



Notat til Statsrevisorerne om  
beretning om Udenrigsministeriets  
investeringsfonde, IFU og IØ

Oktober  
2010

revision

revision

revision

**Opfølgning i sagen om Udenrigsministeriets investeringsfonde, IFU og IØ  
(beretning nr. 11/06)**

29. september 2010

RN A205/10

**I. Indledning**

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 17. oktober 2007 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om Udenrigsministeriets investeringsfonde, IFU (Industrialiseringsfonden for Udviklingslande) og IØ (Investeringsfonden for Østlande), at jeg ville følge udviklingen i sagen på en række punkter. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2006, s. 148-151.

Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at det ville iværksætte en række initiativer på baggrund af de spørgsmål, der blev behandlet i beretningen. Jeg har fulgt udviklingen på følgende punkter:

- Udenrigsministeriets tiltag vedrørende sikring af, at IFU lever op til det nye BNI-loft for nyinvesteringer
- Udenrigsministeriets tilsyn med IFU og IØ
- Udenrigsministeriets arbejde med erhvervshandlingsplanen i relation til IFU og IØ
- IFU's og IØ's redegørelser om målsætninger, fondenes succeskriterier og fondenes operationelle retningslinjer
- Om Udenrigsministeriet sikrer det nødvendige lovgrundlag ved en eventuel afbinding af IFU til danske virksomheder.

Regeringen besluttede i 2005, at IØ skulle udfases, så fondens nyinvesteringer skulle ophøre med udgangen af 2012. Der er i 2010 truffet beslutning om at fremrykke ophørstidspunktet for nye investeringer til udgangen af 2010. Notatet fokuserer derfor – ligesom beretningen – på IFU.

2. Udenrigsministeriet sendte i efteråret 2009 en redegørelse til Rigsrevisionen, der beskriver de hidtidige initiativer, som ministeriet har iværksat på baggrund af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Rigsrevisionen har i den forbindelse afventet IFU's videre arbejde med fondens succeskriterier for nyinvesteringer.

Rigsrevisionen har i sommeren 2010 afholdt møder med Udenrigsministeriet og IFU for at opdatere redegørelsen og drøfte de iværksatte initiativer.

## **II. Udenrigsministeriets tiltag vedrørende sikring af, at IFU lever op til det nye BNI-loft for nyinvesteringer**

3. Regeringen har fra og med medio 2005 pålagt IFU at styrke sin fattigdomsorientering ved at foretage alle nyinvesteringer i lande omfattet af et BNI-loft. BNI (bruttonationalindkomst) angiver et lands samlede indkomst og anvendes i IFU's udviklingsarbejde som BNI pr. indbygger for at sikre fattigdomsorienteringen. Ifølge IFU vedlægges alle nyinvesteringer, som forelægges IFU's bestyrelse, en landebeskrivelse, der indeholder information om BNI pr. indbygger.

4. IFU's årsrapporter for 2008 og 2009 indeholder et særligt afsnit om landeindkomstgrænser, og ministeriet har oplyst, at kommende årsrapporter vil indeholde tilsvarende afsnit. Endvidere omtaler årsrapporterne for 2008 og 2009 de lande, hvor IFU ikke længere kan foretage nyinvesteringer på grund af IFU's aktuelle BNI-grænse.

5. Det fremgår af årsrapporterne, at IFU's nyinvesteringer overholder BNI-loftet i perioden 2007-2009. I denne periode falder 6 nyinvesteringer uden for BNI-grænsen. IFU har redegjort for begrundelserne herfor, som er i overensstemmelse med retningslinjerne for overholdelse af BNI-loftet.

Bl.a. er 4 af disse nyinvesteringer således dels begrundet i, at investeringen var en følgeinvestering, som kunne fortsættes på grund af særlige forhold, dels at projektforløbet i forbindelse med nyinvesteringen var igangsat før skæringsdatoen for nyt BNI-loft og derfor kunne viderebehandles og gennemføres.

6. Sydafrika, Botswana og Namibia er permanent undtaget reglen om BNI-loftet. Ministeriet har oplyst, at baggrunden herfor er, at de 3 lande er centrale for den regionale økonomiske udvikling og samlede erhvervsstruktur i det sydlige Afrika. Dette gør det væsentligt for IFU at kunne foretage nyinvesteringer i disse 3 lande.

7. Jeg konstaterer, at IFU har overholdt BNI-loftet i forbindelse med fondens nyinvesteringer i 2007, 2008 og 2009.

## **III. Udenrigsministeriets tilsyn med IFU og IØ**

8. Rigsrevisionen anførte i beretningen, at et tilfredsstillende tilsyn med IFU og IØ indebærer, at Udenrigsministeriet:

- indhenter og følger op på relevante informationer og evaluerer fondenes aktiviteter
- sikrer effektiv koordination af fondenes aktiviteter i forhold til øvrige erhvervsinstrumenter på udviklingsområdet
- påser, at fondene følger Folketingets beslutninger.

Ministeriets sikring af koordination af IFU's aktiviteter i forhold til øvrige erhvervsinstrumenter på udviklingsområdet behandles i afsnit IV, mens ministeriets tilsyn med, at fondene følger Folketingets beslutninger om fattigdomsorientering, er behandlet i afsnit II. I dette afsnit gennemgås, hvordan Udenrigsministeriet sikrer opfølgning og tilsyn med IFU og IØ.

9. Udenrigsministeriet har som opfølgning på Rigsrevisionens beretning indgået en tilsynsaftale med IFU og IØ, der bl.a. omfatter koordinationsmøder og møder mellem IFU og udviklingsministeren og udenrigsministeren. Desuden omfatter tilsynet bl.a. rapportering på årsrapporten og information på fondenes hjemmesider om projekter, herunder retningslinjer for investeringerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet har afholdt de møder, der fremgår af tilsynsplanen for 2008-2009. Desuden har Udenrigsministeriet oplyst, at ministeriet – ud over de formaliserede tilsynsaktiviteter i aftalen – foretager en række aktiviteter af mere uformel karakter, som også kan henregnes under ministeriets tilsyn, og at ministeriet således har en tæt, løbende kontakt med IFU.

10. Fondenes årsrapporter revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med en statsautoriseret revisor, der udpeges af ministeren efter indstilling fra bestyrelsen. Den statsautoriserede revisor har påtegnet årsrapporterne for 2007, 2008 og 2009 uden forbehold eller supplerende oplysninger. Rigsrevisionen har tilsluttet sig den statsautoriserede revisors påtegninger for 2007 og 2008. Rigsrevisionens revision af årsrapporten for 2009 er endnu ikke afsluttet.

11. Ministeriet har oplyst, at det ikke har iværksat nyere evalueringer af IFU end den evaluering, der blev foretaget i 2004 af IFU's aktiviteter og målopfyldelse.

12. Jeg konstaterer, at Udenrigsministeriet har udarbejdet en plan for sit tilsyn med IFU og IØ, og at denne plan er overholdt ved, at de aftalte møder er gennemført. Jeg noterer mig dog også, at ministeriet ikke har iværksat evaluering af IFU og IØ siden 2004.

#### **IV. Udenrigsministeriets arbejde med erhvervshandlingsplanen i relation til IFU og IØ**

13. Det fremgår af beretningen, at Udenrigsministeriet i 2006 udarbejdede en erhvervshandlingsplan for ministeriets erhvervsinstrumenter. Planen omhandlede bl.a. koordinering af IFU's aktiviteter med ministeriets øvrige erhvervsinstrumenter på udviklingsområdet.

14. I 2009 gennemførte et konsulentfirma en undersøgelse af erhvervshandlingsplanen. Undersøgelsen viser, at der ikke er dokumentation for, at der med erhvervshandlingsplanen fra 2006 er skabt nye muligheder for koordinerings- og synergieffekter blandt de forskellige erhvervsinstrumenter, og at der ikke generelt er tale om synergi mellem erhvervsinstrumenterne, men kun er få tilfælde heraf. Undersøgelsen indeholder desuden en række anbefalinger.

Udenrigsministeriet har siden undersøgelsens gennemførelse udarbejdet en ny overordnet strategi for dansk bistand. På baggrund heraf er ministeriet i færd med at udarbejde en strategisk ramme for udmøntningen af bistandsstrategiens prioriteringsområde vedrørende vækst og beskæftigelse, der afløser erhvervshandlingsplanen fra 2006. Den strategiske ramme forventes at være færdig ultimo 2010. Denne ramme vil blive yderligere konkretiseret ved årlige planer for vækst og beskæftigelse.

15. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet påbegyndte implementeringen af nogle af anbefalingerne fra undersøgelsen, men at ministeriet senere besluttede at sætte opfølgningen på anbefalingerne i bero. Det skyldtes, at ministeriet fandt det mere hensigtsmæssigt at afvente den nye overordnede bistandsstrategi og den nye strategiske ramme.

Ministeriet har oplyst, at anbefalingerne fra undersøgelsen vil blive tænkt ind i den nye strategiske ramme, ligesom IFU's rolle indtænkes heri. Ministeriet vil desuden i forbindelse med udarbejdelsen af nævnte ramme generelt se på erhvervsinstrumenternes sammensætning og vurdere, om de skal justeres eller helt omtænkes.

16. Ministeriet har oplyst, at det siden konsulentundersøgelsens gennemførelse løbende har gennemført en række aktiviteter med henblik på at skabe koordinering og styrke synergien mellem de forskellige erhvervsinstrumenter på udviklingsområdet.

Fx blev 5 af IFU's nyinvesteringer i 2009 etableret i tæt samarbejde med Danidas Business-to-Business-program, hvor virksomheder kan få støtte til at etablere langsigtede, kommercielle partnerskaber i Danidas programsamarbejdslande og Sydafrika. Desuden havde IFU i 2009 4 projekter i samarbejde med Ordningen for Blandede Kreditter. Ordningen indebærer, at bistand og et kommercielt banklån blandes, og de blendede kreditter kan være med til at mobilisere kapital til at finansiere udviklingsprojekter.

Herudover har ministeriet bl.a. iværksat følgende tiltag for at styrke koordineringen og synergien mellem erhvervsinstrumenterne:

- De halvårslige møder mellem Danida og IFU og ad hoc møder om konkrete projektaktiviteter.
- GoGlobal-samarbejdet, som er et samarbejde mellem IFU, Eksport Kredit Fonden, Danida og Danmarks Eksportråd med fokus på markedsføring og udvikling af erhvervsinstrumenterne.
- Koordination lokalt i programsamarbejdslandene og lokal repræsentation af IFU i Sydafrika, Kenya og Ghana. I de 2 sidstnævnte lande foregår samarbejdet ved, at IFU's repræsentant er placeret på ambassaden.
- Årlig erhvervskonference arrangeret af Danida med fokus på erhvervsinstrumenterne.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at der er sket en forbedring af informationsudveksling og koordinering mellem erhvervsinstrumenterne siden beretningens afgivelse.

17. Jeg konstaterer, at Udenrigsministeriet er ved at udarbejde en ny strategisk ramme for vækst og beskæftigelse, der vil indeholde en række initiativer til at forbedre koordineringen mellem IFU's aktiviteter og ministeriets øvrige erhvervsinitiativer på udviklingsområdet. Jeg konstaterer desuden, at ministeriet fortsat arbejder på at sikre en effektiv koordinering og skabe sammenhæng mellem erhvervsinstrumenterne.

#### **V. IFU's og IØ's redegørelser om målsætninger, fondenes succeskriterier og fondenes operationelle retningslinjer**

18. Strategien for IFU/IØ – Facing new challenges – blev vedtaget af fondens bestyrelse i 2008. Det fremgår af den ene af strategiens i alt 3 delstrategier, at IFU skal være dansk erhvervslivs foretrukne partner ved investeringer i udviklingslande. De 2 øvrige delstrategier omhandler henholdsvis afbindingen af IFU's aktiviteter til ikke udelukkende at omhandle dansk erhvervsliv og en strategi for IØ. Disse 2 delstrategier vil udgå ved den kommende opdatering af strategien.

19. IFU har operationaliseret strategien i retningslinjer for investeringsomfang, tidsramme og en indikator. Derudover indeholder strategien en række tiltag, der omfatter styrket markedsføring af fonden, nært samarbejde med andre erhvervsinstrumenter som GoGlobal-samarbejdet, etablering af kontor i Vestafrika mv. Investeringsomfanget er sat til 500 mio. kr. pr. år. Indikatoren følger op på, om det årlige investeringsomfang opnås, herunder om mindst 1/3 af projekterne finder sted i Afrika.

20. IFU arbejder endvidere med succeskriterier for de enkelte projekter. Succeskriteriet, der dækker udviklingseffekten i forhold til fondens nyinvesteringer, omfatter en vurdering af:

- om projektet etableres i et lavindkomstland (LIC) eller et lav- og mellemindkomstland (LMIC)
- projektets bidrag til udvikling i værtslandet
- projektets beskæftigelseseffekt, såvel direkte som indirekte
- projektets overførsel af teknologi
- projektets sociale ansvarlighed.

Herudover indeholder succeskriterierne en vurdering af projektets partnermobilisering, bæredygtighed, lønsomhed og effektivitet. Forventede resultater i forhold til succeskriterierne anvendes som beslutningsgrundlag ved nyinvesteringer og afrapporteres i årsrapporten. IFU har oplyst, at fonden inden for kort tid har indarbejdet oplysninger for succeskriterier i en database.

21. IFU finder det ikke hensigtsmæssigt, at der indgår resultatindikatorer i strategien, der fx er relateret til succeskriteriernes udviklingseffekt for de enkelte projekter. IFU finder i stedet, at fondens strategi bør fokusere på rentable projekter, hvor danske virksomheder kommer til fonden for at få finansiel støtte, og overholdelse af BNI-loftet.

22. Jeg konstaterer, at IFU har udarbejdet en overordnet strategi for fondens aktiviteter. IFU bør dog fortsat arbejde på at styrke sammenhængen mellem strategien og succeskriterierne ved at overveje mulighederne for at indarbejde mål og indikatorer i fondens strategi, der vedrører nyinvesteringers udviklingseffekter i værtslande.

#### **VI. Sikrer Udenrigsministeriet det nødvendige lovgrundlag ved en eventuel afbinding af IFU til danske virksomheder?**

23. Det fremgår af udviklingsministerens redegørelse af 21. september 2007, at der pågik drøftelser mellem Udenrigsministeriet og IFU med henblik på at vurdere konsekvensen af, at IFU's investeringer i henhold til lovgrundlaget kun kan ske sammen med danske virksomheder. Udenrigsministeriet oplyste, at ministeriet i tilfælde af en afbinding af IFU til danske virksomheder vil sikre sig det nødvendige lovgivningsmæssige grundlag herfor.

Udenrigsministeriet har siden oplyst, at det efter interne interministerielle drøftelser er besluttet indtil videre ikke at gå videre med en lovændring om spørgsmålet. Årsagen er, at der på nuværende tidspunkt ikke er politisk opbakning til en afbinding af IFU til danske virksomheder.

24. Jeg tager ministeriets oplysninger til efterretning.

#### **VII. Sammenfatning**

25. Jeg konstaterer, at Udenrigsministeriet har iværksat initiativer på de områder, som jeg tilkendegav, at jeg ville følge op på.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo