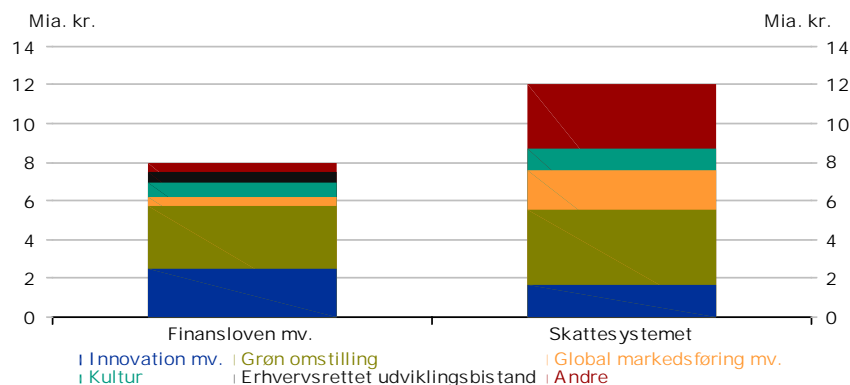


## Redegørelse om erhvervsstøtte 2011

### 1. Indledning

Den samlede erhvervsstøtte er opgjort til 20,0 mia. kr. i 2011. Heraf vedrører 7,9 mia. kr. ordninger på finansloven mv. og 12,1 mia. kr. vedrører erhvervsstøtte gennem skattesystemet, jf. figur 1.<sup>1</sup> Der er sket et fald i de samlede udgifter til erhvervsstøtte fra 2009 til 2011 på godt 2 mia. kr.

Figur 1. Samlet erhvervsstøtte på finansloven mv. og gennem skattesystemet, 2011



Anm.: Fordelingen på de forskellige formål er en baseret på en konkret vurdering af, hvilken kategori der er mest dækkende. Opgørelsen af dansk erhvervsstøtte omfatter ordninger på finansloven, tilskud til miljøvenlig elproduktion (PSO-udgifter) samt erhvervsstøtte gennem skattesystemet og vedrører 2011.

Godt 55 pct. af erhvervsstøtten er rettet mod grøn omstilling og innovation. Der er tale om indsatser, som skal styrke vækst og beskæftigelse og samtidig bidrage til, at Danmark lever op til sine målsætninger på fx klima- og forskningsområdet. Det drejer sig bl.a. om initiativer, som regeringen har iværksat med globaliseringsaftalen, og som skal gøre Danmark til et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund. Det drejer sig også om initiativer fra Erhvervs-klima-strategien og aftalen om Grøn Vækst, som skal være med til at sikre, at danske virksomheder udnytter den stigende globale efterspørgsel efter energi-, klimateknologi.

Dansk erhvervslivs konkurrencedygtighed understøttes endvidere af en række ordninger rettet mod global markedsføring og internationale rammevilkår mv. Det drejer sig bl.a. om indsatser for at styrke eksport og turisme og om ordninger, der kan være nødvendige for

<sup>1</sup> Redaktionen af Redegørelse om erhvervsstøtte 2011 er afsluttet den 17. maj 2011.

ikke at stille danske virksomheder ringere end udenlandske konkurrenter. Det drejer sig også om at udbrede kendskabet til Danmark og danske produkter.

Erhvervsordningerne er generelt begrundet i et ønske om at understøtte aktiviteten på et givet område. Det kan skyldes, at markedskræfterne i nogle situationer ikke fører til den bedste samfundsmæssige anvendelse af ressourcer, og at erhvervsstøtte kan afbøde sådanne markedsfejl. Det kan fx dreje sig om, at private virksomheder uden offentlig støtte eller regulering vil bruge færre ressourcer på forskning og udvikling og miljøbeskyttelse, end det der er optimalt ud fra en samfundsmæssig betragtning.

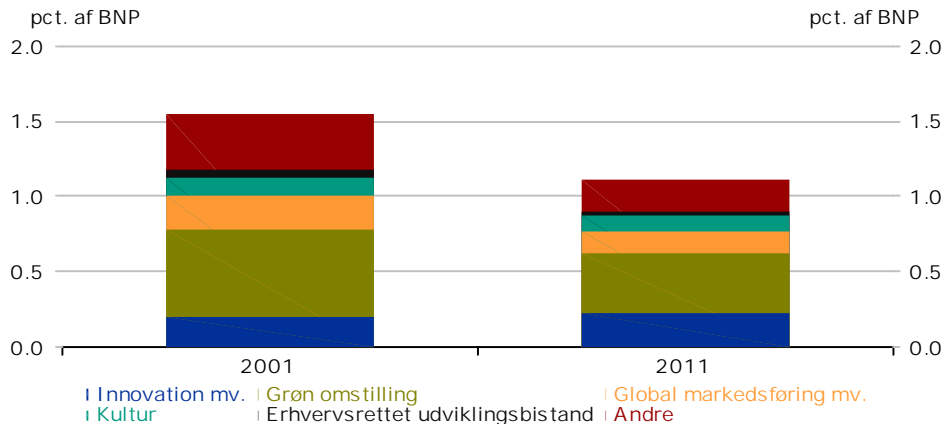
Opgørelsen af erhvervsstøtte omfatter ordninger, som direkte eller indirekte er til gavn for dele af erhvervslivet, og som Folketinget har indflydelse på gennem finansloven, skattelovgivningen eller øvrig dansk lovgivning. Principperne for opgørelse af erhvervsstøtte er blevet gennemgået i forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse, jf. bilag 1. Det er i den forbindelse vurderet, at erhvervsstøtteelementerne i bevillingen til Det Strategiske Forskningsråd (ekskl. den del som er notificeret som statsstøtte), bevillinger på det alment dannende kulturområde samt i ordninger, der følger af internationale forpligtigelser, er så begrænsede, at det er mest retvisende at ekskludere disse bevillinger fra opgørelsen af erhvervsstøtten. Kommunale og regionale ordninger er ikke medtaget i opgørelsen, da det ikke er muligt at udskille de erhvervsfremmende aktiviteter på de kommunale og regionale budgetter på et tilstrækkeligt detaljeret niveau.

Ud over den danske erhvervsstøtte er der en række EU-støtteordninger. EU-støtten beløber sig til knap 10 mia. kr. i 2009, jf. EU Budget 2009 Financial Report. Støtten udgøres i overvejende grad af direkte støtte til landbruget på i alt godt 7 mia. kr. Hertil kommer programmer rettet mod vækst og beskæftigelse, herunder forskningsrammeprogrammet mv. på 1,1 mia. kr., strukturfonde på 0,4 mia.kr. og udvikling af landdistrikter på 0,4 mia. kr.

## 2. Udviklingen i erhvervsstøtte

Set over et lidt længere perspektiv er der over de seneste 10 år sket et fald i udgifterne til erhvervsstøtte fra et niveau på godt 1,5 pct. af BNP i 2001 til 1,1 pct. af BNP i 2011, jf. figur 2. Faldet afspejler bl.a., at den mere traditionelle erhvervsstøtte i form af direkte driftstilskud til bestemte virksomheder eller brancher er nedlagt eller kraftigt beskåret siden 2001. Eksempelvis ydes der ikke længere støtte til skibsbygning, og hjemmeserviceordningen er blevet reduceret, så kun pensionister har adgang til den. Hertil kommer bl.a. den reduktion af erhvervsstøtten på 450 mio. kr. årligt, som var en del af finansloven for 2009, og beslutningen om at fastholde bevillinger til dele af erhvervsstøtten i perioden 2010-2015 på 2009-niveau, jf. aftale om Forårspakke 2.0.

Figur 2. Samlet erhvervsstøtte fordelt på formål



Anm.: Opgørelsen omfatter udgifter til erhvervsstøtte på finansloven, tilskud til miljøvenlig elproduktion (PSO-udgifter) og erhvervsstøtte gennem skattesystemet (skatteudgifter).

Udviklingen har ført til en ændret sammensætning af erhvervsstøtten, idet andelen af støtte til disse prioriterede områder har været stigende, mens støtte til andre formål er faldet. Tilskuddet til den miljøvenlige elproduktion (PSO-udgifterne), som udgør en stor del af udgifterne til grøn omstilling, udviser store udsving fra år til år, da tilskuddet i overvejende grad sker i form af pristillæg, der reguleres i forhold til markedsprisen. Tilskuddet er dermed lavt, når elpriserne er høje og omvendt. PSO-udgifterne fylder af denne grund forholdsvis meget i 2001 og mindre i 2011. Andelen af udgifter til grøn omstilling og til innovation og iværksætteri har under ét været stigende. Dette dækker også over, at en del af støtten til forskning vedrører grøn teknologi og afspejler en generel tendens til at støtte udvikling frem for produktion.

Fordelingen på formål er baseret på en konkret vurdering af, hvilket formål der er mest dækkende for de enkelte ordninger. I en række tilfælde vil en ordning naturligt kunne høre ind under flere formål. Det gælder bl.a. ordninger, der indebærer forskningsstøtte til udvikling af grønne teknologier. Således er fx ordning Green Labs DK, der er en del af globaliseringsaftalen, kategoriseret under grøn omstilling.

Den samlede erhvervsstøtte fordeler sig i 2011 med 7,9 mia. kr. på finansloven mv., hvoraf 2,1 mia. kr. vedrører direkte tilskud til miljøvenlig elproduktion (PSO-udgifter), og 12,4 mia. kr. gennem skattesystemet, jf. tabel 1. Erhvervsstøtte gennem skattesystemet kan ikke observeres direkte, som det er tilfældet med erhvervsstøtte på finansloven. Derfor beregnes støtten gennem skattesystemet som det beløb, der rent faktisk betales i skat eller afgift mv. i forbindelse med en given aktivitet i forhold til, hvad skattebetalingen ville have været under en normal beskatning. Disse beregninger er underlagt en betydelig usikkerhed og indregner ikke eventuelle adfærdsændringer. Erhvervsstøtten gennem skattesystemet kan derfor ikke direkte sammenlignes med bevillinger på finansloven, og det beregnede støttebeløb svarer som hovedregel ikke til det provenu, som en afskaffelse af særordningerne ville medføre.

**Tabel 1. Samlet erhvervsstøtte fordelt på formål, 2011**

	Mia. kr.	Pct.
<b>Grøn omstilling</b>	<b>7,1</b>	<b>35,4</b>
Ordninger rettet mod miljø, klima og natur. Fx ordninger under Grøn Vækst (herunder innovation og udvikling i primært landbrug samt økologitilskud), tilskud til miljøvenlig elproduktion samt lav afgift på vedvarende energi.		
<b>Innovation og iværksætteri mv.</b>	<b>4,1</b>	<b>20,7</b>
Ordninger med fokus på at styrke uddannelse, forskning, innovation samt iværksætteri. Fx ordninger under globaliseringsaftalen (herunder Fornylesesfonden) og andre ordninger på forskningsrammen (herunder Højteknologifonden), og lempelige skatteregler for udenlandske forskere og nøglemedarbejdere.		
<b>Global markedsføring og internationale rammevilkår mv.</b>	<b>2,6</b>	<b>13,1</b>
Ordninger rettet mod eksportfremme, turisme og skatteordninger begrundet i ensartet behandling mellem virksomheder i Danmark og virksomheder i udlandet. Fx generel eksportfremme, VisitDenmark, proceslempelser og DIS-ordningen.		
<b>Kultur</b>	<b>1,8</b>	<b>8,9</b>
Erhvervsrettede ordninger på kulturområdet med et kommercielt sigte. Fx filmtilskud, tilskud til udgivelse af dagblade og 0-moms på aviser		
<b>Erhvervsrettet udviklingsbistand</b>	<b>0,6</b>	<b>2,9</b>
Erhvervsrettede ordninger på ulandsrammen. Fx Business-to-Business Programmer og blandede kreditter		
<b>Andre ordninger</b>	<b>3,8</b>	<b>19,0</b>
Andre erhvervsrettede støtteordninger rettet mod enkelte brancher. Fx hjemmeservice, lempelig beskatning af landbrugets produktionsjord og moms fritaget persontransport.		
<b>I alt</b>	<b>20,0</b>	<b>100,0</b>

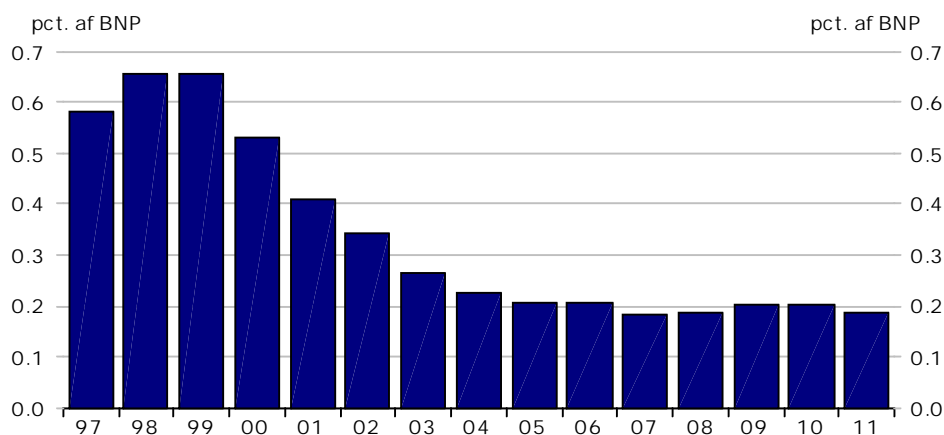
Anm.: Opgørelsen omfatter udgifter til erhvervsstøtte på finansloven, tilskud til miljøvenlig elproduktion (PSO-udgifter) og erhvervsstøtte gennem skattesystemet (skatteudgifter). Fordelingen på de forskellige formål er en baseret på en konkret vurdering af, hvilken kategori der er mest dækkende.

### 3. Løbende tilpasning af ordninger

Langt hovedparten af ordninger på finansloven er genstand for evalueringer. Ordninger, der har eksisteret i flere år, er som regel blevet evalueret, mens der er planlagt evalueringer af nyere ordninger. Den store forskelligartethed i ordningerne betyder, at der anvendes forskellige evalueringstilgange, og at principperne for evalueringerne kan variere. For de 20 største ordninger (som udgør 90 pct. af støtten på finansloven) er de 17 blevet evalueret, 3 ordninger er forholdsvis nye og derfor endnu ikke evalueret (Green Labs DK, vækstlån og dagbladspuljen).

Ordninger, der er oprettet længere tid tilbage, er typisk blevet tilpasset undervejs, det vil sige enten omlagt, reduceret eller helt afviklet. Dette fremgår af figur 3, der viser udviklingen i bevillingen til ordninger, der fandtes i 1997. Erhvervsstøtte på finansloven var knap 0,6 pct. af BNP i 1997. Bevillingerne på de pågældende ordninger var i 2001 reduceret til 0,4 pct. af BNP og er i 2011 på 0,2 pct. af BNP. Udviklingen dækker bl.a. over afvikling af værftsstøtten og reduktion af hjemmeserviceordningen, mens fx den erhvervsrettede udviklingsbi-stand og en række forskningsordninger går tilbage i tiden.

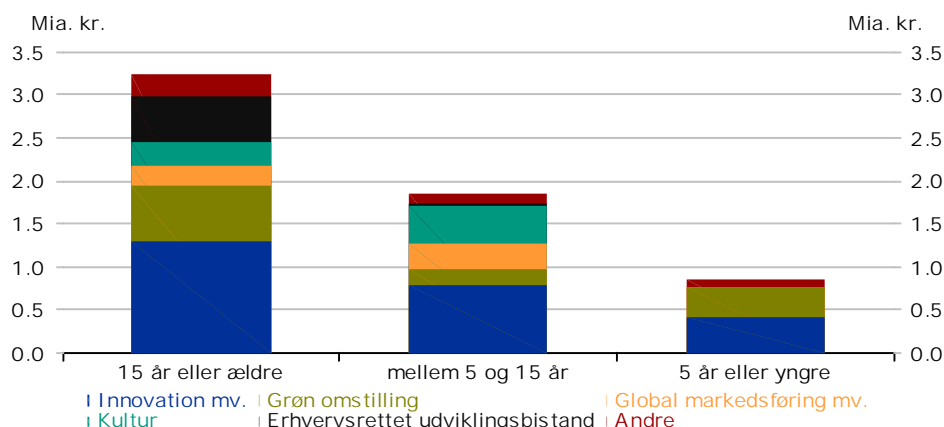
**Figur 3. Udvikling i bevilling til finanslovsordninger på finansloven for 1997**



Anm.: Grafen viser udviklingen i bevillinger til de 113 erhvervsstøtteordninger, der var på finansloven for 1997. Udviklingen dækker bl.a. over en afvikling af værftsstøtten, en væsentlig reduktion af hjemmeserviceordningen og en omlægning af elproduktionstilskuddet til en PSO-ordning.

Samtidig er der kommet nye ordninger til. Således er over en tredjedel af de aktuelle ordninger kommet til inden for de seneste 15 år og en stor del heraf endda inden for de seneste år. Blandt ordninger etableret inden for de seneste fem år er der en markant overvægt af ordninger inden for innovation og iværksætteri, jf. figur 4. Det afspejler bl.a. række af nye initiativer, der er taget med globaliseringsaftalen og aftalen om Grøn Vækst.

Figur 4. Fordeling af erhvervsstøtte på finansloven efter oprindeligt etableringsår



Anm.: Fordelingen omfatter kun ordninger på finansloven.

#### 4. Ordninger på finansloven mv.

Af de budgetterede udgifter til erhvervsstøtte på finansloven samt tilskud til miljøvenlig elproduktion på 7,9 mia. kr. i 2011 udgør bevillingerne til innovation og iværksætter mv. og grøn omstilling omkring 5,7 mia. kr. eller mere end to tredjedele af støtten, jf. tabel 2.

Ordninger rettet mod grøn omstilling omfatter primært ordninger fra aftalen om Grøn Vækst samt tilskud til miljøvenlig elproduktion. I juni 2009 indgik regeringen og Dansk Folkeparti en aftale om Grøn Vækst, som skal sikre, at et højt niveau for miljø-, natur- og klimabeskyttelse går hånd i hånd med en moderne og konkurrencedygtig landbrugs- og fødevarerproduktion. Med Grøn Vækst investeres i alt 13,5 mia. kr. frem mod 2015. Planen skal sikre, at Danmark fuldt ud lever op til sine miljøforpligtigelser og samtidig styrker vækst og beskæftigelse. I forbindelse med en række af disse natur- og miljøtiltag gives en kompensation svarende til de øgede omkostninger eller den fortabte fortjeneste, som er forbundet med frivillige eller lovpligtige foranstaltninger. Kompensationen gives i overensstemmelse med EU's regler, hvorefter der ikke må være et incitamentslement i kompensationssatserne. Det kan fx dreje sig om miljøtiltag, der medvirker til, at Danmark kan opfylde EU's vandrammedirektiv og andre internationale forpligtelser. Med aftalen udmøntes det EU-medfinansierede landdistriktsprogram for perioden 2010-2013.

Tilskud til miljøvenlig elproduktion består i, at staten pålægger alle elforbrugere, dvs. både private husholdninger og virksomheder, at betale for anvendelsen af den miljøvenlige elproduktion i form af en PSO-tarif. De opkrævede beløb udbetales bl.a. i form af pristillæg til ejere af vindmøller, decentrale kraftværker og biomasseanlæg mv. til dækning af produktionsomkostninger, som ikke dækkes ved salget af el-produktion på markedsvilkår. Foruden tilskud til miljøvenlig elproduktion anvendes PSO-midlerne til sikring af forsyningssikkerhed samt forskning og udvikling i miljøvenlige elproduktionsteknologier. De offentlige

**Tabel 2. Udgifter til erhvervsstøtten på finansloven mv. fordelt på formål, 2011**

	Mio. kr.
<b>Grøn omstilling i alt</b>	<b>3.198</b>
El-reformen: Afregning af elektricitet fra VE-anlæg, decentrale kraftvarmeværker mv. (PSO)	1.139
El-reformen: Overgangsordning for støtte til vindmølleelektricitet (PSO)	932
Tilskud til energiforskning (udbygning af dansk energiforskning og -udvikling), § 29.22.01.10	392
Tilskud til elproduktion, § 29.25.05	130
Center for energibesparelse, § 29.24.11	100
Green Labs DK, § 29.22.02 (10)	71
Skovbrugsforanstaltninger ith. skovloven, fraregnet refusion fra EU's landbrugsfond, § 23.55.08	62
Etablering af biogasanlæg, § 24.23.03.19	50
<b>Innovation og iværksætteri mv. i alt</b>	<b>2.501</b>
Udvikling af kompetence og teknologi mv. (Rådet for Teknologi og Innovation), § 19.74.01	1.046
Højteknologifonden, § 19.55.07	588
Fornyelsesfonden, § 08.33.11.10	255
Forskningsaktiviteter inden for fødevarer- og jordbrugssektoren, § 24.33.02.10	209
Lånegarantier (Vækstfonden), § 08.33.01.38	149
Vækstlån (Vækstfonden), § 08.33.10.20	125
<b>Global markedsføring og internationale rammevilkår i alt</b>	<b>545</b>
Eksport- og investeringsfremme mv.*, § 06.11.01.30	292
VisitDenmark, § 08.35.02.10	114
<b>Kultur i alt</b>	<b>712</b>
Dagblade, § 21.11.59	348
Tilskud til filmformål mv. , § 21.24.03	262
<b>Erhvervsrettet udviklingsbistand i alt</b>	<b>577</b>
Blandede kreditter, § 06.32.06.10	350
Business-to-Business Programmer, § 06.32.05.12.	200
<b>Andre erhvervsrettede ordninger i alt</b>	<b>389</b>
Hjemmeservice, § 08.33.02.10	89
Strukturforanstaltninger mv. inden for fiskerisektoren, § 24.26.30.11	66
<b>Udgifter til erhvervsstøtte på finansloven og PSO alt i alt</b>	<b>7.921</b>

\*) Bevillingen dækker Eksportrådets opgaver, der både omfatter varetagelse af Danmarks handelspolitik og virksomhedsrelaterede opgaver.

Anm.: "I alt" dækker over de samlede udgifter inden for hvert formål og er altså ikke summen af de største ordninger, som er nævnt. Kun ordninger, der overstiger et beløb på 50 mio. kr., er medtaget i tabellen.



serviceforpligtelser til miljøvenlig elproduktion blev indført som led i elreformen i 1999. Indtil da blev den miljøvenlige elproduktion til dels støttet med elproduktionstilskud via bevillinger på finansloven.

Erhvervsstøtte til innovation og iværksætterier mv. omfatter erhvervsrettede ordninger fra globaliseringsaftalen og andre erhvervsrettede forskningsprogrammer. Med globaliseringsaftalen fra 2006 blev der sat fokus på at styrke uddannelse, forskning og innovation med henblik på at gøre Danmark til et førende vækst-, viden og iværksættersamfund. Hovedparten af initiativerne blev igangsat i 2007. I forbindelse med finansloven for 2010 blev der indgået aftale om udmøntning af midlerne for 2010-2012. Som en del af aftalen blev der bl.a. oprettet en fond på 760 mio. kr. til grøn omstilling og erhvervsmæssig fornyelse (Fornyelsesfonden). Fonden skal forbedre rammerne for, at danske virksomheder kan udnytte den stigende globale efterspørgsel efter grønne løsninger, som bl.a. klimaudfordringerne medfører. I opgørelsen indgår også bevillingen til Højteknologifonden, der tager sigte på at forbedre samarbejdet og teknologioverførslen mellem offentlige forskningsinstitutioner og virksomheder, at styrke en række forskningsområder med et klart erhvervsmæssigt potentiale og at anspore virksomheder til at investere i forskning og udvikling.

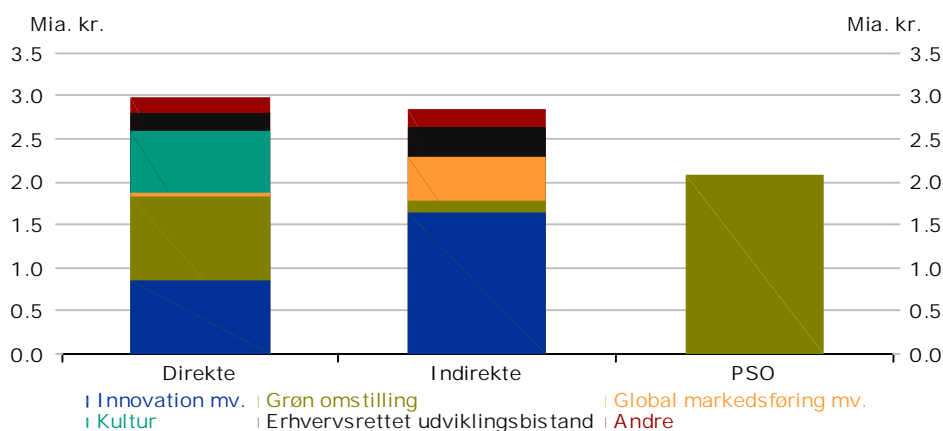
Størstedelen af erhvervsstøtte på finansloven mv. er koncentreret på et begrænset antal ordninger. De 20 største ordninger udgør således knap 90 pct. af støtten.

Erhvervsstøtte gives på mange måder. Erhvervsstøtte drejer sig ikke alene om direkte tilskud til private virksomheder, men kan fx også være indirekte støtte i form af lån, garantier og andre tjenesteydelser mv., der ydes på vilkår, der er mere favorable end gældende markedsvilkår. Støtten kan også være i form af udgifter til institutioner med erhvervsfremmende aktiviteter, fx erhvervsrettet forskning og oplysning. De forskellige støtteformer skal ikke ses uafhængigt af hinanden, men bør ses i sammenhæng.

Et samlet billede af erhvervsstøtten på finansloven viser, at halvdelen af støtten har form af indirekte støtte eller en kombination af direkte tilskud og indirekte støtte, jf. figur 5. Dvs. kun halvdelen af de udgifter til erhvervsstøtte på finansloven går direkte til virksomheder som tilskud. Direkte tilskud er typisk ledsaget af krav til bestemte aktiviteter. Det gælder fx kompensationsordninger på miljøområdet.



**Figur 5. Fordeling af erhvervsstøtte på finansloven på direkte tilskud, indirekte støtte og tilskud til miljøvenlig elproduktion (PSO-udgifter)**



Anm.: Direkte støtte er tilskud, der går direkte til modtageren. Indirekte støtte kan have form af lån og garantier, gratis rådgivning mv., der ydes på vilkår, der er mere favorable end gældende markedsvilkår. Bevillinger, der både anvendes til direkte tilskud og indirekte støtte, er kategoriseret under indirekte støtte.

## 5. Udgifter til erhvervsstøtte gennem skattesystemet

Erhvervsstøtte kan ydes gennem skattesystemet i form af en lempeligere beskatning end den normale. Det kan fx ske i form af en skattefritagelse, særlige fradag eller særligt lave satser. Opgørelsen af den del af erhvervsstøtten, der ydes gennem skattelovgivningen, indeholder et væsentligt skønselement. Størrelsen af begunstiggelsen opgøres ud fra en antagelse om, at virksomhederne ikke ændrer adfærd. Virksomhederne vil dog i mange tilfælde ændre adfærd, hvis en given ordning ændres, og det merprovenu, der kan realiseres ved at fjerne skattebegunstiggelsen, vil derfor givetvis være mindre – og i mange tilfælde væsentligt mindre – end den opgjorte erhvervsstøtte. Det gælder især i de tilfælde, hvor aktiviteten kan flyttes til udlandet, hvorved skattegrundlaget helt forsvinder. Således er skatteordningerne i flere tilfælde indført for at sikre en ensartet behandling mellem virksomheder i Danmark og virksomheder i udlandet. Skatteministeriet tager særskilt stilling til, om lovforslag indeholder en ny skatteudgift eller ændring i en eksisterende skattebegunstiggelse. Den opgjorte erhvervsstøtte gennem skattesystemet i denne redegørelse tager udgangspunkt i Skatteministeriets opgørelse over skatteudgifter.

Erhvervsstøtten gennem skattesystemet kan skønnes til 12,1 mia. kr. i 2011. Denne erhvervsstøtte fordeler sig med 1,6 mia. kr. til innovation og iværksætterier, 3,9 mia. kr. til grøn omstilling, 2,1 mia. kr. til ordninger begrundet global markedsføring og internationale rammevilkår, 1,1 mia. kr. til ordninger på kulturområdet og endelig 3,4 mia. kr. til andre ordninger.

Tabel 3. Erhvervsstøtte gennem skattesystemet fordelt på formål, 2011

	Mia. kr.
<b>Grøn omstilling i alt</b>	<b>3,9</b>
Kraftvarme (lavere afgift på fjernvarme fra kraftvarmeværker)	2,0
Vedvarende energi (lavere afgift på vedvarende energi)	1,8
Vindmøller (lavere afgift på vedvarende energi)	0,1
<b>Innovation og iværksætteri mv. i alt</b>	<b>1,6</b>
Forsøgs- og forskningsaktivitet (gunstige afskrivningsregler for investeringerne)	0,8
Forskere og nøglemedarbejdere (lempelig bruttobeskatning)	0,4
EDB-software (straksafskrivning)	0,3
<b>Global markedsføring og internationale rammevilkår mv. i alt</b>	<b>2,1</b>
Proceslempelser (afgiftslempelser for erhvervenes energiforbrug)	0,9
DIS-ordningen (DIS-sømænd undtaget dansk indkomstbeskatning)	0,7
Eldistributionsbidrag (godtgørelse af bidrag for store virksomheder)	0,3
Spildevandsafgiften (reducerede afgifter for erhverv med store spildevandsudledninger)	0,2
<b>Kultur i alt</b>	<b>1,1</b>
Aviser og blade (0-moms på aviser)	1,1
<b>Andre erhvervsrettede skatteordninger i alt</b>	<b>3,4</b>
Grundværdi, landbrugets produktionsjord (lempelig beskatning af landbrugets produktionsjord)	1,1
Persontransport (momsfritaget persontransport)	0,5
Færgers energiforbrug (indenlandsk trafik med færger er fritaget for energiafgifter på brændstof)	0,3
Totalskadede biler (reduceret registreringsafgift af genopbyggede biler)	0,3
Hyrevogne (reduceret registreringsafgift af hyrevogne)	0,3
Flys energiforbrug (indenlandsk trafik med fly er fritaget for energiafgifter på brændstof)	0,2
Gratisaktier (udskydelse af beskatning ved tildeling af medarbejder aktier)	0,2
Nedskrivning af husdyrbestand (udskydning af skat på en del af værdien af husdyrbestanden)	0,1
Aktieoptioner til medarbejdere (undtaget beskatning af kursgevinster)	0,1
<b>Erhvervsstøtte gennem skattesystemet alt i alt</b>	<b>12,1</b>

Anm.: "I alt" dækker over de samlede udgifter inden for hvert formål og er altså ikke summen af de største ordninger, som er nævnt. Kun ordninger, der overstiger et beløb på 50 mio. kr., er medtaget i tabellen. Beløbene er de senest tilgængelige fra Skatteministeriet fremskrevet med udviklingen i BNP. Skatteministeriet genberegner skatteudgifter i forbindelse med lovændringer og større revisioner af lovområder. Udviklingen i BNP i 2011 er fremskrevet med seneste skøn i Økonomisk Redegørelse, december 2010.

Kilde: [www.skm.dk](http://www.skm.dk), oplysninger fra Skatteministeriet og egne beregninger.

Fordelingen på formål følger stort set samme mønster, som er gældende for ordningerne på finansloven, idet størstedelen vedrører innovation og iværksætter mv., grøn omstilling og ordninger begrundet i global markedsføring og internationale rammevilkår. Samlet set har sammensætningen kun ændret sig lidt siden 2001. Der er over tid dog sket justeringer i flere af ordningerne som følge af ændret lovgivning mv. De 20 største erhvervsrettede ordninger i skattesystemet omfatter 98 pct. af erhvervsstøtten gennem skattesystemet.

## 6. Effektmålinger

I praksis kan det være meget svært at værdifastsætte alle effekter af ordningerne. Det kræver bl.a., at der ideelt set skal indregnes afledte effekter af adfærdsændringer hos både støttemodtagere og andre. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning vil det i sidste ende være virkningen på den samlede aktivitet i samfundet, der er afgørende for afkastet af ordningen. Som regel vil det være vanskeligt at kvantificere en sådan effekt, der som eksempel kan bestå i, at støtte til øget innovationskapacitet i første omgang fører til nye teknologier og dernæst til højere strukturel vækst. Derfor vurderes ordninger typisk på andre måder, fx i form af effektmåling.

Mange lande har fokus på at evaluere og effektmåle erhvervsrettede ordninger, og flere har også fra centralt hold udarbejdet vejledninger og modeller for god praksis på området for at kunne følge effekten af politiske beslutninger. Der er dog store forskelle i tilgangen til, hvordan effektmålinger udarbejdes.

Erfaringerne viser imidlertid, at systematisk effektmåling har svært ved at finde fodfæste i praksis. Det forklares bl.a. med, at effektmåling er svært og ressourcetrækkende. Endvidere er der betydelige forskelle på, hvordan forskellige programmer med forskellige formål og målsætninger kan effektmåles.

På trods af udfordringer og forskelligheden i effektmålingerne kan der på baggrund af de forskellige landes vejledninger opstilles nogle gennemgående retningslinjer, der kan indgå i god effektmåling, jf. boks 1.

Også i Danmark har regeringen fokus på, hvordan de erhvervsrettede ordninger opnår de ønskede effekter. Hovedparten af de erhvervsrettede ordninger på finansloven evalueres allerede for at følge op på, om ordningerne har haft den ønskede virkning. I praksis er evalueringerne af de erhvervsrettede ordninger ofte tilpasset ordningernes forskellige formål, størrelse og udformning mv.

Effektmålinger forudsætter først og fremmest klare mål, og at der opstilles en såkaldt forandringsteori, der beskriver, hvilke aktiviteter der skal igangsættes for at opnå det ønskede målsætninger. Herudover er det vigtigt at opstille indikatorer for målsætningerne, som der

løbende kan måles på for at kunne vurdere om indsatsen er på rette vej eller om der er behov for tilpasning.

#### **Boks 1. Overordnede retningslinjer for god effektmåling**

Det er centralt at:

- opstille klare mål, så det kan vurderes om den givne indsats er en succes eller ej.
- opstille en forandringsteori og overvejelser om dataindsamling inden indsatsen igangsættes. Forandringsteorien skal præcisere input, aktiviteter, output, effektmål, effektindikatorer og målepunkter undervejs, som løbende kan bidrage til at anskueliggøre og forklare årsag-virkningssammenhænge mhp. på at vurdere effekten af en indsats.
- foretage grundige metodeovervejelser, der kan imødekomme udfordringer som fx kontrolgruppesammensætning og selektionsbias i forbindelse med dataindsamling.
- resultaterne af effektmålingen skal kunne lede til, at der ændres i indsatsen.
- effektmåling skal tilpasses, så omkostningerne ved at gennemføre måling står mål med de gevinster, der kan realiseres.

En forandringsteori beskriver skridt for skridt sammenhængen mellem i den ene ende de input, der prioriteres til indsatsen, og i den anden ende den effekt, som indsatsen har i virksomhederne fx gennem øget værditilvækst, produktivitet og job, herunder hvordan det styrker væksten og velstanden i Danmark.

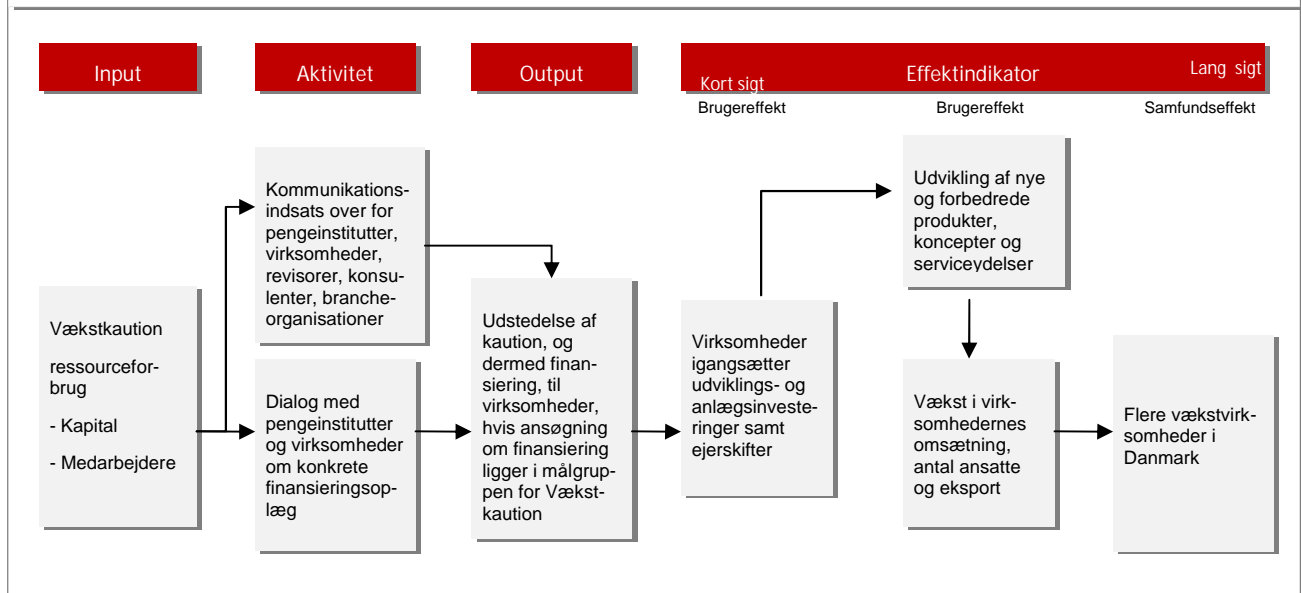
Figur 6 illustrerer Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejdsmodel for effektmåling med vækstkautionsordningen som et konkret eksempel. Figuren præsenterer den forventede sammenhæng mellem ordningens input, aktiviteter, output og effekter. Herunder om der er tale om bruger- eller samfundseffekter, og om de forventes at komme til udtryk på kort eller lang sigt. I tilknytning til den opstillede forandringsteori uddybes og konkretiseres fx, hvor mange midler ordningen modtager, og der opstilles målbare mål for aktiviteter, output og effektindikatorer samt måletidspunkter og -metoder.

Der er gennemført effektundersøgelser af Vækstkaution ved flere lejligheder. I 2005 undersøgte Vækstfonden ordningen på baggrund af egne data samt interviews. Rigsrevisionen gennemførte en undersøgelse i 2008 med udgangspunkt i registerdata. Ved begge tilfælde blev der etableret en referencegruppe af sammenlignelige virksomheder, der ikke modtog Vækstkaution. Vækstfondens undersøgelse viste en positiv udvikling i antal ansatte blandt virksomheder, der modtog Vækstkaution, sammenlignet med referencegruppen, mens Rigsrevisionens undersøgelse viste en positiv udvikling i både antal ansatte og omsætning sammenlignet med referencegruppen.

Samlet set giver effektmålinger et bedre beslutningsgrundlag i forhold til vurdering af sammenhæng mellem ressourceanvendelse og virkning. Det giver mulighed for at tilrettelægge erhvervs politikken, så den giver mest mulig effekt for pengene. Det er derfor også regeringens holdning, at der fremadrettet sættes ekstra fokus på, at de erhvervsrettede ordninger effektmåles løbende og systematisk.

**Figur 6. Illustration af sammenhæng mellem input, aktiviteter, output og effekter (forandrings-teori) for Vækstkaution**

Vækstkaution er en ordning, hvor Vækstfonden kautionerer for 75 pct. af et pengeinstituts lån til små og mellemstore virksomheder, der har behov for finansiering til deres vækstplaner. Vækstkaution retter sig mod virksomheder på op til 100 ansatte og lån på op til 10 mio. kr. Det er pengeinstituttet, der søger om en vækstkaution og kautionen sikrer således, at virksomheder kan opnå adgang til et lån, som de ellers ikke ville kunne få. Vækstkaution kan fx bruges til ejerskifte, anlægsinvesteringer, udvikling af nye og forbedrede produkter samt iværksætteri. I 2010 ydede Vækstfonden tilsagn om kaution til 334 virksomheder for en samlet kautionsvolumen på 873 mio. kr. svarende til et samlet lånebeløb på over 1,2 mia. kr.



Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet

## BILAG 1. Principper for opgørelse af udgifter til erhvervsrettede ordninger

Redegørelsen omfatter ordninger, der indeholder erhvervsstøtteelementer, hvorved der direkte eller indirekte ydes støtte til det private erhvervsliv. Indirekte ordninger er med i det omfang, at de vurderes at være til gavn for bestemte virksomheder eller brancher. Opgørelsen er ikke en total opgørelse af al erhvervsstøtte, og det samlede niveau for den opgjorte støtte skal tages med forbehold. Fx er der ordninger, hvor kun en del af bevillingen falder inden for afgrænsningen, idet dele af bevillingen ikke tilfalder erhvervslivet, men det offentlige system, fx til myndighedsvaretagelse. Der findes også ordninger, hvori der er erhvervsstøtteelementer, men som ikke er medtaget, da de i overvejende grad påvirker de generelle erhvervsmæssige rammer. Opgørelsen af udgifterne til erhvervsrettede ordninger er endvidere afgrænset til statslige ordninger, som Folketinget har indflydelse på. Dermed omfatter opgørelsen ikke EU-ordninger, ligesom kommunale og regionale ordninger heller ikke er med i opgørelsen.

Både bankpakken fra oktober 2008 og kreditpakken fra februar 2009 indeholder statsstøtteelementer og er således anmeldt til og godkendt af EU-kommissionen. For så vidt angår bankpakken (bankpakke I) var garantiordningen, der løb i perioden fra 1. oktober 2008 til 30. september 2010, baseret på et betydeligt finansielt bidrag på op mod 35 mia. kr. fra de deltagende pengeinstitutter. Støtteelementet bestod i, at den danske stat havde et ubegrænset ansvar ud over dette beløb. Det er dette ubegrænsede engagement, der gjorde garantien tilstrækkelig troværdig til at sikre pengeinstitutterne adgang til likviditet. Finansiell Stabilitet aflagde i februar 2011 endeligt regnskab for bankpakke I. Heraf fremgår det, at statens resultat på bankpakken kan opgøres til ca. 2,5 mia. kr. For så vidt angår kreditpakken (bankpakke II) er de statslige kapitalindskud grundlæggende lån, der skal forrentes og tilbagebetales. Staten opnår således et afkast, der står mål med den risiko, som staten påføres ved at stille kapital til rådighed. En foreløbig status for kreditpakken viser, at nettorenteindtægter fra de statslige kapitalindskud og indtægter fra garantiprovisioner overstiger de tab, som staten har haft.

Principperne for opgørelsen af erhvervsstøtte er blevet gennemgået i forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse, jf. annonceringen i *Redegørelse om erhvervsstøtte 2010*.

Overordnet set omfatter opgørelsen af erhvervsstøtte ordninger:

- hvorigennem der direkte eller indirekte overføres statslige midler til virksomheder og institutioner, og
- hvorved disse virksomheder og institutioner opnår en økonomisk fordel, som de ellers ikke ville have haft.

Ved ordninger menes ordninger, som har hjemmel i dansk lovgivning (fx finansloven eller skattelovgivningen). Afgrænsningen til statslige midler henviser til, at kun ordninger, som Folketinget har direkte indflydelse på, er omfattet. Derimod er erhvervsstøtte i form af EU-ordninger, kommunale og regionale erhvervsstøtteordninger ikke omfattet.

Med direkte støtte menes tilskud, der direkte modtages af virksomheder. Med indirekte støtte menes støtte gennem ordninger, som ikke giver et direkte tilskud til modtageren, men hvor modtageren opnår en tilsvarende økonomisk fordel (fx i form af skattebegunstigelse, garantier, gratis rådgivning mv.). Indirekte støtte kan også være i form af, at erhvervslivet får gavn af støtte til institutioner med erhvervsfremmende aktiviteter, herunder erhvervsrettet forskning. De omfattede ordninger skal dog begunstige bestemte virksomheder eller institutioner.

Virksomheder og institutioner skal forstås bredt på den måde, at støtte til aktiviteter, der potentielt foregår på markedsvilkår eller i konkurrence med lignende aktiviteter, er omfattet. Det drejer sig således

ikke kun om private virksomheder, men kan fx også være selvejende institutioner, non-profit organisationer, vidensinstitutioner mv. Samme virksomhedsbegreb anvendes også af Kommissionen i forbindelse med EU's opgørelse af statsstøtte.

Opgørelsen omfatter endvidere støtte til ordninger, der har et andet primært sigte end direkte at fremme udviklingen i erhvervslivet, men som også har betydning for erhvervslivet. Således omfatter opgørelsen støtte til aktiviteter, der kan være til gavn for samfundet, men som ikke nødvendigvis tilvejebringes uden offentlig indblanding, og som samtidig giver bestemte virksomheder eller institutioner en økonomisk fordel, som de ellers ikke ville have haft.

Derimod omfatter opgørelsen ikke ordninger, der påvirker de generelle erhvervsmæssige rammer, eller som har et alment dannende og ikke-kommercielt sigte. Det gælder fx uddannelsespolitikken, beskæftigelsespolitikken, infrastruktur og retsvæsen. Hvornår der er tale om ordninger, der påvirker de generelle erhvervsmæssige rammer, og ordninger, der begunstiger bestemte dele af erhvervslivet, må i praksis for nogle ordninger komme an på en konkret vurdering. Udgifter til offentlige myndigheder eller institutioner med erhvervsrettede aktiviteter er med i det omfang, at der vurderes at være en sammenhæng mellem ordningerne og begunstigelsen af bestemte dele af erhvervslivet.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse er der foretaget en gennemgang af de enkelte ordninger, der hidtil har været medtaget i Redegørelse om erhvervsstøtte, for at afklare erhvervsstøtteelementet i ordningerne. Nogle ordninger har vist sig at falde uden for afgrænsningen. Det drejer sig om bevillingen til Det Strategiske Forskningsråd (ekskl. den del, som er notificeret som statsstøtte), skatteudgiften knyttet til momskredittider, bevillinger til ordninger på teater- og musikområdet samt nogle små ordninger, som primært følger af lovgivningsmæssige eller internationale forpligtigelser. I forbindelse med gennemgangen har der endvidere vist sig at være argumenter for at medtage skatteudgiften knyttet til flys energiforbrug, der hidtil ikke har været medtaget i opgørelsen af erhvervsstøtte.