

Nr 485

Av herrar **Hedlund** och **Ohlin**, om skydd för svenska investeringar i u-länderna.

(Lika lydande med motion nr 383 i Första kammaren)

Det saknas möjligheter att på statlig väg försäkra svenska investeringar i u-länderna mot politiska risker. Trots att förslag om ett svenskt investeringsgarantisystem framlades i riksdagen redan 1961 har regeringen ännu inte tagit ställning i frågan. Det har sedan länge varit uppenbart, att en multilateral garantiordning inte kan komma till stånd under de närmaste åren. Flera länder, bl. a. våra nordiska grannar Norge och Danmark, har dragit riktiga slutsatser av detta faktum och har inrättat egna investeringsgarantisystem. Men den svenska regeringen dröjer med besked om sin hållning i frågan. Av uttalanden i statsverkspropositionen att döma är man inom regeringen inte ens helt övertygad om värdet av svensk garanti-givning.

En mera realistisk och mer handlingskraftig hållning är den som intagits i Danmark. I januari 1964 tillsattes en utredning. När utredningens betänkande förelåg i början av 1966, framlade den danska regeringen utan dröjsmål lagförslag för folketinget. Detta skedde den 11 mars 1966. Dåvarande utrikesministern Per Haekkerup (s) yttrade följande i sin skriftliga framställning:

Et under handelsministeriet nedsat udvalg, omfattende repraesentanter for intresserede ministerier og erhvervsorganisationer, har behandlet dette spørgsmål og har afgivet betaenkning den 28 februar d. å. Når denne vaesentlige, at det en tid lang så ud til, at en international konvention om garantier for investeringer i udviklingslandene havde udsigt til at opnå fornøden tilslutning. Det er imidlertid nu sandsynligt, at en sådan international konvention ikke vil blive en realitet inden for en naermere fremtid, og da de forhandlinger, der pågår mellem de nordiske lande, ikke umiddelbart sigter på en faelles nordisk garantiordning, finder regeringen det ønskeligt, at der gennemføres en dansk investeringsgarantiordning ved ændring af loven om teknisk samarbejde med udviklingslandene. Forslaget herom er dog udformet på en sådan måde, at det ikke vil volde vanskeligheder at indpasse den nationale ordning i et fremtidigt internationalt garantiarrangement.

Rörande syftet med garantiordningen m. m. framhöll utrikesminister Haekkerup följande:

Formålet med en investeringsgarantiordning er at søge den økonomiske og sociale vækst i udviklingslandene fremmet ved att gøre det lettere for danske virksomheder at etablere datterselskaber o. lign. i u-landene. I mange

utvecklingslande står man på den industriella utvecklings första tade, och många mindre, danske virksomheder skulle have gode forudsætninger for at kunne yde indsats på det industrielle niveau og under de størrelsesforhold som man træffer i u-landene. Den risiko, som danske virksomheder løber i forbindelse med investeringer i udviklingslandene, bør de derfor ikke bære alene, og under den foreslåede ordning kan disse virksomheder tegne forsikring till dækning af de med investeringen forbundne politiske risici, d. v. s. risikoen for nationalisering, transfereringshindringer, krig og lignende uroligheder.

Samtidig med at gavne udviklingslandene vil ordningen også virke til fremme af danske produktions- og eksportmæssige interesser. I mange lande støder vore eksporterhverv på importrestriktioner, og den eneste måde at bevare sit fodfæste på sådanne områder vil ofte være at etablere egen produktion på stedet. Set fra et rent erhvervssynpunkt må ordningen i sådanne tilfælde siges at virke eksportfremmende.

At en lang række udviklingslande ønsker at fremme deres udvikling ved at tiltrække udenlandske investeringer, fremgår af såvel nationale love om beskyttelse af sådanne investeringer som af bilaterale regeringsaftaler mellem udviklingslandene og kapitaleksporterende lande om gensidig beskyttelse af investeringer. Sådanne love og aftaler giver imidlertid ikke altid den danske investor den fornødne sikkerhed. De må derfor, såfremt de private investeringer i udviklingslandene skal øges væsentligt, suppleres med en ordning som den foreslåede, der fritager investor for de med investeringen forbundne politiske risici.

Frågans behandling i Sverige

I motionerna I: 306 och II: 363 vid 1961 års riksdag föreslogs en utredning i syfte att skapa möjligheter för svenska investeringar och verksamhet utomlands att uppnå garantier mot förluster på grund av politiska risker. Motionärerna hade fullt klart för sig att ett sådant nationellt system måste kunna förenas med en internationell ordning. »Åtgärder som vi här i landet vidtagit för att skydda svenska investeringar utomlands kan säkerligen med fördel ofta kombineras med liknande mått och steg inom ramen för det internationella samarbetet de utvecklade länderna emellan, t. ex. inom OECD», framhöll motionärerna.

Motionerna hänvisades av statsutskottet (utlåtande nr 128/1961) till en särskild arbetsgrupp för statliga åtgärder på det ekonomiska och handelspolitiska området. Särskild uppmärksamhet skulle enligt utskottets mening ägnas »den angelägna uppgiften att på olika sätt underlätta handeln med och kapitaltillförseln till utvecklingsländerna».

I 1962 års principproposition (nr 100) om u-hjälpen uttalades inte något i frågan om investeringsgarantier i annan mån än att den hänvisade till pågående utredningsarbete.

Arbetsgruppen, som leddes av Carl Albert Anderson, framhöll i sitt år 1963 avgivna betänkande att »det kunde vara önskvärt att redan nu pröva möjligheten att på nationell basis i särskilda fall garantera privata direkta

investeringar i de underutvecklade länderna». »För den händelse det skulle visa sig, att tanken på ett internationellt garantisystem icke kan realiseras inom rimlig tid, bör man från svensk sida undersöka möjligheten av att inrätta ett nationellt garantisystem av mer utbyggd karaktär. Det bleve i så fall givetvis nödvändigt, att företaga en mer ingående utredning av garantiproblemet», framhöll arbetsgruppen.

I yttrande över motioner till 1963 års riksdag uttalade statsutskottet (utlåtande nr 3), att anledning torde finnas »att pröva möjligheten av särskilda svenska åtgärder i syfte att minska de risker, som äro förenade med transaktioner med de underutvecklade länderna.» »Utskottet, som har anledning förutsätta, att Kungl. Maj:t med uppmärksamhet följer dessa frågor och i positiv anda prövar de förslag, som läggas fram i internationella organisationer, anser att det i avvaktan därpå även bör kunna övervägas att genom investeringsgarantisystem och bilaterala investeringskyddsavtal stödja de svenska insatserna i utvecklingsländerna. Utskottet anser, att riksdagen bör i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet sålunda anfört.»

Nyssnämnda utredningsbetänkande kommenterades i en departementspromemoria, som finns redovisad i 1964 års statsverksproposition (finanshuvudtiteln). Enligt finansdepartementets uppfattning reste »såväl garanti- som finansieringsfrågan betydande problem av både principiell och teknisk natur. Dessa kommer att närmare undersökas av den expertgrupp som nyligen tillsatts inom ramen för nordiska ekonomiska samarbetsutskottets arbete.» Detta var i stort sett den enda reaktion arbetsgruppens och statsutskottets uttalanden väckte hos regeringen.

Dröjsmålet från regeringens sida när det gällde att fatta ståndpunkt i frågan föranledde statsutskottet att göra en ny framställning vid 1964 års riksdag. Det skedde i en skrivelse till Kungl. Maj:t vari det bl. a. hette:

Utskottet, som har anledning förutsätta, att Kungl. Maj:t, såsom föregående års riksdag uttalat, med uppmärksamhet följer nu omhandlade frågor och i positiv anda prövar de förslag, som läggas fram i internationella organisationer, anser att man i avvaktan därpå bör kunna genom investeringsgarantier och bilaterala investeringskyddsavtal stödja de svenska insatserna i u-länderna.

Någon kommentar till denna skrivelse står ej att finna i 1965 års statsverksproposition. Statsutskottet gjorde en ny framställning vid 1965 års riksdag och uttalade följande i skrivelse till Kungl. Maj:t:

Utskottet vill understyrka angelägenheten av att riksdagens tidigare intentioner i detta avseende fullföljas.

I 1966 års statsverksproposition tog finansministern till orda i frågan om investeringsgarantier. Han hänvisade till det arbete, som pågick inom OECD och på nordisk plan, för att åstadkomma ett system på multilateral basis. När rapporter från dessa båda verksamheter förelåg borde förutsättningar

föreligga för en bedömning av vilka åtgärder på området som är mest lämpliga för svenskt vidkommande, ansåg finansministern. Statsutskottet lät sig tills vidare nöja med detta uttalande. En stor minoritet i utskottet avgav reservation med begäran om förslag till 1967 års riksdag om svenskt system för skydd för investeringar i u-länderna.

1967 års statsverksproposition innehåller vaga uttalanden till förmån för ett svenskt investeringsgarantisystem. Tveksamheten är emellertid stor och man vill tills vidare fundera på saken »i berörda departement». Man tycks emellertid vara på det klara med att en internationell reglering av frågan kan komma att dröja.

De frågor som statsmakterna har att ta ställning till för dagen är i första hand *hur* ett nationellt system skall se ut och *när* det skall införas.

Nationella system

Nationella investeringsgarantisystem finns f. n. bl. a. i USA, Västtyskland, Japan, Israel, Österrike, Norge och Danmark.

Det amerikanska systemet är äldst. Det genomfördes redan 1948. Investeringsgarantierna administreras av biståndsorganet AID. En förutsättning för garantigivning är att USA har träffat avtal med ifrågavarande u-land om deltagande i garantiprogrammet. Vissa av dessa avtal ger USA:s regering möjlighet att inträda i det investerande företagens rätt till betalningar av olika slag (subrogationsrätt). Garantiramen för de amerikanska investeringsgarantierna är, allt som allt, 5,7 miljarder dollar. År 1964 utställdes garantier på drygt 700 milj. dollar. Summan av utställda garantier var 1965 2,5 miljarder dollar. Täckningsprocenten är i flertalet fall 100 % av förlusten och garantitiden är för de vanligaste garantierna maximerad till 20 år. Det uppges, att förlusterna i samband med skaderegleringar hittills har varit obetydliga.

I *Västtyskland*, som fick sin första garantiordning 1959, administreras investeringsgarantierna av en kommitté med representanter från olika ministerier. Även detta system bygger på avtal med u-länderna med klausul om subrogationsrätt. Garantitäckningen är maximalt 90 procent av förlusten. Garantitiden är 15—20 år. År 1964 utställdes investeringsgarantier till ett sammanlagt belopp av 159 milj. DM.

För Sveriges del är de nationella garantisystemen i Danmark och Norge av särskilt intresse. Starka skäl talar för att Sverige bör utforma sitt system med beaktande i första hand av vad man beslutat i dessa länder.

Den norska lagstiftningen

Norge var först bland de nordiska länderna att besluta om ett nationellt investeringsgarantisystem. Det skedde i juni 1963. Bestämmelserna trädde i kraft i februari 1964. De norska statsmakterna hade redan från början

siktet inställt på en internationell garantiordning. Vid utformningen av det norska systemet var man angelägen att betona att detta skulle kunna för-
enas med en internationell ordning.

Investeringsgarantierna gäller för privata norska investeringar i u-län-
derna, när investeringarna bidrar till eller grundlägger en betydelsefull
ekonomisk tillväxt i landet. Ordet betydelsefull (»betydningsfull») skall ha
avseende på kvaliteten och inte på kvantiteten i insatsen.

Högst 90 procent av investeringsvärdet täckes av garantier. Efter en
reduktionsfri period om tre år trappas garantitäckningen ner till noll vid
garantiperiodens utgång. Garantiperioden är maximalt 13 år. Endast po-
litiska risker täcks, således inte kommersiella risker.

Investeringsgarantier lämnas av Garanti-Institutet for Eksportkredit
(den norska motsvarigheten till exportkreditnämnden). Ansökningar om
investeringsgarantier behandlas dock i samråd med Norsk Utviklingshjelp
(det norska biståndsorganet). Förluster på investeringsgarantier skall
täckas med medel från u-hjälpen. En administrationsavgift uttages av garan-
titagarna.

Institutets nuvarande fullmakt löper under tiden 1/7 1965—30/6 1968.
Ramen för den norska statens betalningsansvar för investeringsgarantier,
inklusive vissa exportkreditgarantier (norska u-garantier), är 300 milj. kr.

Till utgången av 1965 hade 3 garantier utställts till ett sammanlagt be-
lopp av 7,7 milj. n. kr. Norska direkta investeringar i u-länderna uppgick
till 5 milj. n. kr. år 1964 och 3 milj. n. kr. år 1963.

När Garanti-Institutets nuvarande fullmakt fastställdes, skedde detta
utan debatt eller omröstning i Stortinget. Finans- och tollkomiteen, som
hade förberett ärendet, var enig i sitt utlåtande.

Den danska lagstiftningen

Efter ingående utredningsarbete i en utredning som tillsattes den 31 ja-
nuari 1964 beslöt det danska folketinget på våren 1966 att införa ett danskt
nationellt investeringsgarantisystem. Utredningsbetänkandet, som före-
gick regeringsförslaget, »Betænkning om en garantiordning for danske
virksomheders direkte investeringer i udviklingslandene», innehåller en
fyllig utblick över skilda garantisystem i olika länder och bör fördenskill
kunna vara till stor nytta vid utarbetande av ett nationellt svenskt system.

De danska investeringsgarantierna skall ges till förvärvsverksamheter,
som är hemmahörande i Danmark, mot förluster i förbindelse med direkta
investeringar i u-länderna och därmed likställda lån. Garantier har till
syfte att öka möjligheterna till danska investeringar i u-länderna till fromma
för dessas ekonomiska utveckling. I regel skall u-landets myndigheter ha
godkänt den planerade investeringen. Investeringsgaranti ges endast till
nya investeringar. Ytterligare en förutsättning för garantigivning är, att

det kan påvisas ett samband mellan investeringen och danska produktions- eller exportintressen.

Garantiperioden fastställs från fall till fall men skall normalt inte överstiga 15 år. Täckningsprocenten är 85—90 %. Procentsatsen anbringas på det ursprungliga investeringsvärdet, vilket efter hand nedskrivs med tillämpning av särskilda regler. Investeringsgarantierna gäller endast för politiska risker.

De danska investeringsgarantierna lämnas av biståndsmyndigheten, Styrelsen för teknisk samarbete med utvecklingslandene, som har att samråda med handelsministeriet. Förlusten skall i första hand täckas av en premiefond, bestående av de premier som betalas av garantitagarna jämte räntor m. m.

Ramen för danska statens betalningsansvar för investeringsgarantier har fastställts till 200 milj. d. kr. Den anses vara tillräcklig för att täcka behovet av garantier under de närmaste åren.

Som mått på de danska investeringarna i u-länderna kan nämnas, att Danmarks Nationalbank lämnade tillstånd till sådana investeringar (direkta investeringar samt långfristiga lån från moder- till dotterbolag m. m.) med 14 milj. d. kr. 1962, 30 milj. d. kr. 1963 och 19 milj. d. kr. 1964.

Det danska beslutet om införande av investeringsgarantier fattades i enighet mellan de stora partierna.

Slutsatser

Vi kan för vår del i stort sett instämma i den skildring av syftet med en investeringsgarantiordning på nationell basis som Per Haekkerup givit för Danmarks del i tidigare citerat uttalande. En svensk garantiordning bör i första hand beakta de lagstiftningsåtgärder som genomförts i Norge och Danmark. Det bör vara möjligt för regeringen att redan till innevarande års höstriksdag framlägga proposition med förslag i frågan.

Under hänvisning till ovan anförd motivering hemställs,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till innevarande års höstriksdag om ett svenskt garantisystem till skydd för investeringar i u-länderna.

Stockholm den 26 januari 1967

Gunnar Hedlund (cp)

Bertil Ohlin (fp)
