



Staten tjener på dansk gældspolitik

Frigivelse af gæld fra eksportkreditter giver mindre u-landsbistand og betydelige indtægter til den danske stat

Staten tjener på dansk gældspolitik

Frigivelse af gæld fra eksportkreditter giver mindre u-landsbistand og betydelige indtægter til den danske stat

Resumé

Netop som G8 landenes finansministre i denne måned foreslog eftergivelse af gæld for 18 af verdens fattigste lande, viser det sig at den danske stat er den største vinder på Danmarks gældseftergivelse. Danmark har over de seneste tre år eftergivet gæld fra danske eksportkreditter for 527 millioner kroner, finansieret direkte over u-landsbistanden. Samtidigt er der tilbageført et beløb på ca det tredobbelte fra indfrielse og betaling af eksportkreditgæld – et beløb, der havner tilbage i den danske statskasse. Gældseftergivelse betyder altså *mindre* bistand til u-landene.

Efter vore beregninger kan gældseftergivelsen sagtens finansieres uden at bistandsbudgettet belastes. Den enkleste løsning vil være at lade det statsejede Danmarks Erhvervsfond selv betale. Det vil der ikke være nogen problemer ved, idet fonden ikke længere har nogen garantiforpligtelser.

Det viser sig også, at det er vigtigt at få ændret praksis nu. Ellers vil gældseftergivelse til bl.a. Sudan, som følge af fredsaftalen, dræne de kommende års bistandsbudgetter for betydelige beløb.

Indledning: Frigivelse af multilateral gæld fra G8 og dansk bilateral gældseftergivelse

Finansministrene fra de rige G8 lande vedtog for nylig den 10 juni et forslag om at 18 fattige lande skal have eftergivet deres gæld til Verdensbanken, Den Internationale Valutafond – IMF, samt Den Afrikanske Udviklingsbank. Beslutningen er en sejr for den internationale gældskampagne, der længe har argumenteret, at det internationale gældsinitiativ HIPC¹ fra 1999 er utilstrækkeligt; gældsbyrden forhindrer fortsat de fattigste og mest forgældede u-lande i at nå de internationale 2015 udviklingsmål. G8s fokus er på gælden til de multilaterale institutioner, som IMF, da de kun i begrænset omfang deltager i HIPC ordningen.

En betingelse for at få del i gældseftergivelsen efter G8s forslag, er at landet har gennemgået HIPC ordningen og er nået til det såkaldte "afslutningstidspunkt" (completion point). Behandling i HIPC indebærer at landets gæld til bilaterale kreditorer efter forhandling skrives ned med maksimalt 100%. Det er her den danske gældspolitik kommer ind i billedet: Danmark har forpligtet sig til at afskrive gælden til lande der kommer i gang med HIPC-processen fuldtud, dvs. 100%. Denne eftergivelse finansieres over Udenrigsministeriets budget for udviklingsbistand, men gennem en mekanisme, så pengene vender tilbage til den danske statskasse.

Hvorfor betales eftergivelse af eksportkredit over bistanden?

Det drejer sig om den del af u-landenes gæld der skyldes danske eksportkreditter. Det er gæld som ikke er blevet betalt for leverancer til u-lande fra danske virksomheder. Virksomhederne fik tilbage i 1980'erne deres betaling fra den såkaldte "Danmarks Erhvervsfond" (DE), der har ydet garanti for levering af eksporten på kredit. Herefter har DE overtaget betalingskravet, som er blevet et krav overfor det pågældende lands regering.

Når fattige lande har fået deres gæld saneret gennem HIPC – initiativet for fattige højt forgældede lande, har Danmark forpligtet sig til at dække sin del af landets gæld op til 100%. Når det drejer sig om gæld vedr. eksportkredit skal Danmarks Erhvervsfond derfor slette sit tilgodehavende overfor u-landets regering. Og da det er Staten der har indgået denne forpligtelse, kompenserer den Danmarks Erhvervsfond for dette beløb.

¹ HIPC: Highly Indebted Poor Countries, se www.worldbank.org/debt ; www.eurodad.org

Hvor mange penge drejer det sig om?

Over de seneste tre år 2002 – 2004 er der over u-landsbistanden betalt 527,3 millioner kr til gældsreftergivelse vedr. eksportkreditter. Samtidigt er der tilbageført kr. 1580,9 mio kr. fra Danmarks Erhvervsfond til statskassen. Beløbene er specificeret nedenfor.

Gældsreftergivelse finansieret over u-landsbistanden

Årstal	Gældsreftergivelse i DKK	Kilde / Kommentar
2001	170 mio.	Oplysning fra UM Chr. Berthelsen
2002	161 mio.	Ditto
2003	110,3 mio.	Finanslov 2005 – konto 6.32.07 ²
2004	256 mio.	Ifølge Statsregnskab 2004
2005	F (180)	Budget F2005 – konto 6.32.07

Gældslettelsen bevilges af Finansudvalget, men fordeles ofte budgetmæssigt over flere år. Beløbene ovenfor er de faktisk afholdte udgifter år for år.

Tilbageførsler fra Danmarks Erhvervsfond til Staten via Økonomi og Erhvervsministeriet

Årstal	Tilbageførsel i DKK	Kilde / Kommentar
2001	0 mio.	Årsberetning 2001 Danmarks Erhvervsfond
2002	371 mio.	Statsregnskab 2002, konto 8.32.03
2003	491,9 mio.	Statsregnskab 2003, konto 8.32.03
2004	718 mio.	Statsregnskab 2004, konto 8.32.03
2005	F (310 mio.)	Budget – Finanslov 2005 konto 8.32.03

Hvordan havner pengene i statskassen igen?

Ejeren af Danmarks Erhvervsfond er imidlertid – den danske stat selv. DE varetager tilgodehavender fra eksportkreditter, der stammer fra før 1 maj 1992. Efter denne dato er det Eksport Kredit Fonden, der på mere kommercielle præmisser arbejder med at garantere leverancer på kredit for danske virksomheder.

Danmarks Erhvervsfond har indtægter fra to kilder:

- 1) fra lande (både u-lande og andre lande), der via bilaterale aftaler betaler af på deres gæld til Danmark; det er typisk aftaler om at betale af på gælden over en længere årrække, indgået via den såkaldte "Paris Klub" hvor kreditorlandene koordinerer deres forhandlinger med de lande, der er kommet i restancer med deres internationale gældsbetalinger.
- 2) Gennem gæld der eftergives og derefter overføres fra staten via udviklingsbistanden.

Regnskaberne fra Danmarks Erhvervsfond viser ikke, præcist hvilke beløb, der kommer fra de to grupper.

² Fra og med 2004 opgøres gældsreftergivelse finansieret over udviklingsbistanden på en særlig konto. I årene før indgår de under de enkelte geografiske områder. For 2001 og 02 har vi de samlede tal fra Gældskonsulent Christoffer Berthelsen i Udenrigsministeriet. Finanslove og Statsregnskaber findes www.oes-cs.dk/bevillingslove

DE administreres af Eksport Kredit Fonden (EKF) jf. Akt. Nr 113 af 8. december 1999. DE's egenkapital skal udgøre mindst 8 pct og maksimalt 12 pct af fondens garantiforpligtelser og de udestående fordringer. Fonden har over de seneste år overført midler til statskassen, da årets indtægter hvert år har bragt egenkapitalen op over de 12 pct. Eneste undtagelse var i år 2000, hvor DE havde et underskud på 196,2 mil kr. pga store erstatningsomkostninger i forbindelse med den negative økonomiske udvikling i Indonesien. DE's garantiansvar er imidlertid fuldt ophørt med udgangen af 2004, så fra i år – 2005 – modtages ikke præmier og udbetales ikke længere erstatninger³.

Hvilke lande drejer det sig om? ⁴

De lande Finansudvalget har bevilget gældseftergivelse til over deseseneste fire år ses nedenfor. Som nævnt ovenfor fordeles tilbagebetalingen til Danmarks Erhvervsfond over flere år.

	2001	2002	2003	2004	2005(budget)
Honduras	-	82	-	-	-
Cameroun	234	-	-	417	-
Bolivia	4,6	-	-	-	-
Guyana	-	9	-	-	-
Serbien-Montenegro	-	145	-	-	-

Hvad angår de fremtidige perspektiver ligger landet som følger:

- 1) Når **Sudan og Somalia** bl.a. pga de igangværende fredsforhandlinger i Sudan, kommer til behandling i HIPC-initiativet, vil det for Danmarks vedkommende indebære eftergivelse af deres eksportkredit gæld til Danmarks Erhvervsfond, anslået af Udenrigsministeriet til **ca. 2 mia. DKK**. Sudan tegner sig for hovedparten af dette beløb.
- 2) **Irak , Congo og Kirgistan** står som følge af moratorium-aftaler i Paris-klubben til en samlet eftergivelse af eksportkreditgæld til Danmark på **ca. 240 mio. DKK**.

Hvordan er eksportkreditgælden til Danmark opstået?

Tilbage i u-landsbistandens første år, fik danske virksomheder over u-landsbistanden støtte til at garantere betalingen for leverancer til u-landene, hvis man vurderede at disse havde et udviklingsformål. Danmarks Erhvervsfond vil ikke give oplysninger om, hvilke virksomheder, der har nydt godt af eksportgarantierne, men f.eks. har det typisk været f.eks. dieseldrevne elektricitetsværker leveret af Burmeister og Wain, vandpumper leveret af danske rådgivende ingeniørfirmaer og producenter, m.m.

Det er i dag svært at vurdere hvorvidt disse leverancer har gavnet lokal udvikling og fattigdomsbekæmpelse, eller primært har gavnet de danske virksomheder – eller en evt. en kombination. Dog står det klart, at man dengang ikke som i dag har arbejdet målbevidst på at sikre, at de danske leverancer tjente til fattigdomsbekæmpelse og fremtidig bæredygtighed ved at sikre at modtagerne havde kapacitet til vedligeholdelse og overtagelse af driften. Eksportkredit til udviklingsformål er i dag et overstået kapitel i dansk udviklingsbistand.

Anden udviklingsgæld – statslån – til Danmark eftergives uden finansiering over bistanden

Mens gæld til Danmarks Erhvervsfond finansieres over bistandsbudgettet, eftergives de såkaldte "udviklingslån" uden videre. Udviklingslån daterer sig tilbage fra den gang, hvor Danmark gav

³ Kilder: Årsrapport 2004 fra Danmarks Erhvervsfond, og Danmarks Erhvervsfonds regnskabsberetning 2000

⁴ Oplysningerne i dette afsnit baserer sig på korrespondence og samtale med Christoffer Berthelsen, Udenrigsministeriet

udviklingsbistand i form af lån – det ophørte man med i 1989. Lånene blev typisk ydet med en lang rente- og afdragsfri periode, men efter en årrække skulle de betales tilbage. Når Danmark eftergiver denne type lån, giver man derfor afkald på en indtægt, som statskassen ellers skulle have haft.

Hvorfor bruge u-landsbistand, når det ikke medfører flere ressourcer til u-landene?

De lande, der får slettet deres eksportkreditgæld til Danmark, er blandt de fattigste og mest forgældede. De har i de færreste tilfælde haft ressourcer til at betale af på gælden til Danmark. Det de får ud af at få eftergivet gæld er derfor ikke per automatik flere ressourcer. De ville alligevel næppe kunne betale gælden. Men når gælden bliver saneret får de visket tavlen ren. Det betyder, at de får lettere ved at tiltrække internationale investeringer m.v.

Hvorfor kompensere for eksportkreditgældens pålydende værdi?

De lande, der er i restance på eksportkreditgælden, har ofte ikke været i stand til at betale af på den i årevis. Da Danmarks Erhvervsfond har overtaget kravet bliver dette i princippet beregnet med udgangspunkt i det oprindelige tilgodehavende med beregning af renter og renters rente. I flere tilfælde er der indgået bilaterale aftaler om langsigtede afdragsordninger – bl.a. via Parisklubben. Men da tilgodehavendet til Danmarks Erhvervsfond nu er et krav på landets regering, indfries dette tilgodehavende som regel til den pålydende værdi.

På det kommercielle område findes der markeder, der omsætter tilgodehavender på regeringer og kommercielle skyldnere. Gælden sælges til en kurs, der er betydelig lavere end den pålydende værdi (såkaldte debt-buy-back markeder). Og af DEs regnskabsrapporter fremgår det også at fondens tilgodehavender ikke er værdisat til den pålydende værdi, men er nedskrevet til et mere realistisk niveau, på godt 52% af den pålydende værdi⁵. Når det danske bistandsbudget ved eftergivelse af eksportkreditgæld kompenserer Danmarks Erhvervsfond til gældens pålydende værdi, kan man derfor tale om, at der sker en "overkompensation": DE får mere fra staten end de selv har ansat fordringens værdi til i fondens regnskabsbalance over aktiver og passiver.

Hvorfor eksisterer denne ordning?

Metoden med at kompensere Danmarks Erhvervsfond for eftergivelse af gammel eksportkreditgæld har eksisteret siden fondens oprettelse, dvs. siden man sidst i 1980-erne begyndte at omlægge og eftergive eksportkreditgæld. Eksport Kredit Fonden blev oprettet ved lov 1070 af 20 december 1995 med det formål "at sikre dansk eksport internationalt konkurrencedygtige vilkår med hensyn til dækning af ekstraordinære risici for tab i forbindelse med eksport" (jf §1). I den forbindelse sikredes Danmarks Erhvervsfond (der tidligere havde stået for eksportkreditter og garantier) en egenkapital, så den kunne hæfte for de udstedte garantier fra før maj 1992, men samtidigt på indtægtsiden kunne regne med indtægter fra debitorlandene. Fondens primære opgave var at minimere risici vedr. gamle fordringer fra før maj 1992, så den nye Eksport Kredit Fond kunne starte på en frisk.

Problemer i at bruge u-landsbistand til at slette eksportkreditgæld til Danmark

- U-landsbistanden drænes – midlerne overføres ikke til u-landet, men føres via Danmarks Erhvervsfond tilbage til statskassen
- Det virker inkonsekvent at man ved gamle statslån godt kan give afkald på tilgodehavender til den danske stat, men ikke når det gælder tilgodehavender vedr. gammel eksportkreditgæld, som staten også er ejer af via Danmarks Erhvervsfond
- Eksportkreditten er et for længst overstået kapitel i dansk udviklingsbistand – og der er i dag dansk enighed om ikke at sammeblende formålet for u-landsbistanden – nemlig fattigdomsbekæmpelse, med ønsket om danske virksomheders afsætning i udlandet. Derfor giver det ikke længere mening at eftergivelse af gæld fra eksportkredit betales over bistanden

⁵ De samlede udestående fordringer opgøres i DEs årsrapport 2004 til 7.496,4 millioner kr, mens disse tilgodehavender i balancen er medregnet til i alt 3911,1 millioner kr.

- Det beløb DE modtager i kompensation, er den pålydende værdi med renters rente, og det er meget højere end fordringernes markedsværdi (og ca det dobbelte af den værdiansættelse DE selv anfører i sin balance). Der sker der dermed en overkompensering af Danmarks Erhvervsfond og et urimeligt træk på budgettet for u-landsbistand
- I lyset af de seneste års begrænsning af dansk u-landsbistand er der tale om ganske store beløb, der betales til Danmarks Erhvervsfond ved eftergivelse af eksportkreditgæld.
- Hvis nye lande kommer til, som Sudan m.fl. vil det betyde et meget betragteligt dræn på udviklingsbistanden
- Da Danmarks Erhvervsfond fra starten af 2005 ikke længere har nogen garantiforpligtelser, er det en forretning, der – bortset fra administrationen – alene har indtægter; det skulle derfor ikke medføre nogle problemer at lade DE selv bære afskrivningen af tilgodehavender, ligesom det er tilfældet med de danske statslån
- Hvis ikke gældseftergivelse medfører yderligere (additionelle) midler i forhold til bistanden, er det begrænset hvor stor effekt det har i forhold til at fremme opfyldelsen af de internationale udviklingsmålsætninger – 2015-målene

Den internationale sammenhæng.

Problemet er ikke alene dansk, også mange andre lande regner eftergivelse af gammel eksportkreditgæld med som udviklingsbistand. Det europæiske gældsnetværk EURODAD og ECA-Watch samler for øjeblikket organisationer bag en fælles erklæring, der kritiserer denne praksis. Det har vist sig at denne gældseftergivelse for flere lande tegner sig for en meget betydelig del af bistanden. Derfor kræver erklæringen følgende:

- En anerkendelse af, at eksportstøtte til hjemlige virksomheder ikke tjener udviklingsformål som de defineres i kravene til udviklingsbistand
- Eftergivelse af eksportkreditgæld bør ikke betragtes som u-landsbistand, og dermed heller ikke indgå i beregningen vedr. opfyldelsen af FNs mål om 0,7% bistand i forhold til bruttonationalproduktet
- Der skal etableres jævnlige revisioner for at fastslå og offentligt rapportere oprindelsen af eksportkreditgæld
- Som det skete i Iraks tilfælde bør der ske en automatisk eftergivelse af al eksportkreditgæld, der stammer fra eksportkredit til diktator regimer.

Hvad kan Danmark gøre?

Gældseftergivelse er afgørende hvis de fattigste lande – navnlig i Afrika – skal have en chance for at nå 2015 målsætningerne for udvikling – indenfor de næste ti år. Det var derfor et vigtigt skridt fremad, at de rige G8 landes finansministre i juni blev enige om et udspil der skal eftergive de fattige landes gæld til tre internationale finansinstitutioner: IMF, Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank.

Danmark bør i forhold til eksportkreditgælden gå foran ved at sikre, at frigivelse af gæld sker uden at belaste bistandsbudgettet. Den mest oplagte løsning vedrørende eksportkreditgælden er en beslutning om, at Danmarks Erhvervsfond selv dækker udgifterne til eftergivelse af gæld til udviklingslande.

Dette notat er udarbejdet af Peter With, Koordinator i Nord/Syd Koalitionen.

For kommentarer og yderligere oplysninger:

Vagn Berthelsen, Generalsekretær i IBIS, +45 24 40 86 40

Morten Emil Hansen, informationsmedarbejder i IBIS, +45 40 10 52 08