

**Beretning til statsrevisorerne  
om  
privatsektor programmer i  
udviklingslande**

---

**Marts 2003  
RB A202/03**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	<b>Side</b>
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	11
A. Indledning .....	11
B. Formål .....	13
C. Afgrænsning og metode .....	13
III. PS- og VtV-programmernes bevillingsforbrug .....	14
IV. Programmernes formål og projektmålene .....	18
V. Udviklingseffekten .....	21
A. Projekternes resultater og effekter .....	22
B. Koordinering med den øvrige bistand.....	28
VI. Projekternes levedygtighed.....	30
VII. Ministeriets opfølgning på resultater, effekter og omkostninger.....	34
VIII. Særlige forhold i Sydafrika.....	38



# Beretning om privatsektor programmer i udviklingslande

## I. Resumé

### Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Beretningen omhandler de bevillinger, der er ydet til Privat Sektor- og Virksomhed-til-Virksomheds-programmerne under den danske udviklingsbistand. De er i det følgende benævnt PS- og VtV-programmerne eller privatsektor programmerne. Der er i perioden 1996-2002 i alt bevilget knap 1 mia. kr. til programmerne.

PS- og VtV-programmerne giver støtte til etablering af langsigtede og gensidigt forpligtende samarbejder mellem danske virksomheder og virksomheder i Danmarks programsamarbejdslande samt Sydafrika. Formålet med virksomhedssamarbejderne er at skabe økonomisk vækst i den private sektor i modtagerlandene ved bl.a. jobskabelse, lokal kompetenceopbygning og miljøforbedringer. VtV-programmet adskiller sig fra PS-programmet ved at udgøre en del af den danske overgangsbistand til Sydafrika og henvende sig til den historisk undertrykte del af befolkningen. Undersøgelsen omfatter perioden fra PS- og VtV-programmernes start i henholdsvis 1993 og 1995 til udgangen af 2002.

2. Undersøgelsens formål er at vurdere,

- om bevillingerne er udnyttet som forudsat,
- om programmernes formål og de opstillede projektmål stemmer overens med målene for dansk udviklingsbistand,
- om projekterne opnår de forventede resultater og udviklingseffekter,
- om programmerne koordineres med den øvrige bistand,
- om projekterne er levedygtige og bidrager til langsigtede og gensidigt forpligtende partnerskaber,

- om ministeriet har fulgt op på programmernes og projekternes resultater, udviklingseffekter og omkostninger, og
- om ministeriet med VtV-programmet har taget hensyn til de særlige forhold i Sydafrika.

3. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

#### **PS- og VtV-programmernes bevillingsforbrug**

4. PS-programmet blev etableret i 1993 i Ghana, Zimbabwe og Indien og er siden udvidet til at omfatte alle 15 program-samarbejdslande. Aktiviteterne i Indien og Zimbabwe afsluttes af politiske årsager i 2002 og 2003. Der blev i 1996 bevilget 853 mio. kr., men i 1998 blev bevillingen reduceret med 250 mio. kr. grundet en udfasning af bistanden til Indien.

Undersøgelsen viste, at bevillingerne til PS-programmet er udnyttet som forudsat. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at det ikke fremgik af finanslovanmærkningerne, i hvilket omfang de resterende bevillinger fra Akt 227 10/4 1996 for PS-programmet var indregnet i og overført til finanslovbevillingen for 2001.

5. VtV-programmet blev etableret i 1995 som en del af Danmarks overgangsbistand til Sydafrika, og der er ved 3 aktstykker bevilget i alt 190 mio. kr. Målene var at igangsætte og afslutte 60 projekter inden udgangen af 2001.

Undersøgelsen viste, at der ved udgangen af 2001 i alt var forbrugt 158,9 mio. kr. af de samlede bevillinger og igangsat 50 projekter, hvoraf 12 var afsluttet. Bevillingen er således ikke blevet udnyttet som forudsat, og målet om at igangsætte og afslutte 60 projekter inden støtteperiodens ophør i 2001 blev ikke nået.

VtV-programmet er med finansloven 2002 administrativt og bevillingsmæssigt sammenlagt med PS-programmet med henblik på at opnå stordriftsfordele og mere ensartet administration af de 2 programmer. Det fremgik imidlertid ikke af finanslovanmærkningerne for 2002, i hvilket omfang VtV-programmets restbevilling var indregnet i og overført til finanslovbevillingerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Udenrigsministeriet i finanslovanmærkningerne burde have informeret om vanskelighederne med at udnytte bevillingen og den manglende målopfyldelse i VtV-programmet.

### **Programmernes formål og projekternes mål**

6. Rigsrevisionen har vurderet, at privatsektor programmernes formål og de opstillede projektmål stemmer overens med målene for dansk udviklingsbistand.

Endvidere finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at der ifølge målene i de undersøgte projektdokumenter forventes at blive overført kompetence og iværksat økonomisk aktivitet i modtagerlandene, hvilket er intentionen med programmerne.

Rigsrevisionen finder, at mål og forventede resultater og udviklingseffekter i flere projektdokumenter i et vist omfang er operationaliseret, men at det vil styrke resultatopfølgningen, hvis mål og forventede resultater konsekvent bliver operationaliseret og klart opstillet i alle projektdokumenter.

### **Udviklingseffekter**

7. Rigsrevisionen undersøgte, i hvilken grad de 27 virksomhedsprojekters resultater stemmer overens med de opstillede udviklingsmål. Undersøgelsen viste, at størstedelen af PS-projekterne i tilfredsstillende omfang opnår de forventede resultater og udviklingseffekter, mens VtV-projekterne kun i mindre tilfredsstillende omfang opnår dette. Særligt kompetenceoverførsel og forbedring af arbejdsmiljø har en høj succesrate, mens det ofte ikke er lykkedes at nå målet med at forbedre eksportmulighederne.

8. Undersøgelsen har vist, at der er flere former for positive, afledte udviklingseffekter, men de er ikke dokumenteret, og det kan således være vanskeligt at vurdere, hvordan de styrker den private sektors udvikling. Fx havde nogle af virksomhedsprojekterne en afsmittende effekt på andre virksomheder i området eller havde positive effekter i form af teknologiudvikling og videnoverførsel til andre sektorer. Nogle få af projekterne bidrog til videnudveksling, bl.a. ved besøg fra andre virksomheder, studerende, medier og faglige netværk. Undersøgelsen viste ligeledes, at en følge af

partnerskabet var, at løn- og prisniveauet i nogle enkelte af de besøgte virksomheder blev højere end hos konkurrenterne. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil søge at dokumentere projekternes afledte udviklingseffekter, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

Undersøgelsen har vist, at der er flere eksempler på, at aktiviteterne i privatsektor programmerne suppleres med andre erhvervs-specifikke instrumenter, men at koordineringen af programmerne med den øvrige danske og udenlandske bistand er meget begrænset. Det bevirker, at privatsektor programmerne fremstår som isolerede punktindsatser med begrænset synergieffekt. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i højere grad end hidtil bør søge at koordinere indsatsen med egne og andre donoreres udviklingsprogrammer.

### **Projekternes levedygtighed**

9. Undersøgelsen viste, at knap halvdelen af de igangsatte projekter er levedygtige, hvorved PS-programmet i tilfredsstillende omfang bidrager til langsigtede og gensidigt forpligtende partnerskaber. Undersøgelsen viste endvidere, at 4 af de 14 fortsatte partnerskaber allerede eksisterede, før der blev ydet PS-støtte.

For Sydafrika viste undersøgelsen, at mere end  $\frac{2}{3}$  af projekterne ikke fortsatte samarbejdet efter støtteperioden, hvorfor VtV-programmet kun i mindre omfang bidrager til langsigtede og gensidig forpligtende partnerskaber.

### **Ministeriets opfølgning på resultater, effekter og omkostninger**

10. PS-programmet har været genstand for 2 midtvejsvurderinger i form af reviewundersøgelser, foretaget henholdsvis i 1995 og i 1999, samt en evaluering i 2001, mens VtV-programmet i maj 2000 var genstand for en evaluering. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet generelt har fulgt tilfredsstillende op på programmernes og projekternes resultater og udviklingseffekter og i vidt omfang har tilpasset og justeret programmerne i forhold til de indhøstede erfaringer og forholdene i landene. Med hensyn til VtV-programmet blev der imidlertid først ved sammenlægningen af programmerne i 2002 foretaget en justering af programmet, hvilket er 2 år efter, at evalueringsrappor-



ten forelå. Rigsrevisionen finder, at det ville have styrket programmet, hvis justeringen var foretaget tidligere.

Rigsrevisionen finder, at ambassaderne generelt har fulgt godt med i virksomhedernes resultater og udvikling, men at ministeriet mere konsekvent bør sikre, at virksomhederne overholder ministeriets formelle krav til rapportering.

Rigsrevisionen finder det vanskeligt præcist at opgøre PS- og VtV-programmernes administrations- og udviklingsomkostninger, men skønner, at de udgør en betydelig andel af de samlede programomkostninger. Udenrigsministeriet bør arbejde på at kunne opgøre og sammenligne programmernes resultater og omkostninger med tilsvarende programmer til udvikling af den private sektor.

### **Særlige forhold i Sydafrika**

11. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i perioden 1995-2001 har forsøgt at tage hensyn til de særlige forhold, der gælder for de historisk undertrykte personer i Sydafrika, men at dette, trods bestræbelserne herpå, kun delvist er lykkedes. Undersøgelsen viste således, at der hidtil har været et begrænset potentiale for etablering af partnerskaber i større omfang under VtV-programmet. Desuden har det vist sig vanskeligt for de historisk undertrykte personer at optage lån til finansiering af deres deltagelse i joint ventures ved brug af programmets lånegarantiordning. Hertil kommer, at en relativ stor andel af de virksomheder, der benyttede lånegarantien, er gået konkurs eller likvideret.

Rigsrevisionen konstaterede, at Udenrigsministeriet i efteråret 2002 udvidede VtV-programmet til også at omfatte andre samarbejdsformer end joint ventures, svarende til dem, der indgik i PS-programmet. Målgruppen skulle fortsat være historisk undertrykte personer. Samtidig blev låneordningen justeret, så det skulle blive lettere for den lokale partner at opfylde kravet om at eje mindst 50 % af aktieandelen i et joint venture.

Rigsrevisionen finder, at VtV-programmet indtil 2002 ikke var særlig velegnet som bistandsinstrument, men at det er tilfredsstillende, at ministeriet har udvidet og justeret VtV-programmet. Ministeriet bør dog nøje følge, om justeringerne i 2002 er tilstrækkelige til, at målene med VtV-programmet er opfyldt.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at bevillingerne til PS-programmet blev udnyttet som forudsat, men at dette ikke var tilfældet for VtV-programmet, idet det forventede antal projekter ikke blev igangsat og afsluttet inden støtteperiodens ophør i 2001,
- at det ikke fremgik af finanslovanmærkningerne for henholdsvis 2001 og 2002, i hvilket omfang de resterende bevillinger for PS- og VtV-programmerne var indregnet i og overført til finanslovbevillingerne,
- at privatsektor programmernes formål og de opstillede projektmål stemmer overens med målene for dansk udviklingsbistand,
- at størstedelen af PS-projekterne i tilfredsstillende omfang opnår de forventede resultater og udviklingseffekter, mens VtV-projekterne kun i mindre tilfredsstillende omfang opnår dette,
- at koordineringen af programmerne med den øvrige danske og udenlandske bistand er meget begrænset,
- at knap halvdelen af de igangsatte PS-projekter er levedygtige, hvorved PS-programmet i tilfredsstillende omfang bidrager til langsigtede og gensidigt forpligtende partnerskaber, mens det er mindre tilfredsstillende, at mindre end  $\frac{1}{3}$  af VtV-projekterne i Sydafrika er levedygtige,
- at Udenrigsministeriet generelt har fulgt tilfredsstillende op på programmernes og projekternes resultater og udviklingseffekter og i vidt omfang har tilpasset og justeret programmerne i forhold til de indhøstede erfaringer og forholdene i landene,
- at Udenrigsministeriet først ved sammenlægningen af programmerne i 2002 har foretaget en justering af VtV-programmet, hvilket er 2 år efter, at evalueringsrapporten forelå. Rigsrevisionen finder, at det ville have styrket programmet, hvis justeringen var foretaget tidligere,
- at det er vanskeligt præcist at opgøre PS- og VtV-programmernes administrations- og udviklingsomkostninger, men Rigsrevisionen skønner, at de udgør en betydelig andel af de samlede programomkostninger,
- at Udenrigsministeriet i perioden 1995-2001 har forsøgt at tage hensyn til de særlige forhold, der gælder for de historisk undertrykte personer i Sydafrika, men at dette, trods bestræbelserne herpå, kun delvist er lykkedes, og
- at VtV-programmet indtil 2002 ikke var særligt velegnet som bistandsinstrument, men at det er tilfredsstillende, at ministeriet siden har udvidet og justeret VtV-programmet.

---

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

12. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler de bevillinger, der er ydet til Privat Sektor- og Virksomhed-til-Virksomheds-programmerne under den danske udviklingsbistand. De er i det følgende benævnt PS- og VtV-programmerne eller privatsektor programmerne.

13. Beretningen knytter sig til finanslovens § 6. Udenrigsministeriet, konto 6.32.04.12. Særlig projektbistand, privatsektor programmer, som dækker PS-programmet. Beretningen knytter sig derudover til konto 6.32.01.23. Øvrige lande i Afrika, som bl.a. indbefatter overgangsbistanden for Sydafrika. Overgangsbistand kan i en periode ydes til udviklingslande, der gennemgår en voldsom omstillings- eller genopbygningsfase, og omfatter midlertidige, men dog flerårige indsatser. I 2002 er VtV-programmet overflyttet til finanslovens konto 6.32.04.12. Særlig projektbistand, privatsektor programmer, og administreres nu efter de samme generelle retningslinjer som PS-programmet.

Der er i perioden 1996-2002 i alt bevilget knap 1 mia. kr. til privatsektor programmerne.

14. Det blev i strategierne for Danmarks udviklingspolitik fra henholdsvis 1994 (En verden i udvikling) og 2000 (Partnerskab 2000) fastslået, at erhvervsudviklingsfremme skal indgå som et prioritetsområde i dansk udviklingssamarbejde. Målsætningen er operationaliseret i Udenrigsministeriets handlingsplan fra september 2001 ”Erhvervsudvikling – en fælles opgave”.

I handlingsplanen opstiller ministeriet 3 hovedområder for erhvervsfremmeindsatsen, der skal supplere hinanden: Fremme af et positivt erhvervsklima i modtagerlandene, fremme af erhvervslivet inden for rammerne af sektorprogramstøtten og fremme af erhvervslivet gennem specifikke erhvervsinstrumenter, hvoraf PS- og VtV-programmerne udgør de væsentligste.

15. PS- og VtV-programmerne bygger grundlæggende på samme koncept, idet de sigter på en direkte involvering af

danske virksomheder i udviklingssamarbejdet. Programmerne har til formål at fremme den økonomiske og sociale udvikling i Danmarks programsamarbejdslande samt Sydafrika gennem støtte til etablering af langsigtede og gensidigt forpligtende samarbejder mellem danske virksomheder og virksomheder i modtagerlandene.

Programmerne er åbne for alle brancher og sektorer; for PS-programmet tillige alle samarbejdsformer. Formålet med privatsektor programmerne er at skabe økonomisk vækst i den private sektor via vækst i produktion, jobskabelse, lokal kompetenceopbygning, udenlandske investeringer, valutaindtjening og miljøforbedringer. Antagelsen er, at den økonomiske vækst i de enkelte virksomheder vil brede sig til resten af samfundet.

VtV-programmet adskiller sig fra PS-programmet ved at udgøre en del af den danske overgangsbistand til Sydafrika og er karakteriseret ved at henvende sig til den historisk undertrykte del af befolkningen (Previously Disadvantaged Individuals). VtV-programmet blev indledt i 1995 ved apartheidregimets sammenbrud med henblik på at ændre den erhvervsstruktur, som havde udviklet sig under apartheidregimet, og programmet skulle være et bidrag til at udligne de uligheder, som apartheid-systemet efterlod. VtV-programmet opererede før sammenlægningen af programmerne i 2002 kun med én samarbejdsform, nemlig etablering af joint ventures, hvor den sydafrikanske partner skulle eje mindst 50 % af aktierne. Endelig rettede VtV-programmet sig især imod små og mellemstore sydafrikanske virksomheder, og VtV-programmet indeholdt ikke krav til den danske virksomheds økonomiske og personalemæssige ressourcer.

Udenrigsministeriet finder på den baggrund, at det kan være vanskeligt at foretage direkte sammenligninger mellem PS- og VtV-programmerne, idet der er grundlæggende forskellige forudsætninger for de 2 programmer. Rigsrevisionen har været opmærksom herpå i undersøgelsen og ved formuleringen af bemærkningerne. Der er generelt forskellige forudsætninger i programlandene, men det overordnede formål er det samme for de 2 programmer, og deres virkemidler er i det væsentlige ens. Rigsrevisionen har derfor fortsat fundet det relevant at omtale programmerne samlet og på enkelte punkter også at sammenholde dem.

## B. Formål

16. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere resultater og effekter af Udenrigsministeriets PS- og VtV-programmer. Dette er belyst ved at vurdere,

- om bevillingerne er udnyttet som forudsat,
- om programmernes formål og de opstillede projektmål stemmer overens med målene for dansk udviklingsbistand,
- om projekterne opnår de forventede resultater og udviklingseffekter,
- om programmerne koordineres med den øvrige bistand,
- om projekterne er levedygtige og bidrager til langsigtede og gensidigt forpligtende partnerskaber,
- om ministeriet har fulgt op på programmernes og projekternes resultater, udviklingseffekter og omkostninger, og
- om ministeriet med VtV-programmet har taget hensyn til de særlige forhold i Sydafrika.

## C. Afgrænsning og metode

17. Undersøgelsen omfatter perioden fra PS- og VtV-programmernes start i henholdsvis 1993 og 1995 til udgangen af 2002.

18. Rigsrevisionen udvalgte i efteråret 2002 i alt 27 virksomheder og besigtigede 24 af dem. Undersøgelsen omfattede 8 virksomhedsbesøg i Egypten, 5 i Uganda og 7 i Ghana, hvoraf 2 var 1-årige igangsætterprojekter. Det var planen at besigtige 7 virksomheder i Sydafrika, men det var ikke muligt at gennemføre 3 af virksomhedsbesøgene, da virksomhederne ikke længere eksisterede. Rigsrevisionens beretning omfatter alle 27 virksomheder. De sydafrikanske projekter er alle etableret og godkendt før sammenlægningen af programmerne i 2002.

De 4 lande har i alt modtaget 500 mio. kr. i bevillingstilsagn i perioden 1993-2002, svarende til ca. halvdelen af de samlede bevillinger.

19. Besigtigelserne af virksomhederne er suppleret med interviews af virksomhedspartnerne i modtagerlandene med henblik på at bedømme de opnåede resultater og udviklings-effekter i forhold til de opstillede mål i projektdokumenterne. Desuden er der afholdt en række møder med repræsentanter for ministerier, brancheorganisationer, kreditinstitutioner og andre aktører til udvikling af den private sektor i de besøgte lande. Endelig er der foretaget interviews med PS- og VtV-koordinatorerne og deres lokale medarbejdere på ambassaderne samt med PS-sekretariatet i Udenrigsministeriet. Under besøgene har Rigsrevisionen været ledsaget af koordinatorene fra de danske ambassader.

Rigsrevisionen har gennemgået sagsakter, som bl.a. omfatter projektdokumenter, fremskridts- og afslutningsrapporter og undersøgelsesrapporter, samt andre oplysninger fra bl.a. ambassaderne og PS-sekretariatet.

Rigsrevisionen har endvidere anmodet Udenrigsministeriet om oplysninger vedrørende projekternes opfyldelse af mål, herunder specifikt i forhold til beskæftigelseseffekten, samt levedygtighed.

20. Resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse har været forelagt ambassaderne til udtalelse. Ambassaderne har inddraget både de danske og lokale firmaer i det omfang, ambassaderne har skønnet det nødvendigt for at få kommenteret Rigsrevisionens beskrivelser af projektførløbene. Derudover har 5 revisionsnotater om yderligere problemstillinger været forelagt Udenrigsministeriet til udtalelse. Bemærkninger og korrektioner fra ambassaderne og ministeriet er indarbejdet i beretningen.

21. Beretningsudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

### **III. PS- og VtV-programmernes bevillingsforbrug**

22. En vurdering af privatsektor programmerne forudsætter bl.a. et overblik over bevillingstilsagn og -forbrug vedrørende de enkelte programmer.

## PS-programmet

23. I 1993 blev PS-programmet etableret i en forsøgsperiode på 3 år i Ghana, Zimbabwe og Indien. Midlerne blev af Udenrigsministeriet udskilt fra de specifikke landerammer med henholdsvis 30, 50 og 100 mio. kr., i alt 180 mio. kr. Ministeriet har oplyst, at der i perioden tilsammen er forbrugt 31 mio. kr., og at de resterende 149 mio. kr. blev tilbageført til landerammerne. Der var således i PS-programmets forsøgsperiode vanskeligheder med at anvende midlerne.

24. Ved Akt 227 10/4 1996 tiltrådte Finansudvalget en bevilling på 853 mio. kr. til at fortsætte programmet i fase 2 i årene 1996-2001, hvoraf projektkernen udgjorde 750 mio. kr. Programmet blev i den forbindelse udvidet til også at omfatte Egypten, Uganda og Vietnam.

I oktober 1998 blev Finansudvalget ved en skrivelse orienteret om, at projektkernen måtte reduceres til 500 mio. kr. grundet en udfasning af bistanden til Indien, som var hovedhjørnestenen i PS-programmet. Samtidig blev Finansudvalget orienteret om, at Bangladesh ligeledes ville blive omfattet af programmet, og at Udenrigsministeriet ville tilvejebringe et beslutningsgrundlag om behovet og mulighederne for videre initiativer. Dette blev tiltrådt ved Akt 86 1/12 1999, der indeholdt en godkendelse om at udvide programmet til også at omfatte Nepal, Mozambique, Tanzania, Bolivia og Nicaragua. Programmet er på finansloven 2002 udvidet til at omfatte alle 15 programsamarbejdslande. Aktiviteterne i Indien og Zimbabwe afsluttes af politiske årsager i 2002 og 2003.

25. Bevillingerne til PS-programmet indgik fra 1997 på de årlige finanslove, og i 2001 blev det anført i anmærkningerne, at finansloven erstattede de 2 aktstykker, der lå til grund for programmet. På finansloven 2001 blev der bevilget 120 mio. kr.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke fremgik af anmærkningerne, i hvilket omfang de resterende 39 mio. kr. fra Akt 227 10/4 1996 for PS-programmet var indregnet i og overført til finanslovbevillingen for 2001.

26. Rigsrevisionen har konstateret, at det reelle forbrug af midlerne i PS-programmet ifølge statsregnskabet ved ud-

gangen af 2001 var 461 mio. kr. Udenrigsministeriet har oplyst, at der siden starten på 2. fase (1996) og frem til udgangen af 2001 imidlertid var afgivet bevillingstilsagn på tilsammen ca. 585 mio. kr. Rigsrevisionen kan konstatere, at bevillingerne er udnyttet som forudsat.

### VtV-programmet

27. Bevillingerne på i alt 190 mio. kr. til VtV-programmet udgjorde en del af Danmarks overgangsbistand til Sydafrika. Bevillingerne er tiltrådt af Finansudvalget ved 3 aktstykker. Ved Akt 320 21/6 1995 bevilgedes 80 mio. kr. til programmets 1. fase i en 2-årig periode (1995-1997). Finansudvalget tiltrådte ved Akt 187 16/4 1997 en bevilling på 80 mio. kr. til 2. fase i en 4-årig periode (1997-2001). Ved Akt 195 3/6 1998 blev der bevilget yderligere 30 mio. kr. til 3. fase med henblik på videreførelse af programmet og for at sikre kontinuiteten i programmet i perioden 1998-2001. Målet var med en bevilling på 190 mio. kr. at igangsætte og afslutte 60 projekter inden udgangen af 2001.

28. Ifølge evalueringen af VtV-programmet fra december 2000 havde 46 partnerskaber i maj 2000 modtaget støtte, mens yderligere 14 var i forberedelsesfasen. Ved udgangen af 2001 var der bevilget støtte til i alt 50 projekter og forbrugt i alt 158,9 mio. kr. Udenrigsministeriet har oplyst, at 12 projekter var blevet afsluttet i 2001 og yderligere 31 i 2002, mens de resterende 7 projekter forventes afsluttet i 2003 og i 2004. Rigsrevisionen kan konstatere, at målet om at igangsætte og afslutte 60 projekter inden støtteperiodens ophør i 2001 ikke blev nået. Dette skyldes bl.a., at det har været vanskeligt for Udenrigsministeriet at etablere partnerskaber, da der er få egnede virksomheder i modtagerlandene, og især fordi interessen blandt danske virksomheder er begrænset.

29. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at aktstykket fra 1998 til Finansudvalget indeholdt en for optimistisk forventning til projektgennemførelse, idet bevillingen på 30 mio. kr. ikke er kommet i anvendelse i perioden 1998-2001. Udenrigsministeriet har hertil oplyst, at underforbruget principielt blev modsvaret af en udvidelse af øvrige aktiviteter under rammen for overgangsbistand til Sydafrika.



Der er i 2002 givet tilsagn til 1 længerevarende projekt og 4 igangsætterprojekter, og forbruget til VtV-programmet i 2002 udgjorde 9,5 mio. kr. Rigsrevisionen hæfter sig ved, at der i perioden maj 2000 - ultimo 2002 kun er igangsat 5 længerevarende partnerskaber.

30. VtV-programmet er med finansloven 2002 administrativt og bevillingsmæssigt sammenlagt med PS-programmet med henblik på at opnå stordriftsfordele og en mere ensartet administration af de 2 programmer. Sammenlægningen er en konsekvens af regeringens beslutning i foråret 2000. Det fremgår af tekstanmærkningen til finanslovkontoen for 2002, at denne fremover også erstatter de hidtidige 3 aktstykker, der lå til grund for bevillingerne til VtV-programmet.

Udenrigsministeriet har i den forbindelse oplyst, at VtV-programmet er blevet justeret. Kravene til de deltagende danske virksomheder er blevet skærpet med henblik på at sikre en større seriøsitet hos de deltagende virksomheder. Samarbejdskonceptet er, som i PS-programmet, udvidet til også at omfatte andre samarbejdsformer end joint ventures, og der er indført begrænsninger i adgangen til at støtte helt nyetablerede virksomheder. Endvidere er igangsætterfaciliteten introduceret, og der er planlagt en "Venture Capital Fund", der vil kunne medvirke til at opfylde kravet om mindst 50 % lokalt ejerskab.

Det fremgik af finansloven for 2002, at der til privatsektor programmerne årligt er afsat 122 mio. kr. i 2002 voksende til 142 mio. kr. i 2004, hvori støttemidler til VtV-programmet årligt indgår med 10-12 mio. kr.

31. Undersøgelsen har vist, at det ikke fremgik af anmærkningerne ved sammenlægningen af VtV-programmet med PS-programmet, i hvilket omfang den ubrugte bevilling på 30 mio. kr. fra Akt 195 3/6 1998 var indregnet i og overført til finanslovbevillingen for 2002. Desuden fremgik det ikke af anmærkningerne, at de forventede aktiviteter under bevillingen fra 1998 ikke var gennemført som forudsat.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Udenrigsministeriet ved denne lejlighed burde have informeret om ovenstående vanskeligheder i VtV-programmet.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viste, at bevillingerne til PS-programmet blev udnyttet som forudsat, men at dette ikke var tilfældet for VtV-programmet, idet målet for dette program om at igangsætte og afslutte 60 projekter inden støtteperiodens ophør i 2001 ikke blev nået.

Rigsrevisionen konstaterede, at det ikke fremgik af finanslovanmærkningerne for henholdsvis 2001 og 2002, i hvilket omfang de resterende bevillinger for programmerne var indregnet i og overført til finanslovbevillingerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Udenrigsministeriet i finanslovanmærkningerne burde have informeret om vanskelighederne med at udnytte bevillingen og den manglende målopfyldelse i VtV-programmet.

## IV. Programmernes formål og projektmålene

32. Det er en forudsætning for bevillingerne til privatsektor programmerne, at målsætningerne for disse programmer og støtten til de enkelte projekter stemmer overens med de danske bistandspolitiske målsætninger, som de er formuleret i strategierne for dansk udviklingsbistand. Rigsrevisionen har undersøgt, om programmernes formål og de opstillede projektmål er i overensstemmelse hermed.

### Programmernes formål

33. Det fremgår af strategierne, at fattigdomsbekæmpelse skal ske ved en kombination af økonomisk vækst, udbygning af de sociale sektorer og fremme af demokratiseringen. I den forbindelse skal 3 tværgående hensyn integreres i de danske programmer og projekter: Ligestilling mellem kønnene, miljøaspekter og støtten til fremme af menneskerettigheder og demokratiske styreformer. Det fremgår endvidere af begge strategier, at erhvervsudviklingsfremme skal indgå som et prioritetsområde i dansk udviklingssamarbejde.

34. Formålet med privatsektor programmerne er at skabe økonomisk vækst i den private sektor. I forbindelse med støttetildeling lægger Udenrigsministeriet vægt på følgende 10 udviklingsmål:

1. Skabes eller bevares der arbejdspladser?
2. Forøges produktionen?
3. Forbedres værtslandets valutastilling?
4. Bibringes partnervirksomheden eller landet erfaringer med eksport?
5. Får virksomheden eller landet ny markedsadgang?
6. Opbygges der lokal kompetence?
7. Hvordan påvirker samarbejdet miljøet?
8. Kan samarbejdet give en større forståelse for betydningen af et godt arbejdsmiljø?
9. Bidrager samarbejdet til forbedring af kvinders levevilkår?
10. Er der afledte effekter?

35. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet med de 10 udviklingsmål har operationaliseret det overordnede mål om fattigdomsbekæmpelse ved at opstille krav om, at partnerskaberne i videst muligt omfang skal bidrage til økonomisk vækst, miljøforbedringer og ligestilling mellem kønnene. De formål, der er udtrykt i programmerne, lever derfor op til de målsætninger, der er defineret i strategierne.

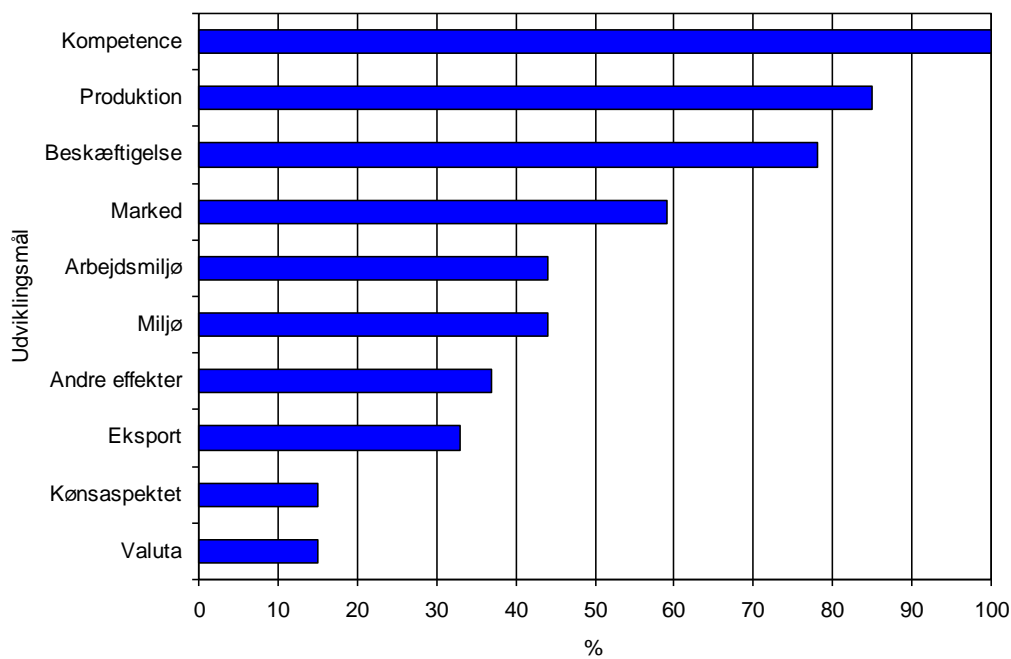
#### **Projekternes opstillede mål**

36. Rigsrevisionen har gennemgået de opstillede mål i projektdokumenterne for 27 virksomheder. Af projektdokumenterne fremgår det, at virksomhederne i projektsamarbejderne typisk vil opfylde mellem 2 og 7 af de 10 udviklingsmål. Udviklingsmålene er ofte gensidigt afhængige. Eksempelvis kan øget produktion betyde en stigning i beskæftigelsen og øget markedsadgang, der igen medvirker til eksport, som bidrager til en forbedret valutastilling.

Udenrigsministeriet kræver, at projektansøgninger skal indeholde oplysninger om projektets udviklingseffekt, og at mindst ét af de 10 udviklingsmål skal være medtaget for at støtte kan tildeles. Ministeriet ønsker desuden særligt at bidrage til et forbedret miljø og arbejdsmiljø. Dette kommer til udtryk ved kravet om, at projektansøgningerne skal indeholde en særlig vurdering af virksomhedens miljøforhold. Desuden har virksomhederne mulighed for, ud over projektstøtten, at ansøge om miljøtilskud på maksimalt 2 mio. kr.

37. Rigsrevisionen har på grundlag af projektdokumenterne undersøgt de 27 virksomhedsprojekters dækning af de 10 udviklingsmål, jf. figur 1.

**Figur 1. De 27 virksomhedsprojekters forholdsmæssige dækning af hver af de 10 udviklingsmål**



Figur 1 viser, at alle virksomhedsprojekterne har opstillet kompetenceoverførsel som udviklingsmål. Endvidere har over halvdelen af virksomhedsprojekterne opstillet øget produktion, beskæftigelse og adgang til nyt marked som udviklingsmål i samarbejdet. Under halvdelen af virksomhedsprojekterne har medtaget målsætninger om miljøforbedringer og forbedret arbejdsmiljø, og kun få virksomhedsprojekter har opstillet udviklingsmål om øget valuta og inddragelse af kønsaspektet. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ifølge projektdokumenterne forventedes at ville blive overført kompetence og iværksat økonomisk aktivitet i modtagerlandene, hvilket er i overensstemmelse med programmernes målsætninger.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til, at miljødelen kun er medtaget som mål i 44 % af projektsamarbejderne, da en del af virksomhedsprojekterne vedrører handel og service, hvor miljøelementet er mindre væsentligt. Det er særligt i Uganda og Ghana, at virksomhedsprojekterne har inddraget miljøhensyn som udviklingsmål.

38. Rigsrevisionen har gennemgået projektdokumenterne og fundet, at de generelt overholder Udenrigsministeriets krav om at redegøre for projekternes udviklingsmæssige aspekter. Projekternes mål og forventede resultater og udviklingseffekter er i et vist omfang operationaliseret i projektdokumenterne. Det er i flere projektdokumenter angivet, hvor mange arbejdspladser der forventes at blive skabt, og hvordan arbejdsmiljøet forventes at blive forbedret. Indholdet af kompetenceoverførslen er ofte beskrevet i træningsplaner. Nogle projektdokumenter angiver den forventede stigning i produktionen, eller hvilke regionale markeder de forventer at komme ind på.

Undersøgelsen har vist, at mål og forventede resultater ikke konsekvent er blevet operationaliseret og klart opstillet i alle projektdokumenter, hvilket kan vanskeliggøre resultatopfølgningen. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er i færd med at videreudvikle outputindikatorer for PS- og VtV-programmet. Rigsrevisionen forventer, at det vil forbedre mål- og resultatstyringen.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har vurderet, at privatsektor programmeres formål og de opstillede projektmål stemmer overens med målene for dansk udviklingsbistand.

Endvidere finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at der ifølge målene i de undersøgte projektdokumenter forventes at blive overført kompetence og iværksat økonomisk aktivitet i modtagerlandene, hvilket er intentionen med programmerne.

Rigsrevisionen finder, at mål og forventede resultater og udviklingseffekter i flere projektdokumenter i et vist omfang er operationaliseret, men at det vil styrke resultatopfølgningen, hvis mål og forventede resultater konsekvent bliver operationaliseret og klart opstillet i alle projektdokumenter.

## V. Udviklingseffekten

39. Det er programmernes formål, at de skal styrke udviklingen af den private sektor i modtagerlandene. Desuden skal programmerne være et integreret element i Danmarks samarbejde med udviklingslandene. Rigsrevisionen har undersøgt projekternes resultater og effekter samt programmernes samspil med den øvrige bistand til den private sektor i modtagerlandene.

## A. Projekternes resultater og effekter

40. Udenrigsministeriet har efter anmodning fra Rigsrevisionen i august 2002 undersøgt målopfyldelsen i de afsluttede virksomhedsprojekter. Undersøgelsens resultater, der er vist i **tabel 1**, dækker over 133 virksomhedsprojekter i 7 lande.

**Tabel 1. Udenrigsministeriets opgørelse af målopfyldelsesgrad for længerevarende, afsluttede virksomhedsprojekter**

Land	I mindre grad	Acceptabelt	I høj grad	Total
	----- Antal -----			
Sydafrika.....	22	15	11	48
Ghana.....	5	8	3	16
Uganda.....	0	1	1	2
Egypten.....	0	0	3	3
Vietnam.....	4	0	2	6
Zimbabwe.....	4	13	10	27
Indien.....	7	13	11	31
I alt.....	42	50	41	133

Tabel 1 viser, at 42 af de 133 afsluttede, længerevarende projekter, svarende til 32 %, kun i mindre grad har indfriet de forudsatte målsætninger. Rigsrevisionen har bemærket, at over halvdelen af disse 42 projekter forekommer i Sydafrika. Dette synes at bekræfte, at der var behov for at justere VtV-programmets retningslinjer, jf. pkt. 30.

41. Rigsrevisionen har ved interview, virksomhedsbesigtigelse og gennemgang af rapporter mv. undersøgt, i hvilken grad de 27 udvalgte virksomhedsprojekters resultater stemmer overens med de opstillede udviklingsmål. Resultaterne er vist i **tabel 2**. I tabellen er der anvendt 4 kriterier til bedømmelse. "Ikke tilfredsstillende" dækker over, at partnerskabet ikke har opfyldt målet og derfor ikke har ført til et resultat. "Mindre tilfredsstillende" dækker over, at partnerskabet i begrænset omfang har nået målet, mens "tilfredsstillende" dækker over, at målet delvist er nået, og der er udsigt til, at det vil blive nået, dvs. at projektet er i en god udvikling. Endelig dækker "meget tilfredsstillende" over, at partnerskabet har nået eller overopfyldt målet. Den sidste kolonne i tabellen viser antallet af virksomheder, hvori det konkrete udviklingsmål forekommer, jf. figur 1.

**Tabel 2. De 27 virksomhedsprojekters opfyldelse af udviklingsmålene**

Udviklingsmål	Ikke tilfredsstillende	Mindre tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Virksomheder, hvor udviklingsmål forekommer
	----- Antal -----				
Kompetence .....	6	3	14	4	27
Produktion .....	7	5	10	1	23
Beskæftigelse .....	7	1	12	1	21
Marked .....	5	2	8	1	16
Miljø .....	2	2	7	1	12
Arbejds miljø .....	0	0	11	1	12
Eksport .....	4	2	3	0	9
Valuta .....	1	0	3	0	4
Kønshensyn .....	0	0	3	1	4
Afledte effekter .....	1	1	7	1	10

Tabel 2 viser, at de 27 virksomhedsprojekter alle har sat kompetence som udviklingsmål, og at de 14 i tilfredsstillende grad har opfyldt målet med at overføre kompetence, mens de 6 i ikke tilfredsstillende grad har opfyldt målet. Tabellen viser generelt, at projekternes resultater i størstedelen af tilfældene er tilfredsstillende i forhold til de opstillede mål i projektdokumenterne. Særlig kompetenceoverførsel og forbedring af arbejdsmiljø har en høj succesrate, mens det ofte ikke er lykkedes at nå målet om at forbedre eksportmulighederne.

Undersøgelsen viste, at der var stor forskel på resultaterne mellem de 4 lande. For virksomhedsprojekterne i Ghana og Sydafrika var næsten halvdelen af målene ikke blevet opfyldt i tilfredsstillende grad, mens de besøgte virksomheder i Egypten og Uganda for langt størsteparten havde opnået en tilfredsstillende målopfyldelse.

### Beskæftigelseseffekt

42. Udenrigsministeriet fremhæver i sin årsberetning 2001, at beskæftigelseseffekten er et centralt element i den økonomiske udvikling. Ministeriet har i januar 2003 oplyst, at der skønsmæssigt var skabt i alt 10.300 arbejdspladser siden PS-programmets start i 1993. Skønnet over beskæftigelseseffekt efter PS-tilskud er vist i [tabel 3](#).

**Tabel 3. Udenrigsministeriets skøn over PS-tilskuddenes beskæftigelseseffekt**

Land	Antal job
Indien.....	3.000
Vietnam .....	2.500
Bangladesh.....	1.500
Egypten .....	1.200
Ghana.....	1.000
Zimbabwe .....	600
Uganda .....	200
Øvrige lande .....	300
I alt.....	10.300

Tabel 3 viser, at det faktiske antal skabte arbejdspladser er 3.000 i Indien, 2.500 i Vietnam og 1.500 i Bangladesh, dvs. i alt 7.000 i Asien. Det fremgår også af tabellen, at der i alt er skabt 3.300 arbejdspladser i Afrika siden 1993. Det viser, at PS-programmets beskæftigelseseffekt er højere i Asien end i Afrika på trods af, at knap  $\frac{2}{3}$  af programmets midler er blevet anvendt i Afrika.

43. Udenrigsministeriet har ikke tilsvarende opgjort antallet af skabte arbejdspladser under VtV-programmet i Sydafrika, men har oplyst, at der er skabt 368 arbejdspladser i de virksomheder, der er eller har været omfattet af VtV-programmet. Udenrigsministeriet har oplyst, at beskæftigelsen har været ét blandt flere elementer i målsætningen om at fremme mulighederne for virksomheder ejet af historisk undertrykte personer, men at ministeriet forventede, at programmet ville bidrage til at skabe 1.000 nye arbejdspladser.

44. Rigsrevisionen har ved interview, virksomhedsbesigtigelse og gennemgang af rapporter mv. undersøgt antallet af skabte arbejdspladser i de 27 udvalgte virksomheder. I **tabel 4** er sammenfattet beskæftigelsesmål og -resultater for de besøgte virksomheder i Ghana, Uganda og Egypten. Målene, som er defineret i projektdokumentet, er sammenholdt med oplysninger om realiseret beskæftigelse, som Rigsrevisionen fik ved besøgene.



**Tabel 4. Mål og resultater for de skabte arbejdspladser i 20 virksomheder i 3 lande**

Land	Mål	Resultat	Forskel
	----- Antal -----		
Uganda.....	30	56	26
Ghana .....	160	100	-60
Egypten .....	184	189	5
I alt .....	374	345	-29

Tabel 4 viser, at målet for de 20 besigtigede virksomheder var at skabe 374 arbejdspladser, men at resultatet blev 345. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at der i 2 af de 20 virksomheder blev skabt et betydeligt antal arbejdspladser i forbindelse med partnerskaberne, men at det var arbejdspladser uden for virksomhedens regi. Det ene partnerskab var et telekommunikationsprojekt i Uganda, hvor 1.000 kvinder har opnået deltidsbeskæftigelse gennem køb af licens, der gav dem ret til at sælge telekort. Det andet var et bryggeri i Ghana, der havde vanskeligheder med at distribuere alkoholfri maltøl. Som en nødløsning organiserede virksomheden en ordning, hvor især kvinder kunne købe en stand, hvorfra de kunne sælge maltøl på gaden. I første omgang købte 300 kvinder salgsstandere, og virksomheden forventer yderligere at engagere 200 kvinder. Det er usikkert, om den indirekte beskæftigelseeffekt kan fastholdes, når de traditionelle distributionskanaler igen bliver tilgængelige.

45. I projektdokumenterne for virksomhedsprojekterne i Sydafrika har øget beskæftigelse indgået som et mål, men der har ikke været opstillet måltal herfor, hvorfor tallene ikke indgår i tabel 4. Rigsrevisionen konstaterede, at der i de 7 virksomhedsprojekter i Sydafrika var skabt ca. 30 arbejdspladser.

#### **Afledte udviklingseffekter**

46. Ud over de nævnte effekter i pkt. 40-45 har Rigsrevisionen konstateret, at virksomhedsprojekterne har medført en række afledte udviklingseffekter.

47. Rigsrevisionen fik ved interview med ambassader og virksomhedsledere oplyst, at virksomhedsprojekterne kan have en afsmittende effekt på andre virksomheder i områ-

det, eksempelvis ved at en tidligere ansat i et partnerskabsprojekt får ansættelse i en anden virksomhed. Det kan også ske ved, at andre virksomheder kopierer forbedringer af produktkvaliteter, standarder og sikkerhedsforanstaltninger, der etableres i partnerskabsprojekterne.

48. Undersøgelsen viste endvidere, at nogle projekter havde positive effekter i form af teknologiudvikling og videnoverførsel til andre sektorer. Det skete gennem arbejdet med it-projekter og telekommunikationsprojekter. En virksomhed i Uganda bidrog med udvikling af andre virksomheders forretninger gennem udvikling af it-programmer og markedsføring. Teleinfrastrukturen blev ligeledes forbedret ved projekter i Uganda og Egypten til udbygning af telefoni, der er af stor betydning for kommunikationen og infrastrukturen og dermed væksten i landet.

49. Rigsrevisionen har af virksomhedsledere og ambassader fået oplyst, at projekterne bidrog til videnudveksling, bl.a. ved besøg fra andre virksomheder, studerende, medier og faglige netværk.

Undersøgelsen viste, at videnudveksling gennem netværk i de 4 lande er meget begrænset. Af de 27 virksomheder deltog kun 8 i en form for netværk, og heraf var de 5 ghanesiske. Det kan bl.a. skyldes, at der eksisterer en forening for danske og ghanesiske virksomheder. Generelt er der ikke i landene tradition for, at virksomhedsledere åbent udveksler positive eller negative erfaringer indhøstet gennem deres virke i erhvervslivet og gennem andre tilskudsordninger fra donorer. Årsagen til den begrænsede videns- og erfaringsudveksling blandt virksomhederne kan også være, at virksomhederne er spredt over mange brancher. Der er også en vis geografisk spredning, selv om de fleste virksomheder er beliggende i hovedstæderne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at det uformelle samarbejde mellem projekterne bidrager til at øge det samlede udbytte, men at mulighederne for yderligere at forstærke dette netværkssamarbejde vil være ret begrænsede, ikke mindst fordi projekterne typisk vedrører forskellige sektorer uden nogen faglig reference.

50. Rigsrevisionen fik oplyst, at en følge af partnerskabet var, at løn- og prisniveauet i nogle få af de besøgte virk-

somheder blev højere end hos konkurrenterne. Det blev fx konstateret i et autoværksted i Uganda, hvor lønnen var forhøjet for at fastholde den arbejdskraft, som virksomheden havde oplært. I et mejeriprojekt i Uganda købte ejeren råmælk hos bønder i området til en højere pris end markedsprisen for at stimulere bønderne til at forbedre mælkekvaliteten i nærområdet.

51. Rigsrevisionen har undersøgt, om der ved ydelse af statstilskud til private virksomheder kan opstå konkurrenceforvridninger på markedet i de 4 lande. Undersøgelsen viste, at problemet med konkurrenceforvridning ikke er betydeligt i Uganda og Ghana, da der er få eller ingen konkurrerende virksomheder.

I de tilfælde, hvor der er konkurrerende virksomheder, som fx i Egypten og Sydafrika, kan støtten i princippet betragtes som konkurrenceforvridende. I Sydafrika kommer konkurrencen imidlertid fra store virksomheder, der er ejet af den hvide del af befolkningen eller af internationale firmaer. VtV-programmet bidrager derfor til at styrke den målgruppe, der har svært ved at konkurrere med de øvrige virksomheder. Desuden er et af målene med programmerne at gøre de lokale virksomheder mere konkurrencedygtige, da konkurrence af Udenrigsministeriet ses som ”en drivende kraft” for privatsektorudvikling. Støtten kan derfor snarere betragtes som konkurrencepres, som kan være med til at højne kvaliteten.

52. Da mange af ovenstående afledte udviklingseffekter ikke er dokumenteret, kan det være vanskeligt at vurdere, hvordan programmerne styrker udviklingen af den private sektor i modtagerlandene. Udenrigsministeriet har hertil oplyst, at ministeriet fremover vil søge at dokumentere de afledte effekter, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at størstedelen af PS-projekterne i tilfredsstillende omfang opnår de forventede resultater og udviklingseffekter, mens VtV-projekterne kun i mindre tilfredsstillende omfang opnår dette.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at projekterne har medført flere positive, afledte udviklingseffekter, men de

er ikke dokumenteret, og det kan således være vanskeligt at vurdere, hvordan de styrker den private sektors udvikling. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil søge at dokumentere de afledte effekter, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

## **B. Koordinering med den øvrige bistand**

53. Det blev på et møde i juni 1992 i Styrelsen for Internationalt Udviklings samarbejde understreget, at indsatsen for privatsektor programmerne burde koncentreres om programsamarbejdslandene. Det skulle ske for at kunne udnytte synergieffekten mellem privatsektor programmerne og den almindelige bilaterale bistand, som fx sektorprogrammerne. Udenrigsministeriet har desuden i handlingsplanen for erhvervsudvikling fra 2001 betonet vigtigheden af at øge interaktionen mellem sektorprogrammerne og privatsektor programmerne.

54. Rigsrevisionen har set flere eksempler på, at aktiviteterne i privatsektor programmerne suppleres med andre erhvervs-specifikke instrumenter. Eksempelvis TechChange, som formidler kontakt mellem potentielle virksomhedspartnere, og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), der fremmer den erhvervs-mæssige udvikling gennem bl.a. deltagelse som aktionær i joint venture-selskaber, der ligeledes kan opnå lån eller garanti fra fonden.

Rigsrevisionen har ikke set eksempler på, at Udenrigsministeriet koordinerer privatsektor programmerne med den øvrige danske bistand, herunder sektorprogrammerne. Hertil har Udenrigsministeriet oplyst, at ministeriet aktivt søger at finde veje til en større sammenkobling med den øvrige danske bistandsindsats, og har nævnt som eksempel, at det er lykkedes at skabe en frugtbar synergi inden for fiskerisektoren i Vietnam.

55. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet koordinerer privatsektor programmerne med andre donorprogrammer, der søger at fremme erhvervsudviklingen i modtagerlandene. Undersøgelsen viste, at der kun er få eksempler på dette. Eksempelvis oplyste ambassaden i Egypten, at de havde draget nytte af et landbrugsprogram, der er støttet af den amerikanske bistandsorganisation, USAID,

og som har resulteret i 3 joint ventures under PS-programmet.

Rigsrevisionen finder, at den manglende koordinering med den danske og udenlandske bistand er meget begrænset, og at privatsektor programmerne derfor fremstår som isolerede punktindsatser med begrænset synergieffekt. Udenrigsministeriet bør derfor i højere grad end hidtil søge at koordinere privatsektor programmerne med den øvrige danske og udenlandske bistandsindsats. Udenrigsministeriet har fremført, at ministeriet principielt er enig i, at effekten af den samlede bistandsindsats i modtagerlandene vil kunne øges i den udstrækning, det er muligt at opnå en koordinering med andre donorer og en samordning med den øvrige danske bistandsindsats. Mulighederne må dog ses i lyset af indsatsernes forskellige karakter. Privatsektor programmerne retter sig mod private virksomheder, de er efterspørgselsbaserede, og de hviler på et kommercielt grundlag.

56. Rigsrevisionen har ved interview af enkelte ministre samt ledere i virksomheder, brancheorganisationer og ministerier undersøgt, om privatsektor programmerne stemmer godt overens med landenes prioriteringer af udviklingen af den private sektor.

Rigsrevisionen fik i Ghana oplyst, at der er meget fokus på den private sektors udvikling, og at der til det formål var oprettet et ministerium. PS-programmet blev af repræsentanter fra brancheorganisationer og ministerier generelt vurderet positivt og betragtet som et gavnligt supplement til udviklingen af den private sektor.

I Uganda fik Rigsrevisionen oplyst, at der er afsat begrænsede midler på statsbudgettet, og at infrastrukturen er ringe, hvilket påvirker mulighederne for udviklingen af privatsektorområdet. Ambassaden oplyste, at der er ved at blive etableret en central tilsynsmyndighed på miljøområdet, hvilket har betydning for programmets miljødel.

I Egypten fik Rigsrevisionen oplyst, at udviklingen af den private sektor er højt prioriteret. Rigsrevisionen har dog konstateret, at PS-programmet er implementeret uden væsentligt samarbejde med regeringen. Chefen for koordination af donorbistanden i Egypten gav udtryk for, at myndighederne gerne ville have mere indflydelse på PS-midlernes anvendelse. Udenrigsministeriet har oplyst, at der

ikke skal være tvivl om, at det er de involverede virksomheder, der selv skal drive projekterne. Dette kan i nogle tilfælde kollidere med de lokale myndigheders ønske om at kontrollere og blive involveret i projekterne, især hvad angår tildeling af donormidler. Det er Udenrigsministeriets erfaring, at lokale myndigheders alt for aktive kontrol og involvering kan modvirke den dynamik og det initiativ, som er ideen i programmet.

Sydafrika har i modsætning til de andre 3 lande en veludviklet økonomi og en højteknologisk industri. Der er stor politisk interesse for udviklingen af det private erhvervsliv på alle niveauer, og der er særlig fokus på udviklingen af små og mellemstore virksomheder. VtV-programmet udmærker sig ved at tilgodese denne udvikling og især ved at inddrage historisk undertrykte personer.

Undersøgelsen har således vist, at privatsektor programmerne generelt stemmer overens med modtagerlandenes prioriteringer af udviklingen af den private sektor.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at koordineringen af programmerne med den øvrige danske og udenlandske bistand er meget begrænset. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at privatsektor programmerne herved fremstår som isolerede punktindsatser med begrænset synergieffekt, og at Udenrigsministeriet derfor i højere grad end hidtil bør søge at koordinere indsatsen med egne og andre donorerers udviklingsprogrammer.

Undersøgelsen har ligeledes vist, at privatsektor programmerne generelt stemmer overens med modtagerlandenes prioriteringer af udviklingen af den private sektor.

## **VI. Projekternes levedygtighed**

57. En tilfredsstillende udnyttelse af bevillingerne til privatsektor programmerne forudsætter, at projekterne er levedygtige og bidrager til langsigtede partnerskaber, så de opnåede resultater kan fastholdes.

Udenrigsministeriet har defineret en vejledende støtteperiode på 3 år for et projekt, hvorefter det antages, at samarbejdet fortsætter uden støtte. Udenrigsministeriet har ikke direkte defineret tidshorizonten for et langsigtet partnerskab. Rigsrevisionen er bekendt med, at Udenrigsmini-

steriet i sektorprogrambistand opererer med en tidshorison på 15-20 år for langsigtede aktiviteter. Rigsrevisionen finder derfor, at tidshorisonen for et langsigtet partnerskab bør defineres.

58. Udenrigsministeriet har på Rigsrevisionens anmodning i august 2002 udarbejdet en opgørelse over projekternes levedygtighed. I **tabel 5** er vist antallet af samarbejdsprojekter, der fortsætter efter, at støtteperioden er afsluttet. Tabellen viser endvidere antallet af afsluttede samarbejdsprojekter, der både dækker samarbejdsprojekter, som er afsluttet efter støtteperioden, og samarbejdsprojekter, der er afbrudt midt i støtteperioden, fx på grund af uoverensstemmelse og uindfrie forventninger.

Udenrigsministeriet har oplyst, at opgørelsen kun dækker over de lande, hvor PS-programmet har været i gang i en årrække, og de projekter, hvor Udenrigsministeriet har udarbejdet en afslutningsrapport med vurderinger. Der findes derfor endnu ingen afsluttede projekter i de lande, hvor PS-programmet har været introduceret siden 1999.

**Tabel 5. Udenrigsministeriets opgørelse over projekternes levedygtighed**

Land	Fortsat samarbejde	Afsluttet samarbejde	Total
	----- Antal -----		
Ghana .....	5	11	16
Uganda.....	1	1	2
Egypten .....	3	0	3
Sydafrika .....	15	33	48
Indien .....	23	8	31
Zimbabwe.....	10	17	27
Vietnam .....	2	4	6
I alt .....	59	74	133

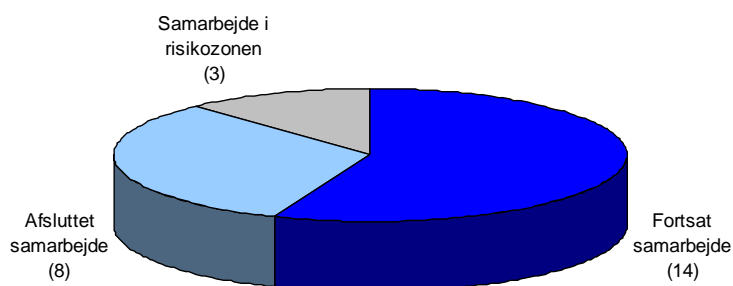
59. Tabel 5 viser, at 133 projekter er afsluttet. 59 projekter har fortsat samarbejdet, svarende til 44 %, mens 74 projekter har afsluttet samarbejdet under eller efter støtteperioden, svarende til 56 %. Rigsrevisionen hæfter sig ved, at 11 ud af 16 partnerskaber i Ghana og 33 ud af 48 partnerskaber i Sydafrika, svarende til 69 %, har afsluttet samarbejdet.

Undersøgelsen har vist, at knap halvdelen af alle partnerskaberne har fortsat en eller anden form for samarbejde efter støtteperioden, men at mere end  $\frac{2}{3}$  af partnerskaberne

i Ghana og Sydafrika ikke fortsatte samarbejdet efter støt-teperioden.

60. Rigsrevisionen har vurderet 25 af de 27 udvalgte partnerskabers levedygtighed, dvs. om de har fortsat eller afsluttet samarbejdet. Vurderingen bygger på kriteriet om, at partnerskaberne var levedygtige og gensidigt forpligtende på det tidspunkt, hvor Rigsrevisionen besøgte virksomheden i modtagerlandene. Resultaterne er vist i **figur 2**. Denne undersøgelse omfatter ikke de 2 igangsætterprojekter i Ghana, som er medtaget i de øvrige tabeller, da igangsætterprojekterne er 1-årige projekter, der iværksættes med henblik på en eventuel påbegyndelse af langvarige partnerskaber, jf. pkt. 61.

**Figur 2. De 25 undersøgte partnerskabers levedygtighed**



Det fremgår af figur 2, at 14 af de 25 partnerskaber, svarende til 56 %, havde et samarbejde på det tidspunkt, hvor Rigsrevisionen besøgte projekterne. Undersøgelsen viste, at 4 af de 14 fortsatte partnerskaber allerede havde et samarbejde, før der blev ydet PS-støtte. Eksempelvis kan nævnes, at der i Egypten i 2000 blev givet støtte til et joint venture, der har eksisteret siden 1976.

Figuren viser ligeledes, at 8 partnerskaber var afsluttet, og at 3 partnerskaber var i risikozonen for at ophøre. Det er Rigsrevisionens vurdering, at risikoen for, at de 3 partnerskaber ophører, skyldes eksterne forhold. Af de 8 afsluttede partnerskaber lå 4 i Sydafrika.

Ved en vurdering af disse resultater skal der tages hensyn til, at PS-programmet har omfattet flere samarbejdsformer end VtV-programmet. En stor del, ca. 40 %, af PS-partnerskaberne vedrører licensaftaler, underleverandøraftaler, tekniske samarbejdsaftaler o.l. uden forpligtende in-



vesteringer, mens det før sammenlægning af programmerne i 2002 har været et krav i VtV-programmet, at samarbejdet kun kunne organiseres som et joint venture. Der skal desuden tages hensyn til, at VtV-projekterne tidligere blev indgået med nystartede sydafrikanske virksomheder, mens en stor del af PS-projekterne er indgået med allerede etablerede firmaer, som udvider eller forbedrer deres eksisterende aktiviteter.

### Kortere samarbejder

61. PS-programmet indeholder også en 1-årig igangsætterfacilitet med mulighed for tilskud på op til 500.000 kr. Faciliteten er fra 2002 ligeledes tilgængelig for projekter i Sydafrika.

Virksomhederne kan benytte faciliteten til at afprøve et samarbejde, før de indgår et gensidigt forpligtende og langvarigt partnerskab. Igangsætterfaciliteten kan også benyttes af virksomheder, der ønsker at modtage assistance fra en dansk virksomhed i en begrænset periode til løsning af en række nærmere definerede opgaver.

62. Udenrigsministeriet har oplyst, at der siden 1993 er givet støtte til 269 igangsætterprojekter, hvoraf 179 er afsluttet. Af disse havde 144 projekter som mål at afprøve samarbejdet, og 52 % af de 144 projekter har fortsat samarbejdet i et længerevarende PS-projekt.

63. Rigsrevisionen finder, at erfaringerne med igangsætterfaciliteten er positive, og at det ville have styrket partnerskabernes levedygtighed i Sydafrika, hvis denne facilitet havde været en del af VtV-programmet fra starten.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer, at knap halvdelen af de igangsatte PS-projekter er levedygtige, hvorved PS-programmet i tilfredsstillende omfang bidrager til langsigtede og gensidigt forpligtende partnerskaber, mens det er mindre tilfredsstillende, at mindre end  $\frac{1}{3}$  af VtV-projekterne i Sydafrika er levedygtige.

## VII. Ministeriets opfølgning på resultater, effekter og omkostninger

64. Det blev i forbindelse med bevillingsansøgningen til PS-programmet oplyst, at der ville blive udarbejdet evalueringer af programmerne. For projekterne skal der ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer løbende følges op på deres resultater og effekter. Rigsrevisionen har undersøgt dette, og om ministeriet har vurderet programmernes omkostninger i forhold til de opnåede resultater.

### Programmernes resultater og effekter

65. PS-programmet har været genstand for 2 midtvejsvurderinger i form af reviewundersøgelser foretaget henholdsvis i 1995 og i 1999 samt en evaluering i 2001. Alle 3 undersøgelser er foretaget af eksterne konsulenter. Desuden er der foretaget 2 brugerundersøgelser og en række andre lokale studier samt afholdt konferencer, seminarer og workshops.

De 2 reviewundersøgelser havde til formål at vurdere og videreudvikle programmets form. Dette har resulteret i, at PS-programmet i perioden 1993-2001 blev administrativt styrket og udvidet i forhold til lande og brancher. Programmet blev dog samtidig reduceret i forhold til den første fase (1993-1995), hvor det indeholdt en trestrengt indsats til udviklingen af den private sektor. Den trestrengede indsats omfattede støtte til virksomhedssamarbejde, støtte til et erhvervsfremmende klima og støtte til kommercialisering og privatisering af offentligt ejede virksomheder. Med anbefalingerne i reviewet fra 1995 blev programmet ændret til at være en enstrengt indsats med virksomhedssamarbejderne som den centrale komponent, mens de 2 andre elementer skulle foregå inden for de generelle sektorprogrammer.

Evalueringen fra 2001 var meget kritisk over for PS-programmet. Evalueringen fandt, at programmets design var for snævert fokuseret på individuelle private virksomhedssamarbejder, og at udviklingseffekten i den private sektor og i bred forstand havde været meget begrænset og mindre end optimal. I evalueringen blev det også anført, at projektporteføljerne generelt var spredt over mange forskellige typer af virksomheder og subsektorer, hvilket medførte en ringe synergieffekt.

Udenrigsministeriet var ikke enig i rapportens konklusioner vedrørende programmets begrænsede indflydelse i den private sektor og på modtagerlandenes generelle vækst og udvikling. Evalueringens anbefalinger har derfor ikke haft væsentlig indflydelse på programmet.

66. VtV-programmet var i maj 2000 genstand for en evaluering, der blev foretaget af eksterne konsulenter. Af rapporten, som forelå i december 2000, fremgik det bl.a., at beskæftigelseseffekten var begrænset og langtfra havde indfriet de forventninger, ministeriet havde ved programmets start. Det havde endvidere været et omkostningskrævende program, hvor udgifterne ikke stod mål med de opnåede resultater. Endelig blev det fremhævet, at mange sydafrikanske partnere ikke kunne imødekomme kravene til finansiering af investeringer og til aktiekapital. Den daværende låneordning gav ikke som tiltænkt en hurtig adgang til den nødvendige finansiering. Udenrigsministeriet var enig i flere af rapportens kritiske iagttagelser og besluttede at foretage nogle justeringer af VtV-programmet, hvilket bl.a. skete ved sammenlægningen af programmerne i 2002, jf. pkt. 30.

67. Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet har fulgt op på PS-programmets resultater og effekter i hele perioden og i vidt omfang har tilpasset programmet i forhold til de indhøstede erfaringer og forholdene i landene. Med hensyn til VtV-programmet blev der først ved sammenlægningen af programmerne i 2002 foretaget en justering af programmet, hvilket er 2 år efter evalueringsrapporten i 2000. Rigsrevisionen finder, at det ville have styrket programmet, hvis justeringen var foretaget tidligere.

### **Projekternes resultater og effekter**

68. Det fremgår af Udenrigsministeriets retningslinjer, at projekterne løbende skal overvåges. Dette indebærer, at ambassaderne skal foretage stedlige besøg på virksomhederne og udarbejde en halvårlig rapport om alle igangværende aktiviteter samt en månedlig status til PS-sekretariatet. Endelig skal ambassaderne udarbejde en afsluttende rapport ved det enkelte projekts afslutning.

Yderligere gælder, at virksomhederne skal indsende fremskridtsrapporter, der belyser projektets forløb samt de

opnåede resultater og effekter. Rapporten skal indeholde begge parter underskrifter. Udbetalinger af tilskud fra Udenrigsministeriet sker på grundlag af afholdte udgifter. For refusion af udgifter skal den danske partner hver 6. måned indsende reviderede regnskaber.

69. Rigsrevisionens gennemgang af projektsagerne viser, at reglerne i store træk efterleves. Ambassaderne følger generelt virksomhedernes resultater og udvikling via besøg i virksomhederne og indkomne fremskridt-rapporter fra partnerne. Endvidere aflægger ambassaden rapport til Udenrigsministeriet.

Rigsrevisionen så under besigtigelserne eksempler på, at ambassaderne ikke altid følger tilstrækkeligt med i virksomhedernes udvikling, herunder ikke konsekvent sørger for, at de aftalte fremskridtsrapporter indsendes. Desuden var der flere eksempler på, at de modtagne fremskridtsrapporter ikke var forsynet med begge parter underskrift. Eksempelvis har Rigsrevisionen opgjort, at der kun for ét ud af de 7 besøgte projekter i Ghana konsekvent var udarbejdet fremskridtsrapporter med begge parter underskrift. Rigsrevisionen så et eksempel på en virksomhed i Ghana, hvor ambassaden kun modtog én fremskridtsrapport i virksomhedens 3-årige levetid. Det viste sig, at virksomhedsprojektet havde flere problemer af både samarbejds-mæssig og ledelsesmæssig karakter, hvilket ambassaden trods flere besøg ikke fik kendskab til.

### **Programomkostninger**

70. Udenrigsministeriet har ikke vurderet de samlede administrations- og udviklingsomkostninger til PS- og VtV-programmerne, og det er ikke muligt at foretage en præcis opgørelse af disse omkostninger. Det skyldes bl.a., at en række omkostninger, der er forbundet med programmet, bogføres under andre bevillingskonti. Udenrigsministeriet har oplyst, at der ikke foreligger sammenlignelige undersøgelser for den øvrige bistandsindsats, og at det derfor er vanskeligt at foretage sådanne sammenligninger.

71. Rigsrevisionen havde under sit besøg i Sydafrika drøftelser med det landsdækkende nationale erhvervsrådgivningscenter for små og mellemstore virksomheder, ”The National Coordination Office for Manufacturing Advisory

Centres” (NAMAC). NAMAC offentliggør månedsvi en statistik over de opnåede resultater og omkostninger hertil. Statistikken viser bl.a. antallet af skabte og bevarede arbejdspladser som følge af NAMACs rådgivning og træning.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at NAMAC råder over en metode til at opgøre deres omkostninger og resultater, som Udenrigsministeriet kunne blive inspireret af.

72. Rigsrevisionen finder det vanskeligt præcist at opgøre PS- og VtV-programmernes administrations- og udviklingsomkostninger, men skønner, at de udgør en betydelig andel af de samlede programomkostninger. Udenrigsministeriet bør arbejde på at kunne opgøre og sammenligne programmernes resultater og omkostninger med tilsvarende programmer til udvikling af den private sektor.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet generelt har fulgt tilfredsstillende op på programmernes og projekternes resultater og udviklingseffekter og i vidt omfang har tilpasset og justeret programmerne i forhold til de indhøstede erfaringer og forholdene i landene. Med hensyn til VtV-programmet blev der imidlertid først ved sammenlægningen af programmerne i 2002 foretaget en justering af programmet, hvilket er 2 år efter, at evalueringsrapporten forelå. Rigsrevisionen finder, at det ville have styrket programmet, hvis justeringen var foretaget tidligere.

Rigsrevisionen finder, at ambassaderne generelt har fulgt godt med i virksomhedernes resultater og udvikling, men at ministeriet mere konsekvent bør sikre, at virksomhederne overholder ministeriets formelle krav til rapportering.

Rigsrevisionen finder det vanskeligt præcist at opgøre PS- og VtV-programmernes administrations- og udviklingsomkostninger, men skønner, at de udgør en betydelig andel af de samlede programomkostninger. Udenrigsministeriet bør arbejde på at kunne opgøre og sammenligne programmernes resultater og omkostninger med tilsvarende programmer til udvikling af den private sektor.

## VIII. Særlige forhold i Sydafrika

73. I Sydafrika gælder det særlige forhold, at den sorte og farvede del af befolkningen i det tidligere apartheidstyre blev diskrimineret og havde forbud mod at etablere egen virksomhed. Formålet med VtV-programmet var at sikre den historisk undertrykte del af befolkningen en bredere og mere meningsfyldt deltagelse i landets økonomi ved at fremme erhvervslivet for denne målgruppe. VtV-programmet bygger derfor hovedsageligt på partnerskaber mellem veletablerede danske virksomheder og nystartede sydafrikanske virksomheder, der havde begrænset erfaring med og viden om virksomhedsdrift i Sydafrika.

Udenrigsministeriet har informeret om disse særlige forhold i Akt 320 21/6 1995, hvor det blev anført som en væsentlig risiko, at partnerskabet bortfalder efter ophør af støtte fra Udenrigsministeriet, da de sydafrikanske virksomheder, der er ejet af historisk undertrykte personer, er små og ofte dårligt funderet.

74. I VtV-programmet er der krav om, at den sydafrikanske virksomhedsejer skal stille med en kapital, der udgør mindst 50 % af et joint venture. Rigsrevisionen har undersøgt virksomhedsejernes muligheder for at tilvejebringe kapital. Under Rigsrevisionens besøg i Sydafrika i efteråret 2002 blev det på flere møder i virksomhederne oplyst, at det generelt var meget vanskeligt for historisk undertrykte personer at optage lån i banker og finansieringsinstitutioner.

Udenrigsministeriet tog ved implementeringen af VtV-programmet hensyn til de nystartede virksomheders vanskeligheder for lånoptagning. I VtV-programmet blev der etableret en økonomisk støtteordning i form af formidling af garantier for de kommercielle bankers investeringslån samt lån til køb af aktier og selskabsdannelse. Ordningen blev administreret af den statslige låneinstitution og udviklingsbank Khula Enterprise Finance, der blev oprettet i 1997. Det fremgår af Akt 187 16/4 1997, at provenuet fra tilbagebetaling af lånene samt renter herfra efter aftale med den sydafrikanske regering skulle overføres til Khula med henblik på anvendelse i forbindelse med den sydafrikanske regerings egne støtteprogrammer for små og mellemstore virksomheder.

Udenrigsministeriet har oplyst, at 30 virksomheder har fået stillet en lånegaranti til rådighed gennem Khula, hvoraf i alt 20 virksomheder indtil nu er gået konkurs eller likvideret. Af disse 20 virksomheder er der 14, hvor afviklingen er færdigbehandlet. For 4 af de 14 virksomheder var hele garantisummen tabt. Rigsrevisionen hæfter sig ved, at en relativ stor andel af virksomhederne er gået konkurs eller likvideret.

75. Rigsrevisionen konstaterede ved besøg i virksomheder, at Udenrigsministeriets låneordning for så vidt var værdsat. Flere af de adspurgte repræsentanter for virksomhederne fandt dog, at en lånesag, selv med Khulas garantistillelse i hånden, var særdeles træg og langsommelig, og at der ikke hurtigt kunne optages lån, som var et af formålene med ordningen. Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at de kommercielle banker ikke altid nøjedes med Khula-garantien, men krævede, at den sydafrikanske partner stillede yderligere garanti, typisk i form af fast ejendom.

Udenrigsministeriet har supplerende oplyst, at ministeriet på baggrund af dette, og især fordi Khula tilsyneladende ikke nød den tillid hos de kommercielle banker, som var en forudsætning for at få ordningen til at fungere efter hensigten, i 2001 ophørte med at lade Khula udstede nye garantier. Den sidste garanti blev udstedt i 2001.

76. Rigsrevisionen besøgte også Sydafrikas største finansieringsinstitution, Industrial Development Corporation (IDC), som er statsejet. Her oplyste en vicedirektør, at den danske lånegarantistillelse under VtV-programmet har været meget omkostningskrævende for en sydafrikansk virksomhed ejet af en historisk undertrykt person.

77. Rigsrevisionens gennemgang af lånefaciliteten i VtV-programmet har vist, at det sydafrikanske banksystem fortsat er tilbageholdende med at yde lån til små og mellemstore virksomheder, der ejes af historisk undertrykte personer. Dette har hindret flere sydafrikanske partnere i at opnå et effektivt og frugtbart samarbejde med den danske partner og dermed også hæmmet programmets fremdrift og succes.

78. Undersøgelsen har vist, at en væsentlig forudsætning for et vellykket og dermed levedygtigt VtV-program er adgang til lån. Udenrigsministeriets ordning med Khula-garantier kunne ikke i tilstrækkelig grad afhjælpe dette problem.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i perioden 1995-2001 har forsøgt at tage hensyn til de særlige forhold, der gælder for de historisk undertrykte personer i Sydafrika, men at dette, trods bestræbelserne herpå, kun delvist er lykkedes.

79. Udenrigsministeriet har fra 2002 forsøgt at imødegå finansieringsproblemet og de sydafrikanske virksomheders begrænsede kommercielle erfaring ved også at yde tilskud til andre samarbejdsformer, svarende til dem, der indgår i PS-programmet, og som stiller færre krav end et joint venture til den sydafrikanske partners økonomiske formåen. Desuden har ministeriet oplyst, at det er ved at etablere en ny "Venture Capital Fund". Formålet er dels at lette den lokale partners muligheder for at finansiere et indskud på mindst 50 % af kapitalen, dels at undgå de tidligere aktieindskudslån, som havde haft uheldige konsekvenser for mange lokale partnere. Behovet for lånefinansiering skal derudover dækkes via en kontantbaseret låneordning. Ministeriet har supplerende oplyst, at IDC har givet tilsagn om at fungere som agentbank for "Venture Capital Fund".

Rigsrevisionen har konstateret, at der endnu ikke er indgået endelig aftale med en finansieringsinstitution om at administrere fonden. Der er således 2 år efter kritikken af Khulas lånefacilitet i evalueringsrapporten af VtV-programmet, jf. pkt. 66, fortsat ikke etableret en ordning til løsning af finansieringsproblemerne. Rigsrevisionen finder, at VtV-programmet indtil 2002 ikke var særligt velegnet som bistandsinstrument, men at det er tilfredsstillende, at ministeriet siden har udvidet og justeret VtV-programmet. Ministeriet bør dog nøje følge, om justeringerne i 2002 er tilstrækkelige til, at målene med VtV-programmet opfyldes.

80. Rigsrevisionen har undersøgt resultaterne i 7 udvalgte sydafrikanske virksomheder, som modtog lån baseret på en garanti fra Khula. Undersøgelsen viste, at 3 ud af 7 partnerskaber med danske virksomheder har haft negative



og utilsigtede effekter i form af personlig konkurs for den sydafrikanske partner. Rigsrevisionen har konstateret, at kravet om, at den sydafrikanske partner skal eje mindst 50 % af joint venturet, ofte indebærer en relativ større økonomiske risiko for den sydafrikanske partner end for den danske, hvilket kan skabe et uligeværdigt grundlag for partnerskabet.

Undersøgelsen har vist, at partnerskabsindgåelsen kan være forholdsvis mere risikabel for den mindre velstående sydafrikanske partner end for den danske partner, idet den sydafrikanske partner dels hæfter personligt for lån, dels ikke har relevant kommerciel erfaring at bygge på.

81. I Sydafrika besøgte Rigsrevisionen NAMAC, jf. pkt. 71, som er en paraplyorganisation for en række rådgivningscentre i landets provinser. Udenrigsministeriet har i forbindelse med VtV-programmet et samarbejde med centrene. Formålet med centrene er gennem rådgivning og træningsprogrammer at bidrage til øget produktivitet, konkurrencedygtighed og beskæftigelse blandt små og mellemstore virksomheder. Centrene samarbejder med godt 2.000 af disse virksomheder, hvoraf 78 % er ejet af historisk undertrykte personer. Den enkelte virksomheds behov for træning vurderes på grundlag af en diagnosticering af virksomheden.

82. Udenrigsministeriet har oplyst, at der, baseret på disse oplysninger, synes at være et vist, endnu uudnyttet potentiale for etablering af partnerskaber i Sydafrika.

Rigsrevisionen fik imidlertid ved besøget hos NAMAC oplyst, at antallet af potentielle virksomheder, der med fordel ville kunne få gavn af VtV-programmet, endnu var meget begrænset. NAMAC anslog, at højst 1 % af virksomhederne ejet af historisk undertrykte personer, der har kontakt med NAMAC, eventuelt kunne være relevante for en dansk samarbejdspartner.

Rigsrevisionen har bemærket, at de forudsatte mål i VtV-programmet inden støtteperiodens ophør i 2001 ikke blev nået, og at der i 2002 kun er godkendt støtte til ét længerevarende projekt. Dette synes at underbygge, at potentialet for etablering af partnerskaber i større omfang under VtV-programmet hidtil har været begrænset.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i perioden 1995-2001 har forsøgt at tage hensyn til de særlige forhold, der gælder for de historisk undertrykte personer i Sydafrika, men at dette, trods bestræbelserne herpå, kun delvist er lykkedes. Undersøgelsen viste således, at der hidtil har været et begrænset potentiale for etablering af partnerskaber i større omfang under VtV-programmet. Desuden har det vist sig vanskeligt for de historisk undertrykte personer at optage lån til finansiering af deres deltagelse i joint ventures ved brug af programmets lånegarantiordning. Hertil kommer, at en relativ stor andel af de virksomheder, der benyttede lånegarantien, er gået konkurs eller likvideret.

Rigsrevisionen konstaterede, at Udenrigsministeriet i efteråret 2002 udvidede VtV-programmet til også at omfatte andre samarbejdsformer end joint ventures svarende til dem, der indgik i PS-programmet. Målgruppen skulle fortsat være historisk undertrykte personer. Samtidig blev låneordningen justeret, så det skulle blive lettere for historisk undertrykte personer at opfylde kravet om at eje mindst 50 % af aktieandelen i et joint venture.

Rigsrevisionen finder, at VtV-programmet indtil 2002 ikke var særligt velegnet som bistandsinstrument, men at det er tilfredsstillende, at ministeriet siden har udvidet og justeret VtV-programmet. Ministeriet bør dog nøje følge, om justeringerne i 2002 er tilstrækkelige til, at målene med VtV-programmet opfyldes.

Rigsrevisionen, den 5. marts 2003

Jørgen Mohr  
fg.

/Hans Andersen