

**Beretning til Statsrevisorerne
om**

**Udenrigsministeriets
investeringsfonde, IFU og IØ**

**Maj 2007
RB A503/07**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

| | | |
|------|---|----|
| I. | Undersøgelsens resultater..... | 5 |
| II. | Indledning..... | 9 |
| | A. Baggrund..... | 9 |
| | B. Formål, afgrænsning og metode | 11 |
| III. | Fondenes betydning for den erhvervsmæssige udvikling i modtagerlandene | 12 |
| | A. Fondenes indtjening fra projekter | 13 |
| | B. Projekternes effekter | 16 |
| | C. Fondenes strategier | 22 |
| IV. | Rammerne for fondene..... | 24 |
| V. | Udenrigsministeriets tilsyn..... | 28 |

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 § 6. Udenrigsministeriet.

Beretning om Udenrigsministeriets investeringsfonde, IFU og IØ

I. Undersøgelsens resultater

1. Udenrigsministeriets investeringsfonde omfatter Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, herefter IFU, og Investeringsfonden for Østlande, herefter IØ. IFU er under udviklingsministerens ressort, og IØ er under udenrigsministerens ressort. Begge fonde er statslige selvejende institutioner.

Der har med mellemrum været offentlig omtale af fondenes virksomhed. Rigsrevisionen har i et notat til Statsrevisorerne i november 2005 redegjort for kvaliteten og informationsværdien af fondenes årsrapporter.

Rigsrevisionen har fundet det væsentligt at undersøge Udenrigsministeriets investeringsfonde og har derfor af egen drift igangsat denne undersøgelse i august 2006.

2. Formålet med IFU er at fremme erhvervsmæssig udvikling i udviklingslandene i samarbejde med dansk erhvervsliv. Efter Udenrigsministeriets handlingsplan fra 2006 for dansk støtte til erhvervsudvikling til udviklingslande er det overordnede strategiske mål fattigdomsbekæmpelse.

Formålet med IØ er at fremme et økonomisk samarbejde mellem Danmark og reformvenlige østlande til gavn for såvel det generelle øst/vest-forhold som dansk erhvervsliv og beskæftigelse.

Begge fonde har dermed til formål at hjælpe modtagerlandene gennem støtte til danske investeringer. IØ skal gradvist udfases frem til 2012, hvorefter fonden helt vil stoppe for nyinvesteringer. Resultater vedrørende undersøgelsen af IØ er derfor kun medtaget i begrænset omfang.

3. IFU er oprindeligt etableret ved kaffeafgifter på 287 mio. kr., der indbetaltes i en årrække fra 1967, og har derudover fået tilført kapital over finansloven i 1977-1979 på i alt 13,6 mio. kr. I perioden 1996-2000 blev der tilført yderligere 750 mio. kr. fra bistandsrammen. Disse midler skulle primært anvendes i de fattigere udviklingslande, herunder især afrikanske lande. IFU's egenkapital var ultimo 2005 på 1,6 mia. kr.

IØ er oprindeligt etableret ved kapitalindskud på 1,9 mia. kr., der er indbetalt i perioden 1990-2000. Beløbet omfatter et indskud på 480 mio. kr. til miljøforbedrende investeringer i østlandene. Egenkapitalen i IØ udgjorde i 2005 1,7 mia. kr.

Der blev i 2004 foretaget en reduktion i fondenes kapitalgrundlag på henholdsvis 750 mio. kr. for IFU og 650 mio. kr. for IØ. Ifølge finanslovene for 2006 og 2007 skal der i perioden 2006-2009 overføres yderligere 900 mio. kr. fra IØ til staten. Overførslen skyldes, at IØ fremover kun skal gennemføre projekter i Rusland, Ukraine og Belarus.

4. Fondene ledes af en fælles bestyrelse, der udpeges af ministrene. Bestyrelsen består af op til 10 repræsentanter fra staten, dansk erhvervsliv, den finansielle sektor og dansk fagbevægelse. Fondene er adskilte økonomiske enheder, der har et administrativt fællesskab, og som har personsammenfald med hensyn til bestyrelse og direktør. Udgifterne til fondenes administration finansieres af fondenes midler.

Fondene kan indskyde aktiekapital i lokale virksomheder og yde lån og garantier til investeringer samt bidrage med knowhow mv. Fondenes årsrapporter revideres af Rigsrevisionen i samarbejde med en statsautoriseret revisor, der udpeges af ministeren efter indstilling fra bestyrelsen.

Samarbejdet mellem den statsautoriserede revisor og Rigsrevisionen er reguleret i en aftale om intern revision i henhold til rigsrevisorlovens § 9, stk. 2.

5. IFU har siden 1967 etableret i alt 547 projekter, og IFU er ultimo 2005 involveret i 200 projekter fordelt på 49 lande, heraf 20 afrikanske lande og 13 lande i Asien. I flere lande er der kun 1-3 projekter, mens der i Kina og Indien er henholdsvis 23 og 25 projekter, hvori IFU har lån eller aktiekapital. IØ har siden 1989 deltaget i 400 projekter og er ultimo 2005 involveret i 151.

6. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om fondene fremmer erhvervsudvikling i udviklingslande og østlande i samarbejde med dansk erhvervsliv ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har fondene etableret konkrete projekter, der fremmer den erhvervmæssige udvikling i modtagerlandene?
- Er rammerne for fondene hensigtsmæssige?
- Er Udenrigsministeriets tilsyn tilfredsstillende?

7. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet. Ministeriet har indhentet IFU's og IØ's bemærkninger til udkastet og har indarbejdet disse i ministeriets svar. Udenrigsministeriets bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

Undersøgelsens resultater

Fondene har i samvirke med danske virksomheder generelt fremmet erhvervsudvikling i udviklingslande og østlande i overensstemmelse med lovens formål. Der er skabt beskæftigelse, og fondene har opnået en rimelig forrentning af investeringerne. IFU har ført en forsigtig investeringspolitik og har overvejende investeret i mere sikre projekter.

Rammerne for fondene giver et godt grundlag for samarbejde med danske virksomheder.

Udenrigsministeriet har i 2006 taget en række initiativer til et mere tilfredsstillende tilsyn.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Fondene har i samarbejde med dansk erhvervsliv etableret konkrete projekter, der fremmer den erhvervmæssige udvikling i modtagerlandene.

- Fondenes investeringer er styret af ønsker fra private virksomheder, og fondene har især medvirket ved etablering af større og sikre projekter med høje positive afkast. Det gennemsnitlige afkast af investeringerne i Afrika har været negativt, og det kræver dermed større risikovillighed fra IFU's side at investere i Afrika.
- Fondene arbejder især med de økonomiske aspekter og har fastlagt mål for afkast for projekterne. IFU har været i stand til at oparbejde en betydelig egenkapital.
- IFU har etableret en lang række levedygtige projekter, der fremmer den erhvervmæssige udvikling i modtagerlandene. Projekterne har skabt positive resultater som fx overførsel af ny teknologi, men Rigsrevisionen finder, at IFU i højere grad bør fremme overførsel af ledelsesmæssige kompetencer til sikring af projektets levedygtighed.

- Fondene har især anvendt den beskæftigelsesmæssige effekt som et prioriteringskriterium. IFU har fra 2005 systematisk inddraget andre væsentlige udviklingsmæssige effekter som teknologi- og videnoverførsel i en nyere model til måling af effekter. Det er derfor først muligt at opgøre projekternes samlede succes/udviklingseffekter med denne model om nogle år.
- Fondene har ikke udarbejdet en overordnet strategi, der samler op på de mange særlige planer for fx indsatsen over for små og mellemstore virksomheder, forretningsetik og Afrika-investeringer. Rigsrevisionen finder, at en strategi vil kunne understøtte, at IFU bidrager effektivt til den erhvervs-mæssige udvikling i udviklingslandene i overensstemmelse med dansk udviklingspolitik om fattigdomsbekæmpelse. Udenrigsministeriet er enig heri.

Rammerne for fondene er hensigtsmæssige.

- Rammerne gør, at fondene er et velegnet instrument til at gennemføre erhvervs-mæssig udvikling i udviklingslande, bl.a. fordi fondene kan agere relativt frit i forhold til virksomhederne og er i besiddelse af de nødvendige kompetencer, såsom indsigt i finansiering, virksomhedsdrift mv.
- Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet er i færd med at revurdere det forhold, at investeringer kun kan ske sammen med danske virksomheder.

Udenrigsministeriet har i 2006 taget en række initiativer til et mere tilfredsstillende tilsyn.

- Udenrigsministeriet bør udarbejde en plan for sit tilsyn og koordination, der sikrer, at Udenrigsministeriet får den nødvendige dokumentation for fondenes konkrete investeringer, så IFU bliver et effektivt instrument i bekæmpelsen af fattigdom. Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen og har i 2006 taget initiativ til en drøftelse med fondene om omfang af og tidsplan for fondenes rapportering.
- Udenrigsministeriet har i 2004 foretaget en evaluering af IFU's aktiviteter og målopfyldelse og har i 2006 med erhvervshandlingsplanen taget initiativ til et klarere grundlag for at koordinere IFU's aktiviteter med ministeriets øvrige erhvervstiltag på udviklingsområdet.
- Udenrigsministeriet har ikke sikret sig tilstrækkelige, konkrete informationer om fondenes investeringer. Udenrigsministeriet har i perioden 1996-2000 med Akt 382 26/6 1996 tilført IFU en kapital på 750 mio. kr. til brug for investeringer i fattigere lande. Kapitaltilførslen medførte merinvesteringer på 472 mio. kr., heraf alene 150 mio. kr. i nye projekter i de fattigere lande.

- Hensigten med aktstykket var, at IFU's aktiviteter i højere grad skulle drejes mod mere risikofyldte investeringer i fattigere lande. Dette skete imidlertid – med Udenrigsministeriets accept – kun i begrænset omfang.
- Udenrigsministeriet har i 2004 besluttet, at fonden fra 2006 kun kan investere i de fattigere lande. Ministeriet har meddelt IFU, hvilke lande der fremover kan investeres i, men har dog ikke fastlagt, hvordan ministeriet vil følge op på, om fonden implementerer fattigdomsorienteringen.

II. Indledning

A. Baggrund

8. Denne beretning redegør for resultaterne af en undersøgelse af Udenrigsministeriets investeringsfonde.

9. Udenrigsministeriets investeringsfonde omfatter Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, herefter IFU, og Investeringsfonden for Østlande, herefter IØ. IFU er under udviklingsministerens ressort, og IØ er under udenrigsministerens ressort. Begge fonde er statslige selvejende institutioner.

Der har med mellemrum været offentlig omtale af fondenes virksomhed. Rigsrevisionen har i et notat til Statsrevisorerne i november 2005 redegjort for kvaliteten og informationsværdien af fondenes årsrapporter.

Rigsrevisionen har fundet det væsentligt at undersøge Udenrigsministeriets investeringsfonde og har derfor af egen drift igangsat denne undersøgelse i august 2006.

10. IFU er oprettet ved lov om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslande. Denne lov blev i 1971 ændret til lov om internationalt udviklingssamarbejde. IØ er oprettet ved lov om støtte til danske investeringer i østlande.

En tredje fond, Investeringsfonden for Vækstmarkeder, IFV, der havde til formål at støtte erhvervslivets etablering på vækstmarkeder, er ophørt med investeringer og er derfor ikke medtaget i denne undersøgelse.

11. Formålet med IFU er at fremme erhvervmæssig udvikling i udviklingslandene i samarbejde med dansk erhvervs-

liv. Efter Udenrigsministeriets handlingsplan fra 2006 for dansk støtte til erhvervsudvikling til udviklingslande er det overordnede strategiske mål fattigdomsbekæmpelse.

Formålet med IØ er at fremme et nærmere økonomisk samarbejde mellem Danmark og reformvenlige østlande til gavn for såvel det generelle øst/vest-forhold som dansk erhvervsliv og beskæftigelse.

Begge fonde har dermed til formål at hjælpe modtagerlandene gennem støtte til danske investeringer. IØ skal gradvist udfases frem til 2012, hvorefter fonden helt vil stoppe for nyinvesteringer. Resultater vedrørende undersøgelsen af IØ er derfor kun medtaget i begrænset omfang.

12. IFU er oprindeligt etableret ved kaffeafgifter på 287 mio. kr., der indbetalles i en årrække fra 1967, og har derudover fået tilført kapital over finansloven i 1977-1979 på i alt 13,6 mio. kr. I perioden 1996-2000 blev der tilført yderligere 750 mio. kr. fra bistandsrammen. Disse midler skulle primært anvendes i de fattigere udviklingslande, herunder især afrikanske lande. IFU's egenkapital var ultimo 2005 på 1,6 mia. kr.

IØ er oprindeligt etableret ved kapitalindskud på 1,9 mia. kr., der er indbetalt i perioden 1990-2000. Beløbet omfatter et indskud på 480 mio. kr. til miljøforbedrende investeringer i østlandene. Egenkapitalen i IØ udgjorde i 2005 1,7 mia. kr.

Der blev i 2004 foretaget en reduktion i fondenes kapitalgrundlag på henholdsvis 750 mio. kr. for IFU og 650 mio. kr. for IØ. Ifølge finanslovene for 2006 og 2007 skal der i perioden 2006-2009 overføres yderligere 900 mio. kr. fra IØ til staten. Overførslen skyldes, at IØ fremover kun skal gennemføre projekter i Rusland, Ukraine og Belarus.

13. Fondene ledes af en fælles bestyrelse, der udpeges af ministrene. Bestyrelsen består af op til 10 repræsentanter fra staten, dansk erhvervsliv, den finansielle sektor og dansk fagbevægelse. Fondene er adskilte økonomiske enheder, der har et administrativt fællesskab, og som har personsammenfald med hensyn til bestyrelse og direktør. Udgifterne til fondenes administration finansieres af fondenes midler.

Fondene kan indskyde aktiekapital i lokale virksomheder og yde lån og garantier til investeringer samt bidrage med knowhow mv. Fondenes årsrapporter revideres af Rigsre-

visionen i samarbejde med en statsautoriseret revisor, der udpeges af ministeren efter indstilling fra bestyrelsen.

Samarbejdet mellem den statsautoriserede revisor og Rigsrevisionen er reguleret i en aftale om intern revision i henhold til rigsrevisorlovens § 9, stk. 2.

14. IFU har siden 1967 etableret i alt 547 projekter, og IFU er ultimo 2005 involveret i 200 projekter fordelt på 49 lande, heraf 20 afrikanske lande og 13 lande i Asien. I flere lande er der kun 1-3 projekter, mens der i Kina og Indien er henholdsvis 23 og 25 projekter, hvori IFU har lån eller aktiekapital. IØ har siden 1989 deltaget i 400 projekter og er ultimo 2005 involveret i 151.

B. Formål, afgrænsning og metode

15. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om fondene fremmer erhvervsudvikling i udviklingslande og østlande i samarbejde med dansk erhvervsliv ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har fondene etableret konkrete projekter, der fremmer den erhvervmæssige udvikling i modtagerlandene?
- Er rammerne for fondene hensigtsmæssige?
- Er Udenrigsministeriets tilsyn tilfredsstillende?

16. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet. Ministeriet har indhentet IFU's og IØ's bemærkninger til udkastet og har indarbejdet disse i ministeriets svar. Udenrigsministeriets bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

17. Rigsrevisionen har gennemgået og analyseret fondenes projektdokumenter, herunder kontrakter, statusrapporter og vurderinger af projekterne. Fondenes projektdatabase, retningslinjer for projektstyring og de seneste års referater af fondenes bestyrelsesmøder er også gennemgået.

Rigsrevisionen har gennemgået sager i Udenrigsministeriet og på udvalgte repræsentationer. Tillige er der brevvekslet og holdt møder med Udenrigsministeriet, repræsentationerne og de 2 bestyrelsesrepræsentanter fra Udenrigsministeriet. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået materiale forelagt Folketinget.

Rigsrevisionens undersøgelse bygger også på en stedlig gennemgang af 24 udvalgte projekter, hvor der både er foretaget interviews af de danske og de lokale partnere. Udvalgelsen af projekterne er sket under hensyn til ønsket om at sikre en bred geografisk dækning og en dækning af flest mulige projekter på kort tid. Undersøgelsen af IFU omfatter 19 projekter i Vietnam, Ghana, Togo og Benin, mens undersøgelsen af IØ omfatter 5 projekter i Rusland.

III. Fondenes betydning for den erhvervs-mæssige udvikling i modtagerlandene

Rigsrevisionens bemærkninger

Fundene har i samarbejde med dansk erhvervsliv etableret konkrete projekter, der fremmer den erhvervsmæssige udvikling i modtagerlandene.

Denne vurdering er baseret på:

- Fondenes investeringer er styret af ønsker fra private virksomheder, og fundene har især medvirket ved etablering af større og sikre projekter med høje positive afkast. Det gennemsnitlige afkast af investeringerne i Afrika har været negativt, og det kræver dermed større risikovillighed fra IFU's side at investere i Afrika.
- Fundene arbejder især med de økonomiske aspekter og har fastlagt mål for afkast for projekterne. IFU har været i stand til at oparbejde en betydelig egenkapital.
- IFU har etableret en lang række levedygtige projekter, der fremmer den erhvervsmæssige udvikling i modtagerlandene. Projekterne har skabt positive resultater som fx overførsel af ny teknologi, men Rigsrevisionen finder, at IFU i højere grad bør fremme overførsel af ledelsesmæssige kompetencer til sikring af projektets levedygtighed.
- Fundene har især anvendt den beskæftigelsesmæssige effekt som et prioriteringskriterium. IFU har fra 2005 systematisk inddraget andre væsentlige udviklingsmæssige effekter som teknologi- og videnoverførsel i en nyere model til måling af effekter. Det er derfor først muligt at opgøre projekternes samlede succes/udviklingseffekter med denne model om nogle år.

- Fondene har ikke udarbejdet en overordnet strategi, der samler op på de mange særlige planer for fx indsatsen over for små og mellemstore virksomheder, forretningsetik og Afrika-investeringer. Rigsrevisionen finder, at en strategi vil kunne understøtte, at IFU bidrager effektivt til den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene i overensstemmelse med dansk udviklingspolitik om fattigdomsbekæmpelse. Udenrigsministeriet er enig heri.

A. Fondenes indtjening fra projekter

18. Rigsrevisionen har undersøgt, om fondene skaber indtjening ved de etablerede projekter.

19. IFU og IØ fastsatte i 2003 et mindstemål for afkast på 2 % af de investerede midler, hertil kommer 2 % i administrationsomkostninger. For IØ var mindstemålet for afkast tidligere sat til 4 %. Krav vedrørende afkast kan ikke umiddelbart sammenholdes med størrelsen af forrentningen af egenkapitalen, men kravene er medvirkende til at opretholde egenkapitalen.

IFU's og IØ's årsrapporter for 2005 indeholder en lang række opgørelser af driftsøkonomisk karakter. Det samlede afkast for IFU for afsluttede projekter er 4,6 %. Årsrapporten viser et afkast på 10,6 % i Asien og 4,6 % i Latinamerika, mens investeringerne i Afrika har givet et tab på 5,3 %. IFU har dermed stort afkast af investeringer i Asien, men taber penge ved investeringer i Afrika. Det samlede afkast for IØ for afsluttede projekter er 4,7 %, men afkastet fra investeringerne i Bulgarien og Rumænien har været negativt.

Tilsvarende viser IFU's årsrapport for 2005, at virksomheder med mange ansatte giver de største positive afkast. Tilsvarende oplysninger fremgår ikke af årsrapporten for 2006.

20. IFU har på anmodning fra Rigsrevisionen udarbejdet følgende oversigt over investeringernes fordeling på kontinenter. **Tabel 1** viser IFU's investeringer i procent fordelt i 5-årige intervaller, inkl. supplerende investeringer.

Tabel 1. IFU's procentvise fordeling af (nye samt supplerende) investeringer på beløb

| | 1981-1985 | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006 |
|-------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| | ----- % ----- | | | | | |
| Afrika | 49,1 | 35,8 | 10,5 | 35,5 | 25,1 | 48,1 |
| Asien | 18,8 | 41,4 | 62,5 | 40,6 | 61,1 | 26,8 |
| Europa..... | 3,8 | 7,2 | 2,0 | 0,1 | 3,4 | 8,7 |
| Latinamerika..... | 28,3 | 15,6 | 25,0 | 23,8 | 10,4 | 16,4 |
| I alt | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabel 1 viser, at IFU efter kapitalindsuddet i 1996 har etableret 35,5 % af projekterne i Afrika. IFU har således etableret relativt flere projekter i Afrika set i forhold til den umiddelbart forudgående 5-års-periode, men ikke yderligere set i forhold til tidligere perioder. I den efterfølgende 5-års-periode er investeringsomfanget atter faldet i Afrika. I 2006 udgjorde investeringerne i Afrika knap 50 %.

21. IFU's regnskabsresultat i perioden 2001-2006 fremgår af **tabel 2**.

Tabel 2. IFU's regnskabsresultater i perioden 2001-2006, årets priser

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nettoindkomst, mio. kr. | 20 | 19 | 97 | 31 | 154 | 425 |
| Egenkapital, mio. kr..... | 2.008 | 2.027 | 2.124 | 1.404 | 1.559 | 1.983 |
| Samlede aktiver, mio. kr..... | 2.056 | 2.066 | 2.193 | 1.436 | 1.588 | 2.015 |
| Forrentning af egenkapitalen, % | 1,0 | 0,9 | 4,7 | 1,7 | 10,4 | 24,0 |
| Årets investeringer, mio. kr. | 352 | 359 | 537 | 444 | 364 | 498 |

Tabel 2 viser, at egenkapitalen steg indtil 2003, mens egenkapitalen faldt i 2004 med 720 mio. kr., især som følge af, at staten trak 750 mio. kr. ud af IFU. Det fremgår af regnskabet for 2006, at egenkapitalen er vokset til knap 2 mia. kr. IFU har dermed været i stand til at oparbejde en betydelig egenkapital, selv om staten i 2004 trak kapital ud af fonden.

22. Rigsrevisionen har gennemgået bilag til årsrapporterne for 2005 med henblik på at belyse varigheden af fondenes engagementer. **Tabel 3** viser varigheden i år for henholdsvis aktive og afsluttede projekter i udvalgte lande.

Tabel 3. Projekternes varighed

| | Aktive projekter | | | Afsluttede projekter | | |
|---------------|-------------------|---------|------------|----------------------|---------|------------|
| | Under 5 år | 5-10 år | Over 10 år | Under 5 år | 5-10 år | Over 10 år |
| | ----- Antal ----- | | | ----- Antal ----- | | |
| Rusland | 14 | 4 | 1 | 10 | 9 | 2 |
| Vietnam | 9 | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 |
| Ghana..... | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 0 |

Det fremgår af tabel 3, at fondene er eller har været involveret i 7 projekter i over 10 år. Det drejer sig især om projekter med meget store velkonsoliderede danske virksomheder, hvor der gennem flere år har været overskud.

Fondene har ikke nærmere defineret, hvornår fondene skal trække sig ud af et projekt. Ifølge fondenes egne retningslinjer afhænger det af, hvornår projektet er forsvarligt etableret, og hvor IFU's deltagelse ikke længere er nødvendig, eller når IFU er sikret et acceptabelt overskud ved salg af deres aktier i projektet. Fondene har forklaret, at nogle projekter strækker sig over mange år, fx på grund af opstartsvanskeligheder, eller fordi de har været nødlidende, og at fondene ikke vil trække sig ud, før problemerne er løst. Der kan også være tale om, at fondene trods en ihærdig indsats ikke har mulighed for at afhænde sit indskud, enten fordi aktierne er uomsættelige, eller projektselskabet er under likvidation.

Rigsrevisionen finder, at nogle af de længerevarende projekter ikke har de problemer, som IFU beskriver, hvorfor fonden burde have trukket sig ud på et tidligere tidspunkt. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør bestyrelsen derfor overveje, om et engagement skal ophøre efter et mindre åremål, så de frigivne midler kan bruges til at fremme nye danske investeringer i udviklingslandene.

23. Fondene arbejder især med de økonomiske aspekter og har fastlagt mål for afkast for projekterne. IFU har været i stand til at oparbejde en betydelig egenkapital. Fondenes investeringer er styret af ønsker fra private virksomheder, og fondene har især medvirket ved etablering af større og sikre projekter med høje positive afkast. Det gennemsnitlige afkast af investeringerne i Afrika har været negativt, og det kræver dermed større risikovillighed fra IFU's side at investere i Afrika.

B. Projekternes effekter

24. IFU har udarbejdet en 30-års-rapport for perioden 1968-1997 og IØ en 10-års-rapport for perioden 1990-1999. Efter Rigsrevisionens vurdering indeholder disse rapporter primært analyser af driftsøkonomisk karakter, mens udviklingseffekter i mindre grad analyseres heri. Der forekommer analyser af beskæftigelseseffekt samt af fondenes arbejde med at sikre mere positive effekter omkring etik, miljø og menneskerettigheder.

Fondene har oplyst, at forskere fra Copenhagen Business School i henholdsvis 2002/2003 og i 2005/2006 har foretaget review af de 2 fondes aktiviteter. Den første analyse byggede navnlig på oplysninger fra fondenes projektdokumenter, dvs. ex ante, mens der i den anden blev indhentet data til analysen ved hjælp af interviews samt spørgeskemaer udsendt til et større antal danske partnere og projektselskaber. Analyserne beskriver projekternes effekter i værtslandene og herhjemme og er omtalt i årsrapporterne. Efter Rigsrevisionens vurdering indeholder disse rapporter overvejelser, som IFU med fordel kan anvende i forbindelse med opfølgning på udviklingseffekter.

25. IFU's årsrapport viser, at der med udgangen af 2005 er etableret 547 projekter, og at fonden har trukket sig ud af i alt 347 projekter. IØ's årsrapport fra 2005 viser, at der med udgangen af 2005 er etableret 400 projekter, og at fonden har trukket sig ud af 249 projekter.

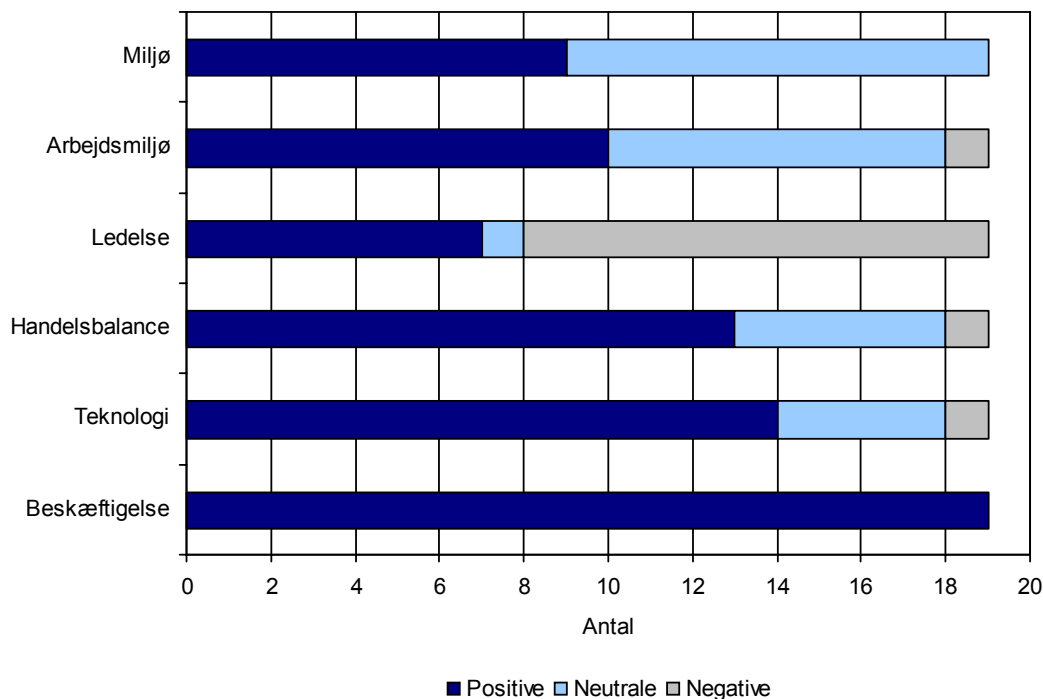
Årsrapporterne fastslår, at projekternes succes og profitabilitet bedst analyseres i langsigtet perspektiv. Årsrapporterne indeholder derfor en analyse af igangværende projekters overlevelsesgrad i form af en projektdødelighedsoversigt. IFU har opgjort, at 80 % af IFU's projekter stadig er aktive efter 14 år, og at 80 % af IØ's projekter stadig er aktive efter 12 år. For IFU's vedkommende stopper 7 % af projekterne, inden der er gået 12 måneder fra projektopstart, og for IØ's vedkommende stopper 8 % af projekterne.

26. Rigsrevisionen har for 19 konkrete IFU-projekter foretaget en vurdering af projekternes resultater. Vurderingerne bygger i videst muligt omfang på Rigsrevisionens egne besigtigelser af projekterne samt interviews af projektejerne i Danmark og lokalt i de enkelte lande. Vurderingen angår teknologi, påvirkning af modtagerlandenes handelsbalance,

anvendelse af ledelseskompetencer i modtagerlandet, betydning for arbejdsmiljø og miljø. Rigsrevisionen bemærker, at resultatet bygger på et mindre antal projekter set i forhold til de større undersøgelser, der er nævnt først i dette afsnit.

Rigsrevisionens vurdering af de udvalgte projekters resultater er vist i **figur 1**.

Figur 1. Effekter af udvalgte IFU-projekter



Figur 1 viser samlet set, at projekterne indebærer en lang række positive effekter.

27. Figur 1 viser videre, at 14 ud af 19 projekter har en positiv effekt på teknologiområdet. Teknologi er vurderet positivt, hvis projektet har introduceret teknologi, som kan effektivisere produktionen, og negativt, hvis tilbagestående teknologi i relation til lokale forhold benyttes. Er der tale om, at IFU bidrager til udvidelser af eksisterende virksomheder, som allerede besidder moderne teknologi, er projekternes resultater vurderet som neutrale.

28. Omtrent halvdelen af projekterne har haft positiv effekt for landets handelsbalance. Såfremt et projekt medvirker til at forøge landets eksport eller formindske importen, bliver

dette vurderet positivt. Det skyldes fx, at projektet forbedrer landets infrastruktur, så det bliver lettere at eksportere varer. Etablering af fabrikker, som ikke erstatter et produkt, men tilføjer landet et nyt produkt, er ikke medregnet som en positiv effekt.

29. Udviklingsmæssigt er der ved indsættelse af danske ledere en potentiel mulighed for at overføre viden om ledelsesmæssige forhold. På den anden side er der en risiko for, at projekter på lang sigt ikke vil kunne fungere uden dansk ledelse, fordi der ikke findes lokalt ansatte med ledelsesmæssige kvalifikationer, som vil kunne overtage funktionen. Ledelse er vurderet positivt, hvis der i projektet er ansat lokale medarbejdere i væsentlige ledelsesmæssige positioner, fordi der herved er større chance for, at projektet overlever på lang sigt.

Undersøgelsen viste, at ledelsen i 11 ud af 19 projekter var udenlandsk, overvejende dansk. Rigsrevisionen har set flere eksempler på, at ledelsen har været uændret gennem hele projektets levetid, mens andre projekter har haft væsentlige problemer, efter at den danske ledelse er gået ud af projektet. Det er et formelt krav i lande som Vietnam, at lokale partnere er ansvarlige for projekterne, uden at de dog optræder som daglige ledere af projekterne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at overførsel af ledelsesmæssige kompetencer er nødvendig for at sikre projektets levedygtighed.

30. Undersøgelsen omfatter også arbejdsmiljø. Såfremt et projekt tilgodeser medarbejderne, så de får mindre tungt arbejde eller større beskyttelse mod støv og støj, bliver arbejdsmiljø vurderet positivt. Undersøgelsen viste, at ét projekt af de udvalgte medførte negative resultater vedrørende arbejdsmiljø, fordi de ergonomiske forhold på den lokale it-arbejdsplads var af lavere standard. Herudover skabte 10 projekter positive resultater, og 8 projekter var neutrale.

31. Et projekt er vurderet negativt, hvis projektet samlet set stiller landet miljømæssigt dårligere end udgangspunktet, uanset om projektet tilvejebringer andre positive effekter. Undersøgelsen viste, at der ikke var projekter med negativt resultat for miljøet. IFU's første miljøpolitik blev vedtaget af bestyrelsen i 1996. Fondene har i 2005 efter sagen om opbevaring af gylle på svinebrugene i Østeuropa revideret mil-

jøpolitikken, så projekterne skal leve op til lokale miljøstandarder og på kritiske områder herefter også til danske miljøstandarder. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at fondene har opstillet en politik, som skal sikre, at projekterne ikke indebærer væsentlige negative miljømæssige effekter.

32. Rigsrevisionen konstaterede ved besigtigelsen af projekterne, at alle projekter skaber positive resultater, hvad angår beskæftigelse, der dog ofte var vanskelig at kvantificere entydigt. Det skyldes, at projekter kan skifte karakter over de ofte lange forløb. Et projekt kan være startet arbejdsintensivt og bliver efter nogle år udviklet, så produktionsprocessen er automatiseret, og der spares arbejdskraft. Projektet kan også være etableret under Udenrigsministeriets Privatsektorprogram, hvorfor IFU's deltagelse isoleret set ikke medfører en merbeskæftigelse.

33. IFU og IØ har for sin samlede projektportefølje tillagt den forventede beskæftigelse vægt, når projekterne blev fremlagt til godkendelse for bestyrelsen. IFU og IØ har siden 1990 rapporteret om forventede beskæftigelsestal for projekter i årsrapporterne. IFU og IØ har i 2005 også rapporteret om faktiske beskæftigelsestal for de projekter, der har været aktive i hele kalenderåret.

34. Antal beskæftigede i IFU-projekterne udgjorde ultimo 2005 43.310 mod et forventet antal beskæftigede på 47.558. For IØ-projekter lå beskæftigelsen i 2005 over det forventede antal. IFU har anført, at der i årsrapporten ikke er bragt oplysninger om den aktuelle beskæftigelse for nyetablerede projekter, men kun de projekter, der er aktive i et helt kalenderår. IFU finder derfor, at tallet for den aktuelle beskæftigelse ikke er umiddelbart sammenligneligt med tallet for den forventede beskæftigelse i det enkelte år. IFU har endvidere anført, at den aktuelle beskæftigelse erfaringsmæssigt svinger meget over tiden.

35. IFU's og IØ's bestyrelse beslutter, hvorvidt fondene skal indtræde i projekter på baggrund af projektvurderinger. Disse bygger på et prioriteringsværktøj – ”Project Appraisal and Improvement Report” (PAIR). Heri beskrives den forventede beskæftigelse samt projektets forventede udvik-

lingseffekter. Udviklingseffekterne er dog ikke vurderet systematisk og ensartet på tværs af projekterne gennem projekternes livsforløb. Det er derfor ikke muligt at sammenholde de forventede udviklingseffekter med de realiserede. IFU har fremhævet, at fonden i hele sin levetid har haft for øje, at projekterne skulle medvirke til at fremme den erhvervsmæssige udvikling i værtslandene, og at alle projektevalueringer (PAIR) indeholder vurderinger af de udviklingsmæssige effekter af det enkelte projekt.

36. Projektevalueringerne indeholder en ramme til beskrivelse af projekternes egenskaber vedrørende:

- udvikling (antal ansatte, ændring af handelsbalancen mv.)
- partnernobilisering (størrelsen af virksomhedens medfinansiering)
- bæredygtighed (størrelsen af projektets fremtidige overskud mv.)
- fondens profit (forrentningen af aktiekapital og lån).

Der er her tale om en ex ante-model, der dermed ikke giver mulighed for en faktisk måling af projekternes effekter på længere sigt.

37. Ud over prioriteringsværktøjet udarbejder fondene løbende en status for hvert enkelt projekt i form af en statusrapport. Denne indeholder kun sjældent oplysninger om effekter. Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at oplysningerne om beskæftigelse var opgjort på forskellige tidspunkter, og at det derfor ikke er muligt at udarbejde ensartede og valide analyser af beskæftigelseseffekten.

38. Når fondene trækker sig ud af projekterne, udarbejder fondene endvidere en Final Evaluation Report (FER), hvor de opnåede effekter beskrives, herunder de udviklingsmæssige effekter i form af bl.a. realiseret beskæftigelse samt de opnåede resultater i relation til spørgsmål om miljø og menneskerettigheder mv. Alle FER forelægges fondenes bestyrelse.

Rigsrevisionen finder det positivt, at fondene har styringsprocesser for alle faser i de enkelte projekter.

39. Fondene har i 2005 udarbejdet en politik for virksomhedernes sociale ansvar (Corporate Social Responsibility, CSR), som virksomhederne skal overholde. Formålet er at sikre, at områder som menneskerettigheder, miljø, arbejdsmiljø og antikorruption bliver varetaget på en etisk forsvarlig måde i alle de aktiviteter, som fondene er involveret i.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at fondene medvirker til, at virksomhederne påtager sig et socialt ansvar for derigennem at sikre, at projekterne ikke indebærer utilsigtede negative effekter. Besigtigelsen af projekterne viste, at der endnu ingen rapportering var i forhold til CSR-politikken, men projekter, der er oprettet før 2006, drives som udgangspunkt efter den tidligere miljøpolitik samt retningslinjer for "Code of Conduct". Fondene indhenter årligt vurderinger af politikkerne, for at sikre at politikkerne efterleves. Rigsrevisionen finder disse initiativer hensigtsmæssige.

40. Fondene har i 2005 i samarbejde med Danida udviklet et nyt system, Diamanten, hvor økonomiske og ikke-økonomiske succeskriterier vægtes sammen til en samlet succesindikator. Oplysningerne indgår som en væsentlig del af projektvurderingen PAIR. Diamanten tjener til at beskrive projektets udviklingseffekt, bæredygtighed og profitabilitet samt fondens additionalitet og administrative effektivitet. Modellen er anvendt for nye projekter siden 2006. Modellen er illustreret nedenfor.

| Effektmål/succeskriterier | Vægt |
|--|-------------|
| 1. Udviklingseffekter | 50 % |
| Additionalitet af investeringen for hjemlandet | |
| Beskæftigelseeffekt | |
| Overførsel af viden | |
| CSR-spørgsmål | |
| 2. Fondens additionalitet | 20 % |
| Mobilisering af kapital | |
| Additionalitet af fondens deltagelse | |
| 3. Projektets bæredygtighed og profitabilitet | 20 % |
| Profitabilitet målt ud fra projektvirksomhedernes budget og regnskab | |
| Overlevelse og bæredygtighed | |
| Ledelseskvalitet og kompetencer | |
| 4. Produktivitet og effektivitet i fondenes aktiviteter | 10 % |
| Profitabilitet | |
| Effektiv likviditets- og omkostningsstyring | |
| Investeringsomfang, sammensætning og varighed | |

Udviklingseffekter er dækket af målene under pkt. 1, mens fondenes egen succes bliver dækket af målene under pkt. 2 og 4. Pkt. 3 skal vise projekternes bæredygtighed og afkast. Systemet gør det muligt at sammenligne projekterne og angive de overordnede og specifikke målsætninger for de enkelte projekter.

41. IFU har etableret en lang række levedygtige projekter, der fremmer den erhvervsmæssige udvikling i modtagerlandene. Projekterne har skabt positive resultater som fx overførsel af ny teknologi, men Rigsrevisionen finder, at IFU i højere grad bør fremme overførsel af ledelsesmæssige kompetencer til sikring af projektets levedygtighed.

Fondene har især anvendt den beskæftigelsesmæssige effekt som et prioriteringskriterium. IFU har fra 2005 systematisk inddraget andre væsentlige udviklingsmæssige effekter som teknologi- og vidеноverførsel i en nyere model til måling af effekter. Det er derfor først muligt at opgøre projekternes samlede succes/udviklingseffekter med denne model om nogle år.

C. Fondenes strategier

42. Rigsrevisionen har vurderet, om fondene har udarbejdet en dækkende strategi.

43. Fondenes investeringsstrategier er fastsat i en 5-års-plan. Den senest udarbejdede plan er fra 2003 og omfatter perioden 2004-2007. Planen indeholder en prioritering af følgende 5 elementer:

- deltagelse i mere bæredygtige projekter
- forøgelse af forrentningen af den kapital, IFU investerer – herunder styrke exitbetingelser og afkortede lånetider
- begrænsning af investeringer i de enkelte projekter
- udnyttelse og samarbejde med andre finansieringsinstitutter
- uddannelse af medarbejderne.

44. Efter fondenes plan skal der være et øget fokus på støtte til investeringer i lavindkomstlande, særligt i Afrika. IFU vil tillige vælge projekter, som overfører viden og forbed-

rer miljøforholdene. Det fremgår af planen, at der i perioden skal gennemføres et uændret antal nye projekter i både Afrika og i Latinamerika. Derimod vil antallet af nye projekter stige i Asien (Indien, Kina og Vietnam mfl.). Fonden forventer en samlet investering på 1.532 mio. kr. i perioden 2004-2007, heraf vil størstedelen blive gennemført i Asien (Kina). Afrikas andel skal ifølge planen udgøre godt 20 %. Fondene har oplyst, at investeringerne er styret af ønsker fra private virksomheder og har derfor medvirket i mange større og sikre projekter.

45. IFU har oplyst, at planerne hverken kan eller skal bruges som styringssystem i forhold til de specifikke aktiviteter i de kommende år. I stedet styres indsatsen ud fra de årligt udarbejdede budgetter. Fonden har tillige årligt udarbejdet en forretningsplan. Disse planer indeholder bl.a. oplysninger om antal projekter fordelt på kontinenter, forventet overskud mv. IFU har dermed ikke en samlet langsigtet strategi for sin forvaltning. Det finder Rigsrevisionen mindre hensigtsmæssigt.

46. På baggrund af udviklingsministerens udmelding i 2005 om, at IFU skal koncentrere indsatsen mod de fattigere lande, særligt i Afrika, udarbejdede fonden en særlig strategi herfor. Denne omfatter bl.a. en koordinering med aktiviteterne i Business-to-Business-programmet (B2B), samarbejde med internationale organisationer, etablering af nye rådgivningsenheder mv.

47. Rigsrevisionen konstaterer, at bestyrelsen 2 gange årligt får forelagt oplysninger om de aktiviteter, der er gennemført, og om de aktiviteter, som forventes gennemført i den kommende periode. Oplysninger omfatter både antallet af projekter og afholdte investeringsudgifter. Ud over disse oplysninger modtager bestyrelsen forskellige rapporter, som belyser den økonomiske udvikling i projekterne. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne bestyrelsen forbedre opfølgningen ved at gennemgå oplysninger om opfyldelse af de udviklingsmæssige mål.

48. Strategien for IFU for perioden 2004-2007 indeholder et særligt afsnit om promotion, som har det sigte, at fonden deltager i flere projekter med egnede danske virksomheder.

Fonden oplyser, at der er gennemført 98 besøg hos danske virksomheder, der har en omsætning på over 50 mio. kr. På nuværende tidspunkt er der indgået 10 projektaftaler med de besøgte virksomheder, og yderligere 3 virksomheder har fået en positiv udtalelse. Dette er i overensstemmelse med fondens forventninger.

Generelt har initiativerne medvirket til at udbrede kendskabet til IFU, herunder særligt om hvorledes IFU kan bistå virksomhederne og videregive erfaringer fra investeringer i de pågældende lande.

49. Fondene har ikke udarbejdet en overordnet strategi, der samler op på de mange særlige planer for fx indsatsen over for små og mellemstore virksomheder, forretningsetik og Afrika-investeringer. Rigsrevisionen finder, at en strategi vil kunne understøtte, at IFU bidrager effektivt til den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene i overensstemmelse med dansk udviklingspolitik om fattigdomsbekæmpelse. Udenrigsministeriet er enig heri. Endvidere finder Rigsrevisionen, at planerne bør konkretiseres, så det er muligt at måle, hvorvidt disse faktisk realiseres.

IV. Rammerne for fondene

Rigsrevisionens bemærkninger

Rammerne for fondene er hensigtsmæssige.

Denne vurdering er baseret på:

- Rammerne gør, at fondene er et velegnet instrument til at gennemføre erhvervsmæssig udvikling i udviklingslande, bl.a. fordi fondene kan agere relativt frit i forhold til virksomhederne og er i besiddelse af de nødvendige kompetencer, såsom indsigt i finansiering, virksomhedsdrift mv.
- Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet er i færd med at revurdere det forhold, at investeringer kun kan ske sammen med danske virksomheder.

50. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, om rammerne for fondene er hensigtsmæssige. Det er sket ved at undersøge, om fondene er et velegnet instrument til at fremme erhvervsmæssige projekter i udviklingslande i samarbejde med dansk erhvervsliv, om rammerne er i overensstemmel-

se med internationale erklæringer, og om fondskonstruktionen sikrer tilstrækkelig beskyttelse af fondenes formuer.

51. Formålet med fondene er at fremme erhvervsmæssig udvikling i udviklingslandene i samarbejde med dansk erhvervsliv. IFU indeholder efter Rigsrevisionens opfattelse 3 egenskaber, som kan bidrage til, at dette mål opnås:

- Med fondsdannelsen etableres et armslængdeprincip, der fører til, at virksomhederne opfatter samvirket som et forretningsmæssigt anliggende. Forholdet er videre understreget ved, at fondene er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.
- Med fondsdannelsen etableres der et miljø, hvor særlige kompetencer har bedre muligheder for at blive opdyrket i forhold til et ministerium. De kompetencer, der stilles til rådighed for virksomhederne, vedrører indsigt i virksomhedsdrift, finansieringsforhold mv.
- Med fondsdannelsen bliver der tilvejebragt et finansieringsinstitut, som gør det muligt at stille risikovillig kapital til rådighed for danske virksomheder, der investerer i udviklingslande, hvor der ofte ikke findes et velfungerende marked for finansiering.

52. Rigsrevisionen har interviewet en række investorer i de projekter, hvor der efterfølgende er aflagt besøg. Investorerne fandt, at fondenes medvirken giver en slags blåstempling af aktiviteten samt en beskyttelse opnået ved, at staten/fondene deltager i projektet. Investorerne og virksomhederne finder endvidere, at fondenes viden om erhvervsforhold er meget betydelig. Den statslige medvirken blev påskønnet, men enkelte fremhævede, at der var mange krav til dokumentation og rapportering. Finansieringsmulighederne er ikke højt prioriteret af andre investorer. Enkelte investorer fandt dog, at fondene ikke var tilstrækkeligt risikovillige.

Rigsrevisionen konstaterer, at investorernes opfattelse af fondenes virke overvejende er positiv. Virksomhederne finder, at fondenes viden om erhvervsforhold er meget væsentlig for virksomhedernes beslutning om investering. Rigsrevisionen finder, at de særlige egenskaber, som lovgiver forventede, er til stede.

53. Det fremgår af loven, at IFU skal fremme investeringer i udviklingslandene i samvirke med dansk erhvervsliv. Udgangspunktet er derfor, at danske virksomheder skal deltage direkte i investeringerne. En ændring af dette forhold vil muligvis indebære, at der skal foretages en ændring i loven.

Europa-Kommissionen foreslog i 2002, at medlemsstaterne forpligter sig til at afbinde bistanden, og at der systematisk indføres kontraktklausuler i de instrumenter, som bistanden kanaliseres igennem. Hensigtserklæringen om afbindingen blev vedtaget i marts 2001 inden for rammerne af OECD/DAC.

Fondene har anført, at en afbinding vil betyde, at retningslinjerne for fondenes aktiviteter vil blive bragt i overensstemmelse med de tilsvarende retningslinjer for de fleste investeringsfonde i Europa. Fondene har oplyst, at i de tilsvarende europæiske institutioner er der fuldt bindingskrav for 4 institutioner, ingen for 8 institutioner, mens de resterende 3 har krav om nationale interesser.

Fondene har vurderet, at en afbinding vil åbne op for en række investeringsmuligheder, som ikke findes i dag, og at det vil forbedre muligheden for at udvide IFU's investeringsaktiviteter i fx Afrika. Der kunne være tale om finansiering direkte til virksomheder, der allerede er etableret, men også om indirekte investeringer via banker, fonde o.l.

Rigsrevisionen har gennemgået projektporteføljen og finder, at fondene ved etableringen af nye projekter sikrer, at danske virksomheder indgår i projektet. Ejerskifte kan indebære, at IFU senere samarbejder med en udenlandsk virksomhed. Fondene har forelagt Kammeradvokaten en række tilfælde, hvor fondene dels var i tvivl om, hvorvidt kravet om en dansk partner var opfyldt, dels var i tvivl om afgrænsningen af begrebet som sådan. Kammeradvokaten har herefter meddelt, hvilke tilfælde der lå inden for lovens grænser.

54. Udenrigsministeriet iværksatte i 2002 en evaluering af IFU's administration. Evalueringen anbefalede en afbinding fra danske virksomheder. Udenrigsministeriet udtalte efterfølgende, at Danida ikke er enig i, at IFU bør ændre sit hovedsigte, som er at deltage i investeringer i udviklingslandene sammen med danske virksomheder. En afbinding vil kræve en lovændring, og Danida finder ikke, at der umiddelbart er behov herfor. Danida hæftede sig endvidere ved,

at evalueringen på den anden side ikke fandt, at afbindingen ville have den store betydning i praksis.

Udenrigsministeriet har meddelt, at set fra ministeriets side er spørgsmålet om deltagelse af danske virksomheder ikke afgørende. Det er derimod væsentligt, at IFU skal kunne virke optimalt i forhold til at fremme bæredygtige investeringer i de fattige lande. Ministeriet tog i 2006 spørgsmålet om afbinding til danske virksomheder op til drøftelse med IFU i forbindelse med overvejelser om udvikling af nye erhvervsinstrumenter.

55. Det fremgår af vedtægterne, at fondene alene hæfter med deres formue. Fondskonstruktionen er særligt valgt for at begrænse ansvaret til fondenes formue. Fondene har henvist til en udtalelse fra professor B. Gomard af 3. juni 1996 om risikoen for ansvarsgennembrud mod fondene og staten. Gomard konkluderede, at risikoen for ansvarsgennembrud er særligt ringe, hvis fondene kun investerer som mindretalsaktionær eller som långiver. Gomard fandt, at fondene burde optage en bestemmelse i vedtægten, hvorefter fondene alene hæfter med sin formue. En sådan bestemmelse blev indføjet i vedtægterne i 1998.

56. Fondene har normalt begrænset det økonomiske ansvar ved at indgå som aktionær i virksomhederne. Fondene hæfter dermed efter dansk ret alene med det oprindelige indskud i projektet. Andre retsregler kan dog finde anvendelse, hvis tvister mellem et projektselskab og et andet lands myndigheder skal afgøres.

Risikoen for ansvarsgennembrud er inddæmmet ved bestemmelser i fondenes vedtægter. Dette er efter Rigsrevisionens opfattelse nok til at beskytte fondene og dermed staten mod erstatningskrav ud over den investerede kapital i et enkelt land.

57. Rigsrevisionen har konstateret, at IFU i 2006 har investeret i 2 nye regionale initiativer i Afrika. For så vidt angår "African Infrastructure Fund II" oplyser IFU, at der er indgået en aftale med et dansk privat firma og med Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD), hvorefter firmaet indskyder et symbolsk beløb på ½ mio. kr., IFU indskyder 10 mio. kr., og LD indskyder 25 mio. kr. i infrastrukturfonden. Kammeradvokaten har udtalt, at LD's betydelige investering vil

sikre IFU indflydelse i infrastrukturfondens bestyrelse og dermed adgang til at drage omsorg for, at også danske virksomheder får mulighed for deltagelse i projekter. IFU finder på denne baggrund, at deltagelse i infrastrukturfonden ligger inden for lovens rammer.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der med denne konstruktion ikke sikkerhed for, at Udenrigsministeriets krav til IFU's målsætninger, herunder om investeringer i fattigere lande, kan følges, ligesom omkostningerne til administration kan forøges, når flere organisationer bliver involveret.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er tale om et mindre beløb, og at både Udenrigsministeriet og IFU er opmærksomme på de nævnte risici.

58. Rammerne gør, at fondene er et velegnet instrument til at gennemføre erhvervsmæssig udvikling i udviklingslande, bl.a. fordi fondene kan agere relativt frit i forhold til virksomhederne og er i besiddelse af de nødvendige kompetencer, såsom indsigt i finansiering, virksomhedsdrift mv.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet er i færd med at revurdere det forhold, at investeringer kun kan ske sammen med danske virksomheder.

V. Udenrigsministeriets tilsyn

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har i 2006 taget en række initiativer til et mere tilfredsstillende tilsyn.

Denne vurdering er baseret på:

- Udenrigsministeriet bør udarbejde en plan for sit tilsyn og koordination, der sikrer, at Udenrigsministeriet får den nødvendige dokumentation for fondenes konkrete investeringer, så IFU bliver et effektivt instrument i bekæmpelsen af fattigdom. Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen og har i 2006 taget initiativ til en drøftelse med fondene om omfang af og tidsplan for fondenes rapportering.
- Udenrigsministeriet har i 2004 foretaget en evaluering af IFU's aktiviteter og målopfyldelse og har i 2006 med erhvervshandlingsplanen taget initiativ til et klarere grundlag for at koordinere IFU's aktiviteter med ministeriets øvrige erhvervstiltag på udviklingsområdet.

- Udenrigsministeriet har ikke sikret sig tilstrækkelige, konkrete informationer om fondenes investeringer. Udenrigsministeriet har i perioden 1996-2000 med Akt 382 26/6 1996 tilført IFU en kapital på 750 mio. kr. til brug for investeringer i fattigere lande. Kapitaltilførslen medførte merinvesteringer på 472 mio. kr., heraf alene 150 mio. kr. i nye projekter i de fattigere lande.
- Hensigten med aktstykket var, at IFU's aktiviteter i højere grad skulle drejes mod mere risikofyldte investeringer i fattigere lande. Dette skete imidlertid – med Udenrigsministeriets accept – kun i begrænset omfang.
- Udenrigsministeriet har i 2004 besluttet, at fonden fra 2006 kun kan investere i de fattigere lande. Ministeriet har meddelt IFU, hvilke lande der fremover kan investeres i, men har dog ikke fastlagt, hvordan ministeriet vil følge op på, om fonden implementerer fattigdomsorienteringen.

59. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriets tilsyn er tilfredsstillende. Et tilfredsstillende tilsyn indebærer, at Udenrigsministeriet

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

60. Udenrigsministeriets løbende tilsyn med fondene finder sted på 3 niveauer. Udenrigsministeren og udviklingsministeren har hver udpeget 2 repræsentanter, som deltager i alle fondenes møder og har et førstehåndskendskab til alle drøftelser og de konkrete beslutninger. Det andet niveau af tilsyn gennemføres ved, at bestyrelsesformanden aflægger en mundtlig og en skriftlig årsberetning til ministeren. Det tredje niveau består af møder mellem Udenrigsministeriets Erhvervskontor og fondenes ledelse.

Udenrigsministeriet har oplyst, at på møderne med ministeren, hvor Udenrigsministeriets bestyrelsesrepræsentanter også deltager, drøftes også specifikke forhold, fx effekten af overgrænsen for støtte til enkeltprojekter og konkrete

te enkeltsager. På møderne med Erhvervskontoret drøftes fx henstillinger, som ministeren tidligere har givet.

Udenrigsministeriet har videre oplyst, at ministeriet har ført tilsyn i form af en omfattende økonomisk analyse af fondene ved et privat revisionsfirma. Resultaterne heraf lå til grund for reduktionen af fondenes kapitalgrundlag.

61. I 1984 afgav et udvalg nedsat af regeringen en betænkning om statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene. Udvalgets konklusioner for så vidt angår IFU pegede bl.a. på, at fonden

- både kan og bør føre en mere risikovillig investeringspolitik
- bør arbejde videre med projekternes udviklingseffekter, som kan forbedres og systematiseres
- aktivt bør fremme erhvervsudviklingen i de fattigste lande
- bør påtage sig en større byrde i relation til små og mellemstore virksomheder.

Udenrigsministeriet blev således tidligt gjort opmærksom på en række forbedringsmuligheder, så IFU kunne blive et bedre redskab i udviklingen af de fattigere lande.

Udenrigsministeriet fik i 2003-2004 foretaget en evaluering og en metaevaluering af IFU. Evalueringerne pegede på, at der var behov for, at IFU fokuserede yderligere på investeringer i Afrika og øgede indsatsen for at få flere små og mellemstore danske virksomheder med i investeringerne.

62. Udenrigsministeriet har i 2006 udarbejdet en erhvervs-handlingsplan, der fokuserer på, at de forskellige erhvervsinstrumenter skal tænkes sammen for at øge effekten af den samlede indsats. Handlingsplanen peger bl.a. på, at der kan ske etablering af fælles forundersøgelser for IFU, B2B og Blandede Kreditter. Det fremgår også, at ministeriet ved etablering af B2B-projekter skal overveje, om de enkelte projekter har mulighed for at udvikle sig til et IFU-projekt. Ministeriet ønsker også at forenkle procedurerne for mindre projekter under Blandede Kreditter, så det bliver lettere at erhverve udstyr i forbindelse med fx IFU-projekter.

Rigsrevisionen har i forbindelse med besøg på Udenrigsministeriets repræsentationer undersøgt samarbejdet mellem ambassaderne og IFU. Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke har sikret udveksling af informationer mellem ambassaderne og fonden om, hvilke projekter der er planer for, og som kunne være relevante for den anden part.

63. Udenrigsministeriet har i handlingsplanen fra 2006 anført, at repræsentationerne på landeniveau skal udforme en samlet tilgang til erhvervsinstrumenterne. Udenrigsministeriet har oplyst, at der er opstillet målsætninger for koordinering og integrationen på repræsentationerne, og at det på repræsentationerne er B2B-medarbejderne, der koordinerer i forhold til IFU, fordi de kan sikre en synergi ved deres opsamling af viden.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Udenrigsministeriet har udarbejdet en erhvervshandlingsplan, så koordineringen mellem parterne gøres mere effektiv.

64. Udenrigsministeriet bør udarbejde en plan for sit tilsyn og koordination, der sikrer, at Udenrigsministeriet får den nødvendige dokumentation for fondenes konkrete investeringer, så IFU bliver et effektivt instrument i bekæmpelsen af fattigdom. Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen og har i 2006 taget initiativ til en drøftelse med fondene om omfang af og tidsplan for fondenes rapportering.

Udenrigsministeriet har i 2004 foretaget en evaluering af IFU's aktiviteter og målopfyldelse og har i 2006 med erhvervshandlingsplanen taget initiativ til et klarere grundlag for at koordinere IFU's aktiviteter med ministeriets øvrige erhvervstiltag på udviklingsområdet.

65. Folketingets Finansudvalg gav med Akt 382 26/6 1996 sin tilslutning til, at der blev stillet et samlet beløb på 750 mio. kr. til rådighed for IFU i perioden 1996-2000. Udenrigsministeriet fandt det afgørende, at IFU's aktivitetsniveau på omkring 30 nye projekter årligt blev fastholdt. Beløbet måtte dog ikke anvendes til projekter i Kina.

Det fremgik af Akt 382:

- Hensigten med kapitalindsuddet var at dreje IFU's aktiviteter mod mere risikofyldte investeringer i fattigere lande, herunder ikke mindst afrikanske lande.

- Det forventedes, at IFU fortsatte investeringsaktiviteterne på et uændret højt niveau efter udløbet af 5-års-perioden, men i en kortere tid som en følge af (eventuelle) tab, da investeringerne er mere risikable.
- Tilførsel af kapital fra ulandsrammen gjorde det naturligt, at der samtidig fra statens side blev lagt visse begrænsninger på, i hvilke lande IFU fremover kunne anvende den yderligere grundkapital. Der blev i den forbindelse fastlagt en særlig og lavere BNI-grænse på 2.316 USD (1996).

66. Rigsrevisionen har anmodet IFU om at udarbejde en oversigt over investeringerne for perioden 1991-2005 fordelt på 5-års-intervaller, baseret på indgåede aftaler. Fattigere lande er defineret svarende til den BNI-grænse, der blev fastlagt i 1996. Disse oplysninger fremgår ikke af årsrapporterne eller andet materiale. Resultatet er vist i **tabel 4**.

Tabel 4. IFU's investeringer

| | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 |
|---|----------------------|----------------|----------------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | |
| Fattigere lande, ekskl. Kina: | | | |
| Nye projekter..... | 463,0 | 613,1 | 751,6 |
| Supplerende investeringer | 87,4 | 409,3 | 283,0 |
| Investeringer i fattigere lande i alt..... | 550,4 | 1.022,4 | 1.034,6 |
| Andre investeringer | 515,1 | 611,7 | 958,8 |
| Investeringer i alt..... | 1.065,5 | 1.634,1 | 1.993,4 |

Det fremgår af tabel 4, at investeringerne i perioden forud for kapitaltilførslen på 750 mio. kr. udgjorde 550,4 mio. kr. i de fattigere lande, ekskl. Kina. Efter kapitaltilførslen steg investeringsomfanget til 1.022,4 mio. kr., svarende til en forøgelse på ca. 472 mio. kr. Supplerende investeringer, som er indskud i eksisterende projekter, udgjorde 409,3 mio. kr., hvilket var betydeligt over niveauet i den foregående periode. I perioden 2001-2005 steg investeringsomfanget til 1.034,6 mio. kr., svarende til en forøgelse på 484,2 mio. kr. i forhold til 1991-1995.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet ikke har sikret sig tilstrækkelige, konkrete informationer om fondenes investeringer. En kapitaltilførsel til IFU på 750 mio. kr. medførte merinvesteringer på 472 mio. kr., heraf 150

mio. kr. i nye projekter i de fattigere lande i perioden 1996-2000. IFU har således kun i mindre omfang investeret i nye projekter som forudsat.

67. Rigsrevisionen finder, at der med Akt 382 var en forventning om, at Udenrigsministeriet skulle sikre, at den kapital, som kom tilbage til fonden i forbindelse med salg af aktier mv., også blev anvendt i de fattigere lande.

Rigsrevisionen bemærker, at Udenrigsministeriet i brev af 28. juni 1996 meddelte IFU, at de skærpede krav for midlernes anvendelse alene gælder det år, hvor kapitalen tilføres og anvendes, og ikke omfatter de investeringer, der efterfølgende foretages af midler genindvundet ved salg af aktier mv. Den nye kapital indgik således i fondens almindelige kapital.

Udenrigsministeriet er ikke enig med Rigsrevisionen i fortolkningen af Akt 382. Udenrigsministeriet har oplyst, at IFU fra og med 2006 af ministeriet er blevet pålagt at foretage alle nyinvesteringer i lande omfattet af den særligt lave BNI-grænse, hvorfor der efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke synes at være behov for fornyet forelæggelse af sagen for Finansudvalget.

68. Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet har tilladt, at de skærpede krav ikke gjaldt de efterfølgende investeringer, hvilket har bevirket, at IFU ikke fortsatte investeringsaktiviteterne på et uændret højt niveau i de fattigere lande efter 2000 som anført i Akt 382.

69. Hensigten med aktstykket var, at IFU's aktiviteter i højere grad skulle drejes mod mere risikofyldte investeringer i fattigere lande. Dette skete imidlertid – med Udenrigsministeriets accept – kun i begrænset omfang.

Rigsrevisionen, den 15. maj 2007

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen