

NOTAT

13. september 2019

Sag 2018 - 17922

Bilag 3.1.2: Sigtelinjer for udmøntning efter 2019

1. Indledning

På bestyrelsesmødet i november 2019 vil bestyrelsen blive forelagt udkast til plan for udmøntning af bestyrelsens midler i 2020. Til brug for udarbejdelse af planen lægges der op til, at bestyrelsen tager en første drøftelse af nogle centrale spørgsmål.

Den igangværende udmøntningsplan for 2019 afspejler i betydeligt omfang, at 2019 er et ”overgangsår”, hvor det har været – og er – vigtigt at skabe en god og smidig overgang til det nye erhvervsfremmesystem. Ved udgangen af 2019 vil bestyrelsen have taget et væsentlig skridt i arbejdet med at forenkle og konsolidere erhvervsfremmeindsatsen inden for især turisme og klynger.

Et hovedformål med udmøntningsplanen for 2020 vil være at bygge videre på de skridt, der er taget i 2019 for at fremme en sammenhængende og decentralt forankret erhvervsfremme- og turismeindsats, der tager udgangspunkt i virksomhedernes behov og skaber effekt i hele landet.

Bestyrelsen har knap 350 mio. kr. til rådighed årligt i decentrale erhvervsfremmemidler og kan derudover indstille om anvendelse af EU's strukturfondsmidler. Sidstnævnte udgør i 2020 knap 250 mio. kr., hvilket indebærer, at bestyrelsen i alt har knap 600 mio. kr. til rådighed i 2020. Størrelsen af strukturfondsmidlerne i 2021 og er endnu ikke afklaret, jf. økonomioverblikket i bilag 3.1.3.

Det lægges til grund, at den næste udmøntningsplan skal have fokus på de samme overordnede principper som udmøntningsplan 2019, dvs.

- Sætte virksomhedernes behov i centrum
- Skabe sammenhæng på tværs
- Løfte produktiviteten og skabe gode muligheder i hele landet
- Gøre det brugervenligt og overskueligt
- Digitalt og datadrevet

De fire førstnævnte principper udspringer af lov om erhvervsfremme, mens det femte princip blev vedtaget af bestyrelsen som led i udmøntningsplan 2019.

Det lægges også til grund, at udmøntningsplan 2020 skal bidrage til at sikre, at Danmark får hjemtaget samtlige EU-strukturfondsmidler, og at alle decentrale erhvervsfremmemidler bliver udmøntet.

ERHVERVSSTYRELSEN

Vejlsøvej 29
8600 Silkeborg

Tlf. 35 29 17 17
CVR-nr 10 15 08 17
E-post deb@erst.dk
www.erst.dk

ERHVERVS MINISTERIET

Det forudsættes, at udmøntningsplan 2020 skal understøtte bestyrelsens nye strategi, der ventes at træde i kraft i februar 2020 efter endelig aftale med ministeren, med følgende seks tværgående indsatsområder:

- Iværksætter
- Internationalisering
- Digitalisering og automatisering
- Grøn omstilling og cirkulær økonomi
- Innovation
- Kvalificeret arbejdskraft

Derudover skal udmøntningsplanen fokusere på turisme og de sektorspecifikke indsatser i strategien.

Et vigtigt spørgsmål i relation til den kommende udmøntningsplan er, om der skal arbejdes med alle ovennævnte indsatsområder eller fokuseres på udvalgte, jf. afsnit 2 nedenfor.

Et andet vigtigt spørgsmål er, hvordan udmøntningen fremover skal ske, herunder om hovedparten af tilskudsmidlerne fortsat skal udmøntes gennem tematiserede ansøgningsrunder ("calls") i åben konkurrence, eller om der også skal tages andre metoder i brug, jf. afsnit 3 nedenfor.

Et tredje spørgsmål er, om den hidtil anvendte tilgang til at møde decentrale behov og potentialer skal fastholdes eller om der i et eller andet omfang skal arbejdes med alternative tilgange, jf. afsnit 4.

Et fjerde spørgsmål er, om bestyrelsen ønsker at supplere Uddannelse- og Forskningsministeriets årlige bevilling til klyngeorganisationer, jf. afsnit 5.

2. Fokus på alle eller udvalgte strategiske indsatsområder

Der er igangværende projekter under alle de seks strategiske indsatsområder, jf. bilag 3.1.4. Hovedparten af disse projekter er igangsat i 2018 og i årene forud af de daværende seks regionale vækstfora. Hertil kommer, at erhvervsfremmestyrelsen i 2019 selv udmønter midler inden for alle indsatsområder, jf. bilag 3.1.4.

I 2020 kan bestyrelsen vælge at fortsætte med at udmønte midler inden for alle seks indsatsområder (i den nye strategi), eller bestyrelsen kan vælge at fokusere på udvalgte indsatsområder, fx det grønne område, kvalificeret arbejdskraft og/eller digitalisering. Andre indsatsområder kan så nedtone og adresseres mere dybdegående i senere udmøntningsplaner.

Ét argument for at fokusere på udvalgte indsatsområder kan være, at bestyrelsen herved får flere tilskudsmidler til disse indsatsområder og potentielt kan igangsætte en mere slagkraftig indsats, end hvis midlerne fordeles på alle indsatsområder.

Man kan også argumentere for, at hvis der er mange initiativer og tilskudsmidler i gang på ét indsatsområde allerede, vil det ikke nødvendigvis bidrage positivt til overskuelighed og forenkling at igangsætte yderligere (nye indsatser). Særligt inden for indsatsområderne kvalificeret arbejdskraft og iværksætteri vil der være forholdsvis mange tilskudsmidler ude at "arbejde" i 2020. Især inden for iværksætteri har en del af projekterne imidlertid udløb i 2020. Det gælder generelt på tværs af indsatsområder, at en hel del tilskud udløber i 2020 jf. bilag 3.1.4.

At et betydeligt antal projekter har udløb i 2020 taler imod at satse på enkelte indsatsområder i udmøntningsplan 2020. Hvis man kun satser på udvalgte indsatsområder, risikerer man således, at der ikke vil være midler til at videreføre gode og effektfulde initiativer, som er efterspurgt af erhvervslivet.

Der vil under alle omstændigheder skulle ske en vis spredning af indsatsen med henblik på at fuld hjemtag af EU-strukturfondsmidlerne. Især inden for de fire indsatsområder iværksætteri, grøn omstilling og cirkulær økonomi, innovation samt kvalificeret arbejdskraft vil der således være behov for at udmønte EU-midler i 2020, hvis der skal sikres fuldt hjemtag af midlerne, jf. økonomioverblikket i bilag 3.1.3.

Modsat EU-midlerne er bestyrelsens decentrale erhvervsfremmemidler *ikke* på forhånd bundet til bestemte indsatser (bortset fra 50 mio. kr. til turisme) og kan derfor koncentreres på de indsatsområder, som bestyrelsen finder mest hensigtsmæssige.

3. Udmøntningstilgang

Hidtil er der primært udmøntet midler gennem tematiserede ansøgningsrunder ("calls") og åbne puljer (turisme og den strategiske erhvervsfremmepulje).

"Calls" er gennemskuelige og sikrer i princippet alle lige rettigheder til at søge midler. Der kan stilles forskellige krav og kriterier i "calls" med henblik på at styre hvilke typer aktører og projekter, der ønskes støttet.

Tilgangen er imidlertid også "reaktiv" i den forstand, at bestyrelsen vil være afhængig af, hvem der søger og til hvad. "Calls" rummer ligeledes en indbygget risiko for, at de støttede aktiviteter bliver mere udbuds- og mindre efterspørgselsdrevne end ønsket. Samtidig er der en tendens til, at det er de samme forholdsvis store aktører (ofte sammen med bredere partnerskaber), der har ansøgt om og modtaget støtte under de forskellige "calls" (undtagen under turismeindsatsen). Det kan hænge sammen med, at der i de fleste ansøgningsrunder har været krav om en landsdækkende indsats, som er vanskelig at løfte for mindre aktører (se afsnit 4).

Der kan være grund til at overveje alternative supplerende udmøntningstilgange i 2020, herunder modeller som potentielt kan give bestyrelsen mulighed for at præge aktiviteterne og aktørlandskabet mere "proaktivt". I dag har sekretariatet for Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse en samlet portefølje på 325 igangværende projekter fordelt på over 100 forskellige operatører

(tilsagnsmodtagere). Erhvervsfremmereformen har bl.a. til formål at forenkle aktørlandskabet og fremme sammenhæng og kritisk masse i indsatsen, og ved at benytte ”proaktive” udmøntningstilgange kan bestyrelsen i et vist omfang fremme dette formål.

”Proaktive” udmøntningstilgange kan fx være udbud eller eventuelt direkte tildelinger, hvor bestyrelsen vælger en aktør til en konkret opgave og derefter indgår årlige resultatkontrakter med aktøren. Fordelen ved en sådan tilgang er bl.a., at bestyrelsen årligt kan engagere sig i indsatsen og tilpasse den i forbindelse med fornyelse af de årlige resultatkontrakter. Det kan sikre en mere stram og løbende styring af fokus, kvalitet og sammenhæng på tværs.

Eksempelvis Industriens Fond er over de seneste år gået fra en ”reaktiv” udmøntning med åbne ansøgningsrunder til en mere ”proaktiv” tilgang, hvor fonden understøtter aktørerne inden for konkrete økosystemer og investerer i mere langvarige strategiske partnerskaber.

En anden mulig metode til at understøtte en efterspørgselsdrevet indsats og forenkle erhvervsfremmesystemet kan være at give flere midler (tillægsbevillinger) til initiativer, som allerede har vist deres værd ved at være efterspurgt af private virksomheder og skabt effekt. Tillægsbevillinger har også den fordel, at de sparer afholdelse af de opstartsomkostninger, som typisk er forbundet med nye projekter.

Ud over at ”booste” projekter i den eksisterende projektportefølje kan bestyrelsen vælge at medfinansiere andre eksisterende erhvervsfremmeordninger. Det blev eksempelvis gjort, da bestyrelsen besluttede at medfinansiere initiativet SMV:Digital med 25 mio. kr. decentrale erhvervsfremmemidler i 2019. Det kan fremover eksempelvis gøres gennem udmøntning af midler til klyngeorganisationer jf. punkt 5 nedenfor.

For strukturfondsmidlerne skal der være åben konkurrence om midlerne, hvilket sætter begrænsninger på viften af udmøntningstilgange. Begrænsningerne er betydeligt mindre på de decentrale erhvervsfremmemidler, idet de generelle juridiske principper om gennemsigtighed og ligebehandling mv. dog også gælder for disse midler.

4. Geografisk fordeling og udmøntning

Som led i den politiske aftale om forenkling af erhvervsfremmeindsatsen blev der besluttet en såkaldt ”geografisk øremærkning” af de decentrale erhvervsfremmemidler med henblik på at sikre en rimelig fordeling af midlerne på tværs af landet. Konkret skal mindst halvdelen af de decentrale erhvervsfremmemidler (ekskl. turismemidler) øremærkes lokale indsats (se nærmere om fordelingsnøglen i bilag 3.1.3). Den geografiske fordeling af de foreløbige (relativt få) tilsagn fremgår af bilag 3.1.4.

Hidtil er den ”geografiske øremærkning” primært søgt opnået gennem en tilgang med landsdækkende projekter, hvor ansøgerne skulle anvise, hvordan de vil møde forskellige lokale og regionale behov og potentialer.

Denne model blev valgt, fordi landsdækkende projekter har større kritisk masse og fremmer overskuelighed. Virksomhedernes behov varierer ganske vist fra område til område, men betydelige dele af virksomhedernes behov er de samme på tværs af landet, og målet er, at de geografiske variationer i udfordringer og potentialer kan håndteres inden for de landsdækkende initiativer.

Det er endnu for tidligt at vurdere, om de landsdækkende projekter i praksis i tilstrækkelig grad har tilgodeset forskelligartede decentrale behov.

Alternative/supplerende modeller kan fx være udvælgelse af mere regionalt afgrænsede projekter (efter konkurrence) med fokus på konkrete stedbaserede udfordringer eller potentialer, fx rundt om en havn eller en geografisk baseret erhvervsmæssig styrke som den fx kendes fra Kalundborg-området. Sådanne projekter kan tage udgangspunkt i de konkrete lokale muligheder og udfordringer og muligheder, som præsenteres i strategiens regionale kapitler.

En sådan indsats kan gå på tværs af forskellige rammevilkår, så der fx gøres en sammenhængende indsats i et område på tværs af bl.a. kvalificeret arbejdskraft, iværksætter og grøn omstilling for at udvikle et regionalt fyrtårnsprojekt. Det kan være projekter, som opbygges i partnerskaber mellem bestyrelsen og regionale og lokale aktører, og som udvikles kontinuerligt over flere år. De skal i sagens natur stadig tage udgangspunkt i virksomhedernes behov og understøtte et enkelt og sammenhængende erhvervsfremmesystem.

5. Prioritering af midler til klyngeindsats

Med strategi for decentral erhvervsfremme udpeger Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse de erhvervs- og teknologiområder, som den fremtidige klyngeindsats skal fokusere på. Herefter vil Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) tildele statslige forsknings- og udviklingsmidler inden for de udpegede områder efter ansøgning på baggrund af kriterier offentliggjort af ministeriet. Det forventes, at den igangværende konsolidering af klyngelandskabet er tilvejebragt med udgangen af 2020, hvor et reduceret antal klyngeorganisationer vil have et betydeligt finansieringsbehov fra 2020. Bestyrelsen har mulighed for at prioritere egne midler til at understøtte klyngeindsatsen fra 2021 og frem.

En stor del af klyngeorganisationers offentlige finansiering er frem til i dag kommet fra de regionale vækstfora samt forsknings- og udviklingsmidler udmøntet af UFM. Derudover har klyngeorganisationer fået et ukendt omfang projektmidler fra bl.a. kommuner og fonde. Det er vanskeligt entydigt at estimere, hvor stor finansieringen har været. Sekretariatet skønner, at vækstforas finansiering til klynger og innovationsnetværk samlet har udgjort ca. 160 mio. kr. årligt. Hertil kommer yderligere ca. 85 mio. udmøntet årligt af UFM.

Bestyrelsen har overtaget de midler, som klyngeorganisationerne tidligere har modtaget fra de regionale vækstfora. Det forventes, at UFM som hidtil også fremover vil udmønte 85 mio. kr. årligt til indsatsen.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at klyngeorganisationerne, som fremover skal være tilgængelige for virksomheder i hele landet og servicere en bredere målgruppe end tidligere, får en stabil og flerårig finansiering, der supplerer og som minimum matcher bevillingen fra UFM. Da mere end halvdelen af midlerne fra UFM skal tilfalde videninstitutioner, vurderes det desuden hensigtsmæssigt, at bestyrelsen prioriterer midler til at styrke klyngeindsatsens virksomhedsrettede aktiviteter. Disse midler fra bestyrelsen kan udmøntes i tråd med de forventninger til den fremtidige klyngeindsats, som fremgår af udkast til strategi for decentral erhvervsfremme.

Det vurderes for nuværende, at en foreløbig prioritering af 85 mio. kr. årligt i en fireårig periode, der vil matche UFM's bevilling, er et passende finansieringsmæssigt udgangspunkt for at indfri ambitionerne for fremtidens klyngeindsats via et stærkt og markant decentralt virksomhedsfokus.

Ønsker bestyrelsen at prioritere midler til at understøtte klyngeindsatsen, skal der udarbejdes en konkret model for udmøntning. Lov om erhvervsfremme giver UFM kompetence til at udpege de konkrete klyngeorganisationer/innovationsnetværk, der skal fungere inden for de erhvervs- og teknologiområder, som bestyrelsen udpeger i sin strategi. Herfra er én mulighed, at bestyrelsen som en form for "gearing" kan tildele sine midler til de konkrete aktører, UFM har valgt.

En anden mulighed er at indgå i en dialog med UFM om at koordinere udmøntningen, hvilket efterspørges af mange interessenter. Derfor anmodes bestyrelsen om at give sekretariatet mandat til at iværksætte dialogen om at afdække mulighederne for en koordineret udmøntningsmodel, herunder evt. fælles udbud.

En sådan model skal understøtte, at midler fra UFM og midler fra bestyrelsen koordineres bedst muligt til gavn for virksomhederne og deres udbytte af det konsoliderede klyngelandskab. Med forbehold for den videre dialog med UFM forventer sekretariatet at kunne præsentere bestyrelsen for et forslag til en model på det kommende møde i november. Her kan bestyrelsen desuden fastlægge niveauet af midler, der ønskes prioriteret til at understøtte klyngeindsatsen under hensyntagen til de øvrige prioriteter i udmøntningsplanen.