

# BETÆNKNING

om

## STATSLIGE STØTTEORDNINGER TIL PRIVATE KAPITALOVERFØRSLER TIL UDVIKLINGSLANDENE

afgivet af det af  
regeringen i juni 1983  
nedsatte udvalg



BETÆNKNING NR. 1006  
KØBENHAVN 1984



ISBN 87-503-4979-1  
Ud 00-72-bet.

## Til Udenrigsministeren

Den 1. juni 1983 nedsatte regeringen et udvalg til at gennemgå de forskellige statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

Udvalgets kommissorium blev fastlagt som følger:

»Udvalgets opgave er at gennemgå de forskellige statslige støtteordninger til private danske kapitaloverførsler til udviklingslandene med henblik på inden for rammerne af Lov om internationalt udviklingssamarbejde at fremlægge forslag til, hvorledes et bredt udsnit af dansk erhvervsliv i højere grad end hidtil kan bidrage til den erhvervsmæssige udvikling i den tredje verden.

Udvalget bør på grundlag af de indhøstede erfaringer med de i Lov om internationalt udviklingssamarbejde indeholdte ordninger vedrørende kredit- og investeringsgarantier samt Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene vurdere ordningernes betydning både for udviklingslandene og for dansk erhvervslivs muligheder for at gøre sig gældende i disse lande.

Udvalget bør også tage i betragtning de ordninger om statslig støtte til private overførsler til udviklingslandene, som gælder i andre industrilande.

Endvidere bør udvalget overveje samspillet mellem den statslige støtte til private overførsler og den statslige danske udviklingsbistand til udviklingslandene, således at der fastholdes en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem disse to former for indsats.

Det er en forudsætning, at udvalget søger orientering om de synspunkter vedrørende statslig støtte til private overførsler til udvik-

lingslandene, som gør sig gældende i dansk erhvervsliv og fagbevægelse.

Det forventes, at udvalget vil kunne afgive rapport inden udgangen af april 1984.«

Udvalget blev nedsat med fhv. minister, professor, dr. oec. P. Nyboe Andersen som formand og som øvrige medlemmer:

Lektor Poul Buch-Hansen  
Økonomisk Institut,  
Københavns Universitet

Direktør Morten Knudsen  
Teknologisk Institut

Fhv. minister,  
Mogens Lykketoft, MF

Direktør Jørgen Mølvang  
Sadolin & Holmblad A/S

Bankdirektør Steen Rasborg  
Privatbanken A/S

Som sekretærer for udvalget blev udpeget fuldmægtig Viggo Nedergård Jensen, udenrigsministeriet, og sektionschef Max Kruse, Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU). Assistent Annelise Heidelberg, udenrigsministeriet, har forestået den elektroniske tekstbehandling af betænkningen.

Udvalget, der påbegyndte sit arbejde efter sommerferien 1983, har holdt i alt 18 møder.

Udvalget har ikke gennemført samlede udvalgsrejser, men medlemmer af udvalget har - som regel i forbindelse med rejser i anden anledning - haft lejlighed til at aflægge besøg på en række virksomheder, som IFU har været med til at etablere, i følgende lande: Philippinerne, Nigeria, Elfenbenskysten, Venezuela, Ecuador og Brasilien. Under samtaler med lokale partnere og ansatte i

disse projektselskaber samt med ministre og ledende embedsmænd har der været lejlighed til at stifte bekendtskab med disses synspunkter, navnlig vedrørende IFU og dansk erhvervslivs muligheder i de nævnte lande.

Udvalgets formand og udvalgssekretærene har endvidere under rejser til Sverige, UK, Holland og Forbundsrepublikken Tyskland drøftet statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene med ledende embedsmænd i disse landes ministerier og udviklingsfinansieringsinstitutioner. Forud for disse rejser havde udvalget modtaget et fyldigt skriftligt materiale om udenlandske støtteordninger gennem de danske ambassader i 13 OECD-lande.

Udvalget har haft panelmøder med ledende embedsmænd fra IFU, DANIDA, Industriministeriet og Eksportkreditrådets sekretariat og med repræsentanter fra 10 udvalgte erhvervsvirksomheder, der har erfaringer

med investeringer i eller eksport til udviklingslandene. Desuden har udvalget i København haft møder med vicepræsident i International Finance Corporation, Washington, Sven Riskær, der tidligere har været direktør for IFU, og med direktør Jens Mosgaard, Centre for Industrial Development, Bruxelles.

Udvalget har fra en række erhvervsorganisationer modtaget svar på en høring om disses syn på de danske statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler. Svarene er optrykt som bilag 1 - 6. Fra Center for Udviklingsforskning har udvalget modtaget det som bilag 7 optrykte notat om udviklingseffekter ved direkte investeringer i udviklingslandene.

Kapitel 1 indeholder en oversigt over udvalgets hovedbetragtninger og anbefalinger. Disse anbefalinger, der skal ses som en balanceret helhed, afleveres af et *enigt* udvalg.

**Poul Buch-Hansen**

**P. Nyboe Andersen**  
formand

**Morten Knudsen**

**Mogens Lykketoft**

**Jørgen Mølvang**

**Steen Rasborg**

*Viggo Nedergård Jensen*  
*Max Kruse*

# Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Udvalgets hovedbetragtninger og konklusioner . . . . .	9
1.1. Indledning . . . . .	9
1.2. Forholdet mellem private kapitaloverførsler og den danske biståndspolitik ..	9
1.3. Kreditgarantiordningen . . . . .	10
1.4. Blandede kreditter . . . . .	11
1.5. Investeringsgarantiordningen . . . . .	12
1.6. Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU) og projekternes udviklingseffekter . . . . .	13
1.7. Administrationen af de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene . . . . .	16
Kapitel 2. Den internationale baggrund for private kapitaloverførsler til udviklingslandene . . . . .	18
2.1. Strukturforandringer i de samlede ressourceoverførsler til udviklingslandene	18
2.2. De direkte investeringer . . . . .	21
2.3. Nye former for private kapitaloverførsler . . . . .	24
2.4. Eksportkreditter og international handel . . . . .	26
2.5. Udviklingslandenes gældsproblemer . . . . .	27
Kapitel 3. Kreditgarantiordningen . . . . .	31
3.1. Den gældende eksportkreditordning for eksport til udviklingslandene . . . . .	31
3.2. Anvendelsen af kreditgarantiordningen . . . . .	33
3.3. Virksomhedernes udnyttelse af kreditgarantiordningen . . . . .	34
3.4. Landeafgrænsning . . . . .	35
3.5. Kreditlinier . . . . .	37
3.6. Præmier og indfrielse . . . . .	38
3.7. Den internationale regulering af eksportkreditområdet og andre landes eksportkreditordninger . . . . .	39
3.8. <i>Udvalgets konklusioner</i> . . . . .	42
Kapitel 4. Blandede kreditter . . . . .	45
4.1. Hvad er en blandet kredit? . . . . .	45
4.2. Lovhjemmel til blandede kreditter i dansk udviklingsbistand 1971-76 . . . . .	46
4.3. Den gældende danske ordning vedrørende blandede kreditter . . . . .	47
4.4. Danmarks faktiske anvendelse af blandede kreditter . . . . .	49
4.5. Den internationale regulering af blandede kreditter . . . . .	50

4.6.	Samfinansiering med multilaterale organisationer . . . . .	52
4.7.	Andre landes anvendelse af blandede kreditter . . . . .	53
4.8.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	59
<b>Kapitel 5.</b>	<b>Investeringsgarantiordningen . . . . .</b>	<b>61</b>
5.1.	Den gældende danske investeringsgarantiordning . . . . .	61
5.2.	Anvendelse af investeringsgarantiordningen . . . . .	62
5.3.	Landefgrænsning . . . . .	63
5.4.	Præmiestørrelse og erstatningsudbetaling . . . . .	63
5.5.	Sammenhængen mellem IFU-projekter og investeringsgarantiordningen . . . . .	64
5.6.	Afslag på ansøgninger om investeringsgarantiordningen . . . . .	65
5.7.	Investeringsgarantiordningen sammenlignet med det private forsikringsmarkeds tilbud . . . . .	65
5.8.	Bilaterale aftaler om investeringsbeskyttelse og -fremme . . . . .	66
5.9.	Udenlandske ordninger . . . . .	68
5.10.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	70
<b>Kapitel 6.</b>	<b>Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU) . . . . .</b>	<b>72</b>
6.1.	IFU - en kort oversigt . . . . .	72
6.2.	Danmarks direkte investeringer i udviklingslandene . . . . .	73
6.3.	IFUs hidtidige virke . . . . .	75
6.3.1.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	78
6.4.	IFUs geografiske område . . . . .	79
6.4.1.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	80
6.5.	IFUs erhvervsmæssige område . . . . .	81
6.5.1.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	81
6.6.	IFUs partnere . . . . .	82
6.6.1.	Danske partnere . . . . .	82
6.6.2.	Udenlandske partnere . . . . .	84
6.6.3.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	86
6.7.	Information og opsøgende virksomhed . . . . .	87
6.7.1.	Informationsvirksomhed . . . . .	87
6.7.2.	Opsøgende virksomhed . . . . .	87
6.7.3.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	89
6.8.	Forundersøgelser . . . . .	89
6.8.1.	IFUs deltagelse i finansiering af forundersøgelsesarbejdet . . . . .	89
6.8.2.	IFUs deltagelse i selve forundersøgelsesarbejdet . . . . .	91
6.8.3.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	92
6.9.	Aktietegning . . . . .	94
6.9.1.	Aktietegning som IFUs primære finansieringstilbud . . . . .	94
6.9.2.	IFUs deltagelse i bestyrelsesarbejdet i projektvirksomhederne . . . . .	96
6.9.3.	Afvikling af IFUs deltagelse ved salg af aktier . . . . .	97
6.9.4.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	98
6.10.	Lån til projektselskabernes anlæg og drift . . . . .	99
6.10.1.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	101
6.11.	Deltagelse i bevarelsen af etablerede <b>projektvirksomheder</b> . . . . .	102
6.11.1.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	102
6.12.	Udenlandske institutioner svarende til IFU . . . . .	103
6.12.1.	<i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	105

Kapitel 7. Private kapitaloverførslers udviklingseffekter . . . . .	106
7.1. Private kapitaloverførslers beskæftigelseseffekt i industrilandene . . . . .	106
7.2. Private kapitaloverførslers udviklingseffekter i værtslandene . . . . .	107
7.3. IFUs praksis vedrørende bedømmelse af projekters udviklingseffekter . . . . .	110
7.4. Vurdering af udviklingseffekter i udenlandske IFU-lignende institutioner . . . . .	112
7.5. Muligheder for at forbedre bedømmelsesgrundlaget samt udviklingseffekterne af direkte investeringer i samarbejdet med IFU. . . . .	114
7.6. <i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	115

## Kapitel 8. Administrationen af de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene . . . . . 117

8.1. De statslige støtteordningers forhold til Lov om internationalt udviklings-samarbejde. . . . .	117
8.2. IFUs bestyrelse og direktion . . . . .	119
8.3. Det administrative samspil mellem støtteordningerne . . . . .	120
8.4. <i>Udvalgets konklusioner.</i> . . . . .	121

## Tabeller

Tabel 2.1. Udviklingen i de samlede nettooverførsler fra DAC-, OPEC- og Comecon-landene til udviklingslandene . . . . .	19
Tabel 2.2. DAC-landenes private direkte investeringer i udviklingslandene 1970-82 . . . . .	22
Tabel 2.3. Udviklingslandenes finansieringsmix (gennemsnit for 1980-82). . . . .	23
Tabel 3.1. Sammenligning af § 7-kreditgarantiordningen og den almindelige eksportkreditgarantiordning . . . . .	32
Tabel 3.2. Udnyttelse af kreditgarantiordningen 1969-83. . . . .	33
Tabel 3.4. Kreditgarantiernes fordeling på grupper af udviklingslande 1980-83 . . . . .	37
Tabel 3.5. Indfrielse og indtægter for § 7-kreditgarantier. . . . .	38
Tabel 4.1. Oversigt over blandede kreditter 1977-83. . . . .	49
Tabel 5.1. Udviklingen i antal investeringsgarantipolicer og garantisummer 1967—83. . . . .	62
Tabel 5.2. Investeringsgarantiernes fordeling på grupper af udviklingslande 1980-83 . . . . .	63
Tabel 5.3. Oversigt over investeringsgarantiordninger i vestlige industrilande . . . . .	69
Tabel 6.1. Danmarks direkte investeringer i udviklingslandene (<3000\$) og IFUs andel heraf . . . . .	75
Tabel 6.2. IFUs resultatopgørelse 1968-83 med finansieringsanalyse ultimo 1983 . . . . .	76
Tabel 6.3. IFUs projekter fordelt geografisk og efter branche, ultimo 1983. . . . .	77
Tabel 6.4. IFUs afslag fordelt efter branche, landeområde og hovedbegrundelse, 1968-83. . . . .	78
Tabel 6.5. IFUs projektinvesteringer fordelt efter værtslandets BNP per capita (1980) i perioden 1968-83 samt i perioden 1978-83. . . . .	80
Tabel 6.6. IFUs afviklede engagementer fordelt geografisk og efter branche, ultimo 1983. . . . .	98

## Bilag

Bilag 1: Høringssvar fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd . . . . .	123
Bilag 2: Høringssvar fra Den danske Bankforening . . . . .	126

Bilag 3:	Høringssvar fra Håndværksrådet .....	130
Bilag 4:	Høringssvar fra Industrirådet .....	133
Bilag 5:	Høringssvar fra Landbrugsrådet .....	138
Bilag 6:	Høringssvar fra Foreningen af Rådgivende Ingeniører .....	139
Bilag 7:	Notat fra Center for Udviklingsforskning .....	142
Bilag 8:	Lov nr. 297 af 10. juni 1971 (med senere ændringer) om internationalt udviklingssamarbejde .....	152
Bilag 9:	Vedtægter for Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene af 1. april 1976 .....	155
Bilag 10:	IFUs driftsresultater 1968-83 .....	157
Bilag 11:	IFUs status 1968-83 .....	158
Bilag 12:	Ordliste over forkortelser og definitioner, der er anvendt i betænkningen	159



## Udvalgets hovedbetragtninger og konklusioner

### 1.1 Indledning

Denne udvalgsbetænkning beskæftiger sig med Danmarks statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene. De vigtigste støtteordninger er kreditgarantiordningen, investeringsgarantiordningen og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), der har hjemmel i henholdsvis §§ 7, 8 og 9 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Udvalget har på baggrund af den internationale økonomiske situation vurderet disse støtteordningers betydning for udviklingslandene og for dansk erhvervsliv (i henholdsvis kap. 3, 5 og 6). Det seneste tiårs økonomiske krise har som påpeget i kapitel 2 medført meget svingende vilkår for de private kapitaloverførsler til udviklingslandene. Der er imidlertid tegn på, at navnlig de private direkte investeringer - hjulpet på vej af det begyndende økonomiske opsving - igen kan blive et betydningsfuldt led i de samlede ressourceoverførsler til udviklingslandene.

De nuværende danske støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene blev i deres grundstruktur skabt i 1960'erne. I den seneste halve snes år er der internationalt set fremkommet en række nye former for private kapitaloverførsler, der alle har det til fælles, at de i kombination med den traditionelle overførsel af pengekapital og fysiske kapitalgoder også indeholder betydelige elementer af viden og serviceydelser. Desuden inddrages med større hyppighed lokale partnere og lokal kapital i udviklingslandene i sådanne investeringsprojekter. Udvalgets anbefalinger er begrundet i ønsket om at øge den samfundsmæssige nyttevirkning i udviklingslandene af private kapitaloverførsler, og samtidig gøre de danske støtteordninger mere fleksible, således at et bredt

udsnit af dansk erhvervsliv fuldt ud får mulighed for at gå ind i denne internationale udvikling.

### 1.2. Forholdet mellem private kapitaloverførsler og den danske biståndspolitik

Den samlede danske biståndspolitik blev gennemgået i et udvalgsarbejde, der mundede ud i betænkning nr. 958 om Principperne for den danske bistand til udviklingslandene fra 1982. Betænkningen var udgangspunkt for en biståndspolitisk debat i folketinget den 18. februar 1983, der bl.a. resulterede i nedsættelse af nærværende udvalg. Betænkning nr. 958 behandler i et enkelt kapitel (kap. 19) de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene. Heri drøftes stort set kun støtteordningernes placering i forhold til Lov om internationalt udviklingssamarbejde, medens betænkningen - i modsætning til den her foreliggende betænkning - ikke indeholder konklusioner vedrørende ordningernes indhold og berettigelse.

Der går et *ret skarpt skel* mellem private kapitaloverførsler til udviklingslandene og statslig udviklingsbistand, selv om der også findes nogle *berøringsflader* mellem de to former for ressourceoverførsler.

Statsstøtten til de private kapitaloverførsler kan efter FNs og OECDs regler normalt ikke medregnes i industrilandenets opgørelser over den statslige udviklingsbistands andel af bruttonationalproduktet. Det skyldes, at initiativet til private kapitaloverførsler tages af private, kommercielle interesser i industrilandene og i udviklingslandene, og at det eventuelle gaveelement kun sjældent når op over 25 pct., som er det nødvendige minimum, for at overførslen kan betegnes som udviklingsbistand.

Private kapitaloverførsler kan derfor *ikke erstatte statslig udviklingsbistand*, men der kan opnås større og mere virkningsfulde resourceoverførsler, dersom de to former for overførsler supplerer og støtter hinanden. På baggrund af erfaringerne med det hidtidige overførselsmønster anser udvalget det for en grundlæggende forudsætning også for fremtidige overførsler, at hovedparten af Danmarks statslige udviklingsbistand gives til de fattigste udviklingslande.

Udvalget har konstateret, at de *private kapitaloverførsler* både fra Danmark og andre industrilande *fortrinsvis kanaliseres til de lidt bedre stillede udviklingslande*, fordi disse lande som hovedregel giver bedre muligheder for rentable projekter i privat regie. Denne tendens må formodes også at være virksom i fremtiden. Den kan forstærkes eller modvirkes gennem den måde, hvorpå de statslige støtteordninger indrettes.

Der findes således en naturlig *arbejdsdeling* mellem de statslige og de private resourceoverførsler til udviklingslandene. Det har dog samtidig været en ledetråd i udvalgets arbejde at pege på muligheder for et mere intensivt *samspil* mellem den private sektors kommercielle interesser og den statslige sektors varetagelse af udviklingshensyn. Dette gælder mest udpræget udvalgets forslag vedrørende en mere smidig anvendelse af statslånsmidler i kombination med eksportkreditter til udviklingslandene i form af blandede kreditter (kap. 4) og forslagene til forøgelse af udviklingseffekterne i forbindelse med IFUs projektinvesteringer i udviklingslandene (kap. 7).

Udvalget har ved udformningen af de konkrete forslag tilstræbt en *balance* mellem skabelse af mere *fleksible statslige støtteordninger til gavn for dansk erhvervsliv og styrkelse af de grundlæggende udviklingshensyn*, der varetages gennem den statslige udviklingsbistand. Udvalgets forslag skal derfor ses som en *samlet helhed*. Ingen af udvalgets i alt 78 konkrete anbefalinger vil medføre grundlæggende ændringer i de bestående støtteordninger. Men det er udvalgets opfattelse, at en *samlet gennemførelse* af de fremlagte forslag til justeringer og forbedringer af ordningerne vil indebære dels en væsentlig *forøgelse af incitamentet* til samarbejde mellem Danmark og udviklingslandene, dels en *styrkelse af udviklingseffekterne* af dette samarbejde.

I den resterende del af kapitlet resumeres udvalgets hovedbetragtninger og de vigtigste detailforslag vedrørende de enkelte ordninger. Konklusionernes fulde ordlyd findes i de enkelte kapitler.

### 1.3. Kreditgarantiordningen

#### (Kapitel 3)

Eksportkreditter til finansiering af samhandelen mellem Danmark og udviklingslandene udgør kvantitativt set den vigtigste form for private kapitaloverførsler fra Danmark til udviklingslandene. Statens samlede garanti-ansvar for sådanne eksportkreditter udgør mere end 10 mia kr. Garantierne for disse eksportkreditter, der hidtil har haft en løbetid på 7-10 år, er udstedt med hjemmel i § 7 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Udvalget finder det vigtigt både af hensyn til udviklingslandenes fortsatte adgang til import på kredit af udviklingsrelevante leverancer og af hensyn til dansk erhvervslivs konkurrenceevne, at denne adgang til eksportkredit på lidt lempeligere vilkår end de sædvanlige opretholdes. Kreditgarantigivningen bør i det væsentlige administreres efter de samme principper som hidtil. Dette gælder både *kreditværdighedskriterierne* og den måde, hvorpå udviklingsmæssige hensyn indrages ved sagernes afgørelse. Udvalget anbefaler, at administrationen af eksportkreditter til udviklingslandene overføres fra industriministeren til Eksportkreditrådet, jfr. afsnit 1.7. Samtidig foreslår udvalget, at ordningen justeres på følgende punkter:

- for at lette vilkårene for *små og mellemstore virksomheders* leverancer til udviklingslandene bør det hidtidige krav om en *mindstekontraktsum på ca. 20 mill. kr. nedsættes til ca. 10 mill. kr.* Den tilsvarende kredittid nedsættes samtidig fra 7 år til 5-6 år,
- der bør udvises større fleksibilitet ved ordningens administration, således at der også kan ydes kreditgarantier ved leverance af *rene tjenesteydelser*, såsom projektering, rådgivning, know-how og management, der er interessante i valutarisk og beskæftigelsesmæssig henseende, fordi importindholdet er lavt,
- *garantiprocenten* bør for alle kreditgaranti-

er fastsættes til 95 pct., uafhængigt af det involverede land, og uanset om der er tale om førsteklases banker eller offentlige myndigheder som låntagere (for øjeblikket er garantiprocenten i visse tilfælde kun 90 pct.),

- for at begrænse ophobningen af tabsrisici, navnlig i stærkt ekspanderende eksportvirksomheder, bør der gives eksportørerne adgang til at *overdrage selvriskoen til trediepart* (f.eks. banker og forsikringselskaber) 2 år efter køberens endelige accept af leverancen,
- for at give danske eksportvirksomheder mulighed for at *bevare et fodfæste* i udviklingslande, hvis *kreditværdighed er stærkt forringet* på grund af gældsproblemer, bør der fortsat ydes kreditgarantier til sådanne lande, forudsat eksportøren påtager sig en noget *større selvrisiko* og betaler en betydeligt *højere præmie*,

Udvalget finder, at det fortsat må være i Danmarks interesse at slutte op omkring OECDs consensus-aftale og andet internationalt samarbejde med henblik på at mindske risikoen for en uhæmmet kreditkonkurrence mellem industrilandenets statskasser. Staten har i de seneste år på grund af udviklingslandenes gældskrise måttet indfri betragtelige millionbeløb under kreditgarantiordningen, og udvalget ser for øjeblikket intet grundlag for at lempe den nuværende præmiepolitik. Udvalget fraråder i denne sammenhæng at lade betalingssvigt i forbindelse med leverancer til udviklingslandene finansiere efterfølgende over bistandsbevillingen.

#### 1.4. Blandede kreditter

##### (Kapitel 4)

Blandede kreditter vandt efter nogle spæde forsøg i begyndelsen af 1970'erne indpas i dansk bistands- og eksportkreditpolitik fra 1977. Blandede kreditter, der fungerer på den måde, at kommercielle eksportkreditter kombineres med rentefri statslån (bistandsmidler), har dog kun været benyttet i ganske få tilfælde.

Selv om blendede kreditter ikke i sig selv er anbefalelsesværdige, benyttes de i stigende omfang af næsten alle andre lande. Udvalget finder derfor, at de danske eksporterhverv

inden for visse rammer bør have adgang til finansiering med blendede kreditter svarende til deres udenlandske konkurrenter. Set fra udviklingslandenes synspunkt er blendede kreditter ikke så attraktive som rene statslån. Men i situationer, hvor modtagerlandets projektønskeliste ikke fuldt ud kan finansieres med rene statslån, kan blendede kreditter benyttes som et gavnligt supplement til de samlede ressourceoverførsler. For at mindske faren for både bistands- og eksportkreditpolitiske forvridninger bør Danmark fortsat deltage aktivt i det internationale samarbejde i OECD og andre fora med henblik på at begrænse anvendelsen af blendede kreditter.

I den foreliggende situation anbefaler udvalget, at den *eksisterende ordning for blendede kreditter smidiggøres* på nedennævnte områder:

- ved forhandling af statslånsaftaler bør **DANI DA** i fremtiden *i højere grad aktivt undersøge mulighederne for at kombinere statslån (eller dele heraf) med kommercielle eksportkreditter*, når modtagerlandets økonomiske situation, udviklingsniveau og kreditværdighed tillader det,
- da danske statslån hidtil er blevet fordelt på konkrete projekter allerede før undertegnelse af låneaftalerne, har *danske eksportører i praksis været afskåret fra at bruge blendede kreditter til at imødegå tilbud om bløde kreditter fra konkurrenter (matching)*. Udvalget kan anvise to mulige løsninger på dette problem: enten *reserveres en del af de årlige statslånsmidler* til brug i sådanne matchingsituationer, eller der tilvejebringes en *matchingfond som led i en erhvervsfremmebevilling*, som det tidligere har været tilfældet. Udvalget skønner, at en sådan matchingreserve eller -fond for så vidt angår udviklingslandene må være af størrelsesordenen 300 mill. kr. fordelt over en 3-årig forsøgsperiode,
- for at modvirke en mulig opadgående forskydning af modtagerlandenes gennemsnitsindkomst under det gældende statslånsprogram som følge af en øget anvendelse af blendede kreditter forudsætter udvalget, at det *samlede gavelement i de blendede kreditter aftrappes, jo højere modtagerlandets indkomstniveau er*. Udvalget

ser i relation til de blandede kreditter ingen væsentlige grunde til at foreslå en ændring af den gældende statslånsgrænse (p.t. 1113 \$ per capita), ligesom gældende praksis med hensyn til landekreditværdighedsvurderinger og vurdering af projekternes udviklingseffekt (appraisal) bør fastholdes,

- de blandede kreditter bør administreres således, at kreditstøtten fordeles på ordrer, der placeres hos et *bredt udsnit af dansk erhvervsliv*. For at sikre at de blandede kreditters *gavelement* kommer modtagerlandene tilgode, bør projekterne ved *international licitation* eller på anden måde have bevist deres konkurrencedygtighed,
- udvalget anbefaler, at man fra såvel offentlig som privat side i højere grad end hidtil *interessere sig for samfinansiering med multilaterale organisationer*, fordi samfinansiering kan blive nøglen til at opnå større eksportkontrakter, end samfinansieringsandelen beløbsmæssigt berettiger til,
- det anbefales, at de blandede kreditter i lyset af indvundne erfaringer og den internationale situation tages op til *genvurdering i 1988*.

### 1.5. Investeringsgarantiordningen

#### (Kapitel 5)

Danmark har ligesom andre industrilande gennem snart to årtier tilbudt erhvervslivet dækning mod *politiske risici* ved investeringer i udviklingslandene. Instrumentet hertil har været den statslige investeringsgarantiordning, der er oprettet i 1966 i henhold til § 8 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde. En investeringsgaranti løber i 15 år, og der betales en præmie på 0,5 pct. p.a.

Udvalget finder, at investeringsgarantiordningen i sine grundtræk (non-profit-foretagende) bør *fortsatte som hidtil i statsligt regie* (gerne DANIDAs, omend ordningen kun har en marginal tilknytning til de centrale dele af dansk biståndspolitik). Udvalget kan ikke anbefale en *privatisering* af ordningen, selv om dette ville være muligt, fordi en privatisering synes at ville føre til en *omkostningsforøgelse* for erhvervslivet. Ordningen virker

desuden som et naturligt supplement til den statslige investeringsstøtte, der ydes til erhvervslivet gennem Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene.

Udvalget foreslår, at investeringsgarantiordningen *forny og forbedrer sin service* over for virksomhederne *inden for de gældende ressourcemæssige rammer* på følgende måde:

- den nuværende *selvrisiko på 15 pct. bør formindskes*, således at ordningens dækningsgrad bliver 90 pct. svarende til de fleste udenlandske ordninger,
- ordningen dækker for øjeblikket kun nyinvesteringer, men bør *udvides til også at omfatte allerede foretagne investeringer* (forudsat at dette kan ske på normalvilkår). For at *tilskynde til genåbning af konkursramte virksomheder* i udviklingslandene bør ordningen også omfatte sådanne virksomheder,
- efter den nugældende investeringsgarantiordning er *garantien for hjemtagelse af udbytter maksimeret* af nogle procentgrænser (udbytter større end 8 å 10 pct. p.a. dækkes ikke). Disse procentgrænser virker ikke hensigtsmæssigt i alle udviklingslande, navnlig ikke hvis inflationsraten er høj. Udvalget foreslår derfor, at disse *procentgrænser fjernes*, således at de eneste restriktioner bliver den udbyttebegrænsningslovgivning, som værtslandet måtte have indført, samt forudsætningen om, at udbyttepolitikken ikke må føre til en udhuling af virksomhedens egenkapital,
- for at fremme kapitaldannelsen, navnlig i valutasvage lande, foreslås det, at *reinvesterede udbytter* - også i tilfælde, hvor der ikke kan opnås transfereringstilladelse - bør kunne *dækkes af investeringsgarantien* inden for en ramme af 100 pct. af den oprindelige aktiekapital. Mod betaling af ekstrapræmie bør denne ramme kunne forhøjes til 200 pct.,
- for at *begrænse virksomhedernes rentetab* i forbindelse med forsikringsbegivenheder bør der gives adgang til *å conto erstatningsudbetalinger og rentegodtgørelse* fra skadestidspunktet,

- i forbindelse med de nye forsikringsbetingelser, der med bistand af forsikringseksperter foreslås udarbejdet inden udgangen af 1984, bør *nationaliseringsbegrebet præciseres og udvides* til også at omfatte visse former for gradvis (krybende) nationalisering, dog uden at der derved fremkaldes en væsentlig præmieforhøjelse,
- for at styrke investeringssamarbejdet med de for danske investorer mest interessante udviklingslande støtter udvalget, at *arbejdet med at forhandle bilaterale investeringsaftaler fortsættes*.

### 1.6. Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU) og projekternes udviklingseffekter

(Kapitel 6 og 7)

IFU, der har hjemmel i § 9 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde, blev oprettet i 1967 med det formål at fremme den erhvervmæssige udvikling i udviklingslandene gennem investeringer i samarbejde med dansk erhvervsliv. IFU har i den forløbne periode deltaget i etableringen af 75 projektselskaber med tilsammen ca. 18.000 arbejdspladser. IFUs egenkapital udgør for øjeblikket ca. 900 mill. kr., hvoraf ca. en trediedel er bundet i projekter i udviklingslandene og resten i danske obligationer. Der er i perioden 1968-79 ydet ca. 300 mill. kr. i statstilskud til IFU, medens mere end halvdelen af IFUs kapital er fremskaffet fra renter og kursgevinster af den store obligationsbeholdning, der er opbygget gennem årene. IFU har således været *selvfinansierende* siden 1980, men fonden vil efter den aktivitetsudvidelse, der er lagt op til i denne betænkning, formentlig atter få behov for statstilskud.

- det er udvalgets opfattelse, at IFUs *samarbejde* med dansk erhvervsliv om erhvervsinvesteringer i udviklingslandene alt i alt *synes at fungere godt*, og IFU bliver i samarbejde med danske virksomheder *godt modtaget* af myndigheder og virksomheder i udviklingslandene,
- det forekommer imidlertid *skuffende*, at IFU ikke har formået at placere en større andel af sine midler som aktive erhvervsinvesteringer i udviklingslandene,

- IFUs aktivitet har i de allerseneste år været stagnerende dels på grund af ringe tilgang af nye projektmuligheder som følge af den verdensøkonomiske krise, dels fordi IFUs investeringspolitik har været for restriktiv og forsigtig. *IFU både kan og bør derfor føre en mere risikovillig investeringspolitik*,

- henset til IFUs status som *udviklingsinstitution* skønner udvalget, at IFUs arbejde med projekternes udviklingseffekter kan forbedres og systematiseres såvel i det projektopøgende og -vurderende arbejde som i praksis i de etablerede projektvirksomheder (jfr. de konkrete forslag i slutningen af dette afsnit).

IFUs geografiske arbejdsområde er alle udviklingslande med en gennemsnitsindkomst op til 3000 \$ per capita, der er en (inflationsreguleret) vejledende grænse. Hovedparten af IFUs investeringer er foretaget i *mellem- og lavindkomstlandene*, men kun en forsvindende del af investeringerne er placeret i de fattigste udviklingslande (LLDC-landene).

- hovedparten af IFUs investeringer må også i fremtiden forventes at blive placeret i *de lidt mere velstillede udviklingslande*, fordi disse lande frembyder de bedste muligheder for kommercielle projekter i privat regie,
- IFU bør imidlertid samtidig gøre en mere aktiv indsats for at fremme den erhvervmæssige udvikling i de *nicher i de fattigste udviklingslande*, hvor dette er muligt. Dette bør ske ved, at IFU påtager sig en større del af risikoen ved etablering af projektselskaber i disse lande. Det anbefales, at IFU gennem en øget indsats af økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer intensiverer bestræbelserne for at *etablere flere projektselskaber inden for fødevarerorienteret produktion i lavindkomstlandene*.

IFUs projektinvesteringer foretages normalt i samarbejde med både *danske og lokale partnere*. Dette bør efter udvalgets opfattelse også være hovedreglen for IFUs fremtidige virke, fordi den danske partner normalt vil sikre overførsel af teknologisk og ledelsesmæssig viden, og fordi den lokale partners

deltagelse kan bidrage til en integration i værtslandets erhvervsliv.

- IFU bør kunne *deltage i praktisk talt alle former for investeringer* i udviklingslandene, såfremt de forekommer forsvarlige ud fra erhvervsmæssige og udviklingsmæssige synspunkter. Det gælder industri, landbrug og fiskeri, men også handels- og servicevirksomhed,
- IFU bør ligeledes kunne investere i *lokale og regionale udviklingsbanker*, såfremt man på denne måde kan få et bedre kendskab til nye udviklingsfremmende projektmuligheder af interesse for danske erhvervsliv,
- knap en trediedel af de danske partnere i IFU-projektvirksomheder er *små og mellemstore virksomheder* (mindre end 50 ansatte). I tilfælde, hvor sådanne virksomheder behersker en interessant teknologi med betydelige udviklingseffekter, bør IFU kunne påtage sig en forholdsvis *større andel af den økonomiske byrde* både ved teknologitilpasningen og i forbindelse med selve investeringen i projektvirksomheden,
- IFU bør i særlige tilfælde ligeledes kunne tilbyde - typisk mindre - virksomheder, der på grund af *manglende personaleresourcer* ikke er i stand til at påtage sig ledelsesmæssige opgaver i projektselskabet, bistand, enten ved at overdrage managementopgaverne til et rådgivende firma med dokumenterede erfaringer på området eller ved at udstationere en IFU-medarbejder i projektets startfase.

IFU har gennem årene udført *informationsvirksomhed og opsøgende arbejde* både i Danmark og udviklingslandene. Det er sket gennem publikationer, artikler i pressen, foredrag og medarbejdernes rejser i udviklingslandene.

- det må imidlertid konstateres, at der både i dansk erhvervsliv og i udviklingslandene er et *udækket informationsbehov* om IFUs tilbud, hvorfor informationsvirksomheden bør forstærkes, også gennem mere intensive kontakter til pressen,
- IFU bør aktivt søge at fremme danske virksomheders investeringer i udviklingslandene gennem præsentation af projekt-

forslag eller ved direkte investeringsopfordringer. Dog må investeringsbeslutninger nødvendigvis altid foretages på *erhvervslivets eget ansvar*. Aktiv opsøgende virksomhed bør kombineres med *grundig og alsidig rådgivning*, især når der er tale om mindre danske virksomheder eller virksomheder uden særlige erfaringer i udviklingslandene,

- den afgørende forudsætning for at øge de direkte investeringer i udviklingslandene er, at *projektforslagernes antal og kvalitet øges*. Denne opgave kan blandt andet løses ved efter udenlandsk forbillede at *udstationere IFU-medarbejdere* (i f.eks. 2-3 udviklingslande med et lovende investeringsklima). En sådan udstationeringsordning bør tages op til vurdering efter 2-3 års forløb.

De danske partners *forundersøgelser* udgør et centralt element i det projektforberedende arbejde. IFU finansierer sådanne forundersøgelser med to-årige lån, der forrentes med diskontoen. Såfremt projektet opgives, kan IFU eftergive 50 pct. af lånet (i visse tilfælde dog hele lånet). IFU havde ultimo 1983 givet i alt 263 tilsagn om forundersøgelseslån, hvoraf de fleste har været af en beskeden størrelsesorden.

- IFUs erfaringer viser, at en del af *problemerne* ved nødlidende projekter kan *undgås gennem grundigere forundersøgelser*, herunder navnlig bedre markedsanalyser,
- IFU bør kunne give forundersøgelseslån til *pilotprojekter* med det formål at starte prøveproduktion af industrivarer, *prøvedyrkning* af kendte og nye afgrøder eller markedsføring af dansk producerede varer, inden investeringsbeslutningen træffes,
- det anbefales, at IFU for egen regning i større omfang gør brug af *eksterne konsulenter* i forundersøgelsesarbejdet,
- til *mindre virksomheder* bør der på forhånd gives tilsagn om *100 pct. refusion afforundersøgelsesudgifter*, der hidrører fra eksterne konsulenter, og der bør sikres indehaverne en *rimelig aflønning for egen indsats* i forundersøgelsesarbejdet,

- IFU bør i fremtiden på en aktiv måde gøre interesserede virksomheder opmærksomme på mulighederne for *tilskud til produktudvikling og teknologitilpasning*,
- i de tilfælde, hvor forundersøgelsen fører til projektetablering, bør projektselskabet kun debiteres en så stor andel af forundersøgelsesudgifterne, som i det konkrete tilfælde skønnes rimeligt, således at *IFU afskriver resten af lånet*.

Udvalget finder, at IFU som hidtil fortrinsvis bør tilvejebringe *risikovillig kapital* til projektselskaber gennem *aktietegning*. Den danske partners aktietegning bør fortsat være af samme størrelsesorden som IFUs, selv om IFU i særlige tilfælde bør kunne fravige denne hovedregel.

- den for øjeblikket faste *overgrænse for IFUs engagement i et enkelt projektselskab* (30 mill. kr.) bør ændres til 5 pct. af IFUs egenkapital (p.t. 45 mill. kr.). Dog bør IFUs samlede finansieringsbidrag normalt ikke overstige 35 pct. af projektets samlede investeringer,
- den gældende grænse for *IFUs engagement med en enkelt dansk virksomhed/koncern* (højst 15 pct. af IFUs egenkapital) bør lempes i tilfælde, hvor IFUs engagement inden for samme koncern repræsenterer en rimelig branchemæssig spredning, Til projektselskabernes anlæg og drift yder IFU 6-10-årige *lån*, der forrentes med diskontoen på långivningstidspunktet. Der indrømmes normalt en afdragsfri periode på 3-4 år.
- det anbefales, at *IFU ved lån til projektselskaber i LLDC-landene bør kunne påtage sig en nærmere bestemt del af kursrisikoen*, idet hyppige og ofte meget store devalueringer i disse lande kan medføre, at tilbagebetaling af lån til IFU bliver en så byrdefuld opgave, at projektselskabernes fortsatte eksistens kan sættes på spil,
- IFU bør i større omfang end hidtil være indstillet på at yde *lån i anden konvertibel valuta end danske kroner*, såfremt dette måtte passe ind i projektselskabernes finansielle struktur,
- ved særligt *risikobetonede projekter* kan det

være formålstjenligt, at IFU yder lån, der forrentes med en *overskudsafhængig rente*, eller giver *henstand med rentebetalingerne* i en på forhånd fastsat periode.

I den krise, som udviklingslandene gennemlever i disse år, er det en naturlig opgave for IFU at bidrage til at forhindre en indskrænkning af grundlaget for deres erhvervsmæssige udvikling gennem deltagelse i *rekonstruktioner* af eksisterende, nødlidende virksomheder.

- det anbefales, at *IFU fremover i større omfang bør kunne deltage i rekonstruktioner* af projektvirksomheder, uanset at IFU eller den danske partner ikke har været med ved etablering af projektvirksomheden,
- ved investering i udvidelser af eksisterende produktionsanlæg bør IFU *ikke* som hidtil lægge afgørende vægt på *udvidelsens størrelse*, men derimod på *udvidelsens betydning for værtslandet*.

Gennem IFUs investeringer er der i samarbejde med danske og udenlandske partnere som nævnt skabt ca. 18.000 arbejdspladser (brutto), hvortil kommer overførsel af teknologi samt uddannelse af lokal arbejdskraft. Med det tilgængelige materiale har udvalget ikke været i stand til at vurdere omfanget og karakteren af eventuelle yderligere *udviklingseffekter*. Men det er udvalgets opfattelse, at IFUs arbejde med udviklingseffekter kan forbedres og systematiseres såvel i *projektvurderingsfasen* som i projektselskabernes daglige drift, uden at dette fører til tilside sættelse af vedtægternes krav om, at IFU skal virke efter forretningsmæssige principper.

- IFUs arbejdsgrundlag ved *bedømmelse af projekternes udviklingseffekter* bør fortsat være den norske bistandsadministration, NORADs checkliste,
- det anbefales, at IFU lader iværksætte en *vurdering af nogle repræsentative projektvirksomheder*, der har været i drift i mindst 5 år, med henblik på at analysere virksomhedernes udviklingseffekter,
- det anbefales, at der ved godkendelse af projekter indarbejdes en *plan for træning og uddannelse* af arbejdskraften, herunder

også tillidsmandsuddannelse. Formålet med de nævnte uddannelsesprogrammer skal dels være at forøge de ansattes *tekniske og administrative kvalifikationer* med henblik på at øge projektvirksomhedens produktivitet, dels at øge kendskabet til problemer omkring *arbejdsmiljø og -hygiejne* i bred forstand, således at de daglige arbejdsvilkår bliver så gode som mulige,

- IFU *bør have mulighed for at igangsætte og i en periode opretholde aktiviteter, der ikke umiddelbart er begrundet i den forretningsmæssige rentabilitet*, såfremt sådanne aktiviteter bevirker en *væsentlig forøgelse af projektets udviklingseffekter* enten direkte i virksomhedens nærmiljø eller mere indirekte i det omgivende samfund. Der kan f.eks. være tale om udsendelse af eksperter/modtagelse af stipendiater (hvis muligt i samarbejde med DANIDA), tilvejebringelse af undervisningslokaler og -hjælpe midler, tilskud til pilotprojekter og teknologitilpasning m.v.,
- disse aktiviteter må i givet fald finansies gennem *tilskud eller rentefri lån* fra andre kilder end projektvirksomhedens indtjening. Udvalget skønner, at en *passende ramme* for IFUs finansielle deltagelse i sådanne aktiviteter i en 3-årig forsøgsperiode kan fastsættes til *10 mill. kr. årligt*, dog således at uanvendte beløb i et år kan overføres til det følgende år. I lyset af IFUs erfaringer med en sådan ordning og den udviste interesse fra virksomhedernes side bør IFUs bestyrelse aflægge en særlig rapport i 1988. Udvalget anbefaler, at *IFUs administration*, der fortsat bør fungere som en integreret enhed, *får øget kapacitet til i praksis at øge projekternes udviklingseffekter*.
- det må være en forudsætning for IFUs projektdeltagelse, ligesom det er i projektvirksomhedens egen interesse på langt sigt, at værtslandets lovgivning overholdes, herunder også arbejdsmarkedslovgivningen og eventuelle tilknyttede kollektive overenskomster. Det bør fortsat være et ledende princip i IFUs arbejde, at projektvirksomhederne ikke tilbyder *lønninger* og ikke-lønsmæssige ydelser under det niveau,

som andre virksomheder i samme branche og lokalområde i værtslandet tilbyder,

- en forbedring af projektvirksomhedernes udviklingseffekter kræver *løbende opfølgning*. Det anbefales derfor, at IFUs medarbejdere arbejder mere aktivt med disse spørgsmål, herunder også effektiv overvågning af arbejdsmarkedsforholdene, dels ved at tage dem op i projektselskabernes bestyrelse, dels ved en mere varieret informationsindsamling fra de kilder, der er til rådighed i virksomhedens lokalmiljø.

#### **1.7. Administrationen af de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene** (Kapitel 8)

Størsteparten af udvalgets forslag kan med mindre tilpasninger gennemføres inden for de eksisterende organisatoriske rammer. Udvalgets gennemgang af de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene giver kun anledning til at pege på enkelte lovgivningsmæssige og administrative ændringer:

- forskellene mellem § 7-kreditgarantiordningen og den almindelige eksportkreditordning er efterhånden blevet så beskedne, at det er vanskeligt fortsat at se en begrundelse for opretholdelse af særskilte administrationer af de to ordninger. Ordningens administration bør derfor efter udvalgets opfattelse ved først givne lejlighed *gennem en lovændring overføres fra industriministeren til Eksportkreditrådet*. Udvalget anbefaler, at de eksportkreditmæssige begunstigelser samt de af udvalget foreslåede forbedringer heraf, der ydes ved eksport til udviklingslandene, sikres ved en sådan lovrevision,
- udvalget finder, at det oprindelige princip, hvorefter hovedparten af *IFUs bestyrelsesmedlemmer udpeges i deres personlige egenkab, bør fastholdes og styrkes*. Det vil være tilstrækkeligt, at udenrigsministeriet i fremtiden alene repræsenteres ved chefen for DANIDA, hvilket giver mulighed for at besætte en ledig plads med et personligt udnævnt medlem,



der bør ske en *udvidelse af de beføjelser i forhold til bestyrelsen, der er tillagt IFUs direktør*, således at han i fremtiden f.eks. selvstændigt kan træffe afgørelse om forundersøgelseslån og foretage dispositioner i hastende sager indenfor en fast beløbsramme,

med henblik på at *sikre det bedst mulige administrative samspil* gennem øget informationsudveksling og koordination mel-

lem de forskellige statslige støtteordninger, navnlig i relation til *store projekter* i udviklingslandene, foreslås nedsat et *projektkoordinationsudvalg* med repræsentanter fra de berørte myndigheder,

- ovennævnte projektkoordinationsudvalg bør sørge for udarbejdelse af en *brugerhåndbog*, som giver et *tværgående overblik* over og vejledning om samtlige danske støtteordninger til eksport og investeringer i udviklingslandene.

## Den internationale baggrund for private kapitaloverførsler til udviklingslandene

Som baggrund for udvalgets gennemgang af de danske støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene opridses nedenfor nogle hovedtræk af den internationale økonomis udvikling i de senere år. Hovedvægten er lagt på strukturforandringer i de samlede ressourceoverførsler til udviklingslandene, nye former for direkte investeringer, udviklingen i den internationale handel og udviklingslandenes gældsproblem.

### 2.1. Strukturforandringer i de samlede ressourceoverførsler til udviklingslandene

Sammenlignet med den stabile og kraftige vækst, vi oplevede i 1960-erne, har verdensøkonomien i perioden siden begyndelsen af 1970-erne været kendetegnet af bratte omsving, der slog igennem på en meget uensartet måde i forskellige dele af verden. Udviklingslandenes pres for at oge især de statslige bistandsoverførsler er tiltaget i takt med de stadig mere mærkbare stagnationstendenser i verdensøkonomien. Af samme grund har de fleste industrilande måtte se deres økonomiske manovrerum for en forøgelse af bistandsoverførslerne indsnævret i forhold til tidligere. Dette er en af grundene til, at de politiske modsætninger imellem Nord og Syd alt i alt må siges at være blevet skærpede i løbet af den seneste halve snes år.

Til de iøjnefaldende økonomiske omsving horer sammenbruddet af systemet med faste valutakurser i begyndelsen af 1970-erne. Parallelt med overgangen til flydende valutakurser (enkeltvis eller i zoner) skete der også en liberalisering af det internationale kapitalmarked. Disse ændrede forudsætninger har medført, at ændringer i pengeforholdene - især i de førende industrilande - nu forplanter sig hurtigt og med betydelig virkning for

produktion, beskæftigelse og udenrigshandel også i udviklingslandene.

Kampen mod den verdensinflation, som begyndte at tage fart allerede i slutningen af 1960-erne, er i de senere år blevet sat højest på den politiske prioritetsliste i de fleste industrilande. Omsvinget i løbet af de seneste få år fra en inflationstakt i industrilandene på 15-20 pct. til nogle få pct. har bevirket, at mange af de nødvendige tilpasningsprocesser har haft svært ved at følge med. De to olieprisomvæltninger i 1973/74 og 1979/80 har i denne sammenhæng haft dobbelt virkning: dels har de været direkte inflationsdrivende, dels har de bidraget til at skærpe de realøkonomiske tilpasningsproblemer.

Udviklingslandenes gældsproblemer som følge af den seneste olieprisomvæltning blev langt alvorligere end i forbindelse med den første, fordi den verden over var ledsaget af en virkningsfuld deflationspolitik, der gjorde den tidligere opsamlede gældsbyrde langt mere tyngende. Omvendt mindskede verdensinflationen i midten af 1970-erne den realøkonomiske byrde af de lån, som udviklingslandene havde været tvunget til at optage i kølvandet på den første olieprisomvæltning. De seneste års stagnation i verdenshandelen har været forårsaget dels af en ujævn og generelt set stagnerende vækst i de enkelte landes nationalprodukter (med enkelte tilfælde af absolut tilbagegang), dels af den tiltagende protektionisme, der i både udviklingslande og industrilande forsøges anvendt som middel imod krisen.

Den ovenfor beskrevne udvikling er baggrunden for de ret markante *strukturforandringer* i overførslen af ressourcer til udviklingslandene, der er sket fra begyndelsen af 1970-erne til begyndelsen af 1980-erne.

TABEL 2.1 Udviklingen i de samlede nettooverførsler fra DA C-, OPEC- og Comecon-landene til udviklingslandene. Mia \$. Løbende priser

	1970-72 gns.		1980-82 gns.		Årlig vækstpot, fra 1970-72 til 1980-82	
	Mia \$	Pct.	Mia \$	Pct.	Nominelt	Realt <sup>1)</sup>
I. Officiel udviklingsbistand (ODA) . . . . .	9,1	41,3	36,1	36,4	14,8	3,7
II. Gaver fra private frivillige org... . . . .	0,9	4,1	2,2	2,2	9,4	-0,1
III. Ikke-koncessionelle overførsler <sup>2)</sup> . . . . .	12,0	54,6	60,8	61,4	17,6	7,8
a) Private eksportkreditter . . . . .	2,1	9,5	10,5	10,6	17,5	7,6
a) Statslige eksportkreditter . . . . .	0,7	3,2	2,3	2,3	12,6	3,5
c) Private direkte investeringer.. . . .	3,7	16,8	12,6	12,7	13,0	3,5
d) Banklån . . . . .	3,7	16,8	24,0	24,2	20,6	10,6
e) Obligationslån . . . . .	0,4	1,8	1,8	1,8	16,2	7,4
f) Andre multilaterale/ priv. overførsler . . . . .	1,4	6,5	9,6	9,8	21,2	10,8
Samlede nettooverførsler (I+ II +III)	22,0	100,0	99,1	100,0	16,2	6,5

<sup>1)</sup> 1981-priser

<sup>2)</sup> se ordliste

Kilde: OECD/DAC. Development Co-operation. 1983 Review, pp. 51-52 og 66.

Nominelt set skete der i løbet af 1970-erne omtrent en femdobling af de samlede *nettooverførsler* til udviklingslandene. De udgør nu knap 100 mia \$ årligt og har udvist stagnerende eller faldende tendens i de sidste to år. Den inflationsrensede vækstrate har for hele perioden været knap 7 pct. årligt.

Betydningen af den *officielle, statslige udviklingsbistand* (ODA - se ordliste) har været vigende i løbet af perioden. Medens den i begyndelsen af 1970-erne udgjorde ca. 41 pct. af de samlede overførsler, er den nu faldet til ca. 36 pct. Med en real vækst på knap 4 pct. om året er den statslige bistand således vokset noget langsommere end de samlede nettooverførsler.

Den vigtigste kilde til denne vækst har været den betydelige ekspansion i OPEC-landenes (se ordliste) udviklingsbistand, der har fundet sted siden den første oliekrise i 1973. Dog har OPEC-landenes bistand været på retur i det seneste par år på grund af stigende betalingsbalancevanskeligheder. Industrielandenes udviklingsbistand er steget en anelse hurtigere end deres bruttonationalprodukt målt i faste priser, dvs. med 2,5 pct. om året. Udtrykt på en anden måde er DAC-landenes

(se ordliste) udviklingsbistand steget med en ubetydelighed fra 0,33 pct. af bruttonationalproduktet i begyndelsen af 1970-erne til 0,38 pct. i 1982. Man er dermed nået tilbage på samme niveau som i slutningen af 1960-erne.

Der er ikke meget, der tyder på, at bistanden vil vokse væsentligt i tiden frem til 1985. Der kan i bedste fald forventes en 2-3 procents stigning i realværdien, hvilket næppe vil være tilstrækkeligt til at undgå et fald i bistanden målt i forhold til giverlandenes bruttonationalprodukt.

Betydningen af de *private direkte investeringer* i det samlede overførselsmønster er ligeledes blevet formindsket i væsentlig grad i løbet af den seneste halve snes år. Medens de private direkte investeringer i begyndelsen af 1970-erne udgjorde knap 17 pct. af de samlede overførsler, er denne andel nu faldet til knap 13 pct. Udviklingen afspejles også af den forholdsvis lave reale vækstrate på godt 3 pct. Ses der bort fra de beregnede treårsgennemsnit i tabel 2.1 har de private direkte investeringers realvækst i 1970-82 været så lav som 1 pct. om året, altså kun ca. det halve af vækstraten i industrilandenes bruttonationalprodukt.

I 1980-erne var den årlige stigningstakt for direkte investeringer i udviklingslandene (faste priser) godt 4 pct. Der er således sket en ikke uvæsentlig afdæmpning i investerings-takten. Udviklingen illustreres på dramatisk vis af den kendsgerning, at medens de olie-importerende udviklingslande i 1973 finansierede 37 pct. af deres løbende betalingsbalanceunderskud ved hjælp af direkte investeringer, dækkede de direkte investeringer 1980-82 kun 13 pct. af underskuddet.

Ifølge de internationale organisationer, som følger udviklingen - bl.a. IMF, Verdensbanken og OECD - er der i de nærmeste år næppe udsigt til en væsentlig stigning i de direkte investeringer i udviklingslandene. De foreliggende skøn tyder på en real vækstrate i underkanten af niveauet for 1970-erne, dvs. ca. 3 pct. om året. Det betyder, at de direkte investeringer i de kommende år gennemsnitligt vil være af en størrelsesorden på 13-15 mia \$ pr. år.

Forudsætningen herfor er imidlertid et holdbart opsving i verdensøkonomien, dvs. en stabil vækst på mindst 2,5-3 pct. om året. Opnås dette, vil flere potentielle investeringsprojekter blive rentable, og udviklingslandenes gældstryk vil lette så meget, at udviklingsprojekter ikke straks risikerer at blive kvalt på grund af manglende valutatilførelser til råvareimport. Omvendt vil den gensidige afhængighed i en verdensøkonomi i vækst forbedre udviklingslandenes eksportmuligheder og dermed bidrage til at sikre den nødvendige indtjening af konvertibel valuta. De mest optimistiske skøn regner dog med en vis substitution inden for de private overførsler således, at de private direkte investeringers andel vil være stigende, medens banklånenes betydning vil være relativt aftagende. Denne tendens til substitution fremmes, fordi der efterhånden er en del fortalere for at transformere nødlidende banklån til aktier eller ansvarlig lånekapital i f.eks. statselskaber og udviklingsbanker. På samme måde bliver ejerne af allerede foretagne private direkte investeringer, som på grund af gældskrisen tit er afskåret fra at hjemtage udbytte og royalties, nu ofte tvunget til at geninvestere deres overskud i lokal valuta i nye virksomheder.

*Eksportkrediternes* rolle - både de statslige og de private - har været stort set uforandret gennem de betragtede perioder. Deres andel

af de samlede overførsler har ligget konstant på 12-13 pct.

Samtidig med den relative tilbagegang for ODA og private direkte investeringer er der foregået en næsten eksplosiv vækst i de private porteføljeinvesteringer i form af *bank- og obligationslån*. Deres andel af de samlede overførsler er steget fra 19 pct. til 26 pct. Porteføljeinvesteringernes realvækst har været ca. 10 pct. om året, hvilket vil sige, at denne type investeringer er vokset ca. 3 gange så hurtigt som de direkte investeringer.

Denne udvikling begyndte i 1972, hvor porteføljeinvesteringerne for første gang blev større end de direkte investeringer. Fra 1975 blev internationale banklån for alvor taget i anvendelse til finansiering af de betalingsbalanceunderskud, der opstod som følge af den første oliekrise. Dette reaktionsmønster blev hjulpet godt på vej af den inflationsskabte 0-reallrente, der rådede frem til 1979/80. Set fra udviklingslandenes synspunkt var den massive lånoptagelse i disse år ikke særlig byrdefuld. Men problemet var, som det senere skulle vise sig, at de fleste lukkede øjnene for risikoen for en deflationær udvikling. Tilvæksten i banklån er for øjeblikket (primo 1984) næsten bragt til standsning som følge af gældskrisen. Derimod er der stadigvæk en vis vækst i obligationslåne som følge af de mange gældsmlægninger fra korte banklån til en mere langfristet finansiering.

Sammenfattende om strukturforandringerne i nettooverførslerne til udviklingslandene kan det således hævdes, at den relative tilbagegang for den statslige udviklingsbistand og for de private direkte investeringer egentlig ikke skyldes stagnation på disse områder, fordi begge typer af overførsler er vokset lidt hurtigere end både industrilandenes og udviklingslandenes økonomier. Den relative tilbagegang må derimod tilskrives den stærkt stigende »efterspørgsel« efter nettooverførsler som følge af de strukturelle tilpasningsproblemer, der er opstået i kølvandet på oliekriserne og omsvinget fra inflation til deflation. De mere likvide porteføljeinvesteringer i form af private bank- og obligationslån og ikke-koncessionelle lån fra de multilaterale finansieringsinstitutioner har lettere kunnet ekspandere i takt med det opståede finansieringsbehov i udviklingslandene, end tilfældet har været med ODA og direkte investeringer, fordi disse er afhængige af ret langsomme

politiske og virksomhedsøkonomiske beslutningsprocesser.

## 2.2. De direkte investeringer

De direkte investeringer kan betragtes som et globalt netværk af investeringsstrømme. Dette netværk er stærkt asymmetrisk, fordi de gensidige investeringsstrømme mellem industrilandene indbyrdes er langt kraftigere end de ret svage - og stort set ensidige - investeringsstrømme, der løber fra industrilandene til udviklingslandene.

Mere end to trediedele af industrilanden (her og i det følgende forstået som DAC-landene) direkte investeringer i udlandet er i de senere år foretaget i andre industrilande. (Danmark ligger betydeligt over dette gennemsnit, idet 85-90 pct. af de danske udlandsinvesteringer placeres i andre industrilande). Denne skævhed har resulteret i, at for øjeblikket er kun en fjerdedel af industrilandenes udenlandske kapitalapparat placeret i udviklingslandene. Der findes betydelige variationer i forhold til dette gennemsnit. Japans råstofopsøgende politik (kombineret med en konkurrencedygtig hjemmebaseret industri) har medført, at mere end halvdelen af de japanske udlandsinvesteringer findes i udviklingslandene. Denne andel er for USA, UK og Forbundsrepublikken Tyskland kun 20-30 procent, medens den for de mindre investerlande ofte kun udgør nogle få pct.

Det er i denne sammenhæng interessant at notere, at en simpel addition af investeringsstrømme år for år (baseret på betalingsbalanceregnskabet) normalt vil føre til en kraftig undervurdering af virksomhedernes udenlandske kapitalapparat. Forskellige undersøgelser tyder på, at op mod en trediedel af tilvæksten i ulandsinvesteringernes bogførte værdi kommer fra overskud, der er geninvesteret i virksomhederne.

Årsagerne til denne skæve fordeling af industrilandenenes udlandsinvesteringer skal

søges i virksomhedernes afvejning af fordele og ulemper ved investeringer i udviklingslandene.

Fordelene kan være en nem adgang til billige råstoffer, lavt betalt arbejdskraft, god markedsandel på værtslandets hjemmemarked eller regionalt eksportmarked, lempelige miljøkrav, lavere (eller slet ingen) skatter. Disse faktorer vil normalt trække i retning af større indtjeningsmuligheder.

Empiriske undersøgelser synes at underbygge denne hypotese. Når bortses fra olieindustrien (hvis rentabilitet i udviklingslandene har været exorbitant høj), var forrentningen af amerikanske industriinvesteringer i udviklingslandene i årene 1974-81 14 pct. p.a. (mod knap 13 pct. i industrilandene). I servicesektoren var de tilsvarende tal 20 og 14 pct.

Over for disse fordele står en række ulemper og risici: manglen på fysisk og samfundsmæssig infrastruktur i udviklingslandene, hvor de investerende virksomheder ofte selv må tilvejebringe stumper af denne infrastruktur til høje omkostninger, mangel på både faglært og højtuddannet arbejdskraft, risiko for afskæring af nødvendig råvareimport på grund af værtslandets tyngende gældsproblemer samt høj grad af usikkerhed vedrørende de politiske rammer omkring udenlandske investeringer. Disse ulemper findes normalt kun i ubetydeligt omfang i industrilandene, hvilket er det samme som et gratis samfundsmæssigt gode set fra investors synsvinkel.

De fleste virksomhedsledere i industrilandene synes normalt at foretrække de betydeligt mere sikre, men lidt lavere forrentede investeringer i industrilandene. Derfor er grundideen i de fleste industrilandes statslige støtteordninger til fordel for private kapitaloverførsler til udviklingslandene netop at forøge rentabiliteten eller at tage brodden af risikoen for derved at tilskynde til flere overførsler.

Tabel 2.2 DAC-landenes private investeringer i udviklingslandene 1970—81

	Pct. af investeringsstrømmen		Årlig vækstpet, fra 1970-72 til 1979-81
	1970-72	1979-81	
USA .....	47,2	48,2	14
Japan .....	6,1	10,9	22
Tyskland .....	11,4	10,1	13
UK .....	8,6	8,9	15
Frankrig .....	5,7	7,3	18
Holland .....	5,6	1,8	0
Belgien .....	1,2	1,6	18
Sverige .....	1,1	0,8	11
Danmark .....	0,4	0,6	19
Finland .....	0,7	0,2	-
Norge .....	0,3	0,1	-4
<u>Andre DAC-lande</u> .....	<u>12,4</u>	<u>9,5</u>	<u>-</u>
DAC i alt .....	100,0	100,0	14

Kilde: OECD. Investing in Developing Countries. 5. rev.ed. Paris 1983. p. 22. Vækstraterne er beregnet på grundlag af løbende priser.

De private direkte investeringer er stærkt koncentreret på nogle få store investorlande, som det fremgår af tabel 2.2. De fem største investorlande tegner sig for ca. 85 pct. af de samlede private direkte investeringer i udviklingslandene. Selv om USA's andel af de globale udlandsinvesteringer (navnlig i industrilandene) har været vigende i de senere år, har man holdt stillingen i udviklingslandene med en helt dominerende andel på 48 pct. Blandt de mellemstore investorlande har Japan og Forbundsrepublikken Tyskland i takt med deres økonomiske genopbygning fået øget vægt i det samlede investeringsbillede, medens UK og Frankrig, der oplevede en kraftig relativ tilbagegang efter koloniafviklingen i 1960-erne, nu synes at have stabiliseret sig på et mere beskedent niveau.

Historiske og geografiske bindinger præger stadig i høj grad investeringsmonstret. Eksempelvis er 70 pct. af de amerikanske investeringer foretaget i Latinamerika og 60 pct. af de japanske i Asien. For de store europæiske investorlande gør de gamle kolonibånd til Afrika sig stadig stærkt gældende, men alligevel indtager Latinamerika førstepladsen på grund af de rigere muligheder. I modsætning hertil kan Danmark nævnes som

en lille og ret nyttilkommen investornation, hvor investeringerne er forholdsvis jævnt fordelt på de tre udviklingskontinenter, Afrika, Asien og Latinamerika.

Set fra udviklingslandenes synspunkt er der normalt en omvendt korrelation mellem modtagelse af officiel udviklingsbistand og ikke-koncessionelle overførsler, herunder private direkte investeringer og eksportkreditter. De vigtigste faktorer, der bestemmer fordelingen af et givet udviklingslands finansieringsmix på officielle og private overførsler, er indkomstniveau, økonomisk struktur, landets størrelse og dets politiske system samt den førte gældsætningspolitik.

I tabel 2.3 er udviklingslandene grupperet efter deres afhængighed af officiel udviklingsbistand målt som procentandel af de samlede fra industrilandene modtagne resourceoverførsler. Tabellen aftegner et tydeligt mønster, hvorefter de 69 ODA-afhængige lande modtager knap halvdelen af den officielle udviklingsbistand, men kun 5 pct. af de samlede ikke-koncessionelle overførsler. I den ikke ubetydelige midtergruppe bestående af 33 lande er der et lidt mere balanceret forhold mellem officielle og private overførsler.

TABEL 2.3. *Udviklingslandenes finansieringsmix (genemsnit for 1980-81)*

	Pct. af total ODA	Pct. af totale ikke-koncessionelle overførsler	Pct. af totale overførsler	Pct. af total gæld	Til sammenligning:		
					Antal lande	Pct. af total BNP	Pct. af befolkning
<i>I. ODA-afhængige lande</i> . . . . . 48 (66-100 pct. ODA), herunder	5	19	11	69	7	15	
i) fuldstændig afhængige (> 90 pct. ODA) . . . . . 23	1	8	28	41	2	8	
ii) Meget afhængige (66-90 pct. ODA) . . . . . 25	4	11	8	28	5	7	
<i>II. Mindre ODA-afhængige lande</i> 26 (33-66 pct. ODA)	13	17	16	33	7	7	
<i>III. »Markedsvilkårs«landene</i> . . . . . 16 (0-33 pct. ODA), herunder	79	59	69	46	67	26	
i) betydelig ODA-andel (10-33 pct.) . . . . . 12	22	19	21	20	16	12	
ii) ubetydelig ODA-andel (< 10 pct.) . . . . . 4	57	40	48	26	51	14	
<i>IV. Indien og Kina</i>							
i) Indien (81 pct. ODA) . . . . . 9	1	3	4	1	7	21	
ii) Kina (11 pct. ODA) . . . . . 1	3	2	1	1	12	30	
IALT . . . . . 100	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	

Kilde. OECD/DAC. Development Co-operation. 1983 Review pp 59 ff.

Derimod er korrelationen vendt om i den gruppe af 46 lande, der hovedsageligt baserer deres finansieringsmix på modtagelse af ikke-koncessionelle overførsler til markedsvilkårs. Disse lande modtager næsten 80 pct. af de samlede ikke-koncessionelle overførsler (banklån, eksportkreditter og direkte investeringer), men kun 16 pct. af den totale officielle udviklingsbistand. En konsekvens af denne finansieringsmix er, at »markedsvilkårs«landene for øjeblikket bærer ca. 70 pct. af udviklingslandenes samlede gældsbyrde, der var på ca. 700 mia \$ i 1982. De to store udviklingslande Indien og Kina, med tilsammen mere end halvdelen af udviklingslandenes befolkning, har markant forskellige finansieringsprofiler. Indien forlader sig i høj grad på officiel udviklingsbistand, medens Kina kun i beskedent omfang gør brug af denne.

Medens tabel 2.3. tegner et klart billede af verdens bistandspolitisk geografisk, både nu og en del år ud i fremtiden, giver den samtidig et betydeligt fingerpeg om, at de private overførsler, der hovedsageligt dirigeres af markedskræfterne, ikke uventet er søgt hen

til de lande, der har den største absorptions-evne, og som dermed giver løfte om den største rentabilitet. De 46 »markedsvilkårs«landene, hvis befolkning kun udgør en fjerdedel af udviklingslandenes samlede befolkning, råder over to trediedele af disse landes samlede indkomst.

De direkte investeringer synes at fordele sig endnu mere skævt på værtslande end de ikke-koncessionelle overførsler generelt. I 1980-81 gik ca. halvdelen af de direkte investeringer til de nyligt industrialiserede lande (NIC-landene - se ordliste), og 20 pct. gik til OPEC-landene. Kun 4 pct. af investeringerne blev placeret i lavindkomstlandene, medens 11 pct. gik til mellemindkomstlandene (heri er ikke medregnet off-shore bank- og redericentre som Bahamas, Bermuda, Cayman Islands, Liberia, Hollandske Antiller og Panama, der tilsammen modtog ca. 17 pct. af de direkte investeringer).

Fra gruppen af »markedsvilkårs«landene kan der nævnes en række lande, som påkalder sig potentiel interesse både i IFU-sammenhæng og i relation til blandede kreditter. Disse 22 lande er her rangordnet efter stigen-

de markedsafhængighed (dvs. faldende ODA-afhængighed): Cameroun, Indonesien, Thailand, Philippinerne, Peru, Gabon, Elfenbenskysten, Angola, Iran, Malaysia, Liberia, Ecuador, Sydkorea, Uruguay, Kina, Columbia, Algeriet, Brasilien, Nigeria, Argentina, Mexico og Venezuela.

### 2.3. Nye former for private kapitaloverførsler

Der har i de senere år været talt og skrevet en del om nye former for private kapitaloverførsler. Blandt andet har *OECD's Development Centre* lavet nogle undersøgelser på området. Baggrunden for debatten om de nye former for overførsler er en delvis overforenklet opfattelse af, at overførslerne i de første årtier efter 2. verdenskrig var domineret enten af ren eksporthandel (spothandel uden lange kreditter) eller af 100 pct. ejede datterselskaber.

På denne skitserede baggrund har man iagttaget en række nye fænomener. Blandt disse kan nævnes den stigende betydning efter 1973 af leverancer af nøglefærdige anlæg, eventuelt med tilhørende management- og servicekontrakter, navnlig til de olierige lande. Hertil kommer den vigende tendens for rene datterselskaber mod til gengæld en fremgang for forskellige former for joint ventures, ofte med de udenlandske interesser som minoritetsaktionærer (en udvikling, der i de fleste tilfælde er fremtvunget af udviklingslandenes politik over for udenlandske investeringer); de seneste års internationale krise med deraf følgende gældsproblemer har fremkaldt en række nye låneformer (f.eks. udbytteafhængig rente og delvis selskabsansvarlig lånekapital) og forskellige nydannelser i udenrigshandelen (f.eks. kompensationshandel), der stiller mere beskedne krav til tilbagebetalingsevnen og valutaindtjeningen.

Internationale kapitaloverførsler på markedsvilkår kan set fra investors synsvinkel helt generelt defineres som en investeringstransaktion på tværs af landegrænserne, dvs. erhvervelse af aktiver i et andet land, som forventes at yde en strøm af indkomster en vis periode ud i fremtiden. Enhver investering indebærer en risiko på grund af ufuldstændig information om og kontrol med investeringsprojektets omgivelser. Kendetegne for de nye former for kapitaloverførs-

ler er, at gennemførelsen af en kontrakt er blevet en over tiden mere og mere langstrakt proces, at der er tale om en deling af risikoen mellem de i investeringsprocessen involverede parter, og at denne risikodeling kræver en løbende opfølgning i form af et samarbejde, hvor know-how/soft ware-ydelser indgår med stadig større vægt ved siden af fysiske kapitalgoder. Dette indebærer, at det formelle ejerskab, udøvelsen af den faktiske driftskontrol og beføjelsen til at disponere over investeringsafkastet nu i modsætning til tidligere meget vel kan være tre adskilte funktioner.

På det konkrete plan kan der bl.a. opregnes følgende nye former for kapitaloverførsler:

*Joint ventures* indebærer normalt en deling af aktiver, risiko og overskud mellem to eller flere partnere/virksomheder. Fordelingsnøglen kan være fastlagt på grundlag af de af parterne indskudte kapitalandele, der bl.a. kan antage følgende former: aktiekapital, ansvarlig lånekapital, (den kapitaliserede værdi af) know-how og licenser, managementstøtte og bistand til markedsføring på verdensmarkedet etc. Nogle forfattere ønsker kun at tale om nye joint venture-former, når partnerne i værtslandet/udviklingslandet kontrollerer mere end 50 pct. af selskabskapitalen. Selv om tankegangen teoretisk set kan være rigtig, er den ikke særlig operationel, fordi den internationale statistik ikke indeholder data opdelt efter lokale/udenlandske kapitalandele.

*Licensaftaler* er blevet anskuet som en kombineret overførsel af kapital og viden, der er særlig relevant for udviklingslande, der allerede har opnået et basalt teknologisk niveau. Gennem licensaftaler kan disse lande nøjes med at købe den teknologi, som de har behov for, i stedet for komplette teknologipakker. Betalingen for licensaftaler kan f.eks. ske i form af et engangsbeløb, procentandele af salg/overskud, aktiekapitalandele etc.

*Managementkontrakter* indebærer, at udenlandske firmaer forestår ledelsen af projekter eller virksomheder i udviklingslandene. Managementkontrakter indeholder ofte bestemmelser om uddannelse og træning af lokal arbejdskraft med henblik på senere overtagelse af virksomhedsledelsen. Ideen med en udenlandsk virksomhedsledelse under en managementkontrakt er typisk, at



denne skal sikre den nødvendige ekspertise i de første vanskelige år for en ny virksomhed, der startes op fra bunden.

Kontrakter om *nøglefærdige anlæg* (turn-key-projekter) medfører, at entreprisetageren er ansvarlig for konstruktion og indkøring af en komplet produktionsenhed. Leverancen indeholder forundersøgelser, teknologi og know-how og konstruktion af det komplette anlæg med alt udstyr og undertiden også dele af den lokale infrastruktur. Kontrakter om nøglefærdige anlæg er sommetider kombineret med aftaler om management, service og endog begrænsede kapitalindskud. Selv om et turnkey-projekt grundlæggende er en eksportkontrakt, indeholder den mange elementer, som giver den betydelig lighed med de nye former for kapitaloverførsler. Konjunktureren for nøglefærdige anlæg toppede foreløbigt i 1970-erne, hvor især de nyrige olielande købte stort ind. I de valutaknaphedsår, vi gennemlever for øjeblikket, går tendensen mod indkøb af reservedele til eksisterende anlæg.

Efter denne typologisering af de vigtigste udviklingstendenser bliver et nok så interessant spørgsmål, om der findes empiriske belæg for at fastslå, at disse nye former er ved helt at afløse traditionelle direkte investeringer i form af mere end 50 pct. ejede datterselskaber.

Da de empiriske data på området er spredte og af uensartet kvalitet, kan der kun blive tale om at indkredse nogle grove tendenser. Indledningsvis erindres om (jfr. tabel 2.1.), at de direkte investeringer generelt betragtes også i de senere år har udvist en realvækst, selv om den har været langsommere end i 1960-erne og langsommere end andre former for private kapitaloverførsler. Dernæst kan det med sikkerhed fastslås, at de nye former for kapitaloverførsler inden for det seneste par årtier har vundet et solidt fodfæste i *råstofindustrier* som olieudvinding og minedrift. Den vigtigste drivkraft bag denne udvikling har uden tvivl været udviklingslandenes politiske krav om kontrol over egne naturressourcer.

For den *forarbejdende industri* er billedet mindre entydigt. OECD fandt i sin komparative undersøgelse af 10 lande, at jo mere produktionen var rettet imod værtslandets hjemmemarked, og jo mere lokal/tilpasset teknologi, der blev anvendt i produktionen, jo

større var tilbøjeligheden til at benytte de nye investeringsformer, dvs. inddrage lokale partnere og lokal kapital. Omvendt vil der normalt ske en tilnærmelse mod en ren filial af moderselskabet, jo mere eksportorienteret projektvirksomheden i udviklingslandet er og jo mere højteknologiske produktionsprocesser, der anvendes.

Spørgsmålet om markedsstyrke i kraft af større anvendelse af højteknologiske produktionsprocesser end konkurrenterne og større markedsandel synes at have stor betydning for tilbøjeligheden hos investorsvirksomheder fra industrilandene til at gå ind i nye investeringsformer i stedet for at oprette traditionelle datterselskaber. Stor markedsstyrke er udtryk for en økonomisk potentiel, som koncernen ikke (lige med det samme) behøver at give fra sig, hvorfor man vil være tilbøjelig til at vælge investeringsformer i udviklingslandene, som giver maksimal kontrol. Denne markedsstyrke-faktor er også forklaringen på, at de noget mindre europæiske virksomheder hurtigere og over en bredere front end de amerikanske er gået ind i joint ventures i udviklingslandene.

Det bør endelig understreges, at udviklingslandene langt fra kan skæres over en kam med hensyn til anvendelsen af nye investeringsformer. Der findes store forskelle både i den førte politik og de opnåede resultater. Det skyldes, at nogle udviklingslande i deres investeringspolitik stiller mange betingelser, herunder navnlig til lokal kapitaldeltagelse, til de udenlandske investorer, medens andre er praktisk talt restriktionsløse. Det er i denne sammenhæng ret evident, at de nye investeringsformer ikke har vundet ret stor udbredelse i de industrielle frizoner, hvor en stor del af værtslandets arbejdsmarkeds-, industri- og skattelovgivning er sat ud af kraft. En yderligere facet i et udviklingslands investeringspolitiske profil er, om statselskaber bliver fremmet som partnere i joint ventures med udenlandske virksomheder. Som eksempel på et land, hvor de nye investeringsformer er ganske dominerende, kan nævnes Algeriet, der i sit konsekvente politiske opgør med kolonialismens økonomiske ansigt stort set har umuliggjort traditionelle direkte investeringer. I den anden ende af skalaen kan der peges på Singapore, hvor den relative betydning af de nye investerings-

former endog er blevet mindsket i de senere år. Sydkorea og Brasilien placerer sig mellem disse to yderpunkter.

Man kunne tro, at fremkomsten af nye investeringsformer kunne fremme internationaliseringen af små og mellemstore virksomheder, fordi kapitalkravene til etablering af udenlandske virksomheder formindskes. De foreliggende internationale undersøgelser synes imidlertid ikke at bekræfte denne antagelse. Forklaringen er formentlig, at kapital ikke er den mest snærende knaphedsfaktor for små og mellemstore virksomheder (med en rimeligt profitabel teknologi). Disse virksomheder mærker især ressourceknapheden på det menneskelige og organisatoriske område, der belastes hårdere ved anvendelse af nye investeringsformer end »udflytning af en afdeling« i form af en traditionel direkte investering i et udviklingsland.

Et fællestræk ved de nye investeringsformer er viden (soft ware)-komponentens stigende betydning. Da *servicesektoren* anvender særlig megen teknisk og administrativ viden, kunne det være af interesse at klarlægge, om udviklingslandenes servicesektor i stigende grad modtager udenlandske investeringer. Generelt regner man med, at en fjerdedel af beholdningen af de udenlandske investeringer er placeret i servicesektoren, mod halvdelen i den forarbejdende industri og den sidste fjerdedel af råstofindustrien. Der er en forholdsvis klar langtidstendens mod en stigende andel for servicesektoren og en faldende andel for råstofindustrien (med en foreløbig nogenlunde konstant andel for den forarbejdende industri).

Dog tyder en del på, at denne langtidstendens midlertidigt er blevet brudt som følge af udviklingslandenes økonomiske krise. Fra 1970-72 til 1979-81 faldt servicesektorens andel af den amerikanske direkte investeringsstrøm til udviklingslandene fra 32 til 15 pct. (medens den forarbejdende industris andel steg tilsvarende). Forklaringen synes at være, at markedet for dyre udenlandske serviceydelser rammes først og hårdest, når et økonomisk tilbageslag sætter ind.

En sammenfatning om de nye former for transnationale investeringer og kapitaloverførsler kan udtrykkes således, at der ved siden af de traditionelle direkte investeringer er vokset en række nye investeringsformer frem. På enkelte områder og i enkelte lande

har disse nye former allerede opnået en dominerende position. Men globalt set er den traditionelle investeringspraksis stadigvæk af største betydning. Dog vil de bedste udviklingsmuligheder i fremtiden formentlig være koncentreret omkring de nye former.

#### **2.4. Eksportkreditter og international handel**

Størrelsen af de eksportkreditter, som industrilandene yder til udviklingslandene, er en direkte funktion af udviklingslandenes importabsorptionsevne og betalingsevne (kreditværdighed). Med henblik på senere at bedømme de danske ordninger på området - § 7-kreditgarantier og blandede kreditter - vil det være af interesse at kaste et blik på konjunkturerne i udviklingslandenes udenrigshandel.

Stigningstakten i udviklingslandenes eksport - og dermed også deres importevne - har været stærkt faldende i de seneste årtier. Medens udviklingslandenes (incl. OPEC) eksport målt i mængder steg med 7,9 pct. pr. år i 1965-72, faldt stigningstakten til 3,4 pct. i 1973-79 for derefter gå i rødt med -0,5 pct. i 1980-82. I 1970-erne havde udviklingslandene (også de olieimporterende) en nogenlunde gunstig udvikling i deres bytteforhold, således at eksportens købekraft steg hurtigere end eksportmængden (for de olieimporterende udviklingslande med 5-6 pct. om året). Som en konsekvens heraf steg den andel af industrilandenes eksport, som udviklingslandene aftog, fra 23 pct. i 1973 til 28 pct. i 1980 (for Danmark er de tilsvarende tal kun 11 og 14 pct.).

Denne nogenlunde gunstige udvikling gjaldt dog ikke for de afrikanske lande syd for Sahara, som både led under forringede bytteforhold, og rammes af tørke og andre naturkatastrofer med forringelse af erhvervs muligheder og levevilkår til følge. Den gennemsnitlige realindkomst pr. indbygger er i de fleste af disse lande nu lavere end i 1960-erne.

Den internationale krise ramte for alvor udenrigshandelen efter 1979. Købekraften af udviklingslandenes eksport faldt dels på grund af mængdetilbagegangen, men navnlig på grund af forringelsen af OPEC-landenes bytteforhold (-16 procent i 1982/83 som følge af de faldende oliepriser). Også mange olieimporterende udviklingslande er blevet

udsat for svære rystelser af deres bytteforhold. Råvarepriserne nåede i 1982 ned under det nominelle 1978-niveau. Fødevarer faldt med 30 procent, og metaller og mineraler med 17 pct. i årene 1980-82. Et index for de relative priser (dvs. deflateret med et prisindex for importerede industrivarer) på 32 råvarer (excl. olie) viser, at råvarerne ikke på noget tidspunkt har været billigere i perioden efter 2. verdenskrig end i årene 1980-82.

Denne udvikling har dog ikke ramt udviklingslandene ensidigt, fordi mange af dem er stærkt afhængige af fødevarerimport. Amerikanske beregninger har vist, at bytteforholdsforringelsen og mængdetilbagegangen som følge af verdensrecessionen i 1981-82 førte til et eksporttab for de olieimporterende udviklingslande i de to år på tilsammen 100 mia \$ eller ca. en sjettedel af deres samlede gældsbyrde. Den mest direkte konsekvens af disse bytteforholdsforringelser var, at de ikke-olieproducerende landes import faldt med 8 pct. i 1982 og OPEC-landenes import med en tilsvarende procent i 1983.

Den stærkt stigende arbejdsløshed siden 1979 har bevirket, at det politiske pres for protektionistiske foranstaltninger er taget til. Derved er verdenshandelen blevet yderligere begrænset. Protektionismen er i de seneste år sjældent fremtrådt i form af regulære toldforhøjelser. Derimod har der været en del eksempler på importkvoter, påtagne »selvbe-grænsninger« i eksporten og prohibitive kvalitets- og sundhedsforskrifter.

Det hovedlokomotiv, som kan sætte gang i udviklingslandenes udenrigshandel, er et forholdsvis bastant og vedvarende økonomisk opsving i industrilandene. Selv om udviklingslandene kun har en meget lille markedsandel i industrilandene (3,4 pct. af industri-varemarkedet i 1980 - mod 1,7 pct. i 1970), har dette marked afgørende indflydelse på deres samlede udenrigshandel, fordi det aftager 75 pct. af deres samlede eksport. Den gensidige afhængighed mellem økonomisk vækst i Nord og i Syd kan illustreres med følgende regneeksempler beregnet af OECD: Det 8 pct.s fald i de olieimporterende udviklingslandes import, der indtraf i 1982, skønnes at have reduceret den i forvejen meget lave vækst i OECD-landenes bruttonationalprodukt med 0,5 pct. svarende til en produktionsværdi på 36 mia \$. En forøgelse af OECD-landenes økonomiske vækst med 1

procentpoint vil øge efterspørgslen efter eksportvarer fra de ikke-olieproducerende udviklingslande med 11 mia \$ i det første år og med 30 mia \$ i det tredje år.

Den gensidige afhængighed kan også udtrykkes på den måde, at en årlig realvækst på 5 pct. over en treårig periode i industrilandene vil forøge udviklingslandenes eksport med 20-30 pct. i værdi og ca. 10 pct. i mængde. Men selv et sådant resultat, der, som det ses, bygger på urealistiske forudsætninger vedrørende den realiserbare økonomiske vækst, blegner ved siden af det opsving, der bragte udviklingslandene ud af den første oliekrise. I 1977 var udviklingslandenes eksportværdi 42 pct. større end i 1975, og mængden var steget med 24 pct.

Verdensbanken har på ovennævnte baggrund skønnet over den sandsynlige udvikling i Nord/Syd-handelen i det næste tiår. Man har regnet med en vækst i industrilandene på 3-4 pct. (hvilket er i overkanten af de foreliggende OECD-prognoser for det begyndende økonomiske opsving). Verdensbankens skøn konkluderer, at verdenshandelen vil stige med godt 2 pct. om året frem til 1985 og derefter med ca. 5 pct. årligt i det næste tiår. Industrilandenes eksportfremgang ventes at ligge under dette gennemsnit, medens udviklingslandene på grund af stigende markedsandele vil overgå gennemsnittet.

Alt i alt ventes der ifølge denne krystal-kugle en lidt stærkere udvikling i udviklingslandenes eksport end i 1970-erne. Men dette vil næppe medføre en tilsvarende importfremgang, fordi en betragtelig del af provenuet en del år frem i tiden vil blive beslaglagt til rente- og afdragsbetalinger på den eksisterende gældsbyrde. Industrilandene må derfor generelt set regne med en svagere eksportudvikling til udviklingslandene end i 1970-erne.

## 2.5. Udviklingslandenes gældsproblemer

Det globale gældsproblem, der for øjeblikket udgør den vigtigste hindring for private kapitaloverførsler til udviklingslandene, daterer sig tilbage til midten af 1970-erne som en eftervirkning efter den første oliekrise. Problemet blev særlig akut i 1982 som følge af verdensrecessionen 1980-82. I bred forstand kan gældsproblemet siges at være en konsekvens af det politisk bestemte *omsving fra*

*inflation til deflation* i verdensøkonomien. Midler der var lånt, da inflationen var høj, og realrenten var lav eller negativ, er ikke længere billige i en verden med lavere inflation og høj realrente.

I perioden 1973-82 femdobledes udviklingslandenes gæld til ca. 700 mia \$. Bank- og obligationslånenes andel af de samlede ressourceoverførsler steg fra 18 til 26 pct. (jfr. tabel 2.1.). Stigningen var således ca. 20 pct. om året. Hvis man imidlertid rensrer tallene for inflationen, reduceres den gennemsnitlige stigningstakt i de olieimporterende udviklingslandes gæld til 8,7 pct. Da landegruppens nationalprodukt i samme periode realt steg med 4,5 pct. om året, kunne man »nojes« med en stigning i den udenlandske gældsætning, målt som andel af nationalproduktet, fra 22 pct. i 1973 til 35 pct. i 1982. En endnu mere moderat udvikling kan konstateres i forholdet mellem de olieimporterende udviklingslandes gæld og deres eksport. Gælden var i 1982 steget til 143 procent af eksporten mod 115 pct. i 1973. Forklaringen på denne indikator mindre stejle stigning er, at udviklingslandenes eksport i denne periode steg hurtigere end deres nationalprodukt.

Når det i det hele taget har kunnet lade sig gøre for udviklingslandene at finansiere en så stor del af deres betalingsbalanceunderskud med private midler, skyldes det bl.a. de *strukturforandringer*, som det *internationale kapitalmarked* undergik i 1970-erne. Før 1970 havde udviklingslandene kun i beskedent omfang direkte adgang til det internationale kapitalmarked. Kun en trediedel af deres gæld bestod af private banklån, medens to trediedel var fremskaffet gennem officielle kanaler (ikke-koncessionelle statslån og lån fra multilaterale finansieringsinstitutioner). Nu er forholdet omvendt. Der udviklede sig en praksis, hvorefter også lån til udviklingslande kunne syndikeres ud til et stort antal banker. Derved blev udviklingslandenes lånemuligheder forøget, men den samlede lånoptagelse og dermed risikoen blev samtidig i nogen grad sløret. For mange lån blev variable rentesatser meget mere almindelige, fordi bankerne derved i låneaftaler kunne skaffe sig dækning for 1970-ernes voldsomme inflationsbestemte rentesvingninger. To trediedel af lånene er nu til variabel rente mod kun 10 pct. i 1970.

Indtil 1980 var gældssituationen nogenlunde under kontrol. Forholdet mellem udviklingslandenes rente- og afdragsbetalinger og deres eksport (*debt service ratio*) var det samme i 1980 som i 1970. I 1970-erne beslaglagde rente- og afdragsbetalingerne godt 15 pct. af udviklingslandenes eksportindtægter. Hvis der korrigeres for inflationens erosion af hovedstolen, som kom debitorlandene til gode, svingede den reale *debt service ratio* på et så forholdsvist lavt niveau som 5-10 procent. I 1982 nåede den nominelle *debt service ratio* op på 24 pct., og den reale *debt service ratio* blev af næsten samme størrelse - 22 pct. - som en konsekvens af den forte deflationspolitik. Udviklingslandenes renteforpligtelser beløber sig nu til omkring 50 mia \$ om året, dvs. betydeligt mere end industrilandenes samlede officielle udviklingsbistand.

Et vigtigt aspekt af udviklingslandenes gældsproblem er, at *gælden langt fra er jævnt fordelt*. De latinamerikanske lande (navnlig Brasilien, Mexico, Argentina, Venezuela, Chile og Peru) tegnede sig i 1982 for 80 pct. af den udestående bankgæld. Andre udviklingslande med store gældsbyrder er Algeriet, Sydkorea, Indonesien, Philippinerne, Nigeria og Tyrkiet. For de fleste af disse lande er *debt service ratio* steget langt hurtigere end for udviklingslandene som helhed. Medens *debt service ratio* generelt for *alle udviklingslandene* steg fra 16 pct. i 1973 til 24 pct. i 1982, steg den for Brasilien fra 36 pct. til 87 pct., for Mexico fra 25 pct. til 58 pct. og for Argentina fra 21 pct. til 103 pct. Den gennemsnitlige *debt service ratio* var i 1982 for de *21 mest gældstyngede lande* nået op på 75 pct. Gennemsnittet for Latinamerika var tre gange så højt som for Sydøstasien.

På kort sigt er der ikke udsigt til væsentlige ændringer i disse relationer. En af faktorerne bag denne hastige stigning i *debt service ratio* var, at 85 pct. af bankgælden med variabel rente er koncentreret på Brasilien, Mexico, Argentina og Sydkorea. Forskellene i udviklingslandenes gældsstruktur viser sig også, når man ser på stigningen i gennemsnitsrenten i 1982 på alle lånetyper (herunder også fast og lavt forrentede koncessionelle statslån). For næsten alle udviklingslande var den kommercielle gennemsnitsrente dobbelt så høj i 1982 som i 1972. Men for lavindkomstlandene var niveauet i 1982 ca. 5 pct., for mellemlandene 9,5 pct. og for

de nyligt industrialiserede lande knap 15 pct. Disse markante forskelle skyldes, at de fattigste lande hovedsageligt baserer finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet på officiel udviklingsbistand og koncessionelle statslån, medens NIC-landene har været henvist til et benytte sig af de private banker (jfr. tabel 2.3.).

Når gældsudviklingen for alvor løb løbsk efter 1980, skyldtes det for det første den nye olieprisstigningsbølge i 1979, for det andet det efterfølgende økonomiske tilbageslag med ringere eksportmuligheder og bytteforholdsforringelser (jfr. afsnit 2.4.) og for det tredje den internationale rentestigning (navnlig realrentestigningen) samt kursstigningen på amerikanske dollar. Det internationale niveau for realrenten, der i 1960-erne havde været 4-5 pct., blev i 1970-erne negativt. Dette var baggrunden for, at det på *meget* kort sigt var en god forretning for udviklingslandene at finansiere deres betalingsbalanceunderskud ved hjælp af banklån.

I 1981 og 1982 nåede den internationale realrente imidlertid op på et niveau omkring 10 pct. Årsagen til omsvinget fra negativ realrente til en høj positiv realrente var, at den topprioriterede inflationsbekæmpelse i de vigtigste industrilandene begyndte at give resultater. Dynamoen bag udviklingen var den historisk set usædvanlige policy mix i amerikansk økonomisk politik, hvor man kombinerede en stram monetarisk inspireret pengepolitik med en løs finanspolitik. Hvis man - til dels som et tankeeksperiment - lever sig ind i de rationelle forventninger til realrenteudviklingen, som udviklingslandene måtte have haft undervejs i forbindelse med deres gældseksponering, kunne sådanne forventninger f.eks. være baseret på de historiske erfaringer med realrenten 1960-80, der i gennemsnit var mindre end 2 pct. p.a. Forskellen mellem dette renteniveau og den rente, man ret uforberedt rent faktisk kom til at betale i 1981-82, var for de to år 41 mia \$ i alt. Der er hermed peget på endnu en kilde til den ukontrollerede gældsophobning. Mere end 20 udviklingslande har siden 1980 set sig nødsaget til at anmode om gældsomlægningsforhandlinger i Paris-klubben og/eller med private bankkonsortier.

Efter det kraftige internationale rentefald i løbet af 1983 synes den internationale realrente nu foreløbigt at have stabiliseret sig

omkring 5 pct. Denne tilpasning i renteniveauet skønnes at spare udviklingslandene for renteudgifter på mere end en halv snes mia \$ om året. Der er således sket skridt i den rigtige retning, selv om gældsproblemerne langt fra er overvundet.

Navnlig de olieimporterende udviklingslandes betalingsbalanceunderskud viser en stærk nedadgående tendens som følge af de *tilpasningsprocesser*, der for øjeblikket er virksomme. Landegruppen havde i 1981 et løbende betalingsbalanceunderskud på 108 mia \$, i 1982 var det på 87 mia \$ og i 1983 faldt det til 68 mia \$. I 1984 ventes yderligere fald, hvorved man når ned på niveauet fra slutningen af 1970-erne. Samtidig er dog de olieproducerende udviklingslandes betalingsbalancesituation blevet væsentligt forværret som følge af de faldende oliepriser, hvorfor betalingsituationen for udviklingslandene set under eet endnu ikke er blevet væsentligt forbedret.

Betalingsbalanceforbedringen er mulig-gjort af det begyndende økonomiske opsving i industrilandene, af en lidt mere favorabel udvikling i bytteforholdet og af rentefaldet siden 1982. Men det vigtigste bidrag er formentlig kommet fra de smertelige, interne tilpasningsprocesser, som mange udviklingslande har været nødsaget til at gennemføre. Virkemidlerne har på dette område været drastiske importreguleringer, devalueringer, begrænsning af statslige budgetunderskud og beskæringer af investeringsplaner. Følgevirkningerne har været stigende arbejdsløshed og faldende levestandard med tilløb til social og politisk uro. I visse udviklingslande har foranstaltningerne ramt så hårdt, at man har nærmet sig en økonomisk dvaletilstand, hvor nyinvesteringer er yderst sjældne, og hvor det endog kniber meget med at fremskaffe de mest nødvendige driftsmidler og reservedele til at holde eksisterende anlæg i gang.

Der har været gjort forsøg på at *forudsige gældsproblemets* udvikling på mellemlangt sigt. De fører typisk til den konklusion, at gældsproblemet vil aftage væsentligt, hvis der i verdensøkonomien som helhed kan opnås en vækst på mindst 3 pct. om året indtil udgangen af 1986. Hvis væksten derimod kun bliver 2,5 pct. eller derunder, vil man blive stående ved en utilfredsstillende status quo eller måske opleve en forværring. For øjeblikket (primo 1984) må situationen vel be-

dommes således, at den ønskede vækst er inden for rækkevidde, men den kan ingenlunde betragtes som sikret. Folsomhedsanalyser har vist, at en forøgelse af den økonomiske vækst i OECD-området med 1 procentpoint er 5-10 gange så virkningsfuld for en reduktion af gældsbyrden som en rentesænkning på 1 pct.

En anden vigtig konklusion fra de nævnte projektioner er, at medens der med en minimumsvækst på ca. 3 pct. om året er udsigt til

en betydelig forbedring af de olieimporterende udviklingslandes gældssituation (navnlig store lande som Brasilien, Sydkorea og Tyrkiet), synes de olieeksporterende udviklingslande (f.eks. Algeriet og Venezuela) at gå mod en drastisk forværring, såfremt oliepriserne først stiger igen i 1986. Der er derfor udsigt til, at det ventede økonomiske opsving vil sætte igennem med ulige styrke og hastighed i de forskellige grupperinger af udviklingslande.

#### Referencer:

William R. Cline. *International Debt and the Stability of the World Economy*. Institute for International Economics. Washington D. C. September 1983.

The Brandt Commission, *Common Crisis. North-South: Cooperation for World Recovery*. London 1983.

IMF. *World Economic Outlook*. Occasional Paper 21. Washington D. C. May 1983.

IMF. *Annual Report 1983*. Washington D. C. September 1983.

OECD. *Recent International Direct Investment Trends*. Paris 1981.

OECD. *Investing in Developing Countries*. 5. Rev. Ed. Paris 1983.

OECD. *Development Co-operation*, forskellige

årgange, navnlig *1983 Review*. Paris November 1983.

OECD. Development Centre. *New Forms of International Investment in Developing Countries*, by Charles Oman. (Endnu upubliceret manuskript). Paris 1982.

United Nations. Centre on Transnational Corporations. *Transnational Corporations in World Development. Third Survey*. New York 1983.

World Bank. *Non-concessional Flows to Developing Countries*. Report to the Development Committee. Washington D.C. May 1982.

World Bank. *World Development Report 1983*. Oxford 1983.

## Kreditgarantiordningen

Eksportkreditter repræsenterer internationalt set den næstmest betydningsfulde form for private kapitaloverførsler til udviklingslandene. Den største kapitalstrøm består af banklån, medens private direkte investeringer indtager en tredieplads.

Danmark, der selv er et kapitalimporterende land, yder ikke banklån af nogen betydning til udviklingslandene. Derimod er der gennem årene ydet eksportkreditter til udviklingslandene for adskillige milliarder kroner. Set fra en dansk synsvinkel udgør eksportkreditter således den vigtigste form for private kapitaloverførsler. Danske private direkte investeringer i udviklingslandene er af en mere beskedne størrelsesorden, på højst et par hundrede millioner kr. årligt.

### 3.1. Den gældende eksportkreditordning for eksport til udviklingslandene

Efter de gældende bestemmelser kan der principielt ydes lange eksportkreditter til udviklingslandene efter to beslægtede ordninger: dels den almindelige eksportkreditordning og dels den særlige kreditgarantiordning for eksport til udviklingslandene. I praksis finansieres næsten al eksport af kapitalgoder til udviklingslandene på grundlag af den særlige kreditgarantiordning, fordi denne er den fordelagtigste ordning både for de danske eksportører og for udviklingslandene, jfr. nedenfor.

Den særlige kreditgarantiordning for eksport til udviklingslandene, der blev indført i 1962, har hjemmel i § 7 i Lov om international udviklingssamarbejde. I følge denne paragrafs bestemmelser kan der inden for en nærmere fastsat beløbsramme - for øjeblikket 30 mia kr. - udstedes garantier mod tab på private eksportkreditter ydet af erhvervsvirksomheder eller institutioner., der er hjem-

mehørende i Danmark. Det er en forudsætning, at kreditterne er ydet til importører og institutioner i udviklingslande som led i disses økonomiske udvikling. Der kan tillige stilles kaution for lån i forbindelse med sådanne eksportforretninger. Garantier over for pengeinstitutter kan også omfatte beløb, der stilles til rådighed af udenlandske deltagere i et konsortium, hvori det pågældende pengeinstitut deltager.

Under kreditgarantiordningen kan der finansieres kontrakter om levering af danske kapitalgoder - f.eks. maskiner, komplette fabriksanlæg, entreprenørarbejder etc. - og dertil knyttede tjenesteydelser. Derimod er separate know-how- og servicekontrakter ikke omfattet af ordningen. Kreditgarantiordningen dækker ligesom den almindelige eksportkreditordning normalt såvel politiske som kommercielle risici (se ordliste) fra afsendelse af leverancen og indtil kreditperiodens udløb. Ved eksport af større kapitalanlæg, der specielt fremstilles efter købers ønske, kan garantien udvides, således at den også dækker tab, der måtte opstå, i produktionsstiden.

Kreditgarantiordningen adskiller sig indholdsmæssigt fra den almindelige eksportkreditordning bl.a. ved krav om en mindste kontraktstørrelse på ca. 20 mill. kr. - hvoriunder der under den almindelige ordning principielt kan ydes garanti uanset størrelsen af kontrakten - samt ved krav om betalingsgaranti fra køberlandets finansministerium, centralbank eller anden lignende bank, f.eks. en særlig udviklingsbank. Endvidere gælder det, at der under § 7-ordningen ydes længere kredittid, dvs. 7-10 år, medens de almindelige eksportkreditter normalt er kortere (dog kan disse også strækkes til 10 år). Ligeledes er risikodækning lidt mere udbygget end un-

der den almindelige eksportkreditordning i kraft af garantidækning på 90/95 pct. af tabet, jfr. tabel 3.1. Under § 7-ordningen er der adgang til finansiering af hele kreditbeløbet til en internationalt aftalt relativ lav minimumrente (consensusrenten), hvorimod under den almindelige ordning eksportøren ved kreditter med mindst 5 års løbetid selv må finansiere en andel svarende til det første afdrag, der forfalder efter 6 måneder, til markedsrente.

Oprindeligt adskilte de to ordninger sig

også fra hinanden ved, at der ikke opkrævedes præmie i forbindelse med § 7-garantier. Denne forskel eksisterer imidlertid ikke længere, idet der i 1978 indførtes en præmiebetaling for § 7-garantier svarende til satserne for den almindelige ordning. Dette var en følge af, at § 7-kreditgarantiordningen blev underkastet de i OECD og EF internationalt aftalte spilleregler, specielt consensus-arrangementet, der afstikker grænser for rentesatser, kreditternes løbetider, kontrantrater m.v.

*Tabel 3.1. Sammenligning af § 7-kreditgarantiordningen og den almindelige eksportkreditgarantiordning*

	§ 7-kreditgarantier	Alm. eksportkreditgarantier
Landekreds	Lande opført på DAC-listen, med undtagelse af de rigere udviklingslande, samt en række lande, der p.t. ikke anses for kreditværdige	Alle lande med undtagelse af en række lande, der p.t. ikke anses for kreditværdige
Vareart	Kapitalvarer og dertil knyttede tjenesteydelser	Alle varer og separate tjenesteydelser
Ordrebæbelob	Min. ca. kr. 20 mill.	Ingen mindstegrænse
Kontantrate	Min. 15 pct.	Min. 15 pct. ved kredittid over 1 år
Kredittid	7-10 år	Indtil 10 år for forholdsvis fattige lande (dvs. lande med BNP/Capita under US\$ 1.000)
Rentesats	P.t. 9,5-10,7 pct. p.a.	Samme for forholdsvis fattige lande
Markedsfinansiering	Ingen	1. afdrag ved kredittid over 5 år
Særlige betingelser	Leverancen skal have betydning for den økonomiske og tekniske udvikling i importlandet Krav om garanti fra importlandets centralbank, finansministerium eller en udviklingsbank	- -
Garantiprocent ved kredit ydet til	a) køber: 90 pct. b) pengeinstitut: 95 pct.	85 (evt. 90) pct. 90 (evt. 95) pct.
Præmie	p.t. 0,6-1,3 pct. p.a.	Samme
Adgang til at bortforsikre selvrisiko	Nej	Nej
Administration	Industriministeriet efter indstilling fra udenrigsministeriet (DANI-DA). Departemental afgørelse med industriministeren som sidste instans.	Ekspertkreditrådet. Kollektiv endelig afgørelse. Dog kan rådet henskyde visse sager til industriministerens afgørelse



Hvad beslutningskompetencen angår, adskiller de to ordninger sig fra hinanden derved, at de almindelige eksportkreditgarantisager afgøres endeligt af Eksportkreditrådet, medens § 7-garantierne ydes af industriministeriet efter indstilling fra udenrigsministeriet (DANIDA). Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde er ikke inddraget i behandlingen af ansøgninger om § 7-garanti, men orienteres kvartalsvis om de til industriministeriet afgivne indstillinger.

Som det fremgår af tabel 3.1, eksisterer der efterhånden kun ganske små forskelle mellem § 7-garantierne og de almindelige eksportkreditgarantier. Hertil kommer, at et hovedformål med kreditgarantiordningen hele tiden har været at stille danske virksomheder lige i forhold til konkurrerende virksomheder fra andre industrilande. Kreditgarantiordningen er derfor til en vis grad artsfremmed for DANIDAS øvrige virksomhed. Det er således ikke muligt at foretage en indgående undersøgelse af de enkelte kreditgarantiansøgningers overensstemmelse med danske bistandspolitiske målsætninger uden en sådan forsinkelse, at man på afgørende vis forringer danske virksomheders konkurrenceevne. Ved flere lejligheder (se f.eks. betænkning nr. 958 om Principperne for den danske bistand til udviklingslandene, 1982, side 155-56) har der på denne baggrund været lagt op til, at kreditgarantiordningen burde udgå af loven om internationalt udviklingssamarbejde (og f.eks. overføres til Eksportkreditrådets regie).

Ovenstående gennemgang munder ud i den konklusion, at forskellene mellem § 7-kreditgarantiordningen og den almindelige eksportkreditordning efterhånden er blevet så beskedne, at det er vanskeligt fortsat at se en begrundelse for opretholdelse af særskilte administrationer for de to ordninger. Om udvalgets anbefalinger vedrørende omlægning af kreditgarantiordningens administration henvises til kapitel 8.

### 3.2. Anvendelsen af kreditgarantiordningen

Ved udgangen af 1983 var der 77 kreditgarantipolicer i kraft. Policerne dækkede leverancer til 25 udviklingslande og indebar et samlet garantiansvar på 10,4 mia kr. Hertil kom tilsagn om kreditgarantier for et beløb på godt 2 mia kr.

Den samlede garantiramme, der i marts 1982 blev forhøjet fra 10 mia kr. til 30 mia kr., indeholder således for øjeblikket og i de nærmeste år *rigelig plads for en udvidet udnyttelse af ordningen*.

Udnyttelsen af kreditgarantiordningen siden 1969 målt ved antal udstedte policer og samlet garantisum fremgår af tabel 3.2.

Tabel 3.2. Udnyttelse af kreditgarantiordningen 1969-83

Ultimo året	Antal policer i kraft	Garantisum mia kr.
1969	18	0,2
1970	22	0,4
1971	34	0,3
1972	43	0,4
1973	55	0,5
1974	57	0,5
1975	60	0,5
1976	57	0,5
1977	56	1,6
1978	55	2,3
1979	<b>53</b>	2,7
1980	43	3,1
1981	42	4,2
1982	53	5,6
1983	77	10,4

Kilde: DANIDAS årsberetning. Div. årgange.

Foruden de udstedte policer har der i det meste af perioden til stadighed været en tilsagnsmasse svarende til 1-3 mia kr.

Antallet af leverancer dækket af en kreditgaranti har siden begyndelsen af 1970-erne og indtil 1983 ligget nogenlunde konstant på omkring 50. Medens garantisummen indtil midten af 1970-erne kun udviste en beskedent stigning, har der i løbet af de sidste 7-8 år været tale om en tyvedobling. Den gennemsnitlige årlige stigningstakt i perioden 1970-1983 har været ca. 28 pct. Den tilsvarende stigningstakt for den almindelige eksportkredit har kun været halvt så stor.

Det er interessant at notere, at den største stigning har fundet sted efter 1978 til trods for, at man i dette år gik væk fra det hidtidige gratisprincip og indførte en præmiebetaling for § 7-kreditgarantier på linie med præmiebetalingen for almindelige eksportkreditgarantier. Som et marginalt bidrag til forklaring

ring af stigningen kan anføres, at Danmarks eksport til udviklingslandene i den seneste halve snes år er steget lidt hurtigere end til andre områder (i 1982 aftog udviklingslandene 15 pct. af vor eksport mod 11 pct. i 1970).

Den vigtigste faktor bag de senere års ekspansion må imidlertid tilskrives et gennembrud for projekteksporten til udviklingslandene. Medens den gennemsnitlige policestørrelse i midten af 1970-erne var på ca. 10 mill. kr., er den nu på 135 mill. kr. Når den gennemsnitlige policestørrelse i midten af 1970-erne var mindre end den daværende mindstekontraktsum på 30 mill. kr., skyldes det, at garantiansvaret aftrappes efterhånden som afdragene kommer ind, og at tilgangen af nye policer i disse år var meget ringe. Blandt de større policer er kontraktsummer på 500 mill. kr. efterhånden ikke usædvanlige. Det er især cementfabrikker, integrerede boligbyggerier, skibe og store ingeniørprojekter, som har bidraget til at ændre både omfang og struktur i anvendelsen af § 7-kreditgarantiordningen. Endelig kan det nævnes, at der i lobet af 1983 er ydet to garantier vedrørende Algeriet, hver på over 1.000 mill. kr.

### 3.3. Virksomhedernes udnyttelse af kreditgarantiordningen

Gennem mange år har udnyttelsen af kreditgarantiordningen været præget af stærk koncentration på få, men store danske virksomheder.

Kun godt 20 virksomheder stod bag den samlede kreditgarantisum på godt 10 mia kr. ved udgangen af 1983. Disse virksomheder er koncentreret på meget få brancher, som det fremgår af følgende oversigt:

	Mill. kr.	Pct.
Byggeri & entreprenørvirksomhed . . . . .	4.793,9	46,1
Cementmaskiner . . . . .	4.141,4	39,9
Andre industrianlæg . . . . .	317,3	3,1
Skibe . . . . .	1.135,3	10,9
1 alt . . . . .	10.387,9	100,0

Gruppen byggen og entreprenørvirksomhed var sammensat af 8 byggefirmaer (navnlig typehuse) og 4 entreprenørvirksomheder. Alle cementmaskiner blev leveret fra én virksomhed.

Derimod bestod gruppen af andre industrianlæg af ret små ordrer fordelt på 7 virksomheder. Skibene blev leveret fra 2 værfter. En liste over brugerne af § 7-kreditgarantiordningen offentliggøres hvert år i DANIDAS årsberetning.

Svarende til den stærke koncentration på virksomheder er der som følge af de opnåede kontraktstørrelser sket en tilsvarende koncentration på lande. Halvdelen af de samlede kreditgarantier er ydet til Algeriet, hvilket har medført, at der for dette land indtil videre har måttet etableres et kreditloft. Herefter følger Nigeria og Thailand med andele på hver ca. 10 pct. Lande som Egypten, Indonesien, Philippinerne og Kina har hver opnået ca. 5 pct. af de samlede kreditgarantier. De resterende 10 pct. er fordelt med forholdsvis små beløb på 18 lande.

Kreditgarantiordningens krav om en mindstekontraktsum på 20 mill. kr., der indtil 1977 var på 30 mill. kr., har uden tvivl bidraget til at koncentrere anvendelsen af kreditgarantiordningen på de store virksomheder. Dog sker det forholdsvis ofte, at mindre virksomheder får del i ordningen ved at optræde som underleverandører ved større projekter der leveres til udviklingslande med § 7-kredit. Endvidere danner mindre virksomheder selv konsortier med henblik på at løfte større projekter, ligesom det også sker, at der fra administrativ side udfoldes bestræbelser for dannelse af konsortier mellem selv efter danske forhold ganske store virksomheder, navnlig for at styrke kapitalgrundlaget bag entreprisen.

Den vigtigste forklaring på koncentrationen er dansk industris struktur kombineret med den kendsgerning, at ordningen kun er rettet mod eksport til udviklingslandene. Kun et fåtal af danske virksomheder kan gøre sig gældende i udviklingslandene på grundlag af et indgående og mangeårigt kendskab til lokale markedforhold. At 20 mill. kroners grænsen for mindste kontraktsum næppe virker særlig snærende ses også af, at den typiske kontraktstørrelse for de givne tilsagn for øjeblikket snarere er 100 mill. kr. pr. tilsagn, og den gennemsnitlige policestørrelse er som nævnt 135 mill. kr.

Det kan imidlertid ikke nægtes, at 20 mill. kroners grænsen virker som en barriere af en vis styrke over for de små og mellemstore virksomheder. Samtidig vil en nedsættelse af

grænsen kunne bidrage til en geografisk og virksomhedsmæssig spredning af kreditgarantierne, der også må anses for ønskelig ud fra et generelt eksportforsikrings synspunkt.

### 3.4. Landeafgrænsning

Spørgsmålet om den kreds af lande, hvortil der kan ydes § 7-kreditgarantier, afgøres ud fra flere, indbyrdes ganske væsensforskellige kriterier. Udenrigsministeriet/DANIDA tager stilling til leverancens *udviklingsmæssige* (og eventuelt *politiske*) aspekter, medens industriministeriet/Eksportkreditrådets sekretariat bedømmer det pågældende lands *kreditværdighed*.

Ansøgning om § 7-garanti forelægges udenrigsministeriet (DANIDA) med genpart til industriministeriet. Der kræves oplysninger om importlandet, leverancens art, ordrebøbet og den udenlandske andel heraf, rentebøbet, betalingsbetingelser, kredittid og stats- eller bankgaranti i importlandet eller evt. garanti fra større virksomheder eller udviklingsinstitutioner.

Ved behandling af § 7-garantiansøgninger tager udenrigsministeriet stilling til, om landet, hvortil leverancen går, er et *udviklingsland*, og om leverancen kan *skønnes at være af betydning for landets økonomiske og tekniske udvikling*.

Finder udenrigsministeriet, at disse kriterier er opfyldt, afgives positiv indstilling til industriministeriet, der herefter alene afgør om, og i bekræftende fald på hvilke vilkår, garanti kan gives. Kernen i industriministeriets sagsforberedelse, der er henlagt til Eksportkreditrådets sekretariat, er en vurdering af importlandets kreditværdighed og en undersøgelse af de foreslåede kreditvilkårs overensstemmelse med consensus-reglerne.

Kreditgarantierne blev efter ordningens indførelse i 1962 ydet til alle lande klassificeret som udviklingslande. Kriteriet herfor var og er, at det pågældende land er opført på OECD's DAC-liste over udviklingslande. Et arbejdsudvalg nedsat af Styrelsen for internationalt udviklings samarbejde i 1975 indstillede imidlertid i sin rapport om »Styrelsens fremtidige behandling af sager vedrørende eksportkredit- og investeringsgarantier«, at bistanden differentieres efter udviklingslandenes behov, således at enkelte af de bedst stillede lande på OECDs DAC-liste princip-

elt kunne undtages fra støtte under §§ 7 og 8. Udvalget fandt tillige, at Styrelsen i tvivlstilfælde kunne overveje landevalget.

Rapporten blev behandlet og tiltrådt af Styrelsen i januar 1976.

Udenrigsministeriets administration af § 7-ordningen har ligget fast siden Styrelsens vedtagelse af retningslinierne i 1976, og den administrative praksis har ikke hidtil givet anledning til særlige vanskeligheder, hverken i forhold til virksomhederne eller industriministeriet, og der har ikke været forelagt Styrelsen sager vedrørende tvivlstilfælde angående landevalget.

Udenrigsministeriet har afvist enkelte ansøgninger om § 7-garanti på lande som Trinidad og Tobago, Venezuela og Singapore med henvisning til, at disse lande ikke er omfattet af den kreds af udviklingslande, på hvilke der efter de gældende retningslinier kan udstedes § 7-garanti, fordi de pågældende landes per capita indkomst på ansøgningstidspunktet har været for høje.

Ved behandlingen af ansøgninger om § 7-garanti i udenrigsministeriet anvendes den seneste DAC-liste. Uruguay er det land med den hidtil højeste gennemsnitlige bruttonationalindtægt, hvortil der er ydet § 7-garanti. Dette indebærer en vejledende grænse for modtagerlandenes BNP per capita ved 3.000

Herved udelukkes fra § 7-ordningen de *rigeste olieeksporterende lande*: De forenede arabiske Emirater, Kuwait, Libyen, Qatar og Saudi Arabien samt følgende mellemindkomstlande og *nyligt industrialiserede (NIC) lande*: Gabon, Grækenland, Hong Kong, Irak, Israel, Singapore, Spanien, Trinidad og Tobago samt Venezuela. Iran er et grænsetilfælde, idet landet af Verdensbanken placeres mellem Uruguay, der kan få § 7-garanti og Irak, der ikke kan få, men der opgives ikke længere et bruttonationalprodukt for Iran.

Kredsen af udviklingslande, hvortil der kan eksporteres med § 7-garanti, begrænses foruden af økonomiske årsager også af *politiske grunde*. I enkelte tilfælde har sager af denne art været forelagt udenrigsministeren til afgørelse. Det gælder således sager vedrørende Tyrkiet, Chile og Bolivia.

På den for 1983 gældende DAC-liste findes der omkring 100 lande med et BNP per capita på 3.000 \$ eller derunder. Disse lande vil ud fra et udviklingsmæssigt synspunkt

principielt kunne modtage kreditgarantier efter § 7 i Lov om internationalt udviklings-samarbejde.

Når denne kreds af modtagerlande bedømmes ud fra *eksportkreditkriterier* indskrænkes den på flere leder. Ifølge OECDs consensusarrangement vedrørende offentligt stottede eksportkreditter, jfr. afsnit 3.7. omfatter kategori III, gruppen af »forholdsvist fattige lande«, en noget mere begrænset kreds end den ovenfor nævnte, nemlig kun ca. 75 lande. Ved revisionen af consensusarrangementet i juli 1982 blev flere udviklingslande (f.eks. Brasilien, Mexico, Ecuador, Elfenbenskysten, Nigeria og Malaysia) rykket op i kategori II, »mellemgruppen«. For disse lande er minimumrenten på grund af overflytningen steget med godt 1 procentpoint, og lånenes lobetid er principielt maksimeret til 8 ½ år, selv om der stadig på dispensation kan fås lån med en lobetid på op til 10 år. Dette betyder, at vilkårene for en § 7-kreditgaranti ikke behøver at være ens for alle modtagerlande, men er differentieret efter consensusarrangementets regler. Det ligger i sagens natur, at disse vilkår er ens for alle deltagere i consensusarrangementet, hvorfor danske virksomheder er stillet på samme måde som konkurrenter fra andre industrilande.

En nok så vigtig indskrænkning af landekredsen, der kan modtage § 7-kreditter, fremkommer som resultat af den bedømmelse af landenes *kreditværdighed*, der lobende foretages af Eksportkreditrådets sekretariat på basis af indberetninger fra bl.a. udenrigsministeriet og konsultationer med tilsvarende institutioner i andre industrilande. Ved bedømmelsen af et lands kreditværdighed tages foruden den almindelige inden- og udenrigspolitiske situation følgende forhold i betragtning: inflationsrate, betalingsbalance, valuta-reserver, gældsbyrde (herunder forholdet mellem rente- og afdragsforpligtelser på udlandsgælden og landets eksportindtægter - den såkaldte debt service ratio), transferingspolitik, investeringspolitik og risiko for ekspropriation.

For øjeblikket er det bedømmelsen hos

Eksportkreditrådets sekretariat, at 30-40 udviklingslande ikke kan betegnes som kreditværdige. Herved halveres den kreds af lande, der principielt kan modtage § 7-kreditgarantier, til mindre end et halvt hundrede lande. Industriministeriet anvender i sin administration af § 7-kreditgarantierne *nøjagtigt de samme landekreditværdighedsvurderinger*, som Eksportkreditrådet benytter ved afgørelse af de almindelige eksportkreditsager.

For lande, som principielt set stadig betragtes som kreditværdige, men som samtidig bedømmes som udsatte, forekommer det, at man i betragtning af omfanget af allerede påtagne forpligtelser fra dansk side etablerer et *uformelt kreditloft*. Derved lukkes der i realiteten for en periode for nytilgang af kreditter.

Som afslutning på ovenstående gennemgang af de gældende afgrænsningskriterier for modtagerkredsen af kreditgarantier kan det være illustrativt at se på den faktiske fordeling af de udstedte kreditgarantier for perioden 1980-83 i tabel 3.4.

Oversigten viser, at indtil 1983 er omkring en fjerdedel af kreditgarantierne blevet ydet til de bedst stillede udviklingslande, medens 60-65 pct. er blevet givet til en mellemgruppe bestående af de bedst stillede lavindkomstlande og mellemindkomstlandene. De allerfattigste landes (LLDC-landene) andel er på grund af de globale gældsproblemer reduceret til ca. 4 pct. i løbet af perioden, selv om nedgangen i absolutte tal har været beskedent. Gældsproblemerne er formentlig ligeledes forklaringen på de rigeste udviklingslandes stagnerende andel af kreditgarantierne indtil 1983. Fordoblingen af denne landegrupes andel i 1983 skyldes hovedsagelig de meget store kreditgarantier, der er ydet til Algeriet, jfr. afsnit 3.2.

En del tyder således på, at det fortrinsvis er blandt de bedre stillede udviklingslande, at det i den konkrete administration af kreditgarantiordningen er lykkedes at finde den fornødne mellemproportional mellem udviklingshensynet og kravet om tilstrækkelig kreditværdighed.

Tabel 3.4. Kreditgarantiemes fordeling på grupper af udviklingslande 1980-83

Ultimo	1980		1981		1982		1983	
	Mill. kr.	Pet.	Mill. kr.	Pet.	Mill. kr.	Pet.	Mill. kr.	Pet.
<i>Lavindkomstlande</i>								
(< 600 \$)								
LLDC-lande . . . . .	549,6	17,6	510,2	12,1	458,2	8,2	393,2	3,8
Andre lavindkomstlande ..	908,6	29,1	1.150,5	2,7,3	1.931,8	34,6	1.123,9	10,8
<i>Mellemindkomstlande</i>								
(600-1000\$).								
Andre (1000-3000 \$). . . . .	703,7	22,5	1.239,4	29,5	1.375,2	24,6	5.349,8 <sup>1)</sup>	51,5
I alt . . . . .	3.126,3	100,0	4.210,6	100,0	5.589,1	100,0	10.387,9	100,0

<sup>1)</sup> For 1983 er grænsen mellem de 2 nederste grupper i tabellen ændret fra 1000 \$ til 1100 \$ per capita. Kilde: DANIDAS årsberetning, Div. årgange.

### 3.5. Kreditlinier

Af § 7, stk. 2 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde fremgår, at der ud over enkeltstående garantier, der er knyttet til en bestemt eksportforretning, er mulighed for at aftale særskilte beløbsrammer eller kreditlinier, inden for hvilke der kan ydes garantier.

En kreditlinie er et finansieringsarrangement, hvorved et eller flere danske pengeinstitutter yder et lån til et udenlandsk pengeinstitut på basis af en § 7- eller en almindelig eksportkreditgaranti til finansiering af kontrakter indgået mellem danske eksportører og importører i låntagers land. Eksportøren får hele beløbet udbetalt kontant, og kreditgivingen overtages af det långivende danske pengeinstitut.

Der skelnes mellem generelle kreditlinier og projektkreditlinier. *Generelle kreditlinier* finansierer en løbende eksport fra Danmark til det pågældende land. Der kan finansieres kontrakter uden indbyrdes sammenhæng afsluttet mellem forskellige eksportører og importører. Kredittiden fastsættes i den enkelte kontrakt. *Projektkreditlinier* er typisk knyttet til et større konkret projekt. Projektkreditlinien skal finansiere flere indbyrdes afhængige kontrakter indgået mellem flere eksportører og én importør. Kredittiden er den samme for alle kontrakter.

Under den almindelige eksportkreditordning er kreditlinier kun anvendt i ganske få tilfælde, deriblandt Polen. Under § 7-ordning

er kreditlinier kun blevet benyttet i to tilfælde (Cuba og Brasilien) i begyndelsen af 1970-erne. For øjeblikket findes ingen løbende kreditlinier under § 7-ordningen.

Blandt årsagerne til den ringe anvendelse kan nævnes, at der hos nogle myndigheder i den relevante landekreds, dvs. statshandelslandene og udviklingslandene, synes at være en vis frygt for, at en kreditlinie kan medføre tab af overblikket og dermed styringsmulighederne på import- og valutaområdet. Endvidere er der især hos nogle myndigheder i udviklingslandene en frygt for, at kreditlinier kan begrænse mulighederne for at opnå større lån på fordelagtige vilkår, fra f.eks. IMF og Verdensbanken.

Set fra en dansk synsvinkel ville en udstrakt anvendelse af kreditlinier være betænkelig, fordi man i lande med betydelig usikkerhed med hensyn til den politiske og økonomiske risiko derved ikke ville få mulighed for ved hvert enkelt engagement at tage hensyn til den seneste udvikling.

Det kan desuden anføres, at kreditlinier især er velegnede, hvor der kan forventes et større antal fortrinsvis mindre eksportforretninger med en række fællestræk. Eksportforretninger mellem danske eksportører og importører i udviklingslande har imidlertid kun undtagelsesvis sådanne fælles træk, hvortil kommer, at der er tale om relativt få, men ofte meget store kontrakter som bedst behandles individuelt.

### 3.6. Præmier og indfrielse

§ 7-kreditgarantier var præmiefri i perioden 1962-1977. Siden 1978 er der blevet opkrævet en præmie for §7-kreditgarantier svarende til den almindelige eksportkreditpræmie for kreditter med 7 års løbetid og derover. Præmien for disse lange kreditter var indtil 1983 fastsat som halvdelen af præmien for kreditter med mindre end 7 års løbetid. Siden 1983 har der været ens præmiesatser for lange og korte kreditter. Denne præmie er i begyndelsen af 1984 af størrelsesordenen 0,6-1,3 pct. p.a. af det til enhver tid værende restbeløb (gennemsnit for hele kredittens løbetid).

Det danske præmieniveau svarer til de præmier, som de vigtigste udenlandske konkurrenter må betale. Det er ikke muligt at foretage en ensartet international sammenligning, fordi præmietarifferne fastsættes af de enkelte landes nationale myndigheder uden regulering via consensusarrangementet eller andre internationale aftaler. Et hovedsynspunkt bag de fleste landes præmiefastsættelse synes at være at få indtægter og tab til at balancere på længere sigt. Ligesom Danmark har de fleste vesteuropæiske lande således måttet gennemføre klækkelige præmieforhøjelser på grund af store indfrielse i de senere år.

Indtil 1977 hvilede kreditgarantiordningen stort set i sig selv (når bortses fra administra-

tionsomkostninger) på trods af, at ordningen dengang var gratis for virksomhederne. Der var ganske vist nogle indfrielse, men de fleste af pengene kom igen i form af forsinkede afdrag i de følgende år. Samtidig må det erindres, at aktivitetsniveauet dengang kun var ca. 5 pct. af det nuværende.

I de senere år har der været en årlig præmieindtægt på 5-7 mill. kr., jfr. tabel 3.5. Dog blev præmieindtægten i 1983 godt 16 mill. kr. hovedsagelig som følge af en fordobling af præmiesatserne. Men indfrielse **har** været langt større. Den kumulerede indfrielse saldo for perioden 1978-1983 er nået op på ca. 271 mill. kr. Fraregnes præmieindtægterne, er statens samlede nettoudlæg på ordningen nået op på ca. 230 mill. kr. Ingen af disse indfrielse er endnu afskrevet som uerholdelige, dvs. som tab. Men når udviklingslandenes gældssituation tages i betragtning, er det næppe realistisk at regne med større afdrag lige med det samme. Med til billedet hører, at nye indfrielse af en årlig størrelsesorden på 50-150 mill. kr. truer i de kommende år. Den vigtigste forklaring på de forholdsvis lave præmieindtægter er, at hovedparten af kreditgarantipolicerne endnu er enten gratis eller betales med halv præmie. Da præmievilkårene på tegningstidspunktet gælder indtil kredittens udløb, vil præmieforhøjelsen fra 1983 først slå fuldt igennem i slutningen af 1980-erne (en øjeblikkelig opregulering ville give årlige præmieindtægter på op mod 100 mill. kr. - ved en gennemsnits-

Tabel 3.5. Indfrielse og indtægter for § 7-kreditgarantier

Bevægelser (i 1.000 kr.)	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Indfrielse i de enkelte finansår . . . . .	7.118,5	29.115,4	21.651,3	38.011,4	61.486,0	129.957,4
Afdrag i de enkelte finansår . . . . .	0,0	6.373,6	203,2	0,0	0,0	9.114,5
Saldo ultimo . . . . .	7.118,5	29.860,4	51.303,4	89.324,8	150.800,8	271.643,7
Præmieindtægter (i 1.000 kr.)	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	998,3	4.065,1	6.007,7	7.108,9	6.605,9	16.568,3

Kilde: Eksportkreditrådet, Årsberetning 1983.

præmie på knap I pct. af en portefølje på 10 mia kr.).

Eksportkreditrådets sekretariat er af den opfattelse, at § 7-kreditgarantiordningen administreres med en rimelig risikovillighed sammenlignet med andre lande. De senere års indfrielse synes at underbygge dette synspunkt. Dog lægger man heller ikke skjul på, at man undertiden taler virksomhederne fra projekter, der bedømmes som meget risikable. Disse konsultationer mellem virksomhederne og administrationen af kreditgarantiordningen foregår uformelt og ofte pr. telefon, hvorfor det næppe har megen mening at opføre afslagsprocenten i forhold til indkomne ansøgninger.

Ved bedømmelsen af risikovilligheden må det samtidig holdes i erindring, at med de senere års kraftige ekspansion under § 7-ordningen, har der formentlig været en tendens til, at »dårlige kontrakter« i henseende til kreditværdighed koncentrerer sig under § 7-ordningen, netop fordi denne ordning kun omfatter de generelt set lidt kreditværdige udviklingslande. Herved rettes driftsregnskabet for den almindelige eksportkreditordning op. Derimod er der næppe grundlag for at antage, at der ved administrationen af § 7-kreditgarantiordningen i særlig grad har været taget politisk hensyn til f.eks. den hjemlige beskæftigelsessituation. Beslutning om § 7-policer, der senere skulle vise sig at blive nødlidende, er i de allerfleste tilfælde truffet på tidspunkter, hvor også Eksportkreditrådet ydede eksportkreditter til de pågældende lande (f.eks. Chile, Egypten, Ghana, Sudan, Tanzania og Algeriet).

Det bør understreges, at ovennævnte regnskabsmæssige gennemgang kun omhandler kreditgarantiordningens *forsikringsmæssige* aspekter. Værdien af det *rentesubsidium*, der fremkommer som følge af forskellen mellem consensusrenten og den internationale markedsrente, er betydeligt større end indfrielse på nødlidende kreditter. Subsidiet udredes i sidste instans af staten. Nationalbanken har i 1981, 1982 og 1983 haft årlige udgifter på henholdsvis 123, 164 og 261 mill. kr. til inddækning af rentesubsidier og realiserede valutakurstab på de lån, som Dansk Eksportfinansieringsfond har ydet i forbindelse med samtlige garanterede eksportordrer (på denne konto i Nationalbankens regnskab er tillige posteret udgifterne til den såkaldte

»matchingfond«, der med en engangsbevilgning på 50 mill. kr. blev indført - og brugt - i 1982. En meget væsentlig del af subsidieudgifterne skyldes § 7-kreditter, fordi rentespændet mellem consensusrenten og markedsrenten på dette område er forholdsvis større. De seneste års internationale rentefald har ført til en reduktion af rentesubsidieudgifterne, men dette fald er blevet mere end opvejet af voksende kurstab som følge af dollarstigningen, således at de samlede subsidieudgifter har været stærkt stigende.

### 3.7. Den internationale regulering af eksportkreditområdet og andre landes eksportkreditordninger

Danmark deltager i et omfattende internationalt samarbejde på eksportkreditområdet. Dette samarbejde sætter en række *begrænsninger for de ændringer i kreditgarantiordningen*, som det er muligt at gennemføre, hvis Danmark fortsat ønsker at deltage i det internationale samarbejde.

Det internationale samarbejde foregår i forskellige fora og sigter dels på en generel erfaringsudveksling om f.eks. landerisici og moratorieordninger, dels på at begrænse og regulere den internationale konkurrence på kreditvilkår. Den vigtigste internationale aftale i relation til den danske kreditgarantiordning er det såkaldte »Arrangement vedrørende retningslinier for offentligt støttede eksportkreditter«, i daglig tale consensusaftalen. Aftalen, der trådte i kraft i 1978, har samtlige OECD-lande, bortset fra Island og Tyrkiet, som deltagere. Dens sigte er at fastlægge retningslinier til begrænsning af den statslige støtte til eksportkreditgivning.

Consensusaftalen betegner et historisk resultat i den forstand, at det - bortset fra OECDs skibskreditaftale - er første gang, der er opnået international enighed på regeringplan om regulering af eksportkreditområdet.

Aftalen bygger på deltagerlandenes fælles erkendelse af, at en fuldstændig ureguleret konkurrencesituation på eksportkreditområdet vil være overordentlig bekostelig for de involverede statskasser. Aftalen har, som titlen antyder, form af en række retningslinier og indeholder ikke egentlige sanktionsmuligheder over for eventuelle overtrædere. Ud over de materielle regler er dens væsentligste

indhold snarere et sæt af informations- og konsultationsprocedurer. I kraft af disse sættes parterne i stand til at overskue hinandens transaktioner, så de får en reel mulighed for at holde hinanden i skak inden for de rammer, som retningslinierne fastlægger. Aftalens disciplin består derfor i, at det kan være politisk uheldigt for den enkelte deltager at blive fremdraget via informationsproceduren som ledende, når det gælder om at tilbyde mere favorable vilkår end retningsliniernes standardvilkår. Hertil kommer, at den afvigende deltager må vurdere de positive effekter på eksporten af sin aggressive praksis i forhold til risikoen for at fremprovokere en opblussen af kreditkonkurrencen til ulempe for blandt andet deltageren selv.

Aftalen omfatter alle eksportkreditter med en løbetid på 2 år eller mere. I 1982 forpligtede medlemmerne af consensusaftalen sig til at undlade at yde kreditter med et gaveelement (se ordliste) på mindre end 20 pct. Hvis gaveelementet ligger i intervallet 20-25 pct., skal aftalepartnerne notificeres mindst 10 dage for kreditten tilbydes, således at de får en reel mulighed for at matche. Kreditter med et gaveelement på mere end 25 pct. omfattes dog i praksis ikke af aftalen, fordi der blot kræves samtidig notifikation. Aftalen gælder med enkelte undtagelser alle de værearter og tjenesteydelser, for hvilke der normalt kan opnås 2 års kredit eller mere i international handel.

Undtagelserne fra consensus-reglerne vedrører krigsmateriel, landbrugsprodukter, fly, kernekraftværker og skibe. For skibe findes der dog en særlig overenskomst inden for rammerne af OECD med mere lempelige vilkår end under consensus-aftalen. Der er desuden adgang til at afvige fra hovedreglerne ved eksport af konventionelle kraftværker og satellitter. Efter consensus-aftalen er der intet til hinder for at yde § 7-kreditgarantier (og andre eksportkreditter) til eksportkontrakter, der *udelukkende omfatter tjenesteydelser*, når blot aftalens almindelige rammebetingelser overholdes.

Den *kontante udbetaling* skal i følge consensus-aftalen være mindst 15 pct. af eksportkontraktens værdi. Samtidig er det bestemt, at summen af lokale omkostninger, der kan omfattes af en statsstøttet eksportkredit, ikke må overstige kontantraten. Det vil således være i klar modstrid med consen-

sus-aftalen at hæve grænsen for finansiering af lokale udgifter fra de nuværende 15 pct. til f.eks. 30 pct. uden samtidig at forhøje den kontante udbetaling tilsvarende.

Consensus-aftalen bestemmer, at *kredittiden* for forholdsvis rige (industri-)lande (gruppe I) og for mellemgruppen (gruppe II) ikke må overstige 8 Vi år. For de forholdsvis fattige (udviklings-)lande (gruppe III) kan kredittiden strækkes op til 10 år. Dog kan disse grænser overskrides i matching-situationer. Gruppe III består af ca. 75 lande, der kan modtage »bløde« IDA-lån (hvor overgrænsen for øjeblikket er ca. 800 \$ per capita) eller som af Verdensbanken er blevet betegnet som lavindkomstlande. Dog kan lande som f.eks. Brasilien, Mexico, Ecuador, Elfenbenskysten, Nigeria og Malaysia, der ved en aftalerevision i 1982 blev flyttet til gruppe II, stadig på dispensation få kreditter med en løbetid på op til 10 år.

Consensus-aftalen blev efter vanskelige forhandlinger forlænget for 3 år i oktober 1983. Herefter er de gældende *minimumrentesatser* i begyndelsen af 1984 for gruppe II- og III-lande henholdsvis 10,35-10,70 pct. og 9,50 pct. p.a. Der foretages automatiske halvårslige rentjusteringer på basis af udviklingen i SDR-renten beregnet som et vejet gennemsnit af nærmere definerede rentesatser på US-dollar, sterling, franske franc, DM og Yen. Det er tilladeligt at gå under consensus-renten, når der finansieres ved hjælp af *lavrentevalutaer* fra lande med en konstaterbar lavere markedsrente.

I den *konsultationspraksis*, der har udviklet sig inden for rammerne af consensus-aftalen og i EF, er der etableret en sammenhæng mellem eksportkreditens løbetid og den *mindst tilladelige kontraktsum*. Skematisk udtrykt er sammenhængen som følger: til en kredittid på 7 år og derover svarer en kontraktsum på mindst 2 mill. SDR (Special Drawing Right, p.t. er 1 SDR ca. 10 kr.), til en kredittid på 6 år svarer en mindstekontraktsum på 1 mill. SDR, og for kredittider på 5 år findes der ingen veldefineret undergrænse for kontraktsummen.

Consensus-landenes praksis varierer en del på dette område. For 5 års kreditter anvender UK en undergrænse på 1 mill. £ (ca. 14 mill. kr.), Norge 7 mill. n.kr. (ca. 9 mill. kr.) og Holland 0,5 mill. Gylden (ca. 1,6 mill. kr.). Danmark anvender for de 7-10-årige §



7-kreditgarantier som nævnt en grænse for mindste kontraktsum på 20 mill. kr. og for almindelige 5-årige eksportkreditter praktiseres en undergrænse på 12 mill. kr.

Kredittiden på mindst 7 år for § 7-kreditter blev i sin tid *fastsat administrativt* for at markere et tydeligt skel til de almindelige eksportkreditter, der i 1960-erne højst kunne have en løbetid på 5 år (mod nu op til 10 år). Der er derfor i consensus-reglerne intet til hinder for at sænke kravet om mindstekontraktsum til 10 mill. kr., hvis kredittens løbetid samtidig nedsættes til 6 år. Ved 5-årige kreditter vil kontraktsummen kunne nedsættes yderligere (til ca. 12 mill. kr. efter gældende dansk praksis).

Den ret brede opslutning blandt de vestlige industrilande bag OECDs consensus-aftale betyder, at der trods konkurrencemodsetninger tilbydes *nogenlunde ensartede eksportkreditvilkår* på de områder, som er reguleret af aftalen. Det tjener derfor næppe noget formål at foretage en detaljeret gennemgang af andre landes eksportkreditordninger. Derimod skal i det følgende gennemgås *udvalgte aspekter af andre landes ordninger*, som er særlig relevante for de problemstillinger, som udvalget arbejder med. Datagrundlaget for denne gennemgang er dels OECD-publikationen *The Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries*, Paris 1982, dels indberetninger fra ambassaderne i 13 OECD-lande samt samtaler med embedsmænd i nogle få udvalgte lande.

Med hensyn til eksportkreditfinansieringens *administrative organisation* er det karakteristisk, at kun Norge og Danmark har *særordninger* for den eksportkredit, der ydes til udviklingslande. De øvrige industrilande benytter sig af et *enstrengt* eksportkreditsystem. Det betyder, at afgørelser vedrørende eksportkredit til udviklingslande træffes af det sædvanlige eksportkreditorgan, der i de fleste lande er et råd med en sammensætning og beslutningskompetence svarende til det danske Eksportkreditråd. I Norge træffes afgørelser vedrørende særordningen af det sædvanlige eksportkreditorgan, GIEKs styre, der i sager vedrørende udviklingslandene suppleres med bistandsorganisationen NORADs chef. Generelt set er der imidlertid ikke noget, der tyder på, at kreditvilkårene til udviklingslandene påvirkes i væsentlig grad

af eksportkreditsystemets administrative struktur.

Med henblik på at vurdere andre landes *garantiprocenter, selvriskokrav* og adgang til at *bortforsikre selvriskoen* gives der nedenfor en sammenlignende oversigt over disse forhold.

*Norge.* Kommercielle og politiske risici dækkes inden for henholdsvis 85 og 90/95 pct. af kontraktbeløbet. Hvis eksportørens bank står som garantitager, kan der ved kredittider på mere end 2 år mod en ekstra præmie udstedes en 100 pct. ubetinget garanti, såfremt det effektivt kan bevises, at køberen har accepteret leverancen uden reklamationer. Der opretholdes imidlertid normalt regresadgang mod eksportøren for en mindre del af tabsrisikoen.

*Sverige.* Der ydes 85 og 90 pct. dækning mod henholdsvis kommercielle og politiske risici. Såfremt kreditten ydes til modtagerlandets regering eller en førsteklasses bank, kan dækningen forøges til 100 pct. efter købernes endelige accept af leverancen.

*Finland.* Ved køberkreditter og ved garantier ydet til eksportørens bank er det muligt at opnå 100 pct. dækning mod kommercielle og politiske risici.

*Holland.* Kreditgarantier giver normalt 80-90 pct. dækning mod kombinerede kommercielle og politiske risici. Eksportøren kan overføre 5 pct. af selvriskoen til trediepart (f.eks. et privat forsikringselskab), forudsat hans egen selvrisiko forbliver mindst 5 pct. I forbindelse med køberkreditter kan dog også den sidste del af selvriskoen overdrages til den långivende bank.

*Belgien.* Der ydes 90 og 95 pct. dækning mod henholdsvis kommercielle og politiske risici. Hvis en bank i modtagerlandet er låntager eller garanti kan garantien mod den kommercielle risiko forøges med 5 procentpoints. Der findes en vis adgang til at syndikere en del af selvriskoen til trediepart.

*Schweiz.* Den statslige eksportkreditinstitution yder mod en forholdsvis høj præmie (0,8-1,5 pct.) 100 pct. dækning mod politiske risici, men befatter sig principielt ikke med dækningen mod kommercielle risici. Virksomhederne henvises på dette område til det private forsikringsmarked.

*Østrig.* Den generelle kreditgarantiordning tilbyder op til 100 pct. dækning mod kommercielle og politiske risici.

UK. Sædvanligvis ydes der 90-95 pct. dækning mod politiske og kommercielle risici. Ved sælgerkreditter med løbetider på mindst 3 år kan garantiprocenten forhøjes til 100 »after one trouble-free year from completion of the exporters responsibilities«. På tilsvarende måde kan der i forbindelse med lange koberkreditter ydes 100 pct. dækning, men med regresadgang over for eksportøren i tilfælde af tab som følge af dennes manglende kontraktopfyldelse.

*Forbundsrepublikken Tyskland.* Efter den normale kreditgarantiordning ydes der 85 og 90 pct. dækning mod henholdsvis kommercielle og politiske risici. Hvis den långivende bank selv påtager sig 5 pct. af risikoen, kan garantiprocenten på begge områder forhøjes til 95. En 100 pct. dækning er efter de gældende tyske regler udelukket.

*Frankrig.* Kreditgarantiernes dækningsprocenter er 85 og 90 på henholdsvis det kommercielle og politiske område. I forbindelse med koberkreditter kan garantiprocenten hæves til 95 for begge risikotyper.

*USA.* En stor del af den amerikanske eksportkreditordning er lagt ud til forretningsbanker og private forsikringselskaber under Eximbankens opsyn. Som følge heraf findes en mangfoldighed af garantityper. Et standardvilkår er imidlertid 90 pct. dækning mod kommercielle risici. Når Eximbank stiller kaution til eksportørens långivende bank, kan garantiprocenten (i relation til banken) under visse betingelser ved midten af kreditens løbetid forhøjes til 100 pct. Eksportøren beholder under alle omstændigheder en selvrisiko på 10 pct.

*Canada.* Den sædvanlige garantiprocent er 90 mod både kommercielle og politiske risici.

*Japan.* Garantiprocenten mod både kommercielle og politiske risici er 95.

*Sammenfattende* kan spørgsmålet om garantiprocenter og selvrisiko siges at dreje sig om, hvordan tabsrisikoen i forbindelse med eksportforretninger skal fordeles mellem den statslige eksportkreditinstitution, eksportøren og evt. dennes bankforbindelse og private forsikringselskaber.

Kun de færreste betydningsfulde eksportørlande yder en ubetinget 100 pct. dækning mod kommercielle og politiske risici. Danmarks *toneangivende konkurrenter* på eksportmarkederne yder *højst 95 pct. dækning.* Dog *forhøjes garantiprocenten i en del lande*

*til 100 pct. efter et vist tidsrum.* Disse lande synes imidlertid ikke at gøre garantiprocenten afhængig af, om debitor i det pågældende udviklingsland er en central-/førsteklasses bank eller en privat virksomhed/offentlig institution (efter den danske § 7-kreditgarantiordning gives der i disse tilfælde henholdsvis 95 og 90 pct. dækning).

Enkelte udenlandske ordninger giver desuden eksportøren adgang til at slippe af med den resterende selvrisiko, når der er hengået en vis periode efter den fuldstændige opfyldelse af kontrakten. Selvrisikoen kan enten overtages af den statslige eksportkreditinstitution eller af eksportørens bankforbindelse (evt. i forening med et privat forsikringselskab).

### 3.8. Udvalgets konklusioner

Eksportkreditter garanteret efter § 7 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde udgør kvantitativt set den vigtigste form for private kapitaloverførsler fra Danmark til udviklingslandene. § 7-kreditgarantierne, der blev indført i 1963, er siden 1970 steget med 28 pct. om året. Det er en langt hurtigere stigning end både de almindelige eksportkreditter og andre former for overførsler til udviklingslandene.

Om udvalgets anbefalinger vedrørende omlægning af kreditgarantiordningens lovgrundlag og administration henvises til kapitel 8. Uanset ordningens administrative placering er det *udvalgets opfattelse*, at kreditgarantigivning til udviklingslandene bør videreføres og i det væsentlige *administreres efter de samme principper som hidtil.* Dette gælder både de kreditværdighedskriterier, der lægges til grund, og den måde, hvorpå udviklingsmæssige hensyn inddrages ved sagernes afgørelse.

Staten har i de senere år måttet indfri ganske betragtelige millionbeløb og denne situation vil næppe ændres før i slutningen af 1980-erne, hvor udviklingslandenes gældskrise forhåbentlig begynder at lette. Såfremt § 7-kreditgarantiordningen ligesom den almindelige eksportkreditordning på langt sigt skal kunne hvile i sig selv, ser udvalget *intet grundlag for at lempe den nuværende præmiepolitik.*

Det vil fortsat være i Danmarks interesse at slutte op omkring OECD's consensus-afta-

le og andet internationalt samarbejde med det sigte at mindske risikoen for en uhammet kreditkonkurrence mellem industrilanden statskasser. Ud fra denne betragtning kan udvalget *ikke anbefale*, at Danmark *anspører et kreditkapløb*, f.eks. ved at forhåndsorientere eksporterhvervene om varegrupper og landekategorier, hvor der vil kunne påregnes overskridelse af consensus-vilkårene som følge af enkeltstående eksempler herpå fra andre landes eksportkreditinstitutioner.

Udvalget kan heller *ikke støtte tanken om at lade betalingssvigt i forbindelse med leverancer med § 7-kreditgaranti til udviklingslandene finansiere efterfølgende over bistandsbevillingen*. For det første vil man næppe kunne sikre, at bistandspenge anvendt på denne måde lever op til de krav om udviklingsmæssig lødighed, der kræves efter de retningslinier, der er fastlagt af OECDs udviklingskomité, DAC, og som er forudsætningen for, at overførsler overhovedet kan henregnes under statslig udviklingsbistand. For det andet ville et sådant system med kaution i bistandsbevillingen befyde, at Danmark ved moratorieforhandlinger i f.eks. Paris-klubben ville sætte sig uden for den kreditorsolidaritet, som er et af formålene med dette samarbejde. Det uformelle Paris-klubsamarbejde er ganske vist ingen hindring herfor, men resultatet af en dansk eftergivelse af kommercielle kreditter med bistandsmidler kan let blive, at de øvrige industrilande i Paris-klubben får flere af deres penge hjem, end det ellers ville være blevet tilfældet.

På baggrund af ovenstående generelle vurdering anbefaler udvalget, at *kreditgarantiordningen justeres* på følgende punkter:

3.8.1. Der bør udvises større fleksibilitet ved ordningens administration, således at der også kan ydes kreditgarantier ved leverance af *rene tjenesteydelser*, såsom projektering, rådgivning, know-how og management. Dansk erhvervsliv må anses for konkurrence-dygtigt på disse områder, som ydermere er interessante i valutarisk og beskæftigelsesmæssig henseende, fordi importindholdet er lavt. Ved udmåling af kredittiden bør der tages hensyn til kontraktens tidsprofil og til eventuelle efterfølgende leverancer af udstyr fra Danmark.

3.8.2. For at lette vilkårene for små og mellemstore virksomheders leverancer til udviklingslandene bør § 7-kreditgarantiordningens hidtidige krav om en *mindstekontraktsum (ordrebeløb plus renter) på ca. 20 mill. kr. nedsættes til ca. 10 mill. kr.* For at leve op til de internationale regler nedsættes den maksimale kredittid for kontrakter af størrelsesordenen 10-20 mill. kr. samtidig fra 7 til 5-6 år. Væsentlig mindre kontrakter henvises til den almindelige eksportkreditordning. § 7-kreditgarantiordningen bør i det hele taget administreres med en sådan *fleksibilitet*, at udviklingslandene ikke tilskyndes til at tage længere kreditter end nødvendigt (hvilket er forekommet under den nuværende ordning).

3.8.3., Kravet om tilbagebetalingsgaranti fra centralbanken, finansministeriet, tilsvarende offentlig myndighed eller en udviklingsbank i modtagerlandet bør opretholdes for at sikre en vis prioritering af leverancerne i forhold til modtagerlandets udviklingsplaner. Men samtidig foreslås det, at *garanti-procenten for § 7-kreditgarantier fastsættes til 95*, uafhængigt af det involverede land, og uanset om der er tale om førsteklases banker eller offentlige myndigheder som låntagere. Derved vil den danske ordning blive bragt på niveau med de toneangivende udenlandske ordninger. Der bør ved akcept af låntagere og kautionister fra udviklingslandene udvises fornøden fleksibilitet, idet finansiel praksis og administrativ opbygning i disse lande varierer meget.

3.8.4. En selvrisko på 5 pct. kan for virksomheder, som oplever en stærkt stigende eksport, eller som opnår meget store eksportordrer, bevirke drastiske indskrænkninger i kreditværdigheden, på grund af de opsamlede tabsrisici. Visse virksomheders eksistens er stærkt truet i tilfælde af aktivering af sådanne selvrisici. Der bør derfor gives adgang til, at eksportøren 2 år efter køberens endelige akcept af leverancen kan *overdrage selvrisikoen til trediepart*, f.eks. banker og forsikringsselskaber. Gamle (evt. præmiefri) kreditgarantipolicetagere bør tilbydes denne adgang til at afdække selvrisikoen mod betaling af gældende præmie for policen fra tidspunktet for risikooverdragelsen.

3.8.5. En del danske eksportvirksomheder har i de senere år oparbejdet et godt marked for investeringsgoder i udviklingslande, der er blevet så belastede af gældsproblemer, at der ikke kan opnås kreditgaranti efter de gældende retningslinier. Der bør gives disse

virksomheder mulighed for at *bevare et fodfæste* også i disse lande ved, at de bevilges kreditgarantier mod efter konkret skøn at påtage sig en *noget større selvrisiko* og betale en *betydeligt højere præmie*, end de nugældende retningslinier åbner mulighed for.

## Blandede kreditter

I slutningen af 1970-erne opnåede et nyt begreb, blandede kreditter, en videre udbredelse i grænseområdet mellem udviklingsbistand og eksportkreditfinansiering. Gennem blandede kreditter kombineres i mange forskellige variationer eksportkreditter på tilnærmede markedsvilkår med koncessionelle overførsler i form af gavebistand eller billige statslån. De fleste industrilande har benyttet blandede kreditter siden slutningen af 1970-erne, men Frankrig og Schweiz indførte denne kreditform allerede omkring 1960.

Årsagen til den øgede udbredelse af de blandede kreditter må tilskrives trykket fra den verdensøkonomiske krise. De blandede kreditter kunne i denne situation forsvares som et instrument til - med bistandsmidler som løftestang - at mobilisere flere kapitaloverførsler til udviklingslandene. Men den vigtigste politiske motivering for industrilandene til at indføre blandede kreditter har uden tvivl været handelspolitiske egeninteresser. Ved at blande eksportkreditter op med bistandsmidler håber man at opnå et konkurrencemæssigt forspring, der kan resultere i positive betalingsbalance- og beskæftigelses-effekter i giverlandene. Problemet er imidlertid, at næsten alle industrilande deltager i denne kreditkonkurrence. Der opstår dermed alvorlig risiko for både bistandspolitiske og handelspolitiske forvridninger, samtidig med at de tilstræbte positive interne økonomiske virkninger i industrilandene fordufter. Dette er baggrunden for et øget samarbejde i de seneste år omkring en international regulering af de blandede kreditter.

### 4.1. Hvad er en blandet kredit?

Begrebet blandede kreditter forekommer internationalt set i mange variationer og under mange forskellige betegnelser.

I den første hovedgruppe af blandede kreditter fremtræder lånets koncessionelle del og

den markedsfinansierede del som to forskellige og identificerbare komponenter. For sådanne blandede kreditter benyttes betegnelser som »credit mixte«, »mixed financing«, »joint financing«, »parallel financing«. I Verdensbankens regie benyttes betegnelsen »co-financing« om en kombination af lån fra multilaterale udviklingsinstitutioner og private banklån og eksportkreditter, jfr. afsnit 4.6. Den blandede kredits koncessionelle del kan eksempelvis bestå af ren bilateral gavebistand eller af et 30 - 50-årigt, lavt forrentet statslån (evt. også med en længerevarende afdragsfri periode). Den markedsfinansierede del af lånet består som regel af en almindelig eksportkredit, der er garanteret af en offentlig eksportkreditinstitution. Som påvist i afsnit 3.6 er der heller ikke for denne lånedel tale om en ægte markedsrente, idet renten og andre lånebetingelser gennem statssubsidier er bragt ned til consensusaftalens minimumsvilkår. Ved de internationale organisationers overvågning af blandede kreditter sættes værdien af eksportkrediternes subsidieelement imidlertid til nul.

De to hovedkomponenter i en blandet kredit kan bindes sammen på utallige måder. Sommetider benyttes to formelt selvstændige låneaftaler, der knyttes til samme projekt (»parallel finansiering«). Sådanne separate låneaftaler kan være knyttet sammen med en såkaldt cross default-klausul, hvilket vil sige, at betalingssvigt på den ene låneaftale skal betragtes som betalingssvigt på det samlede lån. Sådanne klausuler kan få væsentlig betydning for kreditorernes stilling i en moratoriumsituation. Et andet typeeksempel på en sammenbinding mellem en eksportkredit og et statslån er, at statslånets ofte ret lange afdragsfri periode benyttes til at afdrage eksportkrediten, hvor løbetiden højst kan være 10 år, hvorefter statslånet afdrages over f.eks. de næste 20 - 40 år. Et tredje eksempel kan være, at den minimale kontante udbetaling

på 15 pct. på en eksportkredit, finansieres med bilateral gavebistand fra leverandørlandet.

Den *anden hovedgruppe* af lån, som falder ind under begrebet blandet kredit, ser overfladisk betragtet ikke ud til at være blandet af forskellige komponenter. Der er tale om en enkelt integreret transaktion med ensartede vilkår for hele lånebeløbet. De svenske U-kreditter er et godt eksempel på sådanne bløde lån, idet man bruger hele gaveelementet til at nedbringe renten til 0 - 4,5 pct. på almindelige 5 - 7-årige eksportkreditter, men vel at mærke på hele kreditbeløbet.

Uanset de præsentationsmæssige forskelle på de forskellige typer af blandede kreditter er det, som interesserer både låntageren og konkurrenterne på eksportmarkedet, *værdien af den samlede kredits gaveelement* (se ordliste). Den kritiske grænse er i denne forbindelse et gaveelement på mindst 25 pct. (jfr. afsnit 4.5), idet der dermed åbnes mulighed for at medregne kredittens gaveelement i den statslige udviklingsbistand (ODA - se ordliste) efter OECDs regler, ligesom kreditter med et så stort gaveelement i praksis ikke er omfattet af OECDs consensusaftale, jfr. afsnit 3.7.

Det *definitions-mæssige fællestræk* ved alle former for blandede kreditter er, at 1) modtagelse af kredittens koncessionelle del (gaveelementet) formelt eller i praksis er kædet sammen med accept af en anden kreditdel på markedslignende vilkår, og 2) den blandede kredit er helt eller delvis bundet til anvendelse på leverancer fra giverlandet.

#### 4.2. Lovhjemmel til blandede kreditter i dansk udviklingsbistand 1971-76

Blandede kreditter optrådte første gang i den danske bistandspolitiske debat og i lovgivning fra omkring 1970. Dog benyttede man ikke den gang betegnelsen blandet kredit, selv om begrebsindholdet var det samme.

Baggrunden var, at der i Betænkning nr. 565 om Danmarks samarbejde med udviklingslandene fra 1970 i forbindelse med gennemgang af § 7-kreditgarantierne var stillet forslag (side 108) om, at der af bistandsmidler stilledes et beløb til rådighed til ydelse af lån fra den danske regering til importører, institutioner eller finansinstitutter i udviklingslandene. Disse lån skulle ydes på særligt

gunstige rente- og afdragsvilkår og anvendes til importørernes betaling af kontrantraten i forbindelse med leverancer finansieret med § 7-kreditgarantier. Som hovedbegrundelse for forslaget henviste udvalgets flertal til, »at det nuværende høje renteniveau såvel herhjemme som i udlandet er en afgørende faktor, der kan bidrage til at øge udviklingslandenes gældsbyrder«. Renteniveauet lå den gang på omkring 9 pct. p.a.

Da VKR-regeringen på grundlag af udvalgsbetænkningen i 1971 fremsatte forslag til Lov om internationalt udviklingssamarbejde, foreslog man et sålydende stk. 3 indsat i den gældende paragraf om § 7-kreditgarantier:

»Stk. 3. Inden for en beløbsramme på 100 mill. kr. kan ministeren for internationalt udviklingssamarbejde som supplement til de i stk. 1 nævnte private kreditter yde lån til importører og institutioner i udviklingslandene.«

Bestemmelserne skulle ifølge lovforslagets bemærkninger bruges på følgende måde:

»Forudsætningerne for ydelse af sådanne lån vil være, at mulighederne for at opnå kredit på rent kommercielle vilkår er udtømte, at lån alene ydes som supplement til private kreditter, for hvilke der er ydet garanti i henhold til § 7, stk. 1, at de indgår som led i finansieringen af højt prioriterede projekter i det pågældende lands udviklingsplaner, at landets myndigheder - eventuelt centralbanken - garanterer lånenes tilbagebetaling, og at det drejer sig om leverancer af en betydelig størrelsesorden.

Ordningen tænkes især at tage sigte på de mere avancerede og konsoliderede udviklingslande, som ofte vil være afskåret fra bilateral finansiel bistand fra Danmark, fordi de har et indkomstniveau på mere end 300 \$ pr. indbygger pr. år. Der bør i øvrigt ved administrationen af ordningen drages omsorg for, at lånene ikke bidrager til overdreven gældsstiftelse i låntagerlandet.«

Loven blev vedtaget enstemmigt (bortset fra 3 afståelser). Dog ønskede Socialdemokratiet og SF principielt kompetencen vedrørende § 7-kreditgarantierne overflyttet til handelsministeren for at skabe en klar skille-

linie mellem handelspolitik og biståndspolitik.

Da den socialdemokratiske regering i 1976 gennemførte en rutinemæssig revision af Lov om internationalt udviklings samarbejde, gled § 7, stk. 3 ud af loven lige så ubemærket, som bestemmelsen var kommet ind. I lovforslagets bemærkninger var ønsket om at slette bestemmelsen begrundet således:

»Den i § 7, stk. 3, hjemlede *låneordning*, som var tænkt finansieret af statslånsbevillingerne, *er aldrig blevet benyttet*, hvilket fortrinsvis skyldes, at ordningen ikke har været tillagt samme prioritet som statslånene. Bistandsværdien af den omhandlede låneordning vurderes i øvrigt så lavt, at ydelser under ordningen ikke ville kunne medregnes i de internationale opgørelser over bistandens omfang i forbindelse med f.eks. opfyldelsen af 0,7 pct. målsætningen for industrilandenets statslige bistandsandel af bruttonationalproduktet«.

Den manglende interesse for blandede kreditter indtil midten af 1970-erne kan formentlig tilskrives den omstændighed, at udviklingslandene endnu ikke oplevede gældsbyrden som for alvor tyngende, fordi realrenten på dette tidspunkt var negativ, jfr. afsnit 2.5. En anden faktor af betydning var, at Danmarks beskæftigelses- og betalingsbalancekrise endnu ikke var blevet så alvorlig, som den senere skulle blive.

#### 4.3. Den gældende danske ordning vedrørende blandede kreditter

I forbindelse med indgåelse af Augustforliget i 1977 mellem de fire gamle partier blev der på ny åbnet mulighed for på det eksisterende lovgrundlag at lade § 7-kreditgarantier indgå i kombination med danske statslån til udviklingslandene i form af blandede kreditter. I praksis indebærer dette, at mindst den kontante udbetaling på en leverance, der ifølge OECD-reglerne ikke må være mindre end 15 pct., kan finansieres ved hjælp af statslånsmidler, medens det resterende kreditbeløb dækkes af en § 7-kreditgaranti. Efter vedtagelse af de nye DAC-regler i 1983 og stramningen af consensus-aftalen i 1982 (jfr. afsnit 4.5) vil det være nødvendigt at finansiere 23 - 26 pct. af kontraktsummen med rentefri statslån for at opfylde kravet om et gaveele-

ment på mindst 20 pct. i den blandede kredit som helhed.

Formålet med den gældende ordning for blandede kreditter er *dels* at imødekomme ønsker fra visse udviklingslande om mulighed for finansiering af leverancer fra Danmark, som i beløbsstørrelse går ud over, hvad der kan ydes under et dansk statslån, og som samtidig med hensyn til de samlede vilkår er gunstigere end ved normal eksportfinansiering dækket af § 7-garanti, *dels* at tilbyde danske virksomheder en finansieringsform, som gør det muligt for dem at konkurrere på lige fod med virksomheder fra andre industrilande med tilsvarende ordninger (ratchinghensynet).

For at et konkret projekt i et givet udviklingsland kan finansieres med en blanded kredit skal *tre fundamentale betingelser være opfyldt samtidig*: 1) det pågældende udviklingslands gennemsnitsindkomst per capita skal ligge under den gældende danske *statslånsgrænse*, 2) det foreslåede projekt skal tilfredsstillende DANIDAS krav med hensyn til *teknisk gennemførlighed og socioøkonomisk nyttevirkning* (udviklingseffekt), dvs. harmonere med målsætningen for dansk udviklingsbistand, og 3) det pågældende udviklingsland skal besidde en sådan *kreditværdighed* bedømt efter Ekspertkreditrådets almindelige kriterier, at der kan opnås § 7-kreditgaranti for den kommercielle del af kreditten.

Den øvre *indtægtsgrænse* for ydelse af danske statslån blev i foråret 1983 som et resultat af folketingets bistandspolitiske debat forhøjet fra 550 \$ per capita til to trediedele af Verdensbankens lånegrænse for lån med fuld løbetid (17 år). Verdensbankens lånegrænse pristalsreguleres hvert år, og det betyder, at den danske statslånsgrænse for 1983/84 er på 1113 \$ per capita. Resultatet af revisionen i 1983 var, at 17 nye lande blev føjet til listen over lande, hvortil der principielt kan ydes statslån. Blandt de nye lande var Egypten, Thailand, Philippinerne, Cameroun, Zimbabwe, Papua Ny Guinea, Nigeria og Marokko. Flere af disse lande har tidligere fået danske statslån, men var gledet ud af listen, fordi indtægtsgrænsen havde ligget fast.

Ved samme lejlighed var der i folketinget flertal for under indtryk af udviklingslandenes gældssituation at ophøre med at yde

statslån til de fattigste udviklingslande, LLDC-landene, og i stedet give ren gavebistand bundet til indkøb i Danmark.

Den danske statslånsordning er i tidens løb undergået forskellige tilpasninger, men har som fundamentale træk bevaret, at der er tale om lån, ganske vist med et meget højt gaveelement, og at disse lån er *bundet* til indkøb i Danmark af dansk kapitaludstyr, andre danske varer med udviklingseffekt eller danske tjenesteydelser. I tilfælde, hvor der efter en konkret vurdering viser sig behov herfor, kan der dog gives adgang til, at en nærmere bestemt del af bistandsydelsen anvendes til finansiering af lokale omkostninger.

Danmark yder fortrinsvis to typer af statslån. Til de fattigste udviklingslande (bortset fra LLDC-landene) med en gennemsnitsindkomst per capita, der p.t. er mindre end 410 \$, ydes 35-årige rentefri statslån med 10 års afdragsfrihed. Gaveelementet for disse lån er 86 pct. Til mellemindkomstlandene, der ligger under statslånsgrænsen på 1113 \$ per capita, ydes 25-årige rentefri statslån med 7 års afdragsfrihed, hvilket giver et gaveelement på 76 pct. I 1984 påregnes der indgået aftaler om bunden gavebistand og statslån inden for en samlet ramme på 1,4 mia. kr. Da udbetalingerne falder på et senere tidspunkt, forventes der i år et samlet aftræk på denne konto på knap 1 mia. kr., hvilket rundt regnet svarer til en fjerdedel af den samlede danske udviklingsbistand.

En hovedbestræbelse i *administrationen af statslånsordningen* er at sikre, at der opnås størst mulig *udviklingseffekt* af de projekter, hvortil statslånspengene anvendes. Oprindeligt blev de danske statslån ydet som en kreditramme til »fri« disposition for låntageren til indkøb i Danmark af kapitaludstyr og tjenesteydelser til udviklingsfremmende formål. DANIDAS indsats i forbindelse med udnyttelsen af lånene var beskeden og først og fremmest koncentreret om at kontrollere, at bindingen til danske leverancer blev overholdt.

Denne politik viste sig i begyndelsen af 1970-erne ikke længere at være holdbar, og efter et grundigt udredningsarbejde besluttede Styrelsen for internationalt udviklings-samarbejde i 1975 at erstatte den med nye retningslinier for statslånenes administration. Ifølge disse retningslinier, som stadig er gældende, ydes statslån a) kun til aktiviteter

(projekter), som er aftalt med låntageren, *før* den formelle låneoverenskomst indgås, og b) kun til aktiviteter, hvis gennemforlighed og nyttevirkning for det låntagende udviklingsland af DANIDA er fundet tilstrækkeligt veldokumenteret.

For at konstatere, hvorvidt det sidstnævnte krav er opfyldt, foretager DANIDA en grundig forhåndsvurdering (»appraisal«) af de projektforslag, som låneansøgeren har fremlagt. I vurderingsgrundlaget indgår mindst et besøg af medarbejdere fra DANIDA i det pågældende udviklingsland, og viser nogle af projektforslagene sig at kræve mere dybtgående studier, tilbyder man fra DANIDAS side låneansøgeren at lade rådgivningsfirmaer udføre disse, finansieret af DANIDA på gavebasis.

De gennemførte forundersøgelser danner grundlag for udarbejdelse af en endelig udnyttelsesplan for det forudsatte lån. I denne angives, hvilke projekter der forudses finansieret, samt for hvert projekt de beløb, der er anslået fornødne til indkøb i Danmark (og til dækning af eventuelle lokale omkostninger). Det samlede lånebeløb fastsættes herefter som summen af disse enkelte projektbeløb plus som regel et mindre beløb (5-10 pct. af det samlede lånebeløb) til afholdelse af prisstigninger og uforudsatte udgifter.

Denne procedure har som indbygget konsekvens, at der praktisk talt *aldrig findes ubenyttede beløb under danske statslån*, som ville kunne nyttiggøres ved finansiering af uventede projektmuligheder, der eventuelt kræver dansk matching af tilbud fra andre lande. En opgørelse over de danske statslån, som er ydet siden 1976, og som nu er lukket for yderligere kontrahering, viser, at mindre end 1 pct. af det samlede låneprovenu er disponibelt i den forstand, at det ikke er blevet udnyttet til de aftalte formål.

Efter indgåelse af et lån skal alle kontrakter, der ønskes finansieret under dette, godkendes af såvel låntagerlandets myndigheder som af DANIDA. Selve kontraktforhandlingerne og kontraktindgåelsen er et kommercielt anliggende mellem importøren i låntagerlandet og den danske eksportør, som DANIDA principielt ikke er involveret i. I de senere år er DANIDA dog i stadig højere grad blevet inddraget i kontraktforhandlingsfasen. Dette sker dels ved, at importøren tager imod DANIDAS tilbud om bistand til gen-



nemførelse af tilbudsindhentning i Danmark, dels ved at danske firmaer med henblik på at lette den senere formelle kontraktgodkendelse allerede i forhandlingsfasen forelægger DANIDA kontraktudkastet til udtalelse.

Kravet om kontaktdokumentation giver DANIDA mulighed for at kontrollere, at lånet udnyttes i overensstemmelse med de forundersørgelsesresultater, som dannede grundlag for ydelsen af lånet. Herudover kontrolleres den danske oprindelse af de forudsatte leverancer samt kontraktens priser og betalingsbetingelser m.v.

Sammenfattende kan det således konstateres, at DANIDA foretager en reel prøvelse af leverancens udviklingsmæssige kvalitet, når der gennem blandede kreditter anvendes statslånsmidler i modsætning til de mere summariske checks, der foretages i forbindelse med ydelse af § 7-kreditgarantier.

Med hensyn til indholdet af den tredje hovedbetingelse for ydelse af en blanded kredit, *modtagerlandets tilstrækkelige kreditværdighed*, henvises til afsnit 3.4. Landekreditværdighed er en flygtig størrelse, der skifter med de økonomiske og politiske konjunkturer. I de seneste år har der været en klar tendens til, at flere og flere udviklingslande ikke længere lever op til de mest elementære kreditværdighedskriterier. Resultatet er, at antallet af potentielle modtagerlande for blandede kreditter er blevet indskrænket til dusinstør-

relse., på trods af den foretagne forhøjelse af statslånsgrænsen i 1983.

#### 4.4. Danmarks faktiske anvendelse af blandede kreditter

Siden den nuværende ordnings indførelse i 1977 er der kun blevet ydet blandede kreditter i 6 tilfælde i alt, jfr. tabel 4.1.

Parallelt med den blandede kredit, der i 1983 blev ydet til Kina, gav man fra dansk side tilsagn om som selvstændig gavebistand at finansiere ekspertudsendelser og give stipendier til uddannelse af kinesiske teknikere i Danmark. Danmark og Kina er endvidere enige om at søge udarbejdet en 4-årig plan for perioden 1984-88 for dansk bistand til Kina, omfattende danske leverancer og tjensteydelser på i alt 1 mia. kr., hvoraf 600 mill. kr. forventes ydet som kommercielle kreditter og 400 mill. kr. som statslån.

Generelt set er de danske blandede kreditter blevet ydet til relativt fattige lande i mellemindkomstgruppen, hvilket naturligvis hænger sammen med, at statslånsgrænsen tidligere var på 550 \$ per capita. Det samlede gaveelement har i gennemsnit ligget på ca. 28 pct. Branchemæssigt har de blandede kreditter - ligesom den øvrige statslånsfinansiering - været koncentreret på de traditionelle sektorer inden for dansk eksportindustri: skibe og skibsstyr, cementfabrikker og teknologi til fødevarerfremstilling.

Tabel 4.1. Oversigt over blandede kreditter 1977-83

År	Land	BNP per capita 1981	Projekt	Samlet beløb	Statslånsandel af kontraktbeløbet f. 1.101		Samlet gaveelement
				Mill. kr.	Mill. kr.	Pet.	Pet. <sup>1)</sup>
1978	Egypten	650	Skibspakker og teknisk assistance	76	32	42	32
1979	Egypten	650	do.	151	54	35	27
1980	Egypten	650	do.	62	25	40	31
1981	Philippinerne	790	Kombineret skole- og lastskib	340	65	19	15
1981	Angola	-	Udvidelse af cementfabrik	207	60	28	22
1983	Kina <sup>2)</sup>	300	Mejerier, majsmejeri, sukkerfabrik	265	120	45	39
I ALT				1.101	356	32	28

Kilde: DANIDA

<sup>1)</sup> Det samlede gaveelement er udregnet efter de i 1983 vedtagne DAC-regler om blandede kreditter, hvorefter eksportkreditens (eventuelle) gaveelement saltes til nul, uanset at disse regler ikke var gældende på långivningstidspunktet.

<sup>2)</sup> Tilsagn.

Danmark har i perioden 1978-83 anvendt knap 2 pct. af de samlede bistandsmidler som gaveelement i forbindelse med ydelse af blandede kreditter. Denne andel er forholdsvis lav sammenlignet med de fleste andre lande, jfr. afsnit 4.7. Som de vigtigste forklaringer på de blandede kreditters beskedne vægt i dansk bistandspolitik kan der peges på følgende forhold.

For det *første* har Danmark sammenlignet med andre lande et betydningsfuldt program for bunden finansiel bistand (statslån og bunden gavebistand), der traditionelt omfatter omkring en fjerdedel af det samlede bistandsbudget. De lande, som anvender flest blandede kreditter, har ofte ikke noget selvstændigt statslånsprogram, men kanaliserer alle deres statslånsmidler via den bløde komponent i de blandede kreditter.

For det *andet* betyder det ret enestående danske system med forhåndsfordeling af statslånsmidlerne på konkrete projekter allerede før undertegnelse af låneaftalen, at de danske blandede kreditter praktisk talt aldrig vil kunne anvendes i situationer, hvor der er behov for at matche kredittilbud fra konkurrerende lande. Systemet udelukker, at der er midler til rådighed til dette formål. Denne kendsgerning må antages at virke stærkt begrænsende på den samlede anvendelse af blandede kreditter.

For det *trede* har de stadige forringelser i udviklingslandenes kreditværdighed reelt indskrænket den landekreds, hvortil der kan ydes blandede kreditter på de gældende betingelser.

For det *fjerde* virker også den af folketinget vedtagne øvre grænse for ydelse af statslån (for øjeblikket 1113 \$ per capita) som hindring for en øget anvendelse af blandede kreditter, fordi disse fortrinsvis er egnede for de lidt bedrestillede udviklingslande med en rimelig kreditværdighed og en god importabsorptionsevne.

For det *femte* har DANIDAS administration hidtil kun i ganske enkelte tilfælde aktivt fremmet anvendelsen af blandede kreditter. De i tabel 4.1. nævnte blandede kreditter er typisk kommet i stand, fordi modtagerlandene har anmodet om større statslån, end Danmark i det givne år havde finansiel mulighed for at yde. DANIDA har i denne situation peget på den mulighed, at den ønskede leve-

rances restbeløb eventuelt kunne finansieres med en kommerciel § 7-kreditgaranti.

#### 4.5. Den internationale regulering af blandede kreditter

Med den øgede udbredelse af de blandede kreditter i slutningen af 1970-erne opstod, som påpeget i indledningen til dette kapitel, også en voksende erkendelse af behovet for en international regulering på området. Netop fordi de blandede kreditter befinder sig i grænseområdet mellem kommercielle eksportkreditter og udviklingsbistand var de stort set ikke omfattet af de internationale regelsæt for disse to områder.

Den vigtigste internationale regulering af eksportkreditområdet findes i OECDs konsensus-aftale, jfr. afsnit 3.7. Gennem samarbejdet i OECDs udviklingskomité, DAC, er der på tilsvarende vis udviklet nogle kriterier for, hvilke transaktioner der i international sammenhæng kan anerkendes som statslig udviklingsbistand (ODA) samt nogle vejledende retningslinier for de kvalitetskrav, der bør tilstræbes for denne bistand. Det er i denne sammenhæng kun relevant at gengive DACs definition af en ODA-transaktion, som er kendetegnet ved

- at den er iværksat af statslige eller andre offentlige institutioner,
- at den har som hovedformål at fremme udviklingslandenes økonomiske udvikling og velfærd, og
- at den har et gaveelement på mindst 25 pct. (ved beregning af gaveelementets nutidsværdi benyttes 10 pct. p.a. som diskonteringsfaktor).

Drøftelserne om udformning af et internationalt regelsæt for blandede kreditter begyndte i OECD i 1981. Forhandlingerne blev ret vanskelige og strakte sig frem til foråret 1983, blandt andet fordi de fleste OECD-lande på dette tidspunkt allerede gennem flere år havde haft nationale ordninger for blandede kreditter. Hver deltager i forhandlingerne søgte derfor på bedst mulig måde at varetage sine interesser ved at undgå, at det nye regelsæt på afgørende måde kom til at beskære allerede etablerede nationale ordninger. De »Vejledende principper for brugen af udviklingsbistand i forbindelse med eksportkreditter og anden markedsfinansiering«, der

blev endeligt vedtaget i juni 1983, kan derfor heller ikke betegnes som særligt restriktive.

Udgangspunktet for de vejledende principper er en *definition* af begrebet blandede kreditter. I dette begreb kan indgå tre komponenter:

- (i) statslig udviklingsbistand (ODA)
- (ii) andre offentlige midler med et gaveelement på mindst 20 pct.
- (iii) statsstøttede eksportkreditter eller andre offentlige midler med et gaveelement på op til 20 pct., eller midler på (tilnærmelsesvis) markedsvilkår.

En formel eller de facto-kombination bestående af mindst to af disse komponenter skal anses for at være en blandet kredit under forudsætning af, at finansieringspakken helt eller delvis er *bundet* til indkøb af i det kreditgivende land.

For de blandede kreditter, som indeholder et ODA-element er der opnået enighed om følgende vejledende retningslinier:

- (a) kreditterne skal kun anvendes til prioriterede projekter og programmer, som er blevet underkastet en omhyggelig vurdering (appraisal) efter de standarder og kriterier, som gælder for projekter under den statslige udviklingsbistand, og som udgør en del af modtagerlandets udviklingsplan,
- (b) kreditterne skal indeholde et samlet gaveelement på mindst 20 pct. (eksportkreditternes eventuelle gaveelement sættes i denne forbindelse til nul).
- (c) Kreditvilkårene skal tilpasses modtagerlandets økonomiske situation, udviklingsniveau og evne til at forrente og tilbagebetale gæld,
- (d) i det omfang blandede kreditter ydes til de fattigste udviklingslande, bør kreditterne indeholde et passende højt gaveelement.

Anvendelsen af blandede kreditter skal begrænses kraftigt i relation til de lidt mere udviklede udviklingslande, herunder særligt NIC-landene og udviklingslande med et strukturelt betalingsbalanoverskud. Disse begrænsninger gælder såvel den enkelte transaktion som giverlandets samlede statslige bistandsprogram.

- (e) Giverlandene skal bistå modtagerlandene med at nå frem til en rimelig pris på de

projekter, som finansieres med blandede kreditter. Det gælder navnlig store projekter, hvor blandede kreditter så vidt muligt kun bør benyttes efter afholdelse af international licitation,

- (f) Giverlandene skal etablere kontaktpunkter inden for deres administrationer med henblik på at kunne besvare forespørgsler fra andre OECD-lande vedrørende bistandstilbud i forbindelse med konkrete projekter.

Mange af retningslinierne er ret vagt formulerede, fordi de afspejler et kompromis mellem modstridende interesser.

Kravet i punkt (b) om at en blandet kredit skal indeholde et samlet gaveelement på mindst 20 pct., repræsenterer en mellemproportional mellem de mere bistandsorienterede lande, der ønskede grænsen sat ved 25 pct., således at den faldt sammen med grænsen i ODA-definitionen, og de mere kommercielt orienterede lande, der ønskede grænsen sat ved 15 pct. Når det lykkedes at skabe enighed om en grænse på 20 pct., skyldes det, at stort set samme landekreds allerede i efteråret 1982 havde forpligtet sig til i henhold til consensus-aftalen ikke længere at yde blandede kreditter (såkaldte bundne bistandskreditter) med et gaveelement på under 20 pct. Nogle lande, navnlig USA, arbejder stadig på at få grænsen hævet, og sagen må ventes bragt op igen ved kommende revisioner af de vejledende retningslinier.

De blødt formulerede retningslinier i punkt (d) dækker over en uenighed om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at anvende per capita-indkomstgrænser for modtagerlandene i forbindelse med ydelse af blandede kreditter. Der var ret bred enighed om, at blandede kreditter hovedsageligt burde tage sigte på mellemindkomstlandene (der kan afgrænses bredt som de lande, der har gennemsnitsindkomster per capita fra ca. 400 \$ til godt 1000 \$).

Der var også enighed om, at de fattigste udviklingslande på grund af deres gældssituation fortrinsvis burde tilgodeses med gavebistand. Men problemet var, at flere lande havde indrettet deres nationale ordninger for blandede kreditter med henblik på at fremme deres eksport, især til de nyligt industrialiserede lande (NIC-landene - se ordliste), jfr. afsnit 4.7. Disse OECD-lande kunne derfor

ikke gå med til en fast indkomstovergrænse for ydelse af blandede kreditter, men kun en blodt formuleret henstilling.

Formuleringerne i punkt (e) er et udtryk for bestræbelserne for at skabe større genomsigtighed og dermed øget priskonkurrence på det internationale marked for kapitalgoder. De mest vidtgående bestræbelser i så henseende søgte at begrænse brugen af blandede kreditter udelukkende til projekter, der havde været udbudt i international licitation. Der kunne imidlertid ikke opnås enighed om en så skarp afgrænsning.

Retningslinierne vedrørende blandede kreditter kan ventes revideret i slutningen af 1984 i lyset af de indvundne erfaringer og på basis af et nyt OECD-rundspørge til medlemslandene om deres praksis på området. I denne forbindelse vil der sandsynligvis blive sat focus dels på den udstrakte anvendelse af lån med forholdsvis lavt gaveelement, som bl.a. Østrig har benyttet sig af, dels på de blode integrerede lån, der ydes af Sverige og Forbundsrepublikken Tyskland, jfr. afsnit 4.7. De svenske og tyske lån hævdes formelt set at falde uden for den nu vedtagne definition af blandede kreditter, fordi de repræsenterer en på forhånd integreret finansieringspakke og ikke en kombination af mindst to elementer.

#### 4.6. Samfinansiering med multilaterale organisationer

Som beskrevet i afsnit 4.5., er sigtet med nationalstaternes samarbejde i OECD hovedsagelig at begrænse anvendelsen af blandede kreditter, således at den uundgåelige kreditkonkurrence holdes inden for visse rammer, der accepteres af alle.

Men det internationale samarbejde på feltet er samtidig præget af en modsat rettet tendens, der går ud på at kombinere så mange forskellige kredittyper og -kilder som muligt. De nye modeord for denne aktivitet er samfinansiering («cofinancing») og »financial engineering«. Det er navnlig Den internationale Valutafond, Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker, der har sat sig selv nye opgaver på dette område. Ved at etablere et samarbejde med både private långivere og statslige udviklingsorganisationer (der råder over bistandsmidler) søger de multilaterale organisationer at skabe samfinansi-

eringsarrangementer, der kan fungere som paraply for en fortsat strøm af private kapitaloverførsler til udviklingslandene på trods af disses dalende kreditværdighed. En standsning af de private kapitaloverførsler kan føre til krak af væsentlige dimensioner i det internationale finansielle system.

En rapport om »Non-concessional Flows to Developing Countries«, der blev afleveret i foråret 1982, anbefalede, at Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker øgede bestræbelserne for at samfinansiere med statslige og private midler.

Banken mobiliserede i 1983 5,7 mia \$ udefra til samfinansiering af 88 projekter. Heraf kom 32 pct. fra officielle kilder, 51 pct. fra eksportkreditinstitutioner og 18 pct. fra private kilder. Samfinansiering med eksportkreditinstitutioner udgør en øget andel af den samlede samfinansiering. Verdensbankens samlede samfinansiering faldt i 1983 med 23 pct. i forhold til 1982, især som følge af et kraftigt fald i den private samfinansiering. Dette er bemærkelsesværdigt i betragtning af, at samfinansiering med private banker fremfor noget andet har været en mærkesag for den nuværende præsident for Verdensbanken. Forklaringen må søges dels i en mangel på projekter, der egner sig til samfinansiering, dels i de private bankers stærke engagement i gældssaneringer og frygt for at eksponere sig yderligere i mellemindkomstlandene.

I januar 1983 vedtog Verdensbankens bestyrelse for første gang at give banken adgang til i en 2-årig forsøgsperiode og inden for en ramme af 500 mill. \$ at deltage direkte i kommercielle lån i form af såkaldte »A/B«-lån. Hidtil havde der i tilfælde af samfinansiering skullet afsluttes to separate lånekontrakter, idet Verdensbanken ikke ville underlægges de kommercielle betingelser. Fremover kan et Verdensbank («A») - lån hægtes på et kommercielt («B») -lån, således at Verdensbanklånet først afdrages, efter at det kommercielle lån er fuldt indfriet. »A»-lånet kan udgøre op til 25 pct. Hensigten er herigennem at opnå længere løbetid for det kommercielle lån, f.eks. 9-10 år i stedet for de normale 8 år. Verdensbank-lånet vil under disse omstændigheder blive afdraget i det 11. og 12. år. Verdensbankens deltagelse kan også bestå i garanti for den sidste del af »B«-lånet. Endelig kan der være tale om et rent kommercielt lån med fast amortisering og

variabel rente, hvor banken forpligter sig til at overtage afdragsbetalingerne, såfremt et stigende renteniveau bevirker, at lånet ikke er fuldt amortiseret på det aftalte tidspunkt.

Bankernes reaktion på »A/B«-lånene har hidtil været tøvende. De første lån blev indgået med Ungarn og Thailand i juli 1983. Bankens andel er kun 15 pct. Bl.a. Nordisk Investeringsbank søgte forgæves om deltagelse i Ungarn-lånet. Nordisk Investeringsbank indgik i juni 1982 en samfinansieringsaftale med Verdensbanken. Verdensbanken har indgået aftaler om parallel finansiering med Norge, Belgien og Italien.

Danmark har endnu ikke været engageret i samfinansieringer med Verdensbanken under den nye »A/B«-låntype. Derimod har DANIDA samfinansieret en del projekter sammen med IDA, der forestår Verdensbankens bløde lån. IFU samfinansierede allerede i 1969 et projekt sammen med den tilsvarende Verdensbankinstitution, IFC, og har siden i fem andre tilfælde, fortrinsvis på initiativ af IFU, samfinansieret projekter med IFC.

Afslutningsvis skal nævnes, at Nordisk Investeringsbank også arbejder med visse planer om at gå ind i samfinansiering af projekter i udviklingslandene med lån på bløde vilkår. En forudsætning for bankens deltagelse i sådanne projekter vil være, at mindst to nordiske lande har eksport- eller investeringsinteresser i disse. Foreløbig synes **det** nye samfinansieringsforslag ikke at have fundet megen støtte hos de kompetente myndigheder i de nordiske lande.

#### 4.7. Andre landes anvendelse af blandede kreditter

De nu vedtagne retningslinier for anvendelsen af blandede kreditter, jfr. afsnit 4.5, vil formentlig betyde, at OECD-landenes praksis på dette område efterhånden vil blive mere ensartet. Den generelle tendens i de seneste års notifikationer til OECD har været, at blandede kreditter med et gaveelement på under 20 pct. er næsten forsvundet, medens antallet af kreditter med et gaveelement over 25 pct. til gengæld har været hastigt voksende. Denne harmoniseringsproces vil givetvis forløbe ret langsomt, fordi de bestående nationale ordninger er dybt rodfastet i de enkelte landes institutioner og eksportinteresser. Det er derfor som hovedtendens realistisk at

regne med mere ensartede kreditkonkurrencevilkår på eksportmarkederne i de kommende år. Det må dog samtidig forventes, at der fra tid til anden vil fremkomme drastisk afvigende kredittilbud i forhold til de vedtagne spilleregler.

En sandsynlig konsekvens - i hvert fald så længe den verdensøkonomiske krise ikke er **fuldt** overvundet - af den internationale regulering af de blandede kreditter er, at der sker en *institutionalisering* af de blandede kreditter i de enkelte landes bistands- og eksportkreditsystemer. De bliver således næsten umulige at slippe af med. De lande, som ikke allerede anvender blandede kreditter, kommer under pres for at indføre sådanne kreditfaciliteter for at klare sig i konkurrencen.

Nedenfor gennemgås anvendelsen af blandede kreditter i en række OECD-lande med henblik på at opnå et *bredt indtryk* af omfang, metoder og målsætninger for denne kreditpraksis. Fremstillingen er baseret dels på det OECD-rundspørge fra 1982, der lå til grund for vedtagelsen af de vejledende retningslinier vedrørende blandede kreditter, dels på indberetninger fra ambassaderne i 13 OECD-lande. Beskrivelsen af de blandede kreditter i UK, Forbundsrepublikken Tyskland, Holland og Sverige, der bl.a. er baseret på udvalgsformandens samtaler med embedsmænd i disse lande, er lidt fyldigere end for de øvrige lande. Det skyldes, at udvalget betragter disse landes ordninger som de mest nærliggende udgangspunkter for overvejelser om ændringer i Danmarks anvendelse af blandede kreditter.

*Norge.* Bortset fra enkelttilfælde i forbindelse med skibssalg praktiseres kombinationen af statslige bistandsmidler og kommercielle eksportkreditter ikke for øjeblikket i Norge. Men spørgsmålet om at indføre blandede kreditter overvejes for tiden af en ministeriel arbejdsgruppe. Resultatet af overvejelserne vil blive forelagt Stortinget i forbindelse med en såkaldt principmelding om norsk biståndspolitik generelt, der ventes i forsommeren 1984.

*Sverige.* Den svenske U-kreditordning trådte i kraft i 1981 efter gennemførelsen af et udredningsarbejde i 1979. Baggrunden var, at man siden midten af 1970-erne gradvis havde afskaffet den bilaterale finansielle bistand i form af statslån. Det er således vigtigt ved bedømmelsen af den svenske U-kredit-

ordning at holde in mente, at der *ikke* ved siden af denne findes en statslånsordning svarende til den danske. Da andre lande i slutningen af 1970-erne optrappede kreditkonkurrencen ved hjælp af blandede kreditter, fandt man i Sverige, at U-kreditterne kunne være et egnet middel til dels at øge den samlede ressourceoverførsel til udviklingslandene, men navnlig kunne de blive et instrument til at give svenske eksportvirksomheder et konkret udbytte af udviklingsbistanden.

De svenske U-kreditter er normalt 5 - 7 års kreditter, hvor hele lånebeløbet forrentes med 0 - 4,5 pct. p.a. Gaveelementet i alle U-kreditter har som hovedregel været på godt 25 pct., således at kreditternes gaveelementer kan henregnes som bistansoverførsler (i modsætning til eksportkreditter) i overensstemmelse med DAC-reglerne. Budgettet til denne rentesubsidiering har været kraftigt stigende fra 60 mill. s. kr. i 1980/81 til 500 mill. s. kr. i 1983/84 (den samlede svenske udviklingsbistand udgjorde i sidstnævnte finansår 6,74 mia s. kr., således at godt 7 pct. af de samlede bistandsmidler anvendtes til U-kreditter). Det samlede kreditvolumen var indtil midten af 1983 på ialt 2,5 mia s. kr., hvoraf gaveelementet beløb sig til godt 600 mill. s. kr.

Da det har vist sig, at omkring en trediedel af de givne kredittilsagn af den ene eller den anden grund ikke realiseres, har man fra finansåret 1983/84 indført den praksis, at der kan gives kredittilsagn på et beløb svarende til 150 pct. af den givne bevilling. På denne måde regner man med at kunne undgå problemet med uudnyttede restbevillinger.

Af de samlede U-kreditter er 70 pct. ydet til Sveriges programlande og resten til øvrige lande hvormed man har teknisk samarbejde. Det betyder, at 80 pct. af kreditterne er ydet til fattige udviklingslande (under IDA-grænsen på ca. 800 \$ per capita) som f.eks. Angola, Burma, Egypten, Ethiopien, Indien, Kenya, Kina, Lesotho, Mozambique, Nicaragua, Tanzania og Zimbabwe. Resten er givet til lande i mellemlgruppen som Algeriet, Botswana, Cuba, Jordan, Portugal og Tunesien. Det rigeste udviklingsland, hvormed Sverige har teknisk samarbejde, er Irak med en per capita-indkomst på ca. 3.000 \$. Det er således under U-kreditordningen principielt mu-

ligt at gå temmelig langt op på indkomstska-læen.

Fordele af U-kreditterne på brancher afspejler - som det også er tilfældet i andre lande - de svenske eksporterhvervs komparative fordele: kraftværker 44 pct., industri 20 pct., transport 16 pct., landbrug og fiskeri 2 pct., infrastruktur og telekommunikation 8 pct. og øvrige 10 pct.

Behandlingen af en U-kreditansøgning tager i gennemsnit 18 måneder fra indlevering af ansøgningen til udbetaling af første rate. Heraf medgår halvdelen af tiden normalt til forhandlinger mellem køber og sælger, medens evaluering af leverancens udviklingseffekt normalt tager 2 å 3 måneder. Ved vurdering (appraisal) af udviklingseffekten lægger man vægt på, at projektet indgår i produktionssektoren, at det er indtægtsskabende eller af vital samfundsøkonomisk betydning. Dertil kommer kriterier som valuta-effekt, beskæftigelseeffekt og teknologioverførsel.

Til brug for Lundström-udredningen, jfr. nedenfor, har man foretaget en vurdering af U-kreditordningens eksportskabende effekt set fra et svensk synspunkt. Et generelt rundspørge til eksportvirksomheder, organisationer og ambassader konkluderede (på basis af subjektive udsagn uden dokumentation), at ordningen har en betydelig eksporteffekt. Men en detaljeret gennemgang ved eksterne konsulenter af 15 U-kreditprojekter gav til resultat, at der kun i 2 tilfælde med sikkerhed kunne konstateres en ekstra eksport som følge af den subsidierede kredit. I 3 yderligere tilfælde havde kreditten dog været af betydning for opnåelse af kontrakten. I 5 sager vedrørende eksport til programlande havde U-kreditordningen været af betydning ved at holde løbende eksport **igang** i kraft af, at den svenske regering havde bevilget kreditter, selv om de traditionelle kreditværdighedskriterier tilsagde lukning for yderligere kreditgivning.

Alt i alt må U-kreditordningens eksporteffekt karakteriseres som en bieffekt. Dog kan ordningen i visse situationer ikke frakendes en spydspidseffekt eller en markedsåbnende effekt forstået på den måde, at flere ordrer på almindelige vilkår følger efter. Svenske banker og eksportvirksomheder erkender imidlertid, at ordningen på grund af sin selektivitet muligvis også har negative bivirk-

ninger for eksporten til de lande, som ikke kan få U-kreditter, ligesom der kan opstå tilvænnning i de lande, som kan få U-kreditter, dvs. en forventning om, at al eksport til landet finansieres på sådanne gunstige vilkår.

I sommeren 1983 afleverede direktør i Riksbanken Hans Lundström en udredning om »U-kreditter - en del af vårt u-lands-samarbejde« (Ds UD 1983:2).

Den generelle baggrund for udredningsarbejdet var, at Sverige på den ene side ønsker at fastholde målsætningen om at yde 1 pct. af BNP i udviklingsbistand (i 1982 nåede man 1,02 pct), men af betalingsbalancemæssige, statsfinansielle og beskæftigelsesmæssige grunde har der i stigende grad vist sig både økonomiske og politiske vanskeligheder med at opfylde denne målsætning ved gavebistand alene. Spørgsmålet var derfor, om man ved en vis sænkning af bistandens kvalitet målt ved gaveelementet - uden dog at komme under DACs regel om et gaveindhold i den samlede bistand på mindst 86 pct. - kunne strække midlerne uden at give slip på 1 pct.-målsætningen, og samtidig opnå nogle ønskede indenrigsøkonomiske virkninger. Udredningens anbefalinger kan resumeres som følger:

- U-kreditterne skal gøres mere bistandsorienterede, idet udviklingseffekten af de hidtidige U-kreditter har været for ringe,
- der skal bruges flere ressourcer på at fremkalde egnede udviklingsprojekter, og modtagerlandenes indflydelse skal øges,
- U-kreditter skal ikke gives til lande, som ikke kan tilbagebetale kreditterne. Udredningen foreslår desuden, at de blandede kreditter kun skal gives til lande med et BNP pr. capita, der er mindre end Verdensbankens lånegrænse (p.t. 1670 \$ per capita). U-kreditterne skal altså gives til lande, som på én gang er kreditværdige og fattige, f.eks. Indien og Kina,
- U-kreditterne skal *som helhed* (dvs. både gavedel og kreditdel) indregnes i 1 pct.-målet for den statslige udviklingsbistand (ODA), men de maksimeres til 1/5 af denne, hvilket svarer til det nuværende omfang. En yderligere begrænsning i forbindelse med de blandede kreditter vil være, at de på intet tidspunkt fører til en absolut formindskelse af den rene gavebistand,

- rente- og afdragsvilkårene gøres så lempelige, at U-kreditterne får et gaveelement på 30 pct. Da de 80 pct. af Sveriges udviklingsbistand fortsat bør udgøres af rene gaver, bliver den samlede bistands gaveindhold ( $30 \text{ pct.} \times 1/5 + 100 \text{ pct.} \times 4/5 = 86 \text{ pct.}$ ), som svarer til den af OECD/DAC anbefalede minimumsgrænse for bistandens samlede gaveindhold.

Lundström-udredningen vakte en voldsom debat i Sverige. Udredningens forslag blev angrebet for at ville rokke ved nogle af grundprincipperne i svensk biståndspolitik, navnlig fattigdomsorienteringen i landefordelingen og kravet om et så højt gaveindhold som muligt. I DAC førte forslaget om at indregne U-kreditterne som helhed i ODA til skarp kritik.

Den svenske regering har på denne baggrund valgt i det store og hele at undlade at gennemføre udredningens forslag bortset fra mindre administrative omlægninger. Man har dermed valgt at acceptere konsekvensen af den problemstilling, som udredningsarbejdet tilsigtede at løse, nemlig at lade udviklingsbistanden falde som andel af BNP. I det svenske finanslovsforslag for 1984/85 foreslås en stigning i bistandsbudgettet på 3 pct., hvilket er noget mindre end inflationen. Budgetrammen for U-kreditter er nedsat med næsten 100 mill. s. kr., bl.a. fordi det ikke er lykkedes at sikre et tilstrækkeligt hurtigt afsløb af sidste års bevilling.

*Finland.* Siden 1980 har man eksperimenteret med blandede kreditter. Foreløbigt er det blevet til 8 projekter i Egypten og Tanzania. Årligt har man anvendt 2 - 4 pct. af bistandsmidlerne (ODA) til blandede kreditter med et gaveelement på 25 - 30 pct.

*Holland.* Blandede kreditter indførtes i 1979. Ordningen blev indført uden begejstring, udelukkende fordi andre lande på dette tidspunkt allerede havde indført tilsvarende ordninger og for at forbedre beskæftigelsessituationen. Ordningen anses for at være kommet for at blive, bl.a. fordi man endnu er langt fra den fulde beskæftigelse. Man søger derfor at administrere de blandede kreditter, således at »bad aid and bad trade« undgås. De blandede kreditter blev i begyndelsen hovedsagelig opfattet som et defensivt matchinginstrument, men nu anvendes de også ret hyppigt i situationer, hvor der ikke

foreligger konkurrerende kredittilbud, jfr. nedenfor.

I det seneste par år har der været afsat 100 - 200 mill. Gylden til blandede kreditter svarende til ca. 3 pct. af bistandsmidlerne. Til dato er der ydet blandede kreditter for i alt 950 mill. Gylden. Heraf har bistandspengene udgjort ca. 350 mill. Gylden. Det gennemsnitlige gaveelement har således været godt 35 pct.

Holland har et statslånsprogram, der svarer til ca. 20 pct. af bistandsbevillingen, der i alt er på ca. 4,5 mia Gylden. Rent teknisk sammensættes de blandede kreditter af to separate lån (parallelfinansiering uden cross default): dels af et 30-årigt statslån med 8 års grace og 2,5 pct. rente, dels af et kommercielt lån på almindelige eksportkreditvilkår.

Når blandede kreditter anvendes i matchingsituationer, benyttes de samme vurderingsmetoder (appraisal) som ved statslånsprojekter i øvrigt, selv om der ofte er et mærkbart tidspres. Sagsbehandlingen kan være ganske langvarig (op til 2 år). Ved projektvurderingen lægges der vægt på teknologioverførsel, beskæftigelseseffekt og navnlig den forventede eksportindtjening/imports substitution (hvilket forbedrer chancerne for tilbagebetaling af lånet). Det er desuden en forudsætning, at tilbudsprisen har vist sig konkurrencedygtig gennem licitation.

For de leverancer, der finansieres med blandede kreditter, skal 70 pct. af værditilvæksten være af hollandsk oprindelse. Af hensyn til en fordeling af midlerne blandt de små og mellemstore virksomheder er gaveelementet i det enkelte projekt maksimeret til 10 mill. Gylden.

Den landekreds, hvortil der kan ydes blandede kreditter, er afgrænset ved DAC-listens lande bortset fra OPEC- og NIC-landene. Hovedparten af de hollandske blandede kreditter er ydet til Indien, Bangladesh, Indonesien, Kenya, Tanzania, Zimbabwe, Cameroun, Elfenbenskysten, Zambia, Øvre Volta, Angola, Egypten, Tunesien, Nicaragua og Mexico. I Holland har man generelt registreret stor interesse fra udviklingslandenes side også for at opnå blandede kreditter, fordi behovet for alle slags ressourceoverførsler er så stort.

I forbindelse med de blandede kreditter er der mulighed for at gå ud over de sædvanlige landerisikovurderinger. En sådan ekstra-

ordinær risikotagning skal godkendes af en Interdepartmental Advisory Committee on Political Risks. Hidtil har man undgået en ophobning af særligt risikable projekter under den blandede kreditordning ved at sikre en rimelig balance mellem gode og dårlige debitorer i låneporteføljen.

Der har således ikke været nævneværdige tab på ordningen. Tab skal i givet fald bæres af finansministeriet på linie med tab opstået under den almindelige eksportkreditordning.

Et hovedtræk i administrationen af de hollandske blandede kreditter er, at der hvert år med de ca. 15 hovedsamarbejdslande forhandles en samlet bistandsramme. Denne ramme er opdelt i bilateral projektbistand, statslån (der ikke som i Danmark er forhåndsallokeret til konkrete projekter) og en mindre andel (normalt ca. 10 pct.), der er sat tilside til brug i forbindelse med blandede kreditter. Disse rammer oplyses også til interesserede eksportvirksomheder.

Når et firma går ind i kontraktforhandlinger i et udviklingsland, kan det på grundlag af en passende dokumentation forelægge sagen for udenrigsministeriets bistandsafdeling med henblik på at undersøge, om finansiering med blandet kredit er mulig. Hvis der gives tilsagn herom, instrueres ambassaden om at forelægge det pågældende udviklingslands myndigheder en »kreditpakke« for projektet. Hvis myndighederne accepterer tilbuddet, bliver den blandede kredit en realitet. En forholdsvis stor del af de hollandske blandede kreditter er blevet anvendt til infrastrukturprojekter.

Kun ca. 10 pct. af de indkomne projektforslag opnår tilsagn om finansiering med blandet kredit. Blandt disse tilsagn når kun ca. hvert fjerde projekt frem til kontraktunderskriftelse. Ligesom i UK, jfr. senere, er der således tale om en kraftig filtreringsproces.

*Belgien.* Der findes ingen formaliseret ordning for blandede kreditter, men modtagere af belgisk udviklingsbistand kan kombinere denne med eksportkreditfinansierede vareleverancer.

*Schweiz.* Blandede kreditter indførtes omkring 1960. De ydes fortrinsvis til lav- og mellemindkomstlande (højest 1000 \$ per capita i 1978). Kreditpakken er typisk sammensat på følgende måde: den kommercielle kredit afdrages i løbet af de første 10 år af lånets løbetid, der ofte begynder med en afdragsfri



periode på 3 år. Statslånsdelen afdrages her- efter over de følgende 5-20 år. I 1980-81 an- vendtes 4-7 pct. af bistandsmidlerne (ODA) til blandede kreditter med et gaveelement på ca. 45 pct. Blandede kreditter kan ydes både til individuelle projekter og i form af kredit- linier.

Rentemæssigt er de blandede kreditter (og i øvrigt også den almindelige eksportfinansie- ring) begunstiget af lavrentevilkårene på det schweiziske kapitalmarked: statslån forrentes med 0-2,5 pct. p.a., medens rentefoden på det private kapitalmarked er 4-5 pct. p.a. Set fra importørens synsvinkel reduceres denne fordel imidlertid noget ved udsigten til en løbende revaluering af schweizer-francen.

*Østrig.* Omkring halvdelen af Østrigs stats- lige udviklingsbistand er hidtil blevet ydet i form af eksportkreditter med et gaveelement på 25-35 pct. Gaveelementet i Østrigs samle- de bistandsprogram har derfor været så lavt som 55-70 pct., hvilket har ført til skarp kri- tik i DAC (der anbefaler 86 pct. som det mindst tilladelige gaveelement i det samlede bistandsprogram).

*UK.* Blandede kreditter blev indført i 1977 efter fransk forbillede. Hovedformålet var at sætte britiske eksportører i stand til at mat- che lignende finansieringstilbud, der frem- kom fra andre lande som følge af den tilta- gende kreditkonkurrence på dette område. Selv om den nuværende britiske regering helst vil undgå blandede kreditter, dels ud fra bistandspolitiske hensyn, men navnlig af erhvervspolitiske grunde (nedtrappe statssub- sidierne), anser man de blandede kreditter for at være kommet for at blive.

Med udgangspunkt i DACs retningslinier fra juni 1983 søger UK at sammensætte de blandede kreditter således, at gaveelementet bliver på godt 25 pct. I de senere år har der årligt været afsat 30-50 mill. £ til blandede kreditter. I indeværende finansår er der afsat 67 mill. £, hvilket svarer til 6 pct. af bi- standsbudgettet.

Administrationen af de blandede kreditter er fastlagt således, at det er (junior-)ministeren for Overseas Develop- ment Administration, der i sidste instans be- stemmer, om der skal anvendes bistandsmid- ler til formålet. Indstillingerne kommer fra Department of Trade, som kun lader ca. 15 pct. af ansøgningerne slippe igennem. Over- seas Development Administration laver her-

efter en projektvurdering (appraisal), der er lige så grundig som på statslånsager. Mere end halvdelen af de fra Department of Trade fremsendte sager går igennem og får tilsagn om blandet kredit. Blandt disse tilsagn fører ca. en trediedel normalt til kontraktunderteg- nelse. Alt i alt fører denne filtreringsfunktion til, at kun 2-3 pct. af de indkomne projekt- forslag finansieres med en blandet kredit. Der er således et betragteligt administrativt arbejde forbundet med ordningen. Der er udviklet en betydelig ekspertise i at lave *hur- tige* projektvurderinger. De mest veldoku- menterede projekter (f.eks. støttet på Ver- densbankstudier) kan vurderes på en uges tid, medens de mere vanskelige sager kan vare op til nogle måneder.

Der er registreret visse vanskeligheder med at planlægge tidsforløbet for pengestrøm- mens afløb. Dog viser erfaringen, at »penge- ne kommer til at passe« ved at overbudgette- re kredittilsagnenes gaveelementer med mere end det dobbelte af bevillingen. Skulle der alligevel blive en rest tilovers, er det ikke noget problem at anvende pengene på andre bistandsprogrammer (man arbejder med et blokbudget uden bindende underkontoopde- linger).

Ved tilsagn om blandede kreditter anven- der man eksportkreditinstitutionens gængse landekreditværdighedsvurderinger. Som ind- komstgrænse anvender man 2000 \$ per capi- ta (1976-tal). Denne grænse er for øjeblikket under opdatering og vil formentlig komme til at svare til 3000 \$ per capita målt i 1981-tal. Det er tillige en forudsætning for at opnå en blandet kredit fra UK, at det pågældende udviklingsland er ikke-kommunistisk. De fleste af UKs blandede kreditter er blevet ydet til lande i Sydøstasien, Latinamerika, Middelhavslande, Kenya, Zimbabwe og Indi- en.

Der findes ingen fast beløbsmæssig over- grænse for gaveelementet i det enkelte pro- jekt, og de blandede kreditter synes at blive benyttet til at løfte forholdsvis store projek- ter.

*Forbundsrepublikken Tyskland.* Blandede kreditter blev indført i 1978. De administ- res af den selvstændige offentlige institution Kreditanstalt für Wiederaufbau på vegne af forbunclsudviklingsministeriet. For at et pro- jekt kan komme i betragtning til en blandet kredit, skal det tilfredsstillende forbundsregerin-

gens grundlæggende bistandspolitiske principper. Blandede kreditter anvendes mest i matchingsituationer. I årene 1978-82 er ydet blandede kreditter på i alt 2 mia DM. I denne periode er der anvendt 5-8 pct. af bistandsmidlerne (ODA) til blandede kreditter med et gaveelement på ca. 50 pct. Blandede kreditter kan principielt ydes til alle udviklingslande, bortset fra OPEC-lande, men i praksis sker der en koncentration på mellemindkomstlandene (med et gennemsnit på omkring 1000 \$ per capita).

De tyske blandede kreditter ydes som integrerede lån (svarende til de svenske U-kreditter). Lånene er hidtil blevet rapporteret i deres helhed (inkl. eksportkreditelementet) som ODA til DAC. De enkelte projekter er forholdsvis store (af størrelsesordenen 50-100 mill. DM) med hovedvægten på infrastrukturleverancer som kraftværker, jernbaner, skibe og kommunikationsanlæg.

*Frankrig.* Helt siden 1960 har der været tradition for at yde blandede kreditter af et betydeligt omfang. I begyndelsen af 1980-erne udgjorde de franske blandede kreditter omkring halvdelen af de samlede blandede kreditter ydet af alle OECD-lande. I 1980-81 anvendtes godt 10 pct. af de franske bistandsmidler (ODA) til blandede kreditter med et gaveelement på 23 pct. En bemærkelsesværdig høj andel af de franske blandede kreditter, op imod 50 pct., blev ydet til lavindkomstlandene, undertiden også i form af kreditlinier.

Frankrig yder kun finansiel bistand i form af blandede kreditter. Der findes ingen statslånsordning svarende til den danske.

De franske blandede kreditter administreres hovedsagelig af Caisse Centrale de Co-operation Economique, CCCE, der yder langfristede lån til udviklingsprojekter i en række udviklingslande i Afrika syd for Sahara, navnlig tidligere franske og portugisiske kolonier. Lånene til de forskellige udviklingsprojekter kan ydes enten til de pågældende landes myndigheder eller direkte til offentlige eller private virksomheder. CCCE har i 1982 ydet lån på i alt 3,2 mia francs. Heraf er lån på i alt 2,1 mia francs ydet til 3-5 pct. i rente og lån på i alt 0,5 mia francs er bevilget til de mindst udviklede lande til 1,5-2 pct. i rente. I sin projektvurdering lægger CCCE vægt på, at midlerne anvendes i den produktive sektor. Landbrugsprojekter er

prioriteret meget højt. Blandede kreditter kan kombineres med gavebistand til uddannelse af arbejdskraften (navnlig eliteuddannelse af ledere). CCCE er for nylig begyndt at yde lån til almindelig markedsrente, hvilket har været en overraskende succes. Det har vist sig, at en række mellemindkomstlande hermed har fået adgang til ressourcer, som de ellers vanskeligt eller kun på dårligere vilkår kunne have fået adgang til.

*USA* er internationalt set den kraftigste modstander af offentligt støttede eksportkreditter, herunder især af blandede kreditter. Dog har USA i 1981 som en enkelstående undtagelse ydet en blandet kredit til Egypten, formentlig motiveret af generelle politiske hensyn.

*Canada.* Skien 1981 har der været adgang til at yde blandede kreditter til individuelle projekter. Kredsen af modtagerlande er ikke begrænset af indtægtskriterier, men der forudsættes en matchingsituation. Gaveelementet kan være lavere end 25 pct. og lå i 1980-81 på 20-40 pct. På dette tidspunkt anvendtes 2-5 pct. af ODA-bistandsmidlerne til blandede kreditter, hvoraf hovedparten gik til mellemindkomst- og NIC-lande. Tidligere forlangte Canada ikke, at projekter, der finansieres med blandede kreditter, skal opfylde bistandspolitikens almindelige krav til projekters udviklingsmæssige lødighed. Dette vil nu muligvis blive ændret som følge af vedtagelser af OECDs vejledende principper for blandede kreditter.

*Japan* anvender i matchingsituationer blandede kreditter med et gaveelement på mindst 25 pct. (i 1981 i praksis 40 pct.). I 1981 anvendtes 6 pct. af ODA-midlerne til formålet.

*Sammenfattende* kan det konstateres, at praktisk talt alle OECD-lande navnlig i løbet af de seneste 5 år er begyndt at yde blandede kreditter, der fungerer som et bindeled mellem deres bistandsprogrammer og deres eksportpolitik. Der anvendes typisk 3-8 pct. af bistandsmidlerne til formålet. Andelen synes at være lavest, såfremt der ved siden af de blandede kreditter findes andre programmer for finansiel bistand, f.eks. et statslånsprogram. De fleste lande synes efterhånden i overensstemmelse med OECDs retningslinier at bestræbe sig på at foretage en grundig projektvurdering, før der gives tilsagn om finansiering med blandede kreditter. Der fin-

des store forskelle med hensyn til de enkelte giverlandes fordeling af blandede kreditter på modtagerlandene. Her synes historiske traditioner og graden af fattigdomsorientering i giverlandets generelle biståndspolitik at slå igennem.

#### 4.8. Udvalgets konklusioner

Efter nogle spæde forsøg i begyndelsen af 1970-erne vandt blandede kreditter fra 1977 indpas i dansk bistands- og eksportkreditpolitik. Ordningen, der fungerer på den måde, at kommercielle eksportkreditter garanteret efter § 7 i Lov om internationalt udviklings-samarbejde kombineres med rentefri statslån, har kun været benyttet i 6 tilfælde. Der er redegjort for årsagerne hertil i afsnit 4.4.

Det er *udvalgets vurdering*, at blandede kreditter er opstået som følge af kreditkonkurrencen mellem industrilandene, men at de anvendt med måde og fornuft også kan tjene udviklingsmæssige formål. Selv om blandede kreditter ikke i sig selv er anbefalelsesværdige, benyttes de i stigende omfang af næsten alle andre lande. Udvalget finder derfor, at de danske eksporterhverv inden for visse rammer bør have en tilsvarende adgang til finansiering med blandede kreditter som deres udenlandske konkurrenter. Set fra udviklingslandenes synspunkt er blandede kreditter ikke så attraktive som rene statslån. Men i situationer, hvor modtagerlandets projektønskeliste ikke fuldt ud kan finansieres med rene statslån, kan blandede kreditter benyttes som et gavnligt supplement til de samlede ressourceoverførsler.

For at mindske faren for både bistands- og eksportkreditpolitiske forvriddinger bør Danmark fortsat deltage aktivt i arbejdet i OECD og andre fora for at udforme internationale spilleregler med henblik på at begrænse anvendelsen af blandede kreditter og bidrage til at sikre en så effektiv overholdelse af reglerne som muligt. Det må dog erkendes, at der i den nuværende verdensøkonomiske situation næppe er udsigt til en hurtig aftrapning af de blandede kreditter.

Formålet med nedenstående konkrete forslag er at *smidiggøre den eksisterende ordning* for blandede kreditter. Det bemærkes i denne forbindelse, at det falder uden for udvalgets kommissorium at fremsætte forslag til

generelle udvidelser eller omlægninger af statslånsprogrammet.

**4.8.1** Ved forhandling af statslånsaftaler bør DANIDA i fremtiden i højere grad *aktivt undersøge mulighederne for at kombinere statslån (eller dele heraf) med kommercielle eksportkreditter*, når modtagerlandets økonomiske situation, udviklingsniveau og kreditværdighed tillader det. DAN ID As seneste erfaringer og praksis i nogle af vore nabolande, særlig Holland og Sverige, viser, at blandede kreditter på denne måde kan få øget betydning i relation til et betragteligt antal udviklingslande.

**4.8.2.** Da de danske statslån hidtil er blevet forhåndsfordelt på konkrete projekter allerede før undertegnelse af låneaftalerne, har danske eksportører i praksis været afskåret fra at bruge blandede kreditter til at imødegå tilbud om bløde kreditter fra konkurrenter (matching). Udvalget kan anvise to mulige løsninger på dette problem:

(a) *En del af de årlige statslånsmidler kan reserveres til brug i sådanne matchingsituationer.* Reserven, der administrativt set kan betragtes som en udvidelse af den allerede gældende ramme til dækning af uforudsete udgifter til statslånsprojekter, skal ikke på forhånd fordeles til bestemte udviklingslande, men skal kunne anvendes efter behov inden for de rammer, der er gældende for statslånsbistanden, jfr. 4.8.4. og 4.8.5.

(b) *En matchingsfond vil også kunne tilvejebringes som led i en erhvervsfremmebevilling* som det tidligere har været tilfældet i 1977 og 1982 i form af engangsbevillinger i beskeden målestok. En fordel ved denne løsning vil være, at man ikke er bundet af statslångrænsen, således at der også kan matches på kontrakter i mere velstillede lande. Det falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium at gå nærmere ind i sådanne overvejelser.

Uanset valg af finansieringsform (herunder evt. en kombination af begge former) skønner udvalget, at den nødvendige finansielle ramme for en sådan matchingsreserve eller -fond for så vidt angår udviklingslandene må være af størrelsesordenen 300 mill. kr., fordelt over en 3-årig forsøgsperiode, jfr. 4.8.10.

4.8.3. Udvalget erkender, at forslaget i 4.8.2 (a) om også at anvende blandede kreditter i matchingsituationer kan gøre det *van-skeligt at planlægge et jævnt forløb for udbetaling af de samlede statslånsmidler*. Udvalget anbefaler, at disse problemer løses *enten* ved at arbejde med en *ramme for tilsagn om blandede kreditter, der går ud over den faktiske bevilling* (idet en del projekter erfaringsmæssigt falder bort) *eller* ved at *skubbe udbetalinger på kredittilsagn, der stammer fra matching, til det følgende års bevilling*, fordi udbetalingerne under alle omstændigheder ofte finder sted med en vis forsinkelse. Den førstnævnte løsning finder ret udbredt anvendelse i vore nabolande.

4.8.4. I forbindelse med indførelse af en øget fleksibilitet i anvendelsen af blandede kreditter finder udvalget *ikke* grundlag for at foreslå en *lempelse af den gældende praksis med hensyn til landekreditværdighedsvurderinger*. Dog bør vurderingen kunne lempes i tilfælde, hvor det drejer sig om kredit til projekter med en stor positiv nettovalutaeffekt i modtagerlandet.

4.8.5. Ud fra overvejelser om de blandede krediters funktion ser udvalget *for nærværende ingen væsentlige grunde til at foreslå en ændring i den gældende statslånsgrænse* (p.t. 1113 \$ per capita), der er fastlagt som to trediedele af Verdensbankens lånegrænse. En forhøjelse af statslånsgrænsen op til f.eks. den fulde Verdensbankgrænse ville med den gældende kreditværdighedssituation ikke inddrage ret mange nye eksportrelevante lande i den potentielle kreds af modtagere af blandede kreditter. For at modvirke en mulig opadgående forskydning af modtagerlandenes gennemsnitsindkomst under det gældende statslånsprogram som følge af en øget anvendelse af blandede kreditter, forudsætter udvalget, at *det samlede gaveelement i de blandede kreditter aft rappede s, jo højere modtagerlandets indkomstniveau er*.

4.8.6. Udvalget anbefaler, at *den for statslånsordningen gældende praksis med hensyn til vurdering af projekternes udviklingseffekt (appraisal) fastholdes*. Dette gælder også ved ydelse af blandede kreditter i matchingsituationer. Udenlandske erfaringer viser, at sådanne projektvurderinger, der tager fra få uger op til nogle måneder, er et normalt konkurrencevilkår. Samtidig erindres om, at forberedelsestiden for udviklingsprojekter ofte kan være et par år eller mere.

4.8.7. Ved administrationen af de blandede kreditter bør det så vidt muligt tilstræbes, at *kreditstøtten fordeles på ordrer, der placeres hos et bredt udsnit af det danske erhvervsliv*.

4.8.8. For at *sikre at de blandede krediters gaveelement kommer modtagerlandene tilgode*, bør det være en forudsætning for ydelse af blandede kreditter - navnlig til store projekter - at projekterne gennem *international licitation eller på anden måde* har bevist deres *konkurrencedygtighed* på både pris og kvalitet.

4.8.9. Udvalget anbefaler, at man såvel fra offentlig (DANIDA, IFU og Eksportkreditrådet) som fra privat side (erhvervslivet og forretningsbankerne) i højere grad end hidtil *interessere sig for samfinansiering med multilaterale organisationer*. Dette gælder navnlig for store projekter, hvor dansk eksportindustri har muligheder for at gøre sig gældende, og hvor en dansk andel af samfinansieringen kan blive nøglen til at opnå større eksportkontrakter, end samfinansieringsandelen beløbsmæssigt berettiger til.

4.8.10. Såfremt den danske ordning vedrørende blandede kreditter smidiggøres i overensstemmelse med ovenstående forslag, anbefaler udvalget, at ordningen i lyset af de indvundne erfaringer og den internationale situation *tages op til genvurdering i 1988*.

## Investeringsgarantiordningen

Grundtanken i de statslige investeringsgarantiordninger, som Danmark og de fleste andre vestlige lande tilbyder virksomheder, der investerer i udviklingslandene, er at holde investorerne skadesløse i tilfælde af tab som følge af politiske forhold, som f.eks. nationalisering, hindringer for hjemtagelse af udbytte, krigshandlinger m.v. Ordningerne er normalt bygget op efter et forsikringsprincip.

### 5.1. Den gældende danske investeringsgarantiordning

Den danske investeringsgarantiordning blev indført i 1966 og har hjemmel i § 8 i lov om internationalt udviklingsamarbejde. I henhold til loven bemyndiges udenrigsministeren til inden for en beløbsramme på 500 mill. kr. at give garanti til danske erhvervsvirksomheder mod tab i forbindelse med direkte investeringer i udviklingslandene og hermed lige stillede lån samt know-how-tydelser.

Garantien omfatter kun tab., der skyldes *politiske* forhold, såsom nationalisering, hindringer for hjemtagelse (transferering) af udbytte, krigshandlinger eller lignende i det land, i hvilket investeringen er foretaget. Garantien omfatter således ikke kommercielle risici, og der vil ikke kunne gives garanti til projekter i områder, hvor politiske risici er overhængende.

Garanti gives til virksomheder, der er registreret som hjemmehørende i Danmark, og alene nye investeringer kan opnå garanti-dækning. Overtagelse af en allerede bestående virksomhed omfattes normalt ikke af ordningen. Det vil i almindelighed blive for langt, at investor opnår væsentlig indflydelse på ledelse og drift af den pågældende virksomhed. Endvidere må investeringen være fremmede for den økonomiske udvikling i det pågældende udviklingsland, og der stilles

derfor krav om, at investeringsprojektet er godkendt af myndighederne i modtagerlandet.

Ansøgning om investeringsgaranti skal, inden investeringen har fundet sted, indgives til udenrigsministeriet (DANIDA). Efter indhentning af oplysninger fra den danske repræsentation i modtagerlandet om investeringsklima, herunder risiko for nationalisering, transfereringsforhold og arbejdsmarkedsforhold, forelægger DANIDA sin indstilling for investeringsgarantiudvalget. Udvalget består af repræsentanter for udenrigsministeriet, industriministeriet og Styrelsen for internationalt udviklingsamarbejde samt IFUs direktør som observatør. Såfremt der ikke er enighed i udvalget, forelægges ansøgningen for Styrelsen for internationalt udviklingsamarbejde. Udvalget træder normalt sammen 4 gange om året.

Garantiens maksimale løbetid er 15 år, og risikodækningen andrager normalt 85 pct. af den investerede kapital plus udbytte op til 24 pct. af investeringsbeløbet svarende til 3 års udbytte å 8 pct. For det enkelte år er udbyttegarantien maksimeret til 8 pct. af investeringsbeløbet. Den del af et deklareret udbytte, der måtte ligge ud over 8 pct. p.a., og som ønskes hjemtaget, er således ikke dækket af transfereringsgarantien. Reinvesteret udbytte kan garanteres uden beløbsmæssige begrænsninger mod tegning af tillægspolice, dog kun såfremt udbyttet kunne have været overført. Garantisummen nedskrives med det beløb, hvormed det deklarerede udbytte overstiger 10 pct. af aktiekapitalen. Kan udbyttet ikke hjemtages, foretages der ingen nedskrivning af garantisummen. Investor betaler en årlig risikopræmie på 0,5 pct. af garantisummen. Præmien tilfalder statskassen.

## 5.2. Anvendelsen af investeringsgarantiordningen

Ved udgangen af 1983 var der 34 hovedpolicer i kraft. Policerne dækkede projekter i 21 udviklingslande og indebar et samlet garantiansvar på mere end 225 mill. kr. Heraf repræsenterede de 206 mill. kr. egentlige investeringer, medens resten var garanti for forventede udbytter. Hertil kom tilsagn om in-

vesteringsgarantier på godt et halvt hundrede mill. kr.

Den *samlede garantiramme* på 500 mill. kr., der i øvrigt har været uændret siden 1971, er således *godt og vel halvt udnyttet*.

Parallelt med tegningen af nye policer har der naturligvis også været en vis afgang. Udnyttelsen af investeringsgarantiordningen siden ordningens oprettelse i 1966 fremgår af tabel 5.1.

### 5./ Udviklingen i antal investeringsgarantipolicer og garantisummer 1967—83

	Antal hovedpolicer (Status ultimo året)	Garantisum mill. kr. (Aktiekapital ekskl. tilsagn)
1967	1	9
1968	4	19
1969	16	52
1970	13	46
1971	24	78
1972	28	96
1973	25	96
1974	34	106
1975	25	104
1976	27	96
1977	36	119
1978	35	113
1979	31	115
1980	30	149
1981	30	172
1982	33	204
1983	34	206

Kilde: DANIDAS årsberetning. Diverse årgange

Siden investeringsgarantiordningens indførelse i 1966 er i alt 36 hovedpolicer blevet opsagt eller annulleret. Langt den hyppigste årsag til opsigelse har været investors salg af aktieposten. De øvrige policer er blevet opsagt af forskellige, mindre hyppigt forekommende årsager såsom sparehensyn fra investors side, investors konkurs, eller fordi aktiekapitalen ansås for tabt. I et enkelt tilfælde (under andre policebetingelser end de nu gældende) blev investor overtalt til »frivilligt« at opsigte policen, fordi investor på få år havde hjemtaget udbytter, der langt oversteg det investerede beløb.

Antallet af projekter dækket af investeringsgaranti har således gennem den sidste halve snes år ligget på et nogenlunde uæn-

dret niveau. Den nominelle værdi af policernes garantisummer var stagnerende op gennem 1970erne, hvorefter der siden 1980 har været en forholdsvis kraftig stigning. Forklaringen er uden tvivl den stigende usikkerhed omkring investeringsklimaet i en række udviklingslande som følge af den verdensøkonomiske krise.

Realøkonomisk set har der imidlertid været tale om en *kraftig tilbagegang i udnyttelsen af investeringsgarantiordningen*. Medens garantisummen kun er firedoblet i perioden 1970-81, er den bogførte værdi af de danske direkte investeringer i udviklingslandene i samme periode mere end tidoblet (fra 45 til 470 mill. \$ ifølge OECD). Dækningsgraden

er således faldet fra ca. 20 pct. i 1970 til ca. 6 pct. i 1981.

### 5.3. Landeafgrænsning

Der kan ydes investeringsgarantier til projekter i alle udviklingslande. Hovedkriteriet herfor er, om landet er opført på den såkaldte DAC-liste over udviklingslande udarbejdet af OECD. Listen omfatter også OPEC-lande og indebærer således, at man ved ydelse af investeringsgarantier kan gå ganske højt op med

hensyn til gennemsnitsindkomst per capita. Dog yder man ikke investeringsgaranti til projekter i de rigeste OPEC-lande. I løbet af de sidste 5 år har der i praksis kun været ét afslag med denne begrundelse (Venezuela). En indtægtsgrænse på 3.000 \$ per capita (svarende til IFUs) kan således med skyldig hensyntagen til inflationen betragtes som vejledende. Investeringsgarantiernes faktiske fordeling på forskellige kategorier af udviklingslande for årene 1980-83 fremgår af tabel 5.2.

Tabel 5.2. Investeringsgarantiernes fordeling på grupper af udviklingslande 1980-83

ULTIMO	1980		1981		1982		1983	
	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.
<i>Lavindkomstlande</i>								
(< 600\$)								
LLDC-lande . . . . .	27,7	18,6	38,6	22,5	36,9	18,1	17,9	8,7
Andre lavindkomst-lande . . . . .	25,4	17,0	31,3	18,2	44,5	21,8	47,5	23,1
<i>Mellemindkomstlande</i>								
(600-1000 \$) . . . . .	19,2	12,9	19,9	11,6	44,2	21,6	48,7	23,6
Andre (> 1000 \$) . . . . .	76,7	51,5	81,9	47,7	78,8	38,5	91,9	44,6
I alt . . . . .	149,0	100,0	171,7	100,0	204,4	100,0	206,0	100,0

Kilde: DANIDAS årsberetning. Diverse årgange.

Til og med 1982 skete der en forskydning i investeringsgarantimønstret bort fra de relativt velstillede udviklingslande (> 1000 \$ per capita), idet denne gruppes andel af den samlede garantisum er faldet fra 51 til 38 pct. Den tilsvarende fremgang har fundet sted i lav- og mellemindkomstlandene, men dog mest udpræget i mellemindkomstlandene. Denne bemærkelsesværdige tendens svarer ganske til den seneste udvikling i IFUs investeringsmønster. Dog må der samtidig advares mod overfortolkning af tallene, fordi det samlede antal policer er ringe, hvorfor en enkelt større nyttegning hurtigt kan vende billedet. Et eksempel herpå ses i 1983, hvor afgang af en enkelt police i LLDC-gruppen og nyttegning af en større police i et af de mere velstående lande i Latinamerika er nok til delvis at vende tendensen for de to landegrupper.

### 5.4. Præmiestørrelse og erstatningsudbetalinger

Investeringsgaranti præmien har uændret siden 1968 været 0,5 pct. p.a. af garantisummen.

Siden investeringsgarantiordningens start har der kun været få erstatningsudbetalinger. Det ringe antal sager giver derfor kun mulighed for at foretage løselige skøn over risikoen for forsikringsbegivenheders indtræden. Siden 1966 er der udbetalt ca. 19 mill. kr. i erstatninger. Heraf var 0,9 mill. kr. erstatning for nationaliseringer, medens resten var erstatning for manglende eller stærkt forsinket transferering af udbytte. Ca. 93 pct. af erstatningsudbetalingerne er foretaget i forbindelse med projekter i Afrika (resten på grund af en nationalisering i Iran).

Et beløb på ca. 0,5 mill. kr. er senere blevet tilbagebetalt af de danske investeringsgarantitagere, fordi en del af de blokerede ud-

bytter alligevel er blevet overført på et langt senere tidspunkt. Den samlede erstatningsudbetaling har således netto udgjort 1,4 mill. kr. med nationalisering som den dominerende forsikringsbegivenhed.

Hvis disse forbavsende små erstatningsudbetalinger sættes i forhold til gennemsnitsværdien af den investerede kapital i udviklingslandene i perioden 1966-83, fås et tilnærmet aktuarmæssigt udtryk for nationaliseringsrisikoen i bred forstand. Opgjort i forhold til den gennemsnitlige policesum for samtlige investeringer omfattet af ordningen var nationaliseringsrisikoen af størrelsesordenen 1 pct. set over den omtalte 15-20 års periode. Selv om datagrundlaget er spinkelt, synes det rimeligt at konkludere, at den politiske risiko i forbindelse med investeringer i udviklingslandene hidtil har været ganske beskedne (hvorimod den kommercielle risiko kan være ganske belastende). Der er hermed også peget på den formentlig vigtigste forklaring på den ringe udyttelse af investeringsgarantiordningen.

Statens samlede præmieindtægter har siden 1966 været på 7,4 mill. kr. Nettooverskuddet på investeringsgarantiordningen har således været på ca. 6 mill. kr. Beløbet er tilfaldet statskassen. Ordningens administrationsomkostninger har været beskedne (mindre end 1 sagsbehandlers arbejdsindsats).

Bedømt i forhold til kommissoriets formulering om »undersøgelse af statslige støtteordninger« kan det derfor hævdes, at investeringsgarantiordningen indtil dato ikke har udgjort en støtteordning, fordi der ikke er blevet ydet direkte statssubsidier i forbindelse med ordningen. Ordningen har snarere fungeret som et *overskudsgivende statsligt forsikringssselskab*. Hvis man imidlertid sammenligner med de alternative omkostninger, erhvervslivet ville blive påført, hvis det var henvist til at opnå den samme dækning på det private forsikringsmarked, jfr. afsnit 5.7., indeholder investeringsgarantiordningen alligevel et betydeligt statsligt støtteelement.

Det forhold, at ordningen har givet overskud, kunne munde ud i den konklusion, at præmien burde nedsættes. Imidlertid kan der næppe ud fra internationale konkurrencehensyn rejses indvendinger mod størrelsen af den danske investeringsgaranti præmie, for denne er én af de laveste sammenlignet med tilsvarende ordninger i andre vestlige indu-

strilande. Kun i USA og Frankrig findes der investeringsgaranti præmier, der går ned til et niveau af 0,3-0,4 pct., jfr. tabel 5.3.

Det er derfor mere naturligt at arbejde i retning af en vis forbedring af investeringsgarantiordningens service, hvilket indebærer en forøgelse af statens risiko og en formindskelse af overskuddet.

### 5.5. Sammenhængen mellem IFU-projekter og investeringsgarantiordningen

Der består en tæt sammenhæng mellem IFUs deltagelse i joint ventures i udviklingslandene og danske virksomheders anvendelse af investeringsgarantiordningen.

Ved udgangen af 1983 var 21 ud af i alt 34 hovedpolicer tegnet på projekter med IFU-deltagelse. Beløbsmæssigt svarer dette til, at IFU-projektvirksomhederne tegner sig for mere end 60 pct. af den samlede investeringsgarantisum. Set fra IFUs synsvinkel kan overlappningen mellem de to ordninger udtrykkes således, at kun godt en fjerdedel af IFUs projektvirksomheder er dækket af en investeringsgaranti. Men målt i penge svarer dette til, at omkring halvdelen af den aktiekapital, som er investeret af IFUs danske partnere, er dækket af en investeringsgaranti. (IFU kan som offentlig institution ikke dække sine egne kapitalindskud med en statslig investeringsgaranti). Det er således fortrinsvis de investeringstunge projektvirksomheder, som er dækket af ordningen.

Disse sammenhænge stemmer med DANIDAs erfaringer, hvorefter hovedparten af forespørgsler og nytegninger af policer fremkommer som resultat af henvisninger fra IFU.

Der kan næppe herske tvivl om, at kendskabet til investeringsgarantiordningen kun er ringe udbredt i erhvervslivet.

Der er derfor behov for en oplysningsindsats vedrørende ordningen. Dette kan formentlig bedst gøres som led i en bredere anlagt oplysningskampagne, som også omfatter andre statslige støtteordninger på området.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, om en større udbredelse af kendskabet til ordningen vil føre til væsentligt flere investeringer i udviklingslandene. Den tidligere påpegede lave dækningsgrad som følge af beskeden politisk risiko i udviklingslandene og nedenstående analyse af det ringe antal af-



slag peger formentlig snarest i retning af et benægtende svar på spørgsmålet.

### 5.6. Afslag på ansøgninger om investeringsgaranti

Investeringsgarantiudvalgets hidtidige praksis viser, at de allerfleste ansøgninger godkendes. I perioden 1. januar 1978 til 30. juni 1983 har der været i alt 10 møder i investeringsgarantiudvalget, og udvalget har tiltrådt 50 ansøgninger, medens

- 1 ansøgning (vedr. Mexico) er afvist, da investeringen var foretaget, før ansøgning blev indgivet,
- 1 ansøgning (vedr. Pakistan) er afvist på grund af ansøgerens ringe indflydelse på projektet,
- 1 ansøgning (vedr. Venezuela) er afvist, da værtslandet må regnes blandt de rigeste udviklingslande og
- 1 ansøgning (vedr. Tyrkiet) er afvist på grund af de politiske aspekter og på grund af den eventuelle garantis størrelse.

Af de 50 ansøgninger, der er tiltrådt, har tilsagnene endnu ikke ført til udstedelse af policer i 16 tilfælde, selv om investeringerne ved flere af projekterne allerede er foretaget. Policerne vil først kunne udstedes, når der foreligger fornøden dokumentation for, at værtslandet har godkendt og registreret investeringen, og f.eks. i Nigeria har det vist sig at være særdeles vanskeligt at skaffe den endelige dokumentation. Dette taler for at udvise større fleksibilitet med hensyn til arten af den dokumentation, der lægges til grund for policeudstedelsen.

### 5.7. Investeringsgarantiordningen sammenlignet med det private forsikringsmarkeds tilbud

Udvalget har interesseret sig en del for den mulige dækning mod forsikringsbegivenheder, der falder uden for den rene nationaliserings- eller ekspropriationssituation. En nationalisering ved dekret kan i det rene tilfælde henføres til en bestemt dato. / *praksis vil en nationalisering* imidlertid ofte være *en langsomt fremadskridende proces*, hvorved værtslandets samfundsstruktur omformes, og virksomhedens oprindelige forretningsgrundlag undermineres. Der tænkes hermed på det, som i det internationale forsikringsprog kal-

des gradvis (krybende) nationalisering. Som eksempler på årsager til dette fænomen kan nævnes oprør, politisk motiverede strejker og demonstrationer, samfundsomvæltende kulturrevolutioner, omlægning af udenrigshandelspolitikken med inddragelse af importlicenser for råvarer til følge, en ny valutapolitik, hvorved værtslandets valuta ikke længere frit kan omveksles til udenlandsk mont (inkonvertibilitet, der er den hyppigste hindring for hjemtagelse af udbytte) eller indforelse af prohibitive punktafgifter eller selskabsskatter.

Der er ikke i den danske investeringsgarantiordning taget entydig stilling til begrebet gradvis nationalisering. Ifølge de gældende forsikringsvilkår dækker garantien mod tab, »der skyldes politiske forhold, såsom nationalisering og dermed ligestillede offentlige foranstaltninger, hindringer for overførsel af betalinger, krigshandlinger eller lignende i det land, i hvilket investeringen er foretaget«. Til dato har der kun været tre erstatningssager som følge af nationalisering, og investorerne har i intet tilfælde rejst erstatningskrav på grund af gradvis nationalisering.

Imidlertid vil den hidtil anvendte juridiske synsvinkel ved behandling af erstatningssager formentlig trække i retning af en indskrænkende fortolkning af nationaliseringsbegrebet, således at gradvis nationalisering i det store og hele ikke dækkes af investeringsgarantiordningen. Man vil være tilbøjelig til at tillægge *motivet* for de af værtslandet gennemførte og for virksomhedens skadelige foranstaltninger afgørende betydning. Hvis det er den pågældende regerings hensigt at fratage de nuværende ejere ejendomsretten til virksomheden, vil en erstatningsudbetaling kunne blive aktuel. Hvis derimod der er tale om foranstaltninger, som er led i en generel økonomisk politik, vil der næppe kunne udbetales erstatning. Som eksempler på sidstnævnte situation kan nævnes et udviklingslands selvforsyningspolitik samt almene valuta-, handels- og toldpolitiske tiltag.

Problemet ved at arbejde med en regerings motiver som grundlag for en juridisk sontring i forbindelse med erstatningsudbetalinger er, at der ikke behøver at være sammenfald mellem en regerings erklærede og dens reelle motiver. Motivbegrebet er derfor til dels subjektivt, hvorfor erstatningsafgørelser let kan komme til at indeholde et element af skøn.

Den danske investeringsgarantiordnings mangelfulde dækning mod gradvis nationalisering adskiller sig ikke væsentligt fra den dækning, som ydes under tilsvarende statslige ordninger i andre vestlige lande. Derimod er der på det internationale *private forsikringsmarked* siden omkring 1970 udviklet en række nye forsikringstilbud inden for området »political risk insurance«. Det er her muligt at få en betydelig bredere dækning end under de statslige ordninger, men normalt også til en noget højere præmie.

Med henblik på at sammenligne investeringsgarantiordningen med det private markeds tilbud har udvalget gennemgået materiale og oplysninger fra det britiske *Investment Insurance International (Managers) Ltd.* (tilknyttet Lloyds-gruppen) og de store amerikanske selskaber *American International Group Inc.* og *Insurance Company of North America*.

De private selskaber arbejder med samme dækningsprocent, normalt 90 pct. som de fleste statslige ordninger. Erstatninger kan sædvanligvis tidligst udbetales 12 måneder efter skadesbegivenhedens indtræden, hvilket fuldstændigt svarer til den nugældende danske investeringsgarantiordning. Undertiden kræver de private selskaber, at procesmulighederne ved værtslandets eller internationale domstole er udtomt, før der kan udbetales erstatning.

Lobetiden for de private forsikringspolicer kan kun i sjældne tilfælde strækkes ud over 3 år. Der er dog mulighed for fornyelse af policen ved såkaldte »roll forward«-arrangementer, men præmien bliver under alle omstændigheder mere konjunkturfølsom end under de statslige ordninger.

På det private forsikringsmarked er det muligt at skræddersy policer, der dækker mod praktisk talt enhver af de ovenfor omtalte politiske risici (krybende nationalisering), som normalt falder uden for de statslige ordninger. Forudsætningen er blot, at forsikringstageren vil betale for det. I sådanne private policer defineres politisk risiko som udgangspunkt meget bredt: usikkerhed som følge af uforudsete og uventede regeringsforanstaltninger, der påfører forsikringstageren finansielle tab. En sådan risiko findes til en vis grad i ethvert land. Til illustration kan nævnes, at der er muligt for den internationale kornbranche at forsikre sig mod eventu-

elle nye embargoforanstaltninger mod Sovjetunionen fra den amerikanske præsidents side. En privat police vil normalt ved opregning af nogle hovedtyper af risiko og forsikringsbegivenheder specificere forsikringsdækningen under hensyntagen til konkrete omstændigheder i branchen og i værtslandet. Sædvanligvis indeholder policen kun få undtagelsesbestemmelser, som f.eks. tab som følge af betalingsstandsning hos kommercielle partnere, valutakursudsving, fysiske skader (f.eks. ved brand) og krig, hvori en af de fem stormagter er involveret.

Prisen for at opnå disse for investorerne attraktive fordele er imidlertid som oftest *ganske høje præmier*. Da præmierne fastsættes individuelt police for police, er det ikke muligt at lave en systematisk sammenligning. Men for at antyde niveauet kan nævnes, at præmien for projekter i de mest stabile industrilande udgør knap 0,5 pct. p.a. af forsikringssummen. For de mere risikofyldte udviklingslande løber den årlige præmie let op i 5-7 pct. eller mere. Som en konkret landebaseret præmiesammenligning kan nævnes, at et af de store private forsikringselskaber beregner sig 1,75 pct. p.a. for at afdække nationaliseringsrisikoen i Brasilien *uden* samtidig at dække transfereringsrisikoen. Efter den danske investeringsgarantiordning er præmien for en kombineret forsikring mod begge risikotyper kun 0,5 pct. p.a.

## 5.8. Bilaterale aftaler om investeringsbeskyttelse og -fremme

De førende vestlige industri- og investerlande har siden 1960 indgået en lang række bilaterale, stat-til-stataftaler om investeringsbeskyttelse og -fremme med de nu selvstændige udviklingslande. Aftalernes hovedsigte er at beskytte både nye og gamle udenlandske investeringer mod nationalisering (i vid forstand) uden passende erstatning fra værtslandet. Aftalerne indeholder normalt også bestemmelser om transferering og reinvestering af udbytte samt bilæggelse af tvister.

Aftalerne kan således opfattes som et *supplement* til investorlandenes nationale investeringsgarantiordninger. Men hertil kommer, at aftalerne gennem gennemsigtige og faste rammer omkring værtslandets investeringspolitik tilstræber at skabe et incitament til forøgelse af de udenlandske investeringer.

Aftalerne er i overensstemmelse med normal traktatpraksis gensidige, men i betragtning af de faktiske investeringsstrømme er der reelt tale om, at udviklingslandene påtager sig en række selvbegrænsninger som en politisk pris for at tiltrække flere udenlandske investeringer.

Forbundsrepublikken Tyskland har siden 1959 indgået 50 bilaterale investeringsbeskyttelsesaftaler med udviklingslandene, Schweiz 34, UK 21, Frankrig 20, Holland 17, Belgien 10, Italien 4, Sverige 6, Norge og Finland hver 1. USA har indtil videre kun indgået to investeringsbeskyttelsesaftaler (Egypten og Panama), men den til IFU delvis svarende institution, OPIC, har med 114 lande indgået aftaler af proceduremæssig art (voldgift m.v.). Disse kan imidlertid ikke sammenlignes med egentlige mellemstatslige investeringsbeskyttelsesaftaler.

Danmark har i henholdsvis 1968 og 1980 indgået investeringsbeskyttelsesaftaler med Indonesien og Rumænien. Desuden er der i tilknytning til handels- og statslånsaftaler indgået mere begrænsede investeringsbeskyttelsesaftaler med Elfenbenskysten i 1966, med Madagascar i 1967 og med Malawi i 1971. På basis af en i 1983 udarbejdet modelaftale er der indledt forhandlinger om nye investeringsbeskyttelsesaftaler med udviklingslande i Afrika og Sydøstasien.

Hovedparten af industrilandenenes investeringsbeskyttelsesaftaler er indgået med lande i Afrika og Sydøstasien. De fleste latinamerikanske lande afviser principielt at indgå investeringsbeskyttelsesaftaler, fordi de strider mod den såkaldte Calvo-doktrin om staternes suverænitæt (undtagelser er Ecuador og Paraguay samt visse mellemamerikanske lande).

Foruden definitioner af begreberne investering og nationalisering, der sædvanligvis er bredere end i investeringsgarantiordningerne, indeholder investeringsbeskyttelsesaftaler normalt to principper, som forøger beskyttelsesvirkningen: dels *princippet om national behandling* af udenlandske investeringer, dvs. at disse skal behandles på lige fod med nationale investeringer, dels *mestbegunstigelsesprincippet*, dvs. at investorer fra partnerlandet ikke må behandles mindre gunstigt end investorer fra et hvilket som helst tredjeland.

Langt den overvejende del af de indgåede investeringsbeskyttelsesaftaler sikrer ubetinget transferering af aktiekapitalen og eventuelle udbytter ved nationalisering. Men med hensyn til transferering uden for nationaliseringssituationen af udbytter og eventuelt repatriering af aktiekapital falder aftalerne i to grupper: 1) Navnlige USA, Forbundsrepublikken Tyskland og Schweiz benytter *ubetingede transfereringsgarantier*. Danmarks aftale med Indonesien falder også i denne gruppe. 2) I de fleste andre landes aftaler (herunder den danske modelaftale af 1983) er transfereringsgarantien betinget af, at værtslandets betalingsbalancesituation m.v. tillader overførsel. I betragtning af de valutavanskeligheder, som udviklingslandene synes at måtte leve med i en overskuelig fremtid, er sådanne *transfereringsgarantier med betalingsbalanceklausul* mindre effektive. Dog vil principperne om national behandling og mestbegunstigelse kunne give en vis beskyttelse i sådanne situationer.

En OECD-undersøgelse fra 1983 viser, at investeringsbeskyttelsesaftaler i betydeligt omfang virker efter hensigten ved at *beskytte allerede foretagne investeringer*. Udviklingslandene overholder i det store og hele deres forpligtelser. I visse tilfælde er de blevet »talt fra« nationaliseringsplaner under henvisning til de indgåede traktatmæssige forpligtelser. Et illustrativt eksempel på de undtagelser, der findes fra denne hovedtendens, udgøres af Khomeini-styrets tilsidesættelse af den tysk-iranske aftale fra 1968.

Derimod er det *tvivlsomt*, om aftaler *bidrager direkte til øgede udenlandske investeringer* i et givet udviklingsland. Noget sådant lader sig i hvert fald ikke dokumentere kvantitativt. I nogle tilfælde har der været sammenfald mellem indgåelse af investeringsbeskyttelsesaftaler og væsentlige nye investeringer. I andre tilfælde synes andre faktorer - et attraktivt og pålideligt investeringsklima, størrelsen af investeringsmodtagerens marked, andre investeringsfremmeordninger m.m. - at spille en større rolle. Som eksempel herpå kan nævnes Brasilien. På trods af en manglende investeringsaftale med Forbundsrepublikken Tyskland har Brasilien været hovedmodtager af tyske investeringer.

Tilbage bliver imidlertid, at investeringsbeskyttelsesaftaler synes at have følgende nyttige virkninger: 1) de har en positiv signalef-

fekt til omverdenen ved at gøre opmærksom på en folkeretlig beskyttelse af udenlandske investeringer, 2) de har visse indirekte effekter i form af et forbedret sikkerhedsnet, når de kombineres med andre investeringsfremmeinstrumenter (f.eks. nationale investeringsgarantiordninger), og 3) de skaber en institutionel ramme for og sætter politisk fokus på et investerings samarbejde mellem investor og værtsland.

I *multilaterale fora* er der i tidens løb blevet fremlagt en del forslag til multilaterale investeringsgarantiordninger. I Verdensbanken drøftes for øjeblikket et forslag om etablering af et Multilateral Investment Insurance Agency, der på selvfinansieringsbasis skal fungere i Verdensbankens regie som supplement til nationale investeringsgarantiordninger og yde sikkerhed mod ikke-kommercielle investeringsrisici. Lignende forslag overvejes i EF i forbindelse med den kommende genforhandling af Lomé-konventionen og inden for rammerne af den euro-arabiske dialog.

### 5.9. Udenlandske ordninger

Oversigten i tabel 5.3 over udenlandske investeringsgarantiordninger viser, at den danske ordning på de fleste punkter er konkurrencedygtig med de vilkår, som udenlandske konkurrenter anvender som grundlag.

Der findes således næppe en udenlandsk investeringsgarantiordning, som på *alle* dimensioner er bedre end den danske. Men bedømt i forhold til det gennemsnitlige udenlandske niveau kan der bl.a. gøres følgende specifikke bemærkninger om den danske ordning:

(a) De fleste lande opererer ligesom Danmark med en *selvrisiko* for investor. Men danske selvrisiko, der som hovedregel er på 15 pct., synes at være i overkanten af det internationale niveau. 10 pct. synes at være det internationale gennemsnit. Enkelte lande har kun en 5 pct.s selvrisiko eller slet ingen,

(b) mange lande har ligesom Danmark en regel om, at *transferering af udbytte* svarende til højst 8 pct. p.a. i 3 år dækkes af investeringsgarantien (med revolverende treårsperioder gennem policens løbetid). Men andre lande arbejder med en mindre stram maksimering af udbytteoverførselsgarantien. I Holland og Frankrig sættes den totale overgrænse for udbyttedækning ved 50 pct.s udbytte

af den investerede aktiekapital, medens Belgien, Østrig, UK og Japan går op til 100 pct. af aktiekapitalen. De i afsnit 5.8 omtalte investeringsfremmeaftaler indeholder normalt ingen begrænsninger af transfereringsgarantien,

(c) efter den danske ordning kan *reinvesteret udbytte* uden begrænsning omfattes af ordningen mod tegning af en tillægspolice (forudsat udbyttet kunne have været overført). I andre lande, f.eks. Frankrig, USA og UK dækkes reinvesteret udbytte enten automatisk eller ved option af selve hovedpolice indend for en ramme af 100 - 200 pct. af den oprindelige aktiekapital. Det er ofte en betingelse for dækning, at det reinvesterede udbytte kunne have været hjemtaget, og at reinvesteringen er kapitaliseret på en tydelig måde, f.eks. i form af fondsaktier,

(d) det danske *præmieniveau* befinder sig som tidligere nævnt i den absolut billigste pris-klasse,

(e) som ubetinget hovedregel omfatter udenlandske investeringsgarantiordninger kun politiske risici. En undtagelse udgøres af den japanske ordning, der kan udstrækkes til også at omfatte *visse kommercielle risici*, når investeringen vedrører udvinding af råvarer af stor betydning for Japan,

(f) næsten alle lande stiller ligesom Danmark krav om, at den garanterede investering principielt kan få *udviklingsmæssig betydning* for værtslandet. Men modsat Danmark kræver Sverige, Finland, Tyskland, Frankrig, Canada og Japan tillige, at investeringen også *gavner investerlandet*,

(g) den maksimale *løbetid* for den danske investeringsgarantiordning på 15 år er et internationalt minimum. Flertallet af udenlandske ordninger kan gå op til 20 års løbetid, men til gengæld er der i de fleste af disse ordninger indarbejdet en aftrapning af garantisummen i de sidste år af løbetiden,

(h) den lave danske *dækningsgrad*, dvs. summen af garanterede investeringer i forhold til de samlede investeringer, svarer til det internationale niveau (ca. 5 pct.), med Japan og Østrig som bemærkelsesværdige undtagelser. Den vigtigste forklaring på disse undtagelser er tradition for et tæt samvirke mellem staten og erhvervslivet i de to lande. De stort set ensartede og lave dækningsgrader i lande, der er højst forskellige med hensyn til deltagelse i internationale direkte investeringer,

Tabel 5.3. Oversigt over investeringsgarantiordninger i vestlige industrilande

Oprettelsesår	Danmark 1966	Norge 1964	Sverige 1968	Finland 1981	Holland 1969	Belgien 1971	Schweiz 1970	Ostrig	UK 1972	Tyskland 1960	Frankrig*)	USA 1948	Canada	Japan 1970
<i>Dækningspct. for:</i>														
- aktiekapital .....	85	90	90	90	90	90	70	100	90	95	90/95	90/100	100	100
- transferering af udbytte i.f.t. aktiekapital .....	8 pct. i 3 år	8 pct. i 3 år	8 pct. i 3 år	8 pct. p.a.	8 pct. i 6 år	10 pct. p.a.		100 i alt	100 i alt	8 pct. i 3 år	25/50 i alt			10 pct. i 10 år
- reinvesteret udbytte i.f.t. aktiekapital .....	Ny an- søgning	90	90	90	50	50	24	100	200	100	50/100	180	50	
- lån + renter .....	85	90	90	90	90		sjældent	100	90	95	90/95	90/100	100	100
- licens/know how .....	85	-	90	-	-	-	-	100	-	-			delvis	
<i>Præmie i pct. for:</i>														
- politisk risiko .....	0,5	0,7	0,7	0,5- 0,7	0,8	0,75/ 0,80	1,25- 2,50	0,5	1,0	0,5	0,7-1,0/ 0,4-0,6	0,3-0,6	1,0	0,55
- kommerciel risiko .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3
<i>Kriterier:</i>														
- udviklingseffekt .....	ja	ja	ja (kun program- lande)	ja	ja	ja	ja	også til I- land	ja	ja	-	2.950 \$ per capita	ja	ja
- gavne investorland .....	-	-	ja	-	-	-	-	-	-	ja	ja	-	ja	ja
<i>Maksimal løbetid:</i>														
antal år .....	15	20	15-20	3-20	20-25	20	14	20	3-15	15+5	15-20	20	15	15
<i>Samlet engagement</i>														
Mill. US \$ (1981) .....	27	9	n.a.	-	49	34	40	126	250	1102	378	3.500	105	5.800
<i>Dækningsgrad i pct.</i>														
i.f.t. investeret kapital i u-lande .....	6	4	n.a.	-	1	2	1	87	2	10	4		3	53

\*) Kolonnens første alternativ refererer til en ordning administreret af Banque Française du Commerce Extérieure, men andet alternativ tilbydes af eksportkreditorganet COFACE.

Kilde: Investing in Developing Countries, OECD 1983, samt diverse årsberetninger.

tyder som tidligere nævnt på, at investeringsgarantiordninger (det være sig gode eller dårlige) ikke er en særlig væsentlig faktor for omfanget af et lands private direkte investeringer i udviklingslandene,

(i) enkelte udenlandske ordninger er betydeligt mere fleksible end den danske, således at man lettere kan *skræddersy policer* svarende til erhvervslivets behov. Dette gælder særligt den amerikanske ordning, hvorefter man eksempelvis kan lave særlige policer beregnet for oliebranchen og international leasing af kapitalgoder.

## 5.10. Udvalgets konklusioner

Danmark har ligesom andre industrilandene gennem snart to årtier tilbudt erhvervslivet dækning mod politiske risici ved investeringer i udviklingslandene. Instrumentet her til har været den statslige investeringsgarantiordning, der er oprettet i 1966 i henhold til § 8 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Det er *udvalgets vurdering*, at danske virksomheder beslutter sig for at investere i udviklingslandene på grundlag af forretningsmæssige overvejelser om investeringens forventede rentabilitet. Investeringsgarantiordningens forsikringstilbud indgår som én blandt mange faktorer i sådanne overvejelser, fordi ordningens hovedfunktion er at begrænse risikoen for de virksomheder, som beslutter sig for at investere.

Udvalget finder, at investeringsgarantiordningen i sine grundtræk (non-profit-foretagende) bør *fortsætte* som hidtil i *statsligt regime* (gerne DANIDAs), selv om det ville være muligt at privatisere hele området ved at henvise investorerne til det private forsikringsmarked. Når udvalget ikke kan anbefale sidstnævnte løsning, skyldes det, at danske virksomheder på samme vilkår som deres udenlandske konkurrenter bør have adgang til en billig statslig investeringsgarantiordning. En privatisering synes at ville føre til en omkostningsforfyrelse for erhvervslivet, fordi de private forsikringsselskaber i modsætning til staten skal indtjene dækningsbidrag på deres aktiviteter. Desuden virker ordningen som et naturligt supplement til den investeringsstøtte, der gennem Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene ydes til erhvervslivet.

Udvalget foreslår, at investeringsgarantiordningen *forny og forbedrer sin service overfor virksomhederne inden for de gældende ressourcemæssige rammer*.

Udvalget finder, at investeringsgarantiordningens service navnlig bør forbedres på de nedenfor anførte punkter. Udgangspunktet for forbedringen bør imidlertid fortsat være, at ordningen ikke skal omfatte kommercielle risici, og at præmiefastsættelsen foretages på en sådan måde, at ordningen på længere sigt kan hvile i sig selv. Der bør i samme omfang som hidtil tages bistandspolitiske hensyn ved ordningens administration. For at sikre den kortest mulige ekspeditionstid bør investeringsgarantiudvalget mødes efter behov (eller eventuelt sende sagerne ud i skriftlig procedure).

**5.10.1.** Der bør i løbet af 1984 med henblik på bl.a. at indarbejde nedenstående forslag i investeringsgarantiordningen *udformes et sæt nye forsikringsbetingelser* med sagkyndig bistand fra én eller flere eksperter fra det private forsikringserhverv. De nye betingelser bør også tilbydes gamle forsikringstagere.

**5.10.2.** Den nuværende selvrisiko på 15 pct. bør formindskes (men ikke fjernes), således at *ordningens dækningsgrad bliver 90 pct.* svarende til de fleste udenlandske ordninger og det private forsikringsmarkeds tilbud.

**5.10.3.** Svarende til bl.a. den britiske ordning bør der åbnes mulighed for at *tegne investeringsgarantipolice dels på allerede foretagne, men af værtslandet endnu ikke formelt godkendte investeringer, dels ved overtagelse af eksisterende, eventuelt konkursramte, virksomheder* (rehabilitering, jfr. anbefaling 6.11.2.). Det bør dog i begge tilfælde være en forudsætning, at de i policen omtalte forsikringsbegivenheder (f.eks. nationalisering) ikke er truende på tegningstidspunktet (dvs. tegning på normalvilkår).

**5.10.4.** Den nugældende investeringsgarantiordning begrænser garantien for hjemtagelse af udbytte til gennemsnitligt 8 pct. p.a. af aktiekapitalen. Denne overgrænse virker ikke længere velbegrunderet henset til de senere års inflationserfaringer og til fraværet af begrænsninger i bilaterale investeringsfremmeaftaler og i det private forsikringsmarkeds

policer. Udvalget foreslår derfor, *at man fjerner procentgrænsen for garanti for hjemtagelse af udbytte*, således at de eneste restriktioner bliver den udbyttebegrænsningslovgivning, som værtslandet måtte have indført, samt forudsætningen om at udbyttepolitikken ikke må føre til en udhuling af egenkapitalen.

5.10.5. For øjeblikket *nedskrives garantisummen* med et beløb svarende til den del af det transfererbare *årsudbytte*, der overstiger 10 pct. af aktiekapitalen. Med henvisning til de i afsnit 5.10.4. anførte grunde *foreslås denne grænse ophævet under tagtagelse af de to restriktioner, der er nævnt i samme afsnit.*

5.10.6. Der foreslås åbnet adgang til med investeringsgaranti at kunne *dække deklarerede udbytter, der reinvesteres, også i situationer, hvor der ikke kan opnås transfereringstilladelse.* Med en sådan nyordning kan investorerne bedre bevare deres kapitalgrundlag i valutavage lande og dermed sikre kreditværdigheden hos deres bankforbindelser. Formodentlig vil kapitaldannelsen i valutavage lande derved blive stimuleret. *Efter britisk mønster bør reinvestere i udbytte som en standardpolicebetingelse kunne dækkes inden for en ramme af 100 pct. af den oprindelige aktiekapital.* Mod betaling af ekstrapræmie bør der ved option være adgang til at forhøje denne ramme til 200 pct. af aktiekapitalen.

5.10.7. For at begrænse virksomhedernes rentetab i forbindelse med forsikringsbegivenheder bør der gives adgang til *å conto erstatningsudbetalinger og rentegodtgørelse* (f.eks. diskontoen plus 2 pct.) *fra skadestidspunktet.* Det vil i denne forbindelse være en forudsætning, at virksomhederne accepterer at tilbagebetale eventuelt for meget udbetalte beløb.

5.10.8. I forbindelse med den foreslåede udarbejdelse af nye forsikringsbetingelser med bistand af forsikringsekspertter *bør nationaliseringsbegrebet præciseres og udvides til også at omfatte visse former for gradvis (krybende) nationalisering.* Hovedformålet bør være at holde forsikringstageren skadesløs for finansielle tab som følge af visse regeringsforanstaltninger, der ligger uden for forsikringstagerens kontrol. Præciseringen kan foretages ved opregning af nogle hovedtyper af forsikringsbegivenheder. Udvidelsen af nationaliseringsbegrebet bør dog *ikke* være så vidtgående, at den fremkalder en *væsentlig generel præmieforhøjelse.* Virksomheder med mere vidtgående forsikringsønsker bør henvise til den private forsikringsbranche, som DANIDA bør inddrage i et samarbejde.

5.10.9. For at styrke investeringsamarbejdet med de for danske investorer mest interessante lande støtter udvalget, at *arbejdet med at forhandle bilaterale investeringsaftaler med disse udviklingslande fortsættes.* Set fra erhvervslivets synsvinkel finder udvalget det af væsentlig betydning, at *sådanne aftalers transfereringsgaranti udformes helt uden undtagelsesbestemmelser,* eller såfremt dette ikke måtte være muligt, så dog med så få undtagelsesbestemmelser som muligt.

5.10.10. Efter den foreslåede revision af investeringsgarantiordningen anbefaler udvalget, at der - navnlig for at øge kendskabet til ordningen uden for IFUs klientkreds - gennemføres en *kraftig oplysningsindsats* gennem relevante organisationer og fagtidsskrifter samt gennem et kapitel i den foreslåede håndbog (afsnit 8.4.5.) om statslige støtteordninger vedrørende udviklingslandene.

## Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU)

De fleste industrilande har i tilknytning til deres biståndspolitik i løbet af de sidste 20 år oprettet institutioner, der giver statsstøtte til erhvervsinvesteringer i udviklingslandene (såkaldte Public Investment Corporations). Dog påbegyndte de franske og britiske institutioner deres virke i de første efterkrigsår. Blandt de mindre vesteuropæiske lande var Danmark langt fremme i denne udvikling med oprettelsen af IFU allerede i 1967.

### 6.1. IFU - en kort oversigt

IFU har hjemmel i § 9 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde. IFU formål er at fremme den erhvervs-mæssige (oprindeligt: industrielle) udvikling i udviklingslandene gennem investeringer i samarbejde med dansk erhvervsliv. Hyppigt anvendes den engelske betegnelse »joint venture« om sådanne projektselskaber i udviklingslandene.

IFU er en selvejende institution organiseret som en fond. IFUs drift blev oprindeligt finansieret gennem overførsel af en del af provenuet af kaffetolden, senere kaffeafgiften. I 1976 blev denne særlige finansieringsform afskaffet, og en ny bestemmelse, der blot fastslår, at der af statskassen kan ydes tilskud til IFU virksomhed, blev indføjet i loven. Efter 1979 er der ikke ydet statstilskud til IFU.

IFU ledes af en bestyrelse på 7 medlemmer udnævnt af udenrigsministeren. Også IFUs direktor, der som leder af administrationen deltager i bestyrelsesmøderne uden stemmeret, udnævnes af udenrigsministeren. Hvervet som bestyrelsesmedlem er af personlig art, hvilket bl.a. indebærer, at man ikke kan give mode ved en stedfortræder. De nærmere retningslinier for IFUs virksomhed er fastlagt i vedtægter godkendt af udenrigsministeren.

I vedtægterne fastslås bl.a., at IFU under hensyntagen til udviklingslandenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private danske erhvervsliv. I vedtægterne er også anført, at IFUs virksomhed skal have igangsættende karakter, og at IFUs medvirken ophører, når de virksomheder, i hvilke IFU investerer, har opnået en vis økonomisk stabilitet.

IFUs bestyrelse har i 1981 og 1982 fastlagt visse retningslinier og kriterier for fondens nærmere virke. Ifølge disse retningslinier og kriterier, der kan betegnes som interne arbejdsinstrukser, kan IFUs bestyrelse principielt selv afgøre, om den finder et værtsland acceptabelt som modtager af IFUs investeringer. Retningslinierne understreger, at der bør tilstræbes en overensstemmelse mellem IFUs og den officielt udtrykte danske holdning til de enkelte lande. IFU kan som hovedregel ikke deltage i investeringer i udviklingslande med et BNP per capita på over 3.000 \$, og IFU bør være meget kritisk med hensyn til projektinvesteringer i valutamæssigt svage lande. I økonomisk svage lande lægges der særlig vægt på, at de danske partnere har u-landserfaring samt administrativ og finansiel styrke. For at blive accepteret som dansk partner kræves en egenkapital, som står i et rimeligt forhold til det påtænkte økonomiske engagement i projektet. Som tommelfingerregel kan nævnes, at den danske partners egenkapital bør være mindst dobbelt så stor som virksomhedens planlagte investering i projektet. Derudover tillægges den danske partners branchekundskab stor betydning, og der kræves som hovedregel mindst 3 års aktiv virksomhed som produ-



cent af varer og/eller tjenesteydelser inden for den projektrelevante branche.

IFU kan medvirke til fremme af enhver form for erhvervsmæssig udvikling i udviklingslande, således ikke blot industriel fremstillingsvirksomhed, men også landbrug, fiskeri, rådgivende virksomheder, hoteller og andre servicefag. Derimod kan IFU ikke medvirke ved investeringer i rene handelsvirksomheder.

Ved vurderingen af et projekt tillægges det vægt, at den tekniske viden, der overføres, kan anvendes af andre virksomheder i det pågældende udviklingsland, eller at der i øvrigt skabes positive afledte virkninger i værtslandet, f.eks. fordi der anvendes lokale råstoffer, skabes produktionsmidler til gavn for andre industrier, indtjenes eller spares fremmed valuta, eller fordi beskæftigelsen øges. De med IFUs projektinvesteringer forbundne udviklingseffekter er behandlet særskilt i kapitel 7.

IFUs virke omfatter finansiering af forundersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, aktietegning, långivning, ydelse af garantier og kautitioner samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme IFUs formål, f.eks. tilskud til produktudvikling.

IFU udfører herudover et vist informationsarbejde om sine finansieringstilbud og om samarbejdsmuligheder i Danmark såvel som i udviklingslandene, ligesom der ydes bistand til interesserede projektpartnere fra udviklingslandene med at identificere mulige danske partnere. IFU tager normalt ikke selv direkte initiativ til at søge projektmuligheder i udviklingslandene realiseret.

IFU yder også vejledning og i enkelte tilfælde bistand bl.a. i samvirke med eksterne eksperter i forbindelse med forundersøgelser, ligesom IFU deltager aktivt i forhandlinger om og udarbejdelse af samarbejdsaftaler samt forhandlinger med lokale myndigheder, lokale eller internationale banker og finansieringskilder i forbindelse med projektopretelse. Desuden deltager IFU normalt i bestyrelsesarbejdet i projektselskaberne.

IFU samarbejder med en række ministerier og organisationer, først og fremmest DANIDA og udenrigsministeriets handelsafdeling bl.a. med henblik på at tilvejebringe oplysninger om projektmuligheder i udviklingslandene samt - med DANIDA - om eksper-

bistand i enkelte projektvirksomheder. Endvidere deltager IFU i et internationalt samarbejde, hvor hovedvægten lægges på udveksling af informationer og erfaringer, med tilsvarende institutioner, gennem INTERACT- og NORDACT-organisationerne.

IFUs virksomhed er baseret på tilskud fra det offentlige samt afkastet af den opsamlede formue. IFUs formue udgjorde ved udgangen af 1983 ca. 900 mill. kr. Investeringer og dertil knyttede bindende forpligtelser androg ca. 400 mill. kr. IFU har indtil 1984 medvirket til oprettelsen af i alt 75 joint ventures, hvoraf de fleste er industrivirksomheder. I alt er ca. 18.000 personer beskæftiget ved disse virksomheder, hvortil kommer en ikke ubetydelig indirekte beskæftigelse.

Projektselskaberne har ikke pligt til at foretage indkøb i Danmark for midler, der kommer fra IFU. Imidlertid anslår IFU, at for hver krone, den danske partner investerer i aktiekapital, indkøbes der maskiner, komponenter og tjenesteydelser i Danmark for ca. 3,60 kr. Målt alene i forhold til IFUs investeringer i aktiekapital er beløbet væsentligt større, nemlig ca. 4,60 kr. Foruden eksportindtægter resulterer investeringerne efter nogle år normalt også i valutaindtægter i form af aktieudbytter.

IFUs andel af de danske direkte investeringer i de udviklingslande, som IFU efter gældende retningslinier kan arbejde i, jfr. ovenfor, har nogenlunde konstant udgjort ca. 25 procent i de sidste 10 år. Medregnes de danske partners investeringer, skønnes andelen at udgøre 40-50 pct.

## **6.2. Danmarks direkte investeringer i udviklingslandene**

Som indledning til en vurdering af omfanget af Danmarks direkte investeringer i udviklingslandene kan der være grund til at gennemgå de vigtigste *generelle bestemmelser om kapitaloverførsler* mellem Danmark og udlandet. Disse er fastsat i industriministeriets bekendtgørelse nr. 148 af 18. marts 1981 om valutaforhold med senere ændringer (valutabekendtgørelsen), der administreres i snævert samarbejde mellem Danmarks Nationalbank, industriministeriet og økonomiministeriet.

Efter de lempelser i valutareglerne, der er gennemført i løbet af de seneste år, ligger den aktuelle liberaliseringsgrad her i landet

på et højt niveau set i forhold til de nordiske lande og er på linie med en række EF- og OECD-lande, der kun i begrænset omfang anvender kapitalrestriktioner som et valutærisk og pengepolitisk instrument.

Valutareglerne er udformet uden forskelsbehandling mellem forskellige lande og landegrupper. De regler, der gælder for private kapitaloverførsler til udviklingslandene, svarer således til de regler, der gælder for private kapitaloverførsler til andre lande. Private kapitaloverførsler til udviklingslandene er omfattet af valutabestemmelserne vedrørende direkte investeringer i udlandet, kommercielle kreditter, finanslån og garantier.

Direkte investeringer i udlandet omfatter efter valutabekendtgørelsens regler danske erhvervsvirksomheders investering af egenkapital i datterselskaber i udlandet eller i andre udenlandske virksomheder i de tilfælde, hvor den danske investor opnår væsentlig indflydelse på ledelsen, f.eks. i samarbejde med IFU eller en lokal investor i det pågældende udviklingsland. Investering af egenkapital på indtil 2 mill. kr. pr. kalenderår i en udenlandsk virksomhed uden for finanssektoren kan foretages uden tilladelse. Større investeringer kræver tilladelse fra valutamyndighederne, der opretholder en meget liberal praksis. *Afslag er ikke givet* på ansøgninger fra hverken danske erhvervsvirksomheder eller IFU om direkte investeringer i udviklingslandene.

Adgangen til at yde finanslån - andre erhvervsmæssige lån end kommercielle kreditter - til udlandet er som hovedregel begrænset ud fra betalingsbalancehensyn. Der gælder dog en række undtagelser for ydelse af finanslån fra danske virksomheder og fra IFU til virksomheder i udlandet, hvor der allerede er foretaget danske direkte investeringer i den udenlandske virksomhed. I denne forbindelse skal det tilføjes, at ydelse af statslån til udviklingslandene frit kan foretages i henhold til valutabestemmelserne.

Sammenfattende kan det således konstateres, at valutabekendtgørelsen sætter en meget vid ramme for private kapitaloverførsler til udviklingslandene, samt at valutabestemmelserne ikke virker hæmmende for dansk erhvervslivs og IFUs investeringer i udviklingslandene eller for udstedelse af investeringsgarantier i forbindelse hermed.

*Danmarks andel af de vestlige industrilandes (DAC-landenes) samlede direkte investeringer i udviklingslandene har ligget nogenlunde stabil på ca. 1/2 pct. gennem den seneste halve snes år. Den danske andel synes at have været svagt stigende fra 0,4 pct. i perioden 1970-72 til 0,6 pct. i perioden 1979-81. Danmark hører således klart til gruppen af ganske små investornationer: mindre end Sverige, men større end Norge, Finland og Østrig. Til sammenligning kan nævnes, at USA tegner sig for næsten halvdelen af investeringerne i udviklingslandene, medens UK, Forbundsrepublikken Tyskland, Japan og Frankrig hver for sig har andele på 7-11 pct. jfr. afsnit 2.2.*

Gennem den seneste halve snes år har danske virksomheders samlede investeringer i udlandet rundt regnet udgjort knap en femtedel af de indenlandske industriinvesteringer. Denne andel har været stigende gennem årene. Omkring en femtedel af de samlede udlandsinvesteringer blev i de første år af 1970-erne (bortset fra det oliekriseramte år 1974) foretaget i udviklingslandene. Siden 1977 er udviklingslandenes andel faldet til godt 10 pct. Denne andel er ret lav sammenlignet med andre lande, idet man regner med, at de store investorlande placerer omkring en fjerdedel af deres udlandsinvesteringer i udviklingslandene.

I takt med forværringen af den økonomiske krise i Danmark har industriens indenlandske investeringer realøkonomisk set været faldende. Samtidig har der indtil 1982 været en kraftigt stigende investeringsaktivitet i udlandet - åbenbart fordi investorerne har bedømt indtjeningsmulighederne som værende bedre der. Investeringsstrømmen fra Danmark til udlandet er imidlertid til dels drejet væk fra udviklingslandene og er blevet yderligere koncentreret på Vesteuropa og Nordamerika. Dette må antages at hænge sammen med de tiltagende økonomiske og valutariske vanskeligheder i udviklingslandene.

I tabel 6.1. er vist IFUs andel af de danske direkte investeringer i de udviklingslande, hvor IFU efter de nuværende retningslinier kan arbejde, dvs. lande hvis indkomstniveau ikke overstiger 3.000 \$ per capita. Som det ses, har IFUs andel af de danske direkte investeringer i udviklingslandene været nogenlunde konstant i de sidste 10 år. Andelen

svarer rundt regnet til 25 pct. af de samlede investeringer. Såfremt de danske partners investeringer medregnes, skønnes den samlede andel af investeringer med IFU-engagement at udgøre 40-50 pct. af de totale inve-

steringsbeløb. Det kan formentlig antages, at IFU fortrinsvis medvirker ved den mere risikobetonede del af de danske direkte investeringer.

Tabel 6.1. Danmarks direkte investeringer i udviklingslandene (< 3000 \$) og IFUs andel heraf

Mill. kr. (løbende priser)	1973-79			1980-82		
	lait	Heraf IFU	IFU pct.	lait	Heraf IFU	IFU pct.
Europa: Jugoslavien,						
Tyrkiet, Malta . . . . .	40,0	14,1	35,3	16,8	4,0	23,8
Afrika (excl. Algeriet, Libyen,						
Nigeria, Sydafrika) . . . . .	249,4	69,3	27,8	169,6	35,1	20,7
Latinamerika (excl. Venezuela) . . . . .	191,8	40,5	21,1	183,6	45,4	24,7
Asien (excl. Taiwan, Hong Kong,						
Singapore, Indonesien, Iran) . . . . .	135,5	41,7	30,8	166,9	60,8	36,4
IFU-relevante OPEC-lande:						
Algeriet, Nigeria, Venezuela,						
Indonesien, Iran . . . . .	109,5	5,3	4,8	61,7	13,4	21,7
Total . . . . .	726,2	170,9	23,5	598,6	158,7	26,5

Note: Tabellen er baseret på *faktiske* udbetalinger, som giver en mere præcis afspejling af udviklingen end statistik baseret på Nationalbankens valutaudførselstilladelser, som ikke altid resulterer i konkrete transaktioner.

Kilde: Danmarks Nationalbank og IFU

Tabellen viser i øvrigt, at IFUs andel har været svagt stigende i de seneste år (fra 23,5 pct. i perioden 1973-79 til 26,5 pct. i kriseårene 1980-82). En sandsynlig forklaring er, at der i de seneste år hos virksomhederne har været en øget tendens til at inddrage IFU for at afdække en del af den stigende risiko ved investeringer i udviklingslandene. Der har været et stigende IFU-engagement på alle tre udviklingskontinenter, men derimod ikke i de europæiske udviklingslande. Faldet i Afrika er næppe reelt, fordi Nigeria henregnes til OPEC-gruppen.

### 6.3 IFUs hidtidige virke

IFU er som nævnt en selvejende fond. Oprindeligt blev IFU *finansieret* gennem overførsel af en del af proventet af *kaffetolden*, senere kaffeafgiften. Valget af denne særlige

finansieringsform skyldtes, at industrilandene efter UNCTAD li 1964 var udsat for et pres for at nedsætte toldsatserne på råvarer med oprindelse i udviklingslandene. For Danmarks vedkommende var kun kaffetolden af betydning. Den danske efterspørgsel efter kaffe måtte imidlertid vurderes som værende meget uelastisk, således at en toldnedsættelse ikke ville føre til en øget efterspørgsel, men blot ville gavne kaffekøberne, skade statskassen og virke neutralt over for udviklingslandenes kaffeeksport. Man valgte derfor at anvende en del af proventet til gavn for udviklingslandene gennem oprettelse af IFU i stedet for at nedsætte kaffetolden. I årene 1968-76 modtog IFU, jfr. tabel 6.2., i alt 287 mill. kr. i kaffetold og -afgifter svarende til ca. 29 pct. af IFUs samlede indtægter til dato.

Tabel 6.2. IFUs Resultatopgørelse 1968-83 med finansieringsanalyse ultimo 1983

	Mill. kr.	Pct.
<b>Indtægter</b>		
I. <i>Fra projekter</i>		
Forundersøgelseslån, renter . . . . .	5,4	0,5
Projektlån, renter . . . . .	59,8	
Aktieudbytte . . . . .	70,4	7,1
Projektindtægter, ialt . . . . .	135,6	13,6
II. <i>Fra øvrige kilder</i>		
Obligationsrenter og realiserede kursgevinster . . . . .	546,5	54,9
Bankrenter . . . . .	11,8	1,2
Obligations- og bankrenter ialt . . . . .	558,3	56,1
Kaffetold og -afgift . . . . .	287,1	28,8
Finanslovtilskud . . . . .	13,6	1,4
Statstilskud ialt . . . . .	300,7	30,2
Diverse indtægter . . . . .	1,4	0,1
III. <i>Samlede indtægter</i> . . . . .	996,0	100,0
<b>Udgifter</b>		
I. <i>Direkte projektudgifter</i>		
Tab på lån . . . . .	33,4	20,6
Tab på aktier . . . . .	35,3	21,8
Refusion af forundersøgelseslån . . . . .	6,7	4,2
Diverse projektudgifter . . . . .	9,8	6,1
Direkte projektudgifter ialt . . . . .	85,2	52,7
II. <i>Administrationsudgifter</i> . . . . .	74,9	46,3
Diverse renter og tilskud . . . . .	1,7	1,0
III. <i>Samlede udgifter</i> . . . . .	161,8	100,0
<b>Finansieringsanalyse ultimo 1983</b>		
IV. <i>Saldo overført til kapitalkonto, dvs. selvfinansiering (incl. statstilskud på 300,7 mill. kr.)</i> . . . . .	834,2	99,7
Optagelse af kortfristede lån . . . . .	2,2	0,3
V. <i>Finansieringskilder ialt</i> . . . . .	836,4	100,0
<b>Finansieringsanvendelse</b>		
Investering i aktier . . . . .	237,1	
- solgt eller tabt, nom . . . . .	71,9	19,8
Udlånt til etablerede projekter . . . . .	184,2	
- tilbagebetalt eller tabt . . . . .	109,1	9,0
Udlånt til forundersøgelser . . . . .	30,2	
- tilbagebetalt eller tabt . . . . .	19,9	1,2
Tilgodehavende udbytter og renter fra projektselskaber . . . . .	33,1	3,9
Øvrige tilgodehavender . . . . .	14,8	1,8
<i>Pengebinding i projekter ialt</i> . . . . .	298,5	35,7
Obligationsbeholdning, anskaffelsessum . . . . .	491,0	58,7
Tilgodehavende obligationsrenter . . . . .	39,9	4,8
<i>Pengebinding i obligationer ialt</i> . . . . .	530,9	63,5
Likvide midler . . . . .	7,0	0,8
VI. <i>Finansieringsanvendelse ialt</i> . . . . .	836,4	100,0

Kilde: IFU.

I 1976 blev den særlige finansieringsform gennem kaffeafgifter afskaffet. Herefter bestemte Lov om internationalt udviklingsarbejde, at der af statskassen kan ydes tilskud til IFUs virksomhed. I perioden 1977-79 blev der i alt over *finansloven* ydet statstilskud til IFU på godt 13 mill. kr. På grund af IFUs stigende overskudslikviditet blev finanslovstilskudet indstillet (men muligheden herfor består stadig), og IFU har således været *selvfinansieren* de siden 1980.

Den helt dominerende indtægtskilde har for IFU været *renter og kursgevinster* af den store obligationsbeholdning, der er bygget op gennem årene. Ultimo 1983 udgjorde kursværdien af denne obligationsbeholdning 600 mill. kr. (anskaffelsessum 491 mill. kr.). De årlige indtægter fra obligationsrenter og realiserede kursgevinster har gennem de sidste fem år været af størrelsesordenen 50-80 mill. kr. Renteindtægter og udtræksgevinster fra obligationsinvesteringer i Danmark svarer for 56 pct. af IFUs totale indtægter siden 1968 dvs. et beløb på knap 560 mill. kr.

IFUs indtægter fra projekter i udviklingslandene (incl. forundersøgelseslån) har gennem hele perioden været ca. 135 mill. kr., heraf godt halvdelen i form af aktieudbytte. IFUs tab på lån og aktier i projekterne har bortset fra 1981 og 1982, hvor de var på 20-25 mill. kr. pr. år, været af en beskedent størrelsesorden. Det samlede projekttab incl. re-

fusion af forundersøgelseslån og andre projektudgifter udgør 85 mill. kr. i alt, således at der fra projekterne alene fremkommer et positivt dækningsbidrag på ca. 50 mill. kr. Administrationsudgifterne har imidlertid været 75 mill. kr., således at IFUs primære drift totalt set udviser et mindre underskud (der imidlertid rigeligt har kunnet dækkes ind over de passive investeringer, således at det ikke som i de tidlige år har været nødvendigt at tilføre IFU midler fra det offentlige).

IFU har gennem hele sin historie brutto investeret ca. 420 mill. kr. i projekter i form af aktier og lån. Ved udgangen af 1983 udgjorde disse investeringer netto (efter fradrag af tab og tilbagebetalinger) ca. 240 mill. kr. Hertil kommer forundersøgelseslån (ca. 10 mill. kr.) og indtægtsførte renter og udbytter, der endnu ikke har kunnet hjemføres på grund af transfereringsvanskeligheder (33 mill. kr.) samt andre tilgodehavender (15 mill. kr.), således at IFUs *samlede projektinvesteringer* for øjeblikket er af en størrelsesorden på 300 mill. kr.

Bruttoinvesteringerne er kanaliseret til i alt 75 projekter, hvis geografiske og branchemæssige fordeling fremgår af tabel 6.3. IFU har afviklet sit engagement i 23 projekter, således at der findes 52 levende projektselskaber med IFU-deltagelse. Som bilag 10 og II er optrykt IFUs årlige resultatopgørelse og status for perioden 1968-83.

Tabel 6.3. IFUs projekter fordelt geografisk og efter branche, ultimo 1983

	Latin-amerika	Afrika	Asien og Fjernøsten	Europa	Total
Agroindustri .....	4	13	6	—	23
Træ og tekstil .....	—	3	5	—	8
Papir .....	1	1	1	1	4
Kemisk industri.....	3	4	4	—	11
Jern og metal .....	9	1	1	—	11
Bygningsindustri .....	2	4	3	—	9
Konsulent/service .....	1	5	1	2	9
Total .....	20	31	21	3	75

Kilde: IFUs Årsberetning, div. årgange.

Tabel 6.4. IFUs afslag fordelt efter branche, landeområde og hovedbegrundelse, 1968-83

<i>Branche:</i>	
Landbrug og fødevarer. . . . .	37
Tekstil, træ og lædervarer. . . . .	12
Papir m.v. . . . .	1
Kemiske produkter. . . . .	10
Jern, metal, maskiner, elektronik, transportudstyr. . . . .	16
Sten, glas, bygge- og anlægsvirksomhed. . . . .	11
Rådgivende- og servicevirksomhed, hotel, transport m.v. . . . .	27
<u>I alt . . . . .</u>	<u>114</u>
 <i>Landeområde:</i>	
Europa . . . . .	8
Afrika . . . . .	50
Asien. . . . .	34
Latinamerika . . . . .	18
Andet . . . . .	4
<u>I alt . . . . .</u>	<u>114</u>
 <i>Hovedbegrundelse:</i>	
Svag dansk partner. . . . .	37
Forhold vedrørende værtslandet. . . . .	17
Produkt . . . . .	9
Uden for IFUs rammer. . . . .	23
Manglende udvikl. effekter. . . . .	11
Andet . . . . .	17
<u>I alt . . . . .</u>	<u>114</u>

Kilde: IFU.

De indkomne projektforslag undergår i IFU en sortering i flere led, der fører til en hel del *afslag*. Rundt regnet anslås det, at omkring en trediedel af de i IFUs bestyrelse behandlede indkomne forslag fører frem til projektetablering. Opgjort for årene 1979-83 skønnes halvdelen af de forslag, der på et tidligt tidspunkt har opnået en foreløbig positiv-udtalelse (en juridisk uforbindende hensigtserklæring) fra bestyrelsen, senere at få meddelt bindende tilsagn om projektdeltagelse fra IFU. Blandt de således akcepterede forslag forer igen kun rundt regnet halvdelen til en faktisk projektetablering. Det kan i denne forbindelse nævnes, at der kun er ydet forundersøgelseslån til ca. en trediedel af de

etablerede projekter. En nærmere specification af de meddelte afslag fremgår af tabel 6.4. Denne tabel overvurderer afslagene antal, fordi nogle forslag går igen i flere varianter, og enkelte ender med sluttelig at blive godkendt.

Sammenholdt med tabel 6.3 viser tabel 6.4, at på områder, hvor der er etableret flest projekter, er der samtidig også meddelt flest afslag. Det drejer sig navnlig om landbrugs- og fødevarerprojekter med geografisk tyngdepunkt i Afrika.

Hovedbegrundelsen for de meddelte afslag har som oftest været, at den danske partner økonomisk og organisatorisk set var for svag til at kunne magte en projektetablering i et udviklingsland. De forslag, der er afslået med den begrundelse, at de faldt uden for IFUs rammer, har konkret været sager, der drejede sig om eksportforretninger eller tilskud til driftsfinansiering af bestående virksomhed. Hertil kom et par sager vedrørende hoteldrift og etablering af et privat hospital.

### 6.3.1. Udvalgets konklusioner

Det er *udvalgets generelle opfattelse*, bl.a. på baggrund af samtaler med repræsentanter fra danske erhvervsvirksomheder, samt repræsentanter fra myndigheder i udviklingslandene, at IFU gennem de 15 år, der er forløbet siden starten i 1968, i mange henseender har levet op til formålet og de forventninger, der dengang blev givet udtryk for. IFUs samarbejde med dansk erhvervsliv synes alt i alt at fungere godt med hensyn til etablering af erhvervsinvesteringer i udviklingslandene, og IFU bliver i samarbejde med danske virksomheder godt modtaget af myndigheder og virksomheder i udviklingslandene. Det må dog forekomme skuffende, at IFU ikke har været i stand til at placere en større andel af de til rådighed stående midler i udviklingslandene. Selv om der gennem IFUs virke er skabt et betydeligt antal arbejdspladser og overført teknologisk og ledelsesmæssig viden, er det udvalgets opfattelse, at det er muligt at forbedre udviklingseffekterne i forbindelse med IFUs aktiviteter, jfr. anbefalingerne i afsnit 7.6.

Udvalget ønsker derfor ved en række forslag og anbefalinger at *gøre opmærksom på muligheder, der kan give IFU øget betydning for udviklingslandene*, og dermed også for-

bedre og udbygge samarbejdet med dansk erhvervsliv.

**6.3.2.** Det er konstateret at *IFUs andel* af de danske direkte investeringer i udviklingslandene udgør ca. 25 pct. Det vil næppe være hverken muligt eller hensigtsmæssigt at forsøge at inddrage IFU i ethvert projekt i udviklingslandene, men det vil være *ønskeligt generelt at stimulere danske virksomheders investeringer i udviklingslandene, derunder også at øge IFUs engagement.*

**6.3.3.** Den nuværende finansieringsform har sikret IFU *rigelige ressourcer* i forhold til den hidtidige aktivitetsudvikling, og IFUs nuværende passive investeringer giver *grundlag for en vis ekspansion i de nærmeste år.* Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at den nuværende *adgang til at modtage tilskud fra statskassen bør opretholdes*, fordi det må forudses, at det inden for en kortere årrække vil blive nødvendigt at genoptage disse overførsler for at sikre en forventet vækst i IFUs aktiviteter.

**6.3.4.** IFUs tab på projekter i perioden 1968-83 har været noget mindre end projektindtægterne (når der bortses fra IFUs administrationsomkostninger), således at der er opstået et *overskud* på de primære aktiviteter. Samtidig har IFUs aktivitet i de allerseneste år været *stagnerende* dels på grund af ringe tilgang af nye projektmuligheder som følge af den verdensøkonomiske krise, dels fordi IFUs investeringspolitik har været for restriktiv og forsigtig. Selv om der således ikke kan herske tvivl om, at IFU med dygtighed har været ledet efter *forretningsmæssige principper*, således som det forlanges i vedtægterne, finder udvalget, at *IFU henset til sin status som udviklingsinstitution både kan og bør føre en mere risikovillig investeringspolitik.*

#### **6.4. IFUs geografiske område**

Det geografiske område, som er målet for IFUs aktiviteter har siden oprettelsen omfat-

et *alle fuldt selvstændige udviklingslande* på de tre udviklingskontinenter samt Tyrkiet, hvortil senere er kommet Malta. IFU har valgt at anvende BNP per capita som hovedkriterium for afgrænsning af det geografiske område, hvilket er begrundet i, at IFUs ydelse først og fremmest er af finansiel art. IFU har imidlertid undtagelsesvist i forbindelse med projekter i erhvervsmæssigt svagt udviklede egne af relativt velstillede udviklingslande anvendt andre kriterier ved landeafgrænsningen som f.eks. uddannelses- og erhvervsstruktur, kommunikations- og transportforhold og befolkningsstruktur.

IFU kan som hovedregel ikke deltage i investeringer i udviklingslande, hvor BNP overstiger 3.000 \$ per capita. IFUs bestyrelse afgør principielt, hvorvidt den finder et udviklingsland akseptabelt som modtager af IFU-investeringer. Det tilstræbes, at der er overensstemmelse mellem IFUs og den officielle udtrykte danske holdning til de enkelte lande. IFU er forsigtig med investeringer i økonomisk og valutasvage lande. I disse lande udvises særlig omhu med at undersøge regler og praksis for hjemførsel af renter og udbytter. I økonomisk svage lande lægges ekstra stor vægt på, at de danske partnere har u-landserfaring samt administrativ og finansiel styrke.

IFUs geografiske virkefelt i Europa har hidtil været begrænset til at omfatte Tyrkiet og Malta. Dette har været tilfældet, uanset at der findes en række andre europæiske lande (Jugoslavien, Rumænien, Portugal m.fl.), der ud fra såvel et nationalindkomstkriterium som andre kriterier må betegnes som udviklingslande. Danske erhvervsvirksomheder har hidtil ikke udvist interesse for at investere i disse lande, ligesom IFU ikke har modtaget særlig mange henvendelser om projektmuligheder fra disse lande.

IFU har indtil udgangen af 1983 medvirket ved etableringen af i alt 75 projektsekskaber, der fordeler sig på 33 lande. Tabel 6.5 viser fordelingen af IFUs investeringer i perioden 1968-83 grupperet efter værtslandenes BNP per capita.

Tabel 6.5. IFUs projek tinves teringer fordelt efter værtslandets BNP per capita (1980) i perioden 1968-83, samt i perioden 1978-83

	1968-83		1978-83	
	Mill. kr.	Pct.	Mill. kr.	Pct.
<i>La vindkomstlande</i>				
(<600 US\$)				
- LLDC-lande .....	17,6	3,5	15	0,5
- Andre lavindkomstlande .....	99,3	19,8	77,3	27,1
<i>Mellemindkomst lande</i>				
(600-1100 US\$) .....				
	139,0	27,7	95,1	33,3
<i>Andre lande</i>				
(>1100 US\$) .....				
	245,5	49,0	111,6	39,1
I alt .....	501,4	100,0	285,5	100,0

Kilde: IFUs årsberetning, div. årgange.

Af tabel 6.5. fremgår, at der er en tendens til, at investeringerne i de forholdsvis velstillede udviklingslande udgør en faldende andel, medens andelen af IFU-investeringer i mellemindkomstlandene og de fleste lavindkomstlande stiger. Det må imidlertid noteres, at en yderst beskedne og faldende andel af IFUs midler investeres i LLDC-landene. I perioden 1978-83 er der således kun investeret kr. 15 mill. i et enkelt projektselskab, svarende til 0,5 pct. af IFUs samlede investeringer. LLDC-landenes beskedne andel af IFUs investeringer hænger sammen med, at det er forbundet med særligt store vanskeligheder at etablere kommercielt levedygtige projekter i disse lande. I den forbindelse er det værd at notere, at Danmark ikke længere yder statslån til disse lande, men udelukken- de bunden gægebistand.

#### 6.4.1. Udvalgets konklusioner

På baggrund af både danske og udenlandske erfaringer, jfr. afsnit 2.2, er det *udvalgets vurdering*, at IFUs *geografiske aktivitetsområde* også i fremtiden hovedsageligt vil bestå af mellem- og lavindkomstlande. IFUs rolle i de fattigste udviklingslande (LLDC-landene) vil kunne oges, men det må samtidig erkendes, at de begrænsede muligheder for rentable projekter i privat regie sætter ret snævre grænser for en sådan ekspansion. Dette taler

for, at de fattigste udviklingslande fortrinsvis tilgodeses med statslig udviklingsbistand.

**6.4.2.** Udvalget finder imidlertid, at der bør gøres en *aktiv indsats for at fremme den erhvervmæssige udvikling i de fattigste udviklingslande* gennem private kapitaloverførsler til de *nicher*, hvor danske virksomheder i samarbejde med lokale interesser og IFU kan etablere projektselskaber med positive udviklingseffekter, og som har udsigt til på de givne vilkår at blive driftsøkonomisk rentable inden for en overskuelig periode.

**6.4.3.** For at fremme den erhvervmæssige udvikling *i de fattigste udviklingslande bør IFU efter et konkret skøn kunne påtage sig en forholdsvis større del af risikoen* ved investering i disse lande gennem større aktiekapitalandel og lån på lempeligere vilkår samt finansiering af særlige trænings- og uddannelsesprogrammer, jfr. om den nærmere udformning af udvalgets forslag på disse områder anbefaling 6.6.7, 6.9.5, 6.10.2, 7.6.5, 7.6.6 og 7.6.7.

6.4.4. IFUs *vejledende landegrænse* på højst 3.000 \$ per capita for projektdeltagelse virker for øjeblikket passende. Grænsen bør i lighed med f.eks. statslånsgrænsen *løbende kunne justeres*, således at enkelte lande ikke util-



sigtet glider ud af IFUs geografiske aktivitetssområde.

### 6.5. IFUs erhvervsmæssige område

Da IFU indledte sin virksomhed i 1968 kunne IFU udelukkende deltage i investeringer inden for industriel fremstillingsvirksomhed incl. forædling af landbrugsprodukter, fisk m.v.

I løbet af IFUs første par år rejstes undertiden spørgsmålet om IFUs erhvervsmæssige afgrænsning. Det måtte forekomme ejendommeligt, at IFU ikke kunne deltage i andre former for erhvervsmæssig virksomhed, f.eks. rådgivende ingeniørvirksomhed, der måske kunne bidrage væsentligt til fremme af et lands industrialisering og infrastruktur.

Et ønske fra IFU om en ændret formulering af bestemmelsen om hvilke virksomheder, IFU kunne deltage i, blev imødekommet ved lovændringen i 1971, hvor formålet med IFUs virksomhed blev udvidet til at omfatte foranstaltninger til fremme af den erhvervsmæssige (mod tidligere industrielle) udvikling i udviklingslandene.

I bemærkninger til lovforslaget anførtes, at ændringen først og fremmest tog sigte på at inkludere investeringer i rådgivende virksomhed, hoteldrift og andre servicefag blandt de områder, hvor IFU kan medvirke. Med ordningen var det derimod ikke hensigten, at IFU skulle kunne medvirke ved investeringer i rene handelsvirksomheder, plantagedrift og lignende.

Investering i rene handelsvirksomheder blev undtaget og har fremdeles været undtaget fra IFUs erhvervsmæssige område med den begrundelse, at IFUs formål er at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene ved i samarbejde med dansk erhvervsliv at overføre kapital og viden - ikke at fremme samhandelen. Det er nærliggende at antage, at plantagedrift er blevet undtaget, fordi en væsentlig andel af kolonitidens investeringer var knyttet til anlæg og drift af plantager. Disse former for investeringer er i særlig grad forbundet med forestillinger om udbytning.

Indtil midten af 1970-erne mente IFU ikke at kunne deltage i investeringer inden for landbrugsvirksomhed, især jordbrug. Siden 1979/80 har der imidlertid ikke hersket tvivl om, at IFU kunne deltage i investeringer in-

den for alle former for landbrugsvirksomhed, ligesom IFU kan engagere sig i fiskeri og råstofudvinding. IFUs bestyrelse har senest i maj 1981 defineret IFUs erhvervsmæssige arbejdsområde, hvorefter kun ren handel og fremstilling af militærustyr er udelukket. IFUs bestyrelse har desuden altid været af den opfattelse, at IFU ikke burde foretage investeringer i lokale eller regionale udviklingsbanker. Synspunktet har været, at sådanne investeringer vanskeligt kan opfylde bestemmelsen om, at IFU skal samarbejde med dansk erhvervsliv. IFU har dog med henblik på at fremme mulighederne for etablering af projekter på joint venture-basis indgået samarbejdsaftaler med udviklingsinstitutioner i Sudan, Senegal, Ecuador, Tunesien, Marokko og Brasilien.

Lovændringen i 1971, hvor der blev åbnet mulighed for, at IFU kunne deltage i investeringer inden for servicevirksomhed, førte ikke umiddelbart til større IFU-investeringer inden for dette område, bortset fra hotelvirksomhed i en vis periode. Dette skyldes dels, at IFU ikke modtog særligt mange henvendelser om deltagelse i servicevirksomheder, dels at IFU, hvis ydelser er af finansiel karakter, havde vanskeligt ved at definere sin rolle i de ofte lidet kapitalkrævende servicevirksomheder, som f.eks. rådgivende ingeniørvirksomhed. Uanset at etablering af en rådgivende virksomhed typisk ikke er særligt kapitalkrævende, er hovedparten af de kontorer, danske virksomheder har etableret i udviklingslandene, dog oprettet i forbindelse med et konkret større projekt. Indtil midten af 1970-erne deltog IFU i etableringen af 4 hoteller, men som følge af et par mindre gode erfaringer, og fordi det viste sig vanskeligt at finde danske virksomheder med den nødvendige viden om hoteldrift, afviste IFU at deltage i nye investeringer inden for hoteldrift. IFU vil imidlertid næppe afvise en seriøs anmodning fra en kompetent dansk partner om deltagelse i hotelvirksomhed.

#### 6.5.1. Udvalgets konklusioner

Det er udvalgets opfattelse, at afgrænsningen af IFUs *erhvervsmæssige arbejdsområde* bør foretages på en sådan måde, at IFU ikke afskæres fra at deltage i investeringer inden for områder, der kan fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene samt for-

bedre dansk erhvervslivs muligheder for at gøre sig gældende i disse lande.

**6.5.2.** Udvalget anbefaler, at IFU også bør kunne deltage i investeringer inden for handelsvirksomhed, f.eks. i forbindelse med eksport af produkter fra værtslandet eller import af reservedele i tilslutning til service- og reparationsværksteder. Udvalget er opmærksom på, at der vil være behov for betydelig fleksibilitet med hensyn til karakteren og sammensætningen af IFUs finansielle ydelser til sådanne projektvirksomheder.

**6.5.3.** Opretholdelse eller nyetablering af rådgivende virksomheder i udviklingslandene i samarbejde med lokale interesser kan medvirke til overførsel af viden samt sikre bedre informationer om nye projektmuligheder. Udvalget anbefaler derfor, at IFU forstærker indsatsen med henblik på at forøge investeringerne i samarbejde med dansk erhvervsliv inden for servicevirksomhed. Denne type projekter vil navnlig have behov for tilstrækkelig arbejdskapital, som IFU kan medvirke til at fremskaffe.

**6.5.4.** Udvalget anbefaler, at IFU på linie med tilsvarende udenlandske institutioner får adgang til at investere i lokale og regionale udviklingsbanker uden for FN-systemet eller yde kreditlinier til disse. Forinden sådanne beslutninger træffes, bør det imidlertid nøje vurderes, om den pågældende udviklingsbank er kommercielt levedygtig, og om man gennem sæde i bankens bestyrelse eller på anden måde kan få et bedre kendskab til nye udviklingsfremmende projektmuligheder af interesse for dansk erhvervsliv.

## **6.6. IFUs partnere**

### **6.6.1. Danske partnere**

Loven om internationalt udviklingssamarbejde bestemmer, at IFUs aktiviteter skal ske i samarbejde med dansk erhvervsliv.

Loven giver ingen anvisning på, hvad der kan karakteriseres som »dansk erhvervsliv«, og problemet kendes ikke ved de øvrige former for dansk udviklingsbistand. Således inddrager hverken industriministeriet eller DA NI DA dette spørgsmål i deres sagsbehandling, idet der alene stilles krav om, at virksomheden er hjemmehørende i Danmark.

Da IFUs deltagelse i projekter forudsætter et nærmere samarbejde med danske partnere end for de førnævnte organisationers vedkommende, har spørgsmålet om partnerens danske tilknytning en væsentlig betydning.

Den danske partner må for at opfylde lovens krav om at være »dansk« være hjemmehørende i Danmark. Er der tale om en enkeltmandsvirksomhed, kræves fast bopæl i Danmark. Er der tale om et aktie- eller anpartsselskab forudsættes, at selskabet er registreret som aktie- eller anpartsselskab i Danmark. Herudover stilles krav om en vis nærmere tilknytning til Danmark. Der lægges vægt på, om selskabets virksomhed fysisk er placeret i Danmark, om det er dansk ledet og har en egen dansk produktion og produktudvikling, eller om der i det mindste foregår en videreudvikling af fremmed viden med indsats af dansk arbejdskraft.

Afgørelsen om, hvorvidt en virksomheds tilknytning til Danmark er så nær, at betingelsen om fondens samarbejde med dansk erhvervsliv er opfyldt, baseres på en afvejning, hvori indgår flere forhold. Hensynet til bevarelsen af en projektvirksomhed kan dog føre til, at der i tilfælde, hvor den danske partner er nødsaget til at trække sig ud, må ses helt bort fra kravet om, at teknologi-partneren skal være dansk.

Da det er en væsentlig opgave for IFU at sikre overførsel af viden til udviklingslandene, stilles der særlige krav til den danske partners *branchekyndighed*. Som et vejledende princip kræves 3 års aktiv virksomhed som producent af varer/tjenesteydelser inden for den projektrelevante branche. Det er ikke afgørende, om den pågældende danske virksomhed har eksisteret i en periode på 3 år, men derimod at virksomhedens ledelse, såvel den tekniske som den administrative, aktivt har drevet sådan virksomhed i mindst 3 år.

Siden IFU indledte sin virksomhed i 1968, har det været en forudsætning for IFUs medvirken i et projekt, at den deltagende danske virksomhed er så *økonomisk velfunderet*, at virksomheden ikke blot teknisk, men også finansielt kan påtage sig de forpligtelser, der opstår i forbindelse med etablering og drift af et projektselskab i et udviklingsland. Selv om der næppe kan stilles absolutte krav til den danske partners egenkapital, er det vigtigt, at partneren har en rimelig soliditet og administrativ styrke, samt at partnerens pro-

jektengagement ikke bliver så stort, at uforudsete udgifter og eventuelle projekttab kan rive den danske virksomhed med ned. Vurderingen af den danske partners økonomiske og administrative forhold foregår på basis af de seneste 3 års reviderede regnskaber, bankoplysninger samt ved besøg på den danske virksomhed.

Erfaringsmæssigt medfører etablering af en projektvirksomhed i et hvilket som helst udviklingsland en række *ekstra udgifter*, f.eks. som følge af uforudsete rejser og tilpasning af produktionsudstyr til lokale forhold. Uanset at den danske virksomhed i henhold til indgåelse aftaler kan have krav på at få sådanne ekstraordinære udgifter godtgjort fra projektselskabet, kan lokalt bureaukrati og valutaforhold medføre betydelige betalingsforsinkelser, der kan blive en væsentlig belastning for den danske partners likviditet. Endvidere følger det af en bestemmelse i IFUs standardaktionæraftale, at samtlige partnere i tilfælde af overskridelser på investeringsbudgettet er forpligtet til at indskyde op til 25 pct. yderligere aktiekapital i projektselskabet.

I praksis anvendes derfor i IFU en »tom-fingerregel« gående ud på, at den *danske partners egenkapital* ikke bør være mindre end det dobbelte af hans forventede aktiekapitalandel i projektselskabet.

IFUs bestyrelse har undertiden udtrykt skepsis over for projekter, hvor den danske partner er væsentlig mindre end den påtænkte virksomhed i et givet udviklingsland. Der har dog ikke været tale om en helt konsekvent politik. Flere af de projektvirksomheder, som IFU sammen med danske partnere har medvirket til at oprette, er målt på investeringer, omsætning og antal beskæftigede væsentlig større end den danske partner, og erfaringerne herfra er helt overvejende positive.

Spørgsmålet om danske virksomheders motiver for deltagelse i etablering af projektselskaber i udviklingslandene har ofte været drøftet i forbindelse med IFUs projektengagementer. Der har været udtrykt betænkelighed med hensyn til danske virksomheders *leverandørinteresser* i forbindelse med deltagelse i projektselskaber. Siden 1981 har man krævet, at den danske partner, såfremt han samtidig var leverandør af kapitaludstyr til projektselskabet, deltager med en aktiekapi-

talandel, der mindst svarer til dækningsbidraget fra udstyrsleverancen.

Indførelsen af bestemmelsen om, at den danske partners aktiekapitalandel ikke må være mindre end dækningsbidraget fra udstyrsleverancen, var udtryk for et ønske om at værne projektvirksomheden mod urimelige avancer og tilsikre, at den danske virksomhed bevarer interessen for projektvirksomheden, også efter at have modtaget betaling for maskiner og udstyr.

Bestemmelsen markerede en skærpelse af IFUs holdning til spørgsmålet om den danske partners leverandørinteresser, og bestemmelsen mødte kraftig kritik fra flere sider af dansk erhvervsliv. Det gennemgående tema i kritikken var, at dansk erhvervsliv er udsat for en så skarp konkurrence fra virksomheder i andre industrilande, at der ikke levnes mulighed for at beregne avancer af en størrelse, der berettiget kan angribes. Det fremførtes endvidere, at bestemmelsen søger at fremme en investeringsevne, der i mange tilfælde ikke efterspørges hos de lokale initiativtagere, som primært ønsker projektet tilført dansk viden.

I juli 1982 blev det bl.a. som følge af erhvervslivets kritik besluttet at ændre bestemmelsen om, at den danske partners aktiekapitalandel mindst skal svare til dækningsbidraget ved leverancen til projektvirksomheden. Der stilles herefter ikke ekstraordinære krav vedrørende investeringsbeløbet eller -andelen over for en dansk partner, som har leverandørinteresser i et givet projekt. IFUs administration skal dog i sådanne tilfælde drage særlig omsorg for at sikre en aktiv og medansvarlig langsigtet dansk partnerindsats i projektledelsen. Endvidere kræves, at leverandørinteresserne udtrykkeligt oplyses og vurderes.

For at sikre projektselskabernes igangsættelse og drift i overensstemmelse med forudsætningerne kræver IFU, at den danske partner har en *afgørende indflydelse på projektselskabets ledelse* i en periode, der normalt ikke bør være under 5 år fra påbegyndelse af selskabets drift. Når denne periode er forløbet, forudsættes det, at den nødvendige viden er overført. Særlige forhold, f.eks. kompliceret teknologi, værtslandets ringe uddannelsesniveau og lignende kan nødvendiggøre en længere periode.

Sammensætningen af IFUs danske partnere efter *størrelse* afspejler til en vis grad størrelsesforholdene i dansk industri i almindelighed. Ved udgangen af 1982 tilhørte ca. 30 pct. af IFUs danske samarbejdspartnere gruppen af *små og mellemstore virksomheder* (her forstået som virksomheder med under 50 medarbejdere, en årsomsætning mindre end 20 mill. kr. og en egenkapital på ikke over 5 mill. kr.). Med denne gruppe af partnere er der ifølge sagens natur tale om forholdsvis små projekthinvesteringer i udviklingslandene, idet gruppens andel kun udgør ca. 13 pct. af IFUs samlede investeringer. Det må samtidig konstateres, at gruppen af de største danske virksomheder (med over 500 ansatte, mere end 200 mill. kr. i årsomsætning og en egenkapital større end 50 mill. kr.) optræder som partnere i op mod halvdelen af IFUs projektselskaber, der naturligvis tegner sig for hovedparten af de samlede investeringer.

En væsentlig del af dansk produktion foregår i *mindre og mellemstore virksomheder*. Disse virksomheder deltager i stigende omfang i eksportopgaver, først og fremmest inden for det europæiske marked.

Set fra udviklingslandenes synsvinkel kan et samarbejde med disse virksomheder rumme en række fordele, navnlig fordi der ofte er tale om mindre bekostelige og mere arbejdskraftintensive produktionsmetoder. Det er imidlertid kendetegnende for mindre og mellemstore virksomheder, at de i de fleste tilfælde har så begrænsede finansielle og personalemæssige ressourcer, at gennemførelse af en forundersøgelse og deltagelse i en projektvirksomhed i et udviklingsland, kan blive særdeles belastende. I værste fald kan vanskeligheder i projektselskabet føre til udhuling af den danske virksomheds finansielle grundlag.

I IFUs interne retningslinier fra 1981/82 anføres, at det må være IFUs opgave *også at sikre små danske virksomheder mulighed for etablering i udviklingslandene på joint venture-basis*. Som nævnt, tegner gruppen af mindre og mellemstore virksomheder sig for ca. 13 pct. af IFUs samlede investeringer og udgør ca. 30 pct. af IFUs danske samarbejdspartnere (ca. 20 projektvirksomheder). IFU må derfor siges i det store og hele at have levet op til sit formål om bl.a. at inddrage små og mellemstore virksomheder som part-

nere, når de særlige vanskeligheder, der er forbundet med disse virksomheders etablering i udviklingslandene, tages i betragtning.

I nogle tilfælde har en gruppe små virksomheder på IFUs initiativ søgt sammen i et konsortielignende samarbejde med henblik på bedre at kunne løse en konkret større opgave. I andre tilfælde, hvor den danske partners kapitalgrundlag og organisatoriske styrke efter IFUs opfattelse ville gøre et direkte engagement i et projekt betænkeligt, har IFU foreslået, at den pågældende virksomhed i stedet forsøgte at få en mere erfaren virksomhed med et bedre kapitalgrundlag til at påtage sig rollen som investor og koordinator, således at virksomheden selv kun stod som leverandør af produktionsudstyr og viden.

Selv om IFU generelt stiller de samme krav, hvad enten der er tale om en stor eller lille virksomhed, yder IFU dog i vid udstrækning en ekstra hjælp til de små virksomheder, f.eks. i forbindelse med indsamling af oplysninger og udarbejdelse af forundersøgelsesrapporter.

#### 6.6.2. Udenlandske partnere

De udenlandske partnere i projektselskaber med IFU-deltagelse kan inddeles i tre grupper, nemlig partnere hjemmehørende i værtslandet, partnere hjemmehørende i andre lande end Danmark og værtslandet, og endelig internationale finansieringsinstitutioner.

Lokale *partnere hjemmehørende i værtslandet* kan f.eks. være privatpersoner eller selskaber, hvis forretningsaktiviteter gør det fordelagtigt for dem at deltage i det pågældende projekt. Sådanne deltagere kan eventuelt være aftagere af den påtænkte produktion eller leverandører af råmaterialer, men behøver ikke at have anden tilknytning til projektvirksomheden end den, der følger af at være aktionær. Blandt de lokale partnere kan også nævnes udviklingsbanker eller lignende finansieringsinstitutioner samt værtslandets myndigheder eller statselskaber. Endelig kan der være tale om danske statsborgere bosat i det pågældende udviklingsland. Skønt de har dansk statsborgerskab, vil de ikke kunne deltage som danske partnere, med mindre de overfører kapital og viden fra Danmark til projektvirksomheden.

I lov om internationalt udviklingssamarbejde stilles ikke krav om, at IFU samarbejder med en lokal partner. I de fleste udviklingslandes lovgivning er det imidlertid normalt en betingelse, at lokale partnere deltager som aktionærer og ofte stilles endog krav om, at den lokale partner eller partnergruppe skal være i besiddelse af mere end halvdel af aktiekapitalen i en projektvirksomhed med udenlandsk kapitaldeltagelse.

IFU betragter det som en fordel, at lokale partnere deltager i et projekt. Et af hovedformålene med IFUs aktiviteter er at medvirke til overførsel af viden til udviklingslandene. Dette formål kan bl.a. opfyldes ved, at lokale folk deltager aktivt i projektvirksomhedens etablering og drift og på denne måde erhverver viden. Også for projektvirksomheden kan det være af stor værdi at have lokale partnere repræsenteret i ledelsen. De lokale partnere kan f.eks. være veldrevne virksomheder med kendskab til det lokale marked, de lokale forretningsforbindelser og de relevante myndigheder og organisationer, som kan udgøre nyttige kontakter til sikring af projektvirksomhedens succes.

Selv om den lokale partner ofte har eller vil få afgørende indflydelse i en projektvirksomhed, enten fordi den pågældende som initiativtager til projektet betinger sig aktiemajoriteten, eller fordi værtslandets lovgivning automatisk sikrer lokal aktiemajoritet, stiller IFU ikke særlige krav til den lokale partner med hensyn til f.eks. branchekundskab og erfaring i virksomhedsledelse. Derimod kræves et velfunderet kendskab til lokale forhold. IFU anerkender, at *danske statsborgere* bosat i et givet udviklingsland, og som har et velfunderet kendskab til det pågældende udviklingslands forhold og udviklingsmæssige behov, vil kunne akcepteres som lokal partner. Der må dog ikke mellem sådanne partnere og danske partnere, der samtidig er leverandører af maskiner og udstyr til en påtænkt projektvirksomhed bestå u hensigtsmæssige forbindelser, f.eks. aftale om agentprovision og lignende.

IFU har ved overvejelser om deltagelse i et givet projekt hovedsageligt baseret sin afgørelse på oplysninger om den lokale partner eller partnergruppe givet af den danske partner. Herudover indhenter IFU normale bankoplysninger og søger gennem forespørgsler gennem den stedlige danske repræsentation

at sikre, at den foreslåede partner eller partnergruppe er seriøs og må formodes at være i stand til at opfylde de forpligtelser, som deltagelse i det påtænkte projekt forer med sig. Bankoplysninger er dog i mange udviklingslande vanskelige at opnå og tilmed ofte intetsigende.

IFU søger derfor normalt på et tidligt tidspunkt at arrangere et møde med den lokale partner eller partnergruppe med henblik på at foretage sin egen bedømmelse. Er oplysningerne om den lokale partner herefter ikke tilfredsstillende, f.eks. fordi den pågældendes forretnings sædvaner eller økonomiske forhold ikke er af rimelig kvalitet, afslår IFU at samarbejde med denne partner. IFU anbefaler i sådanne tilfælde normalt den danske partner at finde en ny lokal partner, men særlige forhold, f.eks. at den vragede lokale partner er initiativtager til projektet, kan føre til, at projektet helt opgives.

Det forekommer undertiden, at danske partnere er interesserede i at samarbejde med *partnere fra andre industrilande*, f.eks. fordi disse sidder inde med en særlig produktionsviden eller har kendskab til eller ligefrem kontrollerer markedskanaler eller er leverandører af råvarer. I sådanne tilfælde har IFU tidligere krævet, at den danske partner skulle have større aktieandel i projektvirksomheden end de private partnere fra andre industrilande tilsammen. Var dette ikke tilfældet, afviste IFU at deltage med den begrundelse, at lovens betingelser om »samvirke med dansk erhvervsliv« ikke kunne anses for opfyldt. IFU har imidlertid forladt denne indstilling og deltager således i et par projektvirksomheder, hvor partnere fra andre industrilande besidder aktieandele, der overstiger den danske partners.

IFU har helt siden starten medvirket i projektvirksomheder med deltagelse af *internationale udviklingsbanker* eller *finansieringsinstitutioner*, f.eks. den til Verdensbanken knyttede *International Finance Corporation* eller de til IFU svarende institutioner i UK, Forbundsrepublikken Tyskland, Sverige og Finland. Ud over det konkrete samarbejde, der forekommer i en række projektvirksomheder, deltager IFU sammen med tilsvarende institutioner, dels i INTERACT, der omfatter en række europæiske udviklings- og finansieringsinstitutioner, dels i NORDACT, der omfatter udviklings- og finansieringsinsti-

ner fra de nordiske lande Samarbejdet i de to grupper drejer sig fortrinsvis om udveksling af erfaringer med udviklingslandenes investeringsklima og lignende.

### 6.6.3. Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at IFUs aktiviteter forsåt bør ske i et *nært samarbejde med dansk erhvervsliv*, og kravet om *partnerens* danske tilknytning synes hidtil administreret på en hensigtsmæssig måde.

Det er naturligt, at der stilles krav om *branchekundskab*, og udvalget kan tilslutte sig, at det fortsat må være afgørende, at den danske partners *projektengagement* står i rimeligt forhold til partnerens administrative og økonomiske styrke.

Der bør ikke stilles ekstraordinære krav med hensyn til investeringens størrelse, såfremt en dansk partner skal levere kapitaludstyr m.v. til en projektvirksomhed. Udvalget finder, at det i sådanne situationer må være en forudsætning, at den danske partner påtager sig et *aktivt og langsigtet medansvar* for projektvirksomhedens drift.

IFU bør yde en særlig indsats for at sikre *små og mellemstore danske virksomheder* mulighed for at etablere sig i udviklingslandene. Udvalget kan tilslutte sig, at IFU, hvor det er praktisk muligt, tager initiativ til at *etablere et samarbejde* mellem flere virksomheder, enten mellem to eller flere mindre virksomheder eller mellem en eller flere mindre virksomheder og en større virksomhed med erfaring fra arbejde i udviklingslandene.

IFUs investeringer bør som hovedregel fortsat ske i *samarbejde med lokale interesser* i udviklingslandene. Når det skønnes hensigtsmæssigt, bør man fortsat inddrage såvel teknologipartnere som finansielle partnere fra andre industrilande.

**6.6.4.** Selv om udvalget kan tilslutte sig, at IFU som hovedregel kræver 3 års aktiv virksomhed som producent af varer eller tjenesteydelser inden for den projektrelevante branche, bør IFU kunne *dispensere herfra, såfremt en dansk virksomhed råder over en interessant teknologi eller nyudviklede produkter/tjenesteydelser*, der skønnes at være særligt velegnede for udviklingslandene.

**6.6.5.** Udvalget anbefaler, at IFU også kan deltage i de typisk store projektvirksomheder, hvor den danske partner har en væsentlig *eksportinteresse*, men hvor hans leverancer og *kapitalindskud er af begrænset omfang* i forhold til andre lokale eller udenlandske partnere. I sådanne tilfælde bør der *ikke stilles de samme krav* med hensyn til den danske partners *indflydelse på projektselskabets ledelse*, men IFU bør på den anden side betinge sig, at projektet bliver ledet effektivt.

6.6.6. I tilfælde, hvor den danske virksomhed f.eks. af personalemæssige årsager undtagelsesvis ikke mener sig i stand til selv at påtage sig *ledelsesmæssige opgaver i projektselskabet*, anbefaler udvalget, at opgaven udføres af f.eks. *et rådgivende firma* med dokumenterede erfaringer inden for det projektrelevante område. Udvalget peger desuden på, at IFU i sådanne tilfælde *aktivt bør tilbyde IFU-stabets erfaringer og ekspertise* ved i særlige tilfælde at muliggøre *udstationering af en medarbejder* i projektets startfase som en del af projektledelsen. Dette vil også kunne tilføre IFU yderligere viden om praktisk projektablering til gavn for fremtidige projekter.

**6.6.7.** Såfremt en dansk virksomhed behersker en interessant *teknologi med betydelige udviklingseffekter*, bør IFU kunne indgå i et samarbejde med virksomheden, også selv om dens økonomiske formåen ikke tilfredsstillende de sædvanlige kriterier. IFU bør i sådanne tilfælde *påtage sig en væsentlig større andel af den økonomiske byrde* såvel i forbindelse med eventuel yderligere produktudvikling eller teknologitilpasning som i forbindelse med selve investeringen i projektvirksomheden, jfr. anbefaling 6.8.4, 6.8.8 og 6.9.5.

**6.6.8.** Udvalget finder, at det er af væsentlig betydning for opnåelse af et godt fodfæste i værtslandets erhvervsliv, at lokale erhvervsinteresser deltager med ansvarlig indskudskapital i projektvirksomheden. Udvalget anbefaler derfor, at *IFU normalt ikke deltager i etableringen af en projektvirksomhed uden lokal partner*. Såfremt særlige forhold taler for det, navnlig i lande med en svagt udviklet privat sektor, bør IFU dog have mulighed for at deltage *alene sammen med en dansk partner*.

## 6.7. Information og opsøgende virksomhed

### 6.7.1. Informationsvirksomhed

Information fortrinsvis til dansk erhvervsliv og i mindre omfang til udviklingslandene om IFUs aktiviteter og samarbejdsbetingelser indgår som en integreret del af IFUs virksomhed. IFUs informationsvirksomhed omfatter udgivelse af en årsrapport, forskellige andre former for trykt materiale samt foredragsvirksomhed.

*IFUs årsrapport* der udgives i en engelsk-, fransk- og spanskversion, indeholder oplysninger om IFUs projektportefølje efter tilgang af nye projekter og eventuelt afvikling af IFUs engagement i bestående projekter. Endvidere findes oplysninger om bestyrelsens og personalets sammensætning samt IFUs driftsregnskab og status. Endelig giver rapporten oplysninger om IFUs formål og vilkår for samarbejde.

Det øvrige trykte informationsmateriale omfatter bl.a. en dansksproget folder, der især er beregnet for danske virksomheder uden særligt forhåndskendskab til IFU, en mere detaljeret vejledning med oplysninger om vilkårene for samarbejde med IFU samt en vejledning i udarbejdelse af forundersøgelsesrapporter. Denne sidste vejledning findes i en dansk-, engelsk- og fransksproget version.

Med særligt henblik på at øge kendskabet hos potentielt interesserede privatpersoner, virksomheder og banker i udviklingslandene udarbejdede IFU i 1979 en brochure kaldet »*Guide to Joint Ventures*« med oplysning om IFUs formål samt vilkår for samarbejde med IFU. Brochuren indeholder en fortegnelse over danske virksomheder, der over for IFU har givet udtryk for særlig interesse i at medvirke med overførsel af viden og kapital til udviklingslandene.

Fortegnelsen rummer i den seneste udgave fra 1983 oplysninger om 267 danske virksomheder. Blandt disse var 32 virksomheder allerede partnere i projektvirksomheder i udviklingslandene. Brochuren, der udgives ca. hvert tredje år, findes i en engelsk-, fransk-, spansk- og portugisisksproget version, og udsendes til danske repræsentationer, udviklingsbanker og -institutioner i udviklingslandene, ligesom den distribueres til udviklingslandenes repræsentationer i Danmark. Et stigende antal af de henvendelser, som IFU

og danske virksomheder får om projektmuligheder i udviklingslandene, tyder på, at tie-re og flere gennem brochuren bliver opmærksomme på mulighederne for samarbejde med dansk erhvervsliv og IFU.

IFUs ledende medarbejdere deltager undertiden som foredragsholdere og paneldeltagere ved arrangementer i såvel Danmark som i udlandet, ligesom IFU efter opfordring i begrænset omfang skriver artikler til danske og udenlandske dagblade og tidsskrifter. IFU orienterer i samarbejde med de danske partnere om nye aktiviteter gennem pressemeddelelser.

IFUs medarbejdere udfører under tjenesterejser til udviklingslandene i forbindelse med f.eks. deltagelse i bestyrelsesmøder, generalforsamlinger og lignende et vist informationsarbejde, idet der normalt aflægges besøg hos lokale myndigheder og udviklingsbanker samt forretningsbanker. Endvidere bliver den stedlige danske repræsentation holdt underrettet om udviklingen i IFUs aktiviteter i det pågældende land.

### 6.7.2. Opsøgende virksomhed

Den generelle informationsvirksomhed som beskrevet ovenfor udgør en integreret del af IFUs virksomhed. Med hensyn til at drive en *aktiv opsøgende virksomhed* med det formål at gøre en større del af dansk erhvervsliv interesseret i at samarbejde med IFU om etablering af virksomheder i udviklingslandene har IFU siden 1980-81 ført en tilbageholdende politik.

Et af motiverne bag oprettelsen af IFU var at øge dansk erhvervslivs interesse for at investere i udviklingslandene, og en af flaskehalsene har været og er fortsat, at der er for få danske virksomheder, der er opmærksomme på de muligheder, der ligger i at foretage investeringer i udviklingslandene, dels til erstatning for, men fortrinsvis som supplement til traditionel eksport.

Derfor forekommer det umiddelbart at være en indlysende opgave for IFU at udføre et aktivt informationsarbejde over for dansk erhvervsliv med henblik på at øge de danske direkte investeringer i udviklingslandene. Indtil 1980-81 udførte IFU opsøgende arbejde i Danmark, f.eks. ved aktivt at opfordre danske virksomheder til at arbejde videre med konkrete projektforslag, som IFU havde

modtaget fra potentielle investorer i udviklingslandene.

I 1981 besluttede IFUs bestyrelse imidlertid, at IFU fremover skulle føre en mere tilbageholdende politik på dette område. Bag denne ændrede politik ligger en frygt for, at IFU påtager sig en særlig moralsk forpligtelse til at medvirke ved en eventuel rekonstruktion af projektvirksomheden, såfremt IFU aktivt har tilskyndet den danske partner til at investere i projektvirksomheden.

Selv om denne linie har været omdiskuteret ligger det dog indtil videre fast, at IFU ved præsentation af projektforslag skal anvende en neutral og ikke-agiterende form. Dette sker bl.a. ved, at IFU præsenterer modtagne projektforslag i Udenrigsministeriets Tidsskrift under rubrikken »Sidste Nyt« samt informerer enkeltvirksomheder, der tidligere har udtrykt interesse for at modtage sådanne oplysninger.

Andre *flaskehalse* i henseende til at forøge de danske direkte investeringer i udviklingslandene er *det beskedne antal projektforslag og - ikke mindst - kvaliteten* af de projektforslag, der modtages fra udviklingslandene. Projektforslagene er ofte lidet informative og i mange tilfælde bygger de på urealistiske forventninger, f.eks. til afsætningsmulighederne på hjemmemarkedet og eksportmarkederne.

I IFUs brochure »Guide to Joint Ventures« er anført, hvilke oplysninger der som et mindstemål bør gives i et konkret projektforslag, ligesom der er skitseret en typisk finansieringsmodel for et projektselskab. Brochuren har i et vist omfang medvirket til at forbedre kvaliteten af de projektforslag, som IFU modtager fra potentielle partnere og udviklingsbanker. IFU må dog stadig i de fleste tilfælde dels pr. korrespondance, dels under besøg i udviklingslandene udføre et betydeligt arbejde med hensyn til at komplettere oplysninger om den lokale partner, forventet afsætning, selskabsform, kapitalstruktur etc.

Blandt andet ud fra overvejelser om, hvordan IFU kunne medvirke til at forbedre kvaliteten af de projektforslag, der fremsendes fra udviklingslandene, blev det i 1980 besluttet *at udstationere en medarbejder i Ecuador*. Ecuador blev valgt, fordi IFU allerede i 1978 havde indgået en samarbejdsaftale med den ecuadorianske udviklingsinstitution CEN-

DES. Aftalen forudsætter bl.a. kortvarige udvekslinger af personale mellem CENDES og IFU. I fortsættelse heraf og under indtryk af en række konkrete projektmuligheder var den pågældende IFU-medarbejder på et kortvarigt ophold hos CENDES i slutningen af 1979.

Under den senere udstationering, der varede 12 måneder, påbegyndtes og afsluttedes delvist etableringen af tre nye projekter. To af disse projekter var på grund af alvorlige vanskeligheder særdeles arbejdskrævende for den pågældende medarbejder. Under opholdet blev der udarbejdet en vejledning for projektetablering i Ecuador, men på grund af arbejdsbyrden med de føromtalte projektrelaterede problemer blev der ikke så megen tid som forudsat til aktivt projektopfølgende arbejde, udarbejdelse af projektbeskrivelser m.v.

Efter udstationeringen etablerede den pågældende medarbejder i øvrigt selvstændig virksomhed som konsulent i Ecuador med særligt henblik på rådgivning vedrørende joint venture-aktiviteter, og IFU har siden behandlet en del projektforslag, der er fremsendt på initiativ af eller udarbejdet af den pågældende.

Det er IFUs vurdering, at udbyttet af den pågældendes ophold i Ecuador overvejende har været positivt, og at udstationeringen af medarbejdere i kortere eller længere perioder i lande, der forekommer særligt interessante med henblik på at udnytte dansk erhvervslivs viden, også fremover bør indgå som en del af IFUs opfølgende arbejde.

Ud over samarbejdsaftalen med CENDES har IFU indgået lignende aftaler med institutioner i Brasilien, Sudan, Marokko, Tunesien og Senegal. Endvidere virker IFU som kontaktorgan i Danmark for EF-institutionen CID (Centre for Industrial Development), hvis opgave i henhold til Lomé-aftalen er at varetage den del af udviklingssamarbejdet mellem EF og ACP-landene, der i særlig grad rummer opgaver, som IFU har mulighed for at engagere sig i. Selv om de nævnte institutioner udfører et betydeligt arbejde med hensyn til sortering af projektforslag, komplettering af oplysninger m.v., er en stor del af projektforslagene dog af ret ringe kvalitet.

Som ovenfor nævnt i afsnit 6.5, har det stedse været opfattelsen i IFUs bestyrelse, at



IFU ikke burde foretage investeringer i lokale eller regionale udviklingsbanker, selv om det erkendes, at sådanne investeringer, f.eks. via en bestyrelsespost eller udveksling af personale, kan give mulighed for at få kendskab til flere og måske også bedre projektmuligheder.

### 6.7.3. Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at *information og opsøgende virksomhed* herunder kontakten til og profilen over for pressen, bør være et centralt element i IFUs virksomhed. Selv om der er udført et betydeligt informationsarbejde, synes der fortsat at være mange både større og mindre virksomheder, som har et utilstrækkeligt kendskab til IFU.

Udvalget understreger, at den endelige vurdering af de projektforslag, der præsenteres af IFU, må foretages på *dansk erhvervslivs eget ansvar*. Aktiv opsøgende virksomhed bør kombineres med grundig og alsidig rådgivning, især når der er tale om mindre danske virksomheder eller virksomheder uden særlige erfaringer fra engagement i udviklingslandene.

Udvalgets forslag på dette område sigter især på at udbygge og styrke IFUs generelle informationsvirksomhed såvel i Danmark som i udviklingslandene. Ved den konkrete udformning af IFUs politik vedrørende information og opsøgende virksomhed anbefaler udvalget, at IFU *samarbejder med dansk erhvervslivs organisationer*, ligesom der bør være et tæt samarbejde med de institutioner, der administrerer de øvrige danske støtteordninger til private danske kapitaloverførsler, jfr. anbefaling 8.4.4. og 8.4.5.

6.7.4. Udvalget anbefaler, at *IFU aktivt søger at fremme danske virksomheders investeringer* i udviklingslandene, f.eks. gennem præsentation af projektforslag eller ved *direkte at opfordre* danske virksomheder, der skønnes at være i besiddelse af relevant teknologi, til eventuelt i samarbejde med IFU at udarbejde projektforslag eller virksomhedsprofiler, som IFUs medarbejdere under rejser i udviklingslandene kan præsentere for potentielle investorer, udviklingsbanker og myndigheder.

6.7.5. Udvalget finder, at en afgørende forudsætning for at øge de direkte investeringer i

udviklingslandene er, at *projektforslagenes antal og kvalitet øges*. Denne opgave kan blandt andet løses ved efter udenlandsk forbillede at *udstationere IFU-medarbejdere* med det fornødne kendskab til såvel dansk erhvervsliv som værtslandets forretningsprog, erhvervsliv, investeringsklima m.v. For at sikre den mest effektive ressourceanvendelse anbefales det, at IFU koncentrerer sig om udstationering i 2-3 udviklingslande med et nogenlunde lovende investeringsklima, fortrinsvis i lande, hvor Danmark i forvejen gennem deltagelse i større projekter eller bistandsaktiviteter har markeret sig. Udstationeringsordningen, der skønnes at koste op mod 1 mill. kr. pr. mandår, bør genvurderes efter 2-3 års forløb med henblik på at undersøge, om de tilsigtede virkninger er opnået.

6.7.6. Udvalget forudsætter, at der ved udstationering af IFU-medarbejdere etableres et *nært samarbejde* med den stedlige danske repræsentation samt andre danske private eller officielle aktiviteter i det pågældende land. Såfremt det i det konkrete tilfælde skønnes hensigtsmæssigt for IFU-medarbejderens varetagelse af opgaverne med opfølgning af løbende projekter og opdyrkning af nye projekter, anbefales det, at IFU enten opretter et *selvstændigt kontor* med den nødvendige sekretærbistand, eller at man gennem en samarbejdsaftale med eller investering i en egnet *lokal udviklingsbank* hos denne sikrer sig kontorfaciliteter og formålstjenlige daglige arbejdskontakter, jfr. anbefaling 6.5.4.

## 6.8. Forundersøgelser

### 6.8.11. IFUs deltagelse i finansiering af forundersøgelser

IFU kan yde lån til danske virksomheder til finansiering af forundersøgelser af projekter, som i tilfælde af et positivt udfald af forundersøgelsen påtænkes etableret i samarbejde med den pågældende virksomhed.

Lånenes løbetid er normalt 2 år, og renten, der er fast for lånets løbetid, svarer til Danmarks Nationalbanks diskonto på det tidspunkt, hvor lånet godkendes af IFUs bestyrelse. Siden IFUs start har renten været knyttet til Danmarks Nationalbanks diskonto. Da diskontoen første gang nåede over 7 pct., besluttede man sig til at låse IFUs rente fast

ved 9 pct., men fraveg senere denne beslutning, og siden har IFUs rente svaret til diskontoen. IFU har overvejet, om der burde være en nedre grænse for renten, men indtil videre har man ikke fundet det nødvendigt med en sådan grænse.

I forbindelse med en ansøgning om forundersøgelseslån stilles der fra IFUs side krav om forundersøgelserplaner og tilhørende budgetter. IFUs forundersøgelseslån kan anvendes til finansiering af løn-, rejse- og opholdsudgifter, såvel til virksomhedens egne medarbejdere som til eksterne konsulenter, samt udgifter i forbindelse med afprøvning og forsendelse af udstyr, herunder også forbrug af rå- og hjælpematerialer. Endvidere finansieres udgifter til kommunikation, materiale- og kopieringsudgifter i forbindelse med rapportskrivning samt renter og omkostninger ved IFUs lån. Løn til ansatte medarbejdere godkendes som den dokumenterede udbetalte løn (incl. skat, pension og ATP) gange en faktor på maksimalt 2 for at give plads til et dækningsbidrag, medens løn til indehavere og direktører (anmeldt til A/S-Registret) kun godkendes som den direkte lønudgift, dvs. uden faktorberegning.

Udgiftstyper, der normalt ikke kan finansieres gennem et forundersøgelseslån er udgifter til partnerremners besøg i Danmark, uvedkommendes, f.eks. familiemedlemmers deltagelse i rejser, detailprojektering, kontraktudfærdigelse samt udgifter til stiftelse og etablering af projektselskab.

Såfremt forundersøgelsen falder positivt ud, dvs. at projektet oprettes på grundlag af den gennemførte forundersøgelse, vil det ydede lån hertil sædvanligvis blive debiteret projektet som en del af dets etableringsomkostninger. Inden for de seneste år er det blevet IFUs praksis, at et forundersøgelseslån ofte dækker udgifter ved undersøgelser, der i tid ligger forud for ansøgningsstidspunktet.

Dette har vist sig at være hensigtsmæssigt som et led i den nødvendige dokumentation for afholdte udgifter, som kræves debiteret projektselskabet som en del af etableringsomkostningerne.

Såfremt projektselskabet ikke oprettes på grund af forhold i modtagerlandet eller væsentlige brist i forudsætningerne, kan IFU refundere 50 pct. af lånet mod overtagelse af forundersøgelsesrapporten og dermed rettighederne til projektet. Selv om lånet som nævnt ovenfor kan anvendes til at finansiere udgifter, der er afholdt før bestyrelsesmødet hvor lånet bevilges, refunderer IFU normalt kun på grundlag af de udgifter, der er afholdt efter dette bestyrelsesmøde.

IFU giver forlods i forbindelse med bevilningen af forundersøgelseslån tilsagn om en sådan refusion på betingelse af, at ovennævnte årsag til opgivelse af projektet foreligger tillige med en revisorattesteret udgiftsopgørelse. Endvidere forudsættes det, at forundersøgelsesrapporten er af en anvendelig kvalitet. I særlige tilfælde har IFU ydet større og i enkelte tilfælde op til 100 pct. refusion.

IFU har i perioden 1968-83 behandlet 315 ansøgninger vedrørende forundersøgelseslån, og i de 263 tilfælde er der givet tilsagn om lån til et samlet beløb på 62 mill. kr. svarende til en gennemsnitlig størrelse på lånene på 0,2 mill. kr. Inden for de seneste år er der dog tale om stadig større lån, og i 1983 var den gennemsnitlige størrelse ca. 0,4 mill. kr. Tilgangen af nye forundersøgelseslån lå fra begyndelsen af 1970-erne frem til 1978 på 10-15 pr. år. I perioden 1978-80 var tilgangen på ca. 30 pr. år, i 1981 har tilgangen været på 15, i 1982 på 24 og i 1983 på 43.

Der er lang vej fra et tilsagn om et forundersøgelseslån til en realiseret projektetablering, hvilket fremgår af følgende opstilling:

Antal tilsagn om forundersøgelseslån, ialt	263
Heraf:	
Endnu uafsluttede undersøgelser ca	75
Ubenyttede tilsagn/undersøgelsen opgivet på indledende stadier	80
Forundersøgelser med negativt resultat - ingen projektetablering (hel eller delvis refusion af lånet fra IFU)	67
Projektetablering med IFU-deltagelse	23
Projektetablering uden IFU-deltagelse, knap	20

At op mod en trediedel af de bevilgede tilsagn om forundersøgelseslån (ca. 80 tilsagn) er forblevet uudnyttede, skyldes dels en liberal tilsagnspraksis i IFUs bestyrelse, dels at mange virksomheder allerede på undersøgelsens indledende stadier opdager, at der alligevel ikke er grundlag for gennemførelse af forundersøgelsen.

IFU har i en række tilfælde givet *direkte tilskud* på 100 pct., bl.a. med henblik på *udvikling/tilpasning af teknologi* til brug i udviklingslandene. Som eksempel på sådanne tilskudssager kan nævnes færdigudvikling af kokosfibermateriale til møbelproduktion, tilskud til udarbejdelsen af en samfundsøkonomisk undersøgelse omkring alternative mølle- og projekter i et afrikansk land, tilskud til undersøgelse af muligheder for at etablere grupper af mindre joint ventures i et afrikansk land, og tilskud til afprøvning og forberedelse for produktion af vandløftningsaggregater i udviklingslandene.

Medens tilskud eller større refusion end de normale 50 pct. tidligere er besluttet på ad hoc-basis' uden egentlige retningslinier, tiltrådte IFUs bestyrelse i 1982 et sæt retningslinier vedrørende tilskud til teknologiudvikling. Herefter kan IFU yde tilskud til udvikling/tilpasning af teknologi, som harmonerer med IFUs formål, og som ikke lige så godt kan finansieres af andre. Tilskuddets størrelse vil afhænge af opgavens art.

For at yde støtte til teknologiudvikling, til en læreanstalt eller en privat opfinder, der ikke selv har mulighed for at deltage i en eventuel senere projektvirksomhed, er det en forudsætning for IFUs medvirken, at der i det mindste findes en positiv tilkendegivelse for ideen fra en erhvervsvirksomhed. Tilskud til teknologiudvikling har indtil udgangen af 1983 i alt udgjort ca. kr. 0,8 mill, fordelt på en halv snes projekter. Tilskuddene har således gennemsnitligt været af en ganske beskedne størrelsesorden.

Ud over finansiering af konsulentassistance via IFUs forundersøgelseslån har IFU i visse tilfælde for egen regning betalt konsulentbistand i forbindelse med forundersøgelsesarbejdet. Det gælder således forundersøgelserne vedrørende tre fiskeriprojekter, et transportprojekt, et cementprojekt og et sodavandsprojekt. IFU har desuden i en række tilfælde draget nytte af DANIDAS eksperter.

## 6.8.2. IFUs deltagelse i selve forundersøgelsesarbejdet

Forundersøgelsesarbejdet, der har til formål at frembringe det bedst mulige beslutningsgrundlag for en eventuel projektetablering, kan opdeles i fire faser:

- »*Opportunity study*«, dvs. områdestudier, sektorstudier eller andre generelle studier vedrørende ressourcer og generelle økonomiske forhold. IFU deltager ikke finansielt i udarbejdelsen af sådanne studier, men kan, hvis de pågældende studier er udarbejdet af lokale myndigheder, udviklingsinstitutioner eller tilsvarende regionale eller internationale institutioner, formidle det pågældende materiale til danske virksomheder.
- »*Prefeasibility study*«, dvs. et studie vedrørende et konkret projekt, der er udarbejdet på grundlag af et meget foreløbigt materiale, ofte baseret stort set alene på »desk research«. Formålet er at muliggøre en vurdering af, hvorvidt der er grundlag for udarbejdelse af en detaljeret forundersøgelse.
- »*Feasibility study*«, dvs. udarbejdelse af den detaljerede forundersøgelse her i landet og i investeringslandet.
- »*Appraisal*«, dvs. den bedømmelse, som IFU foretager af den modtagne forundersøgelserapport.

IFUs forundersøgelseslån ydes normalt kun til finansiering af den detaljerede forundersøgelse, »feasibility study«. Til brug for dansk erhvervsliv har IFU udarbejdet en checkliste med titlen »IFUs vejledning ved udarbejdelse af projektbeskrivelser«. Denne vejledning, der findes i en dansk-, engelsk- og fransksproget version, vil i nær fremtid blive afløst af en mere detaljeret håndbog.

IFUs deltagelse i forundersøgelsesarbejdet var tidligere stort set begrænset til møder med de danske partnere med henblik på en drøftelse af de færdige forundersøgelsesresultater inden sagens forelæggelse for IFUs bestyrelse med henblik på at opnå bindende tilsagn om projektdeltagelse fra IFU. Der har siden været tale om et gradvist stigende engagement fra IFUs side i forundersøgelsesarbejdet. Fra 1978 har IFU i forbindelse med tilsagn om forundersøgelseslån forbeholdt sig ret til aktivt at deltage i forundersøgelserne i det omfang, IFU skønner det formålstjenligt.

Ud over deltagelse i forundersøgelsesarbejdet i Danmark deltager IFU også i de fleste tilfælde i forundersøgelser i investeringslandet.

IFUs aktive medvirken ved gennemførelsen af forundersøgelsen omfatter i de fleste tilfælde gennemgang af forundersøgelsesplanerne, landevurdering (investeringsklima), finansiel vurdering, budgetvurdering (bl.a. budgetsimulering på IFUs EDB-anlæg), myndighedsrelationer, derunder juridiske spørgsmål, samt partnervurdering.

IFU medvirker derimod sjældent ved de øvrige elementer, der indgår i forundersøgelsen, såsom teknisk vurdering, markedsvurdering, råvarevurdering, dvs. områder, der kræver særlig branchekendskab. IFU har dog i nogle tilfælde også medvirket aktivt på disse områder. Der tænkes her på de i afsnit 6.8.1 nævnte fiskeri-, transport- og cementprojekter, hvor konsulentassistancen har været anvendt til en vurdering af allerede foreliggende forundersøgelsesmateriale.

IFU er opmærksom på, at i det omfang IFU selv medvirker aktivt i udarbejdelsen af det pågældende feasibility study, kan IFU komme til at optræde i en form for dobbeltstilling, dels som medforfatter af forundersøgelsesrapporten, dels som »appraiser« af studiet. Dette søges begrænset så vidt muligt for at undgå at foregribe stillingtagen til IFUs eventuelle fremtidige engagement i projektet.

I de seneste år har IFU kritisk analyseret årsagerne til de vanskeligheder, der i enkelte tilfælde har ført til lukning af en projektvirksomhed. Selv om der forekommer en række forskellige årsager, er der dog også enkelte, der hyppigt går igen, f.eks. svigtende eller utilstrækkelige afsætningsmuligheder.

Fælles for næsten alle de undersøgte projekter, der har givet anledning til både tab og ekstra omkostninger for såvel IFU som de øvrige partnere er, at mange af de forhold, der førte til problemer, kunne have været opdaget ved en grundigere forundersøgelse.

På den baggrund besluttede IFUs bestyrelse i 1983 at lade administrationen undersøge konsekvenserne af en mere intensiv medvirken fra IFUs side i forundersøgelserne med henblik på at forbedre beslutningsgrundlaget for projektinvesteringer.

Der blev foretaget opgørelser over IFUs tidsforbrug ved behandling af 3 forskellige forundersøgelser vedrørende projekter i henholdsvis Sydøstasien, Latinamerika og Det

indiske Subkontinent. Det sydostasiatiske projekt var allerede inden henvendelsen til IFU underbygget med et omfattende materiale, medens de øvrige to projekter krævede større forundersøgelser; det ene fordi der delvis var tale om en rekonstruktion, det andet fordi den danske partner var en lille virksomhed uden u-landserfaring. Det skønnede tidsforbrug for IFU ved de tre forundersøgelser var henholdsvis 3, 6 og 9 manduger.

IFU har hidtil normalt anvendt 3 manduger pr. forundersøgelse. Til de mere dybtgående undersøgelser, som i de to sidstnævnte tilfælde, kræves der gennemsnitligt ca. 7 manduger pr. undersøgelse, hvilket skønnes at blive det gennemsnitlige ressourceforbrug ved en grundigere IFU-indsats på forundersøgelsesområdet i fremtiden. IFUs administration har beregnet, at en sådan forøget indsats vil nødvendiggøre ansættelse af yderligere to medarbejdere samt en forøgelse af IFUs budget for eksterne konsulenter.

På baggrund af administrationens undersøgelse vedtog IFUs bestyrelse i august 1983, at der i fremtiden skulle stilles øgede krav til forundersøgelserne, især undersøgelserne af markedsf forholdene, samt tekniske og forsyningsmæssige forhold. IFUs egne ressourcer, derunder økonomi- og regnskabsafdelingen, søges inddraget i øget omfang, foreløbig dog uden en markant udvidelse af medarbejderstaben. Gennem personalepolitiske tiltag tilstræbes det, at IFUs stab sammensættes så alsidigt, at den fagligt set vil være i stand til at formulere og bearbejde de for forundersøgelserne relevante spørgsmål. Endvidere tilrådede bestyrelsen øget anvendelse af eksternt ekspertise ved forberedelsen af forundersøgelsesmateriale samt i vurderingsfasen og en mere intensiv udnyttelse af tilgængelige databaser om udviklingslandene.

### 6.8.3. Udvalgets konklusioner

*Forundersøgelsesarbejdet* i forbindelse med investeringer i udviklingslandene er vigtigt dels med henblik på en vurdering af udviklingseffekterne, dels fordi forundersøgelserne bidrager til at frembringe nye velfunderede projektmuligheder, dels fordi de uegnede projektforslag kan sorteres fra, inden de fører til væsentlige tab for investorerne, og endelig fordi det tilfører IFU og dansk er-

hvervsliv en nyttig almen viden om mulighederne i udviklingslandene.

Forundersøgelsesarbejdet bør derfor efter *udvalgets opfattelse* indtage en central placering i IFUs samlede arbejdsfelt både hvad angår finansiel støtte og indsats af mandskabsressourcer. IFUs forundersøgelseslån synes hidtil at have fungeret hensigtsmæssigt, hvorfor udvalget ikke finder anledning til at foreslå væsentlige ændringer i vilkårene for disse. De af IFU iværksatte tiltag for at forbedre forundersøgelsesernes kvalitet bør fortsættes og forstærkes. Der henvises i denne forbindelse også til udvalgets anbefalinger i afsnit 7.6 om forbedring af projekternes udviklingseffekter.

6.8.4. Udvalget anbefaler, at der som led i forundersøgelserne navnlig foretages *grundigere og mere fremtidsorienterede markedsanalyser* end hidtil. For på et tidligt tidspunkt at afdække og løse eventuelle praktiske vanskeligheder bør der gives adgang til med forundersøgelseslån at *finansiere pilotprojekter* med det formål at starte prøveproduktion af industrivarer, prøve dyrkning af kendte eller nye afgrøder eller prøvemærkedsføring af dansk producerede varer, *inden* der tages endelig stilling til *etablering af en egentlig kommerciel produktion* i det pågældende udviklingsland.

6.8.5. Udvalget anbefaler, at *IFU for egen regning i større omfang gør brug af eksterne konsulenter* i forundersøgelsesarbejdet, såvel i forbindelse med indsamling af data som i den efterfølgende vurderingsfase. Det forudsættes, at IFU foretager en præcis fastlæggelse af konsulenternes arbejdsopgaver og løbende fører kontrol med arbejdets kvalitet. *IFUs medarbejdere* kan dels gennem længere tjenesterejser og navnlig gennem udstationering i enkelte lande, jfr. anbefaling 6.7.5, *tage mere del i forundersøgelsesarbejdet*, ikke mindst ved etablering af de nødvendige kontakter til værtslandets myndigheder og finansieringsinstitutioner.

6.8.6. *Mindre virksomheder* uden større organisatorisk styrke viger ofte tilbage fra at udnytte mulighederne i udviklingslandene, fordi det for sådanne virksomheder vil være nødvendigt at engagere eksterne konsulenter til at udføre væsentlige dele af forundersøgelserne. IFU bør i sådanne tilfælde *på forhånd*

*give tilsagn om 100 pct. refusion* af den del af forundersøgelsesudgifterne, der *vedrører konsulentens virksomhed*, forudsat honoraret er konkurrencedygtigt.

6.8.7. I en del virksomheder - navnlig de mindre - vil *indehaveren eller direktøren ofte selv udføre i hvert fald en del af forundersøgelsesarbejdet*. Udvalget finder, at disses *arbejdsindsats* (på linie med den gældende praksis for andre medarbejdere i virksomheden) *bør kunne indregnes i et forundersøgelsesbudget*, således at virksomheden opnår et *rimeligt dækningsbidrag* ved lederens indsats (f.eks. ved at gange hans løn med faktor 2).

6.8.8. IFUs ordning vedrørende *tilskud til produktudvikling og -tilpasning* er hidtil kun blevet anvendt i begrænset omfang på grund af dansk erhvervslivs manglende kendskab til ordningen samt muligvis en for restriktiv administration af ordningen. IFU bør derfor i fremtiden *på en aktiv måde gøre interesserede virksomheder opmærksom på samtlige muligheder* under forundersøgelseslånordningen samt administrere ordningen med den *nødvendige fleksibilitet*.

6.8.9. Overførsel af viden og teknologi uden samtidig overførsel af kapital i traditionel forstand synes at spille en stigende rolle i industrilandenes samarbejde med udviklingslandene, jfr. afsnit 2.3. IFU bør derfor kunne yde *lån til forundersøgelser*, der udføres af danske virksomheder med sigte på oprettelse af *licens- og managementaftaler m.v.* inden for IFUs almindelige geografiske og forretningsmæssige område. Løbetiden for sådanne forundersøgelseslån bør kunne forlænges til 5 år, og renten bør svare til den til enhver tid gældende diskonto.

6.8.10. IFU bør som *hovedregel fortsat alene finansiere den konkrete forundersøgelse*, der normalt betegnes som et »feasibility study«. Dog anbefaler udvalget, at IFU *også yder økonomisk bistand til andre former for studier*, med det formål at undersøge generelle samarbejds muligheder inden for bestemte sektorer i et eller flere udviklingslande.

6.8.11. Udvalget anbefaler, at IFU i tilfælde hvor udgifterne ved forundersøgelserne er af en sådan størrelse, at det må forventes, at

projektvirksomheden ikke eller kun vanskeligt vil kunne bære dem, *kun debiterer projektselskaber en så stor andel af forundersøgelsesudgifterne, som i det konkrete tilfælde skønnes rimeligt og afskriver resten.*

## 6.9. Aktietegning

### 6.9.1. Aktietegning som IFUs primære finansieringstilbud

Aktietegning er IFUs *primære finansieringstilbud*, fordi det er IFUs mål fortrinsvis at deltage med den form for kapital, hvortil der er knyttet de største kommercielle risici. For en projektvirksomhed er det samtidig den mest hensigtsmæssige finansieringsform, idet virksomheden for denne del af dens finansiering ikke belastes med de renter og afdrag, som kendetegner lånekapital.

IFU vil sædvanligvis *ikke* kunne engagere sig med *mere end 30 pct. af aktiekapitalen* i det nye selskab, som stiftes i et udviklingsland. Det vil i denne forbindelse som hovedregel være en forudsætning, at den *danske partners* eller partnergruppens *aktietegning svarer mindst til IFUs*. Ved investeringer i *LLDC-landegruppen* vil IFUs andel kunne udgøre *op til 50 pct.*, stadig under forudsætning af at den danske partner eller partnergruppe tegner samme andel. Det er i alle tilfælde en forudsætning, at projektselskabets aktionærer på forhånd forpligter sig til at forøge aktiekapitalen med op til 25 pct. i tilfælde af omkostningsoverskridelser i investeringsperioden.

Ud over den procentuelle begrænsning af IFUs aktiedeltagelse gælder, at IFUs samlede engagement i et enkelt projektselskab for øjeblikket maksimalt kan andrage et beløb på 30 mill. kr. Som vejledende undergrænse forlanger IFU normalt, at den samlede projektinvestering skal være på mindst 1 mill. kr.

IFU kan normalt kun deltage i selskaber med begrænset *hæftelse*, dvs. selskaber, der i hovedtræk på dette område svarer til et dansk aktie- eller anpartsselskab. Dette er først og fremmest en følge af, at IFUs beslutning om at deltage gælder et bestemt fastsat beløb. Derudover ville det være betænkeligt at deltage i projektvirksomheder, der kunne medføre ubegrænsede økonomiske forpligtelser for IFU.

Der stilles ikke fra IFUs side særlige betingelser vedrørende *aktiemajoritetens placering*. Dette ville næppe heller kunne gennemføres i ret mange udviklingslande, der, som nævnt i afsnit 6.6.2, ofte stiller krav om lokal majoritet. Med henblik på den tilsigtede udnyttelse af den danske tekniske og kommercielle viden forudsættes det imidlertid, at den danske partner, som besidder viden på det pågældende område, sikres en afgørende indflydelse på ledelsen af det nye selskab, i en periode, der kan variere afhængig af projektets tekniske kompleksitet.

IFU fraviger kun undtagelsesvist et krav om, at *aktiekapitalen* som hovedregel mindst bør svare til *ca. 40 pct. af de samlede investeringer* i projektselskabet. Baggrunden herfor er, at det erfaringsmæssigt ofte viser sig at blive dyrere at etablere projektvirksomheder end forudset, ligesom det forekommer betænkeligt at starte en virksomhed med en betragtelig rentebyrde i et udviklingsland.

IFU stiller som en naturlig betingelse for sin deltagelse, at der opnås *nødvendige tilladelser til at etablere projektselskabet fra værtslandets myndigheder*. IFU forlanger ikke, at der opnås særlige fordele, f.eks. skattefrihed, særligt gunstige afskrivningsvilkår, importbeskyttelse m.v. I visse tilfælde vil et projektselskabs overlevelsesevne dog være afhængig af, at der opnås særligt fordelagtige vilkår. I sådanne tilfælde vil IFU gøre sin deltagelse betinget af, at disse vilkår opnås. IFU forlanger altid, at værtslandets valuta-myndigheder har givet forhåndstilladelse til at hjemtage den danske partners og IFUs aktieudbytte og provenu ved salg af aktier (herunder geninvesteringer i form af fondsaktier).

Omkring midten af 1970-erne blev man opmærksom på, at IFUs engagement med en enkelt dansk partner kunne antage en sådan størrelse, at det måtte forekomme betænkeligt. IFU vedtog imidlertid først i 1982 en fast grænse for IFUs engagement, selv om der i årene forinden formentlig blev anvendt en uformel overgrænse. Grænsen for IFUs engagement med et enkelt dansk *firma eller koncern* er 15 pct. af IFUs egenkapital, hvilket ultimo 1983 svarede til ca. 135 mill. kr. *Virksomheds- eller koncernloftet* omfatter såvel IFUs investeringer i form af aktiekapital, lån og garantier som forundersøgelseslån.

En undersøgelse ved udgangen af 1983 af koncernstrukturen blandt IFUs samarbejdspartnere viste, at i næsten halvdelen af alle etablerede projektvirksomheder med IFU-deltagelse, deltager en dansk virksomhed, der enten selv eller i koncernsammenhæng indgår som partner i et andet projektselskab med IFU-deltagelse. 11 danske virksomheder og koncerner samarbejder med IFU i mere end ét projektselskab. Flere koncerner deltager i 3-7 projektselskaber med IFU som partner.

Koncernloftet har kun i et enkelt tilfælde haft aktuel betydning. Der var tale om en koncern bestående af en række virksomheder inden for vidt forskellige brancher, og koncernens samlede engagement med IFU ville ved de aktuelle projektforslag overstige koncernloftet med ca. 30 pct.

*IFU besluttede at imødekomme koncernens ansøgning uanset overskridelsen af koncernloftet. Ved afgørelsen blev der lagt vægt på, at der var tale om en koncern bestående af mange virksomheder inden for vidt forskellige brancher, samt at IFUs engagement med koncernen havde en forholdsvis stor branchemæssig spredning. Det blev i øvrigt understreget, at koncernloftet især måtte tillægges betydning i en situation, hvor IFU på grund af knappe ressourcer måtte vælge mellem flere, hver for sig lige investeringsværdige projekter. Der blev dog givet udtryk for, at IFU under alle omstændigheder burde tilstræbe en vis branchemæssig spredning af sine investeringer.*

Det blev ligeledes i 1982 bestemt, at 15 pct.-grænsen skulle gælde for *IFUs engagement i et enkelt udviklingsland*. Denne grænse, der er fastsat med henblik på at sikre en vis risikospredning, har hidtil ikke virket som en reel begrænsning, idet IFUs samlede engagement i et enkelt udviklingsland ved udgangen af 1983 ikke oversteg ca. 75 mill. kr., dvs. betydeligt under den aktuelle grænse på ca. 135 mill. kr.

IFUs standardinvesteringssaftale, der i den seneste version stammer fra 1982, findes i såvel en engelsk- som fransksproget version og indeholder de nærmere vilkår for IFUs deltagelse i investeringen, bestyrelsesrepræsentation, projektselskabets rapportering, salg af IFUs aktiepost m.v. Desuden nævnes udtrykkeligt i aftalen, at projektvirksomheden til enhver tid skal tilbyde løn- og arbejdsvilk-

år, der ikke er ringere end niveauet i tilsvarende virksomheder i det pågældende område, jfr. afsnit 7.3.

I IFUs vedtægter er anført, at »fonden bør søge aftalt dansk værneting og søgsmåls afgørelse efter dansk ret«. IFU søger derfor som udgangspunkt at få aftalt dansk værneting, men i en række lande har IFU måttet akceptere værtslandets eller eventuelt et neutralt lands retsregler, ligesom der i visse tilfælde er aftalt voldgift efter internationale regier i et neutralt land.

Normalt kræver IFU, at der mellem den danske partner på den ene side og projektselskabet på den anden side oprettes en aftale, der sikrer den danske partner indflydelse på ledelsen og driften af projektvirksomheden samt i en periode af en vis varighed fastholder den danske partners engagement. Ofte vil der desuden blive oprettet forskellige andre aftaler mellem den danske partner og projektselskabet. Til brug for udarbejdelsen af managementaftaler har IFU udarbejdet en vejledende checkliste, som stilles til rådighed for den danske partner.

IFUs aktiekapitalandel berigtiges normalt ved kontant indbetaling i det pågældende lands valuta. Indbetaling af IFUs aktiekapitalandel finder sted, når de aftalemæssige og vedtægtsmæssige forhold er afklaret.

Medens IFU tidligere desuden krævede dokumentation for de øvrige aktionærers indbetaling af deres respektive aktiekapitalandele som betingelse for IFUs egen indbetaling, har IFU siden introduktionen af den nye investeringsaftale (joint venture-aftalen) i 1982 indbetalt sin andel samtidig med de øvrige partnere. Joint venture-aftalen specificerer nøjere fremgangsmåden for indbetaling af aktiekapitalandele med det formål at sikre en samtidig overførsel til projektselskabets konto.

Undtagelsesvis kan det være hensigtsmæssigt at *berigtige aktiekapitalen på anden måde end ved kontant indbetaling*. Den lokale partner vil ikke sjældent ønske at lade jord eller bygninger indgå som en del af sit indskud. I andre tilfælde kan der være tale om, at nyt eller renoveret produktionsudstyr fra den danske partner indgår som en del af dennes kapitalindskud. IFU vil normalt ikke modsætte sig, at de øvrige partners aktiekapitalandel berigtiges på anden måde end ved kontant indbetaling, forudsat at det er for-

nuftigt begrundet. Det vil dog være en betingelse, at jord, bygninger, maskiner eller lignende, indgår til markedspris eller til en pris, der er fastsat ved en uafhængig vurdering.

IFU vil kun undtagelsesvis, og kun såfremt værtslandets valutamyndigheder udtrykkeligt giver tilladelse til senere hjemtagning af udbytter, provenu ved aktiesalg m.v., foretage indbetaling direkte til den danske partner eller en leverandør, således at IFUs aktiekapitalandel berigtiges ved indskud af produktionsudstyr.

IFU har derimod hidtil *ikke* villet anerkende, at den danske partners kapitalindskud berigtiges ved en *kapitalisering af fremtidige licensbetalinger, managementhonorarer og lignende*.

Begrundelsen herfor er, at betalingen for sådanne ydelser mest hensigtsmæssigt beregnes efter en model, hvorefter størrelsen gøres afhængig af projektvirksomhedens indtjeningsevne, der netop baseres på den danske partners overførsel af viden, ledelsesmæssig bistand m.v. Derimod akcepterer IFU, at f.eks. projektering, træning og uddannelse, modeller, tegninger m.v., der leveres inden produktionsstart, kan indgå som en del af den danske partners aktiekapitalandel.

### 6.9.2. IFUs deltagelse i bestyrelsesarbejdet i projekt virksomhederne

IFUs aktiepost vil normalt være af en sådan størrelse, at den giver *adgang til en plads i projektselskabets bestyrelse*, ligesom IFU forudsætter, at den danske partner eller partnergruppe opnår repræsentation i bestyrelsen.

Oprindeligt ønskede IFU ikke at deltage i bestyrelsesarbejdet i projektselskaberne. Denne praksis blev dog tidligt ændret, og IFU var i en årrække repræsenteret i projektselskabernes bestyrelser ved sin direktør og enkelte medlemmer af IFUs bestyrelse. Indtil midten af 1970-erne valgte IFU almindeligvis at deltage som observatør med ret til at ombytte observatørposten med en bestyrelsespost. Begrundelsen for denne ordning var, at en observatør som hovedregel modtager det samme materiale som bestyrelsen, og observatøren har ret til at overvære og udtale sig på bestyrelsens møder. Observatøren har ikke stemmeret og ansvar for trufne beslutninger. Hvor IFU har foretrukket at gå ind som observatør, har man altid forbeholdt sig ret

til til enhver tid at ombytte observatørstillingen til en egentlig bestyrelsespost. IFU har altid bevaret sin fulde ret som aktionær på generalforsamlinger.

I nogle tilfælde deltog IFU i denne periode dog alligevel med et egentligt bestyrelsesmedlem, f.eks. hvor IFUs partnere udtrykkeligt ønskede det, eller i særligt komplicerede projektselskaber, hvor der var opstået eller frygtedes at kunne opstå problemer. Hertil kom, at det ikke altid kunne antages, at IFUs og den danske partners interesser var sammenfaldende, således at IFU kunne nøjes med at være repræsenteret i bestyrelsen som observatør.

Overvejelser omkring disse forhold førte fra midten af 1970-erne til, at IFU som hovedregel stillede krav om repræsentation i projektselskabernes bestyrelse med et »rigtigt« bestyrelsesmedlem i stedet for en observatør. I slutningen af 1970-erne ændredes IFUs praksis således, at bestyrelsesposterne, der hidtil havde været koncentreret hos IFUs bestyrelsesmedlemmer og direktør, i stedet blev fordelt blandt de ansvarlige sagsbehandlere. Denne praksis er fortsat gældende med få undtagelser.

Med hensyn til omfanget af IFUs deltagelse i bestyrelsesarbejdet har IFUs administration anslået, at der i 1982 anvendtes ca. 360 manddage af i alt ca. 850 rejsedage på deltagelse i bestyrelsesarbejdet fordelt på ca. 15 sagsbehandlere. Der er ikke fastlagt formelle kriterier for deltagelse i bestyrelsesmøder, men på basis af IFUs praksis kan der opstilles følgende *vejledende retningslinier for bestyrelsesarbejdet*:

- IFU deltager normalt i alle bestyrelsesmøder i problem-/kriseprojekter, ligesom permanent udeblivende rapportering og information kan foranledige deltagelse.
- Der lægges vægt på at deltage i mindst 2 bestyrelsesmøder pr. år, nemlig dét, hvor budgettet for kommende år drøftes og beslutes, samt dét, hvor årsregnskabet og beretning til generalforsamlingen drøftes og godkendes.
- I nogle projekter er bestyrelsesmøder sjældne og af særdeles formel natur, og her »springer« IFU for det meste over eller giver fuldmagt til et andet bestyrelsesmedlem.



- I et par projekter har IFU observatørstatus i bestyrelsen, og deltagelse sker kun i kombination med andre (og vigtige) årsager til tilstedeværelse i det pågældende projekt eller land.
- IFU deltager normalt ikke i bestyrelsen i projekter, hvor IFU alene er långiver, men forbeholder sig dog ret til at udpege et bestyrelsesmedlem.
- I en del tilfælde, hvor der er behov for en bestyrelsesbeslutning af formel eller ukontroversiel karakter, klares dette ved en skriftlig procedure, dvs. pr. brev eller telex, hvorved der spares et egentligt møde.
- IFU deltager sædvanligvis i alle bestyrelsesmøder ved IFU-repræsentant eller undtagelsesvist lokal repræsentant i projekter, hvor IFUs investering er betydelig i forhold til størrelsen af IFUs gennemsnitsinvestering.

Ud over selve bestyrelsesarbejdet følger IFU udviklingen i et projekt ved at modtage kvartalsvise rapporter og en sammenfattende årlig rapportering og budgetter fra projektselskabets ledelse. Til dette brug tilbyder IFU standardiserede rapporteringsskemaer. I kriseprægede projekter har IFU forlangt månedsvis - i enkelte tilfælde ugevis - rapportering (pr. telex) med visse hovedtal for omsætning, dækningsbidrag, likviditet, eventuelt nettoresultat og enkelte nøgletal. Dette har stort set virket tilfredstillende.

IFUs erfaring er imidlertid, at rapportering ikke kan erstatte deltagelse i bestyrelsesmøder i projekterne. Rapporterne er nærmest en form for forberedelse til bestyrelsesmøder, hvor langt mere nuancerede drøftelser tjener som en væsentlig uddybning af de mere summariske rapporter. Derudover giver deltagelse i bestyrelsesarbejdet mulighed for at gøre sig bekendt med de forretningsmetoder, selskabets ledelse anvender, løn- og arbejdsforhold m.v., ligesom IFU på denne måde sikrer sig en både bredere og mere detaljeret viden om mulighederne for og vanskelighederne ved at drive erhvervmæssig virksomhed i det pågældende land. Det er således IFUs erfaring, at samtaler og møder er et væsentligt element i et rimeligt gnidningsløst samarbejde mellem samtlige projektets partnere og øvrige interessegrupper med tilknytning til projektet.

### 6.9.3. Afvikling af IFUs deltagelse ved salg af aktier

En af de grundlæggende ideer bag IFU er, at IFU skal være »fødselshjælper« for danske virksomheders investeringer i udviklingslandene. Derfor er det forudsat, at IFU skal trække sig tilbage efter en bestemt kortere periode. Princippet er udtrykt i IFUs vedtægter, hvorefter »fondens virksomhed skal have en igangsættende karakter, således at fondens medvirken ophører på et tidspunkt, hvor de virksomheder i udviklingslandene, som fonden investerer i, normalt vil have nået en vis økonomisk stabilitet«.

IFUs oprindelige praksis på dette område gik ud på, at IFU burde deltage i en projektvirksomhed i 5-6 år efter produktionsstart. Begrundelsen var, at i løbet af en periode af denne længde ville den forudsatte viden være overført, og projektet være ude over de første vanskelige år.

Denne praksis har imidlertid ikke været uden undtagelser. Bl.a. kan det nævnes, at IFU fortsat deltager i det første projekt, der blev etableret i 1969 under IFUs medvirken. Det har siden midten af 1970-erne været overvejet, om denne periode var for kort, fordi det har vist sig, at de fleste projektselskaber først nåede break-even-punktet efter 3-5 års forløb, hvorefter en konsolideringsfase kunne begynde. I de tilfælde, hvor en projektvirksomhed udvider kraftigt, er der ofte behov for yderligere tilførsel af kapital, hvilket i nogle tilfælde gør det umuligt for de øvrige partnere at finansiere købet af IFUs aktiepost.

Disse overvejelser har ført til en ændring af IFUs praksis, således at IFU normalt først vælger at trække sig tilbage fra et projektselskab, når det er forsvarligt konsolideret, uanset hvor lang tid dette måtte tage.

Reglerne for IFUs salg af aktier indgår i joint venture-aftalen. Hovedprincippet er, at IFUs aktiepost tilbydes til projektets øvrige partnere i forhold til deres aktieandel.

Som grundlag for fastsættelsen af salgsprisen på aktierne anvendes værdien i handel ogandel, hvorved der bl.a. tages hensyn til projektselskabets indre værdi og indtjenings-evne. Ud fra disse faktorer beregner en uafhængig revisor prisen. Såfremt de øvrige partnere ikke inden en vis tidsfrist akcepterer IFUs tilbud, har IFU ret til at tilbyde sin

aktiepost til andre til samme pris og vilkår. Kan IFU ikke finde en køber uden for kredsen af partnere, genindtræder disse i deres oprindelige forkøbsret. Det står dog herefter IFU frit for at vælge, hvorvidt og i givet fald hvornår et salg skal finde sted.

Af de 75 projektvirksomheder er IFUs aktive engagement afviklet i 23 projekter, svarende til i alt ca. 31 pct. af det samlede antal projektvirksomheder. IFU deltager således ved udgangen af 1983 aktivt i 52 projekter.

I tabel 6.6 er vist, hvorledes de afviklede engagementer fordeler sig geografisk og efter

branche. Afviklingen er for 16 projekters vedkommende sket ved, at aktierne er blevet solgt, og/eller IFUs lån er tilbagebetalt. Salget af aktier er i 5 tilfælde sket under pari, og i de resterende tilfælde har prisen været pari eller derover. 4 projekter er blevet afviklet alene ved tilbagebetaling af lån, idet IFU ikke har været aktionær. Endvidere er 3 projekter trådt i likvidation inden egentlig produktionsstart, 2 projekter er blevet nationaliseret, og endelig er 2 projekter opgivet efter kontraktunderskrift, men inden selskaberne har modtaget indbetaling.

Tabel 6.6. IFUs afviklede engagementer fordelt geografisk og efter branche, ultimo 1983

	Latin-amerika	Afrika	Asien og Fjernøsten	Europa	Total
Agroindustri . . . . .	1	3	2	-	6
Træ og tekstil . . . . .	-	-	3	-	3
Papir . . . . .	-	-	-	-	-
Kemisk industri . . . . .	1	-	2	-	3
Jern og metal . . . . .	3	-	-	-	3
Bygningsindustri . . . . .	1	2	1	-	4
Konsulent/service . . . . .	1	2	1	-	4
Total . . . . .	7	7	9	-	23

Kilde: IFUs Årsberetning, div. årgange.

#### 6.9.4. Udvalgets konklusioner

Udvalget finder, at IFU som *hidtil fortrinsvis* bor tilvejebringe risikovillig kapital til projektselskaberne gennem *aktietegning*. De interne regler for begrænsning af IFUs engagement som beskrevet i afsnit 6.9.1 forekommer i det store og hele hensigtsmæssige som vejledende retningslinier, jfr. dog 6.9.6 og 6.9.7 nedenfor, forudsat at de administreres med en sådan *fleksibilitet*, at de kan fraviges, når særlige forhold vedrørende den danske partner, værtslandet eller projektet tilsiger det.

Det er udvalgets opfattelse, at de seneste års praksis vedrørende IFUs deltagelse i bestyrelsesarbejdet i projektselskaberne bor udbygges, jfr. 6.9.9. nedenfor. IFU bor i bestyrelserne som hovedregel lade sig repræsentere ved medarbejdere fra IFUs administration, fortrinsvis den ansvarlige sagsbehandler, således at der skabes en kontinuerlig, personlig kontakt til de øvrige bestyrelsesmedlem-

mer og aktionærer samt projektselskabets medarbejderstab.

En vigtig forudsætning for IFUs deltagelse i et projekt er, at det inden for en overskuelig periode har udsigt til at blive *driftsøkonomisk rentabelt*. Når projektselskabet er konsolideret, kan IFU overveje at trække sig ud. IFU bør i denne forbindelse *ikke* lade sig lede af *af faste tidsterminer*, men af *hensynet til projektselskabets interesser og de øvrige partners ønsker samt størrelsen af IFUs disponible kapital*.

**6.9.5.** Udvalget mener, at den danske partners *aktietegning* som vejledende hovedregel fortsat bør være af *samme størrelse som IFUs*. Udvalget finder imidlertid, at der kan være anledning til at fravige denne regel, således at IFU tegner en væsentlig større andel af aktiekapitalen i tilfælde, hvor den *danske partners investeringsevne er ringe*, ved *projekter i de fattigste udviklingslande (LLDC-landene)*, eller ved projekter der skønnes at

være forbundet med *særlige kommercielle risici*. I sådanne tilfælde anbefaler udvalget, at IFU på anden måde, f.eks. gennem en aftale om ledelsesmæssig eller teknisk bistand til projektselskabet sikrer, at den danske partners interesse fastholdes.

**6.9.6.** Udvalget finder, at den beløbsmæssige grænse for IFUs engagement i et *enkelt projektselskab* i stedet for et fast beløb, p.t. 30 mill. kr., bør *udgøre en andel af IFUs egenkapital*, således at beløbet automatisk reguleres i takt med IFUs evne til at absorbere et tab. Udvalget finder på baggrund af IFUs nuværende kapitalforhold, at en beløbsmæssig grænse svarende til *5 pct. af IFUs egenkapital*, vil være passende, dvs. at grænsen ultimo 1983 ville udgøre ca. 45 mill. kr. IFUs bidrag til finansieringen af et enkelt projektselskab bør dog ikke overstige 35 pct. af de samlede investeringer.

6.9.7. Medens udvalget kan tilslutte sig den gældende grænse for IFUs engagement med en enkelt dansk virksomhed (svarende til 15 pct. af IFUs egenkapital), finder udvalget, at den risikovurdering, der kan anlægges i forhold til en enkelt virksomhed, næppe har samme gyldighed for en koncern. Udvalget anbefaler derfor, *at grænsen for IFUs engagement i forhold til en koncern ikke opretholdes* i tilfælde, hvor IFUs engagement med virksomheder inden for koncernen repræsenterer en rimelig branchemæssig spredning.

**6.9.8.** I tilfælde, hvor de øvrige partnere fremsætter et begrundet ønske om berigtigelse af deres aktiekapitalindskud på *anden måde end ved kontant indbetaling*, bør IFU efter udvalgets opfattelse tillade dette, forudsat at der foreligger en uafhængig vurdering af værdien af de ydelser eller kapitalgoder, der i det konkrete tilfælde er tale om at indskyde. IFU bør, hvor det er hensigtsmæssigt, have adgang til at *indbetale* sin del af aktiekapitalen *til den danske partner eller en leverandør*, således at IFUs aktiekapitalandel, hvor det er i overensstemmelse med reglerne i værtslandet, berigtiges ved indskud af kapitalgoder.

**6.9.9.** Udvalget lægger vægt på, at der i forbindelse med deltagelse i bestyrelsesmøder afsættes tilstrækkelig tid til, at den pågælden-

de IFU -medarbejder kan *danne sig et generelt indtryk af forholdene omkring projektet*, det være sig økonomiske, produktionstekniske, administrative og politiske forhold, ligesom der lægges vægt på, at den pågældende medarbejder *nøje følger virksomhedens politik og praksis vedrørende løn- og arbejdsforhold*. Endvidere anbefaler udvalget, at IFU *opretholder og udbygger en bred kontakflade* i det pågældende område eller udviklingsland, således at der i IFU opbygges en fond af viden, der kan komme dansk erhvervsliv til gode og tillige give IFU et bedre grundlag at bedømme nye projekter på.

#### **6.10. Lån til projektselskabernes anlæg og drift**

IFUs lån skal benyttes til investeringens gennemførelse, og det udbetales i den takt, der er behov for. IFUs lån er ligesom IFUs andre ydelser ikke bundet til indkøb af varer og tjenester i Danmark. I princippet afgøres indkøbsspørgsmålet af projektselskabet, der forudsættes at handle ud fra almindelige økonomiske principper. Dette fører normalt til, at IFUs lån først og fremmest anvendes ved betaling af den del af projektselskabets leverancer af kapitaludstyr, som er faktureret i konvertibel valuta.

Oprindeligt kunne IFUs lån maksimalt udgøre 2 gange IFUs aktiekapitalandel. I gruppen af LLDC-lande kunne lånet dog udgøre 3 gange IFUs aktiekapitalandel. IFUs praksis på dette område blev ændret i maj 1981, hvorefter IFUs bidrag til den totale finansiering under normale forhold ikke bør overstige 35 pct.

Lånets maksimale størrelse afhænger således af størrelsen af IFUs aktiedeltagelse. Der udvises normalt betydelig fleksibilitet vedrørende opdelingen af IFUs finansieringsbidrag til projektvirksomhederne på henholdsvis aktiekapital og/eller lån. Dog tilstræbes en rimelig balance mellem lån og aktiekapitalandel.

Det har været overvejet, om IFU burde kunne deltage i et projekt alene med en låneydelse, såfremt der i øvrigt er tale om et projekt, der alt taget i betragtning opfylder IFUs sædvanlige krav. Der kan navnlig være tale om projekter i lande, hvor værtslandets myndigheder ikke ønsker, at IFU deltager som aktionær, f.eks. fordi der slet ikke findes

nogen egentlig eller i bedste fald kun tilløb til en selskabslovgivning. Endvidere kan der være tale om projekter, som ikke oprettes for at give investorerne fortjeneste i form af udbytte, samt projekter, hvor de øvrige partnere foretrækker udelukkende at have IFU som långiver, og hvor IFU ikke ud fra samfundsmæssige hensyn m.v. finder dette betænkeligt.

Denne sidste gruppe vil næppe give anledning til mange tilfælde, idet lån normalt i det første år vil være en dyrere finansieringsform end aktiekapital. Såfremt IFU alene yder lån, vil en række af de bestemmelser, der er knyttet til aktietegning blive overført til låneoverenskomsten, ligesom det ved aftale med den danske partner vil blive sikret, at projektvirksomheden tilføres den forudsatte viden m.v. Ved udgangen af 1983 har IFU kun i 5 tilfælde ud af 75 projektvirksomheder deltaget med lån alene.

IFUs lån ydes til en *rente*, der svarer til Danmarks Nationalbanks diskonto på tidspunktet for meddelelse af bindende tilsagn. Renten for det enkelte lån er fast gennem hele *løbetiden*, der normalt er 6-10 år. Rentebetalinger finder sted halvårsvis bagud, også i den *afdragsfri periode*, der normalt er 3-4 år.

Da diskontoen første gang nåede over 7 pct., blev det besluttet at låse IFUs rente fast ved 9 pct., men denne beslutning blev senere fraveget, og siden har renten svaret til diskontoen. IFU har overvejet, om der burde være en nedre grænse for udlånsrenten, bl.a. fordi en ekstraordinær lav rente kunne føre til etablering af projekter på basis af en teknologi, der ikke i det pågældende udviklingsland ville kunne anvendes af andre uden adgang til tilsvarende lavrentefinansiering. Indtil videre har man dog ikke fundet anledning til at indføre en sådan grænse, selv om IFUs nugældende rente på 7 pct. p.a. i de fleste udviklingslande ligger væsentligt under markedsrenten.

Som *sikkerhed* kræver IFU som udgangspunkt en panteret med 1. prioritet i projektselskabets grund, bygninger, maskiner m.v. samt omsætningsaktiver. Denne panteret vil efter aftale normalt kunne deles med pantsikring, der ønskes gennemført i forbindelse med optagelse af lån på rimelige vilkår hos banker og andre kreditinstitutioner.

Oprindeligt krævede IFU som yderligere sikkerhed en kaution fra de danske partnere. Denne kaution omfattede dog ikke tab på lånet som følge af politiske risici. I 1983 besluttede IFUs bestyrelse, at der ved fremtidige lån ikke skulle kræves kaution fra den danske partner. Begrundelsen for denne ændring var først og fremmest, at der ikke kunne påvises nogen sammenhæng mellem kautionen og den enkelte projektvirksomheds succes. På dette område er der således ikke ligestilling mellem danske virksomheder, der er blevet partnere i projekter før og efter ændringen.

IFU opkræver *morarente* med en sats svarende til lånets rente med et tillæg på 5 procentpoints for ikke rettidigt erlagte ydelser. Bestemmelsen har vist sig at være nødvendig for at undgå, at projektselskaber benytter udsættelse af betaling som billig kredit. IFU har sædvanligvis udvist forståelse, såfremt en forsinkelse skyldes værtslandets valutaisituation.

I modsætning til IFUs joint venture-aftale fraviges bestemmelserne i standardlåneoverenskomsten kun i ganske ekstraordinære tilfælde. Det står dog fast, at låneaftalen i alle tilfælde skal bedømmes efter dansk ret.

I et par projektselskaber, hvor IFU på grund af projekternes størrelse samarbejder med *International Finance Corporation* (IFC), står IFC i relation til projektselskabet som eneste långiver, medens IFU og eventuelt andre kreditgivende institutioner låner deres penge ud til IFC. Selv om der således er tale om et såkaldt syndikeret lån, er IFUs andel af lånet normalt individualiseret bl.a. ved bibeholdelse af IFUs normale udlånsrente. For projektselskabet er fordelene ved et syndikeret lån, at der kun skal registreres et enkelt pant, hvilket kan føre til store besparelser. For IFU er der visse fordele forbundet med den status, som IFC har i Verdensbankens medlemslande. Bl.a. er der større sikkerhed for hjemførsel af renter og afdrag i tilfælde af valutarisk betingede transfereringshindringer, fordi Verdensbankgruppen har større vægt som kreditor end en lille institution som IFU.

IFUs lån ydes og tilbagebetales normalt i danske kroner. *Undtagelsesvis vil lånet kunne ydes i anden konvertibel valuta*, f.eks. US \$. Uanset om lånet ydes i danske kroner eller i anden konvertibel valuta, bærer projektsel-

skabet *kursrisikoen*. Dette er også fastslået i IFUs standardlåneoverenskomst, hvor IFU, såfremt det ikke er muligt at registrere pant i danske kroner, kan forlange yderligere sikkerhed i tilfælde af, at kursforholdet forrykkes. Omvendt kan låntager ved denne ordning opnå fordele, såfremt værtslandets valuta stiger over for den danske krone, hvilket har været tilfældet med nogle valutaer knyttet til den amerikanske dollar.

De nærmere betingelser for *lånets udbetaling* er nedfældet i IFUs standardlåneoverenskomst, hvis vigtigste bestemmelse er, at aktiekapitalen skal være fuldt indbetalt, før IFU-lånet kan udbetales. Alle aktionærer skal med andre ord have demonstreret såvel evne som vilje til at påtage sig kommercielle risici, for IFU træder til som långiver. Indtil 1982 blev indbetaling af 25 pct. af aktiekapitalen anset for at være tilstrækkeligt.

IFUs muligheder for at stille *kautioner* og yde *garantier* for lån og kreditter, som fra anden side stilles til rådighed for projektselskabet, er hidtil kun blevet benyttet i yderst beskedent omfang.

Set fra projektselskabets side er der tale om en valgsituation, hvor der fra IFU enten kan opnås lån eller sikkerhedsstillelse (eller en kombination) op til en fast grænse. IFUs lån forrentes generelt lavere end lån fra andre kreditgivende institutioner. Hertil kommer, at IFU efter omstændighederne vil acceptere at dele pantsikringer med andre långivere. Tilfredsstillende sikkerhedsstillelse for lån fra anden side kan derfor etableres, således at der ikke vil være behov for kaution eller garanti fra IFU.

Erfaringer fra en række projektvirksomheder tyder dog på, at lokale banker og finansieringsinstitutioner oftere og oftere stiller krav om en *supplerende garanti* fra projektvirksomhedens aktionærer ved siden af normal sikkerhed i projektvirksomhedens aktiver. Efter IFUs opfattelse er der i de fleste tilfælde tale om en overflødig ekstra sikkerhed for de pågældende långivere, og IFU har derfor ikke haft særlig sympati for at deltage i sådanne garantier. Det er normalt lykkedes at få disse långivere til at opgive dette krav. IFU kræver som hovedregel en garantiprovision på 1 pct. p.a. Dog kræves ikke garantiprovision, såfremt samtlige aktionærer deltager som garantistillere i forhold til deres aktiekapital.

#### 6.10.1. Udvalgets konklusioner

Udvalget tilslutter sig, at IFU fortrinsvis *yder lån som et supplement til IFUs hovedfinansieringsform, som er aktietegning*. Der bør dog også fortsat tages *individuelle hensyn*, således at IFU søger at tilvejebringe den optimale samlede ydelse til det konkrete projekt. IFU bør som hidtil udvise betydelig *fleksibilitet* med hensyn til forlængelse af løbetid, ydelse af henstand med renter og andre betalinger samt konvertering af forfaldne ydelser.

**6.10.2.** Udvalget finder, *at IFU ved lån til projektselskaber i LLDC-landene bør kunne påtage sig en del af kursrisikoen*, idet hyppige og ofte meget store devalueringer i disse lande kan medføre, at tilbagebetaling af lån til IFU bliver en så byrdefuld opgave, at projektselskabernes fortsatte eksistens kan sættes på spil. Udvalget anbefaler derfor, at IFU og projektselskaberne i LLDC-landene deler valutakursrisikoen, således at et projektselskabs *tilbagebetaling af IFU-lån omregnet i værtslandets valuta maksimalt skal kunne andrage 150 pct. af lånets hovedstol* omregnet til lokal valuta på det tidspunkt, hvor hele lånet er overført fra IFU.

**6.10.3.** Udvalget har bemærket, at IFU fortrinsvis yder lån i danske kroner og kun undtagelsesvis i anden konvertibel valuta. *IFU bør i større omfang være indstillet på at yde lån i anden konvertibel valuta* (eksempelvis franske francs til de lande, der er tilsluttet CFA-Franc-unionen). Ved lån i andre valutaer end kroner bør den gennem lånets løbetid faste forrentning bindes til en internationalt anvendelig rentefod for den pågældende valuta.

6.10.4. Udvalget mener, at IFUs kronelån som hovedregel bør forrentes med en rente svarende til Danmarks Nationalbanks diskonto. Udvalget finder imidlertid, at det ved *særligt risikobetonede projekter kan være formløst* særligt *at yde lån, der forrentes med en overskudsafhængig rente, eller give henstand med rentebetalingerne i en på forhånd fastsat periode*.

## 6.11. Deltagelse i bevarelsen af etablerede projektvirksomheder

IFUs opgave med at bistå ved overførsel af kapital og viden kan forekomme at være afsluttet, når den fysiske etablering af virksomheden er afsluttet. Der kan imidlertid ofte opstå situationer, hvor IFU må overveje deltagelse i yderligere investeringer.

Der kan være stor lighed mellem en nyeablering og en *udvidelse af det eksisterende fysiske anlæg*, og IFU har i flere tilfælde deltaget i sådanne udvidelser, selv hvor det oprindelige anlæg er etableret uden IFUs medvirken. Det er dog en betingelse, at der er tale om en *væsentlig udvidelse*. Endvidere må alle øvrige kriterier for IFUs deltagelse være opfyldt, hvilket bl.a. vil sige, at IFUs finansielle deltagelse er en væsentlig forudsætning for, at udvidelsen kan gennemføres.

Der har derimod undertiden været usikkerhed med hensyn til, hvorledes IFU skulle stille sig ved anmodninger om *deltagelse i rekonstruktioner*, dvs. aktioner der har til formål at tilføre en projektvirksomhed ny kapital, uden at der i den anledning foretages væsentlige nye investeringer i produktionsanlæg.

Det kan hævdes, at IFUs formål, bistand ved overførsel af kapital og viden til udviklingslandet, er blevet opfyldt ved den oprindelige investering, og at fabriksanlægget fortsat fysisk består, uanset at virksomheden via konkurs kommer på andre hænder. Hvorvidt den overførte viden i en sådan situation fortsat er tilstede er derimod usikkert. På den anden side har IFU med tegning af aktier i en projektvirksomhed påtaget sig en moralsk forpligtelse til at stå sammen med sine medaktionærer i bestræbelser på at redde virksomheden.

Det er IFUs politik at deltage fuldt ud i sådanne redningsbestræbelser, der jo normalt ikke blot tager sigte på at redde projektvirksomheden, og dermed dens arbejdspladser, men også kan begrundes med ønsket om at undgå eller begrænse et truende økonomisk tab for IFU selv og de øvrige aktionærer. Der vil dog altid ved den slags redningsaktioner være en vis risiko for at kaste gode penge efter dårlige.

IFUs beslutning om deltagelse i rekonstruktioner afhænger i hvert tilfælde af en vurdering af den konkrete situation, herun-

der hvorvidt IFUs eventuelle bidrag til rekonstruktionen gavner udviklingslandets interesser, ligesom IFU anlægger en kreditorbedømmelse, som tilgodeser IFUs egne finansielle interesser.

I flere af de tilfælde, hvor IFU har deltaget i rekonstruktioner, har man anvendt en model, hvorefter IFU som betingelse for helt eller delvist at afskrive sin aktiekapitalandel kræver en bedre sikkerhed for bestående eller nye lån. Denne metode har i de fleste tilfælde givet projektvirksomheden nyt liv, ligesom IFUs tab er blevet begrænset. I andre tilfælde har IFUs bidrag til en rekonstruktion omfattet direkte tilskud, f.eks. til en teknisk eller administrativ ekspert, introduktion af en ny teknisk eller finansiel partner og/eller tegning af ny aktiekapital.

IFU har vist tilbageholdenhed med at deltage i rekonstruktioner, eller med et ofte anvendt udtryk »rehabilitering« af projektvirksomheder, der af den ene eller anden grund er kommet i alvorlige vanskeligheder, når IFU *ikke* har været *med ved etableringen*. Begrundelsen herfor er formentlig, at kapital og viden allerede er overført, og at det næppe kan være IFUs opgave at redde den danske virksomheds investering.

Det er imidlertid udvalgets indtryk på baggrund af samtaler med repræsentanter for dansk erhvervsliv, bl.a. under formandens rejse til Nigeria, samt med medarbejdere hos flere europæiske udviklingsinstitutioner, at der kan spares store summer, såvel for udviklingslandene som for virksomheder og finansieringsinstitutioner i de industrialiserede lande, såfremt eksisterende, men nødlidende projektvirksomheder reddes og anvendes som platform for nye aktiviteter i fremtiden. Der kan spares megen tid, fordi der forefindes bygninger og muligvis brugbart maskineri og udstyr, samt diverse tilladelser og importlicenser m.m., som det ellers ofte vil tage lang tid at opnå.

### 6.11.1. Udvalgets konklusioner

IFUs hovedformål er at være med til at igangsætte nye virksomheder i udviklingslandene. I den krise, som udviklingslandene gennemlever i disse år, er det imidlertid en naturlig opgave for IFU at bidrage til at *forhindre en indskrænkning af grundlaget for den erhvervsmaessige udvikling* i udviklingslandene

gennem deltagelse i *rekonstruktioner* (rehabilitering) af eksisterende, nødlidende virksomheder.

**6.11.2.** Udvalget anbefaler, at IFU fremover i *større omfang bør kunne deltage i rekonstruktioner af projektvirksomheder*, hvor der i samarbejde med en dansk partner tilføres en nødlidende virksomhed ny kapital og viden, *uanset at IFU eller den danske partner ikke har været med ved etableringen af projektvirksomheden*. Udvalget understreger, at IFU i samarbejde med de øvrige interesserede partnere bør foretage grundige forundersøgelser, forinden der træffes beslutning om at deltage i en rekonstruktion. Det bør være en betingelse, at projektselskabet efter rekonstruktionen har udsigt til at udvikle sig til en rentabel virksomhed med positive udviklingseffekter.

**6.11.3.** Udvalget anbefaler, at IFU ved deltagelse i investeringer i forbindelse med udvikelse af en virksomheds eksisterende produktionsanlæg *ikke som hidtil lægger afgørende vægt på udvidelsens størrelse, men derimod på udvidelsens betydning for værtslandet*.

## **6.12. Udenlandske institutioner svarende til IFU**

I kommissoriet er det angivet, at udvalget også bør tage de ordninger, der gælder i andre lande i betragtning, og i det følgende gives for en række OECD-lande en oversigt over statslige eller halvstatslige støtteordninger, der kan sammenlignes med IFU. Til grund for fremstillingen ligger dels formandens og udvalgssekretariatets besøg i UK, Holland og Forbundsrepublikken Tyskland, dels indberetninger fra ambassaderne i Norge, Sverige, Finland, Holland, Belgien, Schweiz, Østrig, UK, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, USA, Canada og Japan, dels oplysninger fra OECD.

Institutionerne har visse fælles træk, men er dog på grund af traditioner, organisatorisk struktur, finansieringsform m.m. så forskellige, at det vil føre for vidt her at give en detaljeret beskrivelse af hver enkelt. Derfor er oversigten, der således ikke gør krav på at være udtømmende, koncentreret omkring de emner, som udvalget især har drøftet, dvs. finansiel støtte til udarbejdelse af forundersø-

gelser, særlige støtteordninger med henblik på at fremme de mindre og mellemstore virksomheders interesse for at medvirke ved overførsel af kapital og viden til udviklingslandene, særlige støtteordninger vedrørende overførsel af kapital og viden til de fattigste lande (LLDC-landene), og deltagelse i lokale og regionale udviklingsbanker. Spørgsmålet om de udenlandske institutioners behandling af projekters *udviklingseffekter* er gennemgået i afsnit 7.4.

I hovedparten af de undersøgte lande kan landenes egne virksomheder få finansieret mellem 50-100 pct. af udgifterne til *forundersøgelser* vedrørende etablering af en konkret projektvirksomhed i et udviklingsland. Støtte ydes enten som *tilskud eller lån* med et større eller mindre rentesubsidieelement. Gennemføres etableringen af projektvirksomheden, indgår forundersøgellesudgifterne oftest som en del af de samlede etableringsomkostninger, således at projektselskabet skal tilbagebetale den ydede støtte.

I tilfælde, hvor man opgiver at etablere en projektvirksomhed, er der derimod større forskel på de enkelte landes ordninger. I *Sverige* og *Belgien* stilles normalt krav om tilbagebetaling af halvdelen af den udbetalte støtte. I *Norge, Holland, UK, Frankrig* og *Canada* skal der derimod ikke ske nogen tilbagebetaling. I Holland træffes der dog beslutning i hvert enkelt tilfælde, men hidtil er der ikke stillet krav om tilbagebetaling. I *Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland* og *USA* stilles krav om tilbagebetaling, dog således at mindre og mellemstore virksomheder (efter tyske og amerikanske forhold) kan få lånet helt eller delvist eftergivet.

Den mest omfattende ordning på dette område findes i Canada og administreres af det til DANIDA svarende organ, *CIDA*. Der er tale om et program, der sigter på støtte til små og mellemstore canadiske virksomheder, dvs. virksomheder med under 500 ansatte.

Programmet omfatter støtte i form af *tilskud* på indtil 250.000 Can. \$ til finansiering af indledende undersøgelser med henblik på engagement i joint ventures, licensaftaler, langtidsmanagementkontrakter, co-produktionsarrangementer og andre former for samarbejde i udviklingslande med en gennemsnitsindkomst på indtil 4000 \$ per capita. Ved vurdering af ansøgninger tillægges det væsentlig betydning, at det pågældende pro-

jekt bidrager til udviklingen i værtslandet, og at det *tillige fremmer beskæftigelsen i Canada.*

I finansåret 1982/83 modtog man 950 ansøgninger fra enkeltfirmaer, hvoraf ca. 650 ansøgninger blev imødekommet. Beløbsmæssigt blev der anvendt ca. 12 mill. Can. \$ (ca. 100 mill. d. kr.) ud af en samlet bevilling på 19 mill. Can. \$. Selv om størrelsesforskellen mellem Canada og Danmark tages i betragtning, må de canadiske midler til forundersøgelser siges at være mere rigelige end de danske, ligesom de udnyttes mere intensivt, formentlig fordi der er tale om rene tilskud.

Som nævnt ovenfor, findes der i enkelte lande særordninger, således at *små og mellemstore virksomheder* har mulighed for at få finansieret udgifter ved forundersøgelser. Herudover findes kun i *Forbundsrepublikken Tyskland* en særlig ordning, hvorefter mindre og mellemstore tyske virksomheder (med en årsomsætning under 200 mill. DM) mod normal bankmæssig sikkerhed kan opnå 15-årige lån til finansiering af virksomhedens investering i et projektselskab i et udviklingsland. Der svares en rente på 3,5 pct. p.a., dog kun 2,5 pct. p.a. ved investeringer i gruppen af LLDC-lande. Ordningen har kun fået begrænset betydning, idet støtten er givet til ca. 1 pct. af de samlede tyske investeringer i udviklingslandene. Forklaringen herpå er formentlig, at det maksimale beløb pr. projekt er på kun 2,5 mill. DM.

Der er *ingen* af de til IFU svarende udenlandske institutioner, der arbejder med *særordninger for de fattigste udviklingslande*, men de fleste institutioner *differentierer* deres ordninger, således at projektvirksomheder i *LLDC-landene* får særligt favorable vilkår, f.eks. lavere rentesatser som i Tyskland.

I *Norge* ydes der større støtte, op imod 100 pct. mod normalt 50 pct., til gennemførelse af norske virksomheders forundersøgelser i LLDC-landene. I *Finland* ydes der lån til finansiering af indtil 80 pct. mod normalt 50 pct. af finske virksomheders udgifter til forundersøgelser i LLDC-landene. Dette er kombineret med lån til finske projektvirksomheder i LLDC-landene til en særlig lav rente, ca. 4 pct. p.a., mod normalt en lidt højere rente til projektvirksomheder i andre udviklingslande.

Flere af institutionerne i de undersøgte lande har en målsætning om, at en betydelig andel af investeringerne bør *kanaliseres til de*

*fattigste udviklingslande.* Denne målsætning må siges i vidt omfang at være realiseret af det hollandske FMO, det britiske CDC, det franske CCCE og det svenske SWEDFUND, idet disse institutioner har placeret 60-80 pct. af deres midler i lavindkomstlande, hvis per capita-indkomst højst er 6-700 \$. Op mod en femtedel af de statstøttede investeringer fra disse lande går til LLDC-landene. Det er samtidig karakteristisk, at 30-40 pct. af investeringerne anbringes i landbrug, fiskeri og agroindustri, dvs. i fødevarersektoren i bred forstand (dette gælder dog ikke Sverige).

Det tyske DEG har en noget anden profil, idet mere end halvdelen af investeringerne er gået til de forholdsvis velstillede latinamerikanske lande og kun ca. 10 pct. til LLDC-landene. Samtidig udgør landbrugsinvesteringernes andel mindre end 20 pct. IFU minder på dette område om DEG, idet kun ca. 40 pct. af investeringerne er foretaget i lavindkomstlande med en gennemsnitsindkomst mindre end 750 \$ per capita. Mindre end 4 pct. af investeringerne er foretaget i LLDC-landene. I betragtning af Danmarks forudsætninger er IFUs investeringer i landbrug, fiskeri og agroindustri forholdsvis beskedne, idet de kun udgør omkring 20 pct. af de samlede investeringer.

Forklaringen på den forholdsvis stærke fattigdomsorientering hos Public Investment Corporations i Holland, Frankrig og UK må søges dels i disse landes kolonihistoriske fortid med de særlige arbejdsmuligheder, der er forbundet hermed, dels i en særdeles aktiv projektopsøgende virksomhed i de fattigste udviklingslande. For Sveriges vedkommende er forklaringen en forholdsvis kraftig bistandspolitisk styring, selv om det er lovligt tidligt at fremkomme med en endelig vurdering, fordi SWEDFUND er en meget ung institution med kun 14 projektselskaber.

De allerfleste udenlandske Public Investment Corporations *deltager* som aktionær i eller långiver til en eller flere *lokale eller regionale udviklingsbanker*. Medens de svenske og finske institutioner foreløbig hver kun deltager i en enkelt udviklingsbank, deltager flere af de andre udenlandske institutioner i en lang række udviklingsbanker. Således deltager f.eks. det tyske DEG i 45 udviklingsbanker i i alt 37 lande. Begrundelsen for at deltage som aktionær i eller långiver til en udviklingsbank angives af de fleste af institu-



tionerne at være ønsket om gennem deltagelse i bestyrelsesarbejdet eller gennem udstationering af medarbejdere til udviklingsbankerne at skaffe sig oplysninger om projektforslag og -muligheder på et så tidligt tidspunkt som muligt. Dog anfører DEG som hovedmotiv for sin deltagelse i udviklingsbanker, at man ønsker at være med til at opbygge sådanne institutioner i udviklingslandene, bl.a. for at sikre bedre finansieringsmuligheder for fremtidige projekter. Det projektopsøgende arbejde via deltagelse i udviklingsbanker kommer for DEG i anden række.

### 6.12.1. Udvalgets konklusioner

Det er *udvalgets vurdering*, at IFU som en forholdsvis gammel institution på sit felt har nået en størrelse og betydning, der blandt de mindre vesteuropæiske lande muligvis kun overgås af det hollandske FMO. I Norge, Sverige, Finland, Belgien og Østrig er *Public Investment Corporations* svarende til IFU af en forholdsvis ny dato og deres projektportefølje er derfor begrænset, eller de findes eventuelt slet ikke (som i Østrig). Derimod er IFU kun på enkelte områder sammenlignelig

med tilsvarende institutioner i de store lande på grund af helt andre historiske og erhvervsstrukturelle forudsætninger for deres oprettelse.

Gennemgangen af de udenlandske institutioner har inspireret til fremsættelse af anbefalinger vedrørende *forundersøgelser* (6.8.4-11), *udstationering af medarbejdere* (6.7.5-6) og *deltagelse i udviklingsbanker* (6.5.4).

**6.12.2.** Udvalget finder, at IFU sammenlignet med flere tilsvarende udenlandske institutioner har *investeret for lidt i lavindkomstlandene (herunder LLDC-landene)*. Samtidig har udvalget bemærket, at **IFU** kun har investeret en forholdsvis *beskeden del af sine midler i landbrug, fiskeri og agroindustri* i forhold til Danmarks naturlige forudsætninger på disse områder (hvilket bl.a. hænger sammen med en nu opgivet restriktiv politik over for sådanne forslag, jfr. afsnit 6.5). Udvalget anbefaler på denne baggrund, at IFU gennem en øget indsats af økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer intensiverer bestræbelserne for at *etablere flere projektselskaber inden for fødevarerorienteret produktion i lavindkomstlandene*.

## Private kapitaloverførslers udviklingseffekter

Private kapitaloverførsler i form af direkte investeringer og de med international handel forbundne eksportkreditter udgør vigtige elementer i den internationale arbejdsdeling, vi kender i dag. Som påpeget i kapitel 2, griber ændringer i den internationale arbejdsdeling dybt ind i vilkårene for produktion, beskæftigelse og levestandard i de enkelte lande i både Nord og Syd. Udviklingslandene og industrilandene lever derfor i et gensidigt afhængighedsforhold.

Når man interesserer sig for private kapitaloverførslers udviklingseffekter i de kapitalimporterende udviklingslande, kan der også være grund til at undersøge, hvorledes denne kapitaloverførsel påvirker udviklingen i de kapitaleksporterende industrilande. Denne tankegang er også afspejlet i første afsnit af udvalgets kommissorium. Det er samtidig vigtigt at holde fast på det grundlæggende skel mellem statslig udviklingsbistand og private kapitaloverførsler. Den statslige udviklingsbistand kan karakteriseres som ensidige foranstaltninger i form af gavebistand og lån med et højt gaveelement. På kort og mellem-langt sigt forventes der ikke konkrete modydelser. I modsætning hertil kommer de private kapitaloverførsler normalt kun i stand, såfremt der kan etableres en gensidig interesse herfor hos både det kapitaleksporterende land og værtslandet. Private kapitaloverførsler er således udtryk for en »give and take«-proces, som øver indflydelse på udviklingen i såvel de kapitaleksporterende som i de kapitalimporterende lande.

### 7.1. Private kapitaloverførslers beskæftigelseseffekt i industrilandene

I en situation med omkring 300.000 arbejdsløse i Danmark forekommer det berettiget at spørge, om det kan være en statslig opgave at give støtte til bl.a. investeringer i udviklingslandene og de med samhandelen forbundne eksportkreditter. Det forekommer derfor, relevant at resumere resultaterne af nogle danske og udenlandske forskningsresultater<sup>1)</sup> om virkninger i industrilandene af private kapitaloverførsler.

Med hensyn til beskæftigelsesvirkningen af Danmarks *samhandel* med udviklingslandene viser Torps undersøgelse, at der er langt større beskæftigelse knyttet til dansk eksport til udviklingslandene end den beskæftigelse, der ved protektionistiske foranstaltninger kunne være skabt i Danmark, hvis de fra udviklingslandene importerede varer var produceret her. For 1978 er nettobeskæftigelsesgevinsten af Danmarks samhandel med udviklingslandene opgjort til 37.000 arbejdspladser. U-landskonkurrencen navnlig fra de nyligt industrialiserede lande er især koncentreret om sektorerne tekstil, læder og beklædning, hvor importen netto modsvarer ca. 7.000 arbejdspladser. Udviklingen illustreres også af den kendsgerning, at beskæftigelsen i den danske tekstilbranche er halveret siden 1970. Dog tyder de seneste rapporter på, at den danske tekstilbranche gennem anvendelse af avanceret teknologi og produktudvikling er ved at trække en del højere kvalificerede jobs tilbage til Danmark. Jern- og me-

<sup>1)</sup> Jens Erik Torp: *U-landenes industrialisering og dansk beskæftigelse*. Denne undersøgelse er en del af et større forskningsprojekt på *Center for Udviklingsforskning* og er trykt i *Perspektiver for beskæftigelsen*. Udvalget vedrørende arbejdsløshedsforskning, Aalborg 1983. *Näringspolitiska effekter av internationella investeringer*. Betänkande från direktinvesteringskommittén. SOU 1983:17. W. Fikentscher und P. Moritz: *Die Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen in Entwicklungsländern auf Produktion und Beschäftigung in der Bundesrepublik*. Regensburg 1979.

talbranchen kunne ifølge samme undersøgelse i 1978 notere en beskæftigelsesgevinst på knap 20.000 arbejdspladser ved samhandelen med udviklingslandene.

Denne beskæftigelsesgevinst er et konkret udtryk for de fordele, der er forbundet med at handle med udviklingslandene. Men som påpeget i afsnit 3.6, er det ikke gratis for staten at opretholde denne eksport. Subsidieelementet (rentetab og indfrielse af nødlidende eksportkreditter) løber let op i en størrelsesorden af et par hundrede millioner kr. årligt. Dette beløb rækker imidlertid kun til arbejdsledighedsdagpenge til nogle få tusinde personer, medens det anvendt som en helt nødvendig eksportstøtte kan bidrage til, at omkring 10 gange så mange mennesker kan erhverve deres indkomst ved nyttig produktion.

Ud over den især psykologiske velfærdsgevinst for den enkelte, der ligger i at være beskæftiget med produktivt arbejde, fører den internationale arbejdsdeling som følge af samhandelen med udviklingslandene også til mere kontante velfærdsgevinster. Knap halvdelen af den omtalte beskæftigelsesgevinst på 37.000 arbejdspladser bestod af funktionærstillinger og jobs til faglærte arbejdere, medens mindre end en fjerdedel var arbejdspladser til ufaglærte. Denne fordeling skyldes navnlig, at nettoafgangen i tekstil, læder og beklædning bestod af ufaglærte. Samhandelen med udviklingslandene bidrager dermed til at forstærke den almindelige omstilling, der er igang i dansk industri. Der er en klar tendens til, at brancher med lav værditilvækst og høj arbejdsintensitet forlægges til udviklingslandene, medens de teknologikrævende brancher med stor værditilvækst fastholdes i industrilandene. Denne udvikling bidrager generelt til at hæve levestandarden i Danmark, men det må samtidig erkendes, at omkostningerne ved strukturomstillingen kan ramme hårdt i enkelte brancher og lokalområder.

I Sverige og Tyskland er der lavet undersøgelser (jfr. fodnote 1) af tilbagevirkningen fra private *direkte investeringer* i udviklingslandene på investerorlandets samfundsøkonomi. Medens den tyske undersøgelse konkluderer, at de private direkte investeringer i udviklingslandene har ført til et beskedent tab af arbejdspladser, når den svenske undersøgelse til det resultat, at sådanne investe-

ringer i almindelighed ikke erstatter tilsvarende investeringer i Sverige.

Beskæftigelseeffekten af private direkte investeringer i udviklingslandene tenderer mod - afhængig af branche - at være neutral eller svagt positiv, såfremt afsætningen er orienteret mod værtslandets hjemmemarked, medens arbejdspladskonkurrencen kan blive følelig fra eksportorienterede direkte investeringer. Private direkte investeringer i udviklingslandene kan føre til en større eksport fra moderselskaberne, navnlig af højteknologiske komponenter, og de vil i mange tilfælde medføre et øget produktudviklings- og -tilpasningsarbejde samt arbejde med kvalitetskontrol med deraf følgende øget beskæftigelse. Derved fremmes industriens strukturomstilling, og der skabes flere højt betalte arbejdspladser.

I Danmark er der ikke lavet systematiske undersøgelser af de direkte investeringers virkninger for det danske samfund, men nogle af de ovenfor påpegede tendenser må antages at være virksomme også i Danmark blot i langt mindre målestok. Dog kan det nævnes, at IFUs beregninger viser, at der normalt - som en engangseffekt - følger en eksport, der er dobbelt så stor som den samlede danske investering (eller ca. 4 gange så stor som IFUs indskud af aktiekapital). Ved eksport af kapitaludstyr i forbindelse med oprettelse af joint ventures kan investeringen tillige medføre løbende indtægter fra reservedelsleverancer, licens- og managementkontrakter samt renter og udbytter.

## 7.2. Private kapitaloverførslers udviklingseffekter i værtslandene

Begrebet *udviklingseffekt* eller samfundsøkonomisk nytteværdi anvendes om positive og/eller negative konsekvenser, et projekt har eller forventes at få, ikke blot for projektets initiativtagere og investorer, men for en bredere kreds af interesserede, der eventuelt kan omfatte et helt land eller en region. Ved analyser af udviklingseffekter interesserer man sig med andre ord først og fremmest for projektets betydning for det omgivende samfund, idet investorernes krav til investeringsprojektets minimale rentabilitet forudsættes tilgodeset.

Der er i praksis meget vide grænser for både antallet og arten af de virkninger, der

kan indfortolkes i udviklingseffektbegrebet. Blandt de mest almindelige kan nævnes et investeringsprojekts betydning for beskæftigelsen, betalingsbalancen, uddannelse af arbejdskraften, overførsel af teknologisk og anden viden, eksisterende og mere traditionelt producerende virksomheders konkurrencesituation, ændringer i det fysiske miljø og lokalsamfundets sociale forhold, opbrud i det traditionelle familiemønster, herunder kvindens rolle i samfundet, kulturelle ændringer etc.

Begrebet udviklingseffekt anvendes ikke kun i diskussioner om de samfundsgavnige virkninger af projektinvesteringer i udviklingslandene, men har tydelige paralleller til den hjemlige debat om indførelse af ny arbejdskraftbesparende teknologi, kernekraft, bredbåndsnet, etc. Samtidig må det formentlig erkendes, at den etablerede praksis vedrørende projektvurdering normalt stiller større krav til investorer ved investeringer i udviklingslande end ved tilsvarende investeringer i Danmark. Dog er der en vis lighed mellem de krav, der stilles til investeringer med egnsudviklingsstøtte i Danmark og til statsstøttede investeringer i udviklingslandene.

Ud fra givne forudsætninger er det relativt enkelt at vurdere, om et projekt er driftsøkonomisk rentabelt. Det skyldes, at der i princippet findes et sæt veldefinerede priser svarende til de størrelser, der indgår i rentabilitetsudtrykket. I praksis kan den driftsøkonomiske vurdering imidlertid ofte være vanskelig at gennemføre, f.eks. fordi investeringen foretages i et land, hvor vare- og pengeøkonomien kun omfatter en beskeden del af den samlede økonomi som i væsentlig grad kan være præget af tuskhandel.

Den samfundsøkonomiske projektvurdering indeholder derimod nogle problemer, som formentlig aldrig vil blive løst fuldt ud, hverken i teori eller praksis. Det skyldes, at der ikke kan sættes priser på mange af de elementer, der (efter et subjektivt skøn) indfortolkes i udviklingseffektbegrebet. Selv ikke en fuldt udviklet markedsøkonomi sætter priser på f.eks. uddannelse af arbejdskraft eller sociale forandringer. Ud fra et sæt politisk betonedede forudsætninger vil det imidlertid være muligt ad indirekte vej at foretage sådanne pris- og omkostningsvurderinger. Men det betyder, at en samfundsøkonomisk projektvurdering *aldrig* kan fremtræde som

et *entydigt og objektivt forskningsresultat*. Det vil altid i et vist omfang være præget af de *politiske forudsætninger og kriterier*, der er lagt til grund for vurderingen.

Selv inden for det mere snævre område af vurderingen, hvor der tilsyneladende findes et anvendeligt prissystem, eksisterer der uløste problemer. Det gælder eksempelvis spørgsmålet om, hvorledes man skal fastsætte prisen på maskiner og arbejdskraft ved investeringer, såfremt de eksisterende priser i værtslandet ikke er i overensstemmelse med priserne på verdensmarkedet. Der er forsøgt anvendt særlige skyggepriser, som hidtil har været vanskelige at give et almindeligt akcepteret indhold.

I det praktiske arbejde har man naturligvis ikke kunnet afvente en afklaring inden for den teoretiske udviklingsforskning af de ovenfor skitserede problemer. De fleste bistands- og finansieringsinstitutioner har derfor valgt at arbejde med en *kvalitativ beskrivelse* af de *udviklingshensyn*, der i *størst muligt omfang ønskes opfyldt* ved en påtænkt investering. I praksis er der tale om at opstille et sæt kriterier baseret på mere eller mindre klart formulerede politiske overvejelser. Graden af målopfyldelse i forbindelse med disse kriterier kan i nogle tilfælde beskrives kvantitativt.

Som et eksempel på denne fremgangsmåde kan nævnes NORADs projektvurderingskriterier, der også lægges til grund for IFUs arbejde på området, jfr. afsnit 7.3 samt det som bilag 7 optrykte notat fra Center for Udviklingsforskning.

Med hensyn til vurdering af udviklingseffekter i forbindelse med de øvrige statslige støtteordninger henvises til afsnit 3.4 om kreditgarantiordningen, til afsnit 4.3 om blandede kreditter og til afsnit 5.3 om investeringsgarantiordningen.

Svarende til diskussionen blandt udviklingsforskere og -administratorer om udviklingseffektbegrebets rette indhold er udviklingslandene tørnet sammen med industrilandene i politiske forhandlinger om samme emne på en lang række Nord/Syd-konferencer gennem de seneste to årtier. Det gælder f.eks. de seks UNCTAD-konferencer, der indtil dato har været afholdt, Conference on International Economic Co-operation (CI-EC) 1974-77 og de løbende forhandlinger i FNs permanente organer.

Under disse forhandlinger er udviklingslandene gået langt i retning af at anerkende, at private kapitaloverførsler udgør et værdifuldt led i den strøm af forskelligartede resourceoverførsler, der kompletterer hinanden. Eksempelvis sagde UNCTADs generalsekretær i sin rapport til UNCTAD VI i 1983, at private direkte investeringer udgør »a powerful channel for the transmission of managerial and technological know-how, in addition to capital«. Men når udviklingslandene og industrilandene på trods af mange års forhandlinger ikke har kunnet nå til enighed om en grundlæggende kompromistekst, der fastlægger rammerne for private kapitaloverførsler, endstige en international konvention om investeringsbeskyttelse og transnationale selskabers adfærd, skyldes det, at udviklingslandene opfatter industrilandenenes krav om ubetinget transferingsadgang, fair behandling ved nationalisering og international voldgift i tilfælde af tvister som indgreb i deres nationale suverænitet.

Selv om de tilstræbte forhandlingsresultater indtil videre er udeblevet, viser de betydelige private kapitaloverførsler, at udviklingslandene vurderer disse overførslers positive udviklingseffekter som mere tungtvejende end de eventuelle negative bivirkninger, der er forbundet hermed. Netop i disse år synes der at være en voksende erkendelse af behovet for overførsler, der hurtigt og umiddelbart kan omsættes i erhvervsmæssig produktion og beskæftigelse, samtidig med at der ofte sker en teknologioverførsel og en oplæring af lokal arbejdskraft.

Private direkte investeringer vil som hovedregel fremme værtslandets udvikling ved at skabe *øget beskæftigelse*. I tilknytning til IFUs investeringer siden 1968 er der således skabt 18.000 nye arbejdspladser, hvortil kommer en del afledet beskæftigelse. Det er imidlertid ikke muligt at vurdere størrelsen af nettobeskæftigelseeffekten. En del regeringer i udviklingslandene og navnlig mange udviklingsøkonomer stiller sig derimod *skeptisk* over for formodningen om, at direkte investeringer har en *positiv nettovalutaeffekt*, således at presset på betalingsbalancen lettes. Industrilandenenes hjemtagelse af udbytter m.v. synes kun at føre til en beskedent reduktion af den tilstræbte positive nettovalutaeffekt. Det altoverskyggende problem er, at mange direkte investeringer, der tilsigter at substitu-

ere import, foretages i forbrugsvareindustrien. Teknologien er ofte kapitalintensiv og importkrævende både med hensyn til reservedele, management og råvarer. Hertil kommer, at sådanne produktioner ofte har de sociale virkninger, at de navnlig øger indkomsten hos byernes middel- og overklasse, som derved får mulighed for at dreje deres forbrugsmønster yderligere mod importtunge varer.

Det er derfor en udbredt opfattelse, at importsubstituerende direkte investeringer navnlig i forbrugsvareindustrien i de fleste tilfælde næppe bidrager til at forbedre værtslandets betalingsbalance. Undertiden vil nettovalutaeffekten endog være negativ. Mest sikker på at opnå positiv nettovalutaeffekt er man, hvor der er tale om forarbejdning eller udvinding af lokale råstoffer til eksport.

Udviklingsforskningen sætter også den *teknologioverførsel*, der finder sted i forbindelse med private direkte investeringer i et tvetydigt lys, fordi det er et stort spørgsmål, om denne teknologioverførsel finder sted på værtslandets eller det transnationale selskabs betingelser. Det har ikke entydigt kunnet påvises, at transnationale selskaber anvender mere kapitalintensiv teknologi end lokale firmaer i samme branche, selv om det ofte er tilfældet. Derimod synes det at være en kendsgerning, at der kun i beskedent omfang foretages en tilpasning af den anvendte teknologi til værtslandets forhold. Undersøgelserne viser, at mulighederne for teknologitilpasning er størst inden for brancher som fødevarer, beklædning, husholdningsartikler, byggeri m.v., medens der ved produktion af varige forbrugsgoder og i sværindustrien oftest foretages en direkte omplantning af industrilandenenes teknologi. Selv om private (og for den sags skyld også statslige) kapitaloverførsler således langt fra altid fører til anvendelse af en passende teknologi, er det dog gennem støtte til den teknologiske udvikling og til uddannelse af den lokale arbejdskraft, at de største muligheder for positive udviklingseffekter ligger.

*Joint ventures* og andre nye former for private kapitaloverførsler, jfr. afsnit 2.3, er egnede midler til at give udviklingslandene betydelig *indflydelse på prioriteringen* af de udviklingseffekter, der ønskes tilgodeset i forbindelse med et investeringsprojekt. I de mest vellykkede tilfælde kombineres sådanne

private direkte investeringer med en ret omfattende *uddannelses- og træningsindsats*. Der er i de fleste tilfælde tale om en »on-the-job«-træning, som tager sigte på at indføre medarbejderne i virksomhedens indretning og arbejdsgang. Tillige gøres der ofte en systematisk, målrettet indsats med henblik på at skabe et kvalificeret lag af ledere, der i tråd med udviklingslandenes ønsker eller krav kan overtage ledelsen af virksomhedernes drift i takt med, at de udsendte ledere trækkes hjem til nye opgaver. Herved opnår udviklingslandene en forøget viden om virksomhedsledelse, samtidig med at virksomhederne i de industrialiserede lande tilføres en væsentlig viden om oprettelse og drift af virksomheder i udviklingslandene, hvilket kommer begge parter til gode ved nye private direkte investeringer.

### 7.3. IFUs praksis vedrørende bedømmelse af projekters udviklingseffekter

Det er IFUs formål at fremme den erhvervs-mæssige udvikling i udviklingslandene gennem investeringer i samarbejde med dansk erhvervsliv, jfr. § 9 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde. Ifølge § 3 i IFUs vedtægter skal IFU under hensyntagen til udviklingslandenes interesser og de særlige forhold, der gælder for investeringer i disse lande, virke efter forretningsmæssige principper.

IFU må således *overveje såvel de driftsøkonomiske aspekter som de samfundsøkonomiske virkninger* af en given investering. Derimod er IFU ikke forpligtet til at vurdere investeringens indvirkning på den danske beskæftigelse og betalingsbalance m.v.

Medens IFU tidligere i overvejende grad lagde vægt på de driftsøkonomiske aspekter ved en given investering, har overvejelserne omkring de samfundsøkonomiske virkninger i udviklingslandene inden for de seneste år spillet en stadig stigende rolle i IFUs projektbedømmelse. I overensstemmelse med vedtægternes bestemmelse om at virke efter forretningsmæssige principper lægger IFU dog fremdeles afgørende vægt på, at en given investering har udsigt til på de givne vilkår at blive driftsøkonomisk rentabel inden for en rimelig periode.

Det er en betingelse for IFUs deltagelse i en given investering, at *værtslandets myndigheder godkender projektet*. I nogle udviklings-

lande foretages en temmelig grundig analyse baseret på oplysninger fra investorerne, inden myndighederne giver tilladelse til at foretage den påtænkte investering. IFU har formelt ikke adgang til beslutningsgrundlaget for den afgørelse, værtslandets myndigheder træffer, men drøftelser med investeringsmyndighederne omfatter normalt også de kriterier, myndighederne lægger til grund.

Selv om det må antages, at ingen er nærmere eller bedre til at vurdere, om et projekt passer ind i værtslandets *udviklingsplaner* end det pågældende lands myndigheder, foretager IFU en selvstændig vurdering af projektets samfundsøkonomiske virkninger, fordi der er tale om at investere statslige midler i overensstemmelse med den målsætning for projektinvesteringer i udviklingslandene, der er angivet i Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Denne vurdering er baseret på oplysninger fra den danske potentielle partner om produkter og produktionsprocesser, anvendelse af lokale og/eller importerede råvarer, hjælpe- og færdigvarer, fordeling af afsætningen på hjemmemarked eller eksportmarkeder, træning og uddannelse af personale, beskæftigelse og organisation samt investerings-, drifts- og likviditetsbudgetter, herunder oplysninger om forbrug/indtjening af fremmed valuta. Som en illustration af hvor detaljerede oplysninger, IFU ønsker fra den danske partner, inden der træffes afgørelse om at give bindende tilsagn, kan anføres følgende spørgsmål vedrørende beskæftigelse og organisation:

- Det samlede antal beskæftigede for de 4 første driftsår opdelt på ledelse, øvrige funktionærer, faglærte, tillærte og ufaglærte arbejdere. Oplysninger om opbygningen af den personelle organisation - om muligt ledsaget af et udkast til organisationsskema.
- Oplysninger om ledelsen: nationalitet, alder, uddannelse og kvalifikationer, ansættelsesdato, øvrige ansættelsesvilkår, aflønningsform.
- Oplysninger om teknisk og administrativt personale: nationalitet, arbejdsområder, ansættelsesvilkår, gageniveau (aflønningsform).
- Særlige forhold af betydning for den manuelle arbejdskraft: f.eks. sæsonsvingnin-

ger, deltid eller skiftehold, fagforeningsforhold m.v.

- Samlet oversigt over det samlede antal beskæftigede, gennemsnitlig arbejdstid samt gennemsnitlig timeløn for arbejdere. (I IFUs nugældende standard joint venture-aftale fra 1982 findes en bestemmelse, hvorefter projektselskabet til enhver tid er forpligtet til at tilbyde sine ansatte lønninger og ikke-lønæssige ydelser, der ikke ligger under det niveau, som andre virksomheder i samme branche og lokalområde i værtslandet tilbyder).

Desuden indhentes rutinemæssigt i forbindelse med ethvert nyt projektforslag *oplysninger fra den danske repræsentation i værtslandet* om forholdene på arbejdsmarkedet, specielt om der gives fagforeninger rimelige arbejdsvilkår, om projektets sandsynlige udviklingsfremmende effekt, derunder den betydning myndighederne i værtslandet tillægger sådanne projekter og deres prioritering i landets udviklingsplaner, samt oplysninger om det generelle investeringsklima i værtslandet. Oplysningerne fra den danske repræsentation tilstilles i øvrigt DANIDA til brug for investeringsgarantiudvalgets afgørelse ved en eventuel ansøgning fra den danske partner om investeringsgaranti. I projektvurderingen indgår endvidere oplysninger indhentet af IFUs medarbejdere ved besøg i værtslandet, derunder samtaler med værtslandets myndigheder, den lokale partner, bankforbindelser **m.fl.**

Endelig kan det vedrørende forholdene på arbejdsmarkedet komme på tale at indhente *oplysninger fra ILO i Geneve*. IFU undersøger rutinemæssigt, om fire basale ILO-konventioner (nr. 87 om beskyttelse af organisationsretten, nr. 111 om ikke-forskelsbehandling vedrørende beskæftigelse og erhverv, nr. 135 om tillidsmandsbeskyttelse og nr. 98 om organisations- og kollektiv forhandlingsret) er ratificeret af værtslandet, og hvorledes de i praksis efterleves. Særlig i tilfælde, hvor IFU ikke i forvejen deltager i projektvirksomheder i det pågældende udviklingsland og/eller i tilfælde, hvor ingen eller kun enkelte af de nævnte konventioner er ratificeret af værtslandet, indhenter IFU supplerende oplysninger hos ILO i Geneve.

I det omfang oplysningerne fra den danske virksomhed er mangelfulde eller ufyldest-

gørende, søger IFU - i det omfang det er muligt - at indhente supplerende oplysninger, enten hos virksomheden selv, eller på anden måde, f.eks. ved hjælp af eksterne konsulenter.

Oplysningerne søges kvantificeret i det omfang, det er muligt, men i bedømmelsen vil dog altid indgå forhold, der ikke eller kun vanskeligt kan udtrykkes i tal. Oplysningerne om arbejdsmarkedsforholdene kan tages som illustration af den måde, hvorpå IFU søger at klarlægge forholdene omkring en given investering. De øvrige elementer, der indgår i IFUs projektvurdering, derunder også de driftsøkonomiske aspekter, undersøges ligeledes ved at inddrage oplysninger fra forskellige kilder, dog fortrinsvis fra den danske partner.

IFUs indsamling og vurdering af oplysninger om de udviklingsmæssige aspekter er inden for de seneste år foregået efter NORADS sæt af vejledende kriterier for bedømmelse af udviklingseffekter i det norske projektinvesteringssamarbejde. Disse kriterier, der på papiret ikke adskiller sig væsentligt fra de vejledende principper, tilsvarende institutioner i andre industrilande anvender, går ud på, at projektet skal:

- bidrage til at frembringe nyttig produktion af varer og/eller tjenester i værtslandet,
- skabe lønsomme arbejdspladser, som forbedrer de sociale og økonomiske kår i værtslandet,
- lokaliseres i erhvervsmæssigt svagt udviklede områder,
- indebære en planmæssig oplæring af arbejdskraften,
- danne grundlag for anden økonomisk virksomhed,
- udnytte og forædle lokale råvarer,
- anvende en tilpasset teknologi og bidrage til at udvikle værtslandets teknologiske niveau,
- bidrage til at forbedre betalingsbalancen ved at skabe importbesparelser eller eksportforøgelse.

Om problemerne i forbindelse med den praktiske anvendelse af de enkelte kriterier henvises til det som bilag 7 optrykte notat fra Center for Udviklingsforskning.

IFUs vurdering af et projekts udviklingseffekter bygger på en samlet afvejning af de

forskellige forhold, og ligesom NORAD forlanger IFU ikke, at et projekt skal opfylde samtlige kriterier.

Med henblik på at opnå en yderligere forbedring og systematiseret analyse af projektforslagenes udviklingsmæssige aspekter vil en eller flere af IFUs medarbejdere gennem kortvarige ophold hos *International Finance Corporation* få lejlighed til at studere denne institutions analysemetoder.

Selv om det er sjældent, at IFU afviser at deltage i et projekt med den begrundelse, at projektets udviklingseffekt er for ringe, udgør afslag med denne begrundelse dog den fjerdestørste gruppe af afslag, svarende til ca. 10 pct. af det samlede antal afslag i perioden 1968-83, jfr. tabel 6.4. IFU har ikke hidtil foretaget en systematisk efterfølgende vurdering af de enkelte projektvirksomheder med det specifikke formål at undersøge, om de efter et vist antal års drift har de samfundsøkonomiske nyttevirkninger, som var forudsat ved IFUs beslutning om at deltage.

#### 7.4. Vurdering af udviklingseffekter i udenlandske IFU-lignende institutioner

Dette afsnit bygger på oplysninger indhentet under formandens og udvalgssekretariatets samtaler med medarbejdere i det britiske CDC, det tyske DEG og det hollandske FMO. Endvidere er der indhentet oplysninger via ambassaderne i bl.a. Norge, Sverige, Finland, Holland, Belgien, UK, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, USA og Canada. Desuden er anvendt offentligt tilgængeligt materiale, som f.eks. institutionernes årsberetninger og dokumenter fra OECD, samt en endnu upubliceret forskningsrapport fra Center for Udviklingsforskning<sup>2)</sup>.

Der er grund til at fremhæve, at institutionerne er *vidt forskellige* og dermed på en lang række områder adskiller sig fra IFU. Forskellene hænger sammen med den formelle opbygning, herunder især den måde hvorpå institutionerne finansierer deres aktiviteter, den historiske baggrund for deres oprettelse, institutionernes størrelse samt deres eventuelle tilknytning til den nationale bistandsadministration.

De nævnte faktorer spiller formentlig en stor rolle i de enkelte institutioners udform-

ning af investeringspolitik, derunder definition og prioritering af udviklingsmæssige aspekter. Den til Verdensbanken knyttede *International Finance Corporation*, IFC, adskiller sig fra de nationale institutioner derved, at IFC i princippet kan fungere uafhængigt af nationale egeninteresser, som f.eks. hensynet til beskæftigelse, eksportbestræbelser osv. De nationale institutioner kan derimod næppe i deres administration af projekterne se bort fra hjemlige egeninteresser. Der kan ikke ses bort fra, at forudsætningen for de nationale institutioners virke - ikke mindst i en tid med stor arbejdsløshed - er, at der bl.a. gennem påvisning af fordele også for de industrialiserede lande, f.eks. positiv påvirkning på beskæftigelsen, skabes en bred folkelig og politisk opbakning.

I det følgende foretages en systematisk gennemgang af de kriterier for udviklingseffekt, som de enkelte institutioner ved projektbedømmelsen lægger vægt på. Der er grund til at understrege, at fremstillingen ikke bygger på en vurdering af de projekter, som de respektive institutioner har været med til at etablere, men udelukkende er baseret på interviews med institutionernes medarbejdere samt forskelligt trykt materiale. Fremstillingen afspejler derfor snarere institutionens ideale forestillinger end de faktisk opnåede resultater. Det skal fremhæves, at der i institutionernes samlede projektvurdering indgår andre hensyn, derunder ikke mindst hensynet til projekternes rentabilitet og for nogle institutioners vedkommende desuden hensynet til hjemlandets beskæftigelses- og valutasituation m.v.

*NORAD*, Norge, arbejder med et sæt vejledende kriterier for bedømmelsen af udviklingseffekter. Denne vejledning, der indgår som en del af IFUs arbejdsgrundlag, er nærmere beskrevet i afsnit 7.3.

*SWEDFUND*, Sverige, lægger i sin projektvurdering vægt på skabelsen af nye jobmuligheder, træning og uddannelse af arbejdskraften, projektets mulighed for at skabe integration i lokaløkonomien, en teknisk tilpasning til lokale forhold, overførsel af teknologi, udnyttelse af lokale råvarer og -materialer, en positiv effekt på valutaforholdene samt en positiv indvirkning på miljøet.

<sup>2)</sup> Henrik Secher Marcussen: »Prioritering af udviklingseffekter af investeringer foretaget gennem IFUs »søsterorganisationer« i Vesteuropa. En sammenligning«. 1984.



*FINNFUND*, Finland, tilstræber, at projektet får en positiv indvirkning på den økonomiske og sociale udvikling i værtslandet. Der foreligger imidlertid ikke nærmere oplysninger om, hvilke kriterier *FINNFUND* anvender i denne vurdering.

*FMO*, Holland, søger at udvælge de projekter, der bidrager til bekæmpelse af fattigdom og til fremskaffelse af nye jobs. Endvidere tilstræbes træning og uddannelse af arbejdskraft samt sikring af overførsel af teknologi og viden. Projektet skal kunne fremvise et godt arbejdsklima med acceptable ansættelsesvilkår for arbejdskraften, og endelig lægges vægt på, at projektet har en positiv betalingsbalanceeffekt, f.eks. gennem anvendelse af lokale råvarer.

*SBI*, Belgien, tillægger det afgørende betydning, at projektet er til fælles gavn for værtslandet og Belgien. Der kan ikke angives særlige kriterier for vurdering af et givet projekts udviklingsmæssige betydning, men det anføres i *SBI*'s årsberetning, at aktiviteterne bør være i overensstemmelse med værtslandets udviklingsplaner.

*CDC*, UK, prioriterer træning og uddannelse af projekternes arbejdskraft meget højt. Det kan nævnes, at *CDC* har oprettet et særligt kursuscenter i Swaziland, hvor man uddanner ledere til at kunne overtage ledelsen af de landbrugsprojekter, som *CDC* finansierer. Blandt de øvrige udviklingseffekter, som *CDC* lægger vægt på, kan nævnes, at *CDC* giver præference til projekter, der indtjener fremmed valuta, eller gennem importsubstitution medfører en besparelse af fremmed valuta, bidrager til den lokale opsparring, skaber lokale jobmuligheder, bidrager til uddannelsen af ledere, spreder teknisk viden og endelig bidrager til en mere ligelig indkomst-udvikling.

*DEG*, Forbundsrepublikken Tyskland, lægger i sin projektbedømmelse vægt på jobskabelse, forbedring af værtslandets valutasisituation gennem anvendelse af lokale råmaterialer, gennem eksport eller ved importsubstitution.

*CCCE/PROPARCO*, Frankrig, lægger vægt på projekternes betydning for bl.a. betalingsbalancen, beskæftigelsen og statsbudgetterne, og oplæring og uddannelse af lokal arbejdskraft prioriteres særlig højt.

*OPIC*, USA, lægger ved bedømmelsen af et givet projekt vægt på jobskabelse samt

betydningen for værtslandets valutasisituation, men det er desuden en forudsætning, at projektet er i overensstemmelse med USA's valuta- og beskæftigelsespolitik.

*CI DA*, Canada, tilstræber, at projekterne har positive udviklingseffekter i værtslandet, men derudover lægges vægt på, at projektet har en positiv beskæftigelseffekt i Canada. Der foreligger ikke oplysninger om de nærmere kriterier for *CIDA*'s vurdering.

I *IFC*'s projektvurdering lægges der vægt på, at projektet er i overensstemmelse med værtslandets udviklingsplaner. Endvidere vurderes beskæftigelsevirkninger, nettovalu-tæffekt, anvendelse af lokale råvarer, træning og uddannelse af arbejdskraft samt evt. indvirkning på det fysiske miljø. I *IFC*'s projektvurderinger indgår normalt også et afsnit om projektets samfundsøkonomiske betydning. Der er imidlertid ikke tale om egentlige cost benefit-analyser. Udgangspunktet for den samfundsøkonomiske vurdering er budgetanalysens rentabilitetskalkule. Denne kalkule udbygges med overvejelser om projektets indvirkning på hele samfundsøkonomien, hvor denne er af væsentlig betydning og lader sig kvantificere. Gennem en sådan analyse er det ofte muligt at højne kvaliteten af den rene rentabilitetskalkule, fordi der derved bliver sat fokus på de samfundsøkonomiske og politiske forudsætninger for denne kalkule. Eksempelvis vil markedsanalysens afsætningspriser ofte bygge på en række forudsætninger vedrørende den forventede makroøkonomiske vækst, værtslandets toldpolitik overfor konkurrerende varer, told- og handelspolitikken i de nærmeste år på de vigtigste eksportmarkeder, f.eks. EF, USA eller Japan. Der er formentlig en generel tendens til, at disse problemer er underbelyst i de fleste forundersøgelserapporter, herunder også *IFU*'s.

I Secher Marcussens undersøgelse, jfr. fodnote 2), er en række af de vesteuropæiske institutioners prioritering af udviklingseffekter i forhold til spørgsmålet om det enkelte projekts økonomiske rentabilitet blevet undersøgt. Ifølge undersøgelsen lægger institutioner som *FMO* (Holland), *Swedfund* (Sverige) og *CDC* (UK) større vægt på hensynet til udviklingseffekt end projektets økonomiske rentabilitet, i modsætning til *SBI* (Belgien) og *DEG* (Tyskland), der prioriterer hensynet til projektets økonomiske rentabilitet højest.

IFU angives i undersøgelsen af ligge nærmere institutioner som DEG og SBI end FMO, der i undersøgelsen er placeret som den institution, der tillægger hensynet til udviklingseffekter størst betydning.

Undersøgelsen fra Center for Udviklingsforskning er ligesom udvalgets egne vurderinger baseret på samtaler med de udenlandske institutioners medarbejdere samt årsberetninger og andet trykt materiale. Resultaterne må derfor vurderes med forsigtighed. En sammenligning af repræsentative udsnit af f.eks. IFUs og FMOs projektvirksomheder ville antagelig vise mindre forskelle hvad angår de faktisk realiserede udviklingseffekter, end ovennævnte analyse antyder.

#### 7.5. Muligheder for at forbedre bedømmelsesgrundlaget samt udviklingseffekterne af direkte investeringer i samarbejde med IFU

I notat fra Center for Udviklingsforskning, optrykt som bilag 7, fremsættes en række forslag om yderligere inddragelse af udviklingshensyn i IFUs virksomhed. Der er tale om forslag til forbedring af IFUs projektbedømmelsesgrundlag og om praktiske foranstaltninger, blandt andet træning og uddannelse af arbejdskraft, der antageligt vil kunne forbedre det enkelte projekts udviklingseffekt.

Inden for de seneste år har IFU som nævnt i afsnit 7.3 i stadig stigende omfang inddraget udviklingsmæssige hensyn i *projektbedømmelsen*. Imidlertid savnes en mere systematisk gennemført undersøgelse af, i hvilket omfang de enkelte projektselskaber i udviklingsmæssig henseende indfrier de forventninger, der blev stillet ved IFUs beslutning om at deltage. Resultaterne af sådanne efterfølgende vurderinger ville bl.a. kunne anvendes til at justere og udbygge IFUs interne kriterier for bedømmelse af udviklingseffekter.

IFUs projektbedømmelse er fortrinsvis baseret på oplysninger fra den danske potentielle partner. Dette grundlag suppleres med oplysninger indhentet af IFU, bl.a. hos den danske repræsentation i værtslandet samt ved samtaler med værtslandets myndigheder m.v. Den danske partners interesse er fortrinsvis knyttet til de driftsøkonomiske aspekter, medens de udviklingsmæssige hen-

syn har en mindre fremtrædende plads i overvejelserne. På den baggrund kan IFUs aktive deltagelse i forundersøgelserarbejdet mest hensigtsmæssigt sættes ind på indsamling af oplysninger, der kan danne grundlag for IFUs vurdering af projektets udviklingsmæssige betydning for værtslandet. Dog må IFU i forundersøgelserarbejdet tillige foretage en kritisk vurdering af de øvrige aspekter ved en given investering, derunder den forventede rentabilitet og de politisk-økonomiske forudsætninger for projektets etablering og drift.

Medens der normalt foreligger detaljerede investerings-, drifts- og likviditetsbudgetter m.v. til brug for IFUs vurdering af en given investerings driftsøkonomiske aspekter, hører det til undtagelserne, at der i forslaget er indarbejdet *konkrete foranstaltninger* til forøgelse af projektets udviklingseffekter. En forbedret planlægning af arbejdskraftens træning og uddannelse vil i en række tilfælde kunne medvirke til at lette etableringen samt gøre driften af projektvirksomheden mere effektiv. Uddannelsesfaciliteter i direkte tilknytning til projektvirksomhederne fremmer antagelig indlæringen. I forbindelse med større projekter vil omkostningerne ved etablering og drift af sådanne faciliteter i de fleste tilfælde kunne bæres af virksomheden selv. I tilfælde, hvor projektvirksomhederne ikke økonomisk har mulighed for at tilvejebringe de fysiske rammer og hjælpemidler for et passende uddannelsesprogram, og hvor det skønnes naturligt at etablere uddannelsesfaciliteter i direkte tilknytning til virksomheden, kunne sådanne investeringer eventuelt finansieres på tilskudsbasis, ved særligt lempelige lånevilkår eller på andre måder, f.eks. ved at IFU tegner en større aktieandel. Som supplement til »on-the-job«-træning, der fortsat må udgøre et væsentligt led i den samlede trænings- og uddannelsesindsats, kan der peges på de muligheder, lokale samt internationale uddannelsesinstitutioner tilbyder.

Blandt mulighederne for en forbedring af indsatsen på trænings- og uddannelsesområdet kan der peges på en intensivering af det samarbejde, der allerede findes mellem IFU og DANIDA. Medarbejdere på mellemliderniveau fra projektselskaber med IFU-deltagelse har i flere tilfælde deltaget i de tre måneders management-kurser, som DANIDA

arrangerer i Danmark hvert andet år, og i et par tilfælde har DANIDA finansieret udsendte eksperter til IFU-projekter. For at også projektvirksomheder i de lidt bedre stillede udviklingslande kan nyde godt af disse muligheder, vil der kunne opstå behov for at dispensere fra DANIDA's landeindkomstkriterier, der for udsendelse af eksperter følger statslånsgrensen (for øjeblikket godt 1.100 \$ per capita) og for modtagelse af stipendiater fra udviklingslandene 1.500 \$, i særlige tilfælde dog op til 2.000 \$ per capita.

## 7.6. Udvalgets konklusioner

Det er udvalgets opfattelse, at bestemmelsen i IFUs vedtægter, hvorefter »Fonden under hensyntagen til udviklingslandenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv«, også bør være gældende for IFUs virke i fremtiden.

Gennem IFUs investeringer er der i samarbejde med danske og udenlandske partnere skabt et betydeligt antal arbejdspladser i udviklingslandene, hvortil kommer overførsel af teknologi samt uddannelse af lokal arbejdskraft. Med det tilgængelige materiale har udvalget dog ikke været i stand til mere præcist at vurdere omfanget og karakteren af eventuelle yderligere udviklingseffekter, og det er bl.a. på denne baggrund, at udvalgets anbefaling om gennemførelse af en efterfølgende vurdering af nogle repræsentative projektselskaber skal ses.

Udvalgets anbefalinger bygger på en formodning om, at selv om IFUs krav til projekternes udviklingseffekter i det store og hele lever op til den almindelige internationale standard på området, kan *IFUs arbejde med udviklingseffekter i projektvurderingen forbedres og systematiseres*, jfr. nedenstående forslag.

**7.6.1.** Udvalget finder, at IFU i en forsøgsperiode *bør have mulighed for i samarbejde med danske virksomheder og institutioner at igangsætte og i en periode opretholde aktiviteter, der ikke umiddelbart er begrundet i den forretningsmæssige rentabilitet, såfremt sådanne aktiviteter bevirker en væsentlig forøgelse af projektets udviklingseffekter enten direkte i virksomhedens nærmiljø eller mere indirekte i*

det omgivende samfund. Disse aktiviteter må i givet fald finansieres gennem *tilskud eller rentefri lån* fra andre kilder end projektvirksomhedens indtjening. Udvalget skønner, at en *passende ramme* for IFUs finansielle deltagelse i sådanne aktiviteter, herunder også finansiering af produktudvikling og teknologitilpasning, jfr. anbefaling 6.8.8, i en 3-årig forsøgsperiode kan fastsættes til *10 mill. kr. årligt, dog således at uanvendte beløb i et år kan overføres til det følgende år*. I lyset af IFUs erfaringer med en sådan ordning og den udviste interesse fra virksomhedernes side bør IFUs bestyrelse aflægge en særlig rapport i 1988. Udvalget påpeger, at det, afhængigt af ordningens anvendelse, kan blive aktuelt med større overførsler fra statskassen, jfr. også anbefaling 6.3.3.

**7.6.2.** Udvalget anbefaler, at IFU lader iværksætte *en vurdering af nogle repræsentative projektvirksomheder*, der har været i drift i mindst 5 år, *med henblik på at analysere virksomhedernes udviklingseffekter*. Undersøgelsen skal *ikke søge at kortlægge projektvirksomhedernes udviklingseffekter i enhver henseende*, med derimod *opsamle erfaringer om centrale emner* som f.eks. virksomhedens afhængighed af beskyttelsesforanstaltninger (toldmure, skattefrihed osv.), trænings- og uddannelsesforanstaltninger og teknologioverførsel. Vurderingen vil *dels have betydning som træning for IFUs medarbejderstab, dels vil den kunne indgå i grundlaget for IFUs formulering af udviklingsmål for fremtidige projektvirksomheder*.

**7.6.3.** IFU bør tilstræbe en *mere systematisk behandling* end hidtil af udviklingseffekter både ved den indledende projektvurdering og i forbindelse med bestyrelsesarbejdet i løbende projekter.

**7.6A** Udvalget anbefaler, at IFU ved den *udvidelse af medarbejderstaben*, som må forudses, tilrettelægger sin ansættelses- og efteruddannelsespolitik på en sådan måde, at *IFUs administration*, der fortsat bør fungere som en integreret enhed, *får øget kapacitet til i praksis at forstærke den indsats, herunder det projektopsøgende arbejde, der er nødvendigt for at øge projekternes udviklingseffekter*.

**7.6.5.** IFUs sæt af vejledende kriterier for bedømmelse af udviklingseffekter (*NORADs checkliste*) bør fortsat udgøre IFUs arbejdsgrundlag.

Det er vanskeligt at måle graden af opfyldelse af hver af de enkelte udviklingsmålsætninger, og et skøn vil i sidste instans være afgørende for, om de ud fra en *samlet betragtning* kan anses som opfyldt på tilfredsstillende vis. Et krav om opfyldelse af samtlige kriterier på én gang vil antagelig føre til frasortering af hovedparten af alle projektforslag og kan således ikke anbefales.

**7.6.6.** Det anbefales, at der ved godkendelse af projekter indarbejdes en *plan for træning og uddannelse* af arbejdskraften, herunder også tillidsmandsuddannelse, enten på selve projektvirksomheden eller ved benyttelse af lokale uddannelsesfaciliteter.

7.6.7. IFU og DANIDA bør *intensivere samarbejdet* omkring den faglige uddannelse i udviklingslandene ved, når det skønnes hensigtsmæssigt, at udsende *DANI DA-finansierede eksperter* til IFUs projektvirksomheder og ved at sende ledende personale fra disse virksomheder til Danmark under DANIDAS *stipendiatprogram*. DANIDA bør fortsat finansiere denne ekspert- og stipendiatudveksling, hvorimod personeladministrationen mest praktisk vil kunne varetages af IFU i forbindelse med den øvrige projektadministration. I den udstrækning, DANIDA ikke inden for de gældende landeindkomstkriterier har mulighed for at finansiere sådanne aktiviteter, bør de finansieres af IFU ved *tilskud* eller eventuelt *rentefri lån*.

**7.6.8.** Såfremt projektvirksomheden ikke selv skønnes at være i stand til at tilvejebringe de *fysiske rammer og hjælpemidler* for et efter dens størrelse *passende uddannelsesprogram*, bør IFU med *tilskud* eller *rentefri lån* og efter ansøgning fra projektvirksomheden have adgang til eksempelvis at finansiere indretning af undervisningslokaler, indkøb af specialværktøj og laboratorieudstyr, som er af betydning for en effektiv uddannelse af arbejdskraften.

**7.6.9.** Formålet med de nævnte uddannelsesprogrammer skal dels være at forøge de ansattes *tekniske og administrative kvalifikatio-*

*ner* med henblik på at øge projektvirksomhedens produktivitet, dels at øge kendskabet til problemer omkring *arbejdsmiljø og -hygiejne* i bred forstand, således at de daglige arbejds-vilkår bliver så gode som mulige.

**7.6.10.** Udvalget understreger, at det fortsat er en forudsætning for IFUs deltagelse, ligesom det er i projektvirksomhedens egen interesse på langt sigt, at *værtslandets lovgivning overholdes*. Dette gælder også arbejdsmarkedslovgivningen og eventuelle tilknyttede kollektive aftaler. Standard joint venture-aftalens formulering om, at projektvirksomhederne til enhver tid er forpligtet til at tilbyde de ansatte lønninger og ikke-lønsmæssige ydelser, der ikke ligger under det niveau, som andre virksomheder i samme branche og lokalområde i værtslandet tilbyder, bør fortsat være et ledende princip i IFUs arbejde, og IFU bør bl.a. ved at forlange en bedre rapportering fra projektselskaberne *effektivt overvåge*, at bestemmelsen overholdes, jfr. anbefaling 6.9.9 og 7.6.12.

7.6.11. Såfremt *arbejdsmarkedsforholdene undergår en drastisk forværring*, f.eks. ved et regimeskift, efter at IFU er gået ind i en projektvirksomhed, kan udvalget som hovedregel anbefale, at *IFU ikke med denne begrundelse alene bør trække sig ud af projektvirksomheden*, fordi dette i de fleste tilfælde næppe vil forbedre de ansattes i forvejen vanskelige vilkår. Den danske regerings officielt udtrykte holdning til værtslandet og dettes faktiske efterlevelse af de standarder, der er nedlagt i ILOs konventioner, bør fortsat være grundlaget for IFUs bedømmelse af forholdene på dette område ved beslutninger om projektdeltagelse.

**7.6.12.** En forbedring af projektvirksomhedernes udviklingseffekter kræver *løbende opfølgning*. Det anbefales derfor, at IFUs medarbejdere arbejder mere aktivt med disse spørgsmål dels ved at tage dem op i projektselskabernes bestyrelse, dels ved en mere varieret informationsindsamling fra de kilder, der er til rådighed i virksomhedens lokalmiljø. Denne aktivitet kan eventuelt suppleres med en mere detaljeret skriftlig rapportering fra projektvirksomheden i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

## Administrationen af de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene

I dette afsluttende kapitel af betænkningen er samlet nogle synspunkter og forslag vedrørende administrationen af de enkelte statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene og om samspillet imellem dem.

### 8.1. De statslige støtteordningers forhold til Lov om internationalt udviklingssamarbejde

Udvalget har i sin gennemgang af de statslige støtteordninger først og fremmest interesseret sig for ordningernes funktionsmåde og virkninger for udviklingslandene og dansk erhvervsliv. Ordningernes lovgrundlag og den organisatoriske opbygning af deres administration har derimod stået i udkanten af udvalgets arbejdsfelt.

Der har været flere grunde til denne prioritering af arbejdet. For det *første* forekommer det naturligt at tage udgangspunkt i støtteordningernes indhold og ikke i den organisatoriske ramme, der omgiver dem. For det *andet* kan praktisk talt alle de forslag til forbedringer og justeringer af ordningerne, som udvalget har fundet anledning til at foreslå, gennemføres ved mindre administrative ændringer på grundlag af den eksisterende lovgivning. For det *trede* er udvalgets kommissorium formuleret temmelig restriktivt, idet udvalgets opgave er »inden for rammerne af Lov om internationalt udviklingssamarbejde at fremlægge forslag til, hvorledes et bredt udsnit af dansk erhvervsliv i højere grad end hidtil kan bidrage til den erhvervsmæssige udvikling i den tredje verden«.

Udvalget har ikke følt denne begrænsning som særlig snærende, fordi gennemgangen kun på et enkelt punkt er mundet ud i over-

vejsler om at ændre lovgrundlaget for de bestående støtteordninger. Dette punkt drejer sig om, hvorvidt § 7-kreditgarantiordningen fortsat bør opretholdes inden for rammerne af Lov om internationalt udviklingssamarbejde, jfr. nedenfor.

Kreditgarantiordningens, investeringsgarantiordningens og IFUs lovgrundlag er som tidligere nævnt henholdsvis §§ 7, 8 og 9 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde. Spørgsmålet om disse støtteordningers forhold til lovens generelle målsætningsparagraf (§ 1) har været diskuteret ved næsten alle de foretagne lovrevisioner i løbet af de sidste 15 år. Emnet blev senest drøftet i betænkning nr. 958 om Principperne for den danske bistand til udviklingslandene (kap. 19, side 152 ff) og i folketingsdebatten om bistandspolitikken den 18. februar 1983 (Folketingets forhandlinger 1982/83 sp. 5917 ff og 6491 ff.).

Nærværende betænkning tilføjer ikke denne debat principielt nye momenter. Men som et generelt synspunkt er der grund til at fremhæve, at de her omhandlede statslige støtteordninger (bortset fra visse blandede kreditter) efter gældende internationale regler ikke betragtes som statslig udviklingsbistand. Det skyldes, at private kapitaloverførsler foregår i privat regie med et blandet kommercielt og udviklingspolitisk sigte, og at det eventuelle gaveelement (statsstøtten) kun i sjældne tilfælde når op over 25 pct., som er det minimum, der kræves efter de internationale regler (jfr. ODA-definitionen i afsnit 4.5.). Statsstøtten kan ikke altid måles i kroner og øre. Statsstøtten til de private kapitaloverførsler medregnes derfor ikke i opgørelser vedrørende opfyldelsen af de i FN's udviklingsstrategi fastsatte målsætninger for

den statslige udviklingsbistands andel af bruttonationalproduktet. Statsstøtten medregnes heller ikke i de rapporteringer om den statslige udviklingsbistand, der hvert år fremsendes til OECDs udviklingskomité, DAC.

Det forekommer derfor næppe hverken rimeligt eller hensigtsmæssigt at forlange, at støtteordningerne i lovens §§ 7-9 i enhver henseende skal administreres i overensstemmelse med lovens formålsparagraf. Hidtil har man i administrationen af de private kapitaloverførsler tilstræbt en vis overensstemmelse med de for den statslige bistand gældende principper, således at de private overførsler kan fungere som et *supplement* til den statslige bistand.

Udvalgets forslag vedrørende blandede kreditter (kapitel 4), investeringsgarantiordningen (kapitel 5) og IFU (kapitel 6 og 7) kan som nævnt gennemføres uden vanskeligheder inden for rammerne af Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Derimod mundedes den sammenlignende gennemgang af § 7-kreditgarantiordningen og den almindelige eksportkreditgarantiordning (afsnit 3.1.) ud i den konklusion, at forskellene mellem de to eksportkreditgarantiordninger efterhånden er blevet så beskedne, at det er vanskeligt at se en begrundelse for opretholdelse af særskilte administrationer af de to ordninger. Det vil derfor *skabe større klarhed i lovgivningen*, såfremt der gennemføres en lovændring, hvorefter alle garantier for eksportfinansiering til udviklingslandene henlægges under den almindelige eksportkreditordning.

Den væsentligste virkning af en sådan lovændring vil være, at beslutningskompetencen for det nuværende § 7-sagsområde flyttes fra industriministeren og hans departement til Eksportkreditrådet. Sagsforberedelsen er allerede under den nuværende ordning henlagt til Eksportkreditrådets sekretariat.

Eksportkreditrådet er et kollektivt organ, hvis medlemmer repræsenterer en meget bred fagkendskab og forskellige erhvervsinteresser og offentlige myndigheder. Rådet afgør konkrete sager og afstikker også generelle retningslinier for sekretariatets sagsbehandling. Dets afgørelser er ifølge forretningsordenen og gældende praksis endelige og kan således ikke ændres af industriministeren.

Under hensyn til at administrationen af § 7-kreditgarantiordningen i realiteten dækker

hovedparten af de store eksportprojekter, taler meget for, at disse sager inddrages under Eksportkreditrådets almindelige kompetence. Det forekommer hensigtsmæssigt, at Rådets brede repræsentation fra såvel den offentlige administration (industriministeriet, udenrigsministeriet, finansministeriet, fiskeriministeriet, landbrugsministeriet, boligministeriet samt Danmarks Nationalbank) som fra erhvervslivets organisationer (Den danske Bankforening, Danmarks Sparekasseforening, Grosserer-Societetet, Landbrugsrådet og Danske Husmandsforeninger i forening, Danmarks Fiskeri- og Eksportforening, Håndværksrådet, Industrirådet samt Arbejderbevægelsens Erhvervsråd) inddrages i disse sager både i henseende til beslutning og ansvar.

Sagernes risici og kompleksitet gør det set fra eksporterhvervenes synspunkt mindre hensigtsmæssigt, at administrationen af ordningen varetages af et enkelt ministerium. Set fra regeringens synspunkt vil kollektive, endelige afgørelser med en balanceret interesseafvejning også kunne repræsentere en fordel frem for den nuværende kompetencefordeling, navnlig i de sager, hvor der opstår et stærkt lokalpolitisk eller branchebestemt pres for at påtage sig store risici i forbindelse med accept af betydelige eksportforretninger.

En sådan lovændring vil imidlertid for den helt overvejende del af sagsmængden *næppe få større praktiske virkninger* for erhvervslivet som brugere af den nuværende § 7-kreditgarantiordning, måske bortset fra en lidt kortere ekspeditionstid. For modtagerne af dansk udviklingsbistand kan der heller ikke ventes en væsentlig anderledes kreditgivningspolitik som følge af en sådan administrativ omlægning på et nyt lovgrundlag. Det må i denne sammenhæng holdes i erindring, at opnåelse af § 7-kreditgaranti ikke er en uomgængelig betingelse for at gennemføre eksport til udviklingslandene. Hvis der ikke opnås en § 7-kreditgaranti, kan der i princippet opnås en almindelig eksportkreditgaranti. Der findes således ikke noget skarpt skel mellem de to ordninger, selv om den overvejende del af eksporten til udviklingslandene i de senere år har været dækket af § 7-garantier.

Såfremt det nuværende § 7-kreditgarantiområde henlægges til Eksportkreditrådet gennem en lovfæstelse i Loven om Danmarks

Erhvervsfond, vil det være af betydning for både udviklingslandene og dansk erhvervsliv, at såvel de nuværende særtræk, der begunstiger eksporten til udviklingslandene, som udvalgets anbefalinger i afsnit 3.8. optages i *lovforslagets bemærkninger*. Heri vil det tillige være formålstjenligt at anføre, at lovændringen ikke må føre til en svækkelse af den risikovillighed over for udviklingslandene, der hidtil er udvist på § 7-kreditgarantiområdet. I samme forbindelse vil det være muligt at forenkle den nuværende procedure, hvorefter udenrigsministeriet tager stilling til, om importlandet kan betragtes som et udviklingsland. Denne resterende del af sagsbehandlingen vil kunne henlægges til Eksportkreditrådets sekretariat på grundlag af en DAC-liste, der revideres med passende mellemrum.

De to vigtigste fordele ved den nuværende ordning er som tidligere nævnt, for *det første* at hele kreditbeløbet (inkl. 1. afdrag) kan finansieres til consensus-rente, hvilket set over hele kredittens løbetid giver en årlig rentebesparelse af størrelsesordenen 0,1-0,2 pct. For *det andet* er § 7-kreditgarantiordningens garanti procenter 5 procentpoints højere end under den almindelige eksportkreditordning (ligesom nærværende udvalg har foreslået yderligere forbedringer på dette område, jfr. anbefaling 3.8.3. og 3.8.4.). Et bortfald af disse fordele som led i en eventuel harmonisering med den almindelige eksportkreditordning vil *påvirke erhvervslivets konkurrenceevne i negativ retning*. Især vil en reduktion af garanti procenterne være følelig.

Det er tænkeligt, at den ovenfor skitserede kompetenceoverflytning til Eksportkreditrådet ikke i sig selv vil blive anset for tilstrækkelig begrundelse for en revision dels af Loven om internationalt udviklingssamarbejde, dels af Loven om Danmarks Erhvervsfond. Muligvis vil man finde, at en sådan lovrevision kan afvente det tidspunkt, hvor § 7-kreditrammen alligevel skal forhøjes. Denne ramme er normalt blevet forhøjet med 3-5 års mellemrum og blev senest forhøjet i 1982.

Såfremt man på en sådan baggrund alligevel ønsker hurtigst muligt at fremme udvalgets hovedforslag, som er at overlade beslutningskompetencen på det nuværende § 7-kreditgarantiområde til Eksportkreditrådet, kunne man overveje den udvej at industriministeren *delegerer sin nuværende kompetence* til Eksportkreditrådet.

## 8.2. IFUs bestyrelse og direktion

Udenrigsministeren er ifølge loven tillagt beføjelsen til at udnævne IFUs bestyrelse og udpege dens formand og næstformand blandt medlemmerne samt udnævne direktor og revisorer. Udenrigsministeren godkender desuden IFUs vedtægter, men ministeren har ingen beføjelser med hensyn til IFUs daglige drift. IFU indtager organisatorisk set en særstilling i forhold til den øvrige offentlige administration, derunder også i forhold til de andre statslige støtteordninger vedrørende private kapitaloverførsler. Dette var tilsigtet allerede ved oprettelsen af IFU, hvilket fremgår af udenrigsministerens udtalelser i forbindelse med førstebehandlingen af lovforslaget i 1967: »Når man har villet opbygge fonden på en særlig måde med en direktør og en styrelse, er det, fordi den ikke kan behandles som en del af den almindelige statsadministration. Den er udtryk for et samarbejde mellem erhvervslivet og staten, og det kræver efter min opfattelse en særlig styreform«.

Siden IFUs oprettelse har det været en ledetråd for *udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer*, at flertallet af medlemmerne principielt var udnævnt i deres *personlige egenskab*. De repræsenterer således ikke bestemte organisationer eller virksomheder. Man har søgt at udnævne medlemmer, der kunne tilføre bestyrelsen en bred erhvervsmæssig og u-landsrelevant viden. Hertil kommer nogle bestyrelsesmedlemmer, som navnlig er udnævnt til bestyrelsen, fordi de beklæder bestemte embeder i de grene af statsadministrationen, som IFU samarbejder med. Disse medlemmer bidrager således til at sikre en vis koordination mellem IFUs aktiviteter og andre dele af bistands- og erhvervsfremmepolitikken. Disse bestyrelsesmedlemmer er chefen for DANIDA, chefen for udenrigsministeriets handelsafdeling og direktøren for Danmarks Erhvervsfond (Eksportkreditrådets sekretariat). Også disse medlemmer er dog personligt udpegede i den forstand, at de ikke kan lade sig repræsentere ved stedfortrædere.

For de personligt udnævnte medlemmer må det formentlig erkendes, at der gennem årene har været en tendens til institutionalisering af nogle af udnævnelserne, således at

medlemmernes organisationsmæssige baggrund har fået tiltagende vægt.

Bestyrelsen, hvis medlemmer vælges for 3 år ad gangen med mulighed for genvalg, bestod pr. 31. marts 1984 af:

Professor Kjeld Philip, formand  
(1. maj 1968 - )

Direktor Knud Overo, næstformand  
(1. september 1974 - )

Bankdirektor Henning Gade  
(1. januar 1982-)

Udenrigsråd Mogens Isaksen  
(1. januar 1981 - )

Udenrigsråd Bent Haakonsen  
(1. januar 1984-)

Direktor Åge Munk  
(1. august 1982 - )

Direktor Bent Richnagel  
(1. juli 1972- )

Bestyrelsen fastlægger de principielle retningslinier for IFUs aktiviteter og træffer afgørelse i alle spørgsmål såvel vedrørende IFUs deltagelse i projektselskaber samt vilkårene herfor, som i spørgsmål vedrørende bevilling af forundersøgelseslån og afgivelse af positiv-udtalelser.

I IFUs forretningsorden er indeholdt nærmere bestemmelser om afholdelse af bestyrelsesmøder, afstemning, inhabilitet, tegningsregler m.v. Bestyrelsen afholder møde så ofte, som formanden eller i hans fravær næstformanden finder anledning til. I praksis mødes bestyrelsen een gang om måneden. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst 4 medlemmer er tilstede. Beslutning træffes ved almindelig stemmeflerhed. Formandens eller i hans fravær næstformandens stemme er udslagsgivende ved stemmelighed.

Den daglige drift varetages af et sekretariat under ledelse af en direktør, siden 1. februar 1983 H. A. Biering. Direktøren deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret. I en stillingsbeskrivelse fra maj 1968, der fortsat med enkelte ændringer er gældende, fastslås, at direktionens stilling skal med de undtagelser, som IFUs særlige forhold gør nødvendige, være den samme som en administrerende direktørs for et aktieselskab med ene-prokura. Direktøren kan ikke på egen hånd

træffe beslutning om IFUs deltagelse i et projekt, men tegner IFU udadtil, når bestyrelsen har taget endelig stilling til projektdeltagelsen.

I den forretningsorden fra 1981, som IFUs bestyrelse selv har fastsat, er der imidlertid foretaget en beskæring i direktørens kompetence, idet aktionæroverenskomster samt overenskomster og garantier vedrørende ydelse af driftslån alene kan undertegnes af formanden for bestyrelsen (eller i dennes fravær næstformanden) og et andet bestyrelsesmedlem i forening, eller af direktionen (evt. en af kontorcheferne) i forening med et bestyrelsesmedlem. Beskæringen forekommer mindre hensigtsmæssig, fordi den vedrører en administrativ opfølgning af en projektdeltagelse, som bestyrelsen selv har accepteret, og fordi bestyrelsen i sin tid selv har godkendt IFUs *standardaktionæroverenskomst*.

### 8.3. Det administrative samspil mellem støtteordningerne

Udvalget har som tidligere nævnt afstået fra at foreslå større institutionelle nyskabelser og anbefaler i stedet at benytte de eksisterende institutioner, evt. med mindre korrektioner. Dette skyldes, at disse administrationer i det store og hele fungerer tilfredsstillende.

*Koordinationshensynet* mellem de forskellige statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene varetages tildels gennem den forholdsvis alsidige sammensætning af IFUs bestyrelse, Eksportkreditrådet og investeringsgarantiudvalget. Rækkevidden af denne koordination er imidlertid begrænset, fordi kun beslutningsmodne sager forelægges disse kollektive organer. Det betyder, at tidspunktet for sikring af et optimalt administrativt samspil undertiden vil være forpasset. Der findes naturligvis løbende og ret omfattende kontakter på sekretariatsplan, men det er udvalgets indtryk - dog uden at der er foretaget en dybtgående undersøgelse af spørgsmålet - at disse kontakter kan systematiseres mere, end det hidtil har været tilfældet.

Oprettelse af et *projektkoordinationsudvalg* kan blive et instrument til forbedring af det indbyrdes administrative samspil mellem de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler og mellem disse ordninger og den statslige danske udviklingsbistand. Det er



ikke tanken med et sådant uformelt arbejdsudvalg, at det skal træffe beslutninger. Men det skal navnlig for *større projekter*, hvor den administrative forberedelsestid ofte kan være ganske lang, sikre den nødvendige informationsudveksling og koordination i relation til projekterne, således at de forskellige statslige støtteordninger anvendes bedst muligt. Udvalget kan sammensættes med repræsentanter for udenrigsministeriets handelsafdeling, DANIDA, IFU, industriministeriet, Eksportkreditrådets sekretariat og Eksportfremmerrådet. Som eksempler på emner, som udvalget kan behandle i relation til givne projekter, kan nævnes landerisikovurderinger, mulighederne for at opnå eksportkreditter og blandede kreditter, investeringsgarantier i tilfælde af kapitalindskud i forbindelse med projekter, koordination mellem IFUs udviklingsstøtte (jfr. forslagene i afsnit 7.6.) til kommercielle projekter og DANIDAS aktiviteter, herunder f.eks. udsendelse af eksperter, projektets forhold til andre projekter i værtslandet, der finansieres med statslig udviklingsbistand fra Danmark etc. Inden sager vedrørende konkrete virksomheder drøftes i udvalget, vil det være rimeligt at indhente de pågældende virksomheders indforståelse.

Udvalget har med hensyn til *information til brugerne* om de forskellige støtteordninger bemærket, at situationen for øjeblikket er den, at hver institution fremstiller sit eget informationsmateriale til virksomhederne. Redaktion og udstyr spænder fra et enkelt duplikeret ark til større illustrerede publikationer. Siden eksportørvejledningen »Eksport- og etableringsfinansiering. Låne-, garanti-, investerings- og tilskudsmuligheder«, der blev udgivet af udenrigsministeriets handelsafdeling i 1977, har der ikke været gjort forsøg på at give en *samlet oversigt* over de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene i en enkelt publikation. Tiden synes derfor at være inde til at udarbejde en ny publikation af denne art. Der vil ved udarbejdelsen af denne formentlig kunne hentes inspiration i publikationen »Deutsche Unternehmen und Entwicklungsländer. Ein Handbuch für Lieferungen, Leistungen und Investition«, der udgives af det tyske forbundsudviklingsministerium, der jævnligt udsender ajourførte udgaver.

#### 8.4. Udvalgets konklusioner

Som afslutning på gennemgangen af de statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til udviklingslandene finder udvalget ikke anledning til at pege på behov for større lovgivningsmæssige og administrative ændringer. Kun vedrørende § 7-kreditgarantierne foreslår udvalget en lovændring, jfr. nedenfor. Udvalgets øvrige forslag kan med mindre tilpasninger gennemføres inden for de eksisterende organisatoriske rammer.

8.4.1, Udvalget finder, at forskellene mellem § 7-kreditgarantiordningen og den almindelige eksportkreditordning efterhånden er blevet så beskedne, at det er vanskeligt fortsat at se en begrundelse for opretholdelse af særskilte administrationer af de to ordninger. Ingen væsentlige bistandspolitiske hensyn taler for at bibeholde ordningen i Lov om internationalt udviklings samarbejde. Ordningen bør derfor efter udvalgets opfattelse *ved først givne lejlighed udgå af denne lov* og henføres til Loven om Danmarks Erhvervsfond, således at *Eksportkreditrådet med dets brede repræsentation fra såvel den offentlige administration som erhvervslivets organisationer får tillagt industriministerens nuværende kompetence på området*. Udvalget anbefaler, at de eksportkreditmæssige *begunstigelser*, samt de af udvalget foreslåede forbedringer heraf, jfr. afsnit 3.8., der ydes ved eksport til udviklingslandene, *sikres ved en sådan lovrevision*.

8.4.2., Udvalget minder om det oprindelige princip for sammensætning af IFUs bestyrelse, hvorefter *hovedparten af bestyrelsesmedlemmerne udpeges i deres personlige egenskab*. Dette princip bør fastholdes og styrkes. Udvalget finder samtidig, at IFUs koordinationsbehov i relation til udenrigsministeriet, der navnlig er knyttet til det bistandspolitiske område, bør kunne løses af en enkelt repræsentant fra dette ministerium. Det anbefales derfor, at *udenrigsministeriet i fremtiden alene repræsenteres ved chefen for DANIDA i IFUs bestyrelse*, og at den *ledige plads besættes med et personligt udnævnt medlem*, der kan bidrage til at styrke bestyrelsens samlede viden og erfaring om udviklingsproblemer og om etablering og drift af erhvervsvirksomheder i udviklingslandene.

8.4.3. For at give IFUs bestyrelse bedre tid til behandling af de store og principielle beslutninger vedrørende projektdeltagelse anbefaler udvalget, at *IFUs direktør* i fremtiden *bemyndiges til at træffe afgørelse vedrørende bevilling af forundersøgelseslån*. Det samme bør inden for en fast ramme gælde særligt *hast ende sager, f.eks. vedrørende nødlidende projekter*. Yderligere fordele ved denne omlægning af arbejdsgangen vil være, at virksomhederne får hurtigere svar på ansøgninger vedrørende forundersøgelseslån og at arbejdsrytmen i IFUs administration vil blive mere jævn.

8.4.4. Med henblik på at sikre det bedst mulige *administrative samspil gennem øget*

*informationsudveksling og koordination* mellem de forskellige statslige støtteordninger navnlig i relation til *større projekter* i udviklingslandene foreslår udvalget, at der nedsættes et *projektkoordinationsudvalg* med repræsentanter fra f.eks. udenrigsministeriets handelsafdeling, DANIDA, IFU, industriministeriet, Eksportkreditrådets sekretariat og Eksportfremmerådet.

8.4.5. Udvalget foreslår, at ovennævnte projektkoordinationsudvalg, foruden at følge de løbende sager, nedsætter, et redaktionsudvalg, der skal *udarbejde en brugerhåndbog*, som giver et *tværgående overblik over og vejledning om samtlige danske støtteordninger* til eksport og investeringer i udviklingslandene.

## ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

København, den 30. januar 1984

*1. Bang-udvalgets konklusioner vedr. §§ 7-9 i u-landsloven og arbejderbevægelsens indstilling*

De ordninger, det drejer sig om, er eksportgarantiordningen (§ 7 i u-landsloven), investeringsgarantiordningen (§ 8 i u-landsloven) og IFU (§ 9 i u-landsloven).

Den særlige *kreditgarantiordning* for eksport til udviklingslandene bestemmer, at der indenfor en fastsat beløbsramme kan udstedes garantier mod tab på private kreditter ydet af erhvervsvirksomheder m.v.

§ 7-ordningen stiller krav om en mindste kontraktstørrelse på 20 mill. kr. og adskiller sig derudover fra den almindelige eksportkreditordning ved, at der ydes længere kreditter, højere risikodækning samt en lavere rente (»konsensusrente«).

Siden 1977 har der endvidere været åbnet mulighed for, at man kunne lade § 7-kreditgarantier indgå i kombination med danske statslån til u-landene i en såkaldt »blandet kredit«.

Dette blev gennemført for bl.a. at gøre det muligt for danske virksomheder at konkurrere på lige fod med virksomheder i andre i-lande.

*Bang-udvalget* anbefalede, at § 7-ordningen overføres til industriministeriet, dvs. at den skal flytte fra u-landsloven og dermed også fra de overordnede bistandspolitiske målsætninger a.h.t. at stille danske virksomheder lige i forhold til andre landes virksomheder med tilsvarende ordninger. Endvidere taler for dette, at forskellen mellem de særlige § 7-garantier og den almindelige ordning er blevet stadig mindre.

AER har tidligere givet udtryk for, at vi kan anbefale dette forslag.

Det bør imidlertid overvejes, om § 7-garantien i forbindelse med politiske risici skal forhøjes.

Ifølge *investeringsgarantiordningen* (§ 8) kan der gives garanti til virksomheder mod tab i forbindelse med direkte nyinvesteringer i u-landene (Nationaliseringsrisiko). Også m.h.t. denne ordning anbefaler *Bang-udvalget*, at den skal udgå af u-landsloven og dermed overføres til industriministeriet.

AER har tidligere tilsluttet sig dette forslag.

Hvad derimod *IFU* angår, anbefalede *Bang-udvalget*, at den forbliver i Lov om internationalt udviklingssamarbejde. Det betyder, at IFU skal administreres i overensstemmelse med lovenes hovedmålsætning.

Et flertal i *Bang-udvalget* anbefalede, at IFU i samvirke med dansk erhvervsliv i højere grad end hidtil skal koncentrere sin indsats om de fattige u-lande. Et mindretal mener, at der ikke kan stilles samme krav til IFU som til den danske statslige udviklingsbistand med hensyn til bl.a. begrænsning af landekredsen.

AER har tidligere tilsluttet sig, at IFU bibeholdes under u-landsloven, altså under lovens hovedmålsætning. Endvidere har AER tidligere indstillet

»at der iværksættes en undersøgelse af, hvordan IFU i samarbejde med danske virksomheder i højere grad kan bidrage til udviklingen i de fattige lande. At IFU ikke yder støtte til investeringer i lande, hvor ILOs normer om organisationsfrihed ikke respekteres eller groft tilsidesættes. Det kan i denne forbindelse anføres, at IFU indhenter oplysninger om arbejdsmarkedsforhold i ILO i forbindelse med sagsbehandlingen«.

Det skal i denne forbindelse påpeges, at LO ved to lejligheder de sidste år har kritiseret, at der er ydet investeringsgarantier og

foretaget IFU-investeringer i henholdsvis Sudan og Uruguay.

For Sudans vedkommende i forbindelse med indførelse af dødsstraf for deltagelse i strejker og i Uruguay er faglige organisationer blevet erklæret ulovlige, og en række fagforeningsledere er blevet myrdet eller »forbundet«.

I det følgende skal der ikke knyttes flere kommentarer til § 7- og § 8-ordningen. Derimod skal IFUs virksomhed nærmere kommenteres.

## 2. industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU)

Formålet med IFU, som har en ret selvstændig placering, er, at den skal medvirke til fremme af investeringer i u-landene i samvirke med dansk erhvervsliv.

IFU kan yde støtte til forskellige former for erhvervsmæssig udvikling i udviklingslandene ved aktietegning, forundersøgelser, långivning og andre foranstaltninger.

I IFUs vedtægter fastslås bl.a., at fonden under hensyntagen til u-landenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det danske erhvervsliv.

Der er ikke tvivl om, at IFU p.g.a. rentabilitetskriteriet primært har medvirket til at støtte kapitaloverførsler til de mere heldigt stillede u-lande - det viser opgørelser over IFU-engagementer da også. Vi er dog vidende om, at man i IFU i de senere år har udvist en øget interesse i at inddrage andre aspekter end rent forretningsmæssige i forbindelse med vurderingen og iværksættelse af projekter. Dette er nødvendigt, hvis de private kapitaloverførsler og effekten af dem til de fattige udviklingslande skal styrkes. Men dette vil også skabe nogle problemer, som må løses, hvis den private kapitaloverførsel skal styrkes, jfv. senere.

Ses der på, hvordan tilsvarende institutioner i andre Vesteuropæiske lande vurderer projekter i u-landene på IFU-lignende vilkår, er der meget store forskelle.

I nogle lande er *investeringens rentabilitet* det helt afgørende kriterium ved den konkrete vurdering. Argumentet er, at man herigenem sikrer de bedst mulige udviklingsvilkår for udlandets økonomi.

Det betyder, at et projekts samlede udviklingseffekter tages der ikke på forhånd stilling til i forbindelse med vurderingen af det konkrete projekt.

Det gøres derimod i andre lande, f.eks. i Sverige og Holland. Her vurderes projekterne og deres udviklingseffekter ikke så snævert, men der stilles en række mere specificerede krav til projekterne, som skal opfyldes i forbindelse med investeringen.

Det kan f.eks. være krav til et uddannelsesprogram for den lokale arbejdskraft, projektets mulighed for integration i den lokale økonomi, teknisk tilpasning til lokale forhold, en positiv betydning for miljøet, projektets beskæftigelsesfremmende effekt, acceptable løn- og ansættelsesvilkår, om værtslandet overholder forskellige ILO-normer osv.

I Holland og Sverige vurderes projekterne således meget bredt, hvor økonomiske og sociale, dvs. projekternes samlede udviklingseffekter vurderes/indgår med betydelig vægt.

Der er således forskel på den praksis, hvormed forskellige lande søger at tilskynde til privat kapitaloverførsel af direkte investeringer til u-landene.

For Holland og Sveriges vedkommende er de IFU-lignende aktiviteter bundet af bistandslovgivningens målsætninger.

Det gælder formelt også for IFU i Danmark.

Spørgsmålet bliver herefter, hvordan IFU - i højere grad end tilfældet er nu - kan bidrage til udviklingen i de fattige lande.

Det skal derfor foreslås, at projektevalueringen i IFU foretages ud fra en samlet vurdering af udviklingseffekten. Det er ikke kun den »snævre« vurdering, der tænkes på, altså spørgsmålet om rentabilitet, den direkte beskæftigelseseffekt, betalingsbalancevirkning m.v. for det pågældende projekt, men også udviklingseffekten i en bredere forstand, jfv. ovenfor.

At arbejderbevægelsen ønsker, at IFU omfattes af formålsparagraffen i Lov om internationalt udviklingssamarbejde.

At der i forbindelse med projekter skal sikres den nødvendige oplæring og uddannelse af den lokale arbejdskraft såvel rent teknisk som til fagligt organisatorisk arbejde. I denne forbindelse er det arbejderbevægelsens holdning, at der bør åbnes op for, at dansk fagbevægelse kan iværksætte tillids-

mandsuddannelser med DANIDA-støtte også i lande med over 1.200 US \$ pr. capita, f.eks. i forbindelse med IFU-projekter.

At IFU sikrer, at lokale aftaler om løn og arbejdsvilkår hele tiden er overholdt, dvs. følger udviklingen op.

At der for investeringsgarantiordningen og IFU-investeringer udarbejdes retningslinier, som præciserer, at der ikke med danske offentlige midler bør gives garantier eller støtte til investeringer i lande, der groft overtræder faglige rettigheder. Sådanne retningslinier kan tag« sit udgangspunkt i ILOs konventioner og rekommandationer.

At LO bør høres vedrørende faglige rettigheder og arbejdsmarkedsforhold i de lande, hvori investeringer påtænkes.

At IFU fortsat sikrer, at der ikke foretages investeringer i lande, hvor de faglige rettigheder undertrykkes eller groft tilsidesættes.

At IFU-repræsentanter i bestyrelserne aktivt skal tage forskellige spørgsmål op herunder f.eks. arbejdsmarkedsspørgsmål og kontakter til de lokale faglige repræsentanter, lærlingskoler o.l. samt at IFU-støttede virksomheder løbende rapporterer til IFU om arbejdsmarkedsspørgsmål.

Virksomhederne skal regelmæssigt rapportere om løn- og arbejdsforhold, organisationsforhold og -rettigheder, uddannelsesforhold o.l. De ansatte eller deres faglige repræsentanter samt danske faglige organisationer bør have adgang til disse oplysninger.

At der foretages flere forundersøgelser, samt at disse løbende følges op i selve projektfasen bl.a. for at styrke den tekniske, økonomiske og markedsmæssige og ledelsesmæssige rådgivning overfor de danske partnere.

Hvad angår valg af lokale partnere og den

ledelsesmæssige rådgivning påhviler der IFU en forpligtelse særligt m.h.t. de mindre danske virksomheder.

At IFU aktivt gennem opsøgende virksomhed skal arbejde for at finde egnede projekter i de fattige u-lande og videreformidle kontakterne til danske virksomheder. Dette bør ske i et tæt samarbejde med DANIDA.

Det er oplagt, at hvis der stilles større krav til IFU-støttede projekters udviklingseffekt, så vil det kunne medføre at færre private virksomheder vil være interesseret i at investere direkte i u-landene. Selv om det hollandske eksempel ikke underbygger dette synspunkt, er det indlysende, at flere krav f.eks. til uddannelse og oplæring af den lokale arbejdskraft vil øge omkostningerne ved et projekt.

Derfor bør der åbnes op for et højere grad af samarbejde mellem IFU og DANIDA om projekter, således at der over bistandsbevillingen kan ydes støtte til de »ekstra« udgifter, der følger af, at flere udviklingsaspekter inddrages i projekterne.

De private virksomheders økonomiske incitament til at investere i u-landene vil således ikke blive forringet.

Endvidere taler den gældskrise, som det store flertal af u-landene er plaget af, for at man i de kommende år vil vise en stærkere interesse for direkte investeringer fremfor systemleverancer o.l., som koster valuta.

Det er vores formodning, at man derfor kan forvente et øget træk på IFUs midler. Dette gælder også i de fattigste u-lande.

Derfor er det meget væsentligt, at DANIDA og IFU udvikler et tættere samarbejde, således at bistandshjælpen kan blive fulgt op af danske direkte investeringer.

Med venlig hilsen

**Erik Traberg Jensen**

(sign.)

/ Kaj Vangskjær  
(sign.)

## DEN DANSKE BANKFORENING

København, den 13. januar 1984

Ved skrivelse af 7. november 1983 har udvalget anmodet Bankforeningen om at fremkomme med synspunkter om private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

På foranledning heraf skal Bankforeningen i det følgende fremlægge sine vurderinger og erfaringer i forbindelse med de i Lov om internationalt udviklingssamarbejde indeholdte offentlige foranstaltninger til støtte for private kapitaloverførsler til udviklingslandene. I det følgende vil således kreditgarantiordningen (§ 7), blandede kreditter, investeringsgarantiordningen (§ 8) og Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (§ 9) blive omtalt nærmere.

#### 1. Kreditgarantiordningen (§ 7)

I henhold til § 7 i Lov om internationalt udviklingssamarbejde bemyndiges industriministeriet til - efter indstilling fra udenrigsministeriet (DANIDA) - at udstede eksportkreditgarantier i forbindelse med eksport af kapitalgoder m.v. til udviklingslandene inden for en beløbsramme på p.t. 30 mia. kr.

I det følgende vil det blive fremhævet, på hvilke områder § 7-garantiordningen i øvrigt adskiller sig fra EKR-garantiordningen, og i samme forbindelse vil det blive kommenteret, på hvilke punkter Bankforeningen finder det hensigtsmæssigt, at der sker en ændring inden for denne ordning.

1. Importorlandet skal være opført på den såkaldte DAC-liste.
2. Kontrakten skal vedrøre leverancer af kapitalgoder samt eventuelle tilhørende serviceydelser.

Efter nugældende praksis i såvel EKR som under § 7-garantiordningen afvises mellem- og lange eksportkreditter med leverancer af *rene tjenesteydelser*, såsom projektering, rådgivning, know-how og management, dvs. områder, hvor dansk erhvervsliv må an-

ses for at være konkurrencedygtigt. Da udviklingslandene som følge af øgede gældsproblemer ofte må se sig nødsaget til at begrænse direkte import af kapitalgoder og i stedet efterspørge de nævnte tjenesteydelser med henblik på lokal fremstilling, ville det være ønskeligt med en mere fleksibel holdning til finansiering af sådanne leverancer. Finansieringen kunne eventuelt knyttes sammen med rammeaftaler o.lign. om efterfølgende leverance fra Danmark af f.eks. højteknologiske komponenter m.v. Endvidere udmærker tjenesteydelser sig ved at indeholde en meget beskedent udenlandsk andel, hvilket gør disse leverancer meget interessante, både ud fra valutariske og beskæftigelsesmæssige synspunkter. Det skal desuden fremhæves, at der internationalt synes at være en stigende accept af, at tjenesteydelser kan finansieres på lige fod med kapitalgoder.

3. Leverancen eller projektet skal opfylde formålsparagraffen i Lov om internationalt udviklingssamarbejde, dvs. fremme den økonomiske eller sociale udvikling i køberlandet.
4. Kredittiden for den del af kontraktsummen, der i henhold til internationale regler for eksportkreditter kan finansieres, skal være minimum syv år regnet fra projektets aflevering, og kontraktsummen skal udgøre minimum 20 mill. kr. incl. renter på finansieringen.

Da § 7-garanterede kreditter kategoriseres som kommercielle kreditter, forekommer det ikke logisk at fastholde kravet om en kredittid på mindst syv år. Der er således eksempler på konkrete projekter, hvor køberen ville have stillet sig tilfreds med en kredittid på 5-6 år, hvor man fra dansk side har set sig nødsaget til at tilbyde syv år, da forretningen alternativt skulle garanteres af EKR med forhøjelse af eksportørens selvrisko og fi-

nansieringsomkostningerne til følge. Det skal endvidere påpeges, at forudsætningen om en kontraktstørrelse på minimum 20 mill. kr. er en direkte konsekvens af kravet om en kreditid på minimum syv år, idet international kutyme på eksportkreditområdet tilsiger, at mindre kontrakter ikke berettiger til en kreditid af denne længde.

Det skal derfor foreslås, at der også under § 7-garantiordningen bør kunne etableres kreditter med en kreditid på under syv år med deraf følgende nedsættelse af minimumsgrænsen for kontraktsummens størrelse.

5. Eksportkrediten kan finansieres fuldt ud i Dansk Eksportfinansieringsfond.

Eksportøren selv eller dennes pengeinstitut skal under EKR-garanterede kreditter finansiere en andel af eksportkrediten mindst svarende til det første afdrag, medens resten finansieres af Dansk Eksportfinansieringsfond. Et lignende princip burde også gælde for § 7-garanterede kreditter, selv om det må erkendes, at en ændring af ordningen på det felt vil være vanskelig gennemførlig.

6. Det er normalt en forudsætning for opnåelse af § 7-garanti, at eksportkrediten garanteres af køberlandets centralbank eller finansministerium, eller at en af disse institutioner står direkte som debitor.

Det skal i den forbindelse foreslås, at der udøves en større fleksibilitet, således at kravet om lokal sikkerhedsstillelse i højere grad tager højde for, hvad der er kutyme, og hvad der efter omstændighederne er forsvarligt på det konkrete låntagerland.

7. Selvriskoen for udstedte garantier er normalt 5 pct. mindre end for tilsvarende garantier udstedt af EKR.

Ved fastsættelsen af garantiprocenten for projekter finansieret ved køberkreditter skelner industriministeriet (og EKR) mellem, om det er køber selv eller køberlandets centralbank, der er låntager. Såfremt centralbanken er låntager, forhøjes garantidækningen fra de sædvanlige 90 pct. til 95 pct. Dette kriterium for en forhøjet garantiprocent forekommer ikke særlig nuanceret.

I det enkelte udviklingsland er det den administrative arbejdsdeling mellem diverse fagministerier, finansministerium og centralbank, der afgør, hvem der konkret skal optræde som låntager eller eventuel garant for køberkrediten. Dette administrative mønster

kan naturligvis ikke påvirkes i forbindelse med etableringen af en konkret dansk eksportkredit. Det forekommer således ikke særlig logisk, at garantiprocenten i lande, hvor centralbanken er direkte underlagt finansministeriet, er lavere, såfremt finansministeriet selv står som låntager i stedet for centralbanken.

Det forekommer ej heller logisk, at den højere garantiprocent ikke kan opnås i tilfælde, hvor centralbanken eller finansministeriet - som følge af de fastlagte administrative procedurer i køberlandet - i stedet garanterer for en køberkredit ydet direkte til f.eks. det fagministerium, der er ansvarligt for den kommercielle kontrakt, idet en sådan garanti forpligter garanten i samme omfang som direkte låntagning.

På denne baggrund skal det foreslås, at garantiprocenterne under § 7-garantierne bør fastsættes til 95 pct. uafhængigt af det involverede land, og uanset om der er tale om godkendte banker eller ministeriet som låntagere.

Endvidere bør der åbnes mulighed for i særlige situationer at forhøje garantidækningen til 100 pct., ikke mindst hvor der foreligger konkurrence fra udenlandske finansieringsordninger, der rummer en sådan dækning.

8. Garantiansøgninger behandles og afgøres af DANIDA og industriministeriet på embedsmandsplan.

I den almindelige eksportkreditordning er beslutningskompetencen vedrørende såvel konkrete sager som udstikning af generelle retningslinier for sagsbehandlingen henlagt til et kollektivt råd, hvis medlemmer repræsenterer en meget bred fagkundskab og forskellige erhvervsinteresser.

Under hensyn til, at administrationen af § 7-ordningen i realiteten dækker hovedparten af de store eksportprojekter, taler meget for, at disse sager inddrages under Eksportkreditrådets kompetence. Det synes rimeligt, at Rådets brede repræsentation såvel fra den offentlige administration som fra erhvervslivet inddrages i disse sager både i henseende til beslutning og ansvar. Sagernes risici og kompleksitet gør det mindre hensigtsmæssigt, at administrationen af ordningen varetages af et enkelt ministerium.

Vedrørende § 7-garantiordningen skal endelig bemærkes, at de kreditværdighedskrite-

rier, der lægges til grund af industriministeriet ved bevilling af kreditgarantier, forekommer rimelige. Det skal dog påpeges, at ekspeditionstiden ofte er så lang, at den virker forsinkende på projekternes gennemførelse.

### //. Blandede kreditter

Den hidtil begrænsede anvendelse af blandede kreditter som finansieringsform ved større projektleverancer til udviklingslandene hænger efter Bankforeningens vurdering sammen med følgende forhold:

- En forudsætning for, at § 7-kreditgarantier kan indgå i kombination med danske statslån er, at koberlandet dels opfylder indtægtsgrænsen for ydelse af danske statslån, dels opfylder industriministeriets krav til kreditværdigheden. Denne forudsætning er ofte ikke til stede, da statslåne hidtil primært er ydet til de mindst udviklede lande, dvs. lande der for flertallets vedkommende ikke samtidig har kunnet opfylde kravet til kreditværdighed. Kredsen af lande, hvor anvendelsen af blandede kreditter kan komme i betragtning, er dog oget væsentligt, efter at Folketinget i foråret 1983 besluttede at forhøje indtægtsgrænsen for ydelsen af danske statslån fra US \$ 550 til US \$ 1.097 pr. capita. Dette modvirkes dog uheldigvis af, at stadig flere lande samtidig falder for kreditværdighedsgrænsen, som vi dog, jfr. ovenfor, ikke finder anledning til at anfægte.
- Det forudsættes som hovedregel, at de danske statslån allerede inden endelig bevilling i finansudvalget er fuldt allokeret til konkrete projekter. Dette medfører, at eksportør og køber allerede ved de indledende forhandlinger skal tage stilling til, om finansieringen skal søges gennemført som en blandet kredit, hvorefter DANIDA og de relevante lokale myndigheder må inddrages. Af denne grund egner ordningen sig ikke til med kort varsel at kunne imodegå konkurrerende udenlandske firmaers tilbud om finansiering i form af blandet kredit eller tilsvarende »bløde« finansieringsformer (matching).

For at kunne tilgodese danske eksportørers behov på dette område skal det foreslås, at en del af de årlige statslånsmidler reserveres til brug i sådanne matching-situationer. De reserverede beløb skal såle-

des ikke allokeres til bestemte udviklingslande, men skal kunne anvendes efter behov i forbindelse med konkrete projekter, der opfylder såvel udviklingsmæssige som eksportpolitiske målsætninger.

### ///. Investeringsgarantiordningen (§ 8)

Efter en gennemgang og vurdering af investeringsgarantiordningens vilkår synes der at være behov for en præcisering af dækningsomfanget i tilfælde, hvor en investering *gradvist* udhules som følge af f.eks. længerevarende indre uroligheder i værtslandet eller indførelse af økonomiske eller eksportbegrænsende foranstaltninger, der umuliggør fortsat drift af virksomheden på et forretningsmæssigt grundlag. Såfremt det klart af vilkårene fremgår, at tab forårsaget af sådanne politiske begivenheder er omfattet af garantien, vil garantiordningen formentlig blive betydelig mere attraktiv.

### IV. Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (§ 9)

Det er Bankforeningens indtryk, at ordningen under Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU) vil opnå en større udbredelse, hvis retningslinierne for IFUs medvirken i konkrete projekter får større fleksibilitet på følgende områder:

- I dens nuværende form henvender ordningen sig primært til mellemstore og store erhvervsvirksomheder, der både har den fornødne finansielle og personalemæssige kapacitet til at deltage i joint ventures i udviklingslandene. Såfremt mindre virksomheder i højere grad skal inddrages under ordningen, bør kravet til den danske partners finansielle indsats være mere fleksibelt og i yderste konsekvens begrænses til den tekniske side af projektet.
- En lignende fleksibilitet bør fremmes, når det drejer sig om investeringer i de fattigste udviklingslande, hvor det på grund af uforholdsmæssig stor risiko ofte vil være en prohibitiv forudsætning, at den danske partners andel mindst skal være af samme størrelse som IFUs.
- Vilkårene for afdrags- og rentebetalinger på de af IFU ydede projektlån bør i højere grad afspejle projektets likviditetsforløb.
- Større **fleksibilitet** med hensyn til valg af virksomhedsart, således at man ikke har så



stærke præferencer for virksomheder i fremstillingssektoren.  
IFUs aktiviteter er begrænset til lande

med en indkomst på under US \$ 3.000 pr. capita. En stillingtagen fra land til land forekommer at være mere hensigtsmæssig.

Med venlig hilsen

**Lars Beckvard**

(sign.)

## HÅNDVÆRKSRADET

København, den 16. januar 1984

Håndværksrådet takker for udvalgets henvendelse og anmodning om en udtalelse om rådets erfaringer vedr. kapitaloverførsler til udviklingslandene.

Håndværksrådet har især inden for de seneste år arbejdet med en række modeller for afprøvningen af nye veje i teknologioverførslen til u-landene, veje, der inddrager de mindre produktionsenheder i såvel Danmark som i modtagerlandene.

De mindre fremstillingsvirksomheder i Danmark besidder betydelige uddannelsesmæssige, teknologiske og ledelsesmæssige erfaringer. Blandt gruppen af virksomheder er der konstateret stigende interesse for samarbejde med u-landene på joint-venture-basis, men realiseringen heraf begrænses hyppigt af virksomhedernes ressourcer på ikke mindst det teknisk-administrative og økonomiske område.

Set ud fra udviklingslandene vil der være fordele knyttet til overførsel af en teknik, som ofte vil være mindre bekostelig og mere arbejdskraftintensiv end stordriftsteknologien. I denne forbindelse må det understreges, at ikke mindst danske mindre virksomheder har specialiseret sig i at udvikle produktionsteknik på et internationalt, konkurrencedygtigt niveau.

Mange udviklingslande er i disse år inde i betydelige betalingsbalanceproblemer, der indebærer en meget hårdhændet prioritering af importen. Dette betyder bl.a. også, at kapitalapparatimporten må prioriteres, og i denne henseende falder et teknologioverførselsprojekt i relation til mindre virksomheder naturligt ind i billedet.

Håndværksrådet ønsker at understrege, at et projekt af den nævnte karakter skal ses i et langsigtet udviklingsaspekt. Danmarks industrialisering er sket via en omfattende håndværks- og småindustrietablering og en

efterfølgende langsom vækst for disse virksomheder op i storindustriens rækker. En sådan udviklingsmodel vil kunne passe ind i flere udviklingslandes problemer i dag eller være et nyttigt supplement til en eksisterende udviklingsmodel. Ved at etablere småindustri i byer og landdistrikter vil man tillige have mulighed for at etablere et bredt underlag for en senere industriel ekspansion. Den langsommere, men bredere udbygningstakt vil give en positiv beskæftigelse og medvirke til en spredning af den økonomiske vækst.

Det er Håndværksrådets vurdering, at etablering af et fremtidigt virksomhedssamarbejde mellem u-landene og Danmark bedst sker i form af fællesejede selskaber (joint-ventures).

Et produktionssamarbejde i denne form rummer ifølge vore vurderinger de bedste muligheder for en effektiv og langsigtet teknologioverførsel. Delejernes økonomiske interesser i selskabet med såvel risiko for tab som mulighed for profit vil bl.a. medvirke til en rationel udnyttelse af foreliggende ressourcer og en engageret interesse i virksomhedens forretningsmæssige drift.

Håndværksrådet har i samarbejde med IFU og DANIDA samt en gruppe danske virksomheder arbejdet med udviklingen af denne model i praksis i Kenya. Til orientering for udvalget vedlægges Håndværksrådet en rapport, dateret juni 1981, der i hovedtræk redegør for projektets idégrundlag, formål m.v.

På baggrund af de erfaringer, der siden projektets start er indhøstet, har Håndværksrådet i august 1983 udarbejdet en slutrapport, som opsummerer det udførte arbejde og de opnåede resultater. Sidstnævnte rapport indeholder endvidere en række konklusioner for et fremtidigt arbejde på dette område.

Begge rapporter indeholder en række synspunkter, som det anbefales, at udvalget medtager i sine vurderinger af den fremtidige indsats. Håndværksrådet vil dog gerne pege på følgende særlige forslag, som vi håber, at udvalget vil overveje:

1. Der bør igangsættes en systematisk udnyttelse af de mindre fremstillingsvirksomheders tekniske ekspertise i en teknologisk overførselsproces til u-landene i form af fællesejede selskaber.
2. For fremme af dette forslag anbefaler Håndværksrådet, at de støtteordninger, som i dag helt eller delvis er til rådighed for danske virksomheder, der overvejer at indgå et joint-venture-samarbejde, udvides/tilpasses med særligt sigte på at tilgodese de mindre virksomheders behov. Støtten bør ikke mindst tilgodese behovet for hjælp og rådgivning i den vigtige mobiliseringsfase, senere forundersøgelser og endelig effektivering af samarbejdet. De mindre virksomheder har i almindelighed og ved opgaver af den nævnte karakter i særdeleshed beskedne ressourcer til at supplere egne kvalificerede ledelses- og rådgivningsfunktioner, hvorfor udnyttelsen af offentlig finansiering af eksterne konsulenter vil fremstå som en større nødvendighed end sædvanligt.

De gunstige støtteordninger kunne dels manifestere sig som særlige muligheder for at kombinere IFU- og DANIDA-midler, dels som favorable tilskud fra IFU direkte til de mindre virksomheder. Håndværksrådet ønsker især i denne forbindelse at pege på følgende:

For det første foreslås det at graduere IFUs tilskud til virksomhedernes forundersøgelser m.v., således at de mindre virksomheder fik støttevilkår på bedre betingelser end de større og mere kapitalstærke virksomheder.

I dag gives samme betingelser for forundersøgelser til alle virksomheder, hvad enten der er tale om et betydeligt millionprojekt, eller det er »småmeden«, der tumler med projektmuligheder i Afrika. De varierede støttemuligheder foreslås enten at manifestere sig som lån på gunstigere vilkår til mindre virksomheder (f.eks. ved at IFU tilbagekøbte evt. projektundersøgelser til 75-85 pct. af omkostningerne), eller at der i projektstøtten son-

dres mellem forskellige omkostningstyper, f.eks. således af IFU dækker firmaets egne udgifter på sædvanlige vilkår og yder et 100 pct. tilskud til konsulentbistand.

De varierede tilskudsmuligheder kan endelig også fasebestemmes, således at en mindre virksomhed f.eks. får direkte tilskud til et evt. forberedende og opbyggende arbejde (udarbejdelse af company profile m.v.). Efterhånden som konkrete projekter materialiserer sig, kan tilskudsgrundlaget gradvis aftrappes.

3. Det er rådets vurdering, at en væsentlig forudsætning for en heldig gennemførelse af et joint-venture-samarbejde mellem mindre virksomheder bl.a. afhænger af en omfattende konsulentbistand samt fælles management i de fællesejede selskabers første kritiske driftsår. Håndværksrådet foreslår derfor etablering af særlig favorable ordninger for mindre virksomheder, som etablerer sig i en gruppe, som det var tilfældet i Håndværksrådets Kenya-projekt.
4. For en hurtigere acceleration af teknologi-overførslen i form af fællesejede selskaber foreslår Håndværksrådet etablering af en rådgivnings-/opfølgningseenhed til støtte for de potentielle danske virksomheder. Enheden skal bl.a. forestå den indledende mobilisering af de mindre virksomheder, kontakt til eksterne rådgivere, opfølgning på samarbejde mellem de involverede parter m.v. Denne enhed bør finansieres 100 pct. af det offentlige.
5. Håndværksrådet foreslår, at udvalget endvidere overvejer at gøre mulighederne for IFU-støtte bredere, således at tilskud og støtte kan gives til andre projekter end de, der juridisk er formuleret som joint-ventures. Det, der er afgørende, må set fra vor side være, at der sker en know-how-overførsel fra danske virksomheder til u-landene, og ikke nødvendigvis om det sker inden for rammerne af den ene eller anden selskabsform. Efter vor mening bør IFU kunne støtte rene projektkooperationer, licensaftaler m.v.
6. Der bør sikres et større engagement af indehavere af mindre fremstillingsvirksomheder som konsulenter i u-landene på tidsmæssigt kortere rådgivningsopgaver, f.eks. vedr. lokal etablering af produktionsenheder m.v.

Håndværksrådet håber, at ovenstående vil kunne bidrage i udvalgets overvejelser. Så- ninger, står Håndværksrådet til disposition  
fremt udvalget måtte ønske yderligere oplys- hermed,

Med venlig hilsen

**John Aagaard**

(sign.)

## INDUSTRIRÅDET

København, den 9. januar 1984

Ved skrivelse af 7. november har udvalget anmodet Industrirådet om at fremkomme med synspunkter om private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

På denne foranledning fremlægger Industrirådet i det følgende sin vurdering af den erhvervsmæssige baggrund for udvalgets arbejde. Dernæst omtales andre industrilandes finansieringsordninger for eksporten til udviklingslandene, og der fremføres synspunkter om blandede kreditter, om § 7-ordningen, om investeringsgarantiordningen og om IFUs virksomhedsområde.

*Udnyttelse af § 7-9 i loven om internationalt udviklingsamarbejde*

Det er Industrirådets opfattelse, at talrige danske virksomheder har erkendt nødvendigheden af at udvide deres aktiviteter til udviklingslandene og de nyindustrialiserede lande.

Det er imidlertid kun et fåtal af danske virksomheder, som kan gøre sig gældende i u-landene på grundlag af et indgående og mangeårigt kendskab til lokale markedsf forhold. Disse få nøglevirksomheder har uvurderlig betydning for et langt større antal virksomheder, hvis produkter indgår som underleverancer i større anlæg, i projekteksport og i danske udlandsinvesteringer. I forhold til virksomheder fra større industrilande og tidligere kolonimagter er danske virksomheder dog som helhed meget lidt fortrolige med u-landene og er tilsvarende ukendte på de oversøiske markeder. Dansk industri er desuden i en international sammenligning karakteriseret ved en beskeden virksomhedsstørrelse og en høj specialiseringsgrad, således at oversøisk markedsføring stiller ufor-

holdsmæssigt store krav til virksomhedens ressourcer.

Den manglende tradition i store dele af dansk industri for oversøiske engagementer har givet sig udslag i en beskeden udnyttelse af § 7-låneordningen, af adgangen til investeringsgarantier under § 8 i Loven om internationalt udviklingsamarbejde og af Industrialiseringsfonden for Udviklingslande - IFU.

Indtil udgangen af 1980 var der kun udstedt for 3,1 mia. kr. eksportkreditgarantier under § 7-ordningen. Udnyttelsen af ordningen forbedredes væsentligt i 1981 og 1982, men det er karakteristisk for § 7-lånene, at udnyttelsen er begrænset til et fåtal af køberlande og ganske enkelte eksporterende virksomheder.

Investeringsgarantiordningen fik et gennembrud i 1982. 9 af ordningens 33 udestående garantiforpligtelser ved udgangen af 1982 var med garantiperioder begyndende i 1982.

IFU må med etableringen af 69 joint venture virksomheder i udviklingslande ved udgangen af 1982 med en samlet beskæftigelse på 17.700 personer vurderes som det instrument, der uden sammenligning har bidraget mest til fremme af det danske erhvervslivs engagement i udviklingslandene. At IFUs virksomhed også har haft positiv indvirkning på beskæftigelsen i Danmark fremgår af, at der ifølge DANIDAS årsberetning er købt maskiner, komponenter og tjenesteydelser i Danmark for ca. 3,60 kr. for hver investeret krone i aktiekapital.

Udnyttelsen af IFU er stigende. 10 af IFUs investeringer blev foretaget i 1980 og der kom i 1981 7 nye projekter til og yderligere 7 i 1982. Alligevel har IFU ikke kunnet

udnytte alle sine midler til investeringer i udviklingslandene, idet nettoformuen pr. 1. januar 1983 udgjorde 716 mill. kr., dvs. 268 mill. kr. mere end investeringer, forpligtelser og velvillighedstilsagn.

### *Finansiering af eksport fra andre industrilande til udviklingslandene*

Industrirådet er for sit vedkommende ikke i tvivl om, at danske investeringer i udviklingslandene har overordentlig stor betydning for u-landenes kendskab til dansk teknik og eksportformåen og dermed også for mulighederne for at forøge den danske eksport til udviklingslandene. En forøget investeringsindsats i u-landene må tillægges væsentlig betydning som middel til at nedbryde større industrilandes dominans på markederne i u-landene.

Hvis et større antal danske virksomheder skal have held med deres bestræbelser hen mod en global udnyttelse af deres ressourcergrundlag, er det nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt at virksomhederne er kendte på markedet, og at deres produkter er egnede til at opfylde lokale behov. Der må også kunne tilbydes på lige så gunstige salgsbetingelser, som de der tilbydes fra andre industrilande. Det betyder først og fremmest, at kreditgivningen fra Danmark skal kunne måle sig med andre landes eksportfinansiering. I modsætning til afsætningsvilkårene på Danmarks traditionelle eksportmarkeder, afvikles eksporten til udviklingslande og nyindustrialiserede lande nemlig oftest med meget lange kredittider.

De internationale regler, der gælder for kreditgivningen, betyder at statslige finansierungsordninger, der indeholder et gaveelement på 25 pct. og derover, kan medregnes i den officielle udviklingsbistand og derfor overvejende gives som led i statslige bistandsprogrammer, mens finansiering med et mindre gaveelement regnes som eksportfinansiering og skal notificeres til de øvrige OECD-lande under consensusaftalen. Consensusaftalen har til formål at begrænse den internationale konkurrence om kreditvilkår. I dette øjemed er opstillet regler for minimale rentesatser og maksimal løbetid for normal, kommerciel eksportfinansiering. Tilbud om bedre vilkår end de kommercielle er ikke forbudt, og der er ingen sanktioner mod af-

talebrud, men bedre vilkår end de kommercielle skal som nævnt notificeres overfor de øvrige OECD-lande, og tilbud med et gaveelement på 15-25 pct. kan ikke afgives uden forudgående notifikation.

Disse regler har medført, at den altovervejende del af u-landenes import af maskiner og andet kapitaludstyr finansieres ved ren u-landsbistand eller ved blandede kreditter, hvor bistandsfinansiering og långivning på kommercielle vilkår kombineres i finansieringspakker med samlede gaveelementer på 30-15 pct.

Et bistandsprogram, der ikke tillader denne sammenblanding af u-landsbistand og eksportfinansiering umuliggør i praksis eksport af kapitaludstyr til u-landene fra giverlandet udenfor det egentlige bistandsprogram.

I erkendelse heraf står den svenske regering umiddelbart overfor at gøre rentesubsidier til svensk eksport til modtagerlande til en permanent del af den svenske u-landsbistand. En betænkning »U-krediter, en del av vårt u-landsarbejde« (UD 1983:2) lægger op til at 20 pct. af de svenske bistandsrammer skal reserveres for udgifter til subsidiering af eksportfinansieringstilbud med et gennemsnitligt gaveelement på 30 pct. Størelsen af dette gaveelement svarer til de normale vilkår for långivning under det vesttyske bistandsprogram.

Norge har i adskillige år finansieret en betydelig eksport af skibe til u-landene under bistandsprogrammet med et gaveelement på 25 pct. Også i Norge er der iværksat et udrædningsarbejde, der tilsigter at gøre blandede kreditter til en permanent del af u-landsbistanden. I de norske overvejelser indgår det, at tab på nødlidende eksportfinansiering som følge af køberlandets insolvens skal kunne konverteres til bistandsvilkår og afholdes inden for bistandsrammerne.

På nordisk plan er det foreslået at give den nordiske investeringsbank adgang til at tilbyde u-lande kreditgivning på bedre vilkår end de markedsmæssige. Det fremgår af vedlagte udtalelse fra de nordiske industriforbund, at forbundene kan tilslutte sig, at fremtidige stigninger i de nordiske bistandsbevillinger bl.a. anvendes til dette formål, når først de nationale ordninger om blandede kreditter i Norge og Sverige er blevet gennemført.

### *Blandede kreditter fra Danmark*

Der findes næppe nogen mere fordelagtig finansieringsordning for bistandsmodtagerlande end de rentefrie danske statslån, der indtil 1983 har udgjort en fjerdedel af det danske bistandsprogram. Disse lån har i de sidste 20 år forsynet 56 udviklingslande med cementfabrikker, kraftstationer, vandforsyningsanlæg, mejerier, slagterier, sukkerfabrikker, køle- og frysehuse, specialskibe, jernbanevogne, kommunikationsudstyr, landbrugsmaskiner, motorer og pumper for et samlet beløb på 6,4 mia. kr.

Fra en dansk økonomisk synsvinkel kan det indvendes mod bistandsprogrammet, at det er mere fordelagtigt for modtagerne end rimeligt, idet et gaveelement på mere end 75 pct. er væsentligt højere end andre donorlandes lånevilkår og så højt, at den danske valutaudgift kommer til at overstige lånebeløbene. Eller sagt på en anden måde: En halvering af gaveelementet ville fordoble den eksportmængde, der kan overføres til modtagerlandet for hver bistandskrone.

I sin udtalelse til Ole Bang-udvalget foreslog Industrirådet i august 1981 som de vigtigste elementer i en påkrævet ændring af låneprogrammet

- at lånemuligheden for andre u-lande end projektbistandens hovedmodtagerlande fastholdes og forbedres,
- at der indføres muligheder for lån med reduceret, men alligevel betragteligt gaveelement - 25-50 pct. - for en større landekreds end lavindkomstlandene,
- at det til gengæld overvejes at reservere visse særligt attraktive leverancetyper til denne finansieringsform, uanset modtagerlandets indkomstniveau
- og at der åbnes mulighed for af bistandsmidlerne at garantere eksportfinansieringsfonden mod tab ved långivning på særligt gunstige vilkår.

Folketingsdebatten i februar 1983 om Ole Bang-udvalgets betænkning tog ikke disse forslag op, men førte til en beslutning om at forøge støtten til hovedmodtagerlandene ved at konvertere en del af lånebistanden til disse lande til gaveydelse. Til gengæld for denne beskæring af låneprogrammet sættes indkomstgrænsen for statslån op til 2/3 af indkomstloftet for Verdensbankens bløde lån.

Situationen er således fortsat den

- at låneprogrammet især er indrettet på hovedmodtagerlandene og de øvrige lavindkomstlande,
- at muligheden for at lade statslån indgå i blandede kreditter kun eksisterer for de ganske få lande, der både er kvalificerede som modtagere af lånebistand og samtidig opfylder Eksportfinansieringsfondens kreditværdighedskriterier
- og at danske eksportbestræbelser overfor de øvrige u-lande hæmmes af mangel på fleksible finansieringstilbud svarende til vilkårene for eksport fra andre industrilande.

Det begrænsede spillerum for kreditgivning med et gaveelement i intervallet 75-15 pct. betyder, at den danske eksport til bistandsmodtagerlandene koster det danske samfund mere end nødvendigt, mens eksportmulighederne til u-lande med et indkomstniveau over \$ 1113 pr. indbygger forspildes.

Industrirådet henstiller, at dets forslag til Ole Bang-udvalget om reform af statslånsprogrammet inddrages i overvejelserne i udvalget vedrørende private kapitaloverførsler.

Industrirådets forhåbning er, at udvalgets arbejde vil åbne mulighed for dansk eksportfinansiering med gaveelementer, som efter behov kan varieres over hele intervallet 75-15 pct. til alle u-lande, der ønsker danske leverancer som led i deres udviklingsprogram. Dette ønske kan ikke opfyldes indenfor rammerne af Lov om internationalt udviklingssamarbejde uden en gennemgribende reform af låneprogrammet. Det kan til gengæld ikke opfyldes udenfor bistandsrammerne, fordi der næppe vil kunne skaffes folketingsstilslutning til et låneprogram, som opfylder internationale kriterier for statslig bistand uden at medregnes i den danske bistandsindsats.

Det forhold at det nye låneprogram har en bistandspolitisk hovedmålsætning og finansieres under bistandsrammerne er efter Industrirådets vurdering ikke nogen hindring for at selve låneformidlingen administreres af Eksportkreditrådet, såfremt det måtte være mest hensigtsmæssigt at samle al eksportfinansiering i en enkelt administrationsenhed.

### *§ 7-låneordningen*

Indførelse af nye lånetyper under udviklingsbistanden overflødig på ingen måde §

7-ordningen, hvis virkefelt er kreditter med et gavelement under den internationalt gældende bistandsgrænse på 25 pct.

I tidens løb er forskellen i vilkårene mellem § 7-kredit og den almindelige eksportkredit blevet udvisket, og begrundelsen for at opretholde to forskellige administrative systemer er bortfaldet. Man skulle tro, at Eksportkreditrådet, hvis beslutninger træffes med deltagelse af organisationsrepræsentanter, har vist tilstrækkelig ansvarlighed i administrationen af Eksportkreditrådets garantiramme til at man også kunne betro det administrationen af beløbsrammen for § 7-kreditterne.

Industrirådet ser gerne § 7-kreditterne administreret af EKR. Man ser imidlertid også gerne, at vilkårene for § 7-kreditter forbedres i forhold til den almindelige eksportkreditfinansiering, i det omfang eksporten til u-lande kan stimuleres uden at consensusaftalen overskrides.

Hvis § 7-ordningen skal fortsætte indenfor rammerne af Loven om udviklingssamarbejde må det være ud fra et almindeligt ønske om at lette u-landenes adgang til at indkøbe kapitaludstyr i Danmark. Det kunne man uden at krænke consensusaftalen opnå

- ved en præmienedsættelse for § 7-garantien,
- ved en nedsættelse af mindstebeløbsgrænsen på 20 mill. kr. til højst 1 mill. SDR,
- ved at hæve grænsen for finansieringen af lokale udgifter fra de nuværende 15 til 30 pct. af kontraktsummen,
- ved en højere risikodækning end 90 pct., subsidiært en adgang for eksportørerne til at bortforsikre sin selvrisiko i det almindelige forsikringsmarked - betingelsesløst for politiske risici og f.eks. efter betaling af de to første afdrag - for den kommercielle selvrisiko.

Man kunne desuden bistå eksportørerne ved at indføre en generel adgang til forhåndsorientering om, for hvilke varegrupper og landekategorier, der kunne påregnes en overskridelse af consensusvilkårene som følge af notifikationer fra andre landes eksportfinansieringsinstitutioner.

Sidst, men ikke mindst kunne man ud fra et bistandspolitisk sigte vise større beredvilighed til at risikere tab ved långivning til lavindkomstlande. Det kunne gøres ved at pålægge DAN ID As styrelse at definere, for

hvilke lande og varegrupper, DANIDA ville påtage sig en garanti for betalingsvigt ved kreditfinansierede leverancer til lande, som efter EKRs almindelige soliditetskrav ikke kunne påregne kredit. Et tilsagn fra DANIDA om at påtage sig eventuelle omkostninger ved større risikovilje i kreditgivningen til udviklingslande som en bistandspolitisk opgave forekommer naturlig i betragtning af, at § 7-lånene er omfattet af loven om udviklingssamarbejde og at alle lån er betinget af, at der foreligger en garanti fra modtagerlandets centralbank eller planlægningsmyndighed. Hvis dette garantikrav ikke skulle begrunde en særlig bistandsmotiveret risikovilje ser Industrirådet ingen grund til at opretholde kravet.

Mange lande i Afrika og i Syd- og Mellemamerika, som falder uden for kredsen af bistandsmodtagere, men hvor danske virksomheder i de senere år havde oparbejdet et godt marked for investeringsgoder, er blevet så belastet af gældsproblemer, at der ikke kan opnås eksportkreditforsikring til disse lande efter de gældende retningslinier. Danske virksomheder burde have mulighed for at bevare et fodfæste også i disse lande ved at påtage sig en større selvrisiko og betale en højere præmie, end de nuværende regler åbner muligheder for.

#### *Investeringsgarantiordningen*

Industrirådet har ikke særlige bemærkninger at fremføre vedrørende udviklingsgarantiordningen, idet man må gå ud fra, at udvalget uden vanskelighed vil kunne indhente vurderinger af ordningen hensigtsmæssighed ved at forhøre sig hos dens brugere og ikke mindst hos de IFU-partnere, som har valgt ikke at benytte sig af den.

Umiddelbart virker det overraskende, at kreditgarantiordningen ikke har vundet større udbredelse. Flertallet af IFUs investeringer er ikke forsikret mod politiske risici, hvilket kunne tyde på, at garantibetingelserne er for restriktive til at ordningen kan fungere efter hensigten.

#### *Industrialiseringsfonden for udviklingslandene*

Industrirådet påskønner som indledningsvis anført IFUs resultater som formidler af et betragteligt antal danske investeringer i udviklingslandene og lægger den største vægt



på, at IFU får mulighed for at videreføre sit arbejde på det eksisterende grundlag med henblik på at dens midler fuldt ud kan anvendes i overensstemmelse med formålet. Det bedste middel til at udvide kredsen af samarbejdspartnere i dansk industri vil selv sagt være gode forretningsmæssige resultater af de allerede foretagne investeringer.

Industrirådet lægger stor vægt på at der ikke ændres i vedtægternes krav om at IFU skal virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private danske erhvervsliv. De direkte investeringers betydning i udviklingsprocessen er uløseligt forbundet med det krav, at aktiviteterne skal være overskudsgivende som sikrer en optimal anvendelse af de investerede ressourcer og en positiv nyttevirkning for værtslandet af den teknologi, der overføres med investeringen.

Ud fra dette grundlæggende forhold er Industrirådet skeptisk over for tanker om IFU-aktiviteter, der ikke bygger på en forhåndsformodning om en positiv indtjening for Fonden og dens partnere i Danmark. At iværksætte produktion i udviklingslandene på en eksperimentel basis, der ikke er attraktiv for en overskudsafhængig dansk medinvestor, kan ikke være en IFU-opgave, men må varetages indenfor det primære statslige bistandsområde.

Efter Industrirådets opfattelse må en fremtidig vækst i danske investeringer i udviklingslandene fremkomme som resultat af en organisk proces, hvorunder investorer, der har haft held til at etablere en dansk ejet produktion i udviklingslandene, efterhånden forøger deres engagement, mens nye investerende virksomheder kommer til efterhånden som de når det stade i deres internationaliseringsproces, der gør oversøiske investeringer til en naturlig fortsættelse af virksomhedens udvikling. Det bør ikke være IFUs formål at skabe gunstige vilkår for virksomhedsengagementer i udviklingslandene, som ikke svarer til virksomhedens forudsætninger og behov.

IFUs vedtægter kræver imidlertid ikke, at samarbejdet med det private erhvervsliv nødvendigvis skal tage form af en lighedeling af den danske del af aktiekapitalen i joint venture. Det nære samarbejde ville også bestå, selvom en dansk virksomhed indgik i et projekt som ejer af en mindre aktiepost end IFU, og det ville også eksistere ved investe-

ringer, hvor IFU indgår som eneste danske aktionær i et udenlandsk projekt af væsentlig dansk *eksport*interesse. Industrirådet vil gerne tilskynde udvalget til positive overvejelser om IFUs fremtidige muligheder for at støtte dansk systemeksport ved at stå som medkøber af leverancer for Danmark. IFU kunne medvirke i konsortiedannelser med henblik på danske systemleverancer og IFU kunne påtage sig at overtage aktieposter fra danske eksportvirksomheder i projekter, hvor danske leverancer delvis er betalt med ejendomsret i det projekt, de er leveret til.

Så længe en væsentlig del af IFUs kapital ikke er udnyttet til investeringer i udviklingslande, ser Industrirådet ingen grund til, at der i IFUs vedtægter og administrative praksis opereres med arbitrære overgrænser for Fondens engagement i enkeltprojekter.

IFU behøver heller ikke nødvendigvis at begrænse sine investeringer i udviklingslandene til nyetablering af virksomheder. Man kan meget vel forestille sig situationer, hvor IFU og en dansk partner ved at overtage eksisterende lokal virksomhed kan bidrage til at sikre opretholdelse og styrkelse af aktiviteter af største betydning for værtslandets udvikling.

Industrirådet værdsætter IFUs rolle i det projektforberedende arbejde, og ville finde det naturligt, at Fonden opbygger en teknisk ekspertise til projektd udvikling og markedsundersøgelser. IFU-stabens viden om ulandsforhold burde aktivt markedsføres som hjælp for virksomheder, der mangler den nødvendige stimulans og en erfaren vejleder til at give sig i kast med opgaver i oversøiske lande.

Industrirådet har tidligere givet udtryk for et ønske om at DANIDAS rådgivning overfor modtagerlandene af danske statslån om indkøbsmulighederne i Danmark og bistand ved kontraktafslutningen med danske leverandører blev henlagt til IFU. Dette ønske var begrundet med hensyn til modtagerlandet, som ville føle sig mindre presset til at efterkomme dansk rådgivning, når den kom fra en af giverinstitutionen uafhængig instans.

Industrirådet er stadig af den opfattelse, at DANIDAS funktioner ved långivning bør koncentrereres om selve lånafgørelsen og den endelige udgiftskontrol, medens det ville være rimeligt og naturligt at henlægge såvel

rådgivning til modtagerlandet som den efter-  
følgende evaluering af bistandseffekten til en  
uafhængig institution, IFU. Det forekommer

kritisabelt at evalueringen af bistandsydelsen  
overlades til bistandsadministrationen selv.

Med venlig hilsen

**Ove Munch**

/ Paul Kaaris  
(Sign.)

## LANDBRUGSRAADET

København, den 9. januar 1984

I skrivelse af 7. november 1983 har udvalget anmodet Landbrugsraadet om bemærkninger vedrørende private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

Foranlediget heraf skal Raadet anføre følgende synspunkter:

Som udvalget bekendt omfatter landbrugsproduktionen kun et begrænset antal kapitalvarer i form af avlsmateriale til husdyrproduktion og udsæd til planteproduktion. Alle landbrugets øvrige kapitalvarer i form af maskiner, bygninger og udstyr hører produktionsmæssigt under industrien. Landbruget er i hovedsagen eksportør af viden, og ikke af kapitaludstyr i u-landssammenhæng, selvom avlsmateriale og udsæd kunne spille en stør-

re rolle, end tilfældet er.

Landbrugsraadet støtter den udtalelse, som Industrirådet i skrivelse af 9. januar 1984 har meddelt udvalget, i den forbindelse særligt forslaget om at give Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) fremtidig mulighed for at stå som medkøber af dansk projekteksport.

Hvad angår det mere generelle, er det også i landbrugsmæssig sammenhæng vigtigt, at private kapitaloverførsler fra industrilande til u-lande får de bedst mulige vilkår. Det er en af forudsætningerne for u-landenes fremtidige vækst - og dermed den nødvendige vækst i deres landbrugs- og fødevarerproduktionssektorer.

På Landbrugsraadets vegne

e. b.

**Kjeld Ejler**

(sign.)

## FORENINGEN af RÅDGIVENDE INGENIØRER

København, den 2. februar 1984

Med skrivelse af 7. november 1983 har udvalget anmodet Foreningen af Rådgivende Ingeniører om at fremkomme med synspunkter om private kapitaloverførsler til udviklingslandene.

På denne baggrund skal F.R.I. efterfølgende fremkomme med sine synspunkter vedrørende dele af IFUs virksomhed, kreditgarantiordningen samt blandede kreditter.

#### *Relationerne til IFU.*

Som det er udvalget bekendt, har de rådgivende ingeniørfirmaer gennem denne seneste 10 års periode øget deres eksportindsats ganske væsentligt. Det skønnes således, at ca. 1/4 af branchens omsætning hidrører fra eksportaktiviteter. I den forbindelse kan det i øvrigt nævnes, at en væsentlig del af opgaverne er planlægningsopgaver og studier (feasibility studier) med de internationale finansieringsinstitutioner og/eller udviklingslandenes regeringer som klienter. Desuden udføres også opgaver i NIC-lande for respektive offentlige myndigheder samt i en vis udstrækning for private klienter - såvel udenlandske som danske.

Danske ingeniørfirmaer er således på mange områder og inden for mange sektorer stærkt involveret i processen om Transfer of Technology. Dette engagement har da også gennem de forløbne år på forskellig vis medført samarbejde med IFU.

Fra F.R.I. finder vi, at der eksisterer en række samarbejdsmuligheder, der bør kunne udbygges.

Med udgangspunkt i en forventet udbygning af IFUs aktiviteter i fremtiden i relation til gennemførelse af projekter i udviklingslandene, mener F.R.I., at der vil kunne opstå et øget behov for teknisk assistance i forbindelse med såvel selve det projektforbere-

de arbejde - udarbejdelse af »Terms of References« som i form af egentlige feasibility studier.

Derudover skal vi tillade os at pege på selve »post-evalueringsprocessen« af projekterne, som for de internationale organisationers vedkommende underkastes stadig stigende opmærksomhed, og som vi forudsætter også vil være en proces, IFU i fremtiden vil gå mere aktivt ind i.

F.R.I. finder det naturligt, at IFU i dette arbejde benytter sig af den teknisk/økonomiske ekspertise samt det markedskendskab, der er til stede i de rådgivende firmaer, fremfor i eget regie søger at opbygge denne viden. Foreningen er gerne til disposition for IFU i forbindelse med udmeldelse af firmaer med relevante erfaringer i relation til de konkrete projekter.

Ved anvendelse af uafhængige rådgivende ingeniørfirmaer ved selve evalueringen af projekterne vil man yderligere sikre sig mod kritik af, at »én af parterne selv evaluerer eget projekt«.

Når IFU p.t. befinder sig i en situation, hvor en væsentlig del af IFUs kapital ikke er allokeret til investeringer i udviklingslande, beror det efter F.R.Is opfattelse bl.a. på de krav der stilles til indkomstniveauet i udviklingslandene. Fra F.R.Is side finder vi, at pågældende grænse burde forhøjes således at IFU fik principiel mulighed for aktiv medvirken i projekter som eksempelvis Korea og Malaysia. Efter Foreningens opfattelse frembyder en række lande med en pr. capita indkomst i størrelsesordenen ca. 2.000 US \$ potentielle eksportmuligheder for dansk erhvervsliv, som man idag må lade ude af betragtning bl.a. på grund af de nuværende grænser.

Som anført indledningsvis er de rådgivende ingeniører stærkt involveret i processen

om Transfer of Technology. I forbindelse med denne proces har F.R.I stor respekt for de resultater, IFU har opnået gennem sin rolle som formidler af danske industriinvesteringer i udviklingslandene. Vi skal i denne sammenhæng pege på, at der også inden for F.R.I-firmaernes virkefelt findes mulighed for at indgå i samarbejder om en effektiv og langsigtet teknologioverførsel ved sammen med danske rådgiverfirmaer at medvirke til oprettelsen af lokale firmaer.

#### *Kreditgarantiordningen*

F.R.I.s medlemsfirmaer har gennem de seneste år set et stærkt øget behov for en finansiering af tjenesteydelser til udviklingslandene udover de muligheder, der findes inden for den egentlige u-landsbistand. Det er tillige erkendt, at en sådan finansiering kan blive et væsentligt element i konkurrencen om at opnå opgaver af denne art.

De danske firmaer er i så henseende dårligt stillede, idet der i dag ikke er mulighed for en udnyttelse af de etablerede kreditgarantiordninger herunder § 7-ordningen, der som der er tale om rene tjenesteydelser uden såkaldt »overførsel af kapitaludstyr«.

F.R.I finder anledning til at pege på den generelle værdi for dansk eksport, som ligger i en indsats af danske rådgivere i et projekts indledende faser, f.eks. projektidentificering, »feasibility studie« og forprojekter, som sjældent vil kunne kombineres med den efterføl-

gende eksport af kapitaludstyr.

Man skal derfor foreslå, at der foretages en nøjere vurdering af garantiordningernes anvendelsesområder og om nødvendigt pege på ændring af consensusaftalen, således at finansiering af rene tjenesteydelser indeholdes.

I betragtning af den normale størrelse af disse opgaver skal det i denne forbindelse foreslås, at mindstebeløbsgrænsen nedsættes fra 20 mill. kr. til 5-10 mill. kr.

#### *Blandede kreditter*

I relation til spørgsmålet om blandede kreditter skal F.R.I anføre, at man er principielt positiv over for begrebet blandede kreditter, hvorved vi i denne sammenhæng forstår samfinansiering - en kombination af ulandsbistand/kreditter med mindre gaveelement samt finansiering fra internationale bistandsorganisationer -.

Den danske udviklingsbistand kan på den måde spille en mere betydende rolle - blive en slags katalysator for gennemførelse af større kapital-krævende projekter, hvori chancerne for dansk deltagelse vil blive væsentligt forøget, ved eksempelvis samarbejde herom med Verdensbanken samt de regionale udviklingsbanker.

Såfremt udvalget måtte ønske yderligere uddybning af ovennævnte, er Foreningen gerne til disposition hermed.

Med venlig hilsen

**Erik Kristensen**

(sign.)

## Notat fra Center for Udviklingsforskning

### Udviklingseffekter ved private direkte investeringer i u-landene Nogle overvejelser om IFUs virksomhed set i et udviklingsperspektiv

*Af Henrik Secher Marcussen og Jens Erik Torp*

#### 1. Udviklingseffekter ved direkte investeringer: En gammel diskussion med nye synspunkter

Diskussionen om de transnationale selskabers investeringer i Den tredje Verden er igennem en del år foregået efter et fastlagt mønster. Det har således ofte været muligt op gennem 1970'erne at forudse, hvad forskellige forfattere havde at sige om emnet. På den ene side har en fløj af kritiske forskere og debattører fremhævet negative sider af de store selskabers investeringer i u-landenes svage økonomier. På den anden side har andre iagttagere understreget de positive udviklingsmuligheder, som man mente at kunne konstatere som følge af de multinationale selskabers praksis i u-lande.

I 1980'ernes første år er der ved at ske en ændring i diskussionen. Denne ændring har blandt andet givet sig udtryk i en omvurdering af, hvilke muligheder der er for en mere gennemgribende industrialisering i u-landene. Dette spørgsmål har i mange år været besvaret benægtende af de fleste udviklingsforskere, idet mulighederne i Den tredje Verden for en lokal akkumulation af kapital ledsaget af forøget teknisk indsigt blev anset for at være blokeret. Men under indtryk af den hastige industrialisering i en række lande i Den tredje Verden er et mere optimistisk syn på mulighederne for industriel vækst i u-landene ved at slå igennem. Samtidig hermed er der imidlertid en stor gruppe u-lande specielt i Afrika, der står over for økonomisk tilbagegang, og hvor der snarere er tale om nedgang i industriproduktionen.

Betegnelsen Den tredje Verden omfatter derfor en stadig mere forskelligartet gruppe lande, hvor de optimistiske vurderinger af den fremtidige industrialiseringsproces forløb

fortrinsvis vedrører den rige del af u-landsgruppen.

Som led i denne mere generelle diskussion mærkes også en begyndende omvurdering af de transnationale selskabers rolle i Den tredje Verden. En række studier har peget på, at disse selskaber nu i stigende grad etablerer sig i Den tredje Verden via salg af færdige anlæg, salg af teknisk viden og indgåelse af kontrakter om virksomhedsledelse, mens etableringen ved egentlige datterselskaber er på retur. De multinationale, der har økonomiske interesser i u-landene, er dermed langsomt ved at miste deres direkte kontrol over produktionen, men bevarer en mere indirekte kontrol. Det er således i stigende grad det pågældende udviklingslands egne indbyggere, der ejer produktionsmidlerne, hvad enten der i det enkelte tilfælde er tale om privat eller statslig ejendom.

Samtidig peger en række undersøgelser samstemmende på, at de transnationale selskaber bidrager til at etablere en mere sammenhængende industristruktur i mange af de værtslande, der fører en hjemmemarkedsorienteret industrialiseringsstrategi. I nogle lande er der endog dannet en egentlig kapitalgodeindustri, som kan dække en stor del af tredieverdenslandets eget behov for maskiner og transportmidler.

Flere af de nyere undersøgelser af de transnationale og u-landene lider imidlertid af den begrænsning, at de overvejende ser på de udenlandske investeringers konsekvenser for, om produktionen bliver mere orienteret mod værtslandet eller ej. De kommer derved ofte til at overvurdere betydningen af det vigtige men lidet overraskende i, at der med en øget industrialisering følger en større lokal vareudveksling mellem de eksisterende

industrivirksomheder. Samtidig ses der i disse studier ofte bort fra den mulighed, at den udadvendte økonomi er fastholdt i sine grundtræk, men blot løftet op på et højere produktionsmæssigt niveau, der passer bedre ind i de transnationales nuværende globale strategi. Hertil kommer, at der ofte lægges for lidt vægt på andre sider af udviklingsbegrebet end på spørgsmålet om koblingseffekter. Hvad der mangler i de pågældende studier er en diskussion af den reelle indsigt med teknologien, formel og uformel uddannelse af arbejdskraften, samt en række spørgsmål om løndannelse og arbejdsvilkår.

Ved vurderingen af fremtiden ser det ud til, at direkte investeringer igen får en større betydning for de transnationale selskaber i u-landene. En af årsagerne hertil er den mindre mængde af risikovillig bankkapital, der står til rådighed for u-landene, efter at gældskrisen for alvor er slået igennem i begyndelsen af 1980'erne. Dette gør det nødvendigt for de transnationale selv at komme med en større del af den nødvendige kapital ved joint ventures. På tilsvarende måde indebærer u-landenes gældskrise, at en række af de nuværende salg af fædige anlæg fremover må formodes at ske ved direkte investeringer, hvor de transnationale kun kan gennemføre et salg ved at indgå som medejer af anlægget og dermed selv komme med en del af den nødvendige udenlandske valuta.

## 2. Nye betingelser for danske private investeringer i u-landene

Dansk industri må indstille sig på, at eksport, salg af nøglefærdige anlæg og egentlige direkte investeringer i Den tredje Verden rejser en række nye spørgsmål i 1980'erne sammenlignet med forholdene i 1970'erne. I det følgende vil nogle af disse spørgsmål blive diskuteret på basis af en undersøgelse gennemført i perioden 1981-84 på Center for Udviklingsforskning i København. Hovedtemaet for undersøgelsen er en kortlægning af, hvorledes de igangværende ændringer i den internationale arbejdsdeling påvirker dansk industristruktur og beskæftigelse med særlig vægt på dansk beklædnings-, bygge- og metalindustri. Ligeledes omfatter forskningsprojektet en vurdering af, hvorledes dansk industris internationalisering påvirker overførsel af teknologi, uddannelses- og arbejdsforhold

i Brasilien, Algeriet, Saudi Arabien og Filipinerne.

En af hovedkonklusionerne i undersøgelsen er, at der i de nærmeste år må forventes at ske en fortsat differentiering blandt u-landene. Der vil ske en kraftig industriel vækst i en mindre gruppe u-lande, mens hovedparten af u-landene i resten af 1980'erne må formodes at stå over for økonomisk stagnation. Dansk industri må derfor ved investeringer i Den tredje Verden tilpasse sig en ny situation sammenlignet med forholdene i 1960'erne og 1970'erne. Her kan findes flere eksempler på, at det er nødvendigt for dansk industri at tilpasse sig nye typer krav, der er fælles for de forskellige grupper u-lande. Det drejer sig særligt om:

- 1) Krav om øget lokal produktion i værtslandet, dvs. medproduktion af maskiner m.v. (hardware)
- 2) Krav om øget overførsel af teknologi, dvs. indsigt med den anvendte teknik, markedsføring, virksomhedsledelse m.v. (software)
- 3) Krav om større finansiel deltagelse til rehabilitering af allerede eksisterende anlæg og i nye projekter p.g.a. den hastigt stigende udlandsgæld i mange u-lande.

Hertil kommer en række andre krav, der især knytter sig til ændringer af arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen peger på, at der fremover må forventes en større deltagelse med aktiekapital, og da navnlig i situationer, hvor danske virksomheder tidligere foretog et simpelt salg af maskiner eller anlæg: Videre ses det som noget fælles for alle grupper u-lande, at betydningen af salg af software vil stige, omend årsagerne hertil varierer fra landegruppe til landegruppe.

På denne baggrund er det én af forskningsprojektets delkonklusioner, at der vil være øget behov for en institution af IFUs type, men at IFU vil blive stillet over for en række nye opgaver. Det gælder både, hvad angår deltagelsen i eksisterende såvel som i nye anlæg, der er atypiske i forhold til IFUs hidtidige virksomhed samt som formidler af og partner i salg af software-ydelser. Det er samtidig blevet undersøgt, i hvor høj grad udviklingshensyn vægtes, når erhvervsinteresser er baggrunden for en række danske pri-

vate investeringer, der har IFU som deltager med aktie- og lånekapital.

IFU er en selvejende institution, oprettet i henhold til loven om Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde. For de investeringer, hvor IFU medvirker, er det derfor særligt relevant at vurdere spændingsfeltet mellem privatøkonomiske og samfundsøkonomiske virkninger af de pågældende investeringer. IFU omfattes ganske vist ikke direkte af lovens formålparagraf, men skal alligevel tage udviklingshensyn i sin virksomhed.

Konklusionen på den nævnte delundersøgelse var, at ganske vist er IFU i de seneste år begyndt at inddrage udviklingseffekter i sit arbejde, men det er stadigvæk en begrænset indsats i sammenligning med det arbejde, der gøres i så henseende i andre IFU-lignende organisationer i Vesteuropa. Det er på denne baggrund hensigten med de følgende overvejelser at fremkomme med en række forslag til, på hvilken måde IFUs virksomhed kan gøres mere hensigtsmæssig set i et udviklingsperspektiv samtidig med, at det antages, at IFU-projekter fortsat som hovedregel skal være rentable i driftsøkonomisk forstand.

Det bør understreges, at når spørgsmålet om udviklingseffekter ved danske direkte investeringer diskuteres i det følgende, er det ikke udelukkende ud fra et ønske om at styrke solidariteten med u-landenes befolkninger eller alene ud fra et forsøg på at fastholde IFUs virksomhed inden for formålparagrafen for Loven om Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde. Derimod må det konstateres, at der i u-landene er en stadig større opmærksomhed omkring alle områder af de direkte investeringer, som vedrører relationer mellem mennesker, hvad enten det drejer sig om indsigt med teknologi, uddannelse og træning, eller arbejdsvilkår og organisationsforhold. Dette er en ny tendens i forhold til tidligere, hvor en stor del af opmærksomheden var rettet mod selve teknik-valget, forstået som valg af maskintype. Dansk industri har derfor også en klar interesse i aktivt at fremme realiseringen af den række udviklingshensyn, der nu er blandt de mest påtrængende set fra værtslandenes side, da dette område er blevet en af de væsentlige konkurrence-parametre for de

transnationale med interesser i Den tredje Verden.

### **3. Hvordan måles udviklingseffeter?**

Det er i dag almindeligt accepteret, at man ikke blot kan vurdere private investeringer ved hjælp af en privatøkonomisk kalkyle.

En virksomheds beslutning om at etablere sig, udvide m.v. i et bestemt land får samtidig nogle samfundsøkonomiske konsekvenser for værtslandet. Der kan være tale om konsekvenser for betalingsbalance, beskæftigelse, fysisk miljø, andre eksisterende virksomheders konkurrencesituation o.s.v. Hele denne diskussion er naturligvis ikke begrænset til de industrialiserede landes investeringer i Den tredje Verden, men genkendes også fra vort eget samfund. Nyere eksempler på en livlig diskussion af sådanne spørgsmål kendes fra miljøområdet og fra indførelse af ny arbejdsbesparende teknologi.

I den teoretiske økonomiske litteratur taler man ved diskussionen af udviklingseffekter ofte om en samfundsøkonomisk projektvurdering, hvor man ved brug af såkaldte cost-benefit analyser forsøger at vurdere, om et projekt er samfundsmæssigt ønskværdigt eller ikke. I princippet har der igennem mange år været enighed i den teoretiske litteratur om, hvorledes sådanne beregninger skal udføres, men der er i praksis kun nået begrænsede fremskridt. Blandt de uløste problemer er spørgsmålet om, hvorledes man skal prissætte maskiner og arbejdskraft ved investeringen, hvis de eksisterende priser i værtslandet ikke er i overensstemmelse med priserne på verdensmarkedet. Der er her forsøgt anvendt særlige »skyggepriser«, der er teoretisk veldefinerede, men hidtil har været svære at give et alment accepteret indhold.

Derfor er man i bistands- og erhvervsfremmeorganisationer i det praktiske arbejde med disse spørgsmål gået en anden vej ved direkte at beskrive de udviklingshensyn, der ønskes opfyldt ved en påtænkt aktivitet.

### **4. Hvilke udviklingshensyn er væsentlige for IFUs virksomhed?**

Ifølge udtalelser fra IFU forsøger man her at vurdere investeringsprojekterne i forhold til de af NORAD opstillede kriterier for udviklingseffekter. NORADs kriterier for udviklingseffekter forsøges inddraget i forbindelse



med vurderingen af ansøgninger om lån og investeringsgarantier til norsk erhvervsliv, dog således at ikke alle kriterier nødvendigvis skal være opfyldt i hvert projekt, men således at udviklingseffektmålsætningen kan siges at være opfyldt, såfremt det aktuelle projekt kan fremvises at være i særlig grad udviklingskabende i forhold til enkelte af de listede kriterier.

De af NORAD opstillede udviklingseffekter er følgende:

- projektet skal bidrage til at frembringe nyttig produktion af varer og/eller tjenester i værtslandet
- projektet skal skabe lønsomme arbejdspladser, som forbedrer de sociale og økonomiske kår i værtslandet
- projektet skal lokaliseres i nærings svage områder
- projektet skal indebære en planmæssig oplæring af arbejdskraften
- projektet skal danne grundlag for anden økonomisk virksomhed
- det skal udnytte og forædle lokale råvarer
- det skal anvende en tilpasset teknologi og bidrage til at udvikle værtslandets teknologiske niveau
- det skal bidrage til at bedre de eksterne relationer ved at skabe importbesparelser eller eksportforøgelser

Som udgangspunkt for en efterfølgende tentativ opstilling af en række spørgsmål, som ifølge vor opfattelse bør søges besvaret i forhold til nogle særligt betydningsfulde udviklingshensyn, vil de skitserede kriterier på udviklingseffekter kort blive gennemgået. Denne gennemgang vil bl.a. basere sig på anden gennemført forskning inden for del-emner (herunder også norske undersøgelser af de norske udlandsinvesteringer) samt Centerets erfaringer fra studiet af IFUs investeringer.

At et projekt skal bidrage til at *skabe nyttig produktion* i værtslandet er et kriterium, som forekommer overordentligt svært at håndtere, specielt når det ikke ledsages af forestillinger om, hvilke befolkningsgrupper, produktionen skal være nyttig for. Investeringer i et hotelprojekt/feriecenter til udenlandske turister eller i skibe, der kan anvendes i krigsøjemed, er formentlig eksempler, hvor »nyttens« umiddelbart kan diskuteres, omend en sådan betragtning altid vil bære

præg af normative overvejelser. Samtidig udelukker en sådan isoleret »nytte« betragtning naturligvis de fordelingsmæssige virkninger, som kunne introduceres i forbindelse med en statslig politik som følge af en eventuel forøget valutaintjening. Skal dette kriterium derfor anvendes i en operativ sammenhæng, må det knyttes til en prioritering af modtagerne af den nyttige produktion (f.eks. at produktionen skal bidrage til de basale fornødenheder hos de lavere indkomstgrupper), og det må ses i en bredere sammenhæng.

En i litteraturen typisk opdeling af produktionen vil være, om projektet bidrager til at imødekomme en efterspørgsel fra de lavere sociale lag (»masseforbrugsvarer«) eller de højere lag (»luksusforbrugsvarer«), eller om det drejer sig om halvfabrikata, som indgår som inputs i værtslandets industri - eller eksporteres. Hvor svært afgrænselige disse grupperinger end er, vil produktionen af »masseforbrugsvarer« eller halvfabrikata, der indgår som inputs i værtslandets industri, i følge gængse overvejelser blive betragtet som mere udviklingskabende end de øvrige. - Adskillige undersøgelser synes i øvrigt at tyde på, at udenlandske investeringer oftes ledsages af en produktion for det mere købedygtige marked.

At skabe *lønsomme arbejdspladser* er et kriterium, som formentlig allerede indgår i IFUs projektvurdering i den forstand, at man her vurderer projektets rentabilitet i driftsøkonomisk forstand samtidig med, at de direkte beskæftigelseseffekter vurderes. Hertil kan føjes, at beregninger af værditilvæksten formentlig vil kunne udsige noget om den bredere samfundsmæssige effekt, hvor forskningsresultater tyder på, at især den importtunge, eksportrettede virksomhed har en mindre værditilvækst end den hjemmemarkedsorienterede produktion og den, der baserer sin virksomhed på forædling af lokale råvarer. Den lave værditilvækst illustreres især af virksomheder, der er eksportrettede og placeret i de såkaldte frie produktionszoner eller andre områder, hvor den statslige politik tilbyder favorable investeringsvilkår, herunder fri import af råvarer og halvfabrikata.

En *bedring af de sociale og økonomiske kår* tages ofte som et mere eller mindre automatisk resultat af den i driftsøkonomisk forstand rentable investering. Dette afhænger

imidlertid bl.a. af, hvordan værditilvæksten fordeler sig, hvor norske undersøgelser viser, at lønandelen af værditilvæksten i udlandsinvesteringer ligger langt under gennemsnittet for hjemlige virksomheder.

Andre betydningsfulde kriterier for, om de sociale og økonomiske kår bedres, kan være spørgsmålet om løn- og arbejdsvilkår, spørgsmål vedrørende »fringe benefits« (fri arbejdsuniform, transport til og fra arbejde, medical facilities, ulykkesforsikringsdækning, fritidsfaciliteter m.v.) samt andre forhold, som bl.a. er indeholdt i de øvrige listede udviklingseffekter.

Lokalisering af projekterne i *næringsssvage områder* er et forhold, som er forholdsvis enkelt at vurdere, men hvor der til gengæld ofte ikke er tale om en reel valgsituation. Der vil her være en generel tendens til at lokalisere produktionen i nærheden af råvarer eller infrastruktur m.v., d.v.s. i de agglomerationsområder, hvis fremvækst i forvejen ofte støttes gennem den statslige politik med henblik på at tiltrække investeringer.

*Den planmæssige oplæring og uddannelse af arbejdskraften* er et overordentligt vigtigt område og samtidig et område, hvor forskningens vurdering af de mulige positive udviklingseffekter af udlandsinvesteringer er forholdsvis entydig. En »on-the-job-training«, som udelukkende tager sigte på at indføre arbejdskraften i produktionens indretning og arbejdsgang, er nok vigtig, men giver som oftest ikke anledning til den afgørende forbedring af arbejdskraftens kvalifikationsniveau og teknologiske indsigt. Hertil kræves en mere systematisk og planlagt indsats, som ofte forsømmes fordi dette medfører en omkostningsforøgelse. En mere systematisk uddannelsesindsats gøres derimod ofte med henblik på at skabe et kvalificeret lag af ledere, som hurtigt kan overtage virksomhedens drift til erstatning for den dyrere, importerede vestlige arbejdskraft. - Skal en planmæssig oplæring og uddannelse af arbejdskraft i de danskstøttede IFU-virksomheder sikres, som indebærer en reel forøgelse af kvalifikationsniveauet og en tilegnelse af færdigheder, som kan bringes i anvendelse under andre omstændigheder end den projektspecifikke, bør det diskuteres om man kan søge omkostningerne hertil dækket ind under et samarbejde med DANIDA.

At projekter skal skabe *grundlag for anden økonomisk virksomhed* indebærer dels spørgsmålet om koblingseffekter, dels spørgsmålet om i forlængelse heraf at vurdere de indirekte beskæftigelseseffekter.

Der er her tale om givetvis vanskeligt målbare, men meget vigtige udviklingseffekter. På trods af vanskelighederne med at gennemføre denne meget brede samfundsmæssige vurdering, bør et projekts spredningseffekter og betydning for beskæftigelse og indkomstforøgelse alligevel søges vurderet, eftersom spørgsmålet om etableringen af interne, sammenhængende økonomiske strukturer er et i en udviklingssammenhæng altafgørende problem. Det må her dreje sig om overvejende kvalitative vurderinger, som inddrager vurderingen af de fremadrettede koblinger (projektets levering af inputs til andre forarbejdende virksomheder) samt de bagudrettede koblinger (projektets virkninger for underleverandørvirksomhed, udnyttelse af lokale råvareforarbejdende virksomheder samt betydning for »supporting services«, såsom handels- og bankvirksomhed, transport m.v.). Samtidig bør beskæftigelsevirkningerne af evt. etablerede koblinger vurderes i sig selv, i forhold til forøgede forbrugsmuligheder, forbedring af skattegrundlaget m.m.

I nær sammenhæng med ovenstående er spørgsmålet om projektets bidrag til *forædling af landets egne råvarer*.

Spørgsmålet om *teknologisk tilpasning* specielt i forhold til beskæftigelsen er formentlig det område, hvor den kraftigste forskningsindsats har været gjort. Umiddelbart skulle man forvente, at med den faktorudrustning, som u-landene har, ville der være et relativt stort råderum for tilpasning af teknologien til lokale forhold. På baggrund af den eksisterende forskning synes det imidlertid at forholde sig således, at en egentlig teknologisk tilpasning sjældent finder sted, og som oftest alene inden for de i forvejen arbejdsintensive brancher, såsom tekstil, læder og fodtøj, møbler m.v. Sker der en indretning af produktionsprocessen i forhold til *arbejdskraft*-udbuddet, er det som oftest i mindre deloperationer (typisk manuel fremfor automatisk pakning, manuel transport af emnerne fra et bånd til et andet, sortering af råvarer eller lignende), mens produktionsprocesserne som helhed betragtet etableres stort set svarende til en etablering i et vestligt, industria-

liseret land. - Med andre ord forekommer valg af teknik ofte ikke at være udtryk for et reelt valg, og i hvert fald et valg, som er meget lidt sensitivt i forhold til faktoromkostninger.

Anvendelsen af brugt maskinen og udstyr anbefales ofte u-landene, og tages som udtryk for en bedre tilpasning og en bedre udnyttelse af lokale ressourcer. En række undersøgelser synes også her at tegne et betydeligt mere nuanceret billede, idet salg af brugt udstyr (hvis værdi evt. konverteres til kapitalindskud) oftere medfører forøgede omkostninger på det lidt længere sigt end det modsatte, og i øvrigt er behæftet med så mange muligheder for at investeringen kan slå fejl (transport og opstilling af brugt udstyr forringer ofte produktresultatet, besvær med reservedelsfremskaffelser fordyrer, slitage intensiveres under nye klimatiske omstændigheder osv.), at en grundig teknologivurdering er helt nødvendig, og bør kunne medføre at levering af brugt udstyr afvises på trods af en ellers påviselig umiddelbar rentabilitet.

*Forbedring af det teknologiske niveau* hænger dels sammen med oplæring og uddannelse af arbejdskraften, som kan gøre den teknologiske indsigt anvendelig i en anden produktionssammenhæng, dels hænger det sammen med bidraget til udbygning af den lokale forsknings- og udviklingskapacitet. I sidstnævnte sammenhæng synes erfaringen at være den, at der kun i ubetydeligt omfang sker en egentlig lokal forskningsindsats i tilknytning til investeringsprojektet, hvor man i stedet søger at bibeholde forsknings- og udviklingsindsatsen i en hjemlig sammenhæng. Derimod etableres der ofte i en række virksomheder »workshops«, hvor ganske mange reparations- og udbedringsarbejder udføres, og hvor der kan ske en mere systematisk indlæring af mere grundlæggende, håndværksprægede færdigheder.

En *forbedring af værtslandets udenrigsøkonomi* er en vigtig faktor til vurderingen af udviklingseffekten. Flere forskningsresultater viser, at den isolerede beregning af et projekts indvirken på betalingsbalancen ofte er negativ. I de omtalte norske undersøgelser viste det sig ligeledes, at denne indvirken var negativ, endog før der var taget hensyn til betydningen af udførsel af overskud og renter. I en dansk sammenhæng, hvor hovedparten af IFUs investeringer er hjemmemarked-

sorienterede og importerstøttende, må en sådan analyse nødvendigvis suppleres ved at inddrage den eventuelle valutabesparende effekt af en importerstatning gennem investering.

Spørgsmålet om, at danske investeringer skal betale lønninger og ansætte arbejdskraften under vilkår svarende til gældende praksis i andre tilsvarende virksomheder er et vigtigt spørgsmål, som ud over en forhåndsvurdering kræver en løbende opfølgning og checkning. Samtidig bør en overvågning af dette forhold suppleres med en løbende vurdering af *faglige rettigheder*, hvor arbejdskraftens organisationsfrihed, kollektive forhandlingsret m.v. bør søges opmuntret med udgangspunkt i - som mindstemål - gældende regler på området i det pågældende land. Det bør tillige overvejes, om der ikke i investeringsaftalerne på tilsvarende måde som for løn- og arbejdsvilkårs vedkommende bør indføres bestemmelser, der tilsikrer, at spørgsmålet om arbejdskraftens faglige rettigheder tilgodeses.

## 5. IFUs praksis med hensyn til inddragelse af udviklingshensyn

Der er særlig grund til at hæfte sig ved NO-RADs liste af kriterier, idet IFU skeler til den pågældende liste ved sin forhåndsvurdering af, om et påtænkt projekt kan tænkes at have udviklingseffekter eller ej. Hertil kommer, at IFU også undersøger, om fire af de basale ILO-konventioner er overholdt i det pågældende værtsland for investeringen. Endvidere har IFU i august 1982 indføjet en passus i sine joint venture-aftaler om, at virksomheden ikke må tilbyde sine ansatte lønninger eller ikke-lønæssige ydelser, der ligger under det niveau, som andre virksomheder i samme branche og lokalområde i værtslandet tilbyder. Sammenfattende må det således konstateres, at IFU i de sidste par år er bgyndt at inddrage udviklingshensyn i vurderingerne af forundersøgelserne i større grad, end det tidligere har været tilfældet.

Tidligere lagde IFU overvejende vægt på netto-beskæftigelseseffekten ved den påtænkte investering, der blev opgjort ved virksomhedens angivelse af det forventede antal ansatte. Ligeledes har IFU lagt vægt på at undersøge kvaliteten og prisen på det maskineri, der skulle sælges til modtagerlandet som

led i etableringen. Det kan siges, at der tidligere i IFUs virksomhed er anlagt udviklingshensyn i snæver fostand, mens IFU i de seneste år i lighed med de øvrige IFU-lignende institutioner i Vesteuropa er begyndt at anlægge udviklingshensyn i bred forstand.

Det er imidlertid kendetegnende, at IFUs indsats i så henseende overvejende er koncentreret om forundersøgelserfasen, mens der gøres mindre for at følge disse overvejelser op under selve projekternes funktionsperiode. IFU har således valgt at holde en lav profil i bestyrelsesarbejdet i de pågældende selskaber. Dette indebærer, at IFUs repræsentanter som hovedregel ikke selv rejser spørgsmål i bestyrelserne, men begrænser sig til at indgå i diskussionen af, hvad der rejses fra anden side. Tillige er det en begrænset type informationer, der indhentes ved de periodevise rapporteringer fra de IFU-medfinansierede virksomheder og da overvejende driftsøkonomiske data. Endelig består IFUs tilstedeværelse i værtslandene hyppigst af korte besøg på virksomhederne, hvilket ikke muliggør en nærmere kontakt til lokale myndigheder, lærlingskoler, fagforeninger e.l. og derved heller ikke fremmer skabelsen af en selvstændig IFU-know-how vedrørende lokale erhvervsmæssige og udviklingsmæssige forhold.

IFUs egne procedurer er derved med til at begrænse fondens muligheder for effektivt at varetage en række udviklingshensyn under projekternes funktionsperiode.

## **6. Forslag om yderligere inddragelse af udviklingshensyn i IFUs virksomhed**

Det er sammenfattende Centerets vurdering, at det er vigtigt for IFU at styrke sine bestræbelser på at inddrage udviklingshensyn i sin virksomhed. Rent praktisk kan dette gøres ved, at IFU i en forsøgsperiode systematisk følger et par projektselskaber i nogle vigtige investeringsområder som f.eks. Brasilien, Nigeria og Filippinerne med henblik på inddragelse af udviklingseffekter. På denne baggrund vil det formentlig være muligt efter 2-3 års forsøgsvirksomhed at udarbejde nogle mere systematiske retningslinier for, hvilke udviklingshensyn nye projekter skal underkastes, formaliseret i IFU-guidelines. I det efterfølgende Appendix skal Centeret tentativt angive en række af de delspørgsmål, som

kan indgå i en systematik for nogle fremtidige IFU-guidelines.

Forslag til ændringer i IFUs virksomhed:

a) *Oparbejdelse af erfaringer med inddragelse af udviklingshensyn ved at følge nogle udvalgte projektselskaber i Brasilien, Nigeria og på Filippinerne*

På baggrund af ovenstående gennemgang kan følgende udviklingseffekter fremdrages, som især forekommer vigtige, og hvor en mere systematisk arbejdsgang bør søges indført, både i forhold til den oprindelige projektvurdering, selve projektførelsesfasen samt eventuelt i forhold til en *ex post* evalueringsfase:

Projekterne bør vurderes i forhold til:

- skabelsen af koblingseffekter
- direkte og indirekte beskæftigelseeffekter
- forbedring af betalings- og valutabalancen
- bedring af sociale og økonomiske kår, herunder løn- og arbejdsvilkår, forbrugsudvidelser og styrkelsen af faglige rettigheder
- planmæssig oplæring og uddannelse af arbejdskraften.

b) *En øget vægt på træning og uddannelse*

Det er konklusionen i Centerets undersøgelse, at træning og uddannelse vil få stadig større betydning i både de nyligt industrialiserede lande og i lavindkomstlandene i Den tredje Verden.

Det forekommer her væsentligt, at IFU i forundersøgelserfasen insisterer på - jfr. de i Appendix opstillede forslag til spørgsmål - at virksomhederne kan sandsynliggøre, hvorledes uddannelse af arbejdskraften vil finde sted, således at en tilfredsstillende redegørelse for dette forhold er en forudsætning for, at et projekt kan behandles i IFUs bestyrelse.

Dernæst virker det hensigtsmæssigt, at åbne muligheden for et samarbejde med DANIDA, hvor bistandsmidler i særlige tilfælde bør kunne anvendes såvel til faglige uddannelser som til lokale tillidsmandsuddannelser.

Endelig forekommer det væsentligt at styrke IFUs direkte kontakt med lærlingskoler m.v. i værtslandet for i så høj grad som muligt at gøre brug af lokalt eksisterende uddannelsesinstitutioner og iøvrigt udnytte de-

res lokalkendskab under projekternes gennemførelse.

c) *Inddragelse af faglige rettigheder i IFUs joint venture-aftaler*

Den af Centeret foretagne undersøgelse viser, at der i nogle IFU-medfinansierede virksomheder har vist sig problemer med overholdelse af eksisterende aftalers vedrørende faglige rettigheder i værtslandet.

Det skal derfor foreslås, at der i joint venture-aftalen mellem IFU og de danske virksomheder indføres bestemmelser, der tilsikrer, at spørgsmålet om arbejdskraftens faglige rettigheder tilgodeses.

Samtidig bør en sådan ny klausul i joint venture-aftalen suppleres med en løbende vurdering af faglige rettigheder på projektselskabet og i lokalområdet for investeringerne med henblik på, at arbejdskraftens organisationsfrihed, kollektive forhandlingsret m.v. søges opmuntret med udgangspunkt i - som mindstemål - gældende regler på området i værtslandet.

d) *En øget IFU-indsats i værtslandene*

IFU har i dag valgt at holde en lav profil i sin deltagelse i projektselskabernes bestyrelser samt ved sin type af besøgsvirksomhed på de medfinansierede virksomheder.

Imidlertid viser den af Centeret foretagne undersøgelse, at de danske datterselskaber i udpræget grad har ladet sig lede af kortsigtede forretningshensyn, og dette på trods af at virksomhedernes tilstedeværelse i værtslandene på længere sigt kan blive truet heraf. Den konstaterede praksis på de pågældende datterselskaber modvirker klart en række udviklingshensyn ved de pågældende investeringer, især hvad angår overførsel af teknologi, uddannelse af arbejdskraften samt de løn- og arbejdsmæssige forhold.

Det er derfor Centerets vurdering, at der ud fra flere forskellige synsvinkler er et behov for en mere aktiv IFU-rolle i projektselskabernes bestyrelser. Ligeledes er der behov for en større IFU-tilstedeværelse i værtslandene for herved at skabe en IFU-viden på områder, hvor en aktiv IFU indsats er ønskelig, hvilket bl.a. er tilfældet hvad angår

spørgsmålet om udviklingseffekter.

e) *En øget rapportering fra projekt-selskaberne*

Centerets undersøgelse bekræfter det indtryk, at selskabernes rapportering helt overvejende vedrører forhold omkring virksomhedernes driftsøkonomiske forhold, hvilket det naturligvis er vigtigt for IFU som medejer og långiver at holde sig nøje informeret om.

Imidlertid forekommer det rimeligt, at datterselskaberne pålægges en pligt til periodevis rapportering om de forhold, der er omfattet af joint venture-aftalen og af låneaftalen. Det betyder f.eks., at projekt-selskaberne årligt bør indberette om løn- og ikke-lønmæssige ydelser sammenholdt med tilsvarende forhold i samme branche og lokalområde, ligesom en eventuel øget vægt på forbedrede trænings- og uddannelsesforhold samt faglige forhold bør medføre, at der skal indberettes om forløbet af sådanne aktiviteter.

*Afsluttende bemærkninger*

Det virker selvindlysende, at inddragelsen af udviklingshensyn ved direkte investeringer ikke er noget, der i en organisation af IFUs type kan foretages fra den ene dag til den anden. Det er heller ikke et område, hvor der kan anføres skrāsikre forslag til procedurer og specielt ikke, når der er tale om en relativ lille organisation med få ansatte i forhold til arbejdsopgaverne.

Imidlertid virker det frugtbart at se IFUs arbejde på at inddrage udviklingshensyn i sin virksomhed som påbegyndelsen af en længerevarende proces. Centeret har i hvert fald konstateret, at det både i Nordamerika og Vesteuropa har været muligt for IFU-lignende institutioner i tilsvarende situationer at fremme udviklingshensyn og samtidig udbygge samarbejde med hjemlandets industri.

Formålet med de ovenstående forslag har været at pege på en række områder, hvor en del af de igangværende overvejelser kan styrkes - vel vidende, at det tager tid at rodfæste en sådan praksis, ligesom nye vilkår i u-landene på lidt længere sigt kan gøre andre udviklingshensyn end de her nævnte til de vigtigste at tage op for IFU.

**Tentative forslag til spørgsmål i guideline-form**

**Questions related to the production process and technology**

- Give a brief description of the production process to be established
- To what extent are the supply of raw materials locally obtainable? What means of production are required and to what extent are they obtainable locally? What portion of the machinery and equipment for the implementation of the project can be purchased locally?
- To what extent will attempts be made to adapt the production technology to techniques appropriate to developing countries in such a way as to optimize the development effect?
- How will the variation of employment affect the output flows? Is labour requirement narrowly defined or do alternatives exist? Is it possible to reduce requirements for equipment and machinery to the benefit of labour absorption?
- Give an overall assessment of the technology suitability, and devote particular attention to the assessment of second-hand equipment and machinery
- To what extent are harmful products produced which for health reasons are not allowed to be produced in the home country?
- What consequences will the establishment of the project have for environmental hygiene?

**Questions related to linkage effects, direct and indirect employment effects, and balance of payments effects**

- Review the sources of raw materials supply and relations with support industries; review the benefits on linkage industries.
- Review the dependency of the project on subcontracting and other ancillary industries
- Is the proposed project supposed to take over existing industries or does realization

of the project mean additional industrial activity?

- What would the consequences be for local industries if products meant to replace imported products were to be manufactured?
- Describe the current and potential users of the product to be produced, and their development prospects. Provide brief information on distribution channels and marketing of the product to the end user
- What effects will the project have on the local and regional employment situation?
- To what extent will the labour supply for the construction and operation of the project have the effect of stimulating employment among people typically unemployed and generating income in a depressed area?
- What effect will the implementation of the project have on the balance of payments of the country in which the project is to be established?
- Estimate the foreign exchange impact of the proposed project from the point of view of the developing country. Also the foreign exchange effects should be viewed in the context of general country situation regarding availability of foreign exchange
- What effect will the implementation of the project have on the government finances (revenue received from corporate profit taxes and levies, excises etc.)

**Questions related to remuneration effects, effects on working conditions and union rights**

- What wages will employees of different categories be paid? How do these wages compare with pre-employment incomes and with the income of others in the community?
- What are the terms of employment offered, in particular relating to working hours, holidays and days of leave?
- What system of pay rates will be used? (Fixed wages, piece work rates, etc.)
- Will the project pay incentive allowances? If so, what scales will be applied?
- What is the legal minimum wage in the developing country where the project is to be established? (Specification for each category of employee: skilled/trained/unskilled)

Are extra payments to employees envisaged, such as holiday allowances, 13th month etc?

Has provision been made for income in kind for local employees such as free meals, work clothing etc?

What are the social security benefits, prescribed by law as well as those voluntarily provided by the project itself?

Are the present social security contributions paid by the employer or the employee?

What is the wage/income tax liability of local employees? Is this tax borne by the employee or the employer?

What direct effects such as schooling facilities and housing will be provided to employees?

What are the likely effects on consumption of increased incomes following the establishment of the project? How will the employees spend their income - on what types of goods and from where?

How much of an effective rise in income is estimated to be enjoyed by those who would have had to support the potential employees had they not been employed in this project?

Give an overall assessment of working conditions in the project

Is the developing country in question a member of the ILO? Which norms and conditions of work have been signed and ratified by the country in question? How is different ILO Labour Conventions actually applied in the country?

How is trade unionism organized in the

country where the project is to be established?

- Which discussions with unions will take place regarding terms of employment, working conditions etc?
- How attractive will working conditions be, and how much scope does the setup provide for genuine cooperation, as opposed to a hierarchy of master-servant relationships?

#### **Questions related to skill-formation effects**

- What provisions for the formalized training of local personnel will be provided? **Provide** a detailed training programme, differentiating between:
  - a) training in Denmark or any other industrialized country
  - b) training in the developing country in question
  - c) **training** in the company's own vocational school
- Do the government and/or trade unions of the developing country participate in setting up formalized training programmes?
- Which on-the-job-training programmes are proposed and how do these contribute to the development of skills? Will this learning be usable elsewhere?
- **How** are the different training programmes assessed regarding the development of designing skills? Will the training lead to the growth of managerial and organizational skills?
- Will apprenticeship programmes be established?

## Lov om internationalt udviklings samarbejde

Lov nr. 297 af 10. juni 1971 som ændret ved Lov nr. 546 af 19. december 1972, Lov nr. 246 af 7. maj 1973, Lov nr. 168 af 29. marts 1974, Lov nr. 145 af 31. marts 1976, Lov nr. 566 af 16. november 1977, Lov nr. 629 af 13. december 1978 og Lov nr. 122 af 31. marts 1982

### Målsætning

§ 1. Målet for Danmarks statslige **bistand** til udviklingslandene skal være gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

### Generelle bestemmelser

§ 2. Udenrigsministeren fremlægger én gang om året for folketinget plan til udgiftsramme for bistandssamarbejdet for den femårs periode, som begynder den følgende 1. januar. Sådanne planer skal omfatte såvel bevillingerne til det direkte samarbejde med udviklingslandene som bevillingerne til det indirekte samarbejde gennem internationale og private organisationer.

§ 3. Det påhviler udenrigsministeren at samordne Danmarks deltagelse i internationale forhandlinger, der vedrører bistand til udviklingslandene, og at samordne den statslige danske bistandsindsats, såvel den, der finder sted i et direkte samarbejde med udviklingslandene, som den, der ydes gennem internationale organisationer.

### Faglig bistand

§ 4. Udenrigsministeren kan iværksætte fagligt samarbejde med udviklingslandene og herunder iværksætte eller støtte samarbejdsprojekter eller andre foranstaltninger med udviklings sigte, rekruttere, uddanne og udsende bistandspersonel, herunder frivillige, og yde uddannelsesstipendier.

**Stk. 2.** Et sådant samarbejde kan iværksættes enten direkte med regeringerne i udviklingslandene eller med disses godkendelse gennem internationale eller private organisationer.

### Finansiel bistand

§ 5. Udenrigsministeren kan yde finansiel bistand, herunder i følgende former:

- 1) lån til udviklingslande eller internationale organisationer til gennemførelse af udviklingsfremmende foranstaltninger i udviklingslandene,
- 2) støtte til finansinstitutter, der har til formål at fremme den økonomiske udvikling i udviklingslandene ved erhvervelse af andele, ved ydelse af garantier eller fondsbidrag eller på anden lignende måde,
- 3) tilskud til forundersøgelser vedrørende investeringer med henblik på eventuel senere lånefinansiering (jfr. § 5, 1),
- 4) vareleverancer til udviklingslande, der anmoder om sådanne til støtte for deres økonomiske og sociale udvikling, og
- 5) tilskud til uddannelses-, sundheds-, forsknings-, sociale og kulturelle institutioner i udviklingslandene.

§ 6. På samhandelsområdet kan udenrigsministeren yde finansiel bistand til foranstaltninger, som har til formål at fremme erhvervs-spredningen i udviklingslandene og øge eksportindtægterne for disse eller afbøde virkningerne af svigtende eksportindtægter.

### Private kapitaloverførsler

§ 7. Efter indstilling fra udenrigsministeren kan industriministeren inden for en samlet beløbsramme på 30.000 mill. kr. udstede garantier mod tab på private kreditter ydet af erhvervsvirksomheder eller institutioner, der er



hjemmehørende i Danmark, til importører og institutioner i udviklingslande som led i disses økonomiske udvikling samt stille kaution for lån i forbindelse hermed. Garanti til et pengeinstitut kan omfatte beløb, der stilles til rådighed af udenlandske deltagere i et konsortium, hvori pengeinstituttet deltager. For ydede garantier og kautioner betales en risikopræmie.

*Stk. 2.* Inden for den i stk. 1 nævnte beløbsramme kan der af udenrigsministeren efter aftale med industriministeren træffes aftale med udviklingslande om afsætning af særskilte beløbsrammer, inden for hvilke de i stk. 1 nævnte garantier kan ydes.

§ 8. Udenrigsministeren kan inden for en beløbsramme på 500 mill. kr. give garanti til virksomheder, der er hjemmehørende i Danmark, mod tab i forbindelse med direkte nyinvesteringer i udviklingslandene og hermed ligestillede lån.

*Stk. 2.* Garanti kan kun gives mod tab, der skyldes politiske forhold, såsom nationalisering og dermed ligestillede offentlige foranstaltninger, hindringer for overførsel af betalinger, krigshandlinger eller lignende i det land, i hvilket investeringen er foretaget.

*Stk. 3.* For ydede garantier betales en risikopræmie, der indgår i en garantifond, som anvendes til imødegåelse af tab.

§ 9. Med det formål at fremme den erhvervs-mæssige udvikling i udviklingslandene oprettes en fond til fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Fonden er en selvejende institution benævnt »Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene«.

*Stk. 2.* Der kan af statskassen ydes tilskud til fondens virksomhed.

*Stk. 3.* Fonden kan yde støtte til danske investeringer i udviklingslandene ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsatte foranstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål.

*Stk. 4.* Fonden ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer for 3 år ad gangen udnævnes af udenrigsministeren, der tillige udpeger formand og næstformand blandt medlemmerne. Fondens daglige forretninger forestås af en di-

rektør, der ligeledes udnævnes af udenrigsministeren. Udgifterne ved fondens administration udredes af fondens midler.

*Stk. 5.* De nærmere retningslinier for fondens virksomhed fastlægges i en vedtægt, der godkendes af udenrigsministeren.

### Oplysning

§ 10. Med henblik på at udbrede kendskabet til og skabe forståelse for udviklingslandenes problemer og for betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklings samarbejde kan udenrigsministeren iværksætte eller yde statstilskud til virksomhed med dette formål.

### Kulturelt samarbejde

§ 11. Kulturelt samarbejde med udviklingslandene, der ikke er led i bistandsarbejdet, varetages af ministeriet for kulturelle anliggender og undervisningsministeriet i forening med udenrigsministeriet inden for rammerne af indgåede kulturaftaler eller på andet tilsvarende grundlag.

*Stk. 2.* Der nedsættes et samarbejdsudvalg til at samordne bistandsarbejdet og det kulturelle samarbejde med udviklingslandene. Udvalgets medlemmer udpeges af ministeriet for kulturelle anliggender, undervisningsministeriet og udenrigsministeriet.

### Forskning

§ 12. Udenrigsministeren kan efter indstilling fra forskningsrådet for udviklingsforskning yde tilskud til forskning vedrørende udviklingslandene.

*Stk. 2.* Forskningsrådet for udviklingsforskning udnævnes af udenrigsministeren for 3 år ad gangen. Ministeren udpeger efter indstilling fra forskningsrådet for udviklingsforskning dets formand og næstformand blandt rådets medlemmer.

*Stk. 3.* Centret for udviklingsforskning er en selvstændig institution under udenrigsministeren. Centrets opgave er gennem et samarbejde med andre forskningsinstitutioner at stimulere interessen for udviklingsforskningen, indsamle dokumentationsmateriale, følge den løbende udviklingsforskning i og uden for Danmark samt medvirke ved gennemførelsen af forskningsprojekter under forskningsrådet for udviklingsforskning.

*Stk. 4.* Centret ledes af en direktør, der udnævnes af udenrigsministeren efter indstilling fra forskningsrådet for udviklingsforskning.

§ 13. Udgået.

### Organisation

§ 14. Udenrigsministeren udnævner medlemmerne til en »Styrelse for internationalt Udviklingssamarbejde«.

*Stk. 2.* Styrelsens medlemmer udnævnes for en periode af 3 år.

*Stk. 3.* Styrelsen omfatter indtil 9 medlemmer.

*Stk. 4.* Ministeren udpeger blandt medlemmerne en formand og en næstformand.

§ 15. Styrelsen skal være rådgivende for udenrigsministeren ved gennemførelsen af de opgaver, der i medfør af denne lov er pålagt ministeren.

*Stk. 2.* Styrelsen skal årligt aflægge beretning om sin virksomhed.

§ 16. Udenrigsministeren udnævner medlemmer til et »Råd for internationalt Udviklingssamarbejde«, hvis opgave det er at følge styrelsens virksomhed, modtage beretning fra styrelsen og fremkomme med råd og henstillinger.

*Stk. 2.* Rådets medlemmer udnævnes for en periode af 3 år.

*Stk. 3.* Rådet omfatter indtil 75 medlemmer.

*Stk. 4.* Som medlemmer af rådet kan udnævnes dels personer udpeget af myndigheder, institutioner og organisationer, der er særligt in-

teresserede i spørgsmål om bistand til udviklingslandene, dels personer, der har særlig sagskundskab eller erfaring med hensyn til de under rådet henhørende opgaver.

*Stk. 5.* Ministeren udpeger blandt medlemmerne rådets formand. Rådet vælger blandt sine medlemmer desuden 2 næstformænd.

§17. Udenrigsministeren fastsætter styrelsens og rådets forretningsorden.

§ 18. Udenrigsministeren bistås ved udførelsen af de opgaver, der ved denne lov er pålagt ham, af en afdeling i udenrigsministeriet.

*Stk. 2.* Den i stk. 1 nævnte afdeling i udenrigsministeriet varetager tillige sekretariatsforretningerne i forbindelse med styrelsens og rådets virksomhed.

§ 19. Udgået.

§ 20. Loven træder i kraft den 1. oktober 1971. Bestemmelsen i § 16 træder dog i kraft den 1. januar 1972.

*Stk. 2.* Lov nr. 94 af 19. marts 1962 om teknisk samarbejde med udviklingslandene samt lov nr. 219 af 27. maj 1970 om udsendelse af frivillige til udviklingslandene ophæves.

## VEDTÆGTER

for

### Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene

(gældende fra 1. april 1976)

Fonden er en selvejende institution oprettet i medfør af lov nr. 243 af 7. juni 1967 § 10, som afløst af lov nr. 297 af 10. juni 1971, som ændret ved lov nr. 546 af 19. december 1972, lov nr. 168 af 29. marts 1974 og lov nr. 145 af 31. marts 1976 om internationalt udviklingssamarbejde.

Vedtægten udfærdiges i medfør af lov nr. 297 af 10. juni 1971 § 9, stk. 5.

#### § 1

Fondens formål er at fremme den erhvervs-mæssige udvikling i udviklingslandene i samvirke med dansk erhvervsliv.

#### § 2

Fonden kan yde støtte til danske investeringer i udviklingslandene ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmuligheder og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kationer, samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål.

#### § 3

Fonden skal under hensyntagen til udviklingslandenes interesser og til de særlige vilkår, der gælder for investeringer i disse lande, virke efter forretningsmæssige principper og i nært samarbejde med det private erhvervsliv.

#### § 4

Fondens virksomhed skal have en igangsættende karakter, således at fondens medvirken ophører på et tidspunkt, hvor de virksomheder i udviklingslandene, som fonden investerer i, normalt vil have nået en vis økonomisk stabilitet.

#### § 5

Fonden bør søge aftalt dansk værneting og søgsmåls afgørelse efter dansk ret.

#### § 6

I medfør af lov nr. 145 af 31. marts 1976 om internationalt udviklingssamarbejde, § 9, stk. 2, kan der af statskassen ydes tilskud til fondens virksomhed. Endvidere indgår indtægter i form af renter, udbytter, præmier m.v., som oppebæres af fonden i forbindelse med dens virksomhed.

Fondsmidler, der midlertidigt ikke har fundet anvendelse i overensstemmelse med fondens formål, anbringes efter bestyrelsens bestemmelse under rimeligt hensyn til rentabilitet, likviditet og sikkerhed.

Udgifterne ved fondens administration, herunder vederlag til bestyrelsens medlemmer, direktøren og revisorerne, udredes af fondens midler.

#### § 7

Fonden ledes af en bestyrelse på 7 medlemmer. Disse udpeges for 3 år ad gangen af udenrigsministeren, der tillige udpeger formand og næstformand blandt medlemmerne.

Bestyrelsen vedtager en forretningsorden for sin virksomhed og en stillingsbeskrivelse for direktøren.

Bestyrelsens medlemmer oppebærer vederlag i det omfang ministeren fastsætter.

#### § 8

Fondens daglige forretninger forestås af en direktør, der udnævnes af udenrigsministeren. Direktøren deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret.

Der påhviler direktøren anmeldelsespligt over for bestyrelsen, forinden han påtager sig

anden lønnet beskæftigelse, der ikke er af midlertidig karakter, påbegynder i forretnings- eller erhvervsvirksomhed eller indtræder i bestyrelsen for virksomheder med erhvervmæssige formål. I det omfang, bestyrelsen måtte finde, at sådan beskæftigelse eller erhvervelse af sådanne rettigheder ville være uforenelig med den samvittighedsfulde udførelse af pligterne som direktør for fonden og med den for denne stilling nødvendige agtelse og tillid, kan bestyrelsen pålægge direktøren at undlade at påtage sig sådan beskæftigelse eller sådant hverv.

#### § 9

Bestyrelsen aflægger hvert år beretning og

regnskab vedrørende fondens virksomhed til udenrigsministeren. Fondens regnskabsår er kalenderåret.

Ministeren udpeger efter bestyrelsens indstilling to revisorer, som gennemgår og påtegner årsregnskabet.

#### § 10

I tilfælde af fondens ophør tilfalder dens nettoaktiver statskassen.

#### § 11

Ændringer af denne vedtægt kan efter bestyrelsens indstilling foretages af udenrigsministeren.

IFUs driftsresultater 1968–83 (mill. kr.)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	I alt
<b>Indtægter</b>																	
<i>a. fra projekter</i>																	
Forunders.-lånerenter .....	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,8	0,9	1,0	1,0	5,4
Projektlånerenter .....	-	-	-	0,5	1,1	1,4	1,9	2,1	3,0	4,4	5,4	7,5	8,5	8,6	8,1	7,3	59,8
Aktie-udbytter, salgsavance .....	-	-	-	-	-	-	0,1	0,4	1,0	0,1	0,6	1,7	3,8	8,3	21,2	33,2	70,4
<i>b. fra øvrige kilder</i>																	
Obligationsrenter .....	0,2	1,3	2,8	4,9	8,8	15,5	26,2	33,4	39,2	39,3	42,9	45,3	48,7	53,3	51,9	69,4	483,1
Oblig.-udtræk avance .....	-	0,1	0,3	0,8	1,0	1,3	3,2	2,5	1,7	3,3	4,5	7,6	7,2	10,1	8,0	11,8	63,4
Bankrenter .....	-	-	-	-	0,1	0,2	0,2	0,3	1,1	3,1	1,1	1,6	1,7	0,5	0,3	1,6	11,8
Kaffetold og -afgift .....	9,4	19,8	30,0	42,4	57,7	53,4	36,1	31,3	7,0	-	-	-	-	-	-	-	287,1
Finanslovs-tilskud .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0	3,7	4,9	-	-	-	-	13,6
CID .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,1	-	-	-	-	0,3
Diverse .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,8	0,1	-	1,1
	9,6	21,2	33,2	48,7	68,8	71,9	67,8	70,2	53,2	55,4	58,6	69,2	70,8	82,5	90,6	124,3	996,0
<b>Udgifter</b>																	
<i>Projektudgifter:</i>																	
Tab på lån .....	-	-	-	-	-	-	-	0,1	5,4	0,7	0,5	0,2	-	1,2	20,8	4,5	33,4
Tab på aktier .....	-	-	-	-	-	-	-	1,3	1,5	3,1	-	0,6	3,0	23,9	0,6	1,3	35,3
Refusion af forunders. lån .....	-	-	-	-	0,1	-	-	0,3	0,1	0,1	0,1	0,4	0,7	1,5	2,0	1,4	6,7
Diverse (f.eks. udbytteskat) .....	-	-	-	-	-	-	0,1	-	0,2	-	0,1	0,5	1,1	0,9	3,0	3,9	9,8
Alm. administrationsudgifter .....	0,4	0,6	0,7	0,9	1,2	1,7	2,6	2,6	2,9	3,4	5,3	6,3	8,3	12,4	12,3	13,3	74,9
Tilskud, UNCSTD redeg. ....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	0,1
Renter driftskredit .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	0,3	0,5	1,6
	0,4	0,6	0,7	0,9	1,3	1,7	2,7	4,3	10,1	7,3	6,1	8,0	13,1	40,7	39,0	24,9	161,8
Overført til kapitalkonto .....	9,2	20,6	32,5	47,8	67,5	70,2	65,1	65,9	43,1	48,1	52,5	61,2	57,7	41,8	51,6	99,4	834,2

Kilde: IFUs årsberetning, forskellige årgange.

## IFUs status ultimo 1968-83 (mill. kr.)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<b>Aktiver</b>																
Likvid beholdning.....	0,4	1,6	0,6	0,6	5,3	7,0	1,5	0,1	7,4	12,1	1,5	7,3	16,5	1,8	0,9	7,0
Tilgodehavende																
obl.renter m.v. ....	0,4	0,9	1,9	11,8	15,6	11,8	16,4	20,0	16,2	18,7	22,3	23,5	26,2	23,7	31,3	54,8
Obligationer**) (kursværdi).....	8,5	22,7	48,7	69,3	122,1	174,3	230,7	313,2	288,3	302,5	329,3	344,2	357,2	385,0	444,5	605,0
Forunders.-lån .....	-	0,1	0,2	1,3	1,6	1,3	2,0	1,9	1,6	1,9	3,1	5,6	9,5	10,8	10,0	10,3
Tilgodehavende																
forunders.-lånerenter .....	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Projektlån .....	-	-	1,5	11,2	15,6	17,7	24,2	25,0	45,1	53,4	70,2	80,8	94,1	93,7	74,3	75,1
Tilgodehavende																
projekt-lånerenter.....	-	-	-	0,4	0,6	1,1	1,8	2,9	2,8	2,8	5,4	7,8	10,1	13,1	9,3	6,7
Aktiebeholdning,																
projekter.....	-	3,5	8,1	15,3	17,9	24,4	29,2	36,3	47,9	56,7	63,1	90,1	103,2	138,3	169,0	165,2
Tilgodehavende dividende,																
aktiesalgspøvenu .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1	3,1	4,4	6,2	11,6	26,1
Inventar .....	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	-*)	-*)	-*)
	9,3	28,8	61,0	110,0	178,8	237,7	305,9	399,6	409,4	448,3	498,3	562,9	621,9	672,8	751,3	950,6
<b>Passiver</b>																
Fremmedkapital .....	0,1	-	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,8	0,2	0,2	0,4	0,6	0,5	3,0	6,1	2,2
Reservation vedr.																
projekttab .....	-	-	-	-	9,0	10,0	20,0	25,0	22,0	22,7	17,6	38,7	36,0	40,0	26,0	46,0
Egenkapital																
bunden:***).....	-	15,7	31,3	47,8	55,7	59,7	93,0	99,5	118,8	149,4	215,4	237,5	287,3	368,9	340,3	351,5
disponibel:**).....	9,2	13,1	29,6	62,0	113,9	167,7	192,8	274,3	268,4	276,0	264,9	236,1	298,1	260,9	378,9	550,9
	9,3	28,8	61,0	110,0	178,8	237,7	305,9	399,6	409,4	448,3	498,3	562,9	621,9	672,8	751,3	950,6

\*) Fra 1981 inventar  
over driften

\*\*\*) Heraf kursreg. obl. .... ÷ 0,5 ÷ 1,1 ÷ 0,5 1,1 1,3 ÷ 11,5 3,2 27,2 ÷ 32,7 ÷ 9,3 ÷ 2,6 3,1 1,4 6,6 23,8 115,0

\*\*\*\*) Heraf garantiforpl. .... - - - - - - - - 12,2 2,5 2,5 5,6 5,1 14,6 30,6 24,5

Kilde: IFUs åreberetning, forskellige årgange

## Ordliste over forkortelser og definitioner, der er anvendt i betænkningen

### *DAC*

Development Assistance Committee.

OECDs komité for udviklingsbistand. De industrilande, som er medlemmer af denne komité, betegnes ofte som DAC-landene. Det drejer sig om følgende lande og organisationer: Australien, Østrig, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland, Italien, Japan, Holland, New Zealand, Norge, Sverige, Schweiz, UK, USA og EF-Kommissionen. Verdensbanken og Den internationale Valutafond er observatører.

### *Debt-service ratio*

Forholdet mellem et lands rente- og afdragsbetalinger til udlandet og dets eksportindtægter. Debt-service ratio udtrykkes normalt i procent af eksporten på årsbasis.

### *Gaveelement*

Et låns gaveelement er den del af kredittens pålydende værdi, der overstiger summen af samtlige ydelser på lånet tilbagediskonteret til nutidsværdi med en konventionelt fastsat »markedsrente« på 10 pct. p.a. Gaveelementet, der normalt udtrykkes i pct. af lånets pålydende værdi, er et samlet udtryk for lånets koncessionalitet eller »blødhed«, der hovedsagelig bestemmes af rentefoden, løbetiden og længden af en eventuel afdragsfri periode. Gaveelementet i et 10 procentlån sættes pr. definition til nul, medens det for ren gavebistand er 100 pct. Bløde låns gaveelement ligger mellem disse to grænser. Eksempelvis vil et 10-årigt lån normalt ikke indholde et gaveelement på 25 pct., med mindre rentefoden er noget under 5 pct. p.a.

### *Koncessionelle/ikke-koncessionelle overførsler*

Denne sondring går på, om en overførsel indeholder et gaveelement, jfr. definitionen af dette begreb.

### *LLDC*

Least Developed Countries.

De mindst udviklede udviklingslande. Denne landegruppe består af Afghanistan, Bangladesh, Benin, Bhutan, Botswana, Burundi, Cape Verde, Centralafrikanske Republik, Chad, Comorerne, Djibouti, Equatorial Guinea, Etiopien, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Laos, Lesotho, Malawi, Maldiverne, Mali, Nepal, Niger, Rwanda, Sao Tome og Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Øvre Volta, Vest Samoa, Nord- og Sydyemen. Disse landes gennemsnitsindkomst var i 1981 210 \$ per capita.

### *Matching*

Tilbyde kreditvilkår svarende til udenlandske konkurrenters. Hvis en konkurrerende udenlandsk virksomhed tilbyder køber bedre kreditvilkår end de vilkår (baseret på consensus-aftalen), som Eksportkreditrådet normalt kan acceptere, har Eksportkreditrådet mulighed for at medvirke på samme vilkår. Det er dog en forudsætning, at den udenlandske konkurrence støttes af det pågældende lands offentlige eksportkreditinstitut.

### *NIC*

Newly-industrializing Countries.

Gruppen af nyligt industrialiserede lande består af Argentina, Brasilien, Grækenland, Hong Kong, Sydkorea, Mexico, Portugal, Singapore, Spanien, Taiwan og Jugoslavien.

### *ODA*

Official Development Assistance.

Statslig udviklingsbistand. Ifølge DACs definition af en ODA-transaktion er denne kendetegnet ved 1) at den er iværksat af statslige eller andre offentlige institutioner, 2) at den har som hovedformål at fremme udviklingslandenes økonomiske udvikling og velfærd, og 3) at den har et gaveelement på mindst 25 pct.

## *OPEC*

Organisation of Petroleum Exporting Countries.

Denne organisation har følgende medlemmer: Algeriet, Ecuador, Gabon, Indonesien, Iran, Irak, Kuwait, Libyen, Nigeria, Qatar, Saudiarabien, Forenede arabiske Emirater og Venezuela.

### *Politisk risiko*

Definitionens bredde afhænger af den konkrete støtteordning, der er tale om. Begrebet omfatter typisk krig, borgerkrig, oprør, ekspropriation (nationalisering), transfereringshindringer (det vil sige, at overførsel til udlandet af debtors indbetalinger til et lokalt

pengeinstitut er afhængig af en offentlig myndigheds tilladelse), kvantitative importrestriktioner, almindelige moratorier indført ved regeringsdekret, og udførselsembargo indført af regeringen i eksportørens land.

### *Kommerciel risiko*

Definitionens bredde afhænger af den konkrete støtteordning, der er tale om. Begrebet omfatter typisk debtors insolvens som følge af konkurs og betalingsstandsning eller andre former for betalingsudygtighed. I forbindelse med direkte investeringer kan begrebet tillige omfatte risiko for tab af aktiekapital og/eller afskrivning af lån.



# TILBAGEFØRSEL AF AREALER TIL LANDZONE

Betænkning afgivet af et udvalg nedsat  
af miljøministeren den 7. januar 1983





ISBN 87-503-4917-1

J. H. SCHULTZ