

Evaluering av Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund)

Bakgrunn

Evalueringssoppdraget er bestilt av Norads evalueringsavdeling (EVAL) og gjennomført av det finske konsultentselskapet Gaia Consulting Ltd. Siktemålet med evalueringen har vært å vurdere Norfund som utviklingspolitisk instrument i perioden 2007-2013. Samlet investeringsportefølje ved inngangen til 2015 var på i underkant av 13 mrd. kroner. En grundig evaluering som foretatt av Gaia er derfor nyttig i Utenriksdepartementet arbeid med å sikre best mulig effekt av midlene kanalisert gjennom Norfund.

Et hovedfunn i rapporten er at Norfund leverer på sitt mandat om å bidra til å etablere bærekraftige bedrifter i utviklingsland. Videre finner ikke Gaia grunnlag for å anbefale større endringer i måten fondet styres på. Den «fleksible styringsmodellen» som er valgt for oppfølging av Norfund fra eiers side synes ifølge Gaia i hovedsak å fungere godt. Denne modellen følger også av prinsipper for norsk eierstyring mer generelt. Evalueringen påpeker imidlertid enkelte forbedringspunkter som det er hensiktsmessig å vurdere nærmere.

Recommendations:

- **Norfund's operations reflect its mandate to establish sustainable enterprises in developing countries. The evaluation did not reveal any significant reasons to introduce major changes to the current operations but did highlight a number of areas for specific amendments and further development.**
- **The existing flexible steering model gives Norfund significant freedom to act and should not be changed, although more detailed goal setting on part of the owner is recommended, primarily to help in balancing between trade-offs.**
- **Norfund's current programme theory and interpretation of its mandate are coherent. Demanding wider responsibility for development impact could risk its efficiency and complicate balance between differing, partially contradictory goals. However, there are several reasons why Norfund should further develop the monitoring and reporting of its development effects.**
- **Given the expected growth in Norfund's investment portfolio, Norfund should ensure that sufficient resources are made available for active ownership, outcomes of which should also be reported more systematically.**
- **Measuring leverage and additionality aspects in a more systematic manner would help Norfund to understand and develop its leverage capabilities, and showcase its achievements in line with its mandate.**
- **Norfund should consider developing more integrated and standardised financial risk management practices. Norfund should also improve coordination in its due diligence and risk management process.**

- **Norfund should improve the measuring and reporting of ESG results, taking note of the fact that Norfund's contribution to more sustainable investments through ESG improvements is an important part of additionality and active ownership.**

Utenriksdepartementet legger opp til en todelt oppfølging av evalueringen:

- i) oppfølgingsplan for EVALs vurdering og anbefalinger. Disse følger kun dels direkte av analyser og vurderinger foretatt av Gaia.
- ii) oppfølging av enkelte forhold som ikke direkte påpekes av EVAL, men som er del av Gaias anbefalinger vil også bli vurdert fulgt opp i vår dialog med Norfund. Dette gjelder blant annet forhold knyttet til Norfunds aktive eierskap, synliggjøring av vurderinger knyttet til addisjonalitet og investeringenes katalytiske effekt og ulike sider ved prosjektvurderingssyklusen herunder finansiell risikostyring, due diligence og ESG (Environmental and Social Governance).

Vedlagt følger oppfølgingsplan som vedtatt av Utenriksdepartementet.

Oppfølgingsplan. EVALs vurdering og anbefalinger for oppfølging

Anbefalinger	Tiltak/begrunnelse for ikke å følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/endring/kommentarer
<p>1.UD bør bidra med mer detaljerte målformuleringer for Norfunds virksomhet, for å instruere styret og ledelse om hvordan de bør tolke sitt mandat</p> <p>Det er behov for å avklare Norfunds mandat når det gjelder landvalg og bruk av oversjøiske finanssentre. Evalueringen har avdekket uenighet i hvorvidt Norfunds valg av land og bruk av oversjøiske finanssentre har vært i tråd med mandatet. Dette bør avklares med forankring i vedtatte lover og retningslinjer.</p>	<p>Se eget punkt 1 nedenfor vedr. mer detaljerte målformuleringer.</p> <p>Utenriksdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å stille spørsmålstegn ved om Norfund har operert i henhold til sitt geografiske mandat eller i tråd med føringer for investeringer via tredje land (se pkt. 2 og 3. nedenfor).</p>	Næringspolitisk seksjon	Første stopp kontaktmøtet i april og på generalforsamling juni-2015	
<p>2.UD bør vurdere hvorvidt Norfund skal frigjøre kapital for investeringer som ligger utenfor Norfunds kjernemandat.</p> <p>To tredjedeler av Norfunds samlede portefølje på 9,6 mrd kroner ligger i SN Power. Store</p>	<p>Se egen vurdering nedenfor. Det vises i den sammenheng også til at omstruktureringen av SNPower i 2013 anses å ivareta intensjonen bak EVALs anbefaling knyttet til geografiske prioriteringer. Ref. også punktet ovenfor om geografi/ generalforsamlingen.</p>	Næringspolitisk seksjon	Forslaget om nedsalg er vurdert og konklusjon følger under eget punkt.	

<p>del av denne virksomheten ligger utenfor de geografiske prioriteringene i Norfunds mandat og bidrar til at Norfunds virksomhet som helhet avviker fra norske utviklingspolitiske føringer. Dette reiser spørsmål om denne delen av porteføljen burde realiseres for å frigjøre midler til investeringer som ligger nærmere norske utviklingspolitiske prioriteringer.</p>				
<p>3.UD bør avklare hvordan utviklingseffekter og merverdi av Norfunds investeringer skal vurderes og rapporteres.</p> <p>Som et utviklingspolitisk verktøy er det en forutsetning at Norfunds «avkastning» i form av utviklingseffekter dokumenteres. Dette kan begrunnes både ut fra økonomiregelverket, samt behovet for at Departementet skal kunne vurdere Norfunds rolle i utviklingspolitikken sammenlignet med alternative kanaler og allokeringer.</p>	<p>Fortsette den løpende dialogen med Norfund om hvordan man best kan måle utviklingseffekter og merverdi av Norfunds investeringer, herunder vurdere hvordan man evt. kan systematisere og i enda større grad bedre presentere innsamlede data.</p> <p>Samarbeide med andre DFler om hvordan man mest ressurseffektivt og hensiktsmessig kan måle utviklingseffekter og merverdi.</p>	<p>Næringspolitisk Seksjon. Ved behov trekke på Seksjon for tilskuddsforvaltning og Seksjon for utviklingspolitikk.</p>	<p>Løpende dialog, men første stoppunkt vil være innen GF-2015</p>	<p>Mål- og resultatstyring (oppnådde effekter) er alltid et tema på den årlige generalforsamlingen. Tas også opp ved behov i jevnlig kontaktmøter herunder på minst ett kontaktmøte i årlig.</p>

<p>4.UD bør vurdere alternative virkemidler for å bidra med målrettet støtte til minst utviklede land med svake rammebetingelser for utvikling av privat sektor.</p>	<p>Norfund er etter UDs vurdering en viktig kanal for norsk næringsutviklingsbistand. Evalueringsrapporten bekrefter dette. Evalueringsrapporten er avgrenset til Norfunds virksomhet og gir ikke grunnlag for vurdering av alternative virkemidler. Norge har et omfattende multilateralt samarbeid, og støtter andre viktige bilaterale initiativ. Nye tiltak for å bidra til næringsutvikling vil kontinuerlig vurderes, ikke minst i forbindelse med melding til Stortinget om næringsutvikling og samarbeid med privat sektor.</p>			
<p>5. Med utgangspunkt i Verdensbankens evaluering av støtte til små og mellomstore bedrifter, anbefaler Eval en rekke forhold som bør vurderes mht å utvikle privat sektor.</p>	<p>Denne anbefalingen anses å ligge utenfor de konklusjoner en kan trekke på grunnlag av evalueringen av Norfund. Denne typen støtteordninger vil vurderes i forbindelse med melding til Stortinget om næringsutvikling og samarbeid med privat sektor.</p>			

Ad Pkt. 1 - nærmere om styringssignaler

Utenriksdepartementet har merket seg anbefalingen om at eier bør utarbeide mer detaljerte målsettinger for fondets virksomhet for å bidra til å avveie/balansere ulike hensyn. Vi har i lys av anbefalingen gjennomgått målsettingene og styringssignalene på nytt (se eget vedlegg). Det antas at Gaia primært henviser til avveininger knyttet til geografi, valg av sektor og risiko. Det er Utenriksdepartementets vurdering at detaljerte målsettinger utover de føringer som allerede er gitt av eier/Stortinget på en uheldig måte vil kunne påvirke ansvarsdelingen mellom eier, styret og administrasjonen. Norfunds investeringsvirksomhet innebærer kontinuerlig å veie ulike mål og hensyn mot hverandre for å levere på målet om *utvikling av bærekraftig*

næringsvirksomhet i utviklingsland hvor hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko. Det er UD's vurdering at Norfunds strategi på en god måte operasjonaliserer dette ytterligere og at Norfunds styre og administrasjon i større grad enn UD har kompetanse til å foreta gode avveininger mellom de ulike hensynene både mht enkeltinvesteringer og når det gjelder porteføljestyling mer generelt. Det er viktig at Norfund har forretningsmessig frihet i enkeltsaker og strategivalg for å realisere overordnede mål for virksomheten. Vi anbefaler derfor at det ikke foretas endringer i detaljeringsnivået mht målsettingene for virksomheten på nåværende tidspunkt. Departementet vil imidlertid gjennomgå det geografiske nedslagsfeltet for virksomheten frem mot generalforsamlingen. Det kan ikke utelukkes at dette vil medføre tydeligere føringer mht geografi.

Ad Pkt. 2 - nærmere om landvalg

Når det gjelder landvalg er Utenriksdepartementet av den oppfatning at Norfund har investert i tråd med føringer fra eier og Stortinget. En av anbefalingene fra Norads side, gjaldt nedslag av investeringer i SN Power. Dette omfatter en viktig del av Norfunds portefølje og berører prinsippene for eierstyring.

EVAL anbefaler at UD vurderer å be Norfund frigjøre kapital fra investeringer som ligger utenfor deres «kjernemandat». EVAL viser til at to tredjedeler av Norfunds samlede portefølje på 9,6 mrd. kroner (riktig tall er i overkant av 40 %) ligger i SN Power, og spør om denne delen av porteføljen burde realiseres for å frigjøre midler til investeringer som ligger nærmere norske utviklingspolitiske prioriteringer.

Norfunds strategiske samarbeid med Statkraft ble etablert i 2002. I 2009 opprettet SN Power-gruppen datterselskapet Agua Imara for å utvide virksomheten til Afrika sør for Sahara og til Sentral-Amerika. Mot slutten av 2013 ble SN Power Invest delt i to selskaper: Statkraft International Hydro Invest (SKIHI hvor Statkraft har 67 % og Norfund 33 % eierandel), og SN Power (50/50 % eierandel). SKIHI vil konsentrere seg om Sør-Amerika og Sør-Asia. SN Power vil investere i Sørøst-Asia, Afrika og Sentral-Amerika (de to sistnevnte regionene via 65 % eierskap i Agua Imara). SN Power og SKIHI utgjør tilsammen Norfunds største investering. Ved utgangen av 2013 hadde Norfund og Statkraft investert opp mot 10 mrd. kroner i SNPI.

Som del av Statkraft-gruppen, har SN Power en sterk industriell bakgrunn med mer enn 100 års erfaring i å utvikle, eie og drifte vannkraft i Norge. Norfund har derfor valgt Statkraft som strategisk partner for investeringer i vannkraft i fremvoksende markeder. For Norfund er det avgjørende å ha med seg industrielle partnere. Fondet har hele tiden arbeidet for å trekke tyngdepunktet i SN Power-samarbeidet mot fattigere land og mer krevende markeder, jf. etablering av datterselskapet Agua Imara og omstruktureringen i 2013. Med den nye strukturen forventer Norfund gradvis å redusere investeringene i mer modne markeder (mellominntektsland) og øke investeringene i lavere inntektsland. Samtidig har en besluttet å videreføre partnerskapet med Statkraft i ytterligere ti år for å ivareta samarbeidet med en ledende industriell aktør innen vannkraft.

Investeringer gjennom SN Power og den strategiske tenkningen som ligger bak, er eksplisitt omtalt overfor Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene.

Eier og Stortinget har således vært kjent med og sluttet seg til Norfunds strategiske samarbeid med Statkraft gjennom SN Power Invest og akseptert de konsekvenser det har fått for Norfunds geografiske nedslagsfelt. Restruktureringen av samarbeidet med Statkraft forventes over tid å bidra til ytterligere å flytte investeringer til de minst utviklede landene.

Utenriksdepartementet anser det som et brudd på god eierstyring å instruere Norfund om å selge seg ut av samarbeidet med Statkraft før den nylig reviderte samarbeidsavtalen utløper ved utgangen av 2023. Den ovenfor omtalte restruktureringen av SN Power-gruppen anses å ivareta intensjonen bak anbefalingen fra Norad på en god måte.

Afrika sør for Sahara og de minst utviklede landene preget Norfunds investeringer i 2013. Om man ser bort fra investeringene i SN Power, er 68 % gjort i Afrika sør for Sahara, 42 % er investert i minst utviklede land. Inkludert SN Power er Afrika-andelen 43 % og MUL-andelen 28 %. I 2014 er Afrika-konsentrasjonen ytterligere styrket. I arbeidet med rammene for Norfunds geografiske nedslagsfelt vil Utenriksdepartementet vektlegge at Norfund investerer der bistand er viktig for å utløse private investeringer, samtidig som fondets risikoprofil må være akseptabel og fondet kan trekke med seg industrielle partnere. Fortsatt økt vektlegging av Afrika sør for Sahara vil være en premiss.

Pkt. 3 - nærmere om oversjøiske finanssentra

Oppfølgingsnotatet fra EVAL fremhever også investeringer i oversjøiske finanssentra på en kritisk måte. Dette synes ikke å være i tråd med funnene i rapporten:

« ... Norfund's policy and practices with regards to investing through Overseas Financial Centres (OFCs) are clear and in line with recommendations and guidelines from OECD, the European Development Finance Institutions member group and the Norwegian MFA. Based on the existing recommendations and guidelines Norfund has formulated its own operative guidelines to guide decision-making related to OFCs. Decision related to the use of OFCs are well documented and the reasoning behind investing through OFCs is in line with Norfund's OFC guidelines." (xi).

I februar 2009 fikk Norfund en midlertidig instruks om ikke å foreta nye investeringer i skatteparadiser med mindre landet er medlem av OECD eller har inngått skatte- og innsynsavtale med Norge. Denne midlertidige instruksjonen ble formalisert i RNB-2014, ref. innst. 260 S (2013–2014). Norfund er som et statlig eid investeringsfond pålagt å følge de samme retningslinjer som andre statlige selskaper og fond med internasjonal virksomhet. Norfund skal ved investeringer gjennom tredjeland følge OECDs retningslinjer på skatteområdet. Det vil si at en ikke skal investere i land som ikke følger standardene til Global Forum om transparens og effektiv informasjonsutveksling, eller land som ikke har inngått skatteinformasjonsavtaler med Norge. Ytterligere føringer fra Utenriksdepartementet er for øvrig at Norfund skal ha en tilbakeholden praksis med investeringer i tredjeland. Vi oppfatter at også Norfund er opptatt av dette.

Det anses derfor ikke påkrevet med ytterligere oppfølging av dette punkt.

Ad pkt. 4 og 5.

Anbefalingene under **pkt 4 og 5** følger slik vi ser det ikke av evalueringen foretatt av Gaia. Vi vil imidlertid som påpekt i oversikten overfor blant annet vurdere denne typen problemstillinger i forbindelse med melding til Stortinget om næringsutvikling og samarbeid med privat sektor.

Styringssignaler (utvalgte deler av lov- og instruksverket):

Norfundloven (1.6.1997 – med tilføyninger av lov av 21 juni 2013)

- Til formål å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til *utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko.*
- Bare land som av OECD er klassifisert som lavere middelinntektsland og land med lavere inntekt pr. innbygger enn disse, samt andre land som Stortinget beslutter kan motta bistand over næringslivsordningene, er kvalifiserte som mottakere.
- Departementet kan gjennom de årlige budsjettproposisjoner foreslå prioriteringer for bruken av den grunnkapital som tilføres Norfund.
- Det settes ingen spesielle krav til økonomisk resultat for Norfunds virksomhet.

Vedtekter (26.8.2013)

- Norfunds midler kan brukes i alle ODA-godkjente land, jfr. OECD/DACs retningslinjer, samt i de land der Stortinget vedtar at næringsutviklingskapittelet på bistandsbudsjettet skal gjelde.
- Norfund skal utøve sin virksomhet i samsvar med de grunnleggende prinsipper for den alminnelige norske utviklingspolitikk.
- Norfund skal gjennom sin virksomhet bidra til å styrke satsningen på god eierstyring og virksomhetsledelse, ivaretagelse av miljøet samt fremme av arbeidsmiljø og arbeidsvilkår i tråd med vedtatte internasjonale konvensjoner og prinsipper.

01.06.2015

- Norfund skal primært bidra med delfinansiering ved etablering av ny næringsvirksomhet eller nødvendig restrukturering av eksisterende næringsvirksomhet.
- Norfunds engasjementer skal normalt opphøre når fondets deltakelse ikke lenger kan anses å tilføre virksomheten noe annet eller mer enn det virksomheten ellers kan få tilført.