

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Danmarks Eksportråd

**Marts 2004
RB A501/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	18
A. Formål	19
B. Afgrænsning	19
C. Metode	20
III. Danmarks Eksportråds grundlag og forvaltning	21
A. Grundlag og formål	21
B. Forvaltningen af betalingsordningen	30
IV. Styring af ressourcer og aktiviteter	40
A. Eksportrådets strategi og overordnede resultatkontrakt	40
B. Styring af repræsentationerne	45
C. Styring af den generelle forretningservice	47
D. Udviklingen i Danmarks Eksportråds produktivitet	48
V. Eksportfremmevirkningen af indsatsen	54
A. Danmarks Eksportråds måling	54
B. S sammensætningen af betalingsopgaverne	56
C. S sammensætningen af kunderne	59
D. Den individuelle eksportfremme	63

Beretning om Danmarks Eksportråd

I. Resumé

Indledning og formål

1. Danmarks Eksportråd blev etableret pr. 1. januar 2000 ved en sammenlægning af Udenrigsministeriets, Erhvervsministeriets, Fødevarerministeriets samt By- og Boligministeriets eksportfremmeaktiviteter. Danmarks Eksportråd henhører under Udenrigsministeriet. Sammen med Nordgruppen og Sydgruppen udgør Danmarks Eksportråd ministeriets 3 søjler.

2. Eksportrådets kerneområder er eksportfremme, investeringsfremme og handelspolitik. Hovedparten af Eksportrådets ressourcer, ca. 85 %, anvendes på eksportfremme. Et særligt kontor, Invest in Denmark, varetager opgaven vedrørende investeringsfremme, ligesom der er etableret et handelspolitisk kontor.

På eksportfremmeområdet udfører Danmarks Eksportråd generelle opgaver uden betaling. Disse benævner Danmarks Eksportråd generel forretningsservice. De vedrører bl.a. markedsudviklingsprojekter, synliggørelse af dansk erhvervslivs kompetencer på et givent marked samt information til erhvervslivet om et lands politiske og økonomiske forhold.

Danmarks Eksportråd udfører også betalingsopgaver rettet mod individuelle virksomheder. Betalingsopgaverne omfatter bl.a. partnersøgning, markedsanalyser, markedsrådgivning, etableringsrådgivning mv.

3. Beretningen omhandler eksportfremmeområdet og især Danmarks Eksportråds betalingsbelagte aktiviteter. Dette afspejler Danmarks Eksportråds særlige fokus på disse aktiviteter i perioden 2000-2002.

4. Undersøgelsen har til formål at belyse,

- hvordan Danmarks Eksportråds formål er fastsat i lovgrundlag mv.,

- om Eksportrådet har tilrettelagt en hensigtsmæssig forvaltning af betalingsordningen,
- om Danmarks Eksportråds styring af ressourcerne og aktiviteterne har været tilfredsstillende, og
- om der opnås den størst mulige eksportfremmevirkning af resourceindsatsen.

Danmarks Eksportråds grundlag og formål

5. Danmarks Eksportråds hjemmetjeneste varetager opgaver vedrørende styringen af eksportfremmeindsatsen. Danmarks Eksportråd er repræsenteret på 97 repræsentationer i form af ambassader, generalkonsulater eller handelskontorer. Handelskontorerne varetager normalt udelukkende handelsopgaver og beskæftiger typisk mindre end 2 årsværk.

6. Ved etableringen af Danmarks Eksportråd blev det vedtaget, at den nye organisation skulle have en bestyrelse bl.a. med henblik på at sikre et tæt samspil med dansk erhvervsliv. Samtidig blev 11 stillinger som statskonsulent mv. overført fra Fødevarerministeriet til Danmarks Eksportråd. Statskonsulenterne udfører deres opgaver i overensstemmelse med aftalegrundlaget og de resultatmål, som er opsat i samarbejde med Udenrigsministeriet. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at en bedre integration af statskonsulenterne med hensyn til de opgaver, der løses for Eksportrådet, ville kunne styrke både eksporten og indtjeningen hos Danmarks Eksportråd.

7. Det samlede budget til Danmarks Eksportråds virksomhed var i 2003 398,0 mio. kr. Ud over den almindelige virksomhed omfatter beløbet Eksportrådets tilskud til bl.a. fælles fremstød og til eksportstart for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) mv.

Oplysningerne på finansloven og statsregnskabet om udgifterne til Danmarks Eksportråd er resultatet af en fordeling af udgifterne mellem Udenrigsministeriets forskellige hovedformål. Undersøgelsen har vist, at fordelingen er usikker, da opgørelsen af resourceforbruget bygger på skøn over årets tidsforbrug. Der styres ikke eller følges op i forhold til et særskilt budget for Danmarks Eksportråds aktiviteter på den enkelte repræsentation. Danmarks Eksportråd

planlægger at indføre tidsregistrering pr. 1. januar 2005, hvilket vil sikre en nødvendig forbedring af datagrundlaget til fordeling af udgifterne.

Undersøgelsen har tillige vist, at visse direkte udgifter (fx rejseudgifter) ikke henføres til Danmarks Eksportråd. Rigsrevisionen finder, at sådanne udgifter bør henføres direkte til et hovedformål.

8. Eksportrådets aktiviteter udføres i henhold til lov om udenrigstjenesten, § 1, stk. 3. Det fremgår af loven, at udenrigstjenesten ”yder ... bistand til danske virksomheder i deres erhvervsmæssige forbindelser med udlandet”.

Lov om visse aspekter af Danmarks Eksportråds virke blev vedtaget ved Danmarks Eksportråds etablering. Loven og dens bemærkninger angav ikke, om etableringen af Eksportrådet ville betyde ændringer i opgavevaretagelsen. Loven regulerer kun visse forhold vedrørende bestyrelsens og bevillingsudvalgets kompetencer i relation til tilskudsbevillinger. Herudover er etableringen af Danmarks Eksportråd beskrevet i Akt 121 12/1 2000 (vedrørende overførslerne fra de implicerede ministerier) og Akt 139 23/2 2000 (vedrørende etableringen af bevillingsudvalget). Tilsammen udgør lovene og aktstykkerne det overordnede grundlag i forhold til Folketinget for etableringen af Danmarks Eksportråd.

Lovgrundlaget giver således vide rammer for Danmarks Eksportråds aktiviteter og afgrænser ikke klart, hvilke opgaver som kan gennemføres af Danmarks Eksportråd.

Danmarks Eksportråd har ikke internt opstillet retningslinjer, der afgrænser, hvilke aktiviteter der kan gennemføres.

9. Undersøgelsen har vist, at dette i praksis betyder, at den enkelte repræsentation selv må skønne, hvilke opgaver den kan tage op. Selv om formålet er meget bredt, har undersøgelsen vist, at nogle af de løste opgaver falder uden for Danmarks Eksportråds formål. Fx er der tilfælde, hvor aktiviteterne vedrører bistand til danske handelsvirksomheder til import og bistand til udenlandske virksomheder til eksport til Danmark. Herudover udføres der opgaver uden eksportrelevans for offentlige myndigheder og organisationer, hvilket heller ikke falder ind under formålet.

10. Lovgrundlaget angår bistand til danske virksomheder. Men Danmarks Eksportråd har ikke defineret begrebet danske virksomheder og bistår også udenlandske selskaber.

Udenrigsministeriet har oplyst, at repræsentationerne som udgangspunkt skal vurdere, om kunden har en væsentlig dansk tilknytning eller understøtter danske økonomiske interesser. Der er typisk tale om danske datterselskaber. Tvivlssager skal forelægges København.

Undersøgelsen har vist, at det er forskelligt, i hvilket omfang repræsentationerne efterlever dette, og repræsentationen har ikke i alle tilfælde kunnet redegøre for tilknytningsforholdet. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd bør afgrænse, hvilken dansk tilknytning udenlandske selskaber mv. skal have, for at der kan løses opgaver for dem.

11. Danmarks Eksportråd har fra etableringen bistået danske virksomheder med sourcing og outsourcing, dvs. bistand der understøtter danske virksomheders import af underleverancer eller udflytning af produktion. Det fremgår af anmærkningerne til finansloven for 2003, at Danmarks Eksportråd under SMV-programmet vil sætte fokus på udvikling af nye produkter, som bl.a. outsourcing. Herudover fremgår det alene af anmærkningerne til finansloven for 2003, at Danmarks Eksportråd yder etableringsrådgivning. Dette nævnes under beskrivelsen af Danmarks Eksportråds eksportfremmeaktiviteter.

Undersøgelsen har vist, at det hverken i lovgrundlaget for Udenrigsministeriet, i lovgrundlaget for Danmarks Eksportråd eller i anmærkningerne til de årlige finanslove er oplyst, at Danmarks Eksportråd generelt yder bistand til sourcing og outsourcing som betalingsbelagte aktiviteter. Danmarks Eksportråd har oplyst, at Eksportrådet eksplicit vil nævne sourcing- og outsourcing-aktiviteterne i anmærkningerne til den kommende finanslov.

Forvaltningen af betalingsordningen

12. Reglerne om betaling for Danmarks Eksportråds bistand er fastsat i bekendtgørelse nr. 1240 af 23. december 2002 om betaling for tjenestehandlinger i udenrigstjenesten (betalingsbekendtgørelsen). Reglerne er udstedt i henhold til en lovbestemmelse, der angår gebyrer.

Oprindeligt anvendte ministeriet alene lovhjemlen til at opkræve faste administrative gebyrer i konsulære sager, fx

udstedelse af visum, pas og kørekort. Bistand til danske virksomheder i kommercielle sager var derimod gratis. I 1987 udstedte Udenrigsministeriet imidlertid en ny betalingsbekendtgørelse, som udvidede anvendelsen af lovhjemlen til også at omfatte timebetaling i eksportfremmesager.

Efter den nugældende betalingsbekendtgørelse skal der som udgangspunkt betales 675 kr. pr. påbegyndt time for Eksportrådets bistand. Der skal afgives skriftligt tilbud til kunden med oplysninger om det forventede timeforbrug eller en fast pris for opgaven baseret på det forventede tidsforbrug. Efter den tilhørende vejledning skelnes mellem en sådan timetakst og det gebyr, der opkræves af repræsentationerne på andre områder.

Undersøgelsen har vist, at en væsentlig andel af Eksportrådets betalingsopgaver i praksis er salg af tjenesteydelser på markedslignende vilkår. Der er således ikke længere alene tale om tjenestehandlinger af den art, der er hjemmel til at udføre mod gebyr. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør sikre en klarere hjemmel til salget af tjenesteydelser.

13. Undersøgelsen har vist, at den fastsatte timepris på 675 kr. ikke er baseret på en beregning af omkostningerne ved ydelserne. Rigsrevisionen har anslået, at prisen for at dække det nuværende omkostningsniveau skulle være 2-3 gange højere.

Statslige institutioner, der sælger varer eller ydelser, skal som udgangspunkt beregne prisen, så den dækker de langsigtede gennemsnitlige omkostninger ved produktionen og salget. Der kan gøres undtagelser i særlige tilfælde, hvor en fuldt dækkende prisfastsættelse ville hindre formålet med ydelsen, og hvor fx sociale, miljømæssige e.l. hensyn konkret tilsiger en lavere omkostningsdækning. I sådanne undtagelsestilfælde bør der være hjemmel i lov, aktstykke eller i finanslovens tekstanmærkninger.

14. Reglen om, at salgsprisen skal dække de langsigtede gennemsnitsomkostninger, tilgodeser ikke alene et almindeligt sparsommelighedshensyn. Den modvirker også utilstøttet statsstøtte og konkurrenceforvridende virkninger.

Den fastsatte timepris anvendes for alle Danmarks Eksportråds kunder og forskellige tjenesteydelser. Ud over almindelig bistand i form af fx rådgivning eller diplomatisk

assistance er der tale om praktiske opgaver med fx kontaktformidling, markedsoplysninger, oversættelse, studieture, konferencer, distribution af salgsmateriale eller telemarketing for større og mindre virksomheder, organisationer mv.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør tilvejebringe den nødvendige hjemmel til at opkræve en lavere pris end omkostningerne. I denne forbindelse bør det afklares, om den lave pris bør gælde for alle kunder og opgaver.

15. Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråd i praksis ikke konsekvent har fulgt bestemmelsen i betalingsbekendtgørelsen om, at den opkrævede pris skal baseres på tidsforbruget. Danmarks Eksportråd har ikke hidtil udsendt noget skema e.l. til brug for løbende registrering af den tid, medarbejderne bruger på de enkelte kunder.

Undersøgelsen har vist, at de samlede indtægter ligger betydeligt under, hvad der svarer til det faktiske tidsforbrug. Et betydeligt antal opgaver underfaktureres, så der kun opkræves betaling for en del af den brugte tid. Efter Rigsrevisionens vurdering er det samlet set højst 75 % af det anvendte tidsforbrug, der er blevet faktureret.

Det fremgår af Rigsrevisionens sagsgennemgang og interview på repræsentationerne, at den omfattende underfakturering bl.a. hænger sammen med, at en række repræsentationer har vanskeligt ved at skaffe et tilstrækkeligt kundeunderlag.

16. Der er forskelle i repræsentationernes praksis vedrørende priser og aftaler. Det er ikke alle repræsentationer, der har sikret, at der altid findes klare og skriftlige aftaler, inden opgaverne påbegyndes. Nogle fastlægger prisen i en forhandling med kunden, andre har en fast prisliste. Det forekommer også, at repræsentationerne laver medlemsordninger, hvor der ydes rabat eller gratisydelser mod et fast kontingent. Der findes også rammeaftaler, hvor kunden betaler en fast månedlig pris, uden at ydelserne eller tidsforbruget er klart specificeret. Efter Rigsrevisionens vurdering har flere af de nævnte løsninger fungeret godt for den enkelte repræsentation.

Rigsrevisionen finder imidlertid, at der samlet set er opstået en uigennemsigtig praksis, hvor der sker en vilkårlig forskelsbehandling af kunderne. Det gælder fra sag til sag og fra repræsentation til repræsentation. Ifølge Eksportrå-

det skyldes dette også, at der ofte har været et pres fra kunderne for at opnå større fleksibilitet i afregningen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forskelsbehandlingen ikke er udtryk for en hensigtsmæssig forvaltning. Ministeriet venter, at problemerne kan løses med det nye tids- og sagsregistreringssystem, og vil revidere sin betalingsbekendtgørelse, så den sikrer den fleksibilitet, erhvervslivet efter ministeriets opfattelse efterspørger. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i forbindelse med de nævnte initiativer bør sikre en mere ensartet behandling af kunderne på gennemsigtige vilkår.

17. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråds tilrettelæggelse af forvaltningen af betalingsordningen samlet set ikke har været helt hensigtsmæssig.

Styring af aktiviteter og ressourcer

18. Danmarks Eksportråd har siden 2000 årligt udarbejdet rullende 3-årige strategier. Strategierne bliver udmøntet i resultatkontrakter for Eksportrådet, der tages op til revision årligt. Strategien består af et antal strategiske målsætninger, hvoraf de centrale er økonomisk effekt (opdelte i eksporteffekten af arbejdet og Danmarks Eksportråds indtjening), virksomhedernes tilfredshed med Danmarks Eksportråds ydelser og en særlig indsats over for SMV'erne.

19. Målene i Danmarks Eksportråds resultatkontrakt retter sig primært mod Danmarks Eksportråds betalingsopgaver. Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråds mål- og resultatstyring ikke har været tilrettelagt, så det er klart, hvilke aktiviteter Danmarks Eksportråd særligt skal fokusere på. Danmarks Eksportråd har oplyst, at man i stedet har baseret sig på virksomhedernes konkrete ønsker og behov.

Danmarks Eksportråd har arbejdet med at måle kundernes tilfredshed med betalingsopgaverne, og senest er der i kontrakten for 2004 medtaget et mål vedrørende eksporteffekten. Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmarks Eksportråd har arbejdet med at opstille målsætninger for eksporteffekten.

Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråd, med undtagelse af målet for medarbejdertilfredsheden, opfyldte alle resultatkrav i 2002.

20. Danmarks Eksportråds strategi fra 2003 præciserer, at et helt centralt formål med eksportfremmearbejdet er direkte mereksport.

Resultatkontraktens mål indebærer dog, at den målte mereksport ikke behøver at stige i 2004-2006 i forhold til de 2 første målinger fra 2002 og 2003. Samtidig skal indtægtsdækningen stige, så indtægternes andel af udgifterne vokser fra 15 % i 2002 til 21,5 % i 2005.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Danmarks Eksportråd ikke forudsætter, at stigende indtægter medfører en tilsvarende forøgelse af eksporteffekten. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråds mål for eksportfremme burde være mere ambitiøst.

21. På området generel forretningsservice er der kun opstillet et egentligt mål for det kommercielle kriseberedskab. Kriseberedskabet vedrører opstillingen af beredskabsplaner for hurtig indsats, hvor der er fare for dansk eksport, typisk på landbrugsområdet. Målet har været i resultatkontrakterne i en årrække. Kriseberedskabet belaster kun en mindre andel af repræsentationerne og normalt kun i begrænset omfang. Rigsrevisionen finder derfor, at målet ikke egner sig som fortsat mål i resultatkontrakten.

Området for den generelle forretningsservice udgør i henhold til Danmarks Eksportråds opgørelser op mod halvdel af aktiviteterne. Rigsrevisionen finder derfor, at Danmarks Eksportråd i den overordnede resultatkontrakt bør indføje mere dækkende mål for området.

22. Danmarks Eksportråd har fra 2001 søgt at operationalisere de overordnede mål i resultatkontrakter med de enkelte repræsentationer. Eksportrådet har i kontrakterne ikke medtaget mål, der sigter mod at opfylde den generelle resultatkontrakts målsætninger vedrørende effekten i form af mereksport. Rigsrevisionen finder, at Eksportrådet har fokuseret for ensidigt på indtjeningsmålet i de lokale resultatkontrakter. Efter Rigsrevisionens vurdering er der derfor en betydelig risiko for en skævvridning af repræsentationernes arbejde, idet forøgede indtægter ikke nødvendigvis er ensbetydende med en tilsvarende forøget eksport.

23. Danmarks Eksportråd opgør, at omkring 46 % af tiden bruges på generel forretningsservice. Rigsrevisionen har

skønnet, at det kun er ca. 25 % af tiden på de besøgte repræsentationer, der anvendes til dette formål. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at repræsentationerne bruger væsentligt færre ressourcer til generel forretningsservice, end det fremgår af Danmarks Eksportråds opgørelser. Forskellen mellem de 2 opgørelser skyldes bl.a., at en ikke ubetydelig del af det tidsforbrug, der registreres som generel forretningsservice, faktisk går til at skaffe og forberede betalingsopgaver.

Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd særskilt bør registrere det timeforbrug, som direkte kan henføres til opgaver, der understøtter gennemførelsen af betalingsopgaverne.

24. Rigsrevisionen har til brug for en vurdering af sammenhængen mellem ressourcer og aktiviteter undersøgt udviklingen i produktiviteten fra 1997 til 2002. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om forskellene mellem de enkelte repræsentationers produktivitet er faldet i forhold til 1998.

Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråds produktivitet målt som indtjening pr. ugeværk har udvist en betydelig positiv udvikling. Repræsentationernes produktivitet steg med 36 % fra 2000 til 2002 og med 195 % fra 1997 til 2002. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd ved at fastsætte mål for udviklingen i indtjeningen og opfylde dem har opnået en meget tilfredsstillende produktivitetsudvikling.

Der er dog markante forskelle i repræsentationernes produktivitet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der fortsat er et samlet potentiale for forbedringer på omkring 45 %. Dette kan delvis tilskrives, at udsving i efterspørgslen på de forskellige markeder ikke altid på kort sigt kan opfanges ved tilsvarende ændringer i ressourcerne, ligesom Danmarks Eksportråd jævnligt investerer personaleressourcer i nye satsningsområder. En del af den manglende ressource-tilpasning skyldes imidlertid, at Danmarks Eksportråd ikke har tilpasset ressourceforbruget til den reelle efterspørgsel. Rigsrevisionen finder også, at produktivitetsforskellene må forklares med, at fordelingen af Eksportrådets ugeværk til de enkelte repræsentationer ikke i tilstrækkeligt omfang er baseret på det lokale behov.

Rigsrevisionen noterer sig, at Danmarks Eksportråd arbejder med forskellige tiltag for at forbedre produktiviteten.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der stadig er et betydeligt ressourcetilpasningsbehov, og at Danmarks Eksportråd bør sætte mål for, hvordan forskellene i produktivitet kan mindskes.

25. Rigsrevisionen finder, at Eksportrådets styring af ressourcer og aktiviteter samlet set ikke har været helt tilfredsstillende.

Eksportfremmevirkningen af betalingsopgaverne

26. Danmarks Eksportråd har gennemført målinger af Eksportrådets samfundsøkonomiske nytte. Målingerne er foretaget af et konsulentfirma og angår effekten på eksporten af Eksportrådets betalingsopgaver.

Danmarks Eksportråd har i sin årsrapport oplyst, at Eksportrådet af virksomhederne blev tilskrevet en direkte mereksport på mindst 3 mia. kr. i 2001. Ifølge konsulentrapporten resulterede Eksportrådets indsats i 2001 i en mereksport på 3,1 mia. kr. Heraf var 0,7 mia. kr. realiseret eksport, mens ca. 2,4 mia. kr. var et skøn for de kommende 3 år. Undersøgelsen er gentaget i 2002, hvor eksporteffekten blev opgjort til 2,6 mia. kr.

Rigsrevisionen finder, at effekterne af Eksportrådets eksportarbejde vanskeligt kan isoleres fra virksomhedernes, og konstaterer, at der er en stor usikkerhed forbundet ved skønnet over de kommende års effekt. Det samlede resultat på 3,1 mia. kr. afhænger desuden helt af den valgte tidshorizont. Kun 60 % af svarpersonerne kunne kvantificere Danmarks Eksportråds bidrag. Konsulentundersøgelsen har heller ikke søgt at afgrænse, i hvilken udstrækning virksomhederne også havde været i stand til at gennemføre den opgjorte mereksport uden Danmarks Eksportråd.

Rigsrevisionen finder derfor, at der er betydelige metodiske usikkerheder forbundet med opgørelsen af eksporteffekten af Danmarks Eksportråds arbejde. Rigsrevisionen finder, at resultaterne på henholdsvis 3,1 og 2,6 mia. kr. i mereksport er så usikre, at de ikke kan lægges til grund for en vurdering af eksporteffektens størrelse.

27. Rigsrevisionen har gennemgået en stikprøve af betalingsopgaverne for at vurdere eksportfremmevirkningen i forhold til resourceindsatsen.

40 % af den samlede indtjening kan kategoriseres som individuel eksportfremme. Opgaverne består hovedsagelig i praktisk bistand med informationssøgning, kontakt til samarbejdspartnere, mødearrangementer, oversættelse mv. Ofte leveres et skriftligt produkt, fx beskrivelser af en række virksomheder, ligesom eksportmedarbejderne sideløbende yder praktisk vejledning og uformel rådgivning. Det er sjældent, at salgsaftalerne eksplicit omfatter rådgivning om fx juridiske forhold.

20 % af indtjeningen kommer fra individuelle opgaver med markedsovervågning, sourcing, outsourcing, bistand af myndighedskaraktter mv.

Resten af indtægterne kommer fra opgaver, såsom arrangørbistand og deltagelse i messer mv., besøgs- og mødeprogrammer, studieture, fælles eksportfremstød og salg af publikationer.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er en væsentlig andel af opgaverne, der kun har en mere indirekte, en langsigtet eller i nogle tilfælde ingen eksportrelevans.

28. Som nævnt har Eksportrådet ikke opstillet krav til, hvilke aktiviteter repræsentationerne særligt skal prioritere. Der er derfor væsentlige lokale forskelle. Nogle repræsentationer opnår størstedelen af indtægterne fra den individuelle virksomhedsbistand. Andre baserer sig i højere grad på fx besøgs- og mødeplanlægning, messer og fælles fremstød, medlemskaber og reklamesalg eller på bistand til import, leverandører og etablering i udlandet. Opgaverne afhænger i ganske høj grad af, hvad repræsentationerne tilbyder og op søger, og hvad virksomhederne ønsker.

Efter Rigsrevisionens vurdering har det klare fokus på at øge indtjeningen medvirket til at skævvride indsatsen, idet repræsentationerne ikke i tilstrækkeligt omfang vurderer, om de gennemførte opgaver har de tilsigtede eksportfremmende virkninger. Det er derfor ikke sikkert, at en øget indtjening på repræsentationerne medfører en tilsvarende øget eksportfremmevirkning.

29. Udenrigsministeriet har bemærket, at Eksportrådet – baseret på den enkelte virksomheds efterspørgsel – løser en lang række opgaver, som først på længere sigt bidrager til virksomhedens eksport eller internationalisering. Ministeriet er dog enig i, at det kunne være relevant at belyse

nærmere, hvilke af repræsentationernes konkrete ydelser der i særlig grad understøtter eksport og internationalisering.

Efter Rigsrevisionens vurdering er det i praksis muligt for repræsentationerne i højere grad at koncentrere ressourcerne om de opgaver, der mest direkte bidrager til eksport. Det kunne ske ved, at det kundeopsøgende arbejde kun rettes mod relevante opgaver eller ved, at andre opgaver enten afvises eller belægges med højere betaling.

30. Ca. 75 % af indtægterne kommer fra danske virksomheder. Omkring 12 % af indtægterne kommer fra statslige og kommunale myndigheder, brancheorganisationer mv., mens 13 % angår udenlandsk registrerede selskaber mv.

Rigsrevisionens gennemgang af sagerne har vist en række uklarheder i afgrænsningen af kundekredsen, som indebærer, at eksportfremmevirkningen mindskes. Der er bl.a. tilfælde, hvor kunden blot er mellemmand, som videresælger ydelserne. Her begrænses virkningen af, at det er mellemmanden, der opnår den umiddelbare økonomiske fordel af bistanden. Fx har Eksportrådet bistået et rejsebureau og et eventbureau med studieture.

31. Danmarks Eksportråd har ikke nogen klar afgrænsning af, hvor vidtgående eller langvarig en bistand der kan ydes til den enkelte kunde. Fx har en repræsentation siden 1996 uden skriftlig aftale fungeret som fast salgskontor for en produktionsvirksomhed.

Udenrigsministeriet har bemærket, at der er brede rammer for omfanget af bistanden til danske eksportører. Der er ingen egentlig begrænsning i, hvilke opgaver der kan udføres, så længe de er legale, og så længe repræsentationerne ikke underskriver kontrakter e.l. på de danske virksomheders vegne.

32. På baggrund af gennemgangen er det Rigsrevisionens vurdering, at der generelt leveres en kompetent bistand til virksomhederne, og dette bekræftes af en høj kundetilfredshed. Det er dog ofte usikkert, hvor meget de enkelte individuelle eksportfremmeopgaver faktisk bidrager til at fremme eksporten. Dette er ikke først og fremmest udtryk for kvalitetsproblemer i ydelserne, men skyldes snarere, at opgaveindholdet afspejler, hvad virksomhederne vil betale for.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmarks Eksportråd i 2003 bl.a. ved hjælp af nye standardkoncepter har søgt at udvikle sine produkter og tilstræber et højere rådgivningsindhold samt en højere andel af lidt større opgaver.

33. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd samlet set kunne opnå en større eksportfremmevirkning ved at afgrænse kundekredsen og i højere grad koncentrere ressourcindsatsen om de mest relevante opgaver.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad lovgrundlag

- at lovgrundlaget giver vide rammer for Danmarks Eksportråd, og at Danmarks Eksportråd ikke har afgrænset, hvilke opgaver der kan gennemføres,
- at det ikke i lovgrundlag eller finanslov er oplyst, at Danmarks Eksportråd generelt udfører sourcing og outsourcing som betalingsbelagte aktiviteter, og
- at lovgrundlaget angår bistand til danske virksomheder, hvorfor Eksportrådet bør afgrænse, hvilken dansk tilknytning udenlandske selskaber mv. skal have, for at der kan løses opgaver for dem.

Ad forvaltningen af betalingsordningen

- at Udenrigsministeriet bør sikre en klarere hjemmel til salget af tjenesteydelser,
- at Udenrigsministeriet desuden bør tilvejebringe den nødvendige hjemmel til at sælge til en pris, der er lavere end omkostningerne. I denne forbindelse bør det afklares, om den lave pris bør gælde for alle kunder og opgaver,
- at betalingsbekendtgørelsen i praksis ikke følges konsekvent, så der sker en vilkårlig forskelsbehandling af kunderne, og
- at Eksportrådets tilrettelæggelse af forvaltningen af betalingsordningen derfor samlet set ikke har været helt hensigtsmæssig.

Ad styringen af ressourcer og aktiviteter

- at Danmarks Eksportråds mål- og resultatstyring ikke har været tilrettelagt, så det er klart, hvilke aktiviteter Danmarks Eksportråd særligt skal fokusere på,
- at Danmarks Eksportråd dog har arbejdet med at opstille målsætninger for eksporteffekten,

- at Danmarks Eksportråd ved at fastsætte mål for udviklingen i indtjeningen og opfylde dem har opnået en meget tilfredsstillende produktivitsudvikling,
- at der dog fortsat er markante forskelle mellem repræsentationernes produktivitet, og at Danmarks Eksportråd bør sætte mål for, hvordan forskellene kan mindskes, og
- at Eksportrådets styring af ressourcer og aktiviteter derfor samlet set ikke har været helt tilfredsstillende.

Ad eksportfremmevirksomheden

- at repræsentationerne generelt leverer en kompetent bistand til virksomhederne,
- at en væsentlig del af opgaverne kun har en mere indirekte, en langsigtet eller i nogle tilfælde ingen eksportrelevans,
- at Eksportrådets fokus på at øge indtjeningen har medvirket til at skævvride indsatsen, og
- at Danmarks Eksportråd samlet set kunne opnå en større eksportfremmevirksomhed ved at afgrænse kundekredsen og i højere grad koncentrere ressourceindsatsen om de mest relevante opgaver.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

34. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til finanslovens § 6. Udenrigsministeriet. Beretningen omhandler ministeriets opgavevaretagelse på eksportfremmeområdet, som 1. januar 2000 blev samlet i det nyetablerede Danmarks Eksportråd.

35. Danmarks Eksportråd blev etableret ved en sammenlægning af Udenrigsministeriets, Erhvervsministeriets, Fødevarerministeriets samt By- og Boligministeriets eksportfremmeaktiviteter. Beslutningen blev truffet på et ministermøde den 7. december 1999. Grundlaget var en aftale mellem Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Fødevarerministeriet (herefter benævnt aftalegrundlaget).

36. Eksportrådets kerneområder er i henhold til anmærkningerne på finansloven for 2003 eksportfremme, investeringsfremme og handelspolitik. På eksportfremmeområdet

udfører Danmarks Eksportråd såvel generelle opgaver uden betaling som individuel eksportfremme mod betaling. De opgaver, som udføres uden betaling, benævner Danmarks Eksportråd generel forretningsservice. De vedrører bl.a. markedsudviklingsprojekter, synliggørelse af dansk erhvervslivs kompetencer på et givent marked samt information til erhvervslivet om et lands politiske og økonomiske forhold. Frem til 2003 anvendte Danmarks Eksportråd betegnelsen public service for de opgaver, som nu benævnes generel forretningsservice. Rigsrevisionen vil efterfølgende anvende betegnelsen generel forretningsservice for hele perioden.

Betalingsopgaverne omfatter bl.a. partnersøgning, markedsanalyser, markedsrådgivning, etableringsrådgivning mv.

A. Formål

37. Undersøgelsen har til formål at belyse,

- hvordan Danmarks Eksportråds formål er fastsat i lovgrundlag mv.,
- om Eksportrådet har tilrettelagt en hensigtsmæssig forvaltning af betalingsordningen,
- om Danmarks Eksportråds styring af ressourcerne og aktiviteterne har været tilfredsstillende, og
- om der opnås den størst mulige eksportfremmevirkning af ressourceindsatsen.

B. Afgrænsning

38. Undersøgelsen omfatter perioden 2000-2003 med hovedvægt på de seneste år.

Dog vil udviklingen i produktivitet blive sammenlignet med en måling af produktiviteten for 1997-1998.

2 af Danmarks Eksportråds aktiviteter er ikke inddraget i undersøgelsen. Det er Invest in Denmark, hvis formål er at tiltrække udenlandske investorer til Danmark, samt de handelspolitiske opgaver. Skønsmæssigt 85 % af Danmarks Eksportråds ressourceforbrug anvendes til det tredje hovedformål, eksportfremme, som er denne beretnings fokus. Denne afgrænsning er på forhånd blevet drøftet med Danmarks Eksportråd.

39. Beretningen fokuserer især på Danmarks Eksportråds betalingsbelagte aktiviteter. Dette skyldes, at der kun i yderst begrænset omfang er registreringer af aktiviteterne inden for generel forretningsservice. Samtidig afspejler dette Danmarks Eksportråds særlige fokus på de betalingsbelagte aktiviteter i perioden 2000-2002.

C. Metode

40. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen besøgt 5 repræsentationer i Europa og Asien. Der er gennemført interview med chefen for handelsafdelingen, de enkelte eksportfremmedarbejdere samt gennemgået 150 sager. 3 repræsentationer varetog endvidere opgaver for Fødevarerministeriet.

Rigsrevisionen har også gennemført interview med medarbejdere i hjemmetjenesten og gennemgået skriftligt materiale fra Danmarks Eksportråd. Det drejer sig bl.a. om strategipapirer, mål- og resultatkontrakter, referater fra bestyrelsesmøder mv.

Rigsrevisionen har analyseret produktiviteten i Danmarks Eksportråd med henblik på at sammenligne med en tidligere undersøgelse offentliggjort af Finansministeriet i 2001.

Rigsrevisionen har gennemgået Eksportrådets løbende målinger af kundernes tilfredshed og vurderinger af bistandens betydning for eksporten. Rigsrevisionen har efter drøftelser med Eksportrådet vurderet, at det ikke var nødvendigt, at Rigsrevisionen gennemførte selvstændige kundeundersøgelser.

Endelig har Rigsrevisionen gennemgået 250 sager fra 2002 og 2003 indkaldt fra repræsentationerne. 100 sager var et repræsentativt udsnit af alle Danmarks Eksportråds sager udtrukket efter pengeenhedsmetoden. Andre 150 sager var udtaget med henblik på at belyse de problemstillinger, som repræsentationsbesøgene gav anledning til.

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, som har inddraget Danmarks Eksportråds bestyrelse. De modtagne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Danmarks Eksportråds grundlag og forvaltning

A. Grundlag og formål

Danmarks Eksportråds organisation og etablering

41. Udenrigsministeriets hjemmetjeneste består af et tværgående Fællessekretariat og 3 søjler, Nordgruppen, Sydgruppen og Danmarks Eksportråd. Hver af disse, og altså også Danmarks Eksportråd, udgør selvstændige søjler i Udenrigsministeriet under ansvar over for ministeriets direktør og ministeren.

Danmarks Eksportråds hjemmetjeneste varetager bl.a. opgaver vedrørende styringen af eksportfremmeindsatsen. Kontorerne i København understøtter konkret eksportarbejdet fx ved formidling af eksportstartpakker til SMV'er (små og mellemstore virksomheder) og formidling af opgaver, der involverer flere repræsentationer. Endelig understøtter 1 kontor i København udvikling og udbud af den generelle forretningsservice. Fra 1. september 2003 er Danmarks Eksportråds organisation i København opdelt i 1 sekretariat og 4 fagkontorer. I hjemmetjenesten er ansat 78 årsværk, eller ca. 9 % af Udenrigsministeriets samlede hjemmetjeneste. Af disse arbejder ca. 55 årsværk med eksportfremme.

42. Danmarks Eksportråd er repræsenteret på 97 repræsentationer forskellige steder i verden i form af ambassader, generalkonsulater eller handelskontorer. Hvor de 2 førstnævnte har en bredere opgaveportefølje, varetager handelskontorerne normalt udelukkende handelsopgaver og beskæftiger typisk mindre end 2 årsværk. Udetjenesten anvender 270 årsværk eller ca. 80 % af Danmarks Eksportråds personaleressourcer. Danmarks Eksportråds 270 årsværk udgør knap 20 % af det samlede ressourceforbrug i udetjenesten.

43. På ambassader og generalkonsulater er der afsat mellem 0,25 og 9 årsværk til eksportfremme. På de mindre ambassader er ambassadøren typisk både overordnet ansvarlig for og daglig leder af eksportfremmeopgaven. På de større ambassader har en handelsråd typisk det daglige ansvar for eksportfremmearbejdet.

44. Ved etableringen af Danmarks Eksportråd blev det samtidig vedtaget, at den nye organisation skulle have en bestyrelse bl.a. med henblik på at sikre et tæt samspil med dansk erhvervsliv. Bestyrelsen har 11 medlemmer, som med en enkelt undtagelse er aktive erhvervsfolk. Bestyrelsen rådgiver udenrigsministeren i alle spørgsmål om eksport- og investeringsfremme. Endvidere fastlægger og godkender bestyrelsen de overordnede retningslinjer for Eksportrådets indsats inden for finanslovens rammer. Endelig kan bestyrelsen træffe beslutninger om anvendelse af tilskudsbevillinger til eksportfremme.

45. Danmarks Eksportråd overtog ved etableringen ansvaret for handelskontorerne fra det daværende Erhvervsministerium. I modsætning til diplomatiske repræsentationer kan de åbnes og lukkes uden større formaliteter og uden de politiske hensyn, som typisk knytter sig til ambassadestilstedeværelsen.

Danmarks Eksportråd gennemgik ved integreringen af handelskontorerne repræsentationsstrukturen for at undgå overlapning i opgavevaretagelse og tilstedeværelse. Gennemgangen førte i perioden 2000-2003 til en række justeringer i repræsentationsstrukturen, herunder nedlæggelse af et antal repræsentationer.

46. Ved etableringen af Danmarks Eksportråd blev 7 stillinger som statskonsulent og 4 stillinger som landbrugs- og fiskeriråd (efterfølgende samlet benævnt statskonsulenterne) overført fra Fødevareministeriet til Danmarks Eksportråd.

Statskonsulenterne er ikke et egentligt handelskorps, idet der via en særlig instruks er pålagt konsulenterne en række bredere politiske og økonomiske arbejdsopgaver. Det fremgik af aftalegrundlaget, at Fødevareministeriet fortsat har instruktionsbeføjelse vedrørende disse sagsområder. Halvdelen af statskonsulenternes arbejdstid forudsættes dog at medgå til Danmarks Eksportråds arbejde.

47. Statskonsulenterne udfører deres opgaver i overensstemmelse med aftalegrundlaget og de resultatmål, som er opsat i samarbejde med Udenrigsministeriet. Rigsrevisionen har dog ved 2 af 3 revisionsbesøg konstateret, at statskonsulenternes opgaveløsning kun i meget begrænset grad var integreret i det almindelige eksportfremmearbejde. Den skar-

pe adskillelse mellem handelsafdelingen og statskonsulenterne kan betyde, at der er eksportfremmeopgaver, som ikke gennemføres på fødevareområdet.

Rigsrevisionen konstaterede, at en enkelt repræsentation havde aftalt et udvidet samarbejde med statskonsulenten om opgaverne. Samtidig var de tidligere lokalansatte medarbejdere hos statskonsulenten overført til handelsafdelingen. Medarbejderne bistår nu statskonsulenten i det omfang, der er behov. Rigsrevisionen finder, at denne konstruktion opfylder Fødevareministeriets krav i henhold til aftalegrundlaget. Samtidig sikrer løsningen, at ressourcerne kan anvendes bedre i en bredere eksportfremmesammenhæng.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at en bedre integration af statskonsulenterne med hensyn til de opgaver, der løses for Eksportrådet, ville kunne styrke både eksporten og indtjeningen hos Danmarks Eksportråd.

Udgifterne til Danmarks Eksportråd

48. Udgifterne til eksportfremme 2000-2003 fremgår af **tabel 1**.

Tabel 1. Udgifter til eksportfremme 2000-2003 i 2003 pris- og lønniveau

	2000	2001	2002	2003
	----- Mio. kr. -----			
Danmarks Eksportråd (driftsbevilling):				
Udgiftsbevilling	398,1	393,5	368,9	349,4
Indtægtsbevilling.....	47,1	49,6	50,2	55,5
Nettoudgiftsbevilling, drift.....	350,9	343,9	318,7	293,9
Eksportstipendiater og eksportfremmetilskud:				
Udgiftsbevilling	102,0	107,5	134,8	112,6
Indtægtsbevilling.....	7,5	8,2	9,6	8,5
Nettoudgifter stipendiater og tilskud.....	94,5	99,3	125,2	104,1
Samlede nettoudgifter	445,5	443,2	443,9	398,0
Note: Tallene for 2000-2002 er regnskabstal, mens tallene for 2003 er budgettal. Dette skyldes, at Udenrigsministeriet ikke fordeler udgifterne på formål, før alle regnskabstal er færdige.				

Det fremgår af tabel 1, at de samlede nettoudgifter til eksportfremmeindsatsen i faste priser var stort set uændrede på omkring 445 mio. kr. i perioden 2000-2002. Fra 2002 til 2003 forventes udgifterne at falde til 398,0 mio. kr.

Der har været 2 modsatrettede tendenser. Nettodriftsudgifterne til generel eksportfremme er faldet med ca. 32 mio. kr. i faste priser fra 2000 til 2002, mens udgifterne til

eksportstipendiater og tilskud i samme periode steg næsten tilsvarende fra knap 95 mio. kr. til 125 mio. kr. Udgiftsfaldet fra 2002 til 2003 afspejler anbefalingerne i en budgetanalyse, som Finansministeriet og Udenrigsministeriet gennemførte i maj 2002.

Tabellen viser også, at indtægterne i faste priser under driftsbevillingen har været stigende i perioden 2000-2003. På driftsområdet steg de fra 47,1 mio. kr. i 2000 til 55,5 mio. i 2003 og på eksportstipendiatområdet i den tilsvarende periode fra 7,5 mio. kr. til 8,5 mio. kr. Samlet set svarer dette til en stigning i indtjeningen på 17 % i faste priser. Den stigende indtjening afspejler de anbefalinger, som indgik i de 2 budgetanalyser, som Finansministeriet har udarbejdet om Danmarks Eksportråd.

49. Undersøgelsen har vist, at oplysningerne på finansloven og statsregnskabet om udgifterne til Danmarks Eksportråd er resultatet af en fordeling af udgifterne mellem Udenrigsministeriets forskellige hovedformål. Når dette er nødvendigt, skyldes det, at eksportfremmeopgaven er en integreret del af Udenrigsministeriet. Fordelingen sker i forhold til oplysninger om forventet tidsforbrug i ministeriets virksomhedsplanlægningssystem. Fordelingen er usikker, da opgørelsen af ressourceforbruget bygger på skøn over årets tidsforbrug.

Danmarks Eksportråd planlægger at indføre tidsregistrering pr. 1. januar 2005, hvilket vil sikre en nødvendig forbedring af datagrundlaget til fordeling af udgifterne.

Herudover er der både for ude- og hjemmetjenesten usikkerhed om opgørelsen af fællesudgifterne, fx huslejeudgifter, rejseudgifter mv. Fællesudgifter beregnes i medfør af anmærkninger til finansloven for 2003 på grundlag af aktivitetsoplysninger og fordelingsnøgler. Fællesudgifterne fordeles efter en nøgle i forhold til de enkelte formåls budgetterede andel af repræsentationens ugeværk. Denne fordeling omfatter alle fællesudgifter, herunder også direkte udgifter, som i princippet kunne fordeles på formål, fx rejseudgifter. Dette betyder, at der ikke styres eller opfølges i forhold til et særskilt budget for Danmarks Eksportråds aktiviteter på den enkelte repræsentation.

Udenrigsministeriet har oplyst, at Økonomistyrelsen har vurderet, at Udenrigsministeriets fremgangsmåde ved formålskonteringen virker hensigtsmæssig. Rigsrevisionen fin-

der dog, at udgifter, som relativt enkelt kan henføres direkte til et hovedformål, bør henføres uden brug af fordelingsnøgler.

Udenrigsministeriet henfører 12 % af hjemmetjenestens fællesudgifter til Danmarks Eksportråd. Dette er erfaringsbestemt og bygger ikke på en beregning.

Lovgrundlag og formål

50. Også før etableringen af Danmarks Eksportråd udførte Udenrigsministeriet eksportfremme med hjemmel i lov om udenrigstjenesten § 1, stk. 3. Det fremgår af loven, at udenrigstjenesten ”yder ... bistand til danske virksomheder i deres erhvervsmæssige forbindelser med udlandet”.

51. Lov om visse aspekter af Danmarks Eksportråds virke blev vedtaget ved Eksportrådets etablering. Loven og dens bemærkninger angav ikke, om etableringen af Eksportrådet ville betyde ændringer i opgavevaretagelsen. Loven regulerer kun visse forhold vedrørende bestyrelsens og bevillingsudvalgets kompetencer i relation til tilskudsbevillinger. Herudover er etableringen af Danmarks Eksportråd beskrevet i Akt 121 12/1 2000 (vedrørende overførslerne fra de implicerede ministerier) og Akt 139 23/2 2000 (vedrørende etableringen af bevillingsudvalget). Tilsammen udgør lovene og aktstykkerne det overordnede grundlag i forhold til Folketinget for etableringen af Danmarks Eksportråd.

Undersøgelsen har vist, at lovgrundlaget giver vide rammer for Eksportrådets aktiviteter og ikke afgrænser klart, hvilke opgaver som kan gennemføres af Danmarks Eksportråd.

52. Danmarks Eksportråds opgaver er endvidere beskrevet i aftalen om etablering af Danmarks Eksportråd, som blev tiltrådt af den tidligere regering. Aftalen er ikke forelagt Folketinget, da der kun var tale om en ressortomlægning. Danmarks Eksportråd har oplyst, at grundlaget efterfølgende blev afspejlet i finansloven for 2001. Det fremgår af finansloven, at ”Danmarks Eksportråds målsætning er at være en professionel og handlekraftig samarbejdspartner, der hjælper danske virksomheder i deres internationaliseringsproces og i opbygningen af stærke markedspositioner.” Endvidere nævner finansloven, at den nye struktur i Danmarks Eksportråd skal sikre, at ”det statslige eksportfremmesystem

bliver en professionel samarbejdspartner for virksomhederne i deres internationalisering”.

53. Danmarks Eksportråd har ikke internt opstillet retningslinjer, der afgrænser, hvilke aktiviteter der kan gennemføres.

Undersøgelsen har vist, at dette i praksis betyder, at den enkelte repræsentation selv må skønne, hvilke opgaver den kan tage op. Selv om formålet er meget bredt, falder nogle af de løste opgaver uden for Danmarks Eksportråds formål.

54. Lovgrundlaget angår bistand til danske virksomheder. Men Danmarks Eksportråd har ikke defineret begrebet danske virksomheder og bistår i betydeligt omfang også udenlandske virksomheder.

Udenrigsministeriet har oplyst, at repræsentationerne som udgangspunkt skal vurdere, om kunden har en væsentlig dansk tilknytning eller understøtter danske økonomiske interesser. Der er typisk tale om danske datterselskaber. Tvivlsager skal forelægges København.

Undersøgelsen har vist, at det er forskelligt, i hvilket omfang repræsentationerne efterlever dette, og det er ikke altid, at repræsentationen har kunnet redegøre for tilknytningsforholdet. Der er i hovedparten af tilfældene tale om, at repræsentationen har skønnet, at kunden har en eller anden dansk tilknytning. I nogle tilfælde er kunden opført på repræsentationens liste over danske datterselskaber i landet. Det har dog ofte været afgørende, at selskabsnavnet indeholder et kendt dansk firmanavn, eller at den person, der henvendte sig, talte dansk. Det sker derfor, at der fx tilbydes bistand til danskere, der har etableret sig i udlandet, og til datterselskaber i udenlandske koncerner, der også er et kendt navn i Danmark.

Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd bør afgrænse, hvilken dansk tilknytning udenlandske selskaber mv. skal have, for at der kan løses opgaver for dem. Afgrænsningen kunne tage udgangspunkt i det Centrale Virksomhedsregister hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

55. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Danmarks Eksportråds opgaver også omfatter etablering af et datterselskab eller en produktionsenhed i udlandet med henblik på produktion og salg (outsourcing). Eksportrådet

yder endvidere bistand til danske virksomheders import af underleverancer fra udlandet (sourcing).

56. Eksportrådets sourcing- og outsourcing-opgaver udføres efter formålet i § 1, stk. 3, i lov om udenrigstjenesten. Udenrigsministeriet har oplyst, at når man ikke indskrev detaljer i Danmarks Eksportråds lovgrundlag om, hvilke elementer af internationalisering Danmarks Eksportråd skal fremme, var det udtryk for et bevidst ønske om at give en vis grad af fleksibilitet. Dette skulle give Danmarks Eksportråd mulighed for efter samråd med bestyrelsen at tilpasse Danmarks Eksportråds rådgivning og indsats i øvrigt til markedets skiftende vilkår.

Det fremgår af anmærkningerne til finansloven for 2003, at Danmarks Eksportråd under SMV-programmet vil sætte fokus på udvikling af nye produkter, herunder outsourcing. Herudover fremgår det alene af anmærkningerne til finansloven for 2003, at Danmarks Eksportråd yder etableringsrådgivning. Dette nævnes under beskrivelsen af Danmarks Eksportråds eksportfremmeaktiviteter. Det fremgår ikke, at Danmarks Eksportråd generelt udfører sourcing- og outsourcing-aktiviteter for alle kunder. Af anmærkningerne til finansloven for 2004 fremgår det ikke, at Danmarks Eksportråd varetager opgaver uden for eksport- og investeringsfremmeområdet.

Danmarks Eksportråd har oplyst, at der er almindelig enighed om, at sourcing og outsourcing har positive effekter på dansk økonomi og beskæftigelsen generelt. Eksportrådet har henvist til udvalgte undersøgelser herom, herunder regeringens publikation, Vækst gennem globalisering, fra 2003. Ifølge Danmarks Eksportråd vil alternativet til sourcing og outsourcing ofte være en virksomheds lukning med utvivlsomt mere negative konsekvenser for antallet af danske arbejdspladser.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det hverken i lovgrundlaget for Udenrigsministeriet, i lovgrundlaget for Danmarks Eksportråd eller i anmærkningerne til de årlige finanslove er oplyst, at Danmarks Eksportråd generelt yder bistand til sourcing og outsourcing som betalingsbelagte aktiviteter. Danmarks Eksportråd har oplyst, at Eksportrådet explicit vil nævne sourcing- og outsourcing-aktiviteterne i anmærkningerne til den kommende finanslov.

57. Danmarks Eksportråd har først i 2003 i et udkast til en ny udgave af Eksportrådets kvalitetshåndbog udarbejdet en nærmere definition på sourcing og outsourcing. Sourcing defineres som identifikation af potentielle underleverandører i udlandet til danske firmaer. Ud over identifikationen vil opgaven normalt omfatte en vurdering af den potentielle underleverandørs evne til at levere og dens kapacitet. Outsourcing defineres som assistance til en virksomhed, som ønsker at etablere et datterselskab eller en produktionsenhed i udlandet.

58. For nogle repræsentationer er udflytning af produktion et væsentligt satsningsområde i repræsentationens markedsføring og sikrer op mod halvdelen af repræsentationens indtægter. Afgrænsningen af, hvilke aktiviteter der kan gennemføres, sker skønmæssigt på den enkelte repræsentation. Danmarks Eksportråd har ikke hidtil opstillet retningslinjer herfor. På et besøg konstaterede Rigsrevisionen, at repræsentationen aktivt opsøgte opgaver, der også tilbydes af en privat udbyder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der normalt ikke foretages nogen nærmere vurdering af, i hvilket omfang de enkelte opgaver understøtter økonomisk aktivitet i Danmark.

På sourcing-området undersøgte en repræsentation på vegne af en større dansk detailhandelskæde muligheden for at indkøbe herre- og børnetøj.

En repræsentation leverede en liste på ca. 15 potentielle leverandører for en fastsat pris, der faktureredes som en ”partnersøgning” til en dansk virksomhed, som lever af import og videresalg af kunsthåndværk.

De 2 sourcing-opgaver falder efter Rigsrevisionens opfattelse uden for Danmarks Eksportråds definition af sourcing-aktiviteterne, da der ikke er tale om at hjælpe danske firmaer med at skaffe underleverandører. Danmarks Eksportråd har erklæret sig enig heri.

59. Repræsentationerne skal vurdere, om en given aktivitet er omfattet af sourcing-definitionen. Rigsrevisionen finder også, at Danmarks Eksportråd bør overveje, i hvilken udstrækning Danmarks Eksportråd skal understøtte sourcing også efter, at importen er aftalt. Det er således Rigsrevisionens vurdering fra revisionsbesøgene, at det også er

muligt at få ambassadens bistand til at sikre sig, at produktionen og forsendelsen af de indkøbte varer forgår planmæssigt. Rigsrevisionen finder, at dette ligger uden for Danmarks Eksportråds beskrivelse af de aktiviteter, som skal gennemføres ved løsning af sourcing-opgaver.

60. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i Danmarks Eksportråds øvrige aktiviteter forekommer en del sager, som ikke ligger inden for Danmarks Eksportråds formål.

Nogle opgaver vedrører slet ikke danske virksomheder, men udenlandske virksomheder eller danske organisationer og myndigheder.

En udenlandsk virksomhed fik således oversat varedeklarationer og madopskrifter, idet virksomheden ønskede at påbegynde en eksport til danske supermarkeder.

Et andet udenlandsk firma fik tilsvarende oversat en beskrivelse af et naturhelseprodukt med henblik på eksport til Danmark.

En europæisk ambassade arrangerede en studietur for direktører på danske sygehuse og andre højtplacerede repræsentanter for offentlige danske sygehuse. Der er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tale om en opgave, der understøtter en virksomheds erhvervmæssige forbindelser med udlandet, jf. lov om udenrigstjenesten, eller en opgave der i øvrigt bidrager til at internationalisere dansk erhvervsliv.

En europæisk ambassade blev bedt af en kommunalbestyrelse om bistand til tolkning ved en studietur. En af ambassadens ansatte foretog tolkningen for 2000 kr. pr. dag. Opgaven vedrører ikke en virksomhed, den kunne let udføres af andre, og intet i opgavens karakter kunne begrunde, at kun ca. 50 % af tidsforbruget faktureredes.

Danmarks Eksportråd er enig i, at de 2 førstnævnte opgaver ikke bør løses af Eksportrådet, og noterer sig, at Rigsrevisionen ikke mener, at Danmarks Eksportråd bør løse de øvrige opgaver.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at oplysningerne på finansloven og statsregnskabet om udgifterne til Danmarks Eksportråd er usikre, da opgørelsen af ressourceforbruget bygger på skøn over årets tidsforbrug. Danmarks Eksportråd planlægger at indføre tidsregistrering pr. 1. januar 2005, hvilket vil sikre en

nødvendig forbedring af datagrundlaget til fordeling af udgifterne.

Undersøgelsen har tillige vist, at visse direkte udgifter (fx rejseudgifter) ikke henføres til Danmarks Eksportråd. Rigsrevisionen finder, at sådanne udgifter bør henføres direkte til et hovedformål.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at en bedre integration af statskonsulenterne med hensyn til de opgaver, der løses for Eksportrådet, ville kunne styrke både eksporten og indtjeningen hos Danmarks Eksportråd.

Lovgrundlaget giver vide rammer for Danmarks Eksportråds aktiviteter og afgrænser ikke klart, hvilke opgaver som kan gennemføres af Danmarks Eksportråd.

Danmarks Eksportråd har ikke internt opstillet retningslinjer, der afgrænser, hvilke aktiviteter der kan gennemføres.

Lovgrundlaget angår bistand til danske virksomheder. Men Danmarks Eksportråd har ikke defineret begrebet danske virksomheder og bistår også udenlandske selskaber mv. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd bør afgrænse, hvilken dansk tilknytning udenlandske selskaber mv. skal have, for at der kan løses opgaver for dem.

Undersøgelsen har vist, at det hverken i lovgrundlaget for Udenrigsministeriet, i lovgrundlaget for Danmarks Eksportråd eller i anmærkningerne til de årlige finanslove er oplyst, at Danmarks Eksportråd generelt yder bistand til sourcing og outsourcing som betalingsbelagte aktiviteter.

Selv om formålet er meget bredt, har undersøgelsen vist, at nogle af de løste opgaver falder uden for Danmarks Eksportråds formål.

B. Forvaltningen af betalingsordningen

Hjemlen til salg af tjenesteydelser

61. Reglerne om betaling for Danmarks Eksportråds bistand er fastsat i bekendtgørelse nr. 1240 af 23. december 2002 om betaling for tjenestehandlinger i udenrigstjenesten (betalingsbekendtgørelsen).

Betalingsbekendtgørelsen er udstedt i henhold til § 14, stk. 1, i lov om udenrigstjenesten. Loven bestemmer, at der for tjenestehandlinger i udenrigstjenesten erlægges gebyr efter regler, der fastsættes af udenrigsministeren. Det følger af lovens § 1, stk. 3, at tjenestehandlinger kan omfatte almindelig konsulær bistand og støtte til danske virksomheder i deres forretningsmæssige forbindelser med udlandet samt bistand til fremme af danske erhvervsinteresser i øvrigt.

Oprindeligt anvendte ministeriet alene lovhjemlen til at opkræve faste administrative gebyrer i konsulære sager, fx

udstedelse af visum, pas og kørekort. Bistand til danske virksomheder i kommercielle sager var derimod gratis. I 1987 udstedte Udenrigsministeriet imidlertid en ny betalingsbekendtgørelse, som udvidede anvendelsen af lovhjemlen i § 14, stk. 1, til også at omfatte timebetaling i eksportfremmesager.

Efter den nugældende betalingsbekendtgørelse skal kunden som udgangspunkt betale 675 kr. pr. påbegyndt time for Eksportrådets bistand. Der skal afgives skriftligt tilbud til kunden med oplysninger om det forventede timeforbrug eller tilbydes en fast pris for opgaven baseret på det forventede tidsforbrug. Efter den tilhørende vejledning skelnes mellem en sådan timetakst og det gebyr, der opkræves af repræsentationerne på andre områder.

62. Undersøgelsen har vist, at en væsentlig andel af Eksportrådets betalingsopgaver i praksis er et salg af tjenesteydelser på markedslignende vilkår.

Størsteparten af ydelserne afsættes ved en gensidigt forpligtende aftale med kunder, der i princippet kan gøre krav gældende ved en manglende eller utilfredsstillende leverance. Danmarks Eksportråd har lavet et sæt standardbetingelser, der bl.a. regulerer erstatningsansvar, adgangen til at opsigte aftalen og bilæggelse af retstvister.

Indtægterne fra Danmarks Eksportråds salg til virksomhederne har været opført på de løbende finanslove som indtægter fra salg af varer og tjenesteydelser. Det fremgår, at der udføres betalingsbelagt, individuel eksportfremme, der knytter sig til løsning af skræddersyede rådgivningsopgaver for danske virksomheder og organisationer.

Der har efter Rigsrevisionens opfattelse været tale om en historisk udvikling, hvor hjemlen til at udstede regler om gebyr for tjenestehandlinger i stigende grad er anvendt til et egentligt salg. Der er således ikke længere alene tale om tjenestehandlinger af den art, som der er hjemmel til at udføre mod gebyr, efter § 14, stk. 1, jf. § 1, stk. 3, i lov om udenrigstjenesten. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør sikre en klarere hjemmel til salget af tjenesteydelser.

63. Efter de almindelige bevillingsregler skal statslige institutioner, der sælger varer eller ydelser, som udgangspunkt beregne prisen, så den dækker de langsigtede gennemsnitlige omkostninger ved produktionen og salget. Der

kan gøres undtagelser i særlige tilfælde, hvor en fuldt dækkende prisfastsættelse ville hindre formålet med ydelsen, og hvor fx sociale, miljømæssige e.l. hensyn konkret tilsiger en lavere omkostningsdækning. I sådanne undtagelsestilfælde bør der være hjemmel i lov, aktstykke eller i finanslovens tekstanmærkninger.

64. Udenrigsministeriet har peget på, at det fremgår af finanslovene for 2001-2004, at Eksportrådets samlede budgetterede udgifter ikke dækkes af de budgetterede indtægter.

Anmærkningerne oplyser bl.a., at Danmarks Eksportråd er en public service organisation, der også udfører betalingsopgaver for virksomheder med særligt fokus på SMV'er. Det fremgår derimod ikke, at omkostningerne ved betalingsopgaverne ikke dækkes af den fastsatte pris.

Udenrigsministeriet har indgået en budgetaftale med Finansministeriet, der fastsætter, at Eksportrådets samlede indtægter skal øges fra 17 % af de samlede udgifter i 2003 til ca. 24 % i 2006. Det forudsættes i aftalen, at en del af forbedringen skal ske ved en prisstigning. Rigsrevisionen har dog ikke kunnet se af aftalen, om den forudsætter, at prisen ikke skal dække omkostningerne ved betalingsopgaverne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at indsatsen for eksportfremme og internationalisering efter ministeriets opfattelse falder under bevillingsreglernes undtagelsesbestemmelse. Den oprindelige hensigt med indførelsen af betalingsordningen var at få reduceret antallet af mindre seriøse henvendelser. Prisen måtte på den anden side ikke blive fastsat så højt, at især SMV'er ikke længere ville kunne gøre brug af statens eksportfremmeservice.

Rigsrevisionen er ikke enig i, at der alene på dette grundlag kan gøres undtagelse for det samlede salg.

65. Danmarks Eksportråd har ikke beregnet omkostningerne ved ydelserne. Prisen er senest fastsat pr. 1. januar 2003 efter en drøftelse i Danmarks Eksportråds bestyrelse. Under hensyntagen til Danmarks Eksportråds public service-funktion vurderede bestyrelsen, at en stigning til 675 kr. var passende.

Rigsrevisionen finder, at Eksportrådet under alle omstændigheder bør have kendskab til omkostningerne ved salget af ydelser. Normalt ville fastsættelsen af timeprisen ske ud

fra en beregning af de direkte og indirekte omkostninger ved produktion og afsætning. Rigsrevisionen har på den baggrund anslået, at prisen for at dække det nuværende omkostningsniveau skulle være 2-3 gange den fastsatte timepris på 675 kr.

66. For publikationer henviser betalingsbekendtgørelsen eksplicit til bevillingsreglerne. I praksis fastsættes prisen skønsmæssigt af repræsentationerne med formel godkendelse i hjemmetjenesten. Skønnet tager normalt udgangspunkt i timeprisen på 675 kr. Der er tale om publikationer, som i nogen udstrækning indeholder oplysninger, som også kan købes ad andre kanaler.

Danmarks Eksportråd har forklaret, at public serviceelementet af generel forretningsservice spiller en betydelig rolle for de omfattede rapporter, datterselskabslistor og markedsprofiler. Danmarks Eksportråd har vurderet, at der af hensyn til SMV'er ikke skal ske en fuldt dækkende prisfastsættelse.

Udenrigsministeriet har oplyst, at betalingsbekendtgørelsen efter ministeriets fortolkning indebærer, at der også for publikationer gøres undtagelse fra princippet om omkostningsdækning.

67. Hovedreglen om, at salgsprisen skal dække de langsigtede gennemsnitsomkostninger, tilgodeser ikke alene et almindeligt sparsommelighedshensyn. Reglen modvirker også utilsigtet statsstøtte og konkurrenceforvridende virkninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den fastsatte timepris anvendes for alle Danmarks Eksportråds kunder og forskellige tjenesteydelser, uanset om ydelserne medvirker til eksport eller andre klare formål. Det er for en væsentlig del Eksportrådets opsøgende virksomhed, der skaffer kunderne. Ud over almindelig bistand i form af fx rådgivning eller diplomatisk assistance er der i vidt omfang tale om en rent praktisk bistand med fx oversættelse, studieture, konferencer, distribution af salgsmateriale eller telemarketing til større og mindre virksomheder, brancheorganisationer mv. Herudover tilbyder Eksportrådet bl.a. også virksomheder at "leje en eksportrådgiver", der for en fast pris i en periode kan fungere som virksomhedens "egen eksportchef" på repræsentationen.

Udenrigsministeriet har ikke siden etableringen af betalingsordningen klargjort, i hvilket omfang en normal pris-sætning af tjenesteydelser og publikationer reelt ville hindre formålet med salget, eller om det offentlige støtteelement i højere grad kunne koncentreres på de relevante ydelser eller kunder.

68. Udenrigsministeriet har bemærket, at der ikke i lovgrundlaget eller i aftalegrundlaget er basis for at differentiere i betjeningen af danske virksomheder, og at dette ville være i modstrid med Danmarks Eksportråds formål om aktivt at bidrage til danske små og store virksomheders eksport og internationalisering.

Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke i loven er nogen klar hjemmel til at fravige de almindelige bevillingsregler. Der er heller ikke i aftalegrundlaget taget stilling til spørgsmålet om prisen.

69. Udenrigsministeriet har videre bemærket, at en eventuel prisdifferentiering ville være administrativt tung, og at flere ydelser ofte vil indgå i den enkelte opgaveløsning. Efter ministeriets opfattelse svarer prisen i praksis til pris-sætningen af den offentlige eksportfremmeindsats i hovedparten af de lande, som Danmark konkurrerer med.

Rigsrevisionen har ikke inddraget en international sammenligning i sin undersøgelse, idet der er væsentlige forskelle mellem landenes bistand og organisationernes tilknytning til udenrigstjenesten. Efter Rigsrevisionens vurdering ville en højere pris for nogle ydelser i praksis bidrage til at sikre, at bistanden har tilstrækkelig værdi for kunden i forhold til omkostningerne. Samtidig ville en højere pris modvirke opgaver, som kunderne kunne løse selv uden væsentlige problemer. Eksportrådet bør kunne finde en praktisk løsning, der sikrer, at repræsentationerne ikke anvender en lavere pris ved salg, hvor formålet også kunne nås, selv om omkostningerne dækkes.

70. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør sikre en klarere hjemmel til salget af tjenesteydelser. Udenrigsministeriet bør desuden tilvejebringe den nødvendige hjemmel til at sælge til en pris, der er lavere end de langsigtede gennemsnitlige omkostninger. I denne forbindelse bør det

afklares, om den lave pris bør gælde for alle kunder og opgaver.

Salget i praksis

71. I praksis har Danmarks Eksportråd ikke konsekvent fulgt betalingsbekendtgørelsens bestemmelser om, at prisen for tjenesteydelserne skal fastsættes ud fra tidsforbruget på grundlag af timeprisen på 675 kr.

Normalt aftales prisen med kunderne på forhånd. Dette er efter bekendtgørelsen muligt, forudsat at prisen er baseret på et skøn over det nødvendige tidsforbrug, og at det ved et væsentligt mindreforbrug kun er det faktiske forbrug, der faktureres. Imidlertid har Danmarks Eksportråd ikke hidtil udsendt noget skema e.l., der kan anvendes til en løbende registrering af den tid, medarbejderne bruger på de forskellige kunder. Ganske få repræsentationer har selv taget initiativ til at lave en registrering, men i den alt-overvejende del af sagerne er der ikke sket nogen opgørelse af tidsforbruget.

72. Undersøgelsen har endvidere vist, at et betydeligt antal opgaver underfaktureres, så der kun opkræves betaling for en del af den brugte tid. På grund af denne underfakturering ligger de samlede indtægter væsentligt under, hvad der svarer til det samlede tidsforbrug.

Det er vanskeligt at give et præcist skøn over det samlede omfang af underfaktureringen. Rigsrevisionen har dog ud fra sin sagsgennemgang mv. vurderet, at det samlet set højst er 75 % af det anvendte tidsforbrug, der faktureres.

73. Undersøgelsen har vist, at den omfattende underfakturering hænger sammen med, at en række af repræsentationerne har vanskeligt ved at skaffe et tilstrækkeligt kundeunderlag. De bruger således typisk en relativ stor andel af deres tid på at opnå de nødvendige ordrer.

Det kan også nævnes, at repræsentationerne i forbindelse med opgaveløsningen i flere tilfælde har afholdt udgifter, som efter ministeriets regler burde viderefaktureres kunden. Dette kan fx dreje sig om transportomkostninger i forbindelse med opgaveløsningen. Danmarks Eksportråd bør sikre, at udgifterne faktureres som forudsat.

74. Der er forskelle i repræsentationernes praksis vedrørende priser og aftaler. Det er ikke alle repræsentationer, der har sikret, at der altid findes klare og skriftlige aftaler.

På de fleste repræsentationer fastlægges prisen i en forhandling med kunden eller ud fra en afvejning af opgavens størrelse og en vurdering af, hvad kunden er villig til at betale. Nogle repræsentationer har i stedet lavet et mere gennemsigtigt system ved at offentliggøre en liste over faste priser på de enkelte produkter.

I tilfælde, hvor Danmarks Eksportråds tilbud ikke indeholder en fast pris, skal kunden efter reglerne oplyses om timeprisen og om et skønnet tidsforbrug. Dette sker i de fleste tilfælde. Normalt faktureres dog i overensstemmelse med skønnet, uden at der er gjort noget reelt forsøg på at opgøre det faktiske tidsforbrug. Kun i få tilfælde kontakter repræsentationen senere kunden, så det fulde forbrug kan faktureres.

75. Det er ikke alle repræsentationer, der tilstrækkeligt har sikret, at der altid findes klare og skriftlige aftaler, inden opgaverne påbegyndes. Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at Danmarks Eksportråd har lavet et sæt generelle forretningsbetingelser. Eksportrådet har også i 2003 taget initiativ til at udvikle standardkoncepter for repræsentationernes tilbud. Det bliver derved nemmere at afklare eventuelle efterfølgende spørgsmål om opfyldelsen af aftalerne eller Danmarks Eksportråds ansvar for leverede oplysninger og rådgivning.

I de tilfælde, hvor der ikke er indgået en skriftlig aftale, bliver spørgsmålet om pris ofte først aftalt, efter at opgaven er påbegyndt. I nogle tilfælde er der tale om mindre sager, hvor opgaven opstår tilfældigt eller aftales telefonisk, og medarbejderne glemmer at følge skriftligt op, men der er også flere eksempler, der involverer større beløb.

76. Følgende eksempel viser, at det ikke blot er repræsentationerne, som ikke følger betalingsbekendtgørelsen. I et tilfælde havde Danmarks Eksportråd uden skriftlig aftale gennem længere tid ydet en meget aktiv indsats for et dansk skibsværft. Indsatsen indeholdt et væsentligt element af diplomatisk assistance og skulle efter det oplyste forebygge tabet af flere hundrede arbejdspladser i en mindre dansk provinsby. Bistanden var omfattet af reglerne om timebeta-

ling, og der skal efter Eksportrådets generelle forretningsbetingelser opkræves salgsmoms for aktiviteter gennemført i Danmark. Ambassadens tidsforbrug var opgjort til 429 timer, mens der i København var brugt yderligere 140 timer. Det opgjorte forbrug på i alt 569 timer svarede til 341.400 kr. Efterfølgende aftalte Danmarks Eksportråd med værftet, at regningen i lyset af værftets vanskelige situation kun skulle lyde på 300 timer, svarende til 180.000 kr. Beløbet blev faktureret fra ambassaden uden moms, mens den resterende del blev betragtet som ”public service”.

77. Rigsrevisionen har fundet mange eksempler på, at nye og mere kundeorienterede koncepter er blevet udbredt fra en repræsentation til resten af organisationen. Ofte er nyskabelserne sket uden en central koordinering. Selv i de tilfælde, hvor hjemmetjenesten har været involveret, har dette dog ikke sikret en ensartet behandling af kunderne i overensstemmelse med betalingsbekendtgørelsen. Danmarks Eksportråd har oplyst, at der har været et pres fra kunderne for at opnå større fleksibilitet i forbindelse med afregningen.

78. Nogle repræsentationer har således indgået aftaler, som ikke baserer sig på den medgåede tid, men er stående aftaler eller en slags akkordaftaler.

En repræsentation opnåede fast månedlig betaling, for at kunden kunne trække på en bestemt medarbejders ydelser. Ideen er senere blevet udbredt til flere andre repræsentationer og sat i system gennem skriftlige aftaler. Under navnet ”lej en eksportrådgiver” er modellen nu et af Eksportrådets almindelige tilbud til virksomheder. Aftalerne specificerer ofte ikke ydelserne nærmere, men er normalt udtryk for tilfredshed med den pågældende medarbejder fra kundernes side. Typisk opnår repræsentationen en relativt høj betaling for den effektivt brugte tid. Rigsrevisionen finder det dog tvivlsomt, om dette er aftaler for en konkret ydelse og baseret på timeforbrug.

En række repræsentationer har ligeledes indgået aftaler med fast månedlig pris med en af landbrugets organisationer, der i en årrække har haft samarbejde med flere statskonsulenter om levering af informationer. I dette tilfælde har aftalerne betydet, at kunden betaler for ydelser, som ellers leveredes gratis. Heller ikke dette tilfælde synes reelt at være baseret på timeforbrug.

En af Danmarks Eksportråds største kunder i 2002 har været et dansk selskab, der leverer specialiserede IT-løsninger. Selskabet havde allerede etableret afdelinger i nogle få storbyer og ønskede at ekspandere til nye europæiske markeder. Efter at have løst den første partnersøgning til selskabets tilfredshed indgik Danmarks Eksportråd aftaler omfattende tilsammen 7 andre repræsentationer. I aftalerne blev bestemmelsen om timebetaling fraveget, idet betalingen blev gjort afhængig af det opnåede antal møder med potentielle købere. Afhængig af et bestemt mål skulle kunden betale 75 %, 100 % eller 125 % af de fastsatte akkorder. I praksis opgav en af repræsentationerne dog at opføre den aftalte pris og fik i stedet kundens accept af et rundt skøn for tidsforbruget.

I et andet tilfælde henvendte et køkkenfirma på destinationen sig til den danske repræsentation, fordi det var interesseret i at finde nye danske underleverandører. Normalt formidles kontakten gratis, men i dette tilfælde sendte repræsentationen i stedet et tilbud med en svarkupon til en række danske virksomheder. Mod en betaling på 1.200 kr. tilbød repræsentationen at præsentere de danske virksomheders produkter for køkkenfirmaet. Hvis firmaet udvalgte den danske virksomhed til at give et tilbud, ville betalingen blive 5.000 kr. Hvis firmaet besluttede at aflægge besøg hos virksomheden, ville beløbet blive 7.000 kr.

79. Det er Rigsrevisionens vurdering, at flere af de ordninger, repræsentationerne har udviklet, har fungeret godt for den enkelte repræsentation.

Rigsrevisionen finder dog, at der samlet set er opstået en uigennemsigtig praksis, hvor der sker en vilkårlig forskelsbehandling af kunderne. Det gælder fra sag til sag og fra repræsentation til repræsentation. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forskelsbehandlingen ikke er udtryk for en hensigtsmæssig forvaltning.

Udenrigsministeriet har oplyst, at problemet ventes løst med indførelsen af et egentligt time- og sagsregistreringssystem i forbindelse med indførelsen af tidsregistrering fra 1. januar 2005. Eksportrådet har i december 2003 efter et betydeligt udviklingsarbejde udsendt skabeloner til tilbud og rapporter til samtlige repræsentationer. Skabelonerne indeholder et timeforbrugsskema, så virksomheden kan se, hvordan repræsentationen forventer at anvende sin tid på den en-

kelte opgave. Ministeriet har desuden taget initiativ til en revidering af betalingsbekendtgørelsen, som sikrer den fleksibilitet, erhvervslivet efter ministeriets opfattelse efterspørger.

Priser og vilkår ved salg af eksportstartpakker med tilskud

80. Danmarks Eksportråds tilskudsbevilling til en særlig indsats for SMV'er er bl.a. udmøntet gennem Danmarks Eksportråds eksportstartprogram. Programmet indebærer, at der ydes et tilskud på 50 % ved køb af eksportstartpakker. Disse består af 25 timers mini-markedsundersøgelse, partnersøgning, møde- og besøgsprogram eller opfølgning. Tilskuddet forudsætter, at virksomheden vurderes af en af Danmarks Eksportråds eksportrådgivere.

Rigsrevisionen har konstateret, at prisen – og dermed tilskuddet – også i disse tilfælde fastsættes på grundlag af den almindelige timesats på 675 kr., der ikke dækker de faktiske omkostninger. Undersøgelsen har desuden vist, at der i enkelte tilfælde er anvendt mindre tid end de fakturerede 25 timer, men at der også i disse sager ganske ofte anvendes mere tid end de bevilgede 25 timer.

Rigsrevisionen har desuden ved sagsgennemgangen konstateret tilfælde, hvor det var tvivlsomt, om virksomheden reelt var klar til at eksportere. Det er også forekommet, at der ydes tilskud til opgaver, der ikke angår eksport, men virksomhedsetablering med henblik på produktion i udlandet, hvilket er uden for formålet med ordningen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør sikre en klarere hjemmel til salget af tjenesteydelser.

Undersøgelsen har vist, at den fastsatte timepris på 675 kr. ikke er baseret på en beregning af omkostningerne ved ydelserne. Rigsrevisionen har anslået, at prisen for at dække det nuværende omkostningsniveau skulle være 2-3 gange højere.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør tilvejebringe den nødvendige hjemmel til at opkræve en lavere pris end omkostningerne. I denne forbindelse bør det afklares, om den lave pris bør gælde for alle kunder og opgaver.

Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråd i praksis ikke konsekvent har fulgt bestemmelsen i betalingsbekendtgørelsen om, at den opkrævede pris skal baseres på tidsforbruget. Undersøgelsen har endvidere vist, at et bety-

deligt antal opgaver underfaktureres, så der kun opkræves betaling for en del af den brugte tid.

Undersøgelsen har også vist, at ikke alle repræsentationer tilstrækkeligt har sikret, at der altid findes klare og skriftlige aftaler, inden opgaverne påbegyndes.

Rigsrevisionen finder, at der samlet set er opstået en uigennemsigtig praksis, hvor der sker en vilkårlig forskelsbehandling af kunderne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forskelsbehandlingen ikke er udtryk for en hensigtsmæssig forvaltning. Ministeriet venter, at problemerne kan løses med det nye tids- og sagsregistreringssystem, og vil revidere sin betalingsbekendtgørelse, så den sikrer den fleksibilitet, erhvervslivet efter ministeriets opfattelse efterspørger. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i forbindelse med de nævnte initiativer bør sikre en mere ensartet behandling af kunderne på gennemsigtige vilkår.

Rigsrevisionen finder derfor, at Danmarks Eksportråds tilrettelæggelse af forvaltningen af betalingsordningen samlet set ikke har været helt hensigtsmæssig.

IV. Styring af ressourcer og aktiviteter

A. Eksportrådets strategi og overordnede resultatkontrakt

81. Som det fremgår tidligere i beretningen afgrænser Danmarks Eksportråds lovgrundlag ikke, hvilke opgaver Eksportrådet kan gennemføre. Eksportrådet har inden for det brede lovgrundlag ganske vide rammer for i samråd med bestyrelsen at tilrettelægge og prioritere opgaverne. Danmarks Eksportråd har siden 2000 årligt udarbejdet rullende 3-årige strategier.

Strategierne bliver udmøntet i resultatkontrakter for Eksportrådet, der tages op til revision årligt. Strategien består af et antal strategiske målsætninger, hvoraf de centrale er økonomisk effekt (opdelt i eksporteffekten af arbejdet og Danmarks Eksportråds indtjening), virksomhedernes tilfredshed med Danmarks Eksportråds ydelser og en særlig indsats over for SMV'erne. Strategierne danner grundlag for den overordnede kontrakt mellem chefen for Danmarks Eksportråd og Udenrigsministeriets direktør.

82. Af anmærkningerne til finansloven for 2001 fremgår det, at Danmarks Eksportråds målsætning er at være en professionel og handlekraftig samarbejdspartner, der hjælper

danske virksomheder i deres internationaliseringsproces og i opbygningen af stærke markedspositioner. Danmarks Eksportråd har oplyst, at en virksomheds internationalisering kan beskrives i et utal af dimensioner. Således internationaliseres virksomhedens enkelte funktioner: Indkøbet, afsætningen (eksport), produktion – fx i form af direkte udenlandske investeringer, licensproduktion og/eller outsourcing af dele af produktionsapparatet.

Danmarks Eksportråd har oplyst, at udgangspunktet for Eksportrådets indsats er at sikre de samme konkurrencevilkår for danske virksomheder i deres eksport- og internationaliseringsaktiviteter, som udenlandske virksomheder får fra deres nationale eksportfremmeorganisationer. Eksportrådet løser derfor i tillæg til opgaver, som har en direkte eksporteffekt, også en lang række opgaver, som har et bredere sigte i retning af virksomhedernes internationalisering.

Den seneste vision for Danmarks Eksportråd fra 2003 er, at ”Danmarks Eksportråd skal være virksomhedernes foretrukne samarbejdspartner i internationale handels- og investeringsaktiviteter”. Visionen er operationaliseret i et antal strategiske målsætninger og indikatorer for målopfyldelsen, jf. **tabel 2**. Eksportrådet har oplyst, at de strategiske målsætninger er meget væsentlige opgaver for Danmarks Eksportråd, og at resultatstyringen har haft til hensigt at sikre den fornødne fokus på disse.

83. I Udenrigsministeriets overordnede strategi fra oktober 2003 fremhæves kvalificeret rådgivning, der bidrager til direkte mereeksport og virksomhedernes øgede internationalisering igennem Danmarks Eksportråds støtte til sourcing og outsourcing som hovedaktiviteter. Herudover varetager Danmarks Eksportråd i henhold til strategien, bemærkningerne til lovgrundlaget og de årlige finanslove en særlig indsats over for SMV’erne.

84. Kontrakten for perioden 2003-2005 blev udarbejdet med udgangspunkt i den seneste strategi. Aftalens målsætninger, som er gengivet i tabel 2, svarer til Danmarks Eksportråds strategiske målsætninger for perioden.

Tabel 2. Målsætningerne i resultatkontrakt 2003-2005

Nr.	Strategisk målsætning ¹⁾	Indikator	Resultat 2002	Mål 2003	Mål 2004	Mål 2005
1.	Økonomisk effekt:					
	A: Samfundsøkonomisk nytte	A: Direkte mereksport	3,1 mia. kr.	3-4 mia. kr.	3-4 mia. kr.	3-4 mia. kr.
	B: Indtjeningsgrad	B: Indtægter i forhold til udgifter	15 %	17 %	19 %	21,5 %
2.	Virksomhedernes tilfredshed	A: Tilfredshed ved betalingsopgaver	89 %	90 %	90 %	90 %
		B: Tilfredshed ved deltagelse i fælles eksport fremstød	83 % (basismåling)	85 %	87 %	89 %
		C: Andel af virksomheder, som angiver positiv effekt på deres eksportomsætning	46 % (basismåling)	49 %	52 %	55 %
3.	Små og mellemstore virksomheder	A: Antal SMV-kunder	2.633	2.600	2.600	2.450
		B: Heraf bistået gennem DE's SMV-programmer	408	550	550	400
4.	Kommercielt Kriseberedskab	Responstid	Resultat: Kriseberedskabsplan udarbejdet af repræsentationerne på 25 vigtige markeder for landsbrugs- og fødevarieksport. Mål: Der skal inden for 24 timer foreligge en handlingsplan for det videre arbejde, såfremt sagen ikke har kunnet løses inden for denne tidsramme.			
5.	Medarbejderudvikling	Medarbejdertilfredshed	62 %	66 %	70 %	74 %
¹⁾ Resultatkontrakten indeholder endvidere mål for udenlandske investeringer i Danmark. Et mål, som ligger uden for denne beretnings formål.						

Det fremgår af tabel 2, at Danmarks Eksportråds resultatmål for perioden 2003-2005 primært retter sig mod betalingsopgaverne, idet de 2 første af de 5 resultatmål udelukkende vedrører disse aktiviteter. Herudover er der mål for SMV-indsatsen, det kommercielle kriseberedskab og medarbejdertilfredsheden.

Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråds mål- og resultatstyring ikke har været tilrettelagt, så det er klart, hvilke aktiviteter Danmarks Eksportråd særligt skal fokusere på. Danmarks Eksportråd har oplyst, at man i stedet har baseret sig på virksomhedernes konkrete ønsker og behov.

I forhold til den tidligere flerårsaftale for 1999-2002 konstaterer Rigsrevisionen, at Danmarks Eksportråd har indført konkrete mål vedrørende effekterne af arbejdet.

Danmarks Eksportråd har med undtagelse af målet for medarbejdertilfredsheden opfyldt alle resultatkrav for 2002.

85. Danmarks Eksportråd har fra 2003 indarbejdet mål for den samfundsøkonomiske nytte af eksportfremmearbejdet i resultatkontrakten, jf. i tabel 2. Mereksport er valgt som indikator herfor. Danmarks Eksportråd har også en målsætning i resultatkontrakten om, at andelen af virksomheder, som angiver en positiv effekt på eksportomsætningen, skal stige. Denne målsætning vedrører også effekterne af arbejdet.

Danmarks Eksportråd har som den første europæiske eksportorganisation påbegyndt en måling af eksporteffekten. Vurderingen af målopfyldelsen på området sker med udgangspunkt i en årlig konsulentundersøgelse, som søger at fastlægge eksporteffekten af arbejdet, jf. også afsnit V.A., hvor rapportens metode vurderes nærmere. Sveriges Eksportråd har efter forslag fra Danmarks Eksportråd bedt det samme konsulentfirma lave en tilsvarende undersøgelse.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmarks Eksportråd har taget initiativ til at måle effekten af eksportfremmearbejdet, og konstaterer, at der i kontrakten for 2004 er medtaget et mål vedrørende eksporteffekten. Eksportrådet har endvidere søgt at udlede konkrete anbefalinger af effektundersøgelserne med hensyn til vurdering af de enkelte ydelser, herunder deres effekt på forskellige markeder. Rigsrevisionen finder det positivt, hvis effektmålingerne kan styrke aktivitetsstyringen.

86. I Udenrigsministeriets seneste strategi præciseres, at et helt centralt formål med eksportfremmearbejdet er direkte mereksport. Danmarks Eksportråd har oplyst, at fastsættelsen af resultatmål vedrørende effekten sker med udgangspunkt i 2 uafhængige basismålinger af mereksporten, hvor den gennemsnitlige effekt var på 2,85 mia. kr.

Resultatkontraktens mål indebærer dog, at den målte mereksport ikke behøver at stige i 2004-2006 i forhold til de 2 første målinger, idet målet i den seneste kontrakt for 2004-2006 er reduceret til intervallet 2,7-3,2 mia. kr. Samtidig skal indtægtsgraden stige fra 15 % i 2002 til 21,5 % i 2005. Rigsrevisionen kan derfor konstatere, at Danmarks Eksportråd ikke forudsætter, at stigende indtægter medfører en tilsvarende forøgelse af eksporteffekten.

Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråds mål for eksportfremme burde være mere ambitiøst.

87. Danmarks Eksportråd har fra 2001 og frem gennemført standardiserede kundeundersøgelser vedrørende de individuelle betalingsopgaver og fra 2002 for kunder, der har deltaget i fælles eksportfremstød. Resultatmålene indgår i Danmarks Eksportråds overordnede resultatkontrakt, jf. tabel 2 indikator 2.A og 2.B.

Kundeundersøgelserne indgår fra 2003 i den løbende kvalitetskontrol, idet alle besvarelser af spørgeskemaer sendes til såvel kundekontoret i København som den enkelte repræsentation. Er en besvarelse mindre tilfredsstillende, kontakter kundekontoret repræsentationen med henblik på at afklare sagsforløbet.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmarks Eksportråd har indrettet evalueringen, så Eksportrådet både overordnet kan vurdere kundernes tilfredshed samtidig med, at data fra undersøgelserne kan bruges i den løbende kvalitetsudvikling.

88. SMV-indsatsen er en selvstændig strategisk målsætning, jf. tabel 2. Danmarks Eksportråd har i en konsulentundersøgelse fra oktober 2001 søgt at kortlægge SMV'ernes eksportpotentiale. I undersøgelsen er det uudnyttede eksportpotentiale blandt SMV'erne opgjort til 27 mia. kr. Det fremgår af rapporten, at eksportpotentialet er opgjort efter 4 forskellige metoder, og der opnås tal for potentialet på mellem 7 og 27 mia. kr.

Rigsrevisionens gennemgang af rapporten har vist, at det er svært præcist at opgøre, i hvilke sektorer eksportpotentialet er. Fx kunne eksportpotentialet i elektronikbranchen opgøres til henholdsvis 3,6 mia. kr. og 0,6 mia. kr. afhængig af den valgte metode. For metal og maskinbranchen er de tilsvarende tal 0 kr. og 2,4 mia. kr.

Danmarks Eksportråd har ikke hidtil anvendt undersøgelsen som grundlag for konkrete tiltag, men har valgt antal SMV-kunder og kunder bistået gennem Danmarks Eksportråds SMV-program som indikatorer på målopfyldelse på SMV-området.

89. På området generel forretningservice er der kun opstillet et egentligt mål for det kommercielle kriseberedskab, jf.

tabel 2. Kriseberedskabet vedrører opstillingen af beredskabsplaner for hurtig indsats, hvor der er fare for dansk eksport, typisk på landbrugsområdet. Målet har været i resultatkontrakterne i en årrække, og det belaster kun en mindre andel repræsentationerne og normalt kun i begrænset omfang.

Området for den generelle forretningservice udgør i henhold til Danmarks Eksportråds opgørelser op mod halvdelen af aktiviteterne. Rigsrevisionen finder derfor, at Danmarks Eksportråd i resultatkontrakten bør indføje mere dækkende mål for området, og at målene bør operationaliseres i de lokale kontrakter. Danmarks Eksportråd har oplyst, at Eksportrådet har påbegyndt dette i 2004 og vil fokusere på effekterne af den generelle forretningservice. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

90. På flere områder er målene reduceret i resultatkontrakten for 2003-2005 i forhold til kontrakten for 2002-2004, hvilket bl.a. skyldes ændringer i datagrundlaget. Den løbende tilpasning af resultatmålene betyder, at Danmarks Eksportråd reelt overordnet styres efter 1-årige resultatkontrakter, hvor målene for det kommende år løbende tilpasses udviklingen. Dette betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at resultatmålene mister værdien som pejlepunkter, som Danmarks Eksportråd skal arbejde imod at opfylde.

B. Styring af repræsentationerne

91. Danmarks Eksportråd har fra 2001 indgået resultatkontrakter med repræsentationerne. Indtjeningsmålet har frem til 2004 været det eneste resultatmål fra den overordnede resultatkontrakt, som er medtaget i aftalerne med de enkelte repræsentationer. Der var således ikke lokale mål, der sigter mod at opfylde den generelle resultatkontrakts målsætninger vedrørende effekten i form af mereeksport. Fra 2004 er der medtaget konkrete mål for kundetilfredshed og for SMV-indsatsen.

92. Danmarks Eksportråd har oplyst, at Eksportrådet med de stigende indtjeningsmål, der er fastsat i finansloven, har været nødt til at fokusere på indtjeningen. Danmarks Eksportråd har lagt til grund, at der er en kausalitet mellem indtjening, som udtryk for aktivitetsomfang, og effekt af aktiviteterne.

Undersøgelsen har dog vist, at antallet af kunder, der ikke brugte Danmarks Eksportråds ydelser til et kommercielt formål, blev næsten fordoblet fra 2001 til 2002, samtidig med at indtjeningen steg. Rigsrevisionen finder, at Eksportrådet har fokuseret for ensidigt på indtjeningsmålet i de lokale resultatkontrakter. Efter Rigsrevisionens vurdering er der derfor en betydelig risiko for en skævvridning af repræsentationernes arbejde, idet forøgede indtægter ikke nødvendigvis er ensbetydende med en tilsvarende forøget eksport. Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at repræsentationernes resultatkontrakter indeholder mål, der sikrer en tilfredsstillende effekt af Danmarks Eksportråds arbejde. Danmarks Eksportråd er enig i, at det vil være formålstjenligt at få operationaliseret effektmålsætningen på repræsentationsniveau.

93. Danmarks Eksportråd har hidtil kun fulgt op på de lokale resultatkontraktens mål for repræsentationernes indtjening. Indtjeningsmålet beregnes ud fra det forventede antal ugeværk i det kommende år og et indtjeningskrav pr. ugeværk.

Fastsættelsen af antal ugeværk for den enkelte repræsentation er i en del tilfælde usikker. På en repræsentation konstaterede Rigsrevisionen ved besøget, at usikkerheden betød, at repræsentationens indtjeningskrav var væsentligt lavere, end det skulle have været. Danmarks Eksportråd har oplyst, at Eksportrådet påtænker at opstramme procedureerne ved fordelingen af de enkelte repræsentationers ugeværksbudget.

De lokale resultatkontrakter er ofte blevet indgået meget sent på året, fx var aftalegrundlaget på 2 af de repræsentationer, som Rigsrevisionen besøgte, først færdigforhandlet i henholdsvis juni og september.

94. Danmarks Eksportråds kundestyringssystem (CRM-systemet) er et vigtigt redskab til styring af aktiviteterne, idet alle betalingsopgaver registreres her. Systemet giver endvidere mulighed for, at medarbejderne på tværs af repræsentationerne kan orientere sig om alle Danmarks Eksportråds betalingsopgaver.

Registreringen foregår på produkterne, og Rigsrevisionen har konstateret, at disse ikke er defineret i nogen manual i tilknytning til systemet. Dette er sandsynligvis ho-

vedårsagen til, at 26 % af indtægterne for 2002 er registreret som ”anden kommerciel bistand”. Danmarks Eksportråd har nu taget initiativ til at definere et produktkatalog med udgangspunkt i formålene med indsatsen.

95. Der er nogle tilfælde, hvor mindre sager, der ikke angår handel og ikke er løst i handelsafdelingen, registreres i CRM. Det er også forekommet, at en repræsentation har indført et større beløb i systemet med baggrund i interne fakturaer udstedt til repræsentationen selv. Hertil kommer, at udgifter afholdt af repræsentationerne ved opgaveløsningen i mange tilfælde er indeholdt i de beløb, der registreres i CRM. Dette betyder, at aktiviteterens faktiske omfang er mindre end det registrerede.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at disse problemer i et vist omfang skal ses i sammenhæng med repræsentationernes indtjeningskrav, samtidig med at der ikke har været en tilstrækkelig kvalitetssikring af repræsentationernes registrering. Der er dog tale om et relativt nyt system, og Danmarks Eksportråd har gjort en væsentlig uddannelsesindsats, har etableret en elektronisk opslagstavle for spørgsmål og svar og har lejlighedsvis udsendt instruktioner om enkeltstående problemer i registreringen.

C. Styring af den generelle forretningsservice

96. Danmarks Eksportråd har defineret generel forretningsservice som opgaver og tiltag, der kommer en bredere kreds af virksomheder til gode, og som Danmarks Eksportråd hovedsageligt udbyder med henblik på nedbrydning af barrierer. Den anden hovedaktivitet, betalingsopgaverne, er derimod rettet mod individuelle, konkrete opdragsgivere.

97. Rigsrevisionen har ikke kunnet fastslå det reelle omfang af den generelle forretningsservice. Det er Rigsrevisionens skøn, at det kun er ca. 25 % af tiden på de besøgte repræsentationer, der anvendes til generel forretningsservice. Danmarks Eksportråds indberetninger viser omkring 46 %. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at repræsentationerne bruger væsentligt færre ressourcer til generel forretningsservice, end det fremgår af Danmarks Eksportråds opgørelser. Forskellen mellem de 2 opgørelser skyldes bl.a., at en ikke ubetydelig del af det tidsforbrug,

der registreres som generel forretningservice, faktisk går til at skaffe og forberede betalingsopgaver.

Danmarks Eksportråd planlægger at indføre tidsregistrering pr. 1. januar 2005 efter en pilotfase i 2004. Dette vil skabe et bedre grundlag for at fordele tidsforbruget mellem de enkelte formål. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd særskilt bør registrere det timeforbrug, som direkte kan henføres til opgaver, der understøtter betalingsopgaverne (fx i form af individuelle kundebesøg eller udarbejdelse af mini-markedsrapporter), herunder også udgifter som ikke nødvendigvis faktureres.

98. Danmarks Eksportråd har i efteråret 2003 etableret et kontor, som varetager drifts- og udviklingsopgaver på generel forretningserviceområdet og sat fokus på den generelle forretningservice. Målet er at gøre ydelserne mål- og dokumenterbare, ligesom de i højere grad skal være drevet af erhvervslivets behov for en markedsåbnende og barrierenedbrydende indsats på vanskeligt tilgængelige markeder. Som et led i fokuseringen skal vurderes, hvilke serviceydelser der ikke skal tilbydes i fremtiden. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Danmarks Eksportråd vil fokusere på effekterne af den generelle forretningservice, så den del af ressourcerne, der anvendes til dette formål, kan få størst mulig effekt.

99. I de lokale resultatkontrakter for 2004 er der mål vedrørende generel forretningservice. Hovedsigtet med målene er at sikre, at danske virksomheder får den tilstrækkelige indledende markeds- og sektorbaserede viden til at vurdere mulighederne for at gå videre i forhold til det enkelte marked.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke alle målene, der er omfattet af Danmarks Eksportråds definition på generel forretningservice, idet der også er tale om opgaver, der henvender sig til en enkelt interessent eller opgaver, der opkræves betaling for.

D. Udviklingen i Danmarks Eksportråds produktivitet

100. Der er ikke i resultatkontrakten medtaget et mål for produktivitetsudviklingen, men det fremgår af kontrakten, at indtægternes andel af udgifterne forventes at vokse fra 15 % i 2002 til 21,5 % i 2005, jf. tabel 2. Dette er i over-

ensstemmelse med anbefalingerne i den seneste budgetanalyse og afspejlet på finansloven. De årlige mål for indtjeningen er en indikator for produktivitsudviklingen.

101. Finansministeriet offentliggjorde en analyse af produktivitet for årene 1997-1998 i Budgetredegørelsen for 2000/2001. Målingen tog udgangspunkt i de enkelte repræsentationers indtjening og antal store sager og deres resourceanvendelse, som var antal ugeværk afsat til eksportfremmearbejdet. Finansministeriet konkluderede, med visse forbehold, at det i princippet var muligt at reducere ressourceforbruget med 45 % i 1998, hvis alle repræsentationerne var lige så effektive, som de mest effektive. Der var endvidere betydelige geografiske forskelle i produktiviteten, hvor de bedste resultater opnåedes i Europa og Nordamerika, mens resultaterne i Sydamerika og Asien lå lidt under de bedste grupper.

Rigsrevisionen har konstateret, at der er en stor statistisk sammenhæng mellem DEA-modellen, som blev anvendt af Finansministeriet, og en mere simpel model, hvor der kun anvendes henholdsvis indtjening og ugeværk. For udviklingen i den samlede produktivitet har Rigsrevisionen derfor anvendt den simple model.

102. Undersøgelsen har vist, at repræsentationers produktivitet målt som indtjening pr. ugeværk steg med 36 % fra 2000 til 2002 og med 195 % fra 1997 til 2002. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd ved at fastsætte mål for udviklingen i indtjeningen og opfylde dem har opnået en meget tilfredsstillende produktivitsudvikling.

Frem til 2006 forudsættes en yderligere produktivitsstigning, idet indtægterne forudsættes at stige fra 59 mio. kr. i 2002 til 89 mio. kr. i 2006. Udviklingen i produktiviteten skal ses i sammenhæng med, at Danmarks Eksportråd har sat mål for udviklingen i indtjeningen og har opfyldt dem.

Forskellen mellem repræsentationernes produktivitet

103. Rigsrevisionen har belyst, om forskellene i produktivitet repræsentationerne er faldet, og om der er sket en positiv udvikling for de regioner, hvor resultaterne var lave i Finansministeriets analyse.

104. Forskellene mellem repræsentationerne kan opgøres på flere måder. Rigsrevisionen har valgt at opgøre forskellen, så den kan sammenlignes med Finansministeriets resultater vedrørende 1997-1998. Dette betyder, at der er opgjort en DEA-score, som viser produktiviteten i forhold til en maksimal værdi på 1,0.

105. DEA-scoren over perioden 1997-2002 fremgår af **tabel 3**.

Tabel 3. Vejet DEA-score 1997-2002

Finansministeriet		Rigsrevisionen	
		Alle	Uden handelskontorer
1997	1998	2002	2002
0,40	0,54	0,56	0,55
Note: Finansministeriets tal var uden handelskontorer. De 45 % i effektivisering, som Finansministeriet nåede til, svarer til en DEA-score på 0,55. Rigsrevisionen har beregnet tallet til 0,54, som vist i tabellen.			

Det fremgår af tabel 3, at der fra 1998 til 2002 er sket en meget beskeden indsnævring af forskellene mellem produktiviteten for repræsentationerne som helhed, da DEA-scoren kun er steget fra 0,54 til 0,55. I de mellemliggende år har scoren været lavere, hvilket efter Danmarks Eksportråds opfattelse skyldes, at 1998 var et usædvanligt godt år. Der er således fortsat et samlet potentiale for forbedringer på omkring 45 %. Som også Finansministeriet konkluderede, kan dette delvis tilskrives, at udsving i efterspørgslen på de forskellige markeder ikke altid kan opfanges ved tilsvarende ændringer i ressourcerne.

Udenrigsministeriet har bemærket, at der er sket en signifikant indsnævring af produktivitetsforskellene mellem repræsentationerne i perioden 2000-2002. Rigsrevisionen må dog fremhæve, at forskellene er meget store i forhold til sammenligninger på andre områder.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at der fortsat – i forhold til Finansministeriets analyse vedrørende 1997-1998 – er betydelige geografiske forskelle. Undersøgelsen viser således, at repræsentationer i Mellemøsten, Afrika og Sydamerika havde en væsentligt lavere produktivitet end de øvrige regioner.

106. Danmarks Eksportråd har om DEA-analysen tilkendegivet, at metoden ikke i fornødent omfang afspejler den styringsmæssige virkelighed, som Eksportrådet står overfor ved tilrettelæggelsen af eksportfremmeindsatsen. Danmarks Eksportråd har ligeledes afvist, at de relativt små forskelle i DEA-værdier er udtryk for reelle forbedringspotentialer. Det er snarere udtryk for forskellige rammebetingelser i de forskellige regioner og variationer i efterspørgslen, som ikke på kort sigt kan imødegås ved omfordeling af ressourceindsatsen.

DEA-analysen opfanger heller ikke det forhold, at Danmarks Eksportråd arbejder ud fra en eksportpolitisk – og ikke matematisk – prioritering af indsatsen. Det indebærer bl.a., at der satses ressourcer på nye lovende markeder, som ikke på kort sigt nødvendigvis afspejles i indtjening. Det betyder også, at udenrigstjenesten på nogle poster med begrænsede eksportfremmeaktiviteter, hvor Danmark af andre grunde er til stede, lægger vægt på, at repræsentationen, bl.a. med henblik på at sikre danske eksportinteresser på længere sigt, løser de eksportfremmesager, der lejlighedsvis kommer op. Dette er efter Danmarks Eksportråds opfattelse en afgørende fordel ved en integreret udenrigstjeneste som den danske, og dette forhold afspejles ikke i en matematisk DEA-analyse.

Hertil kommer individuelle forskelle i repræsentationernes præstationer, som relaterer sig til medarbejdernes sammensætning, kompetenceniveau, erfaring med det pågældende marked, og tilfældige udsving som følge af længerevarende sygefravær mv. Danmarks Eksportråd har iværksat forskellige tiltag, som skal understøtte den enkelte repræsentations produktivtetsudvikling, herunder kvalitetssikring, øget regionalt samarbejde, målrettet kompetenceudvikling, udskiftning af medarbejdere mv.

107. Rigsrevisionen er enig i, at en matematisk model ikke kan vise hele sandheden. Der er dog markante forskelle i repræsentationernes produktivitet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der fortsat er et samlet potentiale for forbedringer på omkring 45 %.

Dette kan delvis tilskrives, at udsving i efterspørgslen på de forskellige markeder ikke altid på kort sigt kan opfanges ved tilsvarende ændringer i ressourcerne, ligesom Danmarks Eksportråd jævnlige investerer personaleressour-

cer i nye satsningsområder. En del af den manglende tilpasning skyldes imidlertid, at Danmarks Eksportråd ikke har tilpasset ressourceforbruget til den reelle efterspørgsel. Rigsrevisionen finder også, at produktivitsforskellene må forklares med, at fordelingen af Eksportrådets ugeværk til de enkelte repræsentationer ikke i tilstrækkeligt omfang er baseret på det lokale behov.

Rigsrevisionen noterer sig, at Danmarks Eksportråd arbejder med forskellige tiltag for at forbedre produktiviteten.

Rigsrevisionen konstaterer, at det kun undtagelsesvist er muligt for en repræsentation at få reduceret antallet af personaleressourcer og samtidig få reduceret indtjeningskravet. Rigsrevisionen finder, at en yderligere årsag til de store produktivitsforskelle er, at der på flere markeder ikke for tiden er den fornødne efterspørgsel efter Danmarks Eksportråds ydelser, og at det derfor er sværere at tiltrække kunder. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der stadig er et betydeligt ressource-tilpasningsbehov, og at Danmarks Eksportråd bør sætte mål for, hvordan forskellene i produktivitet kan mindskes.

108. Danmarks Eksportråd har oplyst, at Eksportrådet med udgangspunkt i konklusionerne fra den budgetanalyse, der blev gennemført sammen med Finansministeriet i maj 2002, har iværksat en lang række omkostningseffektiviseringer på eksportfremmeområdet. De stigende indtægter, som produktivitsstigningen er udtryk for, er realiseret samtidig med, at der gennemføres betydelige omkostningsreduktioner på eksportfremmeområdet.

Samlet betyder dette, at Danmarks Eksportråd i perioden 2000-2006 skal gennemføre besparelser på eksportfremmeområdet på 72 mio. kr. eller svarende til ca. 20 %. Dette er foreløbigt sket i form af nedlæggelser af stillinger i såvel hjemme- som udetjenesten, konvertering af stillinger til billigere lokalt ansatte, nedlæggelse af et antal repræsentationer og konvertering af generalkonsulater til handelskontorer.

Tiltagene indebærer efter Udenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er mulighed for at gennemføre yderligere omkostningsreduktioner eller effektiviseringer på eksportfremmeområdet, uden at betjeningen af dansk erhvervsliv forringes tilsvarende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det positivt, at Danmarks Eksportråd har arbejdet med at opstille målsætninger for eksporteffekten.

Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråds mål- og resultatstyring ikke har været tilrettelagt, så det er klart, hvilke aktiviteter Danmarks Eksportråd særligt skal fokusere på.

Rigsrevisionen finder, at Eksportrådet har fokuseret for ensidigt på indtjeningsmålet i de lokale resultatkontrakter. Efter Rigsrevisionens vurdering er der derfor en betydelig risiko for en skævvridning af repræsentationernes arbejde, idet forøgede indtægter ikke nødvendigvis er ensbetydende med en tilsvarende forøget eksport.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at en bedre integration af statskonsulenterne med hensyn til de opgaver, der løses for Eksportrådet, ville kunne styrke både eksporten og indtjeningen hos Danmarks Eksportråd.

Undersøgelsen har vist, at Danmarks Eksportråds produktivitet målt som indtjening pr. ugeværk har udvist betydelig positiv udvikling. Repræsentationernes produktivitet steg med 36 % fra 2000 til 2002 og med 195 % fra 1997 til 2002. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd ved at fastsætte mål for udviklingen i indtjeningen og opfylde dem har opnået en meget tilfredsstillende produktivitetsudvikling.

Undersøgelsen har vist, at der er markante forskelle i repræsentationernes produktivitet, og der er fortsat et samlet potentiale for forbedringer på omkring 45 %. Dette kan delvis tilskrives, at udsving i efterspørgslen på de forskellige markeder ikke altid på kort sigt kan opfanges ved tilsvarende ændringer i ressourcerne, ligesom Danmarks Eksportråd jævnligt investerer personaleressourcer i nye satsningsområder. En del af den manglende ressourcetilpasning skyldes imidlertid, at Danmarks Eksportråd ikke har tilpasset ressourcerne til den reelle efterspørgsel. Rigsrevisionen finder også, at produktivitetsforskellene må forklares med, at fordelingen af Eksportrådets ugeværk til de enkelte repræsentationer ikke i tilstrækkeligt omfang er baseret på det lokale behov.

Rigsrevisionen noterer sig, at Danmarks Eksportråd arbejder med forskellige tiltag for at forbedre produktiviteten. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der stadig er et betydeligt ressourcetilpasningsbehov, og at Danmarks Eksportråd bør sætte mål for, hvordan forskellene i produktivitet kan mindskes.

Rigsrevisionen finder derfor, at Danmarks Eksportråds styring af ressourcer og aktiviteter samlet set ikke har været helt tilfredsstillende.

V. Eksportfremmevirningen af indsatsen

A. Danmarks Eksportråds måling

109. Danmarks Eksportråd har gennemført målinger af Eksportrådets samfundsøkonomiske nytte. Målingerne er foretaget af et konsulentfirma og angår effekten på eksporten af Eksportrådets betalingsopgaver. Målingerne er grundlaget for målene om samfundsøkonomisk nytte i den overordnede resultatkontrakt.

Danmarks Eksportråd har i sin årsrapport for 2002 oplyst, at Eksportrådet af virksomhederne blev tilskrevet en direkte mereeksport på mindst 3 mia. kr. i 2001, og at dette svarer til mere end 2.300 nye arbejdspladser i Danmark.

Konsulentrapportens konklusioner har endvidere været videregivet i flere pressemeddelelser.

Konsulentundersøgelsen er gentaget i 2002, hvor resultatet blev 2,6 mia. kr.

110. Konsulentundersøgelserne omfatter både øget eksport og fastholdt eksport. Af de 3,1 mia. kr. angik 0,7 mia. kr. realiseret eksport, mens ca. 2,4 mia. kr. var et skøn for de kommende 3 år. Svarpersonerne er blevet spurgt om størrelsen af årets eksport og om deres forventninger til de næste 3 års eksport for hvert marked. De er også blevet spurgt, hvor stor en andel af årets eksport Danmarks Eksportråd har ”bidraget til at realisere”.

Rigsrevisionen finder, at målingen er behæftet med usikkerhed, og at det stillede spørgsmål om, hvilken procentandel Eksportrådet har ”bidraget til at realisere”, er vanskeligt at fortolke. Kun 60 % af svarpersonerne kunne kvantificere Danmarks Eksportråds bidrag.

Det er efter Rigsrevisionens vurdering uklart, hvordan svarpersonerne har søgt at vægte deres egen andel i succes og fiasko i forhold til Eksportrådets. Det er også muligt, at personerne i nogle tilfælde fx har oplyst den andel af virksomhedens samlede eksport til landet, som det konkrete projekt angik, uden at overveje, hvilken andel heraf der kunne tilskrives Danmarks Eksportråd.

111. Den procentandel af eksporten, der tilskrives Danmarks Eksportråds bidrag for det aktuelle år, er også anvendt ved beregningen af Danmarks Eksportråds effekt på markedet for de kommende 3 år. Rigsrevisionen finder, at effek-

terne af det enkelte års eksportarbejde vanskeligt kan isoleres fra virksomhedernes, og konstaterer, at der er en stor usikkerhed forbundet ved skønnet over de kommende års effekt. Det samlede resultat på 3,1 mia. kr. afhænger endvidere helt af den valgte tidshorisont. Der er ikke i rapporten redegjort for begrundelsen for den valgte periode på 3 år.

112. Konsulentundersøgelsen har ikke søgt at afgrænse, i hvilken udstrækning virksomhederne også havde været i stand til at gennemføre den opgjorte mereksport uden bistanden fra Danmarks Eksportråd. Rigsrevisionen finder, at denne problemstilling er relevant, da det ville nuancere vurderingen af effekten af Danmarks Eksportråds arbejde.

113. Udenrigsministeriet har bemærket, at målemetoden bygger på det bedste empiriske materiale, der findes, nemlig vurderinger fra de eksportansvarlige medarbejdere i virksomheden. Eksportrådet finder derfor, at målingen er nyttig til at angive størrelsesordenen af effekten af Danmarks Eksportråds aktiviteter.

Rigsrevisionen er enig i, at undersøgelsen bygger på relevante svarpersoner, men finder ikke, at dette kompenseres for de øvrige metodiske usikkerheder. Det kan tilføjes, at de væsentligste usikkerheder ved den valgte målemetode angår størrelsesordenen, men ikke hindrer, at resultaterne kan sammenlignes fra år til år, når undersøgelsen gentages efter samme metode. Anvendt med forsigtighed, kan målingerne derfor bidrage til at belyse udviklingen over tid som led i den interne styring. Derimod er målingerne mindre egnede til PR-formål, da de ikke giver en pålidelig opgørelse af den reelle størrelsesorden af den eksport, der er et resultat af Eksportrådets bistand.

114. Oplysningen om en øget beskæftigelse på ca. 2.300 personer er fremkommet ved en beregning i Danmarks Statistiks ADAM-model.

Ved beregningen i ADAM blev det forudsat, at Eksportrådets indsats vil betyde en øget udenlandsk efterspørgsel på 3,1 mia. kr. i 2002. På baggrund af bemærkningerne ovenfor finder Rigsrevisionen ikke, at det ud fra interviewene med rimelig præcision kan opgøres, hvilket tal der kan anvendes som udgangspunkt for beregning af de

samfundsøkonomiske effekter på beskæftigelse, inflation mv. i ADAM.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der efter ministeriets opfattelse er tale om et validt datagrundlag for beregningen, da opgørelsen af mereeksporten i målingen repræsenterer et minimumsskøn. Rigsrevisionen er enig i, at målingen ikke tilstræber at opgøre alle virkninger af de mange forskellige opgaver, som løses af Eksportrådet. Rigsrevisionen finder dog ikke, at denne afgrænsning af undersøgelsen ændrer ved de metodiske problemer, som Rigsrevisionen har fremført. Det er også Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er væsentlige målbare eksporteffekter, der er udeladt af målingen.

Rigsrevisionen konstaterer, at ADAM-beregningen ikke har haft praktisk betydning for Eksportrådets tilrettelæggelse af aktiviteterne, og at formålet primært har været at levere oplysninger til eksternt brug.

115. Rigsrevisionen finder, at der er betydelige metodiske usikkerheder forbundet med opgørelsen af eksporteffekten af Danmarks Eksportråds arbejde. Rigsrevisionen finder, at resultaterne på henholdsvis 3,1 og 2,6 mia. kr. i mereeksport er så usikre, at de ikke kan lægges til grund for en vurdering af eksporteffektens størrelse.

B. Sammensætningen af betalingsopgaverne

116. De indtægter, som repræsentationerne registrerede i CRM i 2002, udgjorde ca. 51,3 mio. kr. Rigsrevisionen har sammenholdt registreringerne i CRM med resultatet af Rigsrevisionens egen gennemgang af sagerne, og har på den baggrund opstillet et skøn over indtægternes fordeling.

Det bør fremhæves, at indtjeningen er et usikkert mål for de reelle aktiviteter, fordi det kan være forskelligt for de enkelte opgavetyper, hvor stor en andel af det reelle tidsforbrug der faktureres.

Rigsrevisionens skøn er vist i **tabel 4**.

Tabel 4. Fordelingen af Danmarks Eksportråds indtægter på repræsentationerne

	%
Individuel eksportfremme.....	40
Heraf:	
- markedsundersøgelse (inkl. oversættelse mv.).....	11
- partnersøgning (inkl. møde- og besøgsprogram, oversættelse mv.)	22
- salgsrepræsentation for virksomheder	7
Individuel bistand til internationalisering og samhandel.....	8
Heraf:	
- løbende markedsinformation, overvågning mv.....	2
- sourcing, outsourcing, import og etablering i udlandet	6
Individuel bistand mv. af myndigheds karakter.....	12
Heraf:	
- toldinformation, attesteringer, kreditinformation mv.....	2
- gældsinddrivelse	1
- forhandlinger med myndigheder og samarbejdspartnere	5
- projekteksport, finansiering (bistandsdonorer)	1
- foredrag og taler, værtskaber ved receptioner og arrangementer	3
Bistand til generel oplysning og fælles fremstød	30
Heraf:	
- kollektive og individuelle besøgs- og mødeprogrammer, studieture mv.....	11
- arrangørbistand og deltagelse i messer og udstillinger	12
- fælles eksportfremstød	7
Anden service.....	10
Heraf:	
- salg af publikationer (markedsrapporter, virksomhedsfortegnelser mv.).....	6
- oversættelser, distribution af tryksager, tekstredigering, layout mv.	2
- medlemskaber og reklameindtægter.....	1
- udlejning af repræsentationens lokaler	1

117. Tabel 4 viser, at indtægterne fordeler sig på en meget bred vifte af forskellige opgavetyper. 40 % af indtægterne kan kategoriseres som individuel eksportfremme. Heraf angår 11 % markedsundersøgelser og 22 % partnersøgninger. Det er således 33 % af den samlede aktivitet, der sigter direkte på at bidrage til at styrke virksomhedernes beslutningsgrundlag med henblik på eksport. Hertil kommer 7 % fra aftaler, hvor repræsentationen for et længere tidsrum varetager salgsopgaver for en virksomhed, fx ved at repræsentationen optræder som virtuelt kontor eller laver telemarketing.

118. Indtægter, kategoriseret som anden individuel bistand til internationalisering og samhandel, udgør 8 % af aktivi-

teten. For opgaver med løbende markedsinformation og overvågning kan det ikke afgøres, hvor stor en del der er eksportrelateret. De øvrige opgaver omfatter sourcing og outsourcing, virksomhedsetablering mv.

Individuelle opgaver, hvor der ofte er et væsentligt element af myndighedskaraktter, udgør 12 % af salget. Knap halvdelen kommer fra sager, hvor repræsentationen aktivt har bistået kunden i forholdet til myndigheder eller samarbejdspartnere, fx ved forhandlinger eller lobbyvirksomhed, mens resten er fordelt på forskellige mindre opgaver.

Ud over eksportfremmeopgaverne er det således yderligere 20 % af indtægterne, der kommer fra Eksportrådets individuelle bistand.

119. 30 % af de samlede indtægter kan kategoriseres som bistand til generel oplysning og fælles fremstød. Det er forskelligt, i hvilket omfang virksomhederne får et konkret udbytte af fælles fremstød. Herudover arrangeres i vidt omfang besøgs- og mødeprogrammer for en eller flere interesserede virksomheder, myndigheder eller organisationer, uden at dette sker i tilknytning til andre ydelser.

De sidste 10 % angår salg af publikationer og forskellige andre services.

Der er blandt disse aktiviteter mange opgaver, der ikke har direkte eksportrelevans.

120. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Eksportrådet har opstillet meget brede rammer for repræsentationernes aktiviteter. Opgaverne afhænger i ganske høj grad af, hvad repræsentationerne tilbyder og opsøger, og hvad virksomhederne ønsker. Der er derfor væsentlige lokale forskelle. Nogle repræsentationer opnår størstedelen af indtægterne fra den individuelle virksomhedsbistand. Andre baserer sig i højere grad på fx besøgs- og mødeplanlægning, messer og fælles fremstød, medlemskaber og reklamesalg eller på bistand til import, leverandører og etablering i udlandet.

Efter Rigsrevisionens vurdering er det i praksis muligt for repræsentationerne i højere grad at koncentrere indsatsen om de opgaver, der mest direkte bidrager til eksport. Det kunne ske ved, at det kundeopsøgende arbejde kun rettes mod de mest eksportrelevante opgaver eller ved, at andre opgaver enten afvises eller belægges med højere betaling.

Udenrigsministeriet har bemærket, at Eksportrådets formål er at bidrage til danske virksomheders eksport og internationalisering, og at man bistår virksomhederne i alle faser af processen. Eksportrådet løser således – baseret på den enkelte virksomheds efterspørgsel – en lang række opgaver, som først på længere sigt bidrager til virksomhedens eksport eller internationalisering. Ministeriet er dog enig med Rigsrevisionen i, at det kunne være relevant at belyse nærmere, hvilke af repræsentationernes konkrete ydelser der i særlig grad understøtter mereksport.

121. Undersøgelsen har vist, at den halvdel af Danmarks Eksportråds ressourcer, der er afsat til betalingsopgaver, i 2001 resulterede i indtægter på 51 mio. kr. fra en meget bred vifte af forskellige indtægtskilder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er en væsentlig andel af opgaverne, der kun har en mere indirekte, en langsigtet eller i nogle tilfælde ingen eksportrelevans. Det er derfor ikke sikkert, at en øget indtjening på repræsentationerne medfører en tilsvarende øget eksportfremmevirkning.

Rigsrevisionen finder, Danmarks Eksportråd kunne opnå en større eksportfremmevirkning af de anvendte ressourcer ved at gennemføre en samlet prioritering af indsatsen, så den i højere grad rettes mod de mest relevante opgaver.

C. Sammensætningen af kunderne

122. Danmarks Eksportråds kunder omfatter i praksis ikke alene danske virksomheder, men også udenlandske virksomheder samt organisationer og myndigheder.

Ifølge Eksportrådets registreringer kommer ca. 75 % af indtægterne fra danske virksomheder. Omkring 12 % af indtægterne kommer fra statslige og kommunale myndigheder, brancheorganisationer mv., mens de sidste 13 % angår udenlandske selskaber mv. Danmarks Eksportråd har ikke registreret, hvilken andel af de udenlandske virksomheder der fx indgår i en dansk koncern. Normalt har repræsentationen blot skønnet, at kunden har en eller anden dansk tilknytning.

123. Selv hvor den umiddelbare kunde er en registreret dansk virksomhed, er dette ikke altid ensbetydende med, at bistanden bidrager til økonomisk aktivitet i Danmark. Der er derfor tilfælde, hvor det vanskeligt afgøres, om bi-

standen har en god samfundsøkonomisk begrundelse. Dette gælder tilfælde, hvor Danmarks Eksportråd yder bistand til udenlandske koncerners danske salgsfilialer, selv om produktionen ligger i udlandet. Det gælder også i nogen udstrækning tilfælde, hvor Danmarks Eksportråds umiddelbare kunde er det danske moderselskaber til en produktionsvirksomhed i udlandet.

I en eksportsag bistod 2 repræsentationer fx en tysk motorproducent med markedsundersøgelse og partnersøgning på de 2 destinationer. Her var aftaleparten koncernens danske salgsfilial. I et andet tilfælde hjalp en repræsentation et dansk moderselskab med at flytte sin produktionsvirksomhed fra Tjekkiet til Kina. Efter det oplyste, er der her tale om eksempler, der ligger inden for repræsentationernes normale opgaver.

124. I hjemmetjenesten er etableret særlige tiltag for SMV'er og for virksomheder, der ønsker bistand på flere forskellige destinationer. Repræsentationernes almindelige salg af ydelser er derimod ikke rettet mod bestemte kundegrupper. Danmarks Eksportråd har samtidig ikke foretaget nogen klar afgrænsning af, hvor vidtgående eller langvarig en bistand der kan ydes til den enkelte kunde. Mens nogle repræsentationer har begrænset sig til den almindelige individuelle eksportfremme, har andre tilbudt mere vidtgående løsninger.

Udenrigsministeriet har bemærket, at der er brede rammer for omfanget af bistanden til danske eksportører. Der er ingen egentlig begrænsning i, hvilke opgaver der kan udføres, så længe de er legale, og så længe repræsentationerne ikke underskriver kontrakter e.l. på de danske virksomheders vegne.

125. De følgende 2 eksempler illustrerer noget af den mere vidtgående bistand.

I et tilfælde har en repræsentation siden april 1996 uden skriftlig aftale fungeret som fast salgskontor for en mindre dansk produktionsvirksomhed. Repræsentationen markedsfører produkterne over for potentielle distributører og kunder, distribuerer vareprøver og modtager ordrer. Virksomheden betaler et fast månedligt honorar til repræsentationen, der selv afholder de nødvendige udgifter. Efter det oplyste overvejede virksomheden oprindeligt at åbne en egen filial i landet, men har været så tilfreds med repræsentatio-

nens indsats, at dette ikke er sket. I stedet er arrangementet udvidet til at omfatte endnu en repræsentation. På virksomhedens hjemmeside fremstår de 2 adresser nu som virksomhedens egne salgskontorer på linje med virksomhedens salgskontor i Italien, der er et privat serviceselskab.

En repræsentation har fået en væsentlig del af sin indtægt ved at fungere som nationalt salgs- og marketingkontor for en dansk baseret møbelkoncern. Der er etableret et showroom, hvor produkterne udstilles, og skabt adgang herfra til repræsentationens kontorer, ligesom der er etableret en separat telefonlinje. Udgifterne er i første omgang afholdt af repræsentationen, men efter det oplyste refunderet af virksomheden. En bestemt eksportassistent har med succes stået for et omfattende salgs- og markedsføringsarbejde for at lancere firmaets produkter på det pågældende marked. Da eksportassistenten ved ansættelsens udløb i stedet blev ansat af kunden, blev aftalen forlænget, så generalkonsulatets ansatte nu assisterer den forhenværende eksportassistent med PR og marketingydelser samt receptionistytelser og kontorbackup i yderligere 9 måneder. Samtidig er lejeperioden forlænget, så den foreløbig er nået op på 2 år. Udenrigsministeriet har oplyst, at aftalen vil blive gradvist udfaset i takt med virksomhedens egen etablering på markedet.

126. Normalt angår bistanden kundens egen aktivitet. Men der forekommer også en del tilfælde, hvor kunden blot er en mellemmand, som videresælger ydelserne. I disse tilfælde begrænses virkningen af, at det er mellemmanden, der opnår den umiddelbare økonomiske fordel af bistanden og af, at prisen ikke afspejler omkostningerne.

I et tilfælde har Danmarks Eksportråd bistået et rejsebureau med at arrangere en studietur for organisationsrepræsentanter inden for landbruget. Udenrigsministeriet har oplyst, at repræsentationen dermed fik mulighed for at etablere en bredere og dybere kontakt i forbindelse med repræsentationens almindelige samfundsmæssige opgaver (indberetningsvirksomhed). Dette har dog efter Rigsrevisionens opfattelse ikke eksportfremme som sigte.

I en anden sag ville et dansk eventbureau arrangere en studietur for en dansk filial af en international koncern i telesektoren. Filialen ønskede at invitere sine forretningsforbindelser. Eventbureauet henvendte sig til nogle af repræ-

sensationerne i Asien og valgte et land, hvor repræsentationen havde tilbudt et vidtgående ”totalt servicekoncept”. For repræsentationen var det afgørende, at arrangementet gav mulighed for at markedsføre sig selv og destinationslandet over for deltagerne, selv om konceptet indebar et større tidsforbrug, end hvad der svarede til prisen.

Som et tredje eksempel kan nævnes en rutinemæssig markedsføring af et dansk produkt i Nordtyskland. I dette tilfælde var Danmarks Eksportråds kunde et reklame- og markedsføringsbureau, der selv havde fået opgaven af producenten.

En særlig problemstilling er, at repræsentationerne bistår advokater og forsikringsselskaber med at belyse faktiske eller retlige forhold i konkrete sager. Her er det oftest forsikringsselskabet eller advokaten og ikke klienten, der er Danmarks Eksportråds kunde. Det er samtidig uklart, i hvilket omfang sådanne sager behandles i Eksportrådets regi eller som rent konsulære sager.

Udenrigsministeriet har bemærket, at såfremt Danmarks Eksportråd er ”underleverandør” til en servicevirksomhed eller en organisation, der servicerer danske virksomheder i deres eksport eller internationaliseringsaktiviteter, er der tale om en formålstjenstlig aktivitet, der falder inden for Eksportrådets hovedformål.

127. Rigsrevisionen finder, at det klare fokus på kundens ønsker og den manglende klarhed i afgrænsningen af opgaveindhold og modtagerkreds har indebåret, at Eksportrådet og repræsentationerne ikke i tilstrækkeligt omfang selv vurderer, om de gennemførte opgaver har de tilsigtede eksportfremmende virkninger.

Udenrigsministeriet har bemærket, at Danmarks Eksportråd har ladet efterspørgselen efter sine ydelser ved den fastsatte pris være udslagsgivende for vurdering af, om virksomhederne skønnede, at der var en sandsynlig eksporteffekt. Det er efter ministeriets opfattelse ikke uproblematisk på forhånd at foretage et decideret skøn uafhængigt af den pågældende virksomheds egne forventninger.

Efter Rigsrevisionens vurdering har de forhold, ministeriet peger på, sammen med stigende indtjeningskrav i praksis medført en tendens til, at indsatsen skævvrides på bekostning af effekten.

128. Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd samlet set kunne opnå en større eksportfremmevirkning ved at afgrænse kundekredsen og i højere grad koncentrere resourceindsatsen om de mest relevante opgaver.

D. Den individuelle eksportfremme

129. Det er Rigsrevisionens vurdering efter besøg på repræsentationerne, at der generelt leveres en kompetent bistand til virksomhederne. Dette bekræftes af, at Eksportrådets målinger viser en høj kundetilfredshed.

Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af Eksportrådets sager vurderet, hvordan de individuelle eksportfremmeopgaver nærmere bidrager til den enkelte virksomheds eksport.

130. De ca. 20 mio. kr. i indtægter, der kommer fra den individuelle eksportfremme, repræsenterer et ganske bredt spektrum. Det går fra tilfælde, hvor Eksportrådets bistand med sandsynlighed har væsentlig betydning, til tilfælde, hvor det er mere sandsynligt, at kunderne også ville have gennemført eksporten uden Eksportrådets bistand.

Eksportfremmearbejdet tager udgangspunkt i kundens situation og ønsker. Opgaverne består hovedsageligt i en rent praktisk bistand med informationssøgning, kontakt til samarbejdspartnere, mødearrangementer, oversættelse mv. Oftest leveres et skriftligt produkt, fx beskrivelser af en række virksomheder, ligesom eksportmedarbejderne sideløbende yder praktisk vejledning og uformel rådgivning. Det er sjældent, at salgsaftalerne eksplicit omfatter rådgivning om fx juridiske forhold.

Opgaverne fordeler sig nogenlunde ligeligt på kunder, der på forhånd har besluttet at starte en ny eksport, kunder der overvejer eksport, og kunder der ønsker at fastholde eller udvide eksisterende aktiviteter i landet. Der er herudover nogle tilfælde, hvor kunden blot ønsker en generel baggrundsorientering.

131. En væsentlig andel af opgaverne er mindre sager på 10-20 timer. Efter Rigsrevisionens vurdering, er der i disse sager en del tilfælde, hvor værdien for kunden især ligger i sparet besvær og omkostninger. Selv hvor Eksportrådet er meget direkte involveret i en konkret eksport, og kunden er tilfreds, er det således ikke altid sikkert, at bistanden har nogen afgørende betydning for, at eksporten gennemføres.

Blandt de større sager, hvor repræsentationerne fx gennemfører telemarketing eller optræder som fast salgsrepræsentation, er der desuden tilfælde, hvor der efter Rigsrevisionens vurdering er risiko for, at bistanden fortrænger aktiviteter, som også kunne løses i privat regi eller af kunden selv.

Dette gælder fx i tilfælde, hvor repræsentationerne i skandinaviske lande har bistået med marketingoperationer over for en målgruppe udpeget af kunden. Bistanden bestod her i at udsende salgsmateriale, rette telefonisk henvendelse og eventuelt arrangere et møde med interesserede købere.

132. Der er dog også mange tilfælde, hvor det synes vanskeligere for virksomheden at finde alternativer til repræsentationens bistand. Det gælder fx på de mindre tilgængelige fjernmarkeder, for mindre virksomheder og for små opgaver, der i en konkret situation er afgørende for virksomhedens aktivitet. Det er også sandsynligt, at den opsøgende virksomhed i Danmark og den lette og billige adgang til bistanden fra repræsentationerne i en del tilfælde betyder, at mindre virksomheder kommer i gang med et projekt, kan opretholde en eksisterende eksport eller opnår et bedre grundlag, inden den træffer beslutning. I praksis er det ofte de ansattes sproglige forudsætninger og kulturelle baggrund i landet, som er afgørende for opgaveløsningen. Den blåstempling, repræsentationens involvering signalerer, kan også have betydning for virksomheden, idet repræsentationerne dog ikke i almindelighed foretager nogen nærmere vurdering af kunderne.

133. Samlet set viser gennemgangen, at Eksportrådets bistand i de fleste tilfælde er en praktisk håndsrækning, der kan gøre virksomhedernes aktiviteter nemmere eller billigere, uden dog at være afgørende for, at de gennemføres. Dette resultat bekræftes af, at repræsentationerne generelt har svært ved at opnå fuld betaling for ydelserne.

Rigsrevisionen finder, at det er usikkert, hvor meget de enkelte eksportfremmeopgaver faktisk bidrager til at fremme eksporten. Dette er ikke først og fremmest udtryk for kvalitetsproblemer i ydelserne, men skyldes snarere, at opgaveindholdet afspejler, hvad virksomhederne vil betale for. Danmarks Eksportråd har i 2003 bl.a. ved hjælp af nye standardkoncepter søgt at udvikle sine produkter og til-

stræber et højere rådgivningsindhold og en højere andel af lidt større opgaver.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at konsulentrapporter har opgjort mereeksporten som følge af Danmarks Eksportråds arbejde til 3,1 mia. kr. i 2001 og 2,6 mia. kr. i 2002. Rigsrevisionen finder, at resultaterne er så usikre, at de ikke kan lægges til grund for en vurdering af eksporteffektens størrelse.

Undersøgelsen har vist, at 40 % af den samlede indtjening kan kategoriseres som individuel eksportfremme. Herudover kommer 20 % af indtjeningen fra individuelle opgaver med markedsovervågning, sourcing, outsourcing, bistand af myndighedskarakter mv.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er en væsentlig andel af opgaverne, der kun har en mere indirekte, en langsigtet eller i nogle tilfælde ingen eksportrelevans.

Rigsrevisionen finder, at der generelt leveres en kompetent bistand til virksomhederne, og dette bekræftes af en høj kundetilfredshed. Det er dog usikkert, hvor meget de enkelte eksportfremmeopgaver faktisk bidrager til at fremme eksporten.

Efter Rigsrevisionens vurdering har det klare fokus på at øge indtjeningen medvirket til at skævvride indsatsen, idet repræsentationerne ikke i tilstrækkeligt omfang vurderer, om de gennemførte opgaver har de tilsigtede eksportfremmende virkninger. Det er derfor ikke sikkert, at en øget indtjening på repræsentationerne medfører en tilsvarende øget eksportfremmevirkning.

Rigsrevisionen finder, at Danmarks Eksportråd samlet set kunne opnå en større eksportfremmevirkning ved at afgrænse kundekredsen og i højere grad koncentrere ressourceindsatsen om de mest relevante opgaver.

Rigsrevisionen, den 3. marts 2004

Kirsten Leth-Nissen
fg.

/Bjørn Olsen