



Beretning til Statsrevisorerne om
Økonomi- og Erhvervsministeriets
engagement i de internationale
investeringsbanker

August
2007

revision

revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund for undersøgelsen	4
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode	8
III.	Strategier for Danmarks medejerskab af NIB, EIB og EBRD	10
	A. Hittidige strategier	10
	B. Udkast til nedskrevne strategier	11
IV.	Kanaler til påvirkningen af beslutningsprocessen i NIB, EIB og EBRD	15
	A. Styrelsesrådsmøder	15
	B. Bestyrelsesmøder	16
V.	Økonomi- og Erhvervsministeriets overvågning af NIB, EIB og EBRD	19
	A. Revisions- og kontrolorganer	19
	B. Overvågning af bankernes virksomhed	23

BERETNING OM ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIETS
ENGAGEMENT I DE INTERNATIONALE INVESTERINGSBANKER

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning omhandler Økonomi- og Erhvervsministeriets forvaltning af det danske engagement i Den Nordiske Investeringsbank, Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling.

2. Alle 3 investeringsbanker er oprettet for at støtte formål, som det ville være vanskeligt at finansiere gennem kommercielle banker. Bankernes udlån finansierer projekter inden for bl.a. infrastruktur og miljø i Norden og EU, projekter i forbindelse med de økonomiske omstillinger i Central- og Østeuropa samt projekter i Asien. Herudover går en mindre del af bankernes udlån til at finansiere projekter i udviklingslande. Endelig foretager Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling også direkte indskud af kapital i virksomheder, der er inde i en omstillingsproces fra offentligt til privat ejerskab.

3. Den Nordiske Investeringsbank (NIB) blev etableret af Danmark, Finland, Island, Norge, og Sverige i 1975 som et fælles nordisk finansieringsinstitut. Ejerkredsen er siden udvidet med Estland, Letland og Litauen. Det er overvejende private virksomheder og offentligt ejede selskaber i medlemslandene, der optager lån i NIB til brug for finansiering af projekter inden for infrastruktur, energi, forskning og udvikling samt fusioner/opkøb.

4. Den Europæiske Investeringsbank (EIB) blev etableret samtidig med oprettelsen af det daværende EF. Banken ejes af EU-medlemslandene. Danmark har deltaget i EIB-samarbejdet siden indtrædelsen i EF i 1972. Der optages lån i EIB til brug for finansiering af infrastrukturprojekter, projekter inden for forskning og udvikling mfl. Hovedparten af EIB's låntagere er offentligt ejede selskaber, men der gives også lån til private virksomheder i EU-medlemslandene, mens en mindre del af bankens udlån går til finansiering af projekter i udviklingslande.

5. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) blev etableret i 1991 med det formål at støtte omstillingen til markedsøkonomi i de tidligere kommunistiske lande i Central- og Østeuropa, i de tidligere Sovjetrepublikker samt i Asien. Banken er ejet af 61 lande, herunder Danmark, samt EU-Kommissionen og EIB. EBRD's udlån og indskud i virksomheder går både til private virksomheder og til tidligere statsejede virksomheder, der er under omlægning til private virksomheder.

6. Danmark er repræsenteret i investeringsbankernes styrende organer, herunder i styrelsesrådet i NIB og EIB samt i repræsentantskabet i EBRD (i det følgende anvendes styrelsesråd som et samlet begreb for både styrelsesråd og repræsentantskab). Desuden er Danmark repræsenteret i bankernes bestyrelse. Repræsentationen i de styrende organer varetages af Økonomi- og Erhvervsministeriet.

7. For hver af bankerne har den danske stat indbetalt et kapitalindskud, der vil blive tilbagebetalt, hvis Danmark trækker sig ud af bankerne. Der ydes ikke driftstilskud til bankerne, idet de løbende udgifter finansieres gennem bankernes indtægter.

8. Formålet med beretningen er at vurdere Økonomi- og Erhvervsministeriets forvaltning af det danske engagement i de 3 investeringsbanker, NIB, EIB og EBRD.

Undersøgelsen besvarer følgende spørgsmål:

- Har ministeriet formuleret en fyldestgørende strategi, som udgør grundlaget for Danmarks medejerskab af investeringsbankerne?
- Sikrer ministeriet, at danske synspunkter fremmes i investeringsbankerne?
- Har ministeriet en tilfredsstillende overvågning af investeringsbankernes opfyldelse af deres formål og revision?

De 3 investeringsbanker opererer inden for flere politikområder. Der er i undersøgelsen fokus på, i hvilket omfang Økonomi- og Erhvervsministeriet koordinerer det danske engagement i bankerne med Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

9. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i juni 2006. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Økonomi- og Erhvervsministeriets varetagelse af det danske engagement i de internationale investeringsbanker er generelt tilfredsstillende.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i 2006 taget initiativ til at udarbejde strategier for det danske engagement i investeringsbankerne.

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2006 har påbegyndt arbejdet med at udarbejde udkast til nedskrevne strategier for det danske engagement i de 3 investeringsbanker.
- De foreliggende udkast til strategier er et rimeligt udgangspunkt for at udarbejde de endelige strategier. Udkastene indeholder dog ikke henvisninger til relevante politikdokumenter på erhvervs-, miljø- og udenrigsområdet og er ikke koordineret med Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet sikrer i vidt omfang, at danske synspunkter fremmes i bankerne.

- Økonomi- og Erhvervsministeriet anvender styrelsesrådsmøder og bestyrelsesmøder til at søge indflydelse i bankerne og derved påvirke de beslutninger, der træffes i de 2 fora.
- Bestyrelsesmedlemmerne har deltaget aktivt i bestyrelsesarbejdet. De har generelt en betydelig viden om bankerne, og de har deltaget i de fleste af de afholdte bestyrelsesmøder.
- Der er ikke en fast procedure, der sikrer en koordinering af danske synspunkter med andre ministerier. Det har fx betydet, at relevante ressortministerier, i forbindelse med arbejdet med NIB, ikke er blevet hørt om den danske holdning i en lånesag.

- Økonomi- og Erhvervsministeriet giver i vidt omfang instrukser til bestyrelsesmedlemmerne i EIB og i EBRD, hvorimod dette ikke er tilfældet for NIB. Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet vurderer, om der er behov for en mere ensartet praksis.

Økonomi- og Erhvervsministeriets overvågning af opfyldelse af bankernes formål og revision er tilfredsstillende, idet der dog er enkelte forhold, som ministeriet bør arbejde videre med.

- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu arbejder for en evaluering af NIB's virksomhed, så bankens aktiviteter evalueres på tilsvarende vis som aktiviteterne i EIB og EBRD.
- Det er positivt, at Danmark har støttet, at evalueringsenheden i EBRD er blevet flyttet fra at referere til ledelsen til nu at referere til bestyrelsen, da det er med til at sikre uafhængighed i enhedens arbejde. Ministeriet bør desuden være opmærksom på og arbejde for, at flest muligt af EBRD's evalueringer bliver gjort offentligt tilgængelige.
- Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet arbejder for, at de 3 investeringsbanker omfattes af en ekstern og uafhængig forvaltningsrevision.
- Ministeriet har ikke nedskrevne procedurer for, hvordan ministeriet modtager og godkender regnskaberne for investeringsbankerne.

II. Indledning

A. Baggrund for undersøgelsen

10. Denne beretning omhandler Økonomi- og Erhvervsministeriets forvaltning af det danske engagement i Den Nordiske Investeringsbank (NIB), Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD).

11. Rigsrevisionen har fundet det væsentligt at undersøge området, da det danske engagement i bankerne ikke tidligere har været underkastet en større undersøgelse. Desuden har den danske stat indskudt væsentlige beløb i bankerne, og bankerne har stor betydning for udviklingen i en række lande i Danmarks nærområder.

12. Der er i undersøgelsen et særskilt fokus på, om der er udarbejdet strategier for det danske engagement i bankerne, da det er Rigsrevisionens opfattelse, at strategier er et godt redskab til at systematisere de danske overvejelser om bankernes udvikling og giver et solidt grundlag for en målrettet dansk indsats over for bankerne. På Udenrigsministeriets område er der tilsvarende udarbejdet strategier for alle multilaterale organisationer og udviklingsbanker.

13. Danmark er repræsenteret i investeringsbankernes styrende organer. I NIB og EIB er styrelsesrådet det øverste organ, som træder sammen én gang årligt. Tilsvarende er repræsentantskabet det øverste organ i EBRD. Økonomi- og erhvervsministeren repræsenterer Danmark i bankernes styrelsesråd og i repræsentantskabet.

Danmark er endvidere fast repræsenteret med et medlem i bestyrelserne for henholdsvis NIB og EIB. I EBRD besætter Danmark og Irland på skift en bestyrelsespost, så når det ene land har bestyrelsesposten, har det andet land suppleantposten. Irland har for tiden bestyrelsesposten, som overdrages til Danmark i 2009. I forbindelse med overdragelsen godkendes det nye medlem af den samlede bestyrelse.

14. På det administrative niveau er Danmark for tiden repræsenteret i direktionerne i NIB og EIB. Direktionen i NIB består af 1 præsident, 2 vicepræsidenter og 4 øvrige direktionsmedlemmer. Her har Danmark for tiden den ene vicepræsidentpost. I EIB består direktionen af 1 præsident og 8 vicepræsidenter. Her er Danmark repræsenteret i direktionen ved en vicepræsident. Posten går på skift mellem Danmark, Irland, Grækenland og Rumænien. I EBRD er præsidenten bankens øverste administrative chef, og der er 4 vicepræsidenter. Der er ikke danskere på det øverste administrative niveau i EBRD.

15. Det er typisk store private virksomheder og offentligt ejede selskaber, der bevilges lån direkte fra investeringsbankerne. Fx udlåner NIB alene til private virksomheder, der har en egenkapital på mere end 75 mio. kr. For at sikre at også mindre private virksomheder har låneadgang, har alle 3 investeringsbanker etableret såkaldte SMV-puljer, hvor der, gennem kommercielle banker, viderefremmes lån til små og mellemstore virksomheder.

16. Den danske stat har indskudt kapital i de 3 investeringsbanker, men yder ikke driftstilskud til bankerne, idet de løbende udgifter dækkes af bankernes egne indtægter. Omfanget af det danske økonomiske engagement i bankerne fremgår af tabel 1. Engagementet består dels af indskudskapital, der er indbetalt i forbindelse med Danmarks indtræden i bankernes ejerkreds, dels af garantier, der er det beløb, som Danmark har bundet sig til at indbetale i tilfælde af bankernes konkurs. En konkurs af en af bankerne er dog ikke sandsynlig, da bankerne har en status (preferred creditor status), der bevirker, at de oftere end kommercielle banker får deres tilgodehavender tilbagebetalt. Baggrunden for denne status er, at det er stater, der er ejere af de 3 banker. Desuden udvælger EIB og NIB låntagere og låneprojekter, der er forbundet med små risici, mens EBRD's udlånspolitik er mere risikobetonet. Alle banker yder lån på bankmæssige vilkår.

Tabel 1. Danmarks økonomiske engagement i de internationale investeringsbanker, 2006 (Mio. kr.)

	NIB	EIB	EBRD
Indskudskapital	660	1.114	455
Garantier	9.100	17.479	1.320
I alt	9.760	18.593	1.775
Danmarks ejerandel (%)	21,3	2,3	1,2

Kilde: Statsregnskabet for 2006.

NIB

17. Tabel 1 viser, at Danmark har indbetalt indskudskapital på 660 mio. kr. og har over for banken stillet en garanti på i alt 9.100 mio. kr. Den danske ejerandel af banken er 21,3 %.

Ved udgangen af 2006 var 13 % af bankens samlede udestående gået til danske virksomheder. Disse lån har primært været givet til store private virksomheder, der har lånt til opkøb af udenlandske virksomheder, forskning og udvikling samt miljøforbedringer. Derudover er der givet lån til mindre danske banker (af SMV-puljen), der har videreformidlet dem som lån til små og mellemstore danske virksomheder.

FAKTABOKS 1. DEN NORDISKE INVESTERINGSBANK (NIB)

NIB blev oprettet i 1975 af Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige som et fælles nordisk finansieringsinstitut. I dag er ejerkredsen udvidet med Estland, Letland og Litauen. NIB blev oprettet for at lette adgangen til lån i en tid med krise på det finansielle marked i Norden.

NIB finansierer og garanterer projekter samt projekteksport både i medlemslandene og i øvrige lande. NIB's aktiviteter tager sigte på at fremme bæredygtig vækst ved at tilbyde langsigtet finansiering, baseret på almindelige bankmæssige vilkår, til projekter, som navnlig styrker konkurrenceevnen og miljøet. Banken finansierer navnlig infrastrukturprojekter, energiprojekter, forskning og udvikling samt fusioner/opkøb af nordiske og østeuropæiske virksomheder. Banken har bl.a. haft stor betydning ved finansieringen af det danske naturgasnet.

NIB's imødekomelse af en projektansøgning er først og fremmest betinget af, at det pågældende projekt er forbundet med en begrænset risiko. Desuden skal alle projekter miljøgodkendes og skal være forbundet med samfundsøkonomiske hensyn.

I 2006 udlånte NIB i alt 11.949 mio. kr. fordelt på 64 projekter. De 7.378 mio. kr. gik til projekter i medlemslandene. Lån til projekter uden for medlemslandene har primært været til lande i Asien samt Central- og Østeuropa. Lånene er primært gået til private virksomheder inden for fremstillingsvirksomhed og energiproduktion, men der er også givet lån til offentligt ejede selskaber. Alle projekter er samfinansieret med andre finansieringsinstitutter, ofte kommercielle banker, da NIB maksimalt kan yde 50 % af lånesummen.

Nøgletal ultimo 2006

Overskud: 1.023 mio. kr.

Samlet udestående: 85.878 mio. kr.

Udlån i løbet af året: 11.949 mio. kr.

EIB

18. Tabel 1 viser, at Danmark har indbetalt indskudskapital på 1.114 mio. kr. og har over for bankerne stillet en garanti på i alt 17.479 mio. kr. i EIB. Den danske ejerandel af banken er 2,3 %.

I løbet af de sidste 5 år er 1,4 % af bankens samlede udlån gået til projekter i Danmark. Udlån fra EBRD har medfinansieret store offentlige infrastrukturprojekter, herunder Storebæltsbroen, Øresundsbroen, DSB's indkøb af IC4-tog mfl. Som det også er tilfældet med NIB, har mindre danske banker videreformidlet lån fra EIB's SMV-pulje.

FAKTABOKS 2. DEN EUROPÆISKE INVESTERINGSBANK (EIB)

EIB blev oprettet samtidig med EF og er ejet af EU-medlemslandene. Danmark har været medejer af EIB siden indtrædelsen i EF i 1972.

Ifølge EF-traktaten har EIB til opgave at bidrage til udvikling af det fælles marked gennem ydelse af lån og garantier. Banken yder hovedsageligt lån til finansiering af offentlige infrastrukturprojekter samt forskning og udvikling i EU-medlemslandene, men finansierer også projekter i resten af verden som led i EU's støtte til udviklingslandene.

EIB's imødekomme af en projektansøgning er, som i NIB, betinget af, at der er en begrænset risiko forbundet med projektet. Desuden skal projektet bidrage til at forøge den økonomiske produktivitet i almindelighed og til at fremme realiseringen af det fælles marked.

I 2006 udlånte EIB i alt 340.619 mio. kr., hvoraf 296.683 mio. kr. gik til låntagere inden for EU. Blandt medlemslandene er det projekter i Tyskland, Spanien og Italien, der samlet set har modtaget mest i lån. Disse lande er samtidig blandt de lande, der har indskudt mest kapital i banken. Uden for medlemslandene er lånene primært gået til Mellemøsten, Central- og Østeuropa samt tidligere europæiske kolonilande i Afrika og Asien. Bankens udlån er primært gået til offentlige selskaber, men der er også givet lån til store private virksomheder. Samtlige af bankens låneprojekter er samfinansieret med andre finansieringsinstitutter, ofte kommercielle banker, da EIB maksimalt kan yde 50 % af lånesummen.

Nøgletal ultimo 2006

Overskud: 19.103 mio. kr.

Samlet udestående: 2.314.732 mio. kr.

Udlån i løbet af året: 340.619 mio. kr.

EBRD

19. Tabel 1 viser, at Danmark har indbetalt indskudskapital på 455 mio. kr. og har over for banken stillet en garanti på i alt 1.320 mio. kr. Den danske ejerandel af banken er 1,2 %.

Alle lån går til projekter i lande i Central- og Østeuropa, det tidligere Sovjetunionen og Asien.

FAKTABOKS 3. DEN EUROPÆISKE BANK FOR GENOPBYGNING OG UDVIKLING (EBRD)

EBRD blev oprettet i 1991 og er ejet af 61 lande, EU-Kommissionen og EIB. Danmark har været medejer af banken siden oprettelsen i 1991.

Bankens formål er at støtte transitionen, dvs. omstillingen, fra planøkonomi til markedsøkonomi og at fremme det private initiativ i de lande, der har indført demokrati i Central- og Østeuropa, i det tidligere Sovjetunionen og i Asien. Dette sker både ved at bevilge lån og ved at skyde midler ind som egenkapital ved omdannelsen fra offentlig til privat virksomhed.

Det er et krav ved bevilling af lån eller ved indskud af egenkapital, at der er en transitionseffekt, så finansieringen bidrager til omstillingen til markedsøkonomiske vilkår. EBRD er den blandt de 3 banker, som tager de største risici i sin virksomhed. Banken søger dog at sikre, at risikoen er så lille som muligt, så lånene alligevel kan bevilges efter almindelige bankmæssige vilkår.

I 2006 udlånte EBRD 10.312 mio. kr. fordelt på 301 projekter. Lånene og indskuddene går primært til at privatisere og effektivisere tidligere statsejede virksomheder og til private virksomheder. Låne- ne ydes som regel direkte til virksomheden, men mod kaution fra staten i det pågældende land, hvor virksomheden ligger.

De fleste projekter er samfinansieret med andre finansieringsinstitutter, typisk kommercielle banker. Ved indskud af egenkapital i virksomheder bliver banken medejer af virksomheden på linje med øvrige ejere.

Nøgletal ultimo 2006

Overskud: 17.787 mio. kr.

Samlet udestående: 59.342 mio. kr.

Udlån i løbet af året: 10.312 mio. kr.

Samlede investeringer i egenkapital: 37.619 mio. kr.

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

20. Formålet med beretningen er at vurdere Økonomi- og Erhvervsministeriets forvaltning af det danske engagement i de 3 investeringsbanker, NIB, EIB og EBRD.

Undersøgelsen besvarer følgende spørgsmål:

- Har ministeriet formuleret en fyldestgørende strategi, som udgør grundlaget for Danmarks medejerskab af investeringsbankerne?
- Sikrer ministeriet, at danske synspunkter fremmes i investeringsbankerne?
- Har ministeriet en tilfredsstillende overvågning af investeringsbankernes opfyldelse af deres formål og revision?

De 3 investeringsbanker opererer inden for flere politikområder. Der er i undersøgelsen fokus på, i hvilket omfang Økonomi- og Erhvervsministeriet koordinerer det danske engagement i bankerne med Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

21. Undersøgelsen omhandler alene Økonomi- og Erhvervsministeriets forvaltning af den danske stats medejerskab af de 3 investeringsbanker, NIB, EIB og EBRD, hvor ministeriet repræsenterer Danmark i bankernes styrelsesråd og bestyrelser.

Undersøgelsen har ikke omfattet revision af selve investeringsbankerne og de projekter, som bankerne yder lån til.

22. Rigsrevisionen har gennemført interviews med de danske bestyrelsesmedlemmer i bankerne og de personer, som forestår og har ansvaret for ministeriets forvaltning af det danske medejerskab. Herudover har Rigsrevisionen interviewet det danske medlem af kontrolkomitéen for NIB, den danske vicepræsident i EIB, en professor i international finansiering fra Copenhagen Business School samt Udenrigsministeriet.

Rigsrevisionen har herudover besøgt NIB's hovedkontor i Helsinki, bl.a. med henblik på at blive informeret om samarbejdet med de danske myndigheder.

Rigsrevisionen har også aflagt besøg ved Finansdepartementet i Sverige, hvor Rigsrevisionen er blevet orienteret om forvaltningen af det svenske medejerskab.

Undersøgelsen er desuden baseret på foreliggende sagsakter i ministeriet, herunder ministeriets korrespondance med bankerne, og materiale, som bestyrelsesmedlemmerne har modtaget fra bankerne. Rigsrevisionen har desuden gennemgået love, bekendtgørelser samt rapporter og evalueringer fra bankerne.

Undersøgelsen omfatter perioden 2003-2006.

23. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i juni 2006. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Strategier for Danmarks medejerskab af NIB, EIB og EBRD

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i 2006 taget initiativ til at udarbejde strategier for det danske engagement i investeringsbankerne.

Denne vurdering er baseret på:

- Rigsrevisionen kan konstatere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet i 2006 har påbegyndt arbejdet med at udarbejde udkast til nedskrevne strategier for det danske engagement i de 3 investeringsbanker.
- De foreliggende udkast til strategier er et rimeligt udgangspunkt for at udarbejde de endelige strategier. Udkastene indeholder dog ikke henvisninger til relevante politikdokumenter på erhvervs-, miljø- og udenrigsområdet og er ikke koordineret med Miljøministeriet og Udenrigsministeriet.

A. Hidtidige strategier

24. Rigsrevisionen har undersøgt, om Økonomi- og Erhvervsministeriet har nedskrevne strategier for det danske engagement i de internationale investeringsbanker, om strategierne indeholder konkrete målsætninger for det danske engagement i bankerne, om strategierne er forankret i relevante politikdokumenter, og om der er sammenhæng mellem politiske målsætninger og engagementet i bankerne.

Nedskrevne strategier

25. Rigsrevisionen har undersøgt, om Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet nedskrevne strategier for det danske engagement i de internationale investeringsbanker.

26. Økonomi- og Erhvervsministeriet havde frem til udgangen af 2006 ikke udarbejdet nedskrevne strategier for det arbejde, ministeriet udfører i forbindelse med de 3 internationale investeringsbanker. Ministeriet fandt, at det støttede de generelle formål, som de præsenteres i bankernes vedtægter, og de manglende nedskrevne strategier var ikke ensbetydende med, at ministeriet ikke søgte at fremme danske synspunkter. De særlige danske synspunkter på bankernes virksomhed præsenteredes både i det danske indlæg på de årlige styrelsesmøder og på bestyrelsesmøderne. Rigsrevisionen har ved sine undersøgelser fundet eksempler på, at danske synspunkter er blevet fremmet i bankerne, fx har Danmark haft en restriktiv holdning til lønstigninger i bankerne. Ministeriet er af den bestemte opfattelse, at Danmarks interesser således har været varetaget, selv om der ikke hidtil har været nedskrevne strategier for bankerne. Rigsrevisionens undersøgelse i Sverige viste, at

det svenske finansdepartement er på linje med det danske økonomi- og erhvervsministerium, idet Finansdepartementet heller ikke har udarbejdet strategier for bankerne.

27. Rigsrevisionen har over for Økonomi- og Erhvervsministeriet tilkendegivet, at bankernes generelle målsætninger giver mulighed for fortolkninger, som medlemslandene kan være mere eller mindre enige i, og at der derfor er behov for en præcisering af de danske synspunkter. Bankerne og deres aktiviteter vil desuden til stadighed udvikle sig, og medlemslandene skal løbende tage stilling til, i hvilken retning de ønsker, at denne udvikling skal gå.

Rigsrevisionen finder, at nedskrevne strategier er et godt redskab til at systematisere de danske overvejelser om bankernes virksomhed og udvikling, og strategierne er derfor et godt grundlag for en målrettet dansk indsats over for bankerne.

28. De projekter, som bankerne finansierer gennem deres udlån, finder desuden i vid udstrækning sted i lande i Danmarks nærområder, hvilket medfører, at udviklingen i bankernes virksomhed er et anliggende af betydning for udviklingen i lande, der er af stor økonomisk og politisk betydning for Danmark. Et aktivt sammenspil med bankerne – med brug af den indflydelse, som Danmarks ejerandel giver – er derfor af betydning for både den danske erhvervs-, miljø- og udenrigspolitik.

29. Økonomi- og Erhvervsministeriet har, som en konsekvens af dialogen med Rigsrevisionen, udarbejdet et udkast til strategi for hver af de 3 investeringsbanker. Rigsrevisionen har modtaget udkastene i december 2006. Ministeriet har oplyst, at det har undladt at gøre udkastene til strategier færdige, mens der var en dialog med Rigsrevisionen om undersøgelsen, idet ministeriet fandt, at Rigsrevisionens bemærkninger i forbindelse med undersøgelsen burde indgå i overvejelserne i forbindelse med, at strategierne bliver færdigbearbejdet.

30. Rigsrevisionen kan konstatere, at der nu foreligger udkast til nedskrevne strategier for udviklingsbankerne.

B. Udkast til nedskrevne strategier

Konkrete målsætninger

31. Rigsrevisionen har undersøgt, om strategiudkastene indeholder konkrete målsætninger for det, der ønskes opnået gennem det danske medejerskab. Økonomi- og Erhvervsministeriets målsætninger for det danske engagement i de 3 investeringsbanker er gengivet i forkortet form i tabel 2.

Tabel 2. Målsætninger for det danske engagement i NIB, EIB og EBRD**NIB**

- Dansk støtte til NIB's operationelle målsætninger i perioden frem til 2010: infrastruktur, miljø, private sektor, små og mellemstore virksomheder.
- Dansk støtte til innovationsfinansiering.

EIB

- Dansk støtte til Corporate Operational Plan (COP), som er i god overensstemmelse med danske strategiske mål.
- Dansk støtte til projekter med fokus på regional udvikling (JASPERS).
- Danmark vil arbejde for, at projekter i forbindelse med innovation 2010 (vidensbaseret økonomi) fortsat bliver prioriteret.
- Dansk prioritering af det transeuropæiske netværk.
- Danmark lægger vægt på, at hvert enkelt projekt afspejler den merværdi, som projektet tilfører EU-fællesskabet.
- Danmark prioriterer støtten til små og mellemstore virksomheder.
- Danmark prioriterer projekter med fokus på at modvirke klimaændringer og fremme vedvarende energi.
- Danmark prioriterer projekter, der fokuserer på uddannelse.
- Danmark prioriterer projekter, der vedrører nærområderne.
- Danmark tilslutter sig, at energi bliver et selvstændigt prioritetsområde.
- Danmark støtter en særlig struktureret finansieringsfacilitet (SFF), som skal finansiere projekter med større risiko og omfattende infrastrukturprojekter. En reserve på 1.250 mio. euro er afsat til dækning af den større risiko.

EBRD

- Dansk støtte til at fastholde et skarpt fokus på bankens oprindelige mandat.
- Dansk støtte til de strategiske retningslinjer i CRR3: fokus på transitionseffekt, udvidelse af operationerne og udvikling af forretningsmodellen.
- Dansk støtte til, at EBRD afsætter tilstrækkelige resurser til at varetage kontrollen – herunder en stærk integritetskontrol, risk-management samt monitorering af transitionseffekten og af de miljømæssige aspekter.

Generelt for alle 3 banker

- Dansk fokus på integritetsspørgsmål, kontrolfunktioner og evaluering.
- Dansk fokus på en god og effektiv arbejdsdeling mellem de internationale finansieringsinstitutter.
- Danmark støtter, at bankerne drives så omkostningsbevidst som muligt.
- Danmark prioriterer bekæmpelsen af korruption højt.
- Danmark prioriterer offentlighed og gennemsigtighed højt.
- Danmark prioriterer ligestilling i bankerne.

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriets udkast til strategier for NIB, EIB og EBRD.

32. Tabel 2 viser Økonomi- og Erhvervsministeriets målsætninger for det danske engagement for hver af bankerne og de tværgående målsætninger, der vedrører danske målsætninger, som går på tværs af bankerne.

33. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udkastene indeholder konkrete målsætninger. Rigsrevisionens gennemgang viser desuden, at målsætningerne overvejende er specifikke, og desuden forekommer de i nogen udstrækning at være målbare. Målsætningerne er derfor et godt udgangspunkt for det videre arbejde med strategierne.

34. Rigsrevisionen kan konstatere, at de præsenterede danske målsætninger ligger tæt op af de målsætninger, som investeringsbankerne har i forvejen. Bl.a. kan nævnes den danske støtte til planen for NIB's operationelle målsætninger i perioden frem til 2010. Ifølge planen ønsker NIB at være fleksibel i sine udlånsaktiviteter, men vil primært fokusere på projekter omhandlende: investeringer i infrastruktur, investeringer i forbedringer af miljøet, væsentlige investeringer fra den private sektor samt investeringer i små og mellemstore virksomheder igennem samarbejdet med finansielle partnere. Det fremgik i øvrigt af strate-

gjen, at Danmark støtter disse fokuspunkter, men lægger vægt på, at NIB i sit arbejde fortsat har fokus på merværdi og kvalitet.

På EIB's område har Danmark tiltrådt EIB's gældende operationsprogram Corporate Operational Plan (COP) 2006-2008, som løbende bliver udviklet. Planen, som bl.a. har fokus på økonomisk og social samhørighed i et udvidet EU, støtte til SMV'er og miljøbeskyttelse, er ifølge ministeriet i god overensstemmelse med danske strategiske mål og interesser. Planen er ifølge ministeriet desuden et udtryk for en balanceret prioritering mellem bankens resurser og opgaver/formål.

På EBRD's område ønsker Danmark, at der fastholdes et skarpt fokus på bankens mandat for dermed at bidrage til at sikre, at de fundamentale krav i overenskomsten om bankens etablering efterleves. Danmark støtter desuden de strategiske retningslinjer i planen (CRR3), som banken vil arbejde efter de kommende 5 år. I planen konstateres det, at der stadig er udfordringer med omstilling af virksomheder til markedsøkonomi i operationslandene, men at flere lande inden 2010 må forventes at kunne erklære at være fuldt ud overgået til markedsøkonomi, og at EBRD derfor ikke længere vil kunne finansiere nye projekter i landene. Danmark har i bestyrelsen deltaget aktivt i formuleringen af de strategiske retningslinjer for planen.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har ved at indskrive bankernes planer i udkastene tilkendegivet, at målsætningerne i disse planer også prioriteres højt af Danmark.

35. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået de seneste danske taler på bankernes styrelsesrådsmøder for at vurdere, om udkastene også dækker de synspunkter, der er fremkommet i forbindelse med møderne. Gennemgangen har vist, at ikke alle danske synspunkter er afspejlet i de nye udkast til strategier.

Rigsrevisionen anbefaler, at Økonomi- og Erhvervsministeriet går de danske talepunkter for bankernes styrelsesrådsmøder systematisk igennem med henblik på at vurdere, om de pågældende synspunkter stadig er gældende og derfor bør indarbejdes i strategierne.

36. Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet har opstillet sideordnede målsætninger for det danske engagement i investeringsbankerne. Ministeriet har ikke prioriteret mellem de danske målsætninger. Målsætningerne for hver af bankerne vurderes som indbyrdes lige vigtige for ministeriet.

Forankring i relevante politikdokumenter

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om de 3 udkast til strategier indeholder henvisninger til relevante politikdokumenter på erhvervs-, miljø- og udenrigsområdet.

Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i følgende politikdokumenter: På Økonomi- og Erhvervsministeriets område "Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen" fra 2006, på Miljøministeriets område "Miljøministeriets strategi for miljøstøtteordningen til Østeuropa 2000-2006" og "Strategi for Danmarks statslige JI- og CDM-indsats" fra 2007 samt for Udenrigsministeriets område "Udenrigsministeriets strategiske ramme for naboskabsprogrammet" fra 2004.

38. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de overordnede politikdokumenter ikke er omtalt i Økonomi- og Erhvervsministeriets udkast til strategier for investeringsbankerne.

39. Rigsrevisionen finder, at det bør sikres, at strategierne er forankret i relevante politikdokumenter, og kan i denne sammenhæng nævne, at de internationale investeringsbanker er nævnt både i Udenrigsministeriets naboskabsprogram, der præsenterer danske politiske målsætninger i forhold til Central- og Østeuropa, og i Miljøministeriets strategi for miljøstøtteordningen til Østeuropa 2000-2006. Rigsrevisionen finder endvidere, at strategiudkastene bør koordineres med Miljøministeriet og med Udenrigsministeriet.

Sammenhæng mellem politiske målsætninger og engagementet i bankerne

40. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om strategierne har et indhold, som i øvrigt dokumenterer sammenhængen mellem Danmarks erhvervs-, miljø- og udenrigspolitiske målsætninger og engagement i bankerne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at de danske bestyrelsesmedlemmer i bankerne er bekendt med og iagttager danske målsætninger på de nævnte områder.

Rigsrevisionen har, for at belyse sammenhængen mellem strategierne og den danske indsats på andre ressortområder, udvalgt Udenrigsministeriets naboskabsprogram som et eksempel og undersøgt, om der er en sammenhæng mellem indholdet af naboskabsprogrammet og de foreliggende strategiudkast. Undersøgelsen viser, at målsætningerne i de udkast til strategier, som ministeriet har forelagt, især tager sigte på at fremme den del af naboskabsprogrammet, der vedrører en sund markedsøkonomi og vækst i nabolandene. Fx giver Økonomi- og Erhvervsministeriet via strategierne Danmarks støtte til et forøget udlån til infrastrukturprojekter for både NIB og EIB. Et andet eksempel på, at økonomisk vækst prioriteres højt, er, at der i den danske strategi for EBRD er støtte til, at operationerne med lån til omstilling af virksomheder i Rusland udvides.

Selv om det ifølge naboskabsprogrammet også er områder, som Danmark prioriterer højt, har Økonomi- og Erhvervsministeriet imidlertid hverken mål for, om bankerne i højere grad bør støtte kapacitetsopbygningen i den offentlige sektor i østlandene, eller for, hvordan bankerne kan benyttes som aktive medspillere i forbindelse med fremme af ligestillingen i nabolandene.

Rigsrevisionen anbefaler på denne baggrund, at Økonomi- og Erhvervsministeriet undersøger, hvorvidt relevante dele af naboskabsprogrammet kan indarbejdes i strategiudkastene.

41. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de 3 strategiudkast indeholder konkrete målsætninger for det danske engagement i investeringsbankerne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet bør sikre, at strategierne er tilstrækkeligt forankret i relevante politikdokumenter og koordineret med indholdet heraf, ligesom strategierne bør drøftes med Miljøministeriet og med Udenrigsministeriet.

IV. Kanaler til påvirkningen af beslutningsprocessen i NIB, EIB og EBRD

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Økonomi- og Erhvervsministeriet sikrer i vidt omfang, at danske synspunkter fremmes i bankerne.

Denne vurdering er baseret på:

- Økonomi- og Erhvervsministeriet anvender styrelsesrådsmøder og bestyrelsesmøder til at søge indflydelse i bankerne og derved påvirke de beslutninger, der træffes i de 2 fora.
- Bestyrelsesmedlemmerne har deltaget aktivt i bestyrelsesarbejdet. De har generelt en betydelig viden om bankerne, og de har deltaget i de fleste af de afholdte bestyrelsesmøder.
- Der er ikke en fast procedure, der sikrer en koordinering af danske synspunkter med andre ministerier. Det har fx betydet, at relevante ressortministerier, i forbindelse med arbejdet med NIB, ikke er blevet hørt om den danske holdning i en lånesag.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet giver i vidt omfang instrukser til bestyrelsesmedlemmerne i EIB og i EBRD, hvorimod dette ikke er tilfældet for NIB. Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet vurderer, om der er behov for en mere ensartet praksis.

A. Styrelsesrådsmøder

42. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan og i hvilket omfang Økonomi- og Erhvervsministeriet søger indflydelse på bankernes strategier og beslutninger gennem styrelsesrådsmøder og bestyrelsesmøder, og i hvilket omfang ministeriet har samarbejdet aktivt med bestyrelsesmedlemmet for at fremme danske interesser.

43. Der gennemføres årlige styrelsesrådsmøder i hver af bankerne. Danmark er på disse møder repræsenteret af økonomi- og erhvervsministeren.

Økonomi- og erhvervsministeren har i perioden 2003-2006 deltaget i alle styrelsesrådsmøderne i NIB, men har været forhindret i at deltage i styrelsesrådsmøderne i EIB og i repræsentantskabsmøderne i EBRD for hvert af årene i perioden 2003-2006. I EIB var bestyrelsesmedlemmet derfor stedfortræder for ministeren, mens der til møderne i EBRD blev benyttet forskellige embedsmænd som stedfortrædere.

44. Ministeriet har brugt styrelsesrådsmøderne i bankerne til at fremføre danske synspunkter. Følgende væsentlige eksempler kan nævnes.

Danmark har på et styrelsesrådsmøde for NIB fremført, at banken bør støtte iværksættere og innovation gennem udlån af risikovillig kapital. Danmark har været med til at støtte etableringen af en SMV-pulje i NIB, hvilket i høj grad skal ses i sammenhæng med den danske nationale målsætning om at fremme vækstmulighederne for SMV'er.

Danmark har også fremført, at EIB bør være mere selektiv i valget af projekter, da mange af de gamle EU-medlemslande efter dansk opfattelse ikke længere har særligt brug for bankens traditionelle låneprodukter.

Danmark har herudover på et repræsentantskabsmøde for EBRD meddelt støtte til at forøge långivningen inden for effektivisering af energi og vedvarende energi. Danmark har desuden i EBRD talt imod, at de 10 nye EU-medlemslande skulle "graduate" (dvs. betragtes som markedsøkonomier, så de ikke længere er låneberettigede i EBRD), før landene selv er indstillet på det.

45. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet har anvendt styrelsesrådsmøderne til at fremføre danske synspunkter. Det kan endvidere konstateres, at det har været med til give lånemuligheder for små og mellemstore virksomheder gennem NIB.

B. Bestyrelsesmøder

46. Rigsrevisionen har vurderet, i hvilket omfang Økonomi- og Erhvervsministeriet søger indflydelse i banken gennem bestyrelsesmøderne. Vurderingen baseres dels på, om ministeriet har mulighed for at instruere bestyrelsesmedlemmerne i, hvordan de skal forholde sig ved behandlingen af sager på bestyrelsesmøder, dels på hvordan det løbende samarbejde mellem ministeriet og bestyrelsesmedlemmerne finder sted.

47. Bestyrelsen i NIB varetager godkendelse af låneansøgninger og har desuden ansvaret for, at banken administreres på en økonomisk ansvarlig måde, og at dens aktiviteter er i overensstemmelse med vedtægterne. Bestyrelsen har 7 årlige møder, der finder sted i bankens hovedsæde i Helsinki.

Det anbefales i NIB's "Code of Conduct", der angiver principperne for bankens virksomhed, at bestyrelsesmedlemmet holder kontakt med det ansvarlige ministerium og konsulterer dette for information og afklaringer. Bestyrelsesmedlemmet kan uden begrænsninger videregive det bestyrelsesmateriale, der modtages fra banken, til ministeriet med henblik på bl.a. drøftelse af lånesager.

48. I EIB har bestyrelsen ansvaret for at godkende låneansøgninger, fastsætte bankens udlånsrente og føre tilsyn med bankens drift, herunder om bankens ledelse overholder vedtægter og retningslinjer fastsat af styrelsesrådet. Der afholdes årligt ca. 10 bestyrelsesmøder i banken.

Det fremgår af EIB's vedtægter, at bestyrelsesmedlemmerne alene er ansvarlige over for banken. Det er imidlertid almindelig praksis, at bestyrelsesmedlemmerne, som det er tilfældet i de 2 andre investeringsbanker, også repræsenterer og søger at fremme nationale interesser.

49. I EBRD har bestyrelsen ansvaret for at godkende låneansøgninger. Bestyrelsens opgaver er ligeledes at føre tilsyn med bankens drift, herunder om bankens ledelse overholder vedtægter og retningslinjer fastsat af repræsentantskabet. Der finder årligt 23 bestyrelsesmøder sted i banken. Ifølge vedtægterne for EBRD er bestyrelsesmedlemmerne repræsentanter for de nationale regeringer.

50. Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet varetager de danske bestyrelsesmedlemmer for de 3 banker danske interesser i deres hverv i bankerne, og bestyrelsesmedlemmerne skal søge skriftlig instruks fra ministeriet i tvivlsspørgsmål eller i sager omhandlende bankernes generelle politik. Ministeriet finder, at der som udgangspunkt kan gives instruks på alle områder. Dette er fx sket i forbindelse med fastsættelse af lønpolitikken i EBRD, hvor det danske bestyrelsesmedlem blev instrueret i at stemme imod det indkomne forslag.

Det gælder dog for alle 3 banker, at bestyrelsesmedlemmerne også har et ansvar over for bankerne. Som i enhver anden bestyrelse påhviler det bankens bestyrelser at varetage ejerkredsens samlede interesser. Bestyrelsen skal sikre, at banken administreres på en økonomisk ansvarlig måde, og at dens aktiviteter er i overensstemmelse med vedtægterne, samtidig med at bankens formål realiseres.

51. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er mulighed for, at Økonomi- og Erhvervsministeriet kan give instrukser til de danske bestyrelsesmedlemmer. Dette har også i en vis udstrækning fundet sted.

52. Der er ikke faste rutiner for samarbejdet mellem ministeriet og bestyrelsesmedlemmerne. Der gennemføres fx ikke formøder forud for bestyrelsesmøderne med deltagelse af Økonomi- og Erhvervsministeriet og bestyrelsesmedlemmet. Formøderne kunne bl.a. anvendes til at fastlægge den danske holdning til de lånesager, der skal behandles på det kommende bestyrelsesmøde.

I Sverige gennemføres der som hovedregel et formøde forud for hvert bestyrelsesmøde for alle bankerne med deltagelse af Finansdepartementet, bestyrelsesmedlemmet og medlemmets suppleant. På dette møde fastlægges Sveriges holdning til de lånesager mv., der er til behandling på det kommende møde i bankens bestyrelse. Hvis der ikke afholdes møde, foregår koordineringen ved skriftlig konsultation.

Der gennemføres i Sverige også møder til opfølgning på bestyrelsesmøder. Tilsvarende møder finder heller ikke sted i Danmark.

53. For at undersøge, i hvilket omfang der finder en løbende koordinering sted mellem ministeriet og bestyrelsesmedlemmet, har Rigsrevisionen derfor gennemgået korrespondancen mellem hvert af de 3 bestyrelsesmedlemmer og ministeriet i perioden 2003-2006.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at bestyrelsesmedlemmet for NIB næsten ingen skriftlig korrespondance har med ministeriet, og at bestyrelsesmedlemmet kun i ét tilfælde har søgt om instruks fra ministeriet. Det var i forbindelse med en ekstrabevilling til Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP), der er en fond, som NIB deltager i.

Ministeriet har supplerende oplyst, at der er løbende mundtlig kontakt og kontakt pr. e-mail mellem bestyrelsesmedlemmet og ministeriet. Suppleanten for bestyrelsesmedlemmet, der til daglig arbejder i ministeriet, har desuden deltaget ved et enkelt møde i NIB i 2005 og ved 3 møder i 2006. Tidligere – dvs. før 2005 – blev der desuden afholdt et formøde forud for hvert bestyrelsesmøde, hvilket skyldes, at Finansministeriet dengang også havde et bestyrelsesmedlem i NIB.

54. Et konkret eksempel på konsekvensen af den begrænsede dialog mellem bestyrelsesmedlemmet i NIB og ministeriet er en lånesag om finansiering af sikkerhedsforanstaltninger til et a-kraft-værk. Det ville efter Rigsrevisionens vurdering have været hensigtsmæssigt at inddrage vurderinger fra relevante ressortministerier for at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for den danske stillingtagen i lånesagen. Bestyrelsesmedlemmet stemte for det pågældende projekt uden først at anmode om en instruks fra ministeriet.

I Sverige blev den samme sag behandlet i Finansdepartementet, der varetager det svenske engagement i de 3 banker, og sendt i høring i både Udenrigsdepartementet og Miljødepartementet, før det svenske bestyrelsesmedlem fik en instruks om, hvorledes medlemmet skulle stemme i den pågældende sag.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at investeringer i sikkerhed er i overensstemmelse med grundpræmissen i EU-lovgivningen om, at medlemslandene frit kan vælge indretningen af energiproduktionen. Desuden var projektet i overensstemmelse med en bestyrelsesbeslutning fra 1993, der giver banken adgang til at foretage udlån til sikkerhedsforanstaltninger på a-kraft-værker. Det danske bestyrelsesmedlem har således ifølge ministeriet i forbindelse med stemmeafgivningen vurderet, at lånesagen lå inden for de anerkendte rammer vedrørende a-kraft.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at sagen i Danmark burde have været koordineret med relevante ressortministerier. Det ville i den forbindelse fx have været interessant at få en faglig vurdering af, om projektet lå inden for rammerne af beslutningen fra 1993.

55. Der er et tæt samarbejde mellem ministeriet og bestyrelsesmedlemmerne for EIB og EBRD. Den skriftlige korrespondance mellem bestyrelsesmedlemmerne og ministeriet viser, at principielle sager ofte drøftes, og at bestyrelsesmedlemmerne i flere tilfælde har indhentet instruks fra ministeriet.

56. Der gives i vidt omfang instrukser fra departementets side vedrørende EIB og EBRD, hvorimod der kun i enkelte tilfælde er givet det vedrørende NIB.

57. Rigsrevisionen har gennemgået de danske bestyrelsesmedlemmers deltagelse i møder i perioden 2003-2006 og de danske bestyrelsesmedlemmers tidsforbrug på opgaven i 2005.

Gennemgangen har ikke givet anledning til bemærkninger.

58. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Økonomi- og Erhvervsministeriet anvender styrelsesrådsmøderne og bestyrelsesmøderne til at søge indflydelse i bankerne og derved påvirke de beslutninger, der træffes i de 2 fora. Der er imidlertid ikke faste rutiner for samarbejdet mellem bestyrelsesmedlemmerne og ministeriet, der systematisk sikrer, at relevante ressortministerier kan inddrages i vurderingen af låneansøgninger og i den efterfølgende fastlæggelse af den danske holdning hertil. Til sammenligning er der i Sverige faste procedurer for samarbejdet mellem ministeriet og bestyrelsesmedlemmet, der omfatter formøder og afrapportering i forbindelse med bestyrelsesmøderne.

59. Der gives i vidt omfang instrukser fra departementets side vedrørende EIB og EBRD, hvorimod der kun i enkelte tilfælde er givet det vedrørende NIB.

Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet vurderer, om der er behov for en mere ensartet praksis.

60. Det er Rigsrevisionens vurdering, at bestyrelsesmedlemmerne deltager aktivt på bestyrelsesmøderne. Dette baseres dels på, at bestyrelsesmedlemmerne i vid udstrækning deltager på bestyrelsesmøder, dels på det oplyste tidsforbrug på bestyrelsesarbejdet. De gennemførte interviews viser endvidere, at bestyrelsesmedlemmerne har en betydelig viden om de banker, de sidder i bestyrelsen for, og at Økonomi- og Erhvervsministeriet udpeger bestyrelsesmedlemmer, der har stor erfaring og mangeårig indsigt i dansk erhvervs- og udenrigspolitik.

V. Økonomi- og Erhvervsministeriets overvågning af NIB, EIB og EBRD

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Økonomi- og Erhvervsministeriets overvågning af opfyldelse af bankernes formål og revision er tilfredsstillende, idet der dog er enkelte forhold, som ministeriet bør arbejde videre med.

Denne vurdering er baseret på:

- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu arbejder for en evaluering af NIB's virksomhed, så bankens aktiviteter evalueres på tilsvarende vis som aktiviteterne i EIB og EBRD.
- Det er positivt, at Danmark har støttet, at evalueringsenheden i EBRD er blevet flyttet fra at referere til ledelsen til nu at referere til bestyrelsen, da det er med til at sikre uafhængighed i enhedens arbejde. Ministeriet bør desuden være opmærksom på og arbejde for, at flest muligt af EBRD's evalueringer bliver gjort offentligt tilgængelige.
- Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet arbejder for, at de 3 investeringsbanker omfattes af en ekstern og uafhængig forvaltningsrevision.
- Ministeriet har ikke nedskrevne procedurer for, hvordan ministeriet modtager og godkender regnskaberne for investeringsbankerne.

A. Revisions- og kontrolorganer

61. Rigsrevisionen har i det følgende undersøgt, om Økonomi- og Erhvervsministeriet har arbejdet for, at bankerne er undergivet tilstrækkelig revision og kontrol.

62. Tabel 3 viser investeringsbankernes revisions- og kontrolorganer.

Tabel 3. Revisions- og kontrolorganer i NIB, EIB og EBRD

	NIB	EIB	EBRD
Overordnede kontrolorganer	Kontrolkomité.	Revisionsudvalg.	Revisionskomité.
Intern revisionsenhed	Ja.	Ja.	Ja.
Ekstern revision:			
Finansiell revision	Privat revisionsfirma.	Privat revisionsfirma. ECA på dele af banken.	Privat revisionsfirma.
Forvaltningsrevision	Ingen forvaltningsrevision.	ECA kan udføre forvaltningsrevision på dele af banken.	Ingen forvaltningsrevision.
Intern evalueringsenhed	Nej.	Ja.	Ja.

Kilde: Bankernes hjemmesider.

63. Det fremgår af tabel 3, at alle bankerne har et overordnet kontrolorgan. I NIB varetages denne opgave af en kontrolkomité, der udpeges af Nordisk Råd. I EIB er der etableret et revisionsudvalg, der udnævnes direkte af styrelsesrådet, og som er uafhængigt af banken, og i EBRD er revisionskomitéen en del af bestyrelsen og udpeges af denne. Alle bestyrelsesmedlemmer kan dog deltage i møderne i revisionskomitéen. De overordnede kontrolorganer sikrer, at de interne revisions- og kontrolenheder rapporterer til et organ, der er uafhængigt af direktionen i banken.

64. Bankerne har en intern revisionsenhed. Hovedopgaverne for de interne revisionsenheder er at sikre effektive interne kontrolsystemer og procedurer. De interne revisionsenheder refererer til de overordnede kontrolorganer (kontrolkomité, revisionskomité og revisionsudvalg) for den pågældende bank.

65. Alle bankerne har en ekstern revision, der foretager finansiell revision, mens EIB i et vist omfang også er underlagt revision fra Den Europæiske Revisionsret (ECA). Denne revision omfatter dog alene de dele af bankens forretninger, der snævert vedrører EU. I henhold til EF-traktatens artikel 248(3) har ECA alene adgang til at revidere de lån, som banken har ydet på vegne af EU, hvor EU står som garant, eller som indgår i EU's budget. Et eksempel på denne type lån er lån ydet til de nye EU-medlemslande med henblik på at styrke opbygningen af institutionerne i landene, så de bedre kan honorere EU's krav.

ECA kan udføre forvaltningsrevision på de dele af EIB, som revisionsretten har adgang til. NIB og EBRD er ikke omfattet af forvaltningsrevision.

66. Faktaboks 4 viser INTOSAI's (International Organization of Supreme Audit Institutions) principper for revision af internationale institutioner. INTOSAI er den internationale sammenslutning af rigsrevisorer.

FAKTABOKS 4. INTOSAI'S PRINCIPPER FOR REVISION AF INTERNATIONALE INSTITUTIONER

Principperne er:

1. Alle internationale institutioner, som finansieres eller støttes af offentlige midler, bør være underlagt revision af rigsrevisioner for at fremme bedre ledelse, gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den eksterne revisor bør:

2. være uafhængig i forbindelse med revisionen
3. have tilstrækkelig hjemmel til at udføre revisionen i overensstemmelse med god offentlig revisionsetik
4. have tilstrækkelige resurser til at gennemføre revisionen
5. have ret og pligt til at rapportere om resultaterne af revisionen til de berørte medlemslande gennem institutionernes besluttede organer
6. udføre revisionen i overensstemmelse med relevante professionelle og etiske standarder
7. udnævnes gennem en åben, fair og gennemsigtig proces.

67. Det fremgår af faktaboks 4, at INTOSAI anbefaler, at revisionen udføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsetik, der bl.a. indebærer, at revisionsmandatet skal omfatte både lovmæssighed og forvaltningsrevision. Lovmæssighed i forvaltningen omfatter bl.a., om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med de meddelte bevillinger, love og andre forskrifter. Forvaltningsrevision, som er ekstern og uafhængig, vedrører, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. EU og NATO er eksempler på internationale organisationer, der er omfattet af forvaltningsrevision.

Rigsrevisionen anbefaler, at Økonomi- og Erhvervsministeriet arbejder for, at de 3 banker omfattes af forvaltningsrevision.

68. NIB har i modsætning til de øvrige 2 investeringsbanker ikke en evalueringsenhed og får heller ikke foretaget uafhængige eksterne evalueringer. Efter Rigsrevisionen har henvendt opmærksomheden på sagen, vil Økonomi- og Erhvervsministeriet arbejde for, at der fremover gennemføres evalueringer af NIB's virksomhed.

Økonomi og Erhvervsministeriet har oplyst, at bestyrelsesmedlemmet har været opmærksom på, at der ikke gennemføres evalueringer i NIB, men at NIB er en relativt lille bank med en stab på 150 medarbejdere, hvilket skal tages med i overvejelserne omkring evalueringer.

Tilstedeværelsen af en evalueringsenhed, der offentliggør sine rapporter, ville bl.a. medføre, at der kommer større gennemsigtighed i bankens arbejde, og enheden kunne styrke både ministeriets og kontrolkomitéens muligheder for at føre kontrol med banken.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu arbejder for, at der bliver udført evalueringer af NIB's virksomhed. Rigsrevisionen finder dog samtidig, at bankens størrelse skal tages i betragtning ved overvejelser over, hvor store resurser der bruges på evalueringer.

69. Evalueringsenheden i EIB evaluerer, om målene for EIB's projekter er konsistente i forhold til den relevante EU-politik, som projekterne vedrører. På EU-området undersøges det desuden, om der er en klar forbindelse mellem projekterne og det indhold, der er i EF-traktatens artikel 267, som definerer bankens opgaver.

Der er stor gennemsigtighed i enhedens arbejde, og evalueringssenheden offentliggør alle evalueringsrapporter på bankens hjemmeside. Rigsrevisionens gennemgang af 5 rapporter fra evalueringssenheden viste desuden, at enheden bl.a. har fokus på effekter og merværdi ved de projekter, som banken låner til.

Enheden har i 2006 udarbejdet 4 rapporter med evalueringer af flere forskellige projekter. Den ene af rapporterne er en særlig tværgående rapport, der bl.a. indeholder evalueringer af projekter inden for luftfart, jernbaner, lån til samarbejde mellem offentlige og private virksomheder samt af lån til mindre virksomheder.

70. I EBRD's evalueringsafdeling er der ligeledes fokus på, hvorvidt banken opfylder sit formål. Om dette er opnået, måles i banken på projektniveau igennem begreberne transitionseffekt og additionalitet. Evalueringssenheden i EBRD vurderer løbende disse effekter, når enheden evaluerer projekter. Danmark har støttet, at evalueringssenheden i EBRD blev flyttet fra at referere til ledelsen til nu at referere til bestyrelsen for at øge enhedens uafhængighed. Evalueringssenheden er således ekstern i forhold til EBRD's ledelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der i 2006 er 82 projekter, der har nået et stade, som gør det muligt at foretage evalueringer af dem. Af disse projekter foretages der særligt dybtgående evalueringer af 8 projekter og mere "almindelige evalueringer" af 15 projekter.

Rigsrevisionen har noteret sig, at der er stor vægt på vurdering af effekter af projekterne i det arbejde, som evalueringssenheden i EBRD udfører, men at enheden af hensyn til låntagernes forretningsinteresser ikke offentliggør alle sine evalueringer, som der er praksis for ved evalueringssenheder i flere andre internationale banker, der ejes af stater, fx EIB og Verdensbanken. Rigsrevisionen finder, at der skal være væsentlige grunde til stede, for at evalueringsrapporter ikke offentliggøres. Det danske bestyrelsesmedlem bør til stadighed sikre, at flest mulige af evalueringsrapporterne gøres offentligt tilgængelige. For de evalueringer, der ikke umiddelbart kan offentliggøres, kan der arbejdes for, at konklusionerne offentliggøres i en form, der er tilstrækkeligt anonymiseret til, at de ikke skader interesserne for de virksomheder, der er involveret. Dette er i overensstemmelse med, at Danmark i henhold til Økonomi- og Erhvervsministeriets udkast til strategi for banken prioriterer det højt, at der er offentlighed og gennemsigtighed i bankens arbejde.

71. Rigsrevisionens gennemgang af investeringsbankerne viste, at bankerne ikke i tilstrækkeligt omfang er undergivet forvaltningsrevision, hvor en ekstern uafhængig revision kontrollerer, om bankerne lever op til deres formål samt drives produktivt, effektivt og sparsommeligt. Rigsrevisionen anbefaler, at Økonomi- og Erhvervsministeriet arbejder for, at de 3 investeringsbanker omfattes af forvaltningsrevision. Rigsrevisionen har denne holdning i forhold til alle internationale organisationer, der medfinansieres af den danske stat.

72. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet i vid udstrækning har arbejdet for, at bankerne er undergivet tilstrækkelig revision og kontrol. Rigsrevisionen finder det i denne sammenhæng tilfredsstillende, at Økonomi- og Erhvervsministeriet nu arbejder for, at der sker evaluering af NIB's virksomhed.

Rigsrevisionen finder desuden, at Økonomi- og Erhvervsministeriet bør være opmærksom på og arbejde for, at flest muligt af EBRD's evalueringer bliver offentligt tilgængelige. Rigsrevisionen finder det samtidig positivt, at Danmark har støttet, at evalueringssenheden i EBRD er blevet flyttet fra at referere til ledelsen til nu at referere til bestyrelsen.

B. Overvågning af bankernes virksomhed

73. Rigsrevisionen har i det følgende undersøgt, om ministeriet vurderer det materiale, de modtager fra bankerne, med henblik på at føre et overordnet tilsyn med bankerne.

74. Økonomi- og Erhvervsministeriet modtager alt materiale vedrørende planlægning, årsrapporter, evaluering, regnskab, revision mv. fra bankerne. Materialet sendes enten direkte til ministeriet eller til det danske bestyrelsesmedlem, der videreformidler materialet til ministeriet.

Ministeriet foretager en almindelig sagsbehandling af materialet med udgangspunkt i væsentlighed og risiko. Væsentlige emner, der kræver en mere omfattende behandling, drøftes herefter med det pågældende danske bestyrelsesmedlem og i visse tilfælde med andre relevante ministerier.

Der er ingen nedskrevne procedurer for sagsbehandlingen af materialet, heller ikke for de dele af sagsbehandlingen, der vedrører modtagelse og godkendelse af regnskaberne.

75. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Økonomi- og Erhvervsministeriet foretager en sagsbehandling med udgangspunkt i væsentlighed og risiko.

Rigsrevisionen konstaterer, at departementet har faste procedurer for modtagelse og godkendelse af regnskaberne, men at procedurerne ikke er nedskrevne.

Rigsrevisionen, den 8. august 2007

Henrik Otbo

/Mads Nyholm Jacobsen