen på innovations- og iværksætterområdet (beretning nr. 14/2007)

15. september 2010

RN A204/10

I. Indledning

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 22. oktober 2008 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om effekten af erhvervsfremmeindsatsen på innovations- og iværksætterområdet, at jeg ville følge udviklingen på en række punkter. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 120-124.

2. Fødevareministeren og økonomi- og erhvervsministeren har tilkendegivet, at de ville iværksætte en række initiativer på baggrund af spørgsmål, der blev behandlet i beretningen. Jeg har fulgt udviklingen på følgende områder:

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet)

- Ministeriets initiativer til at få fastlagt klare og målbare mål for ministeriets erhvervsfremmeordninger, herunder for Innovationsloven.
- Ministeriets udvikling af retningslinjer for arbejdet med effekt. Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne bør omfatte valg af metoder, klare kriterier for udvælgelse af ordninger til effektundersøgelse og sikring af et tilstrækkeligt datagrundlag.

Økonomi- og Erhvervsministeriet

- Ministeriets initiativer til at få fastlagt klare og målbare mål for ministeriets erhvervsfremmeordninger, herunder præcisering af målet for dødvægtstab for Vækstkaution.
- Ministeriets udvikling af en guide til at gennemføre evalueringer. Rigsrevisionen finder, at en sådan guide bl.a. bør indeholde retningslinjer for valg af metoder, kriterier for udvælgelse af ordninger, der skal undersøges, og sikring af et tilstrækkeligt datagrundlag.

3. Notatet er opdelt i 3 dele. I de 2 første afsnit følger jeg op på henholdsvis Fødevareministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets initiativer. Notatets 3. del handler om evaluering af Vækstfondens erhvervsfremmeordninger. Vækstfonden er blevet evalueret i foråret 2010, og evalueringen kortlægger den geografiske fordeling af Vækstfondens investeringer og 2 af erhvervsfremmeordningerne, som administreres af Vækstfonden. Jeg lovede Statsrevisorerne en redegørelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet om ordningernes geografiske fordeling.

4. Fødevareministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet sendte i foråret 2010 en redegørelse til Rigsrevisionen, der beskriver de hidtidige initiativer, ministerierne iværksatte på baggrund af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorerne bemærkninger. Rigsrevisionen har holdt et møde med begge ministerier, hvor redegørelserne og de iværksatte initiativer blev drøftet. Rigsrevisionen bad desuden Økonomi- og Erhvervsministeriet om bemærkninger til evalueringen af Vækstfonden.

II. Fødevarerministeriet

5. Fødevarerministeriet har 11 erhvervsfremmeordninger, der indgik i beretningen. Ministeriet har oplyst, at 4 af disse ordninger er ophørt siden Rigsrevisionens beretning i 2008. De resterende 7 ordninger drejer sig primært om innovation, forskning og udvikling i jordbrugs- og fødevarerektoren.

Fødevarerministeriets initiativer for at få fastlagt klare og målbare mål for ministeriets erhvervsfremmeordninger, herunder Innovationsloven

6. Regeringen indgik i juni 2009 aftale om Grøn Vækst med Dansk Folkeparti. Aftalen berører 4 af erhvervsfremmeordningerne og indebærer, at ordningerne skal ændres. Innovationsloven er blandt disse ordninger og ophæves i forbindelse med udmøntningen af aftalen om Grøn Vækst.

Ministeriet har oplyst, at for de ordninger, der er omfattet af aftalen om Grøn Vækst, vil der blive fastsat klare og målbare mål for ordningernes effekt. Desuden vil ministeriet indsamle data, der kan belyse, om ordningerne får den ønskede effekt. Én af ordningerne er blevet justeret i overensstemmelse hermed, og de resterende ordninger vil blive justeret i løbet af 2010.

7. Fødevarerministeriet har oplyst, at der, ud over aftalen om Grøn Vækst, generelt har været fokus på at opstille klare og målbare mål for alle ministeriets erhvervsfremmeordninger. Ministeriet har vedtaget en overordnet koncernstrategi for effektbaseret styring, som gælder for perioden 2010-2013. Formålet med strategien er, at Fødevarerministeriet skal påvise, at den indsats, der gennemføres, har en effekt, som medvirker til at realisere de politisk opstillede mål. Som led i strategien skal der opstilles kvantitative mål for effekten af indsatsen.

8. De resterende 3 ordninger, der indgik i Rigsrevisionens beretning, er imidlertid ikke omfattet af ministeriets arbejde med at fastsætte klare og målbare mål. Den ene ordning er indløsning af statsgaranti for lån til yngre jordbrugere. Ordningen er gebyrfinansieret og stort set udgiftsneutral. De øvrige 2 ordninger er mindre ordninger, der samlet har en bevilling på ca. 15 mio. kr. Den ene ordning er et driftstilskud til 3 internationale organisationer på fiskeriområdet, og den anden ordning omfatter støtte til forsknings- og udredningsaktiviteter, som understøtter ministeriets myndighedsvaretagelse. Det er ministeriets opfattelse, at ordningerne, i sammenligning med de øvrige erhvervsfremmeordninger, har en særlig karakter. Derfor har ministeriet ikke indtil nu prioriteret at lade disse ordninger indgå i ministeriets arbejde med at fastsætte klare mål.

9. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet arbejder på at opstille klare og målbare mål for erhvervsfremmeordningerne, og at arbejdet forventes afsluttet i løbet af 2010.

Ministeriets udvikling af retningslinjer for arbejdet med effekt

10. Fødevarerministeriet har udmøntet ministeriets strategi for effektbaseret styring i en vejledning, som har til formål at implementere effektbaseret styring på ministerområdet. Vejledningen drejer sig bl.a. om opstilling af mål og målhierarki, udarbejdelse af indikatorer til effektmåling og måling af effekter. Vejledningen beskriver desuden ministeriets nye procedure for det lovforberedende arbejde, som indebærer, at de forventede effekter skal vurderes før vedtagelsen af nye love eller udstedelse af bekendtgørelser. Proceduren for vurdering af effekt i det lovforberedende arbejde skal bevirke, at målsætningerne er operationelle, så effekten af nye love og bekendtgørelser kan opgøres. I vejledningen opstilles desuden kriterier for, hvilke af ministeriets ordninger der er egnede til effektbaseret styring. Et af kriterierne er bl.a. ordningens økonomiske omfang.

11. Fødevarerministeriet har desuden oplyst, at ministeriet har fortsat samarbejdet med Fødevarerøkonomisk Institut om udvikling af metoder til effektvurdering. Samarbejdet har bl.a. resulteret i evaluering af 2 forskningsprogrammer og en effektvurdering af innovationsindsatsen.

12. Endelig har Fødevarerministeriet oplyst, at de 4 erhvervsfremmeordninger, der er omfattet af aftalen om Grøn Vækst, vil blive effektundersøgt.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet har taget initiativ til at udarbejde en vejledning for ministeriets effektbaserede styring, og at ministeriet har indgået et samarbejde med Fødevarerøkonomisk Institut om udvikling af metoder til effektvurdering. Jeg finder det også tilfredsstillende, at ministeriet arbejder strategisk med at implementere effektbaseret styring på ministerområdet.

III. Økonomi- og Erhvervsministeriet

Ministeriets initiativer for at få fastlagt klare og målbare mål for ministeriets erhvervsfremmeordninger, herunder Vækstkaution

14. I beretningen indgår 15 ordninger på Økonomi- og Erhvervsministeriets område, der administreres af henholdsvis Erhvervs- og Byggestyrelsen, Vækstfonden og Søfartsstyrelsen. Ministeriet har oplyst, at en af ordningerne er ophørt siden beretningen, og at en anden endnu ikke er udmøntet.

15. Ministeriet har siden Rigsrevisionens beretning i 2008 taget flere initiativer til at styrke arbejdet med effekt og evaluering. Ministeriet har bl.a. igangsat et koncernprojekt om effektiv håndhævelse af erhvervsregulering og har sat fokus på effektvurdering i ministeriets arbejdsprogram. Ministeriet har desuden oplyst, at arbejdet med at få fastlagt klare og målbare mål for erhvervsfremmeordningerne finder sted i de styrelser, der administrerer ordningerne.

16. Erhvervs- og Byggestyrelsen administrerer 9 af de 15 erhvervsfremmeordninger, som beretningen omfattede.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2009 har igangsat et større pilotprojekt med henblik på at styrke styrelsens evalueringskultur og brug af effektmåling. Projektet blev igangsat som opfølgning på Rigsrevisionens beretning. Det er styrelsens vurdering, at der var behov for en bredere indsats med evaluering og effektmåling end blot i forhold til styrelsens tilskudsordninger. Derfor gælder tiltagene ikke specifikt erhvervsfremmeordningerne, men vedrører derimod styrelsens arbejde generelt med fokus på 4 udvalgte områder.

17. Vækstfonden administrerer 4 af de 15 erhvervsfremmeordninger. Økonomi- og Erhvervsministeriets departement har indgået særskilte administrationsaftaler med Vækstfonden om de erhvervsfremmeordninger, der administreres af Vækstfonden. Departementet bruger administrationsaftaler, hvor varetagelsen af en opgave inkl. resurser delegeres til en anden institution (ud over fx styrelser). Ifølge ministeriet fremgår det af aftalerne, hvilke mål Vækstfonden skal styre efter.

Det fremgik af beretningen, at Vækstfonden styrer Vækstkautionsordningen med udgangspunkt i 3 mål om henholdsvis kautionsvolumen, økonomisk balance og dødvægtstab. Rigsrevisionen bemærkede, at der var behov for at præcisere målet for dødvægtstabet, herunder for hvornår dødvægtstabets omfang er tilfredsstillende. Dødvægtstabet opstår, hvis Vækstfonden i forbindelse med vækstkautionsordningen garanterer et lån, som under alle omstændigheder ville være blevet givet under almindelige lånevilkår.

For at følge op på omfanget af dødvægtstabet har ministeriet indarbejdet i administrationsaftalen for Vækstkautionsordningen, at Vækstfonden skal styre efter et minimalt dødvægtstab. Ministeriet har oplyst, at det har konkretiseret målet om minimering af dødvægtstab i administrationsaftalen, så andelen af lån, som også ville være ydet uden Vækstkaution, skal være lavere end 20 %.

18. Søfartsstyrelsen administrerer 2 mindre erhvervsfremmeordninger, hvoraf den ene er omfattet af en resultatkontrakt.

19. Jeg konstaterer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet har taget initiativ til at styrke arbejdet med effekt og evaluering i ministeriet, herunder at fastlægge mål. Jeg forventer, at ministeriet fortsætter arbejdet med at fastlægge klare og målbare mål for erhvervsfremmeordningerne.

Ministeriets udvikling af en guide til at gennemføre evalueringer

20. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke, som tidligere planlagt, har udarbejdet en evalueringsguide, der gælder alle områder i koncernen. Det skyldes, at der er stor spændvidde i ministeriets ordninger og tiltag. Ministeriet vurderer derfor konkret, hvilke ordninger der skal evalueres på baggrund af resultatet af den løbende opfølgning.

Desuden oplyser ministeriet, at en række af ministeriets erhvervsfremmeordninger er omfattet af en politisk aftale, der indeholder krav om evaluering. Ministeriet finder derfor, at det ikke er muligt at opstille generelle kriterier for, hvilke ordninger der skal underlægges større evalueringer. Ministeriet fastsætter derfor evalueringsmetode, datagrundlag mv. i forhold til den enkelte ordning.

5 af de 15 erhvervsfremmeordninger på Økonomi- og Erhvervsministeriets område er omfattet af en politisk aftale om evaluering (Globaliseringsaftalen), mens de resterende 10 ordninger ikke er omfattet af en politisk aftale om evaluering. Aftalen fastsætter ikke nærmere rammer for evalueringerne.

21. Erhvervs- og Byggestyrelsen har som led i styrelsens arbejde med at sætte fokus på effektmåling udarbejdet en evalueringsguide. Guiden giver inspiration til retningslinjer for bl.a. valg af monitoreringssystem til indsamling af data, valg af evalueringsmodel, timing af evaluering og gennemførelse af evaluering.

Styrelsen har oplyst, at evalueringsguiden var en del af 1. fase af pilotprojektet omkring effektmåling, som blev igangsat i 2009 i forbindelse med Rigsrevisionens beretning. Pilotprojektet gik i første omgang på at opbygge tilstrækkelig viden om udfordringerne i forbindelse med effektmålinger af styrelsens opgaver. I det konkrete arbejde med evalueringsguiden blev strukturfondindsatsen i vækstforaene udvalgt med henblik på i første omgang at opbygge erfaring inden for et afgrænset område. Evalueringsguiden er derfor ikke udarbejdet til eller målrettet styrelsens erhvervsfremmeordninger.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2010 har påbegyndt 2. fase i pilotprojektet om ensretning og indtænkning af effektmåling i styrelsens opgavevaretagelse. Målsætningen er at udvikle en systematisk model for tilbagevendende effektmåling af styrelsens forskellige indsats. Styrelsen arbejder med at skabe et "flerårigt hjul" for løbende effektmåling, hvori der bl.a. ud fra væsentlighed prioriteres i metodevalg mv.

22. I forhold til de 4 erhvervsfremmeordninger, der administreres af Vækstfonden, har ministeriet oplyst, at der ikke er udarbejdet en evalueringsguide, som fastsætter kriterier for evaluering af disse ordninger. Administrationsaftalerne mellem departementet og Vækstfonden indebærer dog overordnede krav om en løbende evaluering og/eller opfølgning af ordningerne.

De resterende 2 erhvervsfremmeordninger er mindre ordninger, der administreres af Søfartsstyrelsen. Ordningerne har karakter af driftstilskud til henholdsvis forskningsenhed samt arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester. Ordningerne er ikke omfattet af en evalueringsguide.

23. Jeg konstaterer, at Erhvervs- og Byggestyrelsen arbejder med effektmåling og evaluering, og jeg noterer mig i den forbindelse, at styrelsen har udarbejdet en guide til gennemførelse af evaluering. Guiden gælder dog endnu ikke styrelsens erhvervsfremmeordninger.

Jeg forventer, at styrelsen fortsætter arbejdet med at udbrede guiden til erhvervsfremmeordningerne.

IV. Geografisk fordeling af Vækstfondens investeringer

24. Et privat konsulentfirma har udarbejdet en evaluering af Vækstfonden, som blev offentliggjort i april 2010. Evalueringen kortlægger bl.a. den geografiske fordeling af Vækstfondens ventureinvesteringer. Disse var ikke omfattet af beretningen. Desuden kortlægger evalueringen den geografiske fordeling af støtten under 2 af de erhvervsfremmeordninger, som Vækstfonden administrerer, og som indgik i beretningen (lånegarantiordningerne kom-i-gang-lån og Vækstkautiøn).

25. Ventureinvesteringer er investeringer i nystartede, højt teknologiske virksomheder med store vækstmuligheder. Disse virksomheder har ofte vanskeligt ved at få dækket deres behov for risikovillig kapital fra andre kilder.

Vækstfondens ventureinvesteringer består af direkte og indirekte investeringer. Den første type af investeringer foretager fonden direkte i virksomhederne. Den anden type foretager Vækstfonden gennem investering i private venturefonde, som dernæst foretager investeringer i virksomhederne. Vækstfonden benytter primært indirekte investeringer.

Vækstfondens ventureinvesteringer omfatter både nyinvesteringer og opfølgingsinvesteringer. Evalueringens kortlægning af den geografiske fordeling af Vækstfondens ventureinvesteringer tager alene udgangspunkt i Vækstfondens nyinvesteringer (herefter investeringer).

26. Evalueringen viser, at størstedelen af Vækstfondens direkte og indirekte ventureinvesteringer går til virksomheder i Region Hovedstaden.

80 % af Vækstfondens beløb til direkte investeringer går til Region Hovedstaden, mens de resterende 20 % fordeler sig på de øvrige 4 regioner. Målt på antallet af direkte investeringer er der en lidt større geografisk spredning, da 67 % af antallet af de direkte investeringer går til Region Hovedstaden. Det fremgår af evalueringen, at særligt i de seneste år har Region Syddanmark og i mindre grad Region Hovedstaden modtaget direkte investeringer.

81 % af Vækstfondens beløb til indirekte investeringer – dvs. gennem private venturefonde – går til Region Hovedstaden, mens resten fordeler sig ligeligt på de øvrige 4 regioner. Målt på antallet af indirekte investeringer er der en lidt større geografisk spredning, da 69 % af antallet af de indirekte investeringer går til Region Hovedstaden.

Evalueringen vurderer, at baggrunden for den omtalte fordeling er, at især Region Hovedstaden og Region Syddanmark er kendetegnet ved at have mange venturevirksomheder koncentreret i "klynger", som har gunstige rammevilkår for vækst.

27. De 2 erhvervsfremmeordninger – kom-i-gang-lån og Vækstkautiøn – er målrettet iværksættere med et mindre kapitalbehov, og hvor virksomheden kort tid efter etableringen kan sende et produkt på markedet.

Evalueringen viser, at kom-i-gang-lån og Vækstkautiøn primært går til Vestdanmark. Ifølge evalueringen er 53 % af Vækstfondens midler til kom-i-gang-lån givet i Region Nordjylland, og 77 % af alle fondens midler til ordningen er givet vest for Storebælt. Vækstkautiøn fordeles sig noget mere jævnt mellem landets 5 regioner, men 68 % af alle vækstkautioner er givet i regioner vest for Storebælt.

Evalueringen indeholder ikke en særskilt forklaring på den geografiske fordeling af de 2 erhvervsfremmeordninger kom-i-gang-lån og Vækstkautiøn.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der ikke har været lagt geografiske kriterier til grund for fordelingen af Vækstfondens investeringer, lån og kautioner. En stor del af forskellen i regionernes andel af ventureinvesteringerne og lånegarantiordningerne afspejler regionale forskelle i virksomhedstyper og disses kapitalbehov og risikoprofil.

Ministeriet fremhæver, at evalueringen ikke indeholder kritik af den geografiske fordeling og heller ikke giver anbefalinger til en ændret geografisk fordeling. Det er ministeriets opfattelse, at evalueringen viser, at Vækstfonden har leveret en relevant indsats for at leve op til sit lovbestemte formål om at fremme innovation og fornyelse i erhvervslivet for derigennem at opnå større samfundsøkonomisk afkast.

Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets evaluering af Vækstfondens investeringer og støtte til erhvervsfremmeordninger. Jeg finder, at evalueringen indeholder en korrekt og dækkende beskrivelse, der kan lægges til grund ved vurderingen af Vækstfondens virksomhed og den geografiske fordeling af investeringer og støtte.

V. Sammenfatning

28. Jeg finder, at Fødevareministeriet har haft fokus på at opstille klare og målbare mål for ministeriets erhvervsfremmeordninger. Ministeriet har på en tilfredsstillende måde iværksat initiativer på de områder, som jeg tilkendegav, at jeg ville følge op på. Jeg finder det også tilfredsstillende, at ministeriet arbejder strategisk med at implementere effektbaseret styring på området.

Jeg konstaterer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet har taget initiativ til at styrke arbejdet med effekt og evaluering i ministeriet, herunder at fastlægge mål. Jeg forventer, at ministeriet fortsætter arbejdet med at fastlægge klare og målbare mål for erhvervsfremmeordningerne på ministeriets område.

Jeg er enig i Økonomi- og Erhvervsministeriets vurdering af, at der ikke har været lagt geografiske kriterier til grund for fordelingen af Vækstfondens investeringer, lån og kautioner, og at forskellen i regionernes andel af ventureinvesteringerne og lånegarantiordningerne afspejler regionale forskelle i virksomhedstyper og disses kapitalbehov og risikoprofil.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo