Innspill om global statlig gjeldsarkitektur, Common Framework og Debt Swaps

Den internasjonale gjeldsarkitekturen har vist seg å ikke være effektiv og flere land bruker nå mer på å betjene statsgjeld enn de bruker på helse og utdanning. Dette undergraver andre initiativ for å utvide staters økonomiske handlingsrom for å investere i utvikling. I Common Africa Position on Debt, peker afrikanske ledere selv på at støtte til restrukturering av gjeld kan føre med krav om reformer og budsjettkutt som undergraver nasjonale utviklingsstrategier, i tillegg til at den økonomiske ustabiliteten hindrer jobbskaping og at økende gjeldskostnader tar ressurser fra investeringer i utdanning og jobbskaping.

På lengre sikt bør den internasjonale gjeldsarkitekturen demokratiseres gjennom en konvensjon om statsgjeld i FN. I Compromiso de Sevilla, ble land enige om å starte en mellomstatlig prosess i FN for å tette hull i den internasjonale gjeldsarkitekturen (para 50 f). Dette vil være et viktig steg i riktig retning og Norge må støtte prosessen.

Å få det på plass vil derimot ta tid og før en slik prosess er i gang, må Norge støtte andre initiativer som kan forbedre det eksisterende systemet for å håndtere ikke-bærekraftige gjeldsbyrder. På det nåværende tidspunktet er det nylig lansert to interessante multilaterale prosesser for oppfølging av enighetene fra Sevilla: Borrowers Platform og FN, IMF & Verdensbankens nye arbeidsgruppe for å skaffe tilveie global konsensus omkring globale prinsipper for ansvarlighet i långivning til, og lånopptak fra, stater samt bedre operasjonalisering og implementering av eksisterende rammeverk.

For første gang siden 2015 utgjør disse prosessene konkrete nye multilaterale prosesser for forbedring av den globale statlige gjeldsarkitekturen. Arbeidet for bedre globale systemer for ansvarlighet i statlig långivning, samt åpenhet og motvirkning av korrupsjon i långivning til, og lånopptak fra stater, var tre av Norges gjennomslag i forhandlingene under FfD4 og vi håper gjennomføringen av disse prosessene vil støttes aktivt av Norge.

Neste års presidentskap i G20 av UK gir også en stor mulighet til å forbedre eksisterende systemer slik at land kan øke sitt økonomiske handlingsrom. Selv om Norge ikke er medlem, kan man bruke muligheten til å støtte initiativer som springer ut av G20.

I sin nye rapport «Now is the Time to Act» fra Save the Children UK og Debt Justice UK, legges fram seks forslag til forbedringer av Common Framework som de ber Storbritannia om å prioritere i deres presidentskap i G20 neste år. Tiltakene, sammen med tiltak for å øke tilgang til kapital for utviklingsland, kan sikre ny finansiering til utvikling for land som i dag må prioritere gjeldsnedbetaling fremfor grunnleggende tjenester til befolkningen.

Anbefalingene er som følgende:

1. **Mer og bedre gjeldsslette som gjør at land kan investere i utvikling**
2. **Midlertidig stans i gjeldsbetalinger under restruktureringsforhandlinger**
3. **En mekanisme for å sikre at restruktureringer blir bindende for alle kreditorer**

Besøksadresse:
Redd Barna
Bøkkerveien 2
0579 Oslo

Postadresse:
Redd Barna
Postboks 6902, St. Olavs plass
0130 Oslo

Telefon: 22 99 09 00
post@reddbarna.no
www.reddbarna.no

Org.nr.: 941 296 459
Redd Barna er medlem av
internasjonale Redd Barna
(Save the Children)

4. **En tydelig definisjon på comparability of treatment mellom kreditorer**
5. **En raskere prosess for restrukturering. Dette vil både kreve sterkere forpliktelse fra bilaterale kreditorer og legge press på private kreditorer**
6. **Mer åpenhet om gjeldsdata**

Norge er ikke nødvendigvis det landet som er best plassert til å få alle disse tiltakene gjennomført. Likevel er det muligheter for å bruke sin plass i IMF og Verdenbanken, samt andre prosesser som oppfølging av FfD4, til å samle støtte til å gjennomføre dem eller støtte eventuelle initiativ fra andre land.

Vi viser også til tidligere innsendt innspill om hvordan Norge kan styrke innsatsen på skatt og gjeld i Vendepunkt som går ut over disse innspillene. I dette innspillet vil vi trekke frem punkt 1 og punkt 6 på listen der Norge kan spille en rolle, i tillegg til innspill om debt swaps.

Mer og bedre gjeldsslette som gjør at land kan investere i utvikling

Gjeldsrestruktureringer må føre til at nivået på gjeld er lavt nok til at risikoen for mislighold er moderat og at det er betydelig rom for å absorbere sjokk. Det vil si at land må være i stand til å håndtere uforutsette hendelser etter at de har restrukturert gjelden sin. Dette vil også gi større rom for å investere i utvikling. Norge må jobbe for at nordisk-baltisk valgkrets bruker sin plass i IMF-styret til å tydelig støtte «*Supplement to the 2018 guidance note on the Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries*", som sier at "det å gjenopprette gjeldsbærekraft innebærer å redusere risikovurderingen til minst en moderat risiko for problemer med utenlandsgjeld».

I det samme notatet blir det slått fast at avhengig av et land sin sårbarhet for fremtidige sjokk, kan en restruktureringsprosess kreve å ha et mål om å la det være «*some space*» eller «*substantial space*» for å absorbere sjokk. Dette begrenser risikoen for at land havner tilbake i høy risiko.

I dag blir ikke denne veilederen fulgt, og både Chad og Zambia er kategorisert som høy risiko etter gjeldsrestrukturering. Hvis veilederen derimot hadde blitt fulgt, vil det etablere en viktig praksis der restrukturering skal føre til at risikoen blir vurdert til moderat, med betydelig rom for å absorbere eventuelle sjokk. Dette vil minimere risikoen for gjentatte restruktureringer og få avdrag og renter ned på et faktisk bærekraftig nivå. I rapporten «Now is the Time to Act» er det flere detaljer om hvordan man kan oppnå mer og bedre gjeldsslette i Common Framework på side 11.

Mer åpenhet om gjeldsdata

Åpenhet er avgjørende for gjeldsbærekraft, god gjeldshåndtering og restrukturering av gjeld. I Compromiso de Sevilla, står det i paragraf 48 c: "*We urge the streamlining and consolidation of existing debt databases into a single global central debt data registry, housed in the World Bank, to harmonize and strengthen debt data reporting, enhance debt transparency and reduce reporting burdens, while respecting privacy and data protection. We encourage borrowing countries as well as bilateral, multilateral and private creditors to improve debt disclosure and data-sharing for reconciliation in a regular manner, in order to improve the quality of data, in accordance with national legislation.*"

Implementering av denne paragrafen og å få Verdensbanken til å konsolidere og publisere data vil være et stort steg i riktig retning, også utover det å forbedre Common Framework. Et slikt register kan bygge på Verdensbankens *Debtor Reporting System* (DRS) og *International Debt Statistics* (IDS). For at banken skal kunne gjennomføre det, trengs tilstrekkelige ressurser.

Under *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI), utvidet Verdensbanken rapportering fra brede kategorier av kreditorer til å publisere data fordelt på individuelle kreditorer, som viser at det er fullt mulig med større åpenhet. Låntakere gir Verdensbanken allerede detaljert data som inkluderer kontraktsbetingelser og nivået på renter. Dagens praksis er at dataen blir publisert på aggregert nivå med en forsinkelse på ett til to år. Dette gjør informasjonen mindre nyttig for andre aktører, som beslutningstakere, sivilsamfunn og forskere. I tillegg må publisering av data gjøres raskere enn i dag.

I tillegg til større åpenhet rundt data fra låntakere, må også data fra kreditorer samles og gjøres mer tilgjengelig. I dag er informasjon fra ulike kreditorer fragmentert, men det er både juridisk og teknisk mulig å samle denne informasjonen i et sentralt register med felles standarder for rapportering. Mer informasjon om dette finnes i rapporten «Now is the Time to Act» på side 23.

Debt Swaps

Debt swaps kan gi noe gjeldslette og frigjøre ressurser for land med statsgjeld, slik at de kan investere mer i sine utviklingsmål. Dette kan gi addisjonell finansiering til sosiale sektorer som ellers kan være underfinansiert eller nedprioritert. Det er derimot noen betydelige begrensninger for debt swaps som gjør at man bør se på det som et instrument for å frigi midler til visse sektorer eller prosjekter, og ikke en løsning for land som har ikke-bærekraftige gjeldsbyrder.

Begrensninger

1. **Debt swaps er ikke et effektivt instrument for omfattende og betydelig gjeldsreduksjon.** Debt swaps har vist seg å ha ganske begrenset effekt på gjeldsnivået for land siden de ofte har et begrenset omfang. Tre tiår med debt swaps har ført til behandling av om lag 8,4 milliarder amerikanske dollar i gjeld, tilsvarende 0,11 prosent av de samlede gjeldsbetalingene fra lav- og mellominntektsland i samme periode. Debt swaps har ikke vist seg å være en mekanisme for å gjenopprette gjeldsbærekraft og kan ikke erstatte en helhetlig gjeldsomstrukturering.[1]
2. **Debt swaps kan være relevante for bare et begrenset antall land**, særlig de som har begrenset finansielt handlingsrom og begrenset tilgang til konsesjonell finansiering. Ifølge et IMF Working Paper, er gavebasert klimafinansiering mer effektivt enn debt-for-climate swaps på grunn av lengden, kompleksiteten og de høye transaksjonskostnadene debt swaps medfører, samt fordi gavebistand vanligvis er mer målrettet og derfor gir netto høyere overføringer.
3. **Debt swaps innebærer i seg selv kondisjonaliteter.** Debt swaps blir bare gjennomført dersom landet med gjeld går med på å investere de frigjorte ressursene i området eller prosjektet som kreditor godkjenner. Dette innebærer en risiko for at kreditorer bruker ordningen til å fremme egne interesser og prioriteringer fremfor låntakerlandets.
4. **Debt swaps er ofte langsomme, komplekse og kostbare instrumenter.** Debt swaps har gjerne høye transaksjonskostnader, særlig sett opp mot den relative finansieringssummen som er involvert, på

[1] Eurodad, 2023. "Debt Swaps: Miracle or Mirage?", side 20.

grunn av prosessens kompleksitet, antallet aktører, lange forhandlings- og gjennomføringsperioder, samt relevante transaksjons- og forvaltningskostnader. Det har også ved flere prosjekter vært observert at prosjektets totale kostnad overstiger innledende overslag. Dette fører til at gjeldstyngede land må låne friske midler for å finansiere mellomlegget og debt swaps kan derfor medvirke til å forverre overordnet statlig gjeldsbærekraft fremfor å forbedre den i enkelte tilfeller.

5. **Det kan være mangel på åpenhet og ansvarliggjøringsmekanismer.** I rapporten «Debt Swaps: Miracle or Mirage?» skrive Eurodad at i flere debt-for-nature swaps har mengden, kvaliteten og omfanget av tilgjengelig informasjon vært utilstrekkelig. Dette gjør det utfordrende å følge opp mål og resultater, og hindrer tredjepartsorganisasjoner, som sivilsamfunnsorganisasjoner, i å holde gjennomføringspartnerne ansvarlige.
6. **Utilstrekkelig deltakelse fra lokalsamfunn og sivilsamfunn.** Selv om enkelte debt swaps har inkludert deltakelse fra sivilsamfunn eller andre lokale aktører både i utlåner- og låntakerlandet, finnes det ingen systematiske retningslinjer, mekanismer eller rammeverk som sikrer reell deltakelse.
7. **Risiko for grønnvasking.** Debt-for-nature og debt-for-climate swaps kan være sårbare for anklager om grønnvasking, særlig dersom de ikke er knyttet til tydelige og ambisiøse indikatorer med åpen rapportering om fremdrift. Analytikere fra Barclays har selv pekt på risikoen for grønnvasking i markedet for debt swaps.