

Til: Ass. utenriksråd for utviklingssaker,
Utenriksdepartementet

Arkivkode/ File no:
841.4

Vår ref./ Our ref.:
1301879-100

Via: Norad, direktøren

Kopi:

- Avdeling for økonomi og utvikling
 - Næringspolitisk seksjon
 - Seksjon for utviklingspolitikk
 - Seksjon for energi
- Regionavdelingen
- Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
- Ambassadene i Dar es Salaam, Juba, Kampala, Maputo, Hanoi

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:
Balbir Singh

Dato/ Date:
24.02.2015

Oppfølgingsnotat: Evaluering av Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund)

1. Innledning

Rapporten *Evaluation of Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund)* (rapport 1/2015) ble offentliggjort 6. februar 2015 og presentert på et seminar i Norad samme dag. Evalueringen er utført av det finske konsulentfirmaet Gaia Ltd på oppdrag fra Evalueringsavdelingen.

Dette oppfølgingsnotatet, som er utarbeidet i tråd med Instruks for evalueringsevirkningen, presenterer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging. Notatet informerer også om bakgrunnen for evalueringen, dens funn, konklusjoner og anbefalinger, samt en omtale av berørte parter kommentarer til evalueringen.

2. Bakgrunn og formål med evalueringen

Norfund ble etablert av Stortinget i 1997 og har siden starten fått årlige tilskudd over bistandsbudsjettet for å etablere levedyktig og bærekraftig næringsvirksomhet, hovedsakelig i lav- og mellominntektsland. Norfund er en av de største enkeltstående satsingene i norsk bistand og skal være Norges viktigste bistandstiltak for næringsutvikling i disse landene.

I perioden 2007-2013 gikk litt over halvparten av norsk næringsutviklingsbistand (ca. 8,5 milliarder kroner) til Norfund. Ved utgangen av 2013 besto Norfunds portefølje av 118 investeringer som etter selskapets egen vurdering er verdt ca. 9,6 milliarder kroner. Fondets investeringer forvaltes av en stab på 54 ansatte. I evalueringssperioden foretok Norfund i gjennomsnitt 14 nye investeringer per år. I samme perioden har selskapet solgt seg ut av tilsammen seks selskaper. Siden etableringen i 1997 har Norfund gått ut av totalt 33 investeringer.

Formålet med evalueringen har vært å forstå Norfunds rolle innen norsk utviklingspolitikk ved å dokumentere utviklingseffektene av dets aktiviteter og trekke lærdommer for videre virksomhet. Evalueringen vurderer Norfunds relevans, måloppnåelse, kostnadseffektivitet og bærekraft. Evalueringen dekker alle tilskudd til Norfund i perioden 2007-2013. Evalueringen ble gjennomført i perioden februar 2014 – januar 2015.

3. Evalueringsrapportens viktigste funn

- Styret og ledelsen i Norfund har stor grad av frihet i iverksettingen av Norfunds mandat. Fondet har lyktes i å operasjonalisere mandatet når det gjelder tematiske og sektorvise prioriteringer i norsk utviklingspolitikk. Rapporten stiller imidlertid spørsmål ved de geografiske prioriteringene i Norfunds investeringer. I følge evalueringsteamet svekker Norfunds geografiske prioriteringer fondets relevans for norske utviklingspolitiske målsettinger:
 - To tredjedeler av Norfunds samlede portefølje er investert i det norske statseide kraftselskapet SN Power. SN Power eier vannkraftanlegg i flere land. Størstedelen av deres virksomhet er i høyere mellominntektsland, land som tradisjonelt har ligget utenfor Norfunds mandat gitt i Norfundloven av 1997 og prioriteringer som har kommet til uttrykk i Stortingsproposisjon 1.
 - I 2009 foreslo Utenriksdepartementet en gradvis reduksjon i Norfunds investeringer gjennom oversjøiske finanssentre (OFS), som har blitt assosiert med såkalte «skatteparadiser». Mens andelen av disse investeringene i porteføljen har gått ned siden 2009, har både antallet og samlet beløp i investeringer via OFS, gått opp. Siden 2007 har samlet beløp økt med 35%.
- Norfunds tilnærming til planlegging og dokumentasjon av utviklingseffekter er enklere og mindre omfattende enn mange andre europeiske utviklingsfinansieringsfond. Det samme gjelder Norfunds risikostyringsrutiner. Dokumentasjon av utviklingseffekter er basert på selskapenes egenrapportering og Norfund offentliggjør tallene på aggregert nivå. Informasjon om sysselsetting eller skatteinntekter på landnivå eller prosjektnivå er regnet som fortrolig av Norfund.
- I perioden 2007-2013 sto selskaper som Norfund har investert i for mellom 148 000 og 313 000 arbeidsplasser og genererte skatteinntekter i størrelsesorden 24 milliarder kroner. Hoveddelen av de rapporterte utviklingseffektene er i minst utviklede land. Men ifølge evalueringsteamet er det betydelige utfordringer i å tillegge de rapporterte utviklingseffekter til Norfunds deltakelse i de aktuelle investeringene.
- Norfunds fond og finansielle institusjoner - som utgjør tilsammen ca. 40% av Norfunds portefølje - står for 80-90% av de totale arbeidsplassene som Norfund rapporterer å ha investert i. Det er innen disse investeringsområdene bruken av oversjøiske finanssentre er størst.
- I følge evalueringsteamet er det ikke mulig å vurdere Norfunds innvirkning på den generelle økonomiske og sosiale utviklingen i vertslandene. De registrerte utviklingseffektene er, med noen få unntak, begrenset til bedriftsnivå. Norfunds virksomhet forventes ut i fra fondets mandat å skulle ha konsekvenser for samfunnet, men ifølge rapporten anser ikke Norfund det som deres ansvar å skulle vurdere, overvåke eller rapportere utviklingseffektivitet på samfunnsnivå.
- Hovedsakelig gjennom SN Power har Norfund bidratt til produksjon av fornybar energi i størrelsesorden 30 TWh. Størsteparten av SN Powers investeringer er i øvre mellominntektsland. I følge evalueringsteamet er Norfunds investeringer i kraftproduksjon relevante både sett ut ifra bedriftsøkonomiske kriterier for lønnsomhet og tilbakemeldinger fra vertslandsmyndigheter. De sosiale og økonomiske effektene er usikre dersom man tar hensyn til forhold som begrensninger i overføringskapasitet til å levere produsert kraft og manglende betalingsevne for kraft blant de fattige.
- Norfund måler ikke på en systematisk måte sin merverdi i å utløse investeringer fra andre eiere. Anslag på forholdet mellom Norfunds investerte kapital og investert kapital fra andre eiere er beheftet med usikkerhet. I 2013 ble forholdet anslått til 1:9. I følge evalueringsteamet er forutsetningen bak et slikt

anslag at Norfund var katalytisk i alle sine investeringer. Forutsatt at Norfund hadde en pådriverrolle i omtrent 30-40% av sine investeringer, kan forholdet være nærmere 1:3.

- Evalueringsteamet har beregnet den nominelle avkastningen av investeringene til 8.8%. Dette skyldes i hovedsak avkastning på vannkraftprosjekter gjennom SN Power. Uten avkastning fra dette selskapet er den nominelle avkastningen 3.7%, mens den reelle avkastningen er 1.9%. I følge evalueringsteamet er det relativt gode avkastningstall når SN Power er inkludert i beregningene. Uten SN Power er avkastningen lav. Estimaten er imidlertid beheftet med usikkerhet siden Norfund hittil har solgt seg ut av få bedrifter, så de bygger på Norfunds egen verdsetting av urealiserte verdier.
- Evalueringsteamet har ikke verifisert Norfunds verdsetting av sin portefølje. En slik verifisering var ikke en hovedoppgave i evalueringen og evalueringsteamet hadde ikke tilgang til data for å foreta en slik verifisering. Verdien av investeringene har ofte blitt nedskrevet i Norfunds interne vurderinger.
- Gjennomføring av Norfunds nåværende vekststrategi er kritisk avhengig av kapitaltilskudd fra bistandsbudsjettet i overskuelig fremtid.

4. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger

- Evalueringen utpeker en rekke områder for forbedringer, men ifølge evalueringsteamet avdekker den ingen vesentlige grunner til å innføre store endringer i dagens operasjoner.
- Selv om den nåværende styringsmodellen gir Norfunds styre betydelig frihet til å handle, bør eieren bidra i utforming av mer detaljerte målsettinger for Norfund.
- Norfund bør videreutvikle rapporteringen og oppfølgingen av utviklingseffekter og merverdi av sine investeringer.
- Norfund bør sørge for at tilstrekkelige ressurser stilles til rådighet for å utøve aktivt eierskap. Oppnådde resultater fra utøvelse av aktivt eierskap bør rapporteres mer systematisk.
- Norfund bør vurdere å utvikle et mer integrert og standardisert finansielt risikostyringssystem for valg og oppfølging av sine investeringer.

5. Sammenfatning av berørte parters synspunkter på evalueringen

Berørte parter ble invitert til å kommentere på utkast til rapport underveis i prosessen samt på den endelige rapporten som ble lagt frem på seminaret den 6. februar. Evalueringsteamet tok stilling til innsendte kommentarer. Der det fortsatt er uenighet mellom evalueringsteamet og berørte parter er disse gjengitt i vedlegg 10 i rapporten. Nedenfor gjengir vi disse samt kommentarer som ble fremmet på lanseringsseminaret.

I følge **Norfund** gir evalueringen en riktig vurdering av fondets rolle og virksomhet, men bestrider følgende:

- **Avvik mellom hva som har vært Norfunds mandat (gitt i lov/St.prop), og geografisk prioritering i Norfunds virksomhet.**

I følge Norfund har selskapet fått formell tilslutning til sine landprioriteringer. Norfund viser til en omtale om Norfunds investeringer i Chile i St. Prop. 1, 2008-2009, og tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet.

Videre er bruk av oversjøiske finanssentra ifølge Norfund nødvendig fordi det ikke finnes robust regelverk og/eller kompetente partnere i fattige land, og fordi Norfunds partnere krever bruk av slike sentra. Økningen i slike investeringer skyldes også samlet økning i midler kanalisert via Norfund. Norfund er uenig i at Panama bør regnes som et oversjøiske finanssenter.

Evalueringsteamet har vurdert Norfunds synspunkter, men har valgt å opprettholde sin konklusjon om at Norfunds valg av land har ikke vært fullt i tråd med Norfunds mandat.

- **Norfunds tilnærming til planlegging og dokumentasjon av utviklingseffekter er enklere og mindre omfattende enn mange andre tilsvarende fond**

I følge Norfund er deres tilnærming til planlegging og dokumentasjon av utviklingseffekter ikke «enkel», men «ubyråkratisk». Norfund er uenig i evalueringsteamets anbefaling om at fondet bør videreutvikle rapportering og oppfølging av utviklingseffekter og dokumentere merverdi som katalysator i sine investeringer. Norfund begrunner uenigheten med utgangspunkt i nytte/kostnadsbetraktninger. Det samme gjelder måling av effektiviteten på likestilling i Norfunds energiinvesteringer. Norfund stiller seg undrende til at aktører i Norge krever rapportering på utviklingseffekter når Norfund ikke opplever lignende krav i vertslandene (eks. Rwanda). I følge Norfund er dagens rapportering tilstrekkelig.

- **Forholdet mellom Norfunds investerte kapital og investert kapital fra andre eiere**

Norfund er uenig i rapportens vurdering hva gjelder Norfunds rolle som katalysator. Spesielt bestrider Norfund rapportens scenarioberegning om at fondet bare har en pådriverrolle i 30-40% av sine investeringer og at forholdet mellom Norfunds investeringer og investeringer fra andre eiere dermed blir nærmere 1:3.

- **Evalueringsteamets valg når det gjelder å dokumentere Norfunds avkastning både med og uten SN Power**

I følge Norfund bør avkastningsanslag uten SN Power slettes fra rapporten.

Under seminaret den 6. februar 2015 dreide diskusjonen seg primært om rapportering og oppfølging av utviklingseffekter:

- **Norads seksjon for likestilling og rettigheter** stilte spørsmål ved Norfunds påstand om at det er unødvendig å måle effektiviteten på likestilling i Norfunds energiinvesteringer. Videre ble det påpekt at Norfund i henhold til Utenriksdepartementets gjeldende handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling er forpliktet til å vektlegge integrering av likestilling i sin virksomhet.
- **Utviklingsfondet** påpekte at Norfunds beregninger av utviklingseffekter av kraftproduksjon er for enkel. For eksempel, beregning av antall personer som rapporteres å ha fått strømleveranser tar utgangspunkt i kraftproduksjon og gjennomsnittlig kraftforbruk i vertslandet. Slike beregninger sier lite om antall personer som faktisk fikk kraftleveranser. **Latin-Amerikagruppene (LAG)** påpekte også dette, og spurte om sysselsettingstallene som Norfund rapporterer tar hensyn til jobber som går tapt når folk for eksempel mister tilgang til jord på grunn av Norfunds investeringer.
- **Redd Barna** stilte spørsmål ved riktigheten av å kanalisere bistandsmidler gjennom Norfund dersom Norfund ikke klarer å dokumentere utviklingseffekter av investeringene sine.
- **Norads seksjon for utviklingsstrategi og styresett** viste til oppmerksomhet i media omkring investeringer gjennom skatteparadiser og krav om offentliggjøring av informasjon assosiert med blant annet «Publish What You Pay»-nettverket. Både fra Norad og frivillige organisasjoner ble det stilt spørsmål ved Norfunds egen oversikt eller evne til å dokumentere hvem Norfunds egentlige partnere er i slike investeringer.

6. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger for oppfølging

Evalueringen har tatt noe mer tid enn antatt. Det første rapportutkastet fra konsultentselskapet ble ikke godkjent av Evalueringsavdelingen grunnet manglende dokumentasjon av data og analyse bak funn, konklusjoner og anbefalinger. For å sikre rapportens pålitelighet og etterprøvbarehet, ble det utarbeidet en brukervennlig database for grunnlagsdata. Rapporten, sammen med databasen i Excel-format, er publisert på Evalueringsavdelingens nettside. I sin endelige form svarer rapporten etter Evalueringsavdelingens vurdering på mandatet. Men rapportens datagrunnlag og funn kunne med fordel ha blitt bedre reflektert i konklusjoner og operasjonaliserbare anbefalinger.

Nedenfor følger avdelingens anbefalinger for videre oppfølging. Anbefalingene tar utgangspunkt i evalueringsrapporten til Gaia, men trekker også veksler på andre relevante evalueringer blant annet en evaluering av Verdensbankens målrettede støtte til små og mellomstore bedrifter.

Vi har satt anbefalingene opp i en tabell som kan være til hjelp når Utenriksdepartementet utarbeider sin oppfølgingsplan og gjøre det lettere å se om og hvordan de blir fulgt opp.

Anbefalinger	Tiltak/ Begrunnelse for ikke å følge opp	Ansvarlig for tiltak	Tids- ramme	Resultat/ endring/ kommentarer
<p>Utenriksdepartementet bør bidra med mer detaljerte målsetninger for Norfunds virksomhet, for å intruere styre og ledelse om hvordan de bør tolke sitt mandat. 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>Utenriksdepartementet bør vurdere hvorvidt Norfund skal frigjøre kapital fra investeringer som ligger utenfor Norfunds kjernemandat. To tredjedeler av Norfunds samlede portefølje på 9,6 milliarder kroner ligger i SN Power. Store deler 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>Utenriksdepartementet bør avklare hvordan utviklingseffekter og merverdi av Norfunds investeringer skal vurderes og rapporteres. Som et utviklingspolitisk verktøy er det en forutsetning at Norfunds «avkastning» i form av utviklingseffekter dokumenteres. Dette kan begrunnes både ut i fra økonomiregelverket, samt behovet for at Departementet skal kunne vurdere Norfunds rolle i utviklingspolitikken sammenlignet med alternative kanaler og allokeringer.</p>				

Dato/ Date.

Vår ref./ Our ref.:

24.02.2015

1301879-100

<p>Utenriksdepartementet bør vurdere alternative virkemidler for å bidra med målrettet støtte til minst utviklede land med svake rammebetingelser for utvikling av privat sektor.</p> <p>I følge Norfund er det mangel på robuste regelverk og/eller kompetente partnere i disse landene. Dette er også en hovedbegrunnelse for Norfunds bruk av oversjøiske finanssentre for investeringer i minst utviklede land. Dette reiser spørsmål om Norfund er det mest effektive virkemiddelet for å nå land med svake rammebetingelser.</p>				
<p>Med utgangspunkt i Verdensbankens evaluering av støtte til små og mellomstore bedrifter, anbefaler Evalueringsavdelingen at tiltak for å utvikle privat sektor bør:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sette opp klare mål og gi begrunnelse for bruk av bistandsmidler. • Klargjøre hvem (type land eller bedrifter) som kan motta støtte. • Tydeliggjøre hvordan støtten gjennom de ulike kanalene vil lette systemiske hindringer som bedrifter står overfor. • Skifte fokus fra bedrifter eller land som allerede har relative gode rammebetingelser for næringsliv, til bedrifter i lavinntektsland og sårbare stater som har underutviklede finansieringssystemer. • Se bruken av virkemidler i sammenheng. • Klargjøre hvordan støtten vil bli fulgt opp og evaluert. 				

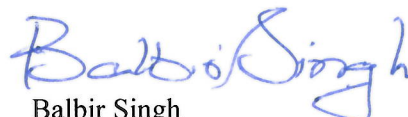
Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal utenriksråden beslutte - på grunnlag av notater fra en eller flere avdelinger/ambassader/Norad/Norfund - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks (6) uker etter mottatt evalueringsnotat, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett (1) år etter innlevert oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport som likeledes deles med de berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering. Merk også at oppfølgingsplanen og den påfølgende oppfølgingsrapporten vil bli gjort tilgjengelige på samme nettside i det formatet som blir sendt til utenriksråden.



Tale Kvalvaag

Avdelingsdirektør
Evalueringsavdelingen



Balbir Singh

Seniorrådgiver