

U-landenes forsøg på at kontrollere de udenlandske investeringer

Peter Neersø

Indledning

Der er en stigende bevidsthed i u-landene om, at udenlandske investeringer indtil nu har været for dyre for dem, har bragt deres økonomiske uafhængighed i fare og har medført forvridning af deres økonomi. Derfor kræver u-landene nu mere kontrol med udenlandske investeringer som et led i en ny økonomisk verdensorden. Det mest omstridte af deres krav går ud på, at de skal have lov til at nationalisere udenlandske virksomheder efter deres egne love (vedrørende erstatningsbetaling m.v.).

Der er to interessante aspekter ved disse krav. Det første er, at kravene stilles af hele u-landenes gruppe, ikke blot af de socialistiske u-lande. Dette afspejler, at der også i ikke-socialistiske u-lande er opstået nationalistiske følelser hos regeringerne og de lokale industrifolk, som føler sig domineret af de udenlandske virksomheder. Det andet interessante aspekt er, at u-landene godt er klar over, at de ved at kræve ret til at foretage nationaliseringer efter deres egne retsregler (og herved forkaste princippet om automatisk fuld erstatning) kan komme til at afskrække potentielle udenlandske investorer. Dette afspejler, at u-landene har mistet en del af deres tidligere illusioner om udenlandske investeringers velsignelser.

De udenlandske investeringers høje pris

En af de vigtigste årsager til denne udvikling er, at u-landene har fundet ud af, at udenlandske investeringer er dyre for dem. Dette fremgår af en række undersøgelser fra de senere år, herunder en undersøgelse af private danske investeringer i u-landene foretaget af Center for Udviklingsforskning (der dengang hed Instituttet for Udviklingsforskning)¹).

1. Undersøgelsens resultater gengives i John Carlsen og Peter Neersø: *Danske investeringer i u-landene*, Mellemfolkeligt Samvirke, 1975.

De omkring 50 interviewede danske selskaber sagde så godt som enstemmigt, at de ikke ønskede at investere i et u-land, medmindre de kunne regne med at få en årlig fortjeneste på mindst 20–25 % af den investerede kapital efter skat. Deres faktiske direkte fortjeneste varierede mellem 0 og 57 % med et uvejet gennemsnit på 20 %. Hertil skal lægges indirekte fortjeneste i form af licensafgifter fra datterselskaberne til moderselskaberne samt fortjeneste på leverancer af materialer m.v. fra moderselskaberne til datterselskaberne.

Den krævede forrentning er større for investeringer i u-lande end for investeringer i udviklede lande. De danske selskaber begrundede dette med den større risiko i u-landene, f.eks. med hensyn til nationalisering og borgerkrig. Et af de danske selskaber giver u-landene »karakterer« efter deres politiske stabilitet og fastsætter den krævede fortjeneste på baggrund heraf. Selskabet udtalte, at det kun ville investere i et borgerkrigshærgt land (som f.eks. Syd-Vietnam før 1975), hvis det kunne regne med en årlig fortjeneste på 50–100 %.

Normalt opnår de udenlandske selskaber mindst lige så stor forrentning af deres investeringer i u-landene, som de kræver. Der er flere årsager til de høje fortjenester i u-landene. En af dem er arbejdernes lave lønninger, der normalt ligger på mellem 1/30 og 1/5 af danske arbejderes lønninger. Dette har især betydning for eksport-orienterede datterselskaber, der placeres i u-landene (især i Østasien) netop med det formål at udnytte den billige arbejdskraft. Imidlertid udgør disse datterselskaber et lille mindretal, idet de fleste datterselskaber i u-landene oprettes for at bevare markedet i værtslandet efter indførelse af importhindringer.

En anden årsag til de høje fortjenester er, at de udenlandske virksomheder i u-landene normalt låner penge i de lokale banker. Lånene har normalt en rente på kun 6–10 %, hvilket er langt mindre end det forventede afkast af investeringen og også mindre end renten i en række udviklede lande som f.eks. Danmark. I de fleste u-lande er det let for de udenlandske virksomheder at opnå lån, da bankerne anser dem for at være mere solide kunder end de lokalt-ejede virksomheder. I nogle u-lande kan udenlandsk-ejede datterselskaber endvidere få lån til nedsat rente fra statslige banker.

Normalt er de udenlandske selskaber interesseret i at få så store lokale lån som muligt, ikke blot fordi de er billige, men også fordi de nedsætter investeringsbeløbet og derved risikoen for den udenlandske investor. Låntagningen betyder, at en stor del af de udenlandske investorers høje fortjenester ikke stammer fra deres egen kapitalinvestering, men fra den kapital, de har lånt lokalt til forholdsvis lav rente. En række u-lande, f.eks. Kenya og landene i Andes-pagten (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela samt indtil 1976 også Chile) har indset dette og har derfor indført begrænsninger i de udenlandske virksomheders adgang til lokale lån.

Den vigtigste årsag til de udenlandske virksomheders store fortjenester i u-landene er de begunstigelser, de får af værtslandenes regeringer. Begunstigel-

serne omfatter f. eks. høj toldbeskyttelse (som muliggør høje salgspriser på det lokale marked), toldfri indførsel af materialer og 5-10 års skattefrihed. Nogle u-lande har konkurreret med hinanden om at tiltrække udenlandske investeringer ved at tilbyde meget store begunstigelser. Mange af begunstigelserne, f. eks. skattefrihed, har kun betydning, hvis investeringen giver fortjeneste, og påvirker derfor ikke i større grad investeringsbeslutningen, da denne først og fremmest er afhængig af risikofaktoren. Disse begunstigelser er derfor ikke velegnede til at tiltrække udenlandske investeringer. Men de kan forøge investors fortjeneste betragteligt og herved forhøje den pris, som værtslandet må betale for den udenlandske investering.

I de senere år har en række u-lande indset dette og har strammet deres begunstigelsesordninger for udenlandske investorer. I de fleste u-lande har de udenlandske virksomheder dog stadig store muligheder for at forhandle sig frem til begunstigelser fra myndighederne.

Udfaldet af forhandlingerne afhænger af det udenlandske selskabs forhandlingsstyrke, som igen afhænger af, hvor meget teknologisk og afsætningsmæssigt monopol selskabet har. Udfaldet afhænger også af selskabets evne til at påvirke embedsmændene. Bestikkelse er meget udbredt i de fleste u-lande, og omkring halvdelen af de danske forretningsmænd, der blev interviewet af Center for Udviklingsforskning, sagde åbent, at de bestak embedsmænd i u-landene for at opnå begunstigelser m.v. Bestikkelsen betales normalt via lokale mellemmand, som ved, hvilke folk der skal bestikkes og med hvor meget.

Et af de danske firmaer har været særlig smart til at påvirke de rigtige folk for at opnå begunstigelser. Det drejer sig om DCK (Dansk Chrysanthemum Kultur), der producerer snitgrønt m.v. i Kenya til salg i Europa. DCK's begunstigelser omfatter en eneret på at dyrke snitgrønt i Kenya i 8 år og en »status quo kontrakt« for skatter i 25 år. Sidstnævnte betyder, at eventuelle skatteforhøjelser eller indførelse af nye skatter i Kenya ikke vil gælde for DCK.

DCK opnåede disse begunstigelser fra det kenyanske landbrugsministerium, mens Bruce McKenzie var landbrugsminister. Senere forlod McKenzie regeringen og blev medlem af DCK's bestyrelse. I 1975 meddeltes det, at han havde købt halvdelen af aktierne i DCK af DCK's grundlægger Jan Bonde Nielsen og således kunne nyde frugterne af de begunstigelser han selv havde givet DCK som landbrugsminister.

Forvridning af den lokale økonomi

Som nævnt ovenfor er der i u-landene en voksende erkendelse af, at udenlandsk investeringskapital er dyr for dem. U-landene er også begyndt at blive bekymrede over de udenlandske investeringers indflydelse på deres økonomi.

I mange tilfælde konkurrerer de udenlandsk-ejede virksomheder med lokalt-ejede virksomheder. De er normalt den stærkeste part i denne konkurrence på

grund af deres effektive teknologi, deres høje varekvalitet, deres velkendte varemærker og deres store reklameindsats. Deres kunder er især vestligt påvirkede folk fra de øverste klasser. Disse har en meget stor forkærlighed for varer med vestligt varemærke. Derfor kan disse varer ofte sælges til f.eks. 20 % højere pris end varer med lokalt varemærke, selv om der ikke er nogen egentlig kvalitetsforskel.

På grund af deres store konkurrencestyrke har de udenlandske virksomheder udkonkurreret eller overtaget mange lokalt-ejede virksomheder i u-landene²). På denne måde har udenlandske selskaber opnået en dominerende stilling i mange u-lande. En sådan af-nationalisering er især sket i industrien i Latinamerika. Således ejede udenlandske selskaber omkring en tredjedel af den investerede kapital i Brasiliens industri i 1960, men i dag ejer de så meget som halvdelen af den.

Foruden spørgsmålet om af-nationalisering har udkonkurreringen af de lokalt-ejede virksomheder ofte nogle yderligere negative økonomiske konsekvenser. For det første bruger lokalt-ejede virksomheder ofte flere lokale materialer end de udenlandske datterselskaber, der normalt får en stor del af deres materialer fra moderselskaberne. Derfor har udkonkurreringen af de lokalt-ejede virksomheder ofte en negativ virkning på de lokale producenter af materialer, dvs. en negativ bagudrettet koblingsvirkning.

For det andet bruger de udenlandsk-ejede virksomheder ofte en mere kapitalintensiv teknik end de lokalt-ejede virksomheder, de konkurrerer med. I Center for Udviklingsforsknings undersøgelse var dette tilfældet for omkring halvdelen af de danske datterselskaber i u-landene. De vigtigste grunde til at udenlandske virksomheder bruger kapitalintensiv teknik i u-landene er, at de er vant til en sådan teknik i deres hjemlande, og at varer af en høj og ensartet kvalitet oftest kun kan fremstilles med moderne kapitalintensiv teknik. På grund af den ovennævnte forskel i teknikvalget har udkonkurreringen af lokalt-ejede virksomheder ofte en negativ virkning på beskæftigelsen og dermed den brede befolknings indkomstmuligheder.

På denne måde udgør de udenlandske virksomheder et led i en ond cirkel: den ulige indkomstfordeling i u-landene medfører et stort forbrug af vestlige luksusprægede varer; disse fremstilles ved hjælp af vestlig kapitalintensiv teknologi, der giver forholdsvis højtbetalte jobs til en lille gruppe teknikere, fagarbejdere m.v.; herved forstærker de udenlandske investeringer den ulige indkomstfordeling; dette fremmer forbruget af luksusprægede varer, osv.

En af de brancher, der er blevet hårdest ramt af udkonkurreringen af lokalt-ejede bedrifter, er tekstilbranchen. I Indonesien skete der fra 1966 til 1971 en kraftig udvikling af den moderne tekstilindustri ved hjælp af udenlandsk

2. Dette er bl. a. sket i sæbeindustrien i Kenya, se Steven Langdon: Multinationale selskaber trænger småproducenter ud, *Den Ny Verden*, 9:3, 1975.

teknik og kapital. Den samlede tekstilproduktion steg fra 250 til 600 mill. meter, dvs. med 140 %. Men samtidig faldt beskæftigelsen i tekstilbranchen fra 576.400 arbejdere i 1966 til 234.600 arbejdere i 1971, dvs. med 59 %. Det skyldtes, at den moderne tekstilproduktion, der kun skabte 68.200 nye arbejdspladser, udkonkurrerede det traditionelle tekstilhåndværk, hvorved 410.000 ud af 510.000 håndværkere mistede deres arbejde³).

Begrænsninger i importen af kapital

Som følge af at regeringerne i u-landene er begyndt at blive klar over, at de udenlandske investeringer er dyre og ofte har en negativ indflydelse på deres økonomi, prøver de nu at kontrollere og begrænse de udenlandske investeringer på forskellig måde. Nogle u-lande, f. eks. Indien, har regler, der forbyder udenlandske investeringer i sektorer, hvor markedet allerede dækkes tilfredsstillende af lokalt-ejede virksomheder. Sådanne regler er dog ikke altid effektive, idet udenlandske investorer ofte kan påvirke embedsmændene til at fortolke reglerne lempeligt, så at næsten alle udenlandske investeringsansøgninger opnår godkendelse.

I en lang række u-lande kan udenlandske selskaber ikke mere få lov til at oprette »rene« datterselskaber (dvs. virksomheder som de selv ejer 100 %). I stedet må de oprette joint ventures i samarbejde med lokale virksomheder eller ved at sælge aktier til offentligheden gennem den lokale børs. Der kan dog være undtagelser fra en sådan regel. F. eks. kan det være, at rene datterselskaber kan tillades, hvis de er eksport-orienterede og derved indtjener udenlandsk valuta til værtslandet, eller hvis de bruger en teknologi, der er meget avanceret og monopoliseret.

En del udenlandske selskaber er ikke særlig glade for at oprette joint ventures i u-landene. Det kan skyldes, at de ikke ønsker, at udenforstående skal blande sig i deres sager. Det kan også skyldes, at de regner med at opnå en særlig stor fortjeneste i deres datterselskaber (f. eks. på grund af en stærkt monopoliseret teknologi) og ikke ønsker at dele denne med andre.

Der er dog et stigende antal selskaber, der accepterer joint ventures, og nogle af dem foretrækker dem endda fremfor rene datterselskaber. En af grundene hertil er, at joint ventures er mere vellidte i u-landene og mindre udsatte for nationalistiske følelser og handlinger (som f. eks. nationaliseringer). En anden grund er, at de lokale partnere ofte har gode forbindelser til myndighederne, hvilket gør det lettere at opnå forskellige begunstigelser og tilladelser fra myndighederne.

I mange u-lande, f. eks. Indien og Andes-landene, har en udenlandsk investor normalt ikke lov til at have aktiemajoriteten i et joint venture. Det vil sige, at

3. *The Role of the Textile Industry in the Expansion of Employment in Developing Countries*, ILO Textiles Committee, 1973, s. 65 (regnefejlen dér er rettet her).

den formelle kontrol skal være på lokale hænder. Imidlertid har den udenlandske investor normalt den reelle kontrol, fordi det er denne, der leverer den teknologi, der er nødvendig for driften af det pågældende joint venture.

Begrænsninger i hjemtagelse af fortjeneste

Som beskrevet ovenfor begrænser mange u-lande den mængde kapital, som udenlandske selskaber har lov til at investere. Herved begrænser de automatisk hjemtagelsen af fortjeneste fra de udenlandske datterselskaber.

U-landene kan også gøre dette ved at tvinge de udenlandske investorer til at reinvestere en del af fortjenesten lokalt. I Andes-landene må en udenlandsk investor kun hjemtage en fortjeneste svarende til 20 % (indtil 1976 14 %) af den investerede kapital pr. år – resten af fortjenesten skal reinvesteres lokalt. En sådan regel kan styrke værtslandenes betalingsbalance på kort sigt, men ikke på langt sigt. Det skyldes, at reinvesteringerne forøger den investerede kapital, dvs. grundlaget for udregningen af de 20 %, og herved muliggør en stadig stigende hjemtagelse af fortjeneste.

20 %-reglen kan endda også være ineffektiv på kort sigt. Grunden hertil er, at de udenlandske selskaber kan hjemtage fortjeneste ad indirekte vej. Dette kan ske ved, at datterselskaberne betaler licensafgift til moderselskaberne. Det sker dog oftere i form af overfakturering, dvs. ved at datterselskaberne betaler kunstigt høje priser for leverancer fra moderselskaberne. På denne måde flyttes en del af datterselskabernes fortjeneste til moderselskaberne. Eksport-orienterede datterselskaber kan også flytte fortjeneste til moderselskaberne ved underfakturering, dvs. ved at sælge varer til dem til kunstigt lave priser.

Især overfakturering er udbredt i udenlandske virksomheder i u-landene. Normalt er hovedformålet med overfakturering at omgå begrænsninger i hjemtagelsen af fortjeneste. Der kan imidlertid være andre formål med at bruge overfakturering.

For det første kan de udenlandske selskaber nedsætte deres skattebetaling, hvis de flytter fortjeneste fra lande med høje skattesatser til lande med lave skattesatser.

For det andet formindsker et udenlandsk selskab risikoen for at blive beskyldt for at udbytte værtslandet ved at nedsætte det regnskabsmæssige overskud i datterselskabet gennem overfakturering. Sådanne beskyldninger kunne f.eks. medføre øgede lønkrav fra de lokale arbejdere eller indførelse af maksimalpriser fra myndighedernes side.

For det tredje medfører overfakturering af maskiner større afskrivningsbeløb (og dermed lavere skat) og forøgelse af investeringsbeløbet, hvilket muliggør større hjemtagelse af fortjeneste i lande, hvor hjemtagelsen er afhængig af det opgivne investeringsbeløb.

For det fjerde kan et udenlandsk selskab snyde lokale aktionærer for deres

del af overskuddet ved at flytte fortjeneste fra et datterselskab til sig selv. Dette er kun muligt, hvis de lokale aktionærer mangler indblik i det pågældende joint ventures forhold. Dette er mest sandsynligt i de tilfælde, hvor de lokale aktier ikke ejes af en lokal virksomhed, men af et stort antal småsparere, der har købt aktierne på børsen. Af denne grund foretrækker nogle udenlandske selskaber at oprette joint ventures i samarbejde med småsparere og ikke med lokale virksomheder, selv om de ville få bedre forbindelser til myndighederne, hvis de samarbejdede med lokale virksomheder⁴).

Overfakturering er udbredt i u-landene, og det er store beløb, der føres ud af u-landene på denne måde. En stor del af de danske virksomheder, der blev interviewet af Center for Udviklingsforskning, sagde åbent, at de anvendte overfakturering rutinemæssigt. I de fleste tilfælde af overfakturering lå afregningsprisen for leverancer fra moderselskab til datterselskab 15–30 % over verdensmarkedsprisen. Enkelte af dem nævnte dog afregningspriser på 100–300 % over verdensmarkedspriserne.

Et af de danske selskaber anvender underfakturering. Det drejer sig om det tidligere nævnte firma DCK i Kenya. Det sælger snitgrønt til DCK's datterselskab i Schweiz til en kunstigt lav pris. Herved flyttes næsten hele overskuddet fra Kenya til Schweiz, hvor skattesatsen er betydeligt lavere end i Kenya. På denne måde har DCK ikke blot snydt Kenyas skattevæsen, men også Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene. Denne havde indtil for nylig omkring 20 % af aktierne i DCK i Kenya (hvor fortjenesten er meget ringe), men ingen af aktierne i DCK i Schweiz (hvor det meste af fortjenesten fra Kenya ligger).

I Colombia er der foretaget en systematisk undersøgelse af omfanget af overfakturering. Undersøgelsen viste, at de udenlandske datterselskaber i medicinalindustrien i gennemsnit betalte 155 % mere end verdensmarkedsprisen for deres leverancer af kemikalier fra moderselskaberne. I enkelte tilfælde var afregningsprisen over 60 gange højere end verdensmarkedsprisen. Det beløb, der blev overført indirekte gennem overfakturering, var 24 gange så stort som det beløb, der blev overført som regnskabsmæssigt overskud⁵).

I nogle u-lande, f. eks. Tanzania, Kenya, Ghana, Colombia og Peru, forsøger myndighederne at forhindre overfakturering ved at sammenligne verdensmarkedspriser og afregningspriser for leverancer fra de udenlandske moderselskaber til deres lokale datterselskaber. Dette er et meget møjsommeligt arbejde, og det er næsten umuligt at gennemføre for specielle maskiner, maskindele og andre produkter, der ikke handles regelmæssigt på verdensmarkedet, fordi disse varer ikke har nogen egentlig verdensmarkedspris, som afregningsprisen kan sammenlignes med.

4. Yderligere formål med at bruge overfakturering angives i Sanjaya Lall: *Transfer – Pricing by Multinational Manufacturing Firms*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, August 1973.

5. Et sammendrag af undersøgelsen i Colombia gives i Constantinos V. Vaitos: *Teknologi som handelsvare i udviklingslandene*, Finn Blytman's Forlag, 1975, s. 49.

Et af de danske selskaber fortalte Center for Udviklingsforskning, at alle leverancer af kemikalier fra moderselskabet til et af datterselskaberne tidligere blev afregnet til en pris, der lå 15 % over verdensmarkedsprisen. Imidlertid begyndte værtslandet at kontrollere afregningspriserne, og dette umuliggjorde overfakturering af de mest almindelige kemikalier. Derfor foretager dette firma nu kun overfakturering af kemikalier, der ikke handles regelmæssigt på verdensmarkedet og som derfor ikke har nogen egentlig verdensmarkedspris.

Kontrol på fire vigtige områder

Som beskrevet ovenfor er det ikke let for u-landene at kontrollere og begrænse hjemtagelsen af fortjeneste fra de udenlandske datterselskaber. Også på mange andre områder er det svært for u-landene at sikre sig, at de udenlandske virksomheder arbejder til gavn for værtslandene. Lad os se på fire vigtige områder, hvor der findes sådanne vanskeligheder.

Det første område drejer sig om brugen af lokale materialer. I mange u-lande forsøger myndighederne at overtale eller tvinge de udenlandske datterselskaber til at bruge så mange lokale materialer som muligt for at opnå så stor bagudrettet koblingsvirkning som muligt. De udenlandske selskaber er ofte modvillige over for dette, idet de ønsker at moderselskabet skal sælge flest mulige materialer til datterselskaberne. Herved kan moderselskabet opnå en fortjeneste på salget af materialerne, og det kan flytte fortjeneste fra datterselskabet gennem overfakturering, hvis dette er formålstjenligt. Derfor gør de ofte modstand mod brug af lokale materialer og hævder, at de er for dyre eller for dårlige, og det lykkes ofte for dem at få myndighederne til at opgive deres krav.

Det andet område vedrører eksport fra datterselskaberne. De fleste u-lande er meget ivrige efter at fremme eksporten af industrivarer for at tjene udenlandsk valuta og forøge beskæftigelsen. De fleste u-lande har en eller anden ordning til fremme af industrieksporten. For eksempel kan de give et direkte eksporttilskud udregnet som en procentdel af eksportværdien. De kan også gøre det lettere for en udenlandsk investor at opnå forskellige tilladelser og begunstigelser, hvis denne lover at eksportere en del af produktionen.

På trods af disse tilskyndelser har de fleste udenlandske datterselskaber i u-landene ringe eller ingen eksport. Hvis de påtager sig en eksportforpligtelse for at få en eller anden tilladelse fra myndighederne, lader de ofte være med at opfylde den. Hovedårsagen hertil er, at langt de fleste af datterselskaberne er oprettet med henblik på at dække værtslandets marked. Normalt ønsker moderselskaberne ikke, at deres datterselskaber i u-landene eksporterer, idet de ønsker at reservere eksportmarkederne til moderselskabet (af samme grund forbyder de normalt også deres licenstagere i u-landene at eksportere).

Således havde næsten halvdelen af de danske virksomheder, der blev interviewet af Center for Udviklingsforskning, ingen eksport fra deres datterselska-

ber i u-landene. Kun omkring en fjerdedel af datterselskaberne eksporterede mere end 10 % af produktionen. Enkelte af disse datterselskaber var netop oprettet med henblik på at udnytte billig arbejdskraft til en eksport-orienteret produktion. Resten af de eksporterende datterselskaber eksporterede især til nabolande. I nogle tilfælde havde de importerende nabolande en frihandelsaftale med værtslandet, og det danske firma slap derfor for at betale told ved at dække dette marked fra datterselskabet.

Det tredje område, hvor der er en tendens til at u-landenes og de udenlandske selskabers interesser strider mod hinanden, angår brugen af lokale virksomhedsledere. De fleste u-lande ønsker at de udenlandske virksomhedsledere skal oplære lokale folk til at overtage deres stillinger. Nogle firmaer går med hertil, fordi de opnår større lokal good-will ved at have lokale ledere, og fordi disse normalt har en langt lavere løn end udenlandske.

Imidlertid er der mange udenlandske selskaber, der ikke ønsker at have lokale virksomhedsledere, fordi de er bange for at miste kontrollen over datterselskabet på denne måde. Dette er særlig vigtigt, hvis firmaet frygter, at datterselskabet skal blive nationaliseret. Jo mindre lokale folk oplæres til at lede datterselskabet, jo vanskeligere vil det være for u-landet at nationalisere det og videreføre driften af det uden de udenlandske ledere.

På grund af dette gør mange udenlandske virksomheder ikke noget effektivt for at oplære lokale folk til at afløse de udenlandske ledere. For et syns skyld kan det være, at de udnævner lokale folk til tilsyneladende høje stillinger, der dog er blottet for ansvar og indflydelse. Tanzania og Kenya har forsøgt at løse dette problem ved at indføre en særlig afgift, som de udenlandske datterselskaber skal betale, medmindre de kan bevise, at de har et tilfredsstillende oplæringsprogram.

Det fjerde kontroversielle område angår kun eksport-orienterede investeringer i råvaresektoren. I de fleste tilfælde eksporteres råvarerne i uforarbejdet tilstand fra u-landene til de rige lande, hvor forarbejdningen finder sted. U-landene ønsker, at de udenlandske selskaber forarbejder råvarerne lokalt, før de eksporteres, for at få større beskæftigelse og eksportindtægt.

Normalt er de udenlandske virksomheder ikke interesseret i dette. En af de vigtigste grunde hertil er, at de har forarbejdningsanlæg i de rige lande og ønsker at opretholde produktionen her. Hvis en udvidelse af kapaciteten er nødvendig, foretrækker de normalt at investere i udviklede lande, da de anser dette for at være mere sikkert end at investere i u-landene.

I nogle tilfælde lykkes det dog u-landene at overtale de udenlandske selskaber til at foretage forarbejdningen lokalt. Årsagen kan være, at omkostningerne er lavere i u-landene end i de udviklede lande. Dette gælder især lønomkostninger, men også udgifter til forureningsbekæmpelse, idet metalforarbejdning normalt er stærkt forurenende, og de fleste u-lande har meget lempelige love om forurening.

Årsagen kan også være, at u-landene gør udnyttelse af deres naturressourcer betinget af lokal forarbejdning af dem. Således tvinger nogle u-lande udenlandske træfirmaer til at foretage en vis forarbejdning lokalt ved at forbyde eksport af råtømmer.

Så længe u-landene ikke bliver enige om en fælles politik over for de udenlandske selskaber i råvaresektoren, kan disse dog spille u-landene ud mod hinanden, og dette hæmmer deres forsøg på at opnå en større grad af lokal forarbejdning.

Nationaliseringer

Som beskrevet i de foregående afsnit er det svært for u-landene at kontrollere de udenlandske datterselskaber og få dem til at handle til fordel for værtslandet. Nogle regeringen har taget konsekvensen heraf ved at nationalisere udenlandske datterselskaber.

Nationaliseringer har især fundet sted i råvaresektoren. En af grundene hertil er, at denne sektor ofte opviser store fortjenester. En anden grund er, at denne sektor spiller en meget stor rolle i mange u-landes økonomi og kan komme til at spille en endnu større rolle, hvis nationaliseringerne følges op af oprettelse af lokale forarbejdningsanlæg. En tredje grund er, at mange u-lande begyndte at få udenlandske investeringer i råvaresektoren allerede for mange årtier siden (mens industriinvesteringer er af nyere dato). Derfor er der i mange u-lande, især i Latinamerika, lokale folk med en vis erfaring i plantagedrift og minedrift, hvilket gør det lettere for u-landene at overtage udenlandsk-ejede selskaber i disse brancher.

De mange nationaliseringer i råvaresektoren i de senere år har gjort mange udenlandske selskaber ængstelige ved at investere i denne sektor i u-landene. Nogle multinationale mineselskaber tager derfor en række forholdsregler, før de investerer i u-lande, hvor der er stærke nationalistiske følelser og overhængende fare for nationaliseringer.

Kennecott-sagen i Chile

Sådanne forholdsregler er bl.a. blevet taget af det amerikanske mineselskab Kennecott i Chile⁶). I årene op til midten af 1960'erne foretog Kennecott næsten ingen investeringer i sin mine i Chile, El Teniente. Det skyldtes, at selskabet frygtede nationalisering.

En nationalisering ville sætte Kennecott helt ud af spillet i Chile, fordi landet havde tilstrækkeligt med lokale mineeksperter til at varetage kobberproduktionen, og fordi udsmeltningen og raffineringen af kobberet fandt sted i Chile,

6. Kennecott-sagen beskrives i detaljer i Theodore H. Moran: *Transnational Strategies of Protection and Defense by Multinational Corporations*, *International Organization*, Vol. 27, No. 2, 1973.

så at Kennecott ikke kunne forhindre Chile i at sælge raffineret kobber på verdensmarkedet.

Omkring 1960 blev det klart for Kennecott, at investeringer var nødvendige for overhovedet at opretholde det bestående produktionsomfang. En beregning viste, at en stor nyinvestering ville give en meget høj fortjeneste, men selskabets bestyrelse besluttede, at den kun skulle foretages, hvis det var muligt at dække sig ind over for risikoen for nationalisering. Denne mulighed kom til at foreligge, da den kristelige demokrat, Frei blev præsident i 1964 og besluttede at gennemføre en delvis nationalisering af de udenlandske mineselskaber.

Kennecott indgik en aftale med Frei-regeringen om, at regeringen gennem en afbetalingshandel skulle købe 51 % af aktierne i El Teniente, samtidig med at minen skulle udvides kraftigt. Udvidelsen skete, uden at Kennecott skød nye midler ind, for den blev finansieret ved de penge, Kennecott fik for aktiesalget, ved et lån fra den amerikanske regerings Eksport-Import Bank og ved yderligere chilenske statsmidler. Kennecott fik udvirket, at selskabet skulle varetage ledelsen af El Teniente i mindst 10 år, at skatten blev sat ned til omkring det halve, og endelig at der foretoges en kraftig opskrivning af den bogførte værdi af El Teniente.

Denne aftale betød, at Kennecott kunne forvente en stor stigning i sit udbytte fra minen. Nu gjaldt det om at gardere sig imod, at dette blev frataget Kennecott gennem en nationalisering, som ikke gav selskabet en tilfredsstillende erstatning. Derfor søgte Kennecott støtte til sin sag i hele verden. For salgsværdien af de overdragne aktier blev der opnået en investeringsgaranti hos den amerikanske regering, dvs. denne ville lide et tab, hvis El Teniente blev nationaliseret uden erstatning. For den samme salgsværdi samt lånet fra Eksport-Import Banken fik Kennecott den chilenske stat til at udstede en uforbeholden garanti, og denne garanti blev underlagt amerikansk lov. Denne garanti betød, at Kennecott i tilfælde af nationalisering ville have et juridisk fuldgældigt krav mod den chilenske stat. Herved ville Kennecott f.eks. kunne udvirke, at det chilenske flyveselskab Lanchiles fly blev beslaglagt, når de landede i New York.

Kennecott lod sig ikke nøje med disse garantier. Selskabet indgik langtidskontrakter om kobbersalg med kunder i Europa og Japan. På grundlag af disse kontrakter lånte Kennecott penge til El Teniente hos to bankkonsortier, det ene bestående af europæiske banker og det andet af japanske. Bankerne ville over en årrække få pengene tilbage med en pæn fortjeneste ved at opkræve betaling hos Kennecotts kunder, efterhånden som kobberet blev leveret. Gennem dette arrangement sørgede Kennecott for, at såvel kobber-aftagere som banker i Europa og Japan ville blive ramt, hvis kobberhandelen blev forstyrret gennem en nationalisering af El Teniente.

Kennecott havde et klart mål med alle disse forholdsregler. Chile skulle afskrækkes fra at nationalisere El Teniente, og hvis nationaliseringen alligevel

skete, skulle kobberaftagere, banker og regeringer i USA, Europa og Japan blive berørt, så at de ville hjælpe Kennecott med at presse Chile til at give selskabet en tilfredsstillende erstatning.

I 1970 blev socialisten Allende valgt til præsident, og den chilenske kongres vedtog enstemmigt at nationalisere de udenlandske kobberselskaber fuldstændigt og overdrage ledelsen af dem til den chilenske stat. Herefter mobiliserede Kennecott hele sit register af internationale støtter, så at regeringerne i de vigtigste kapitalistiske lande straks lagde pres på Chile for at få landet til at give erstatning til Kennecott. Allende overtog en enorm gæld til disse lande fra Freis tid og blev nødt til at bede dem om henstand med renter og afdrag. Denne henstand blev først opnået, efter at Allende i februar 1972 havde lovet at indfri El Tenientes forpligtelser over for europæiske og japanske kunder og gælden til Eksport-Import Banken samt at give Kennecott en erstatning svarende til det beløb, den chilenske stat havde udstedt garanti for.

Dette løfte var en meget stor indrømmelse fra Allendes side. Chile havde hele tiden anerkendt, at Kennecott havde krav på erstatning, men stillede samtidig et modkrav over for Kennecott, som var meget større. Modkravet bestod bl.a. i dækning for »overprofitter«, som Kennecott havde taget ud af Chile siden 1955. Overprofitter blev defineret som fortjenester udover 12 % af den investerede kapital om året. Da Kennecott efter chilenske beregninger havde haft en gennemsnitlig årlig fortjeneste på 53 % i perioden 1955–70, udgjorde overprofitterne et enormt beløb. Efter chilenske beregninger ville Kennecotts investering i Chile have været uhyre indbringende, også selv om der ikke blev betalt erstatning.

Når Allende gik med til delvis at opfylde Kennecotts erstatningskrav, var det kun, fordi landet desperat havde brug for at få henstand med den udenlandske gæld. Chiles valutasituation blev forværret af, at kobberprisen begyndte at falde kraftigt i 1970, og af at Eksport-Import Banken og andre amerikanske banker efter pres fra Kennecott nægtede at give nye kreditter til Chile. Kreditblokaden betød, at Chiles import fra USA måtte betales kontant ud af de slunkne valutareserver. Det hjalp ikke Chile meget, at en række latinamerikanske lande og socialistiske lande gav kredittilsagn, for mange af importvarerne, herunder reservedele til kobberproduktionen, kunne kun købes i USA.

Kennecott lod sig ikke nøje med den delvise erstatning, som Allende gik med til. I oktober 1972 fik selskabet en fransk domstol til at udstede beslaglæggelseskendelse mod en sending chilensk kobber, som var på vej til Le Havre i et tysk skib. Begivenhederne herefter var ikke nogen ubetinget succes for Kennecott. Havnearbejderne i Le Havre nægtede i første omgang at losse skibet i sympati med Chile, og domstolen ophævede senere beslaglæggelseskendelsen. Chile kunne derefter få salgsbeløbet udbetalt, dog med den klausul, at domstolen senere kunne beordre Chile til at betale dette beløb til Kennecott. Sagen blev aldrig afsluttet i domstolen, og det er yderst tvivlsomt, om Kennecott no-

gensinde kunne vinde sagen. Dette ville nemlig bl. a. forudsætte, at den franske domstol skulle erklære sig selv kompetent til at underkende chilenske domstoles ret til at stille modkrav over for Kennecott for overprofitter.

På trods af det svage grundlag for Kennecotts sag opnåede virksomheden meget af det, den ønskede. Sagen skabte nervøsitet hos Chiles regering og hos kobberaftagerne, for eventuelle senere beslaglæggelsesaffærer ville være meget ubehagelige for begge parter. Resultatet var, at Chiles kobbereksport blev stærkt formindsket, og at en række europæiske banker på grund af usikkerheden omkring Chiles fremtidige eksportindtægter tilbagetrak løfter om at give Chile nye kreditter. De øvrige vigtige kobbereksporterende u-lande, Peru, Zambia og Zaïre, kom Chile til undsætning ved at love at undlade at sælge kobber til Chiles traditionelle kunder, men dette var ikke nok til at fjerne usikkerheden omkring Chiles kobbereksport.

Den kreditblokade og delvise eksportblokade, som Kennecott fik sat i stand mod Chile, kom til at indvirke på de indre forhold i Chile. Landets import kunne ikke opretholdes i normalt omfang, hvilket bl. a. ramte middelklassens traditionelt store forbrug af udenlandske varer. Dette var en medvirkende årsag til, at størstedelen af middelklassen gled til højre og gennem strejker og sabotage fik bragt Allende til fald i september 1973. Kennecott blev belønnet for sine anstrengelser af militærstyret, der gav en stor erstatning til de nationaliserede kobberselskaber.

Der har også været nationaliseringer af udenlandske kobberselskaber i andre kobberproducerende u-lande, f. eks. Peru, Zambia og Zaïre. Især i Zambia og Zaïre er nationaliseringerne sket i nogenlunde god forståelse med de udenlandske selskaber. En af de vigtigste grunde hertil er, at de afrikanske lande mangler lokale mineeksperter og derfor behøver en aftale med de udenlandske selskaber, som sikrer de udenlandske mineeksperters forbliven efter nationaliseringen. Aftalen mellem Zaïre og det udenlandske kobberselskab er så fordelagtig for selskabet med hensyn til erstatning, honorar for de udenlandske mineeksperter, kontrol over produktionen og afsætningen af kobber m.v., at det er tvivlsomt, om Zaïre har opnået noget som helst ved nationaliseringen.

Aluminiumsselskaberne og u-landene

Inden for bauxitudvindingen har der været færre nationaliseringer end inden for kobberudvindingen i u-landene. For at forstå grunden hertil er det nødvendigt at se nærmere på aluminiumsindustriens struktur.

Bauxitten skal igennem to processer, før den bliver til aluminium. Ved den første proces udvindes der et stof kaldet aluminiumsoxid af bauxitten. Ved den anden proces omdannes aluminiumsoxidet til aluminium ved hjælp af store mængder elektricitet. En stor del af aluminiumet forarbejdes videre til aluminiumsplader, der igen kan omdannes til tage, beholdere m.v.

Uden for de kommunistiske lande beherskes aluminiumsproduktionen af seks store multinationale aluminiumsselskaber, hvoraf tre har hovedsæde i USA (Alcoa, Reynolds og Kaiser), et i Canada (Alcan), et i Schweiz (Alusuisse) og et i Frankrig (Péchiney). Disse stod i 1972 for 3/4 af aluminiumsproduktionen uden for de kommunistiske lande.

De multinationale aluminiumsselskaber har interesser inden for alle led i aluminiumsproduktionen lige fra udvinding af bauxit til fremstilling af færdige aluminiumsprodukter. En stor del af verdenshandelen med bauxit og aluminiumsoxid (samt i mindre grad også med aluminium) sker mellem de multinationale selskabers virksomheder i forskellige lande. Inden for vide grænser kan de multinationale selskaber selv fastsætte priserne på leverancerne af bauxit og aluminiumsoxid, dvs. de kan i høj grad bestemme, i hvilket land de vil vise deres overskud.

Smelteværkerne, hvori aluminiumsoxid omdannes til aluminium, ligger traditionelt i de rige lande. Da de bruger megen elkraft, ligger de på steder, hvor der findes billig elektricitet på grundlag af vandkraft, f.eks. i USA, Canada og Norge. De anlæg, hvori bauxitten omdannes til aluminiumsoxid, ligger gerne i nærheden af smelteværkerne.

Den traditionelle arbejdsdeling har indtil nu været, at u-landene eksporterer bauxitten i uforarbejdet stand, og at hele forarbejdningen sker i de rige lande. Dette har u-landene længe været utilfreds med, fordi de herved går glip af de valutaindtægter og arbejdspladser, der ligger i forarbejdningsprocesserne. Ifølge en UNCTAD undersøgelse får et u-land 3 gange så store valutaindtægter, hvis det omdanner sin bauxit til aluminiumsoxid; hvis forarbejdningen går videre til fremstilling af aluminium, bliver valutaindtægten ca. 8 gange så stor som ved eksport af bauxitten⁷). U-landenes utilfredshed skærpes af, at de multinationale aluminiumsselskaber fastsætter prisen på bauxit kunstigt lavt, således at de bliver snydt for valutaindtægter og skatter på selskabernes overskud.

De multinationale aluminiumsselskabers monopolstilling skyldes mere deres kontrol over anlæggene til fremstilling af aluminiumsoxid og smelteværkerne (som især ligger i de udviklede lande) end kontrol over bauxitminerne (som især ligger i u-landene). Tilsvarende får de det meste af deres fortjeneste fra disse anlæg og ikke fra bauxitminerne.

Så længe aluminiumsbranchen har den ovennævnte struktur, vil u-landene ikke få meget ud af at nationalisere bauxitminerne; og hvis de gør det mod aluminiumsselskabernes vilje og uden at betale en tilfredsstillende erstatning, kan de få meget svært ved at finde en aftager for deres bauxit.

Af denne grund har der kun været få tilfælde af nationalisering af bauxitminer. I stedet har u-landene fundet andre metoder til at øge deres indtægter fra bauxitminerne, herunder forøget beskatning af de udenlandske mineselskaber og lokal forarbejdning af bauxitten.

7. *Proportion between Export Prices and Consumer Prices of Selected Commodities Exported by Developing Countries*, UNCTAD TD/184/Supp. 3, 1976, s. 11.

I 1974 forhøjede Jamaica beskatningen af de udenlandske bauxitselskaber med ca. 700 %, og kort tid senere blev lignende skridt taget af andre medlemmer af producentsammenslutningen for bauxit IBA. Jamaicas regering har været meget snild m.h.t. udformning af beskatningen af aluminiumsselskaberne. For det første beregnes skatten i forhold til verdensmarkedsprisen på aluminium og ikke i forhold til prisen på bauxit. Det betyder, at aluminiumsselskaberne ikke kan snyde landets skattevæsen ved at fastsætte en kunstig lav pris på bauxitten. For det andet er der et vist mindste skattebeløb, der skal betales uanset produktionens størrelse. Dette betyder, at det ikke kan betale sig for aluminiumsselskaberne at skære deres produktion af bauxit i Jamaica kraftigt ned som protest mod skatteforhøjelsen.

U-landene lægger pres på de multinationale selskaber for at få dem til at forarbejde bauxitten lokalt. F.eks. tillader Jamaica kun selskaberne at åbne nye bauxitminer, hvis de lover at omdanne bauxitten til aluminiumsoxid lokalt. Dette har medvirket til at Jamaica har haft en stærkt stigende produktion af aluminiumsoxid. Jamaica er nu gået i samarbejde med to af sine nabolande, Guyana og Trinidad & Tobago, om at bygge to smelteværker for aluminium. Det første skal bygges i Trinidad & Tobago og omsmelte Jamaicas og Guyanas aluminiumsoxid til aluminium ved hjælp af elkraft fremstillet på grundlag af Trinidad & Tobagos naturgas.

De multinationale aluminiumsselskaber føler deres monopolstilling truet ved denne udvikling. I det lange løb kan de endda risikere at miste kontrollen over leverancerne af bauxit. Jo flere aluminiumsoxid-anlæg og smelteværker der bygges i u-landene, jo mere sandsynligt er det nemlig, at u-landene vil nationalisere selskabernes bauxitminer.

Forarbejdning i u-landene kan have nogle omkostningsmæssige fordele for aluminiumsselskaberne. Det gælder især omdannelsen af aluminiumsoxid til aluminium, idet nogle u-lande (især i Afrika) har store hidtil uudnyttede forekomster af vandkraft, der kan fremstille elektricitet billigere end vandkraften i de udviklede lande. Det er ideelt for aluminiumsselskaberne, hvis de kan udnytte denne omkostningsmæssige fordel uden at give u-landene en sammenhængende aluminiumsproduktion, der kan true deres monopolstilling. I øjeblikket findes der i Ghana en sådan ideel situation for to amerikanske selskaber, Kaiser og Reynolds.

I Ghana oprettedes der i 1960 et selskab ved navn Valco, der ejes 90 % af Kaiser og 10 % af Reynolds. Dette indgik en kontrakt med Ghanas regering om oprettelse af et smelteværk. Ghaneserne håbede, at kontrakten ville give landet store eksportindtægter og en sammenhængende aluminiumsproduktion på grundlag af landets forekomster af bauxit.

Men dette skete ikke, for kontrakten var langt mere fordelagtig for Valco end for Ghana. Det blev ikke pålagt Valco at opføre et anlæg, hvori Ghanas bauxit kunne omdannes til aluminiumsoxid, og Kaiser fandt det mere fordel-

agtigt at bruge det aluminiumoxid, selskabet fremstillede i Jamaica og andetsteds. Endvidere forpligtede Ghana sig til at levere Valco elkraft fra et nyt elværk til en fast pris i 30 år. Siden 1960 er elprisen steget kraftigt, hvilket medfører, at Valco nu får elektricitet til ca. 1/5 af prisen på elkraft andre steder i verden.

Det var meget dyrt for Ghana at oprette elværket. Det var nemlig nødvendigt at bygge en stor dæmning over en flod for at udnytte vandkraften. Herved skabtes en kunstig sø, og 80.000 mennesker måtte flyttes væk fra de oversvømmede områder. For at finansiere dette måtte Ghana optage lån hos den engelske og amerikanske regering og hos Verdensbanken. Långiverne bakkede aluminiumsselskaberne op og pressede Ghana til at give disse en fordelagtig kontrakt.

I dag sælger Ghana elkraft til Valco til spotpris og har en helt usammenhængende aluminiumsproduktion. Ghanas bauxit eksporteres til Skotland, hvor omdannelsen til aluminiumoxid finder sted. Aluminiumoxidet til Valcos smelteværk i Ghana importeres fra Jamaica og andre lande. Aluminiumet fra smelteværket eksporteres til de rige lande, hvor det bliver forarbejdet til aluminiumsplader m.v. Ghana importerer så aluminiumsplader fra de rige lande og forarbejder dem til tage m.v.

Der er således to led i produktionsprocessen, der ligger uden for Ghana. Eksporten og importen i forbindelse med disse to led sker gennem de multinationale aluminiumsselskaber. Ghana er således helt afhængig af aluminiumsselskaberne og vil have uhyre svært ved at nationalisere disses miner og smelteværk i Ghana mod deres vilje og køre dem videre på egen hånd. Foruden de tekniske problemer vil Ghana nemlig også få problemer med at sælge bauxitten, med at købe aluminiumoxid til smelteværket og måske også med at afsætte dets produktion af aluminium p.g.a. de store aluminiumsselskabers monopolisering af markedet.

Ghana forsøger nu at svække de multinationale selskabers greb om landets aluminiumssektor og få en mere sammenhængende aluminiumsproduktion. I første omgang ønsker Ghana at oprette et anlæg til fremstilling af aluminiums-oxid, og landet har indledt forhandlinger herom med statsvirksomheder i kommunistiske lande. I anden omgang vil det måske være muligt at opføre en fabrik til fremstilling af aluminiumsplader i Ghana.

Afslutning

I de senere år har mange u-lande strammet deres politik over for udenlandske investeringer og i stigende omfang nationaliseret udenlandske virksomheder. På trods af dette har de fleste u-lande ikke løst de problemer som de udenlandske selskaber skaber med hensyn til økonomisk og teknologisk afhængighed, udstrømning af store fortjenester og forvridning af den lokale økonomi.

For at løse disse problemer må der ske en radikal ændring i de fleste u-lan-

des økonomiske politik, som medfører mindre afhængighed af udenlandsk kapital og teknologi. En ny udviklingsstrategi må omfatte udvikling af en lokal tilpasset teknologi (helst gennem samarbejde mellem flere u-lande), mobilisering af alle forhåndenværende pengemæssige og menneskelige ressourcer og en omfordeling af indkomsterne, som leder efterspørgslen væk fra luksusvarer, der kun kan fremstilles med udenlandsk kapitalintensiv teknologi.

En sådan ændring i udviklingsstrategi er ikke tænkelig, så længe de højere klasser har en dominerende indflydelse i u-landene. De højere klasser er i almindelighed imod at udelukke udenlandske investeringer (omend de kan være interesseret i at lægge begrænsninger på dem), bl.a. fordi de ønsker at oprette joint ventures med de udenlandske investorer og at have en sikker tilførsel af vestlige luksusvarer.

Endvidere er regeringerne i mange u-lande stærkt afhængige af udviklingshjælp og militærhjælp fra de udviklede kapitalistiske lande, og dette indskrænker yderligere mulighederne for en radikal ændring af udviklingsstrategien i u-landene til skade for de store virksomheder i de kapitalistiske lande. Derfor kan de problemer, der er skabt af en af hovedbestanddelene i den gamle økonomiske verdensorden, nemlig udenlandske investeringer i u-landene, kun løses til bunds gennem radikale ændringer i de bestående økonomiske og politiske strukturer – både på det nationale og det internationale plan.