



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) 2004-2017

IFU blev etableret som Industrialiseringsfonden for Udviklingslande i 1967. De første 10 år kom pengene til fonden – i alt 287 mio. kr. – fra den danske stats toldindtægter på import af kaffe. Siden overtog staten finansieringen af IFU, der til og med 2016 i alt har modtaget 1,38 mia. kr. I samme periode har IFU opbygget en egenkapital på 3,3 mia. kr. og tilbagebetalt 1,25 mia. kr. til staten. Denne evaluering, der er gennemført af hollandske Carnegie Consult og danske Nordic Consulting Group, har til formål at vurdere, hvordan IFU gennem sine investeringer har bidraget til udvikling og erhvervsudvikling i udviklingslande, og om IFU er i stand til at spille den rolle, IFU er tiltænkt i Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

I årene fra 2002 til 2014 steg den samlede, globale udviklingsbistand med 50 pct. Men i samme periode er de statslige og private indskud i investeringsfonde som IFU nærmest eksploderet og steget med hele 600 pct. Det illustrerer den øgede rolle,

stater og regeringer tillægger deres udviklingsfinansieringsinstitutioner i bestræbelserne på at mobilisere den private kapital, der er nødvendig for at nå Verdensmålene, der blev vedtaget i 2015.

Den udvikling er også slået igennem i Danmark, hvor IFU med etableringen af nye fonde som Klimainvesteringsfonden i 2014, Danish Agrobusiness Fund i 2016 og Verdensmålsfonden i 2018 ligefrem har været blandt de mest aktive og innovative til at mobilisere privat kapital til udvikling, konstaterer evalueringen. De nye, blandede fonde, som IFU forvalter, har tilsammen mobiliseret 4,7 mia. kr. i private indskud siden 2012.

Det er positivt, men rummer også en række dilemmaer, som IFU skal være opmærksom på. For de private investorer i de nye fonde forventer et vist afkast af deres investeringer. IFU's rolle bliver derfor netop at sikre, at fondenes investeringer også har fokus på udviklingseffekter, lyder en af anbefalingerne i evalueringen, der kritiserer regeringen for at have ført et ret begrænset tilsyn med IFU i perioden. Den konkluderer samtidig, at IFU har forvaltet sit mandat godt og har gjort en forskel – både for udviklingslandene og for danske

virksomheder. Men den kritiserer også IFU for ikke at have nok fokus på udvikling og for ikke at dokumentere udviklingseffekter godt nok.

UDVIKLING, JA, MEN IKKE NOK

IFU's investeringer har skabt udvikling i udviklingslandene, konkluderer evalueringen. I over halvdelen af de 50 investeringer, som evalueringen har kigget nærmere på, har udviklingseffekterne overvejende været positive, især i form af jobskabelse, træning af ansatte, overførsel af teknologi og knowhow, klimaeffekter og bedre adgang til energi. Det mest konkrete resultat er omkring 80.000 nye arbejdspladser i perioden 2004-2017.

Men evalueringen understreger samtidig, at det er svært at dokumentere udviklingseffekterne, både fordi IFU ikke systematisk har indsamlet dokumentation om andre udviklingseffekter end jobskabelse, og fordi IFU generelt har haft for lidt fokus på udvikling. Det afspejler sig bl.a. i:

- IFU har udviklet gode værktøjer til at screene og overvåge investeringer i forhold til CSR, men ikke i forhold til andre udviklingseffekter end jobskabelse. Dog har IFU siden 2012 opgjort, hvor meget skat

virksomhederne bidrager med lokalt.

- IFU har ikke haft meget fokus på bredere udviklingsbehov som f.eks. reformer af rammebetingelser – det samme gælder i øvrigt de fleste andre udviklingsfinansieringsinstitutioner.
- IFU's bestyrelse domineres af folk med finansiell baggrund, og den godkender i langt de fleste tilfælde indstillinger fra IFU efter diskussioner, der mest handler om økonomi og drift. Udviklingshensyn er ikke en del af beslutningsgrundlaget.
- IFU har ikke en bevidst politik for, hvordan den udvælger bestyrelsesmedlemmer i de virksomheder, IFU investerer i. Det kan være årsagen til, at IFU-repræsentanterne ikke gør sig meget gældende ved f.eks. at rette fokus på udvikling.

IFU skal, anbefaler evalueringen, forbedre sig på disse punkter, så udvikling i højere grad bliver en del af IFU's dna.

VAR INVESTERINGERNE SKET UDEN IFU?

Hele ideen med IFU er at støtte investeringer, der ikke ville være sket uden IFU's engagement og/eller sikre en større udviklingseffekt af investeringerne. IFU skal ikke 'bare' komme med penge, som private investorer kunne være kommet med og dermed konkurrere med dem. IFU skal gøre en forskel, være additionel, som evalueringen kalder det. Udenrigsministeriet indførte først et formelt krav om additionalitet i 2017.

Casestudierne viser, at IFU-engagementet spillede en afgørende økonomisk rolle i godt 6 ud af 10 tilfælde, og dermed ikke gjorde det i næsten 4 ud af 10 tilfælde. Men det hører med, at IFU værdsættes for andet og mere end sit økonomiske engagement. IFU opfattes generelt i udviklingslandene som en respekteret investeringspartner, der ved at være til stede lokalt og med sin viden om lokale forhold kan være med til at åbne døre og lette vejen for investeringsprojekter ved at give dem et officielt stempel – 'krone- og flag-effekten' kalder evalueringen det.

Ikke overraskende gør IFU især en forskel for små- og mellemstore virksomheder, mens store virksomheder bedre kan klare sig selv. Her skal IFU's additionalitet så især måles på, om IFU bidrager til at øge udviklingseffekten. Hvorvidt det er tilfældet, har evalueringen svært ved at vurdere, fordi IFU ikke har haft meget fokus på og dokumentation af dette.

Evalueringen tilføjer, at IFU ved store og særligt risikobetonede investeringer kan spille en afgørende rolle ved på et tidligt tidspunkt at engagere sig og på den måde trække andre investorer med. IFU's investering kan 'geare' langt større investeringer fra andre. Det er der flere eksempler på.

MERE AFRIKA, MINDRE KINA

IFU er jævnlige blevet beskyldt for at fokusere for lidt på Afrika og de mindst udviklede lande og for meget på Kina og mellemindkomstlande. Her er der for alvor sket ændringer: I 2004 udgjorde investeringerne i Afrika kun 3 pct. af de samlede investeringer. I årene 2015-17 var det steget til 35 pct. Dermed er det mål nået, som både Udenrigsministeriet og IFU har sat.

FRA KAFFEFONDEN TIL VERDENSMÅLSFONDEN

IFU blev etableret som Industrialiseringsfonden for Udviklingslande i 1967 for at fremme den erhvervs-mæssige udvikling i udviklingslandene, men blev i 2013 omdøbt fra Industrialiserings- til Investeringsfonden for at bringe IFU's officielle navn mere i overensstemmelse med de opgaver, fonden løser. Fonden tilbyder rådgivning og risikovillig kapital til virksomheder, der ønsker at etablere sig eller drive forretning i udviklingslande. Investeringerne sker på et kommercielt grundlag.

IFU er en selvejende statslig fond og har sin egen bestyrelse – udpeget af udviklingsministeren – og sin egen administration – herunder ni kontorer ude i verden.

Finansieret af kaffetolden: IFU blev fra starten populært kaldt Kaf-

fefonden, fordi pengene de første 10 år – i alt 287 mio. kr. – kom fra den danske stats toldindtægter på import af kaffe. Rationalet var, at en del af de indtægter, Danmark havde på import af en vare fra udviklingslandene, skulle kanaliseres tilbage til udviklingslandene. Siden overtog staten finansieringen af IFU, der til og med 2016 i alt har modtaget 1,38 mia. kr. finansieret af den danske udviklingsbistand. I samme periode har IFU opbygget en egenkapital på 3,3 mia. kr. og tilbagebetalt 1,25 mia. kr. til staten.

De seneste år har IFU været involveret i investeringer på i alt 1,2 mia. kr. om året eller dobbelt så meget som i starten af den periode, evalueringen dækker.

Dansk fokus: IFU's formål er ikke blot at fremme den erhvervs-mæssige udvikling i udviklingslandene, men også at hjælpe danske

virksomheder ud på nye markeder, og i mange år var IFU bundet til kun at gå ind i projekter med danske virksomheder. Evalueringen af IFU i 2004 anbefalede en afbinding, men bindingen blev kun gradvist løst, og først fra 2017 er IFU helt afbundet og kan gå ind i projekter uden noget dansk engagement. IFU har dog stadig fokus på danske interesser.

Nye fonde rejser privat kapital:

IFU har siden 2011 etableret en række særlige fonde for at rejse yderligere privat kapital til forskellige udviklingsformål. Det gælder f.eks. Klimainvesteringsfonden i 2014, Danish Agrobusiness Fund i 2016 og Verdensmålsfonden i 2018. IFU forvalter disse fonde, der i alt har tiltrukket hele 4,7 mia. kr. i privat kapital fra bl.a. danske pensionskasser.

Tilsvarende er IFU's engagement i Kina raslet ned. I 2004 udgjorde Kinas andel af IFU's investeringer hele 53 pct. I 2005 blev det besluttet, at andelen skulle ned omkring 15 – allerhøjest 20 – pct. Også det mål er nået: Kinas andel har været på under 20 pct. i alle årene siden 2005 og var på 8,4 pct. i 2017.

Samtidig går en stigende andel af IFU's investeringer dog til mellemlandskomstlande, hvor de kommercielle muligheder er størst. De har siden 2011 tegnet sig for 20-45 pct. af IFU's samlede, årlige investeringer.

IFU's investeringsprofil i forhold til Afrika og fordeling på mindst- og mellemlandskomstlande stemmer godt overens med andre europæiske investeringsfondes.

NYE FONDE = NYE MULIGHEDER OG UDFORDRINGER

Innovativ. Sådant beskriver evalueringen IFU's indsats for at rejse ny, privat kapital til at løse presserende globale klima- og udviklingsproblemer. Siden 2011 er det lykkedes IFU at stable en række nye fonde på benene som Klimainvesteringsfonden i 2014, Danish Agrobusiness Fund i 2016 og Verdensmålsfonden i 2018. I alt har private investorer skudt 4,7 mia. kr. ind i disse nye offentlig-privat-partnerskabs-fonde (OPP), som forvaltes af IFU. De private indskud supplerer indskuddene fra IFU og fra Udenrigsministeriet (finansieret over udviklingsbistanden), og de betyder, at der bliver langt flere penge til at investere i verdensmål, klimaindsatser mm.

Det er positivt, fremhæver evalueringen, der dog samtidig understreger de udfordringer, ægteskabet mellem private investeringer og offentlige udviklingsmidler også medfører: De private investorer forlanger et afkast på deres investeringer og vil – alt andet lige – gå efter kommercielt bæredygtige investeringer, der ikke nødvendigvis har så stor udviklingseffekt, og som måske endda ville blive gennemført, selv om de blandede, IFU-forvaltede fonde ikke var med.

Det stiller store krav til IFU om at fastholde fokus på udviklingseffekter

og klart definere, hvordan det kan ske, og hvordan det kan måles. Anbefalingen understreges af, at investeringerne alene fra den nye Verdensmålsfond allerede fra i år vil være større end IFU's 'egne' investeringer, som evalueringen kalder 'IFU Classic.'

HØJ GEARING, MEN OGSÅ HØJ RISIKO

IFU's engagement i de nye offentlig-privat-partnerskabs-fonde – som f.eks. Klimafonden – kan være med til at tiltrække enorme, private investeringer i projekter, der ellers ikke var blevet til noget, fordi risikoen var for høj. Som illustration kan nævnes IFU's investering i Lake Turkana Wind Power i Kenya. Investeringen er også et eksempel på, at sådanne projekter kan påføre modtagerlandet store risici for at fremstå attraktivt for private investorer. Projektet er nemlig garanteret en fast afregningspris for den elektricitet, vindmølleparken leverer. Hvis den pris viser sig at være for høj, hænger kenyanske elforbrugere på regningen. Det er et af de dilemmaer ved investeringer fra de blandede fonde, IFU skal være mere åben om og bedre til at håndtere.

EFTERLYSNING: MERE NUANCERET KOMMUNIKATION OG BEDRE OPFØLGNING

IFU er, konkluderer evalueringen, en stolt organisation, der er god til at kommunikere sine succeshistorier, men IFU skal være mere åben om sine udfordringer, dilemmaer og knapt så positive historier, selv om der er sket forbedringer på dét punkt. I stedet for at gå i forsvarsposition, når følsomme sager dukker op, skal IFU kommunikere åbent om de knapt så gode eksempler og dermed fremstå mere troværdigt og selv tage ved lære, når resultaterne er negative.

Opfordringen om mere åben og nuanceret kommunikation om IFU er

UNDERRAPPORTERING RAMMER OGSÅ SUCCESER

IFU er gentagne gange blevet kritiseret for at overdrive antallet af arbejdspladser, IFU-investeringerne afstedkommer, men evalueringen peger på, at IFU's begrænsede fokus på udviklingseffekter kan føre til, at afledt jobskabelse af en IFU-investering ikke kommer frem. En illustration af dette er COOP's kafferisteri i Kenya, som hele 85.000 kaffebønder sælger deres kaffe til. Kafferisteriet beskæftiger 30 ansatte, og dét rapporterer IFU om. Men ikke om de afledte, positive effekter, f.eks. for de 85.000 bønder, som nu kan få deres kaffe ristet og forarbejdet i Kenya.

også stilet til Udenrigsministeriet, der allerede i 2011 af Rigsrevisionen blev kritiseret for ikke at levere tilstrækkelig og konkret information om IFU's investeringer.

Evalueringen kritiserer også, at Udenrigsministeriet i perioden 2004 til 2017 slet ikke har gennemført evalueringer af IFU eller IFU's forskellige fonde. Der er kun gennemført de helt obligatoriske midtvejs-reviews. De er ikke offentlige og bliver ifølge evalueringen kun i begrænset omfang fulgt op.

ANBEFALINGER

Udenrigsministeriet bør:

- Udarbejde en overordnet og langsigtet aftale med IFU om tilsynet med IFU inkl. tillæg, der konkretiserer aftalen på særlige punkter, herunder bestyrelsens profil og sammensætning.
- Udarbejde et klart mandat for IFU's egne investeringer – 'IFU Classic' – med et konkret og skærpet fokus på udvikling.
- Udarbejde en protokol for monitoring og evaluering med særligt fokus på udviklingseffekt.

- Udarbejde/revidere aftaler vedr. de fonde og programmer, IFU forvalter, gerne så der bliver færre.
- Være parat til at øge bevillingen til IFU, så IFU kan styrke sin udviklingseksptise på alle niveauer.

IFU bør:

- Styrke sin udviklingseksptise på alle niveauer.
- Fokuser på de sektorer, hvor IFU allerede er: landbrug og fødevarer, industri, vedvarende energi og finansiering. Evt. kommende udvidelser bør ikke få IFU til at gå ind i nye sektorer.
- Forbedre monitorering og evaluering med øget fokus på udviklingseffekter, ikke kun CSR.
- Forbedre gennemsigtighed, kommunikation og sin interne kultur for at lære af erfaringer.

OM EVALUERINGEN

Evalueringen er udført i 2018 af hollandske Carnegie Consult og danske Nordic Consulting Group. Den dækker perioden 2004, hvor IFU senest blev evalueret, til og med 2017.

Evalueringsholdet besøgte tre lande, Kenya, Kina og Ukraine, og aflagde i hvert af landene besøg på adskillige af de virksomheder, IFU har investeret i. Evalueringen omfattede også analyser og spørgeskemaundersøgelser af 50 af de i alt 773 investeringer, IFU har foretaget i perioden. Hovedparten af de udvalgte investeringer er fra Kenya, Kina og Ukraine, men suppleres af cases fra andre lavindkomstlande og Latinamerika.

Evalueringen er gennemført med særligt fokus på udvikling og har derfor i mindre grad set på, hvorvidt IFU har bidraget til at internationalisere danske virksomheder. Dens formål var at vurdere, hvordan IFU har levet op til sit mandat om gennem sine investeringer at bidrage til udvikling og erhvervsudvikling i udviklingslande, og om IFU er i stand til at spille sin tiltænkte rolle i Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde.

- Stille klare krav til de folk, der repræsenterer IFU i bestyrelserne for de virksomheder, IFU engagerer sig i, så de kan fremme IFU-prioriteringer.
- Yderligere styrke sine landekontorer og regionale kontorer.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet erklærer sig i sit svar tilfreds med evalueringen og hilser dens konklusioner og anbefalinger velkomne. Evalueringen dækker, konstaterer ministeriet, en lang periode, hvor de rammer, IFU opererede under, ændrede sig markant, og hvor IFU selv – især de seneste fem år – også har forandret sig meget. IFU's årlige investeringer er næsten tredoblet, IFU er ikke længere bundet til alene at investere i projekter med danske virksomheder, og endelig har IFU manifesteret sig som en mere synlig institution inden for udviklingsfinansiering og som en mere integreret del af den

danske og internationale udviklingsdagsorden.

Det er korrekt, at tilsynet med IFU i de tidlige år ikke var så struktureret, men det har ændret sig de seneste år, og den udvikling vil fortsætte i tråd med de anbefalinger, evalueringen kommer med. Udenrigsministeriets erklærede mål for fremtiden er, at IFU's investeringer skal blive ved med at vokse, bl.a. ved fortsat at mobilisere den privat kapital til offentlig-private investeringsfonde, der er nødvendig for at nå verdensmålene. Udenrigsministeriet signalerer også, at 'IFU Classic', altså de investeringer,

IFU selv foretager, skal redesignes, så IFU bliver i stand til at øge sine investeringer i de mindst-udviklede og skrøbelige lande, hvor investeringsrisikoen er stor, og hvor privat kapital er sværere at tiltrække.

Udenrigsministeriet og IFU erklærer sig også enige i – og parate til at arbejde videre med – anbefalingerne om øget fokus på og måling af udviklingseffekterne af IFU's investeringer og om bedre og mere gennemsigtig information. Som ejer af IFU er Udenrigsministeriet parat til at støtte, at IFU får flere ressourcer til disse formål.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Anneke Slob

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk