



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Om gjeldslette for utvikling



Handlingsplan

Handlingsplan om gjeldslette for utvikling



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Innhold

2

FORORD VED UTVIKLINGSMINISTEREN	4
1. SAMMENDRAG: KONSOLIDERING OG NYE GREP	6
2. INNLEDNING	10
3. STATUS FOR GJENNOMFØRING AV GJELDSPLAN MOT ÅR 2000	12
3.1. Ettergivelse av bilateral gjeld	13
3.2. Gjeldslette under Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner (Gjeldsfondet)	14
4. GJELDSLETTE UNDER KRITIKK	15
4.1. HIPC-initiativets omfang	15
4.2. HIPC-initiativets gjennomføringstempo	15
4.3. Betingelser for gjeldslette	16
4.4. Gjeldslette og "strukturtilpasning"	17
4.5. "Illegitim gjeld"	18
4.6. "Gjeldsdomstoler"	21
4.7. Ensidig gjeldsettergivelse overfor mellominntektsland?	23
5. PRIORITERTE LAND I NORSK GJELDSPOLITIKK	24
5.1. Land Norge har fordringer på	24
5.2. Kriterier for valg av prioriterte land	24
5.3. Prioriterte land	26
6. GJELDSPOLITISKE INSTRUMENTER OG INNSATSOMRÅDER	27
6.1. Forpliktende samarbeid under HIPC-initiativet	27
6.1.1. Resultater og utfordringer under HIPC-initiativet	29
6.1.2. Den langsiktige finansieringen av HIPC-initiativet	31
6.2. Koordinert innsats gjennom Parisklubben	32
6.2.1. Evian-tilnærmingen	34
6.3. Ensidig ettergivelse av bilateral gjeld overfor HIPC-land	37
6.4. Støtte til klarering av misligholdt multilateral gjeld	38
6.5. Særskilt ensidig gjeldsettergivelse overfor postkonfliktland	39
6.6. Multilateralt koordinerte gjeldsbytter med "ikke-HIPC"-land.	40
6.7. Støtte til Verdensbankens 5. dimensjon	44
6.8. Støtte til Verdensbankens 6. dimensjon	45
6.9. Støtte til avvikling av Sør-Sør gjeld	45
6.10. Støtte til nasjonale gjeldsfond	46
6.11. Støtte til nasjonal gjeldsstyring	46

TABELLER

1.	Ettergivelse av bilateral gjeld 1998–2003	13
2.	Bevilgninger over Gjeldsfondet 1998–2003	14
3.	Norges fordringer på utviklingsland	25
4.	Norske bidrag til Verdensbankens 5. dimensjon	44

BOKSER

1.	Gjeldsplanens ramme	6
2.	Gjeldsplanen i et nøtteskall	9
3.	Gjeldsfondet: aktuelle formål	14
4.	Prioriterte land for norske gjeldslettetiltak	26
5.	Hovedstadiene i gjeldsletteprosessen under HIPC-initiativet	28
6.	Landeksempel: Tanzanias HIPC-behandling	30
7.	Metodologi for beregning av gjeldslettebehov ved fullføringstidspunktet i HIPC-ordningen	31
8.	Nærmere om Parisklubben	33
9.	Hovedelementene i Evian-tilnærmingen	35
10.	Ettergivelse eller kapitalisering av postkonfliktlands “pre-HIPC” forfall?	40
11.	Multilateralt koordinert gjeldsbytter: eksempelet Polen	41
12.	Prioriterte land for multilateralt koordinerte gjeldsbytter	43

FORORD VED UTVIKLINGSMINISTEREN

Etter ett år i min første periode som utviklingsminister, framla jeg i oktober 1998 Gjeldsplan mot år 2000. Dette var Norges første helhetlige handlingsplan for å bidra til å løse utviklingslandenes gjeldsproblemer. Den har representert grunnfjellet i norsk gjeldspolitik overfor utviklingslandene fram til dags dato.

Norge er og blir "et lite land". Likevel har norsk gjeldspolitik bidratt til å påvirke den internasjonale dagsorden. Gjeldsplanen ble ett av mange uttrykk for en vesentlig styrking av den internasjonale gjeldspolitikken mot slutten av 1990-årene. Nye mekanismer har siden kommet til og gjeldslettevilkårene er vesentlig forbedret.

På tross av denne multilaterale offensiven er det fortsatt bare et fåtall land som har fått antatt varige løsninger på sine problemer. Fortsatt sliter mange land med sine gjeldsbyrder. Fortsatt høres demonstranternes taktfaste rop om "gjeldssletting nå!". Fortsatt beskyldes de rike landene for både gjerrighet og sendrekthet. Noen kritiske røster mener at det internasjonale gjeldsarbeidet har spilt fallitt. Enkelte dømmer det internasjonale gjeldsletteinitiativet for de fattigste landene (det såkalte HIPC-initiativet) nord og ned. Bare drøyt fire år etter at HIPC-ordningen fant sin nåværende form, synes jeg dette – med respekt å melde – er en svært forhastet konklusjon.

Det er riktig at gjeldsslettingen har gått saktere enn ønskelig. At dette skulle skyldes vrangvilje blant kreditorene er imidlertid en kortslutning. Hvorfor? – Fordi gjeldslette alene ikke er noe sesam sesam. – Fordi gjeldssletting alene ikke leder noen steds hen med mindre den ledsages av en utviklingsfremmende politikk. Her har de gjeldstyngede landene et stort ansvar. Samtidig påligger det oss i de rike landene en forpliktelse overfor de fattige i utviklingslandene å sikre at gjeldsslettingen kommer dem til gode.

Dette handler om kvalitetssikring. I praktiske termer handler det ganske særlig om at utviklingslandene utformer sine egne strategier for fattigdomsbekjempelse, slik at de ressurser som frigjøres ved gjeldssletting virkelig gjør nytte for seg. Dette har ofte tatt lengre tid enn mange, meg selv inkludert, trodde på forhånd. Hadde vi veket på kvalitetskravene til de helhetlige utviklingsstrategiene, ville vi imidlertid ha gjort fattige mennesker en bjørnetjeneste. Jeg tror ettertiden vil vise at det som nå fortoner seg som et tidstap i realiteten er en god investering i virksom og varig utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Over fem år etter framleggelsen av Gjeldsplan mot år 2000 er tiden inne for å gjøre opp en foreløpig status, trekke lærdom av de erfaringer vi har høstet, ta inn over seg kritikk som har vært reist, ta temperaturen på den internasjonale gjeldsdialogen, forsøke å se inn i framtiden – og stake opp kursen på nytt. Denne oppdaterte gjeldsplanen – Handlingsplan om gjeldslette for utvikling – er et forsøk på dette. Som sådan representerer den også en konkretisering og utdyping av gjeldsomtalen i Regjeringens Handlingsplan for bekjempelse av fattigdom, framlagt i mars 2002.

I mange henseende vil denne nye planen fortone seg som en vandring på allerede oppgatte stier. Dette er ikke tilfeldig. Det skyldes simpelthen at de aller fleste tiltak som ble prioritert i den opprinnelige gjeldsplanen, har like stor gyldighet og relevans i dag som for fem år siden. I så måte innebærer Handlingsplanen en konsolidering.

Vi går imidlertid også nye veier. Det legges opp til forsterkede gjeldsletteiltak for land som kommer ut av krig og konflikt. Vi prioriterer multilateralt koordinerte gjeldsbytter med land som ikke omfattes av HIPC-initiativet, ved at gjeldslettergivelse gjennomføres mot at landene selv forplikter seg til å gjennomføre utviklingsfrem-

mende og fattigdomsbekjempende tiltak. Vi bidrar dessuten til å oppheve noe av et gjeldspolitisk tabu, ved å ta til orde for at også mellominntektsland med åpenbare solvensproblemer bør kunne få gjeldsreduksjon. Slik gjeldslette må dog ikke skje på bekostning av de fattigste landene.

Dersom land som nå får slettet gjeld om noen år kommer tilbake med nye problemer, vil dette kunne stille dagens gjeldsstrategier i miskreditt. Som i den opprinnelige gjeldsplanen tar vi derfor til orde for mer systematisk internasjonalt samarbeid for å bedre gjeldsstyringen i de fattigste landene. Konkret foreslår vi bl.a. at det opprettes en felles konsultativ gruppe for alle aktører som i dag yter faglig bistand på dette området. Som på andre innsatsområder i internasjonal politikk er det også her slik at man trekker langt bedre sammen enn hver for seg.

I tillegg støtter vi et forslag fra FNs generalsekretær, Kofi Annan, om at det opprettes en egen internasjonal arbeidsgruppe, med bred og representativ deltakelse, for å utrede spørsmålet om en ny internasjonal gjeldsforhandlingsmekanisme.

Det er viktig at gjeldsdebatten har solid folkelig forankring. Jeg er derfor glad for at gjeldsdebatten er noe som engasjerer mange mennesker, i Norge som i mange andre land verden over. Det er ingen som helst tvil om at gjeldsbevegelsen har vært med på å påvirke internasjonal gjeldspolitik i en retning som har vært gunstig for utviklingslandene. Internasjonalt har den såkalte Jubilee-bevegelsen gjort en stor og fortjenstfull innsats. Bevegelsen kan bl.a. ta noe av æren for at HIPC-initiativet er blitt vesentlig forsterket. I Norge har Aksjon Slett U-landsgjelda markert seg som en viktig og kunnskapsrik premissleverandør

I Norge som i andre land har vi nå i flere år hatt en debatt om "illegitim gjeld". På sitt beste har debatten risset opp tenkbare nye kriterier for gjeldssletting, også for land som i dag ikke kvalifiserer for dette. Omsetting av disse ideer til praktisk politikk er imidlertid en stor og vanskelig utfordring. Diskusjonen om forbedringer av eksisterende gjeldslett mekanismer rettet mot de fattigste landene må derfor ikke bli "overdøvet" av illegitimitetsdebatten.

De nye grep som denne planen gjør rede for, vil bli lansert samtidig med at vi fortsetter arbeidet med å iverksette tidligere initiativ. Norsk gjeldspolitikk er en blanding av realpolitikk og ambisiøse politiske målsettinger. Nye unilaterale tiltak og bruken av "eksemplets makt" vurderes kontinuerlig. Men dette må hele tiden avbalanseres mot internasjonale tyngdelover som ingen kan overse.

Gjeldsplan mot år 2000 var i mangt og mye et oppgjør med den norske Skipseksportkampanjen på 1970- og 80-tallet, da norske næringsinteresser kom til å overskygge og overstyre utviklingspolitiske og -faglige hensyn. Jeg har selv kalt kampanjen for en skamplett. Det står jeg ved. For meg er det et mål å slette den gjelden som denne kampanjen resulterte i. I dette arbeidet vil jeg likevel holde meg til internasjonale spilleregler – og jeg vil uansett prioritere de fattigste landene først!

Mitt politiske engasjement springer ut av etiske overveininger. Vi må imidlertid vokte oss for å gjøre oss til talspersoner for en tilsynelatende uangripelig pliktetik som resulterer i lite annet enn symbolpolitikk. En politikk som ikke setter de svakeste i sentrum vil feile. Det er bekjempelse av fattigdom som må være det alle virkemidler måles mot i all utviklingspolitikk.

Hilde Frafjord Johnson



Verdens gjeldslettedag
16. mai 2004

SAMMENDRAG: KONSOLIDERING OG NYE GREP

6

Gjeldsplan mot år 2000 ble lansert i oktober 1998. Dette var en plan for hvordan Norge kunne bidra til å redusere de fattigste og mest gjeldstyngede lands gjeldsbyrde frem mot årtusenskiftet. Planen bestod av to hoveddeler. Den ene delen omhandler de multilaterale og bilaterale mekanismene Norge har til rådighet for å yte gjeldslette, med konkrete forslag til hvordan Norge de nærmeste årene kan forsterke og utnytte disse. Den andre, landspesifikke delen rommer konkrete forslag til hva Norge kunne gjøre for 22 fattige og gjeldsrammede land.

Den overordnede strategien gikk ut på at Norge aktivt skulle bygge opp om den framvoksende politiske enighet om å finne en varig løsning på de fattigste landenes gjeldsproblemer gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. For første gang siden norske bistandslån ble ettergitt på 1980-tallet ble det lagt opp til å bruke norsk gjeldslette på en strategisk måte, herunder ved ensidige tiltak på toppen av våre internasjonale forpliktelser. Det ble foreslått ettergivelse av fordringer på opptil 1,3 milliarder kroner på enkeltland de neste fire til fem år, forutsatt:

- at gjeldsletten ble gjennomført som ledd i eller i etterkant av multilateralt koordinerte gjeldsletteoperasjoner, på et tidspunkt hvor gjeldsletten kommer landet, og ikke andre kreditorer, til gode

- at det i hvert enkelt tilfelle ble foretatt en konkret vurdering for å sikre reell effekt for utviklingslandet og dets fattige innbyggere

Ved utgangen av 2003 har Norge ettergitt 1,6 mrd kroner av utviklingslandenes gjeld til Norge. Tiden er nå inne for å gjennomgå erfaringene med Gjeldsplanen, og stake ut kursen framover.

En av de mest åpenbare konklusjoner "fem år etter", er at mye av det nødvendige gjeldslettearbeidet fortsatt ligger foran oss. Det er flere fattige land som ennå har til gode å kvalifisere seg for HIPC-initiativet. Blant de 27 kvalifiserte HIPC-landene er det bare 13 som har passert "completion point". Blant de HIPC-landene Norge har fordringer på er det bare to land – Tanzania og Benin – som har lagt HIPC bak seg og fått endelig slettet sin bilaterale gjeld til Norge. Av gjeldsplanens ramme på 3,17 mrd kroner gjenstår fortsatt 1,84 mrd kroner, som – gitt Norges unike budsjettløsning – kan slettes uten belastning av bistandsbudsjettet. Det er et selvsagt politisk mål å sørge for at denne rammen utnyttes til fulle. Like selvsagt er det at dette må skje slik at gjeldsletten bidrar til reell bekjempelse av fattigdom.

BOKS I

Gjeldsplanens ramme

Den delen av Gjeldsplanen som omhandler ettergivelse av bilateral gjeld (stat-til-stat gjeld) hviler på en budsjettløsning som er unik for Norge -- planens såkalte ramme. Fordringene som inngår i denne rammen er i hovedsak knyttet til eksportkreditter, garantert av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), gitt på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Av disse var mange relatert til den såkalte Skipseksportkampanjen. Enkelte av garantiene ble anbefalt av NORAD som utviklingsfremmende, mens andre ikke ble forelagt NORAD. Fordringene må ikke forveksles med bistandslån (ODA-lån) som Norge tidligere ga, men som alle ble ettergitt i første halvdel av 1980-årene.

På begynnelsen av 1980-tallet oppstod et omfattende mislighold på disse kredittene, ved at svært mange av låntakerne i utviklingslandene fikk økonomiske problemer. GIEKs garantiansvar ble da utløst, hvorpå man "kjøpte ut" de norske eksportørene gjennom erstatningsutbetalinger og GIEK – på vegne av den norske stat – ble ny fordringshaver. Idet det også var stilt statsgarantier på låntakersiden, ble de resulterende fordringene stat-til-stat gjeld. Gjeldsakkumuleringen overfor Norge skjedde parallelt med en global opphopning av u-landsgjeld, gjerne referert til som "den globale gjeldskrisen".

Samlet ble det til GIEKs erstatningsutbetalinger bevilget 3 300 mill. kroner over statsbudsjettet, hvorav 1 266 mill. kroner under den gamle alminnelige garantiordning og 2 034 mill. kroner under den gamle særordningen for utviklingsland. Av dette ble 510 mill. kroner belastet bistandsbudsjettet. Før *Gjeldsplan mot år 2000* ble lansert, ble det under særordningen gitt gjeldslette for 127 mill. kroner med dekning i tidligere bevilgninger.¹

I tråd med *Gjeldsplan mot år 2000* og de bakenforliggende anbefalingene fra et interdepartementalt statssekretærutvalg² ble det i budsjettproposisjonen for 1999 foreslått at all ettergivelse av statlige norske fordringer under gjeldsplanen skulle gjennomføres uten å belaste bistandsbudsjettet eller andre deler av statsbudsjettet med nye bevilgninger. De aktuelle fordringene måtte være oppstått på bakgrunn av kreditter som ble gitt før restruktureringen av GIEK i 1994, og misligholdt innen 31.12.97. Dette gjaldt så vel ettergivelse basert på multilaterale avtaler i Parisklubben som ensidig addisjonell ettergivelse basert på gjeldsplanens egne kriterier. Andre gjeldslettetiltak under gjeldsplanen skulle forutsetningsvis dekkes med bevilgning over bistandsbudsjettet.

Under behandlingen av statsbudsjettet for 1999 besluttet Stortinget at bilateral gjeldslette kunne skje *uten ny bevilgning* innenfor en ramme på henholdsvis 1 266 mill. kroner for GIEKs gamle alminnelige ordning og 1 907 mill. kroner under GIEKs gamle særordning for utviklingsland. Den samlede rammen ble således på 3 173 mill. kroner. Totalrammen tilsvarte m.a.o. summen av tidligere bevilgninger over statsbudsjettet til erstatningsutbetalinger under ordningene, fratrukket de 127 mill. kroner som allerede var anvendt til gjeldslette. All bilateral gjeldsettergivelse under gjeldsplanen – herunder av eventuelle rentebeløp påløpt etter at gjeldsplanen ble iverksatt – kunne heretter gjennomføres uten bevilgning, med hjemmel i årlige romertallsvedtak i bistandsbudsjettet. Budsjettkompromisset er senere omtalt i alle påfølgende statsbudsjetter og har fått bred tilslutning i Stortinget.

Gjeldsplanens ramme omfattet opprinnelig en gruppe på 19 gjeldsrammede lav- og mellominntektsland som var hhv. *prioriterte og aktuelle* for bilateral gjeldsettergivelse: Angola, Elfenbenskysten, Ghana, Guinea, Somalia, Tanzania, Vietnam, Benin, Gambia, Senegal, Sierra Leone, Zaire/D.R. Kongo, Liberia, Sudan, Myanmar, Algerie, Ecuador, Jamaica og Peru.³ I 2001 ble det besluttet å belaste rammen også med gjeldsettergivelse overfor det daværende ex-Jugoslavia (Serbia-Montenegro), hvorav noe vil påløpe først i 2005. I 2002 ble det besluttet også å rammebelaste flerårig og fortsatt løpende gjeldslette til Egypt, ved en engangskompensasjon av GIEK. Pr. i dag omfatter gjeldsplanens ramme m.a.o. 21 land, dog slik å forstå at evt. framtidig og ytterligere gjeldslette overfor Egypt og Serbia-Montenegro (ut over det som skal gis i 2005) *ikke* omfattes av rammen.

En annen åpenbar konklusjon er at det fortsatt er behov for så å si alle de virkemidler som ble tegnet opp i den opprinnelige gjeldsplanen. De grunnleggende premisene for norsk gjeldspolitik, vil fortsatt være som følger:

1. styrking og effektivisering av de multilaterale mekanismene for gjeldslette fordi dette er viktigere for å løse de fattige og gjeldsrammede utviklingslandenes gjeldsproblemer enn hva Norge gjør med sine relativt beskjedne fordringer
2. målrettede ensidige tiltak som vil komme landenes utviklingsprosess og fattigdomsbekjempelse til gode, med et særlig siktemål å bevege andre og større kreditorland til å iverksette nye og forbedrede gjeldslettetiltak

Disse grunnprinsippene avleder en rekke praktisk-politiske grep, som har like stor gyldighet i dag som for fem år siden og som derfor ligger fast:⁴

Norge vil:

- ➔ aktivt støtte opp under HIPC-initiativet for de fattigste, mest gjeldsrammede landene, samt fortsette arbeidet for å sikre full finansiering og ytterligere forbedringer av denne ordningen
- ➔ supplere HIPC-gjeldsletten med ensidige tiltak, slik at vi på visse betingelser sletter 100 % av HIPC-landenes gjeld til Norge, og arbeide for at flest mulig av kreditorlandene gjør det samme

¹ Jf. retningslinjene i St.prp. nr. 103, jf. Innst. S. nr. 225 (1991-92).

² Statssekretærutvalget for vurdering av budsjettmessige konsekvenser av gjeldsplanen. Utvalget avla sin rapport "Vurdering av budsjettmessige konsekvenser av gjeldsplanen" 25. august 1998.

³ Listen er sammenfallende med de 19 førstnevnte landene i Tabell 2 (s. 10) i *Gjeldsplan mot år 2000*.

⁴ Listen er ikke uttømmende.

- aktivt støtte opp om og påvirke arbeidet i Parisklubben, som hva angår bilateral gjeld er hovedarena for den praktiske gjennomføringen av HIPC-initiativet, så vel som for gjeldsforhandlinger med andre land
- arbeide for å sikre at all gjeldslette kommer skyldnerlandene, og ikke andre kreditorer, til gode
- støtte internasjonale gjeldsoperasjoner, særlig Verdensbankens 5. dimensjon og 6. dimensjon (IDAs gjeldsreduksjonsordning) som et viktig supplement til bilateral gjeldsettergivelse
- bidra til sletting av fattige utviklingslands gjeld til andre utviklingsland såfremt det opprettes en egen mekanisme for dette og støtte til denne innebærer en god bruk av bistandsmidler
- vurdere å støtte nasjonale gjeldsfond for å lette utviklingslands multilaterale gjeldsbetjeningsbyrde, både som et målrettet gjeldspolitisk virkemiddel, og som et særskilt element i norsk budsjettstøtte mer generelt
- arbeide for mer systematisk multilateralt samarbeid for bedret gjeldsstyring i de fattigste landene, herunder ved bruk av bistandsmidler, for å bidra til å forhindre nye gjeldsproblemer

I lys av erfaringsgjennomgangen og nye utfordringer på gjeldsområdet, er det imidlertid også behov for å oppdatere og videreutvikle virkemiddelapparatet. "Utvidelsen" av Gjeldsplanen kan kort oppsummeres som følger:

Norge vil:

- være med på å bane veien for HIPC-behandling av land som har vært rammet av krig og konflikt (postkonfliktland) ved å bidra med gavemidler til koordinerte operasjoner for å klarere enkeltlands mislighold overfor internasjonale finansinstitusjoner

- ta til orde for at postkonfliktland som kandiderer til HIPC-behandling ikke skal måtte bruke knappe ressurser til ekstern gjeldsbetjening, og unnlate å drive inn løpende renter og avdrag fra slike land, for så å vurdere 100 % ettergivelse som ledd i disse landenes HIPC-behandling
- ta til orde for multilateralt koordinerte gjeldsbytter med land som ikke omfattes av HIPC-initiativet (hovedsakelig mellominntektsland), slik at gjeldsettergivelse gjennomføres mot at landene selv gjennomfører utviklings- eller miljøtiltak med de frigjorte midlene
- gjennomføre multilateralt koordinerte gjeldsbytter med Pakistan og Vietnam og gjennomføre forhandlinger med Ecuador om det samme
- mer generelt arbeide for at også mellominntektsland med strukturelle betalingsproblemer får tilstrekkelig omfattende gjeldsavtaler, om nødvendig med gjeldsreduksjon, slik at man ikke skal behøve gjentatte og hyppige gjeldsforhandlinger
- arbeide for at Parisklubben inntar en mer fleksibel holdning til å flytte de såkalte skjæringsdatoene (som begrenser hvilken gjeld som kan reforhandles) på en slik måte at dette ivaretar hensynet til både landenes solvens og kredittverdighet
- støtte forslag fra FNs generalsekretær om opprettelse av en egen internasjonal arbeidsgruppe, med bred og representativ deltakelse, for å utrede spørsmålet om en ny internasjonal gjeldsforhandlingsmekanisme
- aktivt delta i internasjonal debatt, bringe perspektiver fra det sivile samfunn inn i diskusjonen og – når det vurderes hensiktsmessig – sette kontroversielle ideer på dagsorden
- støtte en eventuell multilateralt forankret studie av "illegitim gjeld"

Gjeldsplanen i et nøtteskall

**Bilateral gjeldsettergivelse
finansiert over Gjeldsplanens ramme, uten
budsjettbevilgning**

- Inntil 100 % gjeldsettergivelse overfor de nåværende HIPC-landene Ghana, Gambia, Senegal, Sierra Leone og D.R. Kongo
- Inntil 100 % gjeldsettergivelse overfor det HIPC-kvalifiserte Guinea, forutsatt at landet gjenopptar sitt nå avbrutte IMF-program og derigjennom re-kvalifiserer seg for HIPC-behandling
- Inntil 100 % gjeldsettergivelse, heri innbefattet evt. "postkonflikt"/"pre-HIPC" ettergivelse av løpende forfall overfor Elfenbenskysten, Angola, Somalia, Liberia, Sudan og Burma, forutsatt at disse landene kommer ut av krig og konflikt og/eller bedrer sitt styresett, kvalifiserer seg for HIPC-behandling og derigjennom også for ensidig norsk gjeldssletting
- Gjeldsbytter med Vietnam og, avhengig av forhandlingsresultatet, med Ecuador

**Støtte til internasjonale gjeldsletteoperasjoner
finansiert med bevilgning over Fond for
internasjonale gjeldsoperasjoner**

- Støtte til HIPC Trust Fund, Verdensbankens 5. og 6. dimensjon, multilaterale restanseklareringsoperasjoner, faglig bistand til gjeldsstyring, multilateralt koordinerte operasjoner for å slette sør-sør-gjeld, rentesubsidiering av IMF's PRGF-ordning og bidrag til nasjonale gjeldsfond
- Gjeldsbytte med Pakistan

Det er en klar forutsetning at den bilaterale gjeldslette som foreslås eller skisseres i denne handlingsplanen må kunne dekkes innenfor Gjeldsplanens ramme. I den grad det måtte bli aktuelt å innvilge gjeldslette på andre og nyere bilaterale fordringer enn de som omfattes av Gjeldsplanen, oppstår et uløst budsjettspørsmål. Den budsjettmessige håndtering av slik gjeldslette vil måtte framlegges for Stortinget. Hvis rammen en gang i framtiden vil være "oppbrukt", må likeledes nye budsjettløsninger søkes. Eventuell framtidig bilateral gjeldslette som forutsetter bevilgning omfattes ikke av denne handlingsplanen.

Dersom det lykkes å gjennomføre alle de bilaterale gjeldslettetiltak som skisseres i denne reviderte handlingsplanen, antas dette å ville legge beslag på hele den hittil uutnyttede delen av Gjeldsplanens ramme. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til dette.

Usikkerheten gjelder særlig hvorvidt land som i dag er rammet av krig, konflikt og/eller dårlig styresett (Elfenbenskysten, Angola, Somalia, Liberia, Sudan og Myanmar), vil kvalifisere seg for HIPC-behandling. Den totale rammebelastningen for hvert enkelt HIPC-land vil dessuten, pga. løpende renter, avhenge av hvor lenge landene vil bruke på å fullføre sin behandling. Det må også tas forbehold om at de skisserte gjeldsbyttene vil gjennomføres som ønsket.

Konkrete beslutninger om norske gjeldslettetiltak vil under enhver omstendighet bli fattet gjennom ordinære saksbehandlingsprosedyrer. Gjeldsplanen innebærer m.a.o. ingen saksbehandling av enkelttiltak. Den utvidete Gjeldsplanen anses, som sin forgjenger, som et "levende arbeidsredskap". Den vil kunne revideres og oppdateres ved behov.

2. INNLEDNING

10

Låneopptak er ikke nødvendigvis noe negativt. For utviklingsland med store investeringsbehov er det normalt og naturlig å ha gjeld. Når samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer finansieres gjennom lån, kan en økning i et lands gjeld bidra til å påskynde en positiv økonomisk og sosial utvikling. Spørsmål om kredittilgang er derfor et viktig utviklingspolitisk tema.

Et gjeldsproblem oppstår når et land ikke er i stand til å betjene sin gjeld uten at det går ut over viktige samfunnsoppgaver. I mange tilfeller er et lands gjeld ikke bare en belastning på statsbudsjettet i form av gjeldsbetjening, men gjeldsmengden avskjærer også ofte landet fra nye ressurser i form av lån til nødvendige investeringer. I slike tilfeller foreligger et gjeldsoverheng.

I global målestokk er nettoflyten på lånekapital til utviklingslandene⁵ i dag tilnærmet nøytral. I gjennomsnitt går det m.a.o. omtrent like mye i renter og avdrag på eksisterende gjeld ut av landene som de mottar i nye, friske lån. Det er dog store variasjoner fra region til region og land til land.

De fleste fattige land med store gjeldsproblemer finner vi i dag i Afrika. For disse landene utgjør gjelden et alvorlig hinder for økonomisk og sosial utvikling. Den fører til store betalingsbalanseproblemer, binder opp fremtidige inntekter, skaper et usikkert investeringsklima og legger bånd på knappe administrative ressurser.

I Gjeldsplanen av 1998 ble reduksjon av gjeldsbyrden ansett som en nødvendig del av en helhetsløsning for å bryte en ond sirkel.

Man erkjente dog at gjeldslette ikke var tilstrekkelig for å oppnå en varig løsning på et gjeldsproblem. Like nødvendig er det at landene fører en sunn økonomisk politikk og foretar samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer, slik at det legges et grunnlag for langsiktig vekst, utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Verdien av gjeldslette vil være sterkt begrenset dersom landet fører en økonomisk politikk som leder tilbake til det gjeldsuføre man hjelpes ut av. Landene må også demonstrere evne og vilje til å utnytte ressursene som frigjøres gjennom gjeldslette til utviklingstiltak og fattigdomsreduksjon. Gjeldslette uten medfølgende styrking av landenes egen politikk og innsats, for eksempel i forhold til produksjon og skatteinnkreving, vil neppe bidra vesentlig til økonomisk og sosial utvikling. Gjeldslette alene er ingen vidundermedisin.

All bistand må sees i lys av tusenårsmålene (MDGs). Gjeldslette og PRSP-prosessen er viktige bidrag til å nå disse målene, men gjeldslette alene kan ikke sikre at målene nås.

Dette dokumentet er en oppdatert versjon av *Gjeldsplan mot år 2000*. De bærende prinsipper er videreført. I tillegg medtas de nye gjeldspolitiske grep som følger av den såkalte "utvidelsen" av Gjeldsplanen.⁶ Med denne oppdaterte handlingsplanen åpnes det for ensidig norsk gjeldslette til (1) visse mellominntektsland gjennom multilateralt koordinerte gjeldsbytter og (2) fattige land som kommer ut av krig og konflikt. I tillegg åpnes det for gjeldsreduksjon til mellominntektsland,

⁵ Hvorvidt det gir særlig mening å betrakte alle utviklingsland som én gruppe, er høyst diskutabelt.

⁶ Regjeringen Stoltenberg besluttet sommeren 2001 å utvide gjeldsplanen, jf. UD's pressemelding nr. 121/01 av 20.07.01. Regjeringen Bondevik og et samlet Storting har senere sluttet seg til denne utvidelsen, som i og med denne Handlingsplanen omsettes i praktisk politikk.



som ledd i multilaterale avtaler i Parisklubben.⁷ Planen er dertil justert, presisert og forsterket med basis i de gjeldspolitiske erfaringer som er høstet siden 1998.

I internasjonal sammenheng er Norge en liten kreditor. Effekten av ensidige norske gjeldslettetiltak forblir liten når en ser på de fattige utviklingslandenes totale gjeldsbyrde. En løsning på utviklingslandenes gjeldsproblemer forutsetter forpliktende internasjonalt samarbeid. Norge vil fortsatt aktivt bygge opp om det internasjonale engasjement for å bidra til varige løsninger på de fattigste landenes gjeldsproblemer. Her spiller de multilaterale finansinstitusjonene og de internasjonale fora som behandler utviklingslandenes gjeld en viktig rolle. Innenfor disse institusjonene har Norge lenge vært svært aktiv. Det er helt avgjørende at de store kreditorene deltar i de internasjonale gjeldsoperasjonene.

En strategisk bruk av norsk ensidig gjeldslette vil i noen sammenhenger likevel kunne være effektivt. Norges pådriverrolle på gjeldsområdet er derfor tuftet på en realpolitisk analyse hvor både forpliktende multilateralisme og tidvis uniliteralisme er byggesteinene. Hovedmålsettingen med planen er å finne fram til de tiltak som gir størst effekt på landenes totale gjeldsbyrde over tid, på styrken i landets utviklingstiltak og på fattige menneskers livsvilkår. Hvordan Norge kan anvende og ytterligere styrke de internasjonale gjeldsmekanismene er et hovedtema. Å sikre at gjeldslette skjer på en måte som ikke forring-

er debitorlandets kredittverdighet, og derved mulighet for å finansiere framtidige investeringer og utviklingstiltak, er en hovedutfordring. Av denne grunn bør nye kreditter normalt ikke gjøres til gjenstand for gjeldslette.

Gjeldsplanen er et "levende arbeidsredskap". Det vil blant annet si at land som i dag ikke behandles kan komme inn på et senere tidspunkt. Eventuelle endringer i de internasjonale rammebetingelsene bør føre til nye vurderinger av mekanismer og strategier. Planen i den foreliggende form kommer med mange konkrete forslag, men peker også på enkelte områder og problemstillinger som krever nærmere vurdering. Planen vil videreutvikles etter hvert som disse vurderingene foretas. Gjeldsplanen tilkjenner norsk politikk på gjeldsområdet, i bredt perspektiv. Konkrete beslutninger om norske gjeldslettetiltak vil og skal skje gjennom ordinære saksbehandlingsprosedyrer.

Norge vil ...

- jevnlig vurdere gjeldsplanens innsatsområder basert på de erfaringer som gjøres, nye analyser/vurderinger som foretas og andre endringer i forutsetningene for norske bidrag til å lette utviklingslandenes gjeldsbyrde
- løpende konsultere berørte instanser og interesserte miljøer, i Norge og utenlands, i dette arbeidet

⁷ Dersom dette skulle bli aktuelt for land og fordringsmasser som ikke omfattes av Gjeldsplanens ramme, må en budsjettløsning forefinnes.

3. STATUS FOR GJENNOMFØRING AV GJELDSPLAN MOT ÅR 2000

Planens overordnede formål var – og er – å bidra til å redusere de fattigste og mest gjeldstyngede lands gjeldsbyrde, slik at denne ikke hindrer økonomisk og sosial utvikling. Planen skal frigjøre ressurser til utviklingsfremmende formål, samt bidra til å gjenopprette landenes kredittverdighet. Den overordnede strategi var – og er – å bygge aktivt opp om internasjonale initiativer for en varig løsning på de fattigste landenes gjeldsproblemer.

I planen presenterte man forslag til norske tiltak for å lette gjeldsbyrden i en rekke fattige og gjeldsrammede land. Når det gjelder bilateral gjeldslette, ble landene valgt ut ved å anvende kriterier for gjeldsbyrde og økonomiske og politiske forhold i utviklingsland som Norge da enten hadde fordringer på eller et prioritert bistandssamarbeid med. Gjennom vår aktive deltakelse i internasjonale gjeldslettemekanismer, særlig Verdensbankens og IMF's gjeldsletteinitiativ for de fattigste landene (HIPC-initiativet)⁸, støtter vi i også gjeldsletteoperasjoner for land vi ikke har fordringer på.

Gjennom behandlingen av statsbudsjettet for 1999 besluttet Stortinget at all norsk bilateral gjeldsettergivelse til lavinntektsland, både gjennom Parisklubben og i form av ensidig gjeldslette, skal finne sted uten budsjettbelastning, såfremt rammen under gjeldsplanen, fastsatt til 3.173 millioner kroner,⁹ ikke ble oversteget. På denne bakgrunn har all norsk bilateral gjeldsettergivelse under gjeldsplanen senere funnet sted uten budsjettbelastning.

Norge var det første kreditorlandet som åpnet for 100 % gjeldsettergivelse av alle typer fordringer på de fattigste landene, i 2000. I tiden som fulgte kom en rekke land etter, herunder alle G7-landene, dog med en rekke forbehold. I dag er det bare et lite mindretall av kreditorlandene som ikke gir 100 % reduksjon på den delen av fordringene som skriver seg fra tiden før de respektive skyldnerlandene første gang ble behandlet i Parisklubben¹⁰. Et begrenset antall kreditorland, inklusive de fleste G8-land, gir 100 % gjeldsreduksjon også på gjeld oppstått etter denne tid. I hvilken grad både konsesjonelle kreditter¹¹ og kommersielle lån¹² inngår i slik gjeldslette, varierer også.

Norge har lagt stor vekt på å presentere gjeldsplanens hovedlinjer overfor sentrale aktører i internasjonal gjeldspolitik, slik som Verdensbanken, IMF, Parisklubben og det til enhver tid sittende G7/G8-formannskapet. Det har vært gjennomført særskilte presentasjoner i toneangivende land som USA og Storbritannia. Norsk gjeldspolitik har etter hvert fått større oppmerksomhet enn vår kreditorrolle skulle tilsi. Norge har samarbeidet med de øvrige nordiske land, landene i Utsteingruppen¹³ og, fra sak til sak, andre land.

De fleste prioriteringer i "Gjeldsplan mot år 2000" er det i dag bred internasjonal enighet om. Norge har bidratt til dette gjennom aktiv innsats i alle relevante multilaterale fora. HIPC-mekanismen er blitt mer fleksibel, og

⁸ Se kapittel 6.1.

⁹ Henholdsvis 1.266 millioner kroner under GIEKs gamle alminnelige ordning og 1.907 millioner kroner under GIEKs særordning for utviklingsland. Se Boks 1 for nærmere detaljer.

¹⁰ Såkalt "pre-cut-off" gjeld.

¹¹ Såkalte ODA-lån (Official Development Assistance), dvs. lån subsidiert med bistandsmidler, med et gaveelement på minimum 25 %.

¹² Herunder eksportkreditter.

¹³ Utsteingruppen representerer et utviklingspolitisk samarbeid mellom Nederland, Storbritannia, Tyskland og Norge. Senere er også Sverige og Canada kommet til.

gjeldsletten er blitt raskere, dypere og bredere. Parisklubben har introdusert bedre betingelser for HIPC-land og gir nå som hovedregel 90 prosent gjeldslette – såkalte Köln-vilkår – til disse landene.¹⁴

3.1. Ettergivelse av bilateral gjeld

Åtte land (Benin, Elfenbenskysten, Gambia, Ghana, Guinea, Senegal, Tanzania og Vietnam) som Norge hadde fordringer på, og som ved innføringen av "Gjeldsplan mot år 2000" ble behandlet eller skulle behandles under HIPC-initiativet, ble i første omgang prioritert. Av disse har Tanzania og Benin fått slettet sin gjeld til Norge. Vietnam, som ikke har fått HIPC-status, vil likevel få ettergitt all sin gjeld gjennom et gjeldsbytte. De øvrige landene har fått slettet løpende renter og avdrag og er gjennom sin pågående HIPC-behandling i ferd med å oppfylle forutsetningene for en endelig gjeldsettergivelse.

I samsvar med gjeldsplanens prinsipper, har Norge pr. 31.12.03 ettergitt bilaterale fordringer på 1,6 mrd kroner. Av dette er over 1,3 mrd kroner belastet Gjeldsplanens ramme.¹⁵ Gjeldsettergivelsen, fordelt på land, framgår av Tabell 1.

Gjeldsplan mot år 2000 åpnet i prinsippet for gjeldsettergivelse overfor 29 land. Krig, konflikter, dårlig styresett og det faktum at ikke alle har hatt alvorlige gjeldsproblemer, har begrenset mulighetsvinduet for den bilaterale innsatsen. Med utvidelsen av Gjeldsplanen tas det imidlertid grep for at flere land skal kunne kvalifisere for gjeldslette fra Norge.

En betydelig del av fattige lands gjeld til Norge skriver seg fra skipseksportkampanjen fra 70-og 80 tallet. En del av disse fordringene er slettet. Resten vil bli søkt slettet på en måte som sikrer størst mulig utviklingseffekt, så langt det er mulig innenfor internasjonalt anerkjente spilleregler.

Tabell 1.
Ettergivelse av bilateral gjeld 1998-2003
(i 1000 kroner, fordelt pr. land, pr. 31. desember 2003)

	Belastet rammen	Belastet GIEK	Sum gjeldslette
Senegal	191 393	33 776	225 168
Elfenbenskysten	195 946	34 578	230 525
Guinea	61 689	10 886	72 575
Tanzania	86 447	15 255	101 703
Benin	229 055	40 422	269 477
Sierra Leone	32 890	5 804	38 694
Serbia-Montenegro ¹⁶	84 101	14 841	98 942
Egypt ¹⁷	227 000	40 059	267 059
D.R. Kongo	99 581	66 387	165 968
Gambia	65 357	3 440	68 796
Ghana	58 578	10 338	68 916
SUM	1 332 038	275 786	1 607 824

Rest under Gjeldsplanens ramme pr. 31.12.03:
1.841 mill kroner

¹⁴ Hensyn tatt til tidligere gjeldslette. Den samlede gjeldsletten beregnes m.a.o. kumulativt.

¹⁵ Differansen utgjøres av GIEKs tapsavsetninger, som er å betrakte som GIEKs "egenandel" av gjeldsslettingen. Egenandelen ble i sin tid estimert på bakgrunn av renteeffekten av dobbeltbevilgningen i forbindelse med beregningen av beløpene i Gjeldsplan mot år 2000.

¹⁶ Regjeringen Stoltenberg besluttet å innta Jugoslavia – det nåværende Serbia-Montenegro – under Gjeldsplanens ramme i 2001. Rammebelastningen gjelder dog kun gjeldslette gitt ved bilateral avtale i 2002 og gjeldslette som vil bli gitt i 2005 (i medhold av en parisklubbavtale fra 2001).

¹⁷ Beslutningen finansiert over Gjeldsplanens ramme i 2002. Gjelder kun bilateral avtale inngått i 1994 på bakgrunn av en parisklubbavtale i 1991, og et tilhørende gjeldsbytte. Rammebelastningsbeløpet er identisk med en engangskompensasjon av GIEK. Eventuell ytterligere gjeldslette til Egypt vil ikke være omfattet av rammen.

3.2. Gjeldslette under Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner (Gjeldsfondet)

Den norske gjeldsplanen har tidvis blitt ensidig assosiert med bilateral gjeldsettergivelse. Norges bidrag til internasjonale gjeldsletteoperasjoner – gjeldsplanens andre hovedpillare – har imidlertid også vært et meget viktig gjeldspolitisk instrument. Denne innsatsen har vært finansiert over bistandsbudsjettet gjennom Fond for internasjonale Gjeldsoperasjoner ("Gjeldsfondet")¹⁸.

Fleksible budsjettmidler, i første rekke gjennom nettopp Gjeldsfondet, har vært avgjørende viktig for Norges høye profil på det gjeldspolitiske område, herunder vår pådriverrolle i viktige enkeltsaker. Det er ofte nødvendig å gå foran, slik som da de nordiske land tok initiativ til opprettelsen av 5. dimensjonen i Verdensbanken på slutten av 80-tallet,¹⁹ og da Norge presset på for en ordnet finansiering av HIPC-mekanismen gjennom opprettelse av HIPC Trust Fund på slutten av 90-tallet²⁰. For et relativt lite land som Norge er det påkrevet å kunne følge opp politiske posisjoner med synlige finansielle virkemidler, for å kunne få gjennomslag i internasjonale forhandlinger. Dette gjelder ikke minst innen de multilaterale finansinstitusjoner og i fora som Parisklubben.

Siden starten i 1988 er det totalt utbetalt til sammen mer enn 3,2 milliarder kroner over Gjeldsfondet. Siden *Gjeldsplan* mot år 2000 ble lansert i 1998 har vi bidratt med 915 millioner kroner bare til HIPC Trust Fund, som skal refundere deler av gjeldsletten gitt av de multilaterale finansinstitusjonene under HIPC-initiativet, slik at disse institusjonenes øvrige støtte til utviklingsland ikke reduseres som følge av deres andel av HIPC-gjeldsletten. Dette er betydelig mer enn vår "tilmålte" andel, enten man måler ut fra kreditorstørrelse eller tilfang av økonomiske ressurser. Tabell 2 gir en komprimert oversikt over ressursbruken under Gjeldsfondet.

Tabell 2.
Bevilgninger over gjeldsfondet 1988-2003 (mill kroner)

Verdensbankens 5. dimensjon	1524
HIPC Trust Fund	915
Verdensbankens 6. dimensjon	61
Andre internasjonale gjeldsoperasjoner	944
SUM	3444

BOKS 3

Gjeldsfondet: aktuelle formål

Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner kan brukes til:

- bidrag til HIPC-mekanismen (HIPC Trust Fund) til dekning av den multilaterale gjeldslette
- Verdensbankens 5. dimensjon – for nedbetaling av fattige lands gjenværende verdensbankgjeld på ordinære vilkår (IBRD-gjeld)
- Verdensbankens 6. dimensjon – for svært prisgunstige oppkjøp og påfølgende sletting av fattige lands gjeld til private kreditorer (banker)
- internasjonalt koordinerte operasjoner for klarering av enkeltlands mislighold overfor de multilaterale finansinstitusjonene (Verdensbanken, regionalbankene og IMF)
- tiltak for å styrke gjeldsstyringskapasiteten i fattige og gjeldstyngede land
- multilateralt koordinerte gjeldsbytter med land som ikke er omfattet av Gjeldsplanens ramme
- multilateralt koordinerte operasjoner for å slette "Sør-Sør gjeld"
- bidrag til rentesubsidieringer i IMF's myke utlånsvindu (PRGF)
- bidrag til nasjonale gjeldsfond øremerket for betjening av multilateral gjeld

¹⁸ Bistandsbudsjettets Kap. 172 Post 70.

¹⁹ Se kapittel 6.7.

²⁰ Se kapittel 6.1.



4. GJELDSLETTE UNDER KRITIKK

Verdensbanken og IMF, og indirekte også Parisklubben, ble på slutten av 90-tallet utsatt for press, særlig fra det sivile samfunn, for å forbedre HIPC-mekanismen. Hovedpunktene i kritikken var at gjeldsletten gikk for sakte, var for liten og omfattet for få land. Kritikken, som ikke minst ble målbåret av paraplyorganisasjonen Jubilee 2000, bidro positivt til utvidelsen av HIPC-ordningen i 1999, da man vedtok raskere og dypere gjeldslette. Det er ingen tvil om at denne bevegelsen har vært med på å sette dagsorden i internasjonal gjeldspolitik.

Deler av "gjeldsbevegelsen" fastholder likevel fortsatt sin kritikk mot ordningen, i noen tilfeller slik at man nærmest avskriver HIPC og tar til orde for helt alternative gjeldslettemekanismer.

4.1. HIPC-initiativets omfang

Enkelte har tatt til orde for at de multilaterale finansinstitusjonene umiddelbart bør slette sine fordringer. Rent intuitivt virker det kanskje ikke urimelig at også disse institusjonene bør slette gjeld, på lik linje med andre kreditorer. Total umiddelbar sletting av alle multilaterale finansinstitusjoners fordringer ville imidlertid bety at institusjonene ikke får tilbakeført utlånte midler gjennom nedbetaling av lån. Det er helt urealistisk å tro at rike land ville øke sine bidrag til institusjonene så mye og så raskt at man ville kunne veie opp for dette ressursbortfallet. I praksis vil storskala sletting av multilateral gjeld derfor ikke være mulig å kompensere.

Alt som går inn i de multilaterale finansinstitusjonenes utviklingsfond for de fattigste landene (slik som IDA i Verdensbanken) går i neste omgang ut igjen i form av finansiering av utviklingstiltak i landene. Massiv sletting av slik gjeld vil derfor i stor grad ramme de fattigste landene selv, ved at deres tilgang til

helt nødvendig utviklingsfinansiering tørker inn. For mellominntektslandenes vedkommende er det overveiende sannsynlig at massiv gjeldslette fra deres utlånsvindu i disse institusjonene (slik som IBRD i Verdensbanken) vil lede til dyrere lån ved at finansinstitusjonenes kredittverdighet rammes. Umiddelbar sletting av multilateral gjeld vil m.a.o. innebære at man gir med den ene hånden og tar med den andre.

For Norge er det viktig at gjeldsletten så langt som mulig er addisjonell (kommer i tillegg til), og ikke erstatter bistand og lån som kan bidra til ytterligere utvikling. Dette er et grunnleggende prinsipp i HIPC-initiativet, og således noe giverlandene har forpliktet seg til. For Norges del sikres dette gjennom at bilateral gjeldslette skjer uten at bistandsbudsjettet belastes. For de multilaterale HIPC-kreditorenes del sikres gjeldslettens addisjonalitet dels gjennom anvendelse av interne midler som ikke har betydning for deres operative virke, dels gjennom finansiering fra giverland gjennom HIPC Trust Fund, som administreres av Verdensbanken.

Norge vil ...

- arbeide for at gjeldslette gjennom multilaterale institusjoner ikke gjennomføres på bekostning av annen multilateral finansiering til de fattigste landene

4.2. HIPC-initiativets gjennomføringstempo

Til tross for at HIPC-initiativet ble forsterket i 1999, har gjennomføringen gått tregere enn ventet. Dette har flere årsaker, hvorav bevisst *kvalitetssikring* er den viktigste.

Et hovedmål med gjeldslette er å sikre at midlene som frigjøres bidrar til å fremme utvikling i de aktuelle land. For å få gjeldslette

under HIPC må et land derfor først kunne vise til en periode²¹ med økonomisk og sosialt ansvarlig politikk.²² I tillegg må et land også ha på plass en helhetlig fattigdomsrettet utviklingsstrategi (PRSP).²³ Det er avgjørende for landets videre utvikling, og ikke minst for å sikre en håndterbar gjeldssituasjon, at landets PRSP holder kvalitative mål og blir utformet med aktiv deltakelse fra landets egen befolkning og deres folkevalgte. Man må derfor akseptere at arbeidet med denne må ta noe tid. Dette er ikke spilt tid, men en god investering i varig fattigdomsbekjempelse. Skulle man renonsere på PRSPenes kvalitet for å øke HIPC-initiativets gjennomføringstempo, ville dette representere en bjørnetjeneste overfor de fattige.

Samtidig må det erkjennes at det haster med gjeldslette. Norge, sammen med enkelte andre land, tok i 2000 derfor til orde for at en første skisse til PRSP ("interims-PRSP") skulle være tilstrekkelig til at beslutning om gjeldslette kunne fattes. Dette ble det enighet om i 2001.

De fleste HIPC-landene befinner seg i Afrika sør for Sahara. En rekke av disse landene er rammet av væpnet konflikt. Dette har bidratt til at flere land fortsatt ikke er kvalifisert for gjeldslette. Det bør de selvsagt heller ikke være, gitt at gjeldslette da vil kunne frigjøre ressurser til bl.a. våpenkjøp og derigjennom bidra til å opprettholde konfliktene.

For land som er på vei ut av konflikt er det svært vanskelig å gjennomføre reformer og politiske tiltak som er nødvendige for å få til reell fattigdomsbekjempelse – og dermed for å få gjeldslette under HIPC. Blant de landene som har vært eller er i konflikt er også land med gjeld til Norge, som for eksempel Sudan og Liberia. Det kan ikke være noe poeng i å bringe slike land til HIPC-behandling før konfliktene er bilagt og relativ politisk stabilitet er et faktum.

Noe av forklaringen på at gjennomføringstempoet under HIPC-initiativet ikke er høyere, ligger for øvrig også i at enkelte bilaterale kreditorer som ikke er medlem av Parisklubben, så vel som flere mindre multilaterale kreditorer, har vært sene med å inngå de nødvendige avtaler med debitorland. En del private kreditorer har på sin side nektet å ta del i HIPC-mekanismen, og endog søkt å inndrive sine fordringer via domstolene. Dette er det all grunn til å kritisere.

Norge vil ...

- arbeide for at HIPC-initiativet gjennomføres i det tempo som sikrer mest mulig fattigdomsbekjempelse for hver dollar og krone som ettergis

4.3. Betingelser for gjeldslette

Av og til kritiseres selve det faktum at kreditorene stiller betingelser for å iverksette gjeldslettetiltak. Dette stilles da gjerne opp mot ønskene og behovene til fattige mennesker i utviklingslandene. Kritikerne overser imidlertid at mye av den gjeldsletten som faktisk gis er *utviklingsmotivert*, og dermed fundert på de samme mål som bistandssamarbeid for øvrig.

Gjeldslette gis m.a.o. på grunnlag av en troverdig politikk for fattigdomsbekjempelse og utvikling. I likhet med annen form for bistand, vil gjeldslette gitt under andre forutsetninger neppe komme landets befolkning til gode. Det er økende forståelse for at gjeldslette alene ikke skaper utvikling og at betingelsesløs og øyeblikkelig gjeldslette ikke er noen farbar vei. For at gjeldsletten skal komme den fattigste delen av befolkningen til gode, må landet selv iverksette omfattende og helhetlige utviklingsstrategier, med særlig vekt på fattigdomsbekjempelse (PRSPer). Disse dreier seg om hvordan man forvalter og investerer nasjonale ressurser, bistand og annen ekstern

²¹ Denne perioden hadde opprinnelig en varighet på tre år, men er nå vanligvis ett år.

²² Se fremstilling av de ulike faser i HIPC-mekanismen i Boks 5.

²³ Nasjonale strategier for utvikling og fattigdomsreduksjon ("Poverty Reduction Strategy Papers" – PRSP) er et konsept lansert av Verdensbanken i fellesskap med IMF. I PRSP inngår makroøkonomiske så vel som strukturelle og sosiale aspekter ved utviklingsprosessen. Det enkelte lands myndigheter står selv ansvarlig for strategien, som skal utarbeides på grunnlag av brede konsultasjoner med det sivile samfunn. PRSP innebærer i prinsippet at landene selv skal utforme sin politikk og velge sine egne reformer. Intensjonen er at alle bistandsaktører skal basere sin virksomhet på landets egen utviklings- og fattigdomsstrategi, slik at man med myndighetene i spissen trekker i samme retning.

finansiering, og midler frigjort ved gjeldslette. Hensikten med slik krav er å bidra dels til at landet fører en politikk som ikke på nytt leder til en håpløs gjeldssituasjon, dels til at ressursene som frigjøres benyttes til utvikling og fattigdomsreduksjon. Det er klarlagt at land som får gjeldslette i betydelig grad øker ressursene til f. eks helse og utdanning, selv om vi fortsatt langt fra kan være tilfreds med situasjonen. Hadde disse landenes gjeld blitt slettet uten at det hadde blitt stilt betingelser, ville sjansen har vært mye mindre for at gjeldsletten ville komme de fattige til gode.

Mange fattige land stiller med et dårlig utgangspunkt når det gjelder korrupsjon, menneskerettigheter og demokrati. Gjeldslette dreier seg ikke bare om å frigjøre midler, men også om å bidra til å gjøre regjeringene i de fattige landene ansvarlige overfor sin egen befolkning – og således om demokratisering og styrking av menneskerettigheter. De rike land har et klart ansvar for å bidra til å lette gjeldsbyrden, men kritikerne har ofte utelatt å påpeke det ansvar regjeringene og elitene i de fattige landene har overfor sin egen befolkning.

Norge vil ...

- arbeide for at det som betingelse for gjeldslette stilles realistiske krav om aktiv utviklingsfremmende politikk i skyldnerlandene, med vekt på fattigdomsbekjempelse

4.4. Gjeldslette og "strukturtilpasning"

Enkelte kritikere mener at de betingelsene man i dag setter for gjeldslette er en videreføring av de "strukturtilpasningsprogrammene" som ble iverksatt i forbindelse med lån fra internasjonale finansinstitusjoner for 15-20 år siden. Kritikerne har rett i at mange av disse programmene slo feil, særlig for de fattigste landene. Dagens programmer har imidlertid fjernet seg langt fra sine mindre sofistikerte og ofte sjablonmessige forgjengere.

I dag legges vekten på sammenhengen mellom makroøkonomiske, strukturelle og sosiale forhold, med fattigdomsbekjempelse

som hovedmålsetting og nasjonalt eierskap som en grunnleggende forutsetning. Nå fokuserer mye av reformene på styrking av utdannings- og helsesektorene, samt kamp mot korrupsjon. Det legges avgjørende vekt på at de fattige i størst mulig grad skal skjermes fra umiddelbare negative konsekvenser av nødvendige tilpasningstiltak. Det gir derfor lite mening å sidestille de betingelsene som settes for gjeldslette – at u-landene skal iverksette strategier og tiltak som sørger for at gjeldsletten kommer de fattigste til gode – med de tidligere "strukturtilpasningsprogrammene".

At også dagens økonomiske reformprogrammer ofte framstår som "hestekurer" skal riktig nok ikke stikkes under en stol. Også kritikerne må dog ta inn over seg at det i mange land er behov for betydelige reformer og omstillingstiltak for å få økonomiene på rett kjøll. I fraværet av en massiv økning i bistanden fra den rike verden må mange land dessverre bære betydelige byrder på egen rygg. Dette er lett å kritisere, men ofte forholder nok kritikerne seg noe lettvtint til grunnleggende økonomiske realiteter.

Norge har arbeidet for større fleksibilitet i de makroøkonomiske betingelsene og bedre tilpasning til situasjonen i det enkelte land. Dette er forhold vi har tatt opp både generelt og i forhold til spesifikke landsituasjoner. Reformene bygger på landenes egne strategier, der man, i motsetning til tidligere strukturtilpasningsprogrammer, legger vekt på aktiv deltakelse det sivile samfunn.

Det må imidlertid medgis at flere av de PRSPer som er lagt fram, ikke klart reflekterer den nødvendige helhetstenkning og det ønskede nasjonale eierskap. Man har også sett PRSPer som i for stor grad har karakter av uprioriterte ønskelister. Videre har en del PRSPer tatt for lite hensyn til lands politiske og samfunnsmessige særtrekk. I årene framover blir det dermed viktig å videreutvikle PRSP-konseptet som et konsistent, handlingsrettet og troverdig instrument for iverksetting av utviklingstiltak. Styrket nasjonalt eierskap vil ikke minst være viktig som grunnlag for forhandlinger om nye konsesjonelle lån fra Verdensbanken og IMF.

Norge vil ...

- fortsette arbeidet for større fleksibilitet i de makroøkonomiske betingelsene som stilles overfor gjeldsrammede utviklingsland, samt videreutvikling og forbedring av PRSP-konseptet

4.5. "Illegitim gjeld"

Kriteriene for gjeldslette er ikke skrevet i stein, men er tvert imot gjenstand for kontinuerlig bearbeidelse. Denne endringsprosessen forutsetter debatt, både faglig og folkelig. Diskusjon rundt friske ideer og konseptuelle nyvinninger må ønskes velkommen.

Internasjonal sedvanerett bygger på det premiss at nye regimer overtar sine forgjengeres internasjonale forpliktelser, uansett regimets karakter. Det finnes noen få historiske eksempler på at denne sedvaneretten har vært utfordret og, helt eller delvis, tilsidesatt.²⁴ I våre dager har den internasjonale gjeldsbevegelsen begynt å vise til disse eksemplene i sin argumentasjon for å slette det man i dag kaller "illegitim gjeld".

De frivillige organisasjonene definerer gjerne gjeld som "illegitim" når:

1. gjelden er tatt opp av udemokratiske regimer
2. gjelden har finansiert det man anser som moralsk forkastelige formål (for eksempel kjøp av landminer eller finansiering av undertrykkelsesapparater)
3. tilbakebetalingen truer grunnleggende menneskerettigheter
4. gjelden har vokst til u håndterlige proporsjoner som følge av eksterne forhold landene selv ikke har kontroll over (for eksempel høye markedsrenter), og når
5. opprinnelig privat gjeld er tatt over av staten i debitorlandene (ved utløsning av statsgarantier).

Summen av disse kriteriene for "illegitimitet" gir et svært finmasket nett, så finmasket at

nær sagt all gjeld ser ut til å bli fanget opp. Aksepteres alle disse definisjonskriteriene (inkl. punktene 4-5 ovenfor) vil advokaturet for sletting av "illegitim gjeld" lett framstå som en anbefaling om at *all u-landsgjeld bør slettes*. Det kan neppe sies å være verken hensiktsmessig eller ønskelig.

– Hvis et land f. eks. opptar lån på lave markedsrenter og disse i ettertid stiger til et høyt nivå, er det vanskelig å se at den resulterende gjeldsøkningen er "illegitim". Eller omvendt; hvis et land opptar lån på det som på et gitt tidspunkt framstår som en gunstig fastrente og markedsrentene senere legger seg under denne, kan dette heller ikke være noe illegitimitetsargument. Både markedslån og fastrentelån er beheftet med en renterisiko. Risikoen gjelder både debitor og kreditor, og begge må ta hensyn til denne i sine strategiske valg.

– Det faktum at gjeld ofte oppstår ved utløsning av statsgarantier er heller ikke noe godt argument for at gjelden blir å betrakte som "illegitim". Slik dagens kredittgivning fungerer, er statsgarantier som regel en nødvendig forutsetning for kreditter til private bedrifter i fattige land. Når prosjekter går galt og låntaker ikke kan betjene lånene, er det ikke urimelig at en stat som har garantert også stilles til ansvar. Skulle stater tillates å stille garantier uten risiko for å måtte tre inn i låntakers sted, ville dette kunne resultere i lemfeldig prosjektvurdering og slepphendt garantistilleggelse. Dette ville bære helt galt av sted.

Den delen av gjeldsbevegelsens argumentasjon som begrenser seg til "diktatorgjeld" (jfr. punktene 1-3 ovenfor) har imidlertid en umiddelbar moralsk appell. De fleste vil rent instinktivt synes at det er urimelig og urettferdig at fattige mennesker i dagens D.R. Kongo skal måtte hefte for gjeld opptatt av den brutale og gjennomkorrupte diktatoren Mobutu; at dagens Irak skal stilles til ansvar for lån opptatt av Saddam Hussein; at det demokratiske Sør-Afrika skal stilles til ansvar for *apartheid*-regimets gjeld; eller at dagens Argentina skal

²⁴ Etter USAs overtakelse av Cuba fra Spania i 1898, nektet amerikanske myndigheter å betale Cubas gjeld til Spania, med den begrunnelse at gjelden var påført det kubanske folk uten deres samtykke og ved bruk av våpenmakt. I litteraturen vises det også til gjeldsoppgjøret med Tyskland i 1953 og en gjeldsavtale med Indonesia i 1967 som (delvise) eksempler på ettergivelse av "odios" gjeld.

måtte hefte for den delen av landets utenlandsgjeld som ble tatt opp under militærdiktaturet på 1970- og 80-tallet.

Det er like fullt stor avstand mellom illegitimitetsbegrepets moralske appell og dets "omsettelighet" i praktisk-politisk handling. Dette skyldes dels svært vanskelige *avgrensingsproblemer*, dels at de *praktiske implikasjonene* av legitimitetsbasert gjeldsettergivelse er meget problematiske.

Blant de viktigste avgrensingsproblemene i illegitimitetsdebatten nevnes følgende spørsmål:

1. Hvem skal – og hvordan skal man – avgjøre hvilke regimer som blir å anse som "udemokratiske" og hvilke statsledere som skal anses som "diktatorer"? I noen tilfeller vil det endog være nødvendig å sette et tidsskille i en og samme statssjefs styringstid. Skal Zimbabwes president Mugabe betraktes som en "illegitim" låntaker, og når ble han eventuelt det? Det kan stilles spørsmålsteget ved om det overhodet er mulig å sette opp objektive kriterier for dette, evt. sette sammen upartiske paneler med myndighet til å "dømme" i slike saker.
2. Hvordan skal man forholde seg til lån som er gitt til mer eller mindre udemokratiske regimer, men der de lånte midlene like fullt er investert i framtidig produksjonskapasitet, sysselsetting og utvikling, til beste for de fattige?
3. Hvordan skal man forholde seg til lån som riktig nok er gitt til udemokratiske regimer eller regelrette diktaturer, men der hovedformålet faktisk var å avverge en alvorlig økonomisk krise? Hva hvis et avslag på lånesøknaden ville ha bidratt til å utløse krisen? Hva hvis dette med stor sannsynlighet ville ha resultert i massefattigdom og nød? Er det egentlig særlig relevant om et slikt lån ble gitt på et tidspunkt da det befant seg generaler i regjeringkontorene?
4. Hvordan skal man forholde seg til lån gitt av private banker? Eksempelvis skriver *apartheid*-regimets gjeld seg nesten utelukkende fra privatbanklån. Skal det være et

offentlig ansvar å finansiere sletting av denne gjelden, noe som for de fleste kreditorens vedkommende vil måtte skje ved bruk av bistandsmidler? Skal dette gjøres selv om Sør-Afrika ikke har noe alvorlig gjeldsproblem?

5. Hvordan skal man se på lån opptatt av demokratiske – kanskje endog vel ansette – regimer der formålet like fullt kan utlegges som "illegitimt" (for eksempel kjøp av landminer). Er det rimelig at regimet fritas for ansvaret for disse innkjøpene?

Avgrensingsproblemene gjør at det er svært vanskelig å bruke "illegitimitet" som en rimelig og rettferdig rettesnor for gjeldslette. Dersom en implikasjon av illegitimitetsdebatten er at utviklingslandene selv står uten ansvar for å ha tatt opp lån til "illegitime" formål, er dette et svært problematisk premiss. Så vel debitor som kreditor må ha et opplagt ansvar for å sikre at låneopptak er økonomisk forsvarlige, at de går til tiltak som bidrar til utvikling, og at de ikke på noen måte kan bidra til å undergrave grunnleggende menneskerettigheter.

Multilaterale kreditorer med aktive medlemsland er den beste garanti for at utlån oppfyller disse kravene. Lån fra Verdensbanken kan for eksempel ikke gå til militær opprustning, eller til investeringer i tobakks- eller alkoholindustri. Lånene ytes først etter grundige vurderinger av utviklingseffekten av den investering eller det program som finansieres. De krav som nå stilles til låntakerland om å presentere en helhetlig strategi for utvikling (PRSP) bidrar til å sikre at låntakerlandet, inklusive det sivile samfunn, opprettholder sitt ansvar for, og sin bestemmelse over, bruken av de lånte midlene.

Blant de praktisk-politiske hovedargumentene *mot* å motivere gjeldslette ut fra legitimitetsbetraktninger nevnes følgende:

1. En tilsidesettelse av premisset om at et regime også har ansvaret for det foregående regimets gjeld vil kunne skape uante konsekvenser for kapitalflyten i verdens finansmarkeder. Høyst sannsynlig vil resultatet bli at kapitalstrømmene til land med

eksternt finansieringsbehov reduseres, samtidig som de tilknyttede rentekostnader øker. I en verden med store behov for utviklingsfinansiering av alle slag, der lån i kapitalmarkedene på et stadium i utviklingsprosessen vil være helt nødvendig for å lykkes, og der man gjennom FNs tusenårsmaal har satt seg som mål å halvere den mest ekstreme fattigdom innen 2015, er dette et bekymringsfullt scenario.

2. Dersom man i ettertid skal kunne definere gjeld som "illegitim" på bakgrunn av faktorer man ikke kunne forutse når lånet ble gitt, vil risikoen for alle typer långivere kunne bli svært høy. Dette vil i seg selv kunne bety redusert tilgang på finansiering og dyrere lån, nettopp for de fattigste landene.
3. Skulle man – mot formodning – begynne å slette gjeld basert på et begrep som ikke har noe presist og internasjonalt omforent meningsinnhold, ville dette skape stor usikkerhet blant långivere og garantister. Dette ville i seg selv kunne resultere i (nok et) et hinder for utviklingsland, ved redusert kredittverdighet, så vel individuelt som kollektivt. Mange land som i dag balanserer hårfint i forhold til långiveres kredittverdighetsvurderinger ville kunne oppleve en ren "kredittørke".
4. I mange tilfeller gjelder kravet om gjelds-ettergivelse ut fra "illegimitet", evt. definert som "diktatorgjeld", *mellominntektsland*.²⁵ Dette har viktige volumimplikasjoner. Eksempelvis er Iraks, Argentinas og Filippinenes samlede utenlandsgjeld på anslagsvis USD 309 mrd.²⁶ Disse tre landenes gjeld er alene mer enn tre ganger så stor som den samlede gjelden i de 27 landene som så langt har kvalifisert seg for HIPC-initiativet – om lag USD 99 mrd.²⁷ I den grad gjelssletting basert på legitimitetsvurderinger skulle bli en realitet, vil dette med nødvendighet innebære en dramatisk endring i *fordelingen* av internasjonal gjeldslette. Det vil i praksis være de

relativt bedrestilte utviklingslandene som vil nyte godt av mesteparten av gjeldsletten – på bekostning av de fattigste landene.

5. I tillegg kommer den praktisk-politiske realitet at alle kreditorland, med unntak for Norge, faktisk belaster *bistandsbudsjettene* med den bilaterale gjeldslette som gis, enten den gis til fattige land eller mellominntektsland. I et slikt perspektiv er det grunn til å legge merke til at de tre ovennevnte landenes gjeld tilsvarer mellom fem og seks globale bistandsbudsjetter. Skulle man ettergi "illegitim" bilateral gjeld til mellominntektsland i den skala mange i gjeldsbevegelsen nå ønsker, ville dette årelate bistandsbudsjettene verden over og gjøre massive innhogg i den bistanden som i dag blir de fattigste til del. Den *globale bistanden* vil dreies mot mer ressurssterke land. Dette samsvarer dårlig med *fattigdomsorienteringen* i utviklingspolitikken for øvrig.
6. Den multilaterale gjeldsletten er heller ikke gratis; også den må *finansieres*. Utviklingsbankene har svært begrensede egne ressurser til dette formålet. Med mindre giverlandene kompenserer finansinstitusjonene med bistandsmidler, vil massiv multilateral gjeldssletting ramme utviklingslandene selv, herunder de fattigste landene, gjennom reduserte utlån fra institusjonene. Med mindre slik kompensasjon finansieres ved tilsvarende økning i bistandsbudsjettene, vil den øvrige bistanden nødvendigvis bli redusert. I fraværet av en kraftig økning i de globale bistandsmidlene, er det umulig å komme utenom dette faktum. Også her risikerer man at de mest bistandstrengende landene blir den tapende part.

I tillegg kommer et viktig *situasjonsbestemt* motargument mot å la legitimitetsdebatten få den sentrale plassen som gjeldsbevegelsen når ta til orde for: Debatten vil lett kunne *avlede oppmerksomheten fra viktige utfordringer*

²⁵ I noen tilfeller gjelder dette land som har betydelige inntekter fra utvinningsindustri.

²⁶ Irak USD 120 mrd (anslag), Argentina USD 137 mrd og Filippinene USD 52 mrd. Kilde: Verdensbankens Global Development Finance, 2003, og (for Iraks vedkommende) foreløpige anslag fra IMF og Parisklubben. Iraks krigsskadeerstatninger er ikke medregnet.

²⁷ Kilde: Verdensbankens Global Development Finance, 2003.

under HIPC-initiativet. En omfattende illegitimitetsdebatt vil bl.a. kunne skygge for en nødvendig og sterkt ønskelig debatt om finansieringen av den multilaterale gjeldsletten under HIPC-initiativet – et spørsmål som langt ifra er løst. Dette ville være meget uheldig.

For HIPC-landene – for eksempel D.R. Kongo – vil illegitimitetsdebatten for øvrig ha begrenset praktisk betydning. De fleste kreditorland, Norge inkludert, vil uansett slette 100 % av sine fordringer på disse landene såfremt de gjennomfører HIPC-behandlingen. Om motivasjonen er noe annerledes enn gjeldsbevegelsen ønsker, vil sluttresultatet uansett kunne bli omtrent det samme.

Et *taktisk* argument hører også med i vurderingen. Norge er i den situasjonen at vi kun har stat-til-stat fordringer på de færreste av de landene og regimene som hittil har stått sentralt i illegitimitetsdebatten. Eksempelvis har verken Irak, Sør-Afrika, Argentina eller Filippinene statsgjeld til Norge. Det er dermed begrenset hvor aktive vi kan være i slike spørsmål i de internasjonale gjeldsforhandlingene i Parisklubben. Det er viktig å sikre at man forvalter rollen som pådriver blant kreditorlandene slik at man oppfattes som en seriøs og troverdig aktør; en aktør som gjennom samarbeid med andre kreditorer kan få gjennomslag i viktige gjeldsspørsmål. Dette hensyn må også veie tungt i vurderingen av nye gjeldsinitiativ og kreative forslag på gjeldsområdet.

Det er ikke dermed sagt at debatten om "illegitim gjeld" nødvendigvis er et blindspor. For det første vil debatten i seg selv kunne resultere i at land og regimer som av moralske grunner *ikke bør* få lån i dag, heller ikke får det. Dette simpelthen som en følge av at långivere velger en forsiktigere "føre var"-linje enn de ellers ville ha gjort, vel vitende om at lånene vil kunne bli satt under sterkere kritisk søkelys enn før. Såfremt en slik utlåns-konservatisme ikke slår over i kredittørke overfor land som både trenger og fortjener frisk kapital, vil en slik effekt være positiv.

For det andre innebærer debatten i noen tilfeller økt oppmerksomhet om land som kommer ut av krig og konflikt. Norge har, uavhengig av illegitimitetsdebatten, tatt initiativ til at fattige postkonfliktland bør få raskere og dypere gjeldslette allerede før de får HIPC-status.²⁸

For det tredje *kan det ikke utelukkes* at man en gang i framtiden på "lovformelig" vis vil kunne slå fast at diktatorer som Iraks Saddam Hussein eller Filippinenes Ferdinand Marcos har tatt opp lån som blir å betrakte som illegitime.²⁹

For det fjerde kan dette perspektivet være til hjelp når demokratiske regimer forsøker å vinne tilbake personlige formuer som diktatorer, delvis ved låneopptak, har bygget opp på ulovlig vis. Denne typen aktivitet representerer, fremfor långivningen i seg selv, det mest illegitime aspektet ved problemkomplekset. Den nye FN-konvensjonen mot korrupsjon gir oss nye instrumenter på dette området.

Fortsatt arbeid med disse problemstillingene bør derfor imøteses. Fra norsk side er vi villige til å støtte multilateralt forankrede studier på dette området.

Norge vil ...

- støtte en eventuell studie av "illegitim gjeld", gjennomført av de relevante multilaterale institusjoner, der målsettingen er å komme med praktisk gjennomførbare anbefalinger

4.6. "Gjeldsdomstoler"

Det har opp igjennom årene blitt lansert en rekke forslag om opprettelse av nye institusjoner på gjeldsområdet, ofte uavhengig av Bretton Woods-institusjonene, i mange tilfeller inspirert av amerikansk konkurslovgivning, i noen tilfeller med en tilknytning til FN. Formålet med disse institusjonene har gjerne vært "mekling" mellom kreditorer og debitorer, evt. med etterfølgende "dom", gjerne

²⁸ Se kapittel 6.5.

²⁹ I en lederartikkel 18. oktober 2003 tok The Economist til orde for at den delen av Iraks gjeld som ble tatt opp av Saddam Hussein må anses som illegitim, både på et økonomisk-politisk og moralsk grunnlag.

med det mål å bidra til mer omfattende gjeldsletting, basert på en vurdering av at dette vil være *mer rettferdig* enn dagens gjeldsletteordninger.

Mange av forslagene har sprunget ut av akademiske miljøer, som i sin tur har innspiret den internasjonale gjeldsbevegelsen til selv å arbeide for disse ideene. Ett eksempel, blant mange, er forslaget om såkalte "Free and Transparent Arbitration Processes" (FTAP), som har blitt fremmet av *Jubilee*-bevegelsen og nå støttes av bl.a. Aksjon Slett U-landsgjelda (SLUG) her i Norge.

Gjeldsbevegelsens agitasjon for alternative "debt work-out mechanisms" har i noen tilfeller også inspirert internasjonale organisasjoner til å fremme sine forslag. Således lanserte UNCTAD i 1998³⁰ et forslag om en "*international bankruptcy court*". I sin såkalte millenniumsrapport³¹ tok FNs Generalsekretær Kofi Annan til orde for at det internasjonale samfunn vurderer opprettelsen av det han kalte en "*debt arbitration process*" med større balanse mellom kreditor- og debitorlandenes interesser – m.a.o. en form for voldgiftsprosedyre. Kofi Annans forslag var *ikke* eksplisitt koplet til illegitimitetsdebatten, en kopling gjeldsbevegelsen selv har gjort i ettertid.

I november 2001 fremmet IMF's nestleder, Anne O. Krueger, et forslag om en såkalt "Sovereign Debt Restructuring Mechanism" (SDRM) – en omfattende gjeldsrestrukturingsmekanisme for tidligere, raskere, billigere og mindre smertelige gjeldsoppgjør. SDRM var opprinnelig tenkt som et felles rammeverk for mellominntektslands private og offentlige gjeld, med en sentral rolle for IMF selv. Forslaget ble imidlertid sterkt modifisert etter hvert som debatten skred fram. Våren 2003 ble forslaget *de facto* lagt på is, primært etter motstand fra USA (som ønsket en mer "markedsorientert" variant) og en del mellominntektsland (som fryktet at SDRM ville kunne innvirke negativt på deres kredittverdighet). Arbeidet forsetter likevel med et

par mindre ambisiøse instrumenter. Dels dreier dette seg om såkalte "*Collective Action Clauses*" (CACs) for å bevege private kreditorer til forhandlingsbordet i fellesskap. Dels dreier det seg om en atferdskodeks (*Code of Conduct*) for private – og deres samspill med offentlige – kreditorer. Norge ønsker dette arbeidet velkommen, men vi beklager at det ikke har lyktes å oppnå internasjonal enighet om en SDRM.

I etterkant av SDRM-debatten, bl.a. i forkant av FNs 58. generalforsamling høsten 2003,³² har FNs generalsekretær på sett og vis relansert sitt forslag. Konkret foreslås opprettelsen av en åpen og uformell ekspertgruppe, som ledd i oppfølgingen av FNs konferanse om finansiering for utvikling,³³ med det mandat å skissere et forslag til en gjeldsforhandlingsmekanisme som kan samle bred støtte. Norge støtter dette forslaget, men så langt har det møtt motstand fra toneangivende kretser. Norge vil likevel fortsette med sonderingene rundt forslaget. Dersom man oppretter en slik gruppe, må det være en forutsetning at alle institusjoner som har vært sentrale både i forbindelse med FN-konferansen og i SDRM-debatten – slik som IMF og Verdensbanken – trekkes med i arbeidet. Begge disse institusjonene må være "om bord" for at en ny gjeldsforhandlingsmekanisme skal kunne fungere i praksis.

Norge vil ...

- arbeide for en gjenopptakelse av debatten om en SDRM, med sikte på å realisere flest mulig av hovedintensjonene med denne mekanismen
- som ledd i dette arbeidet fortsette sonderingene rundt forslaget fra FNs generalsekretær om opprettelse av en internasjonal arbeidsgruppe, med bred og representativ deltakelse, for å utrede spørsmålet om en omfattende og praktisk gjennomførbar gjeldsforhandlingsmekanisme

³⁰ Trade and Development Report, 1998

³¹ "We the peoples. The role of the United Nations in the 21st Century", 2000.

³² Se "External debt crisis and development. Report of the Secretary General" (A/58/290) og "Implementation and follow-up to commitments and agreements made at the International Conference on Financing for Development. Report of the Secretary General" (A/58/216).

³³ Monterrey, Mexico, mars 2002

4.7. Ensidig gjeldsettergivelse overfor mellominntektsland?

Illegitimitetsdebatten har i Norge munnet ut i et krav fra frivillige organisasjoner om også å slette mellominntektslands gjeld til Norge.

Ensidig og betingelsesløs gjeldsettergivelse overfor mellominntektsland er imidlertid ikke ønskelig. Slike land har som regel intet instrument tilsvarende de fattigste landenes utviklingsstrategier (PRSPer). Det blir dermed mye vanskeligere å sikre seg at de ressurser som frigjøres ved gjeldssletting virke-

lig kommer landets utvikling og fattige mennesker til gode. Hvis vi ikke kan være rimelig sikre på at gjeldsettergivelse innebærer fattigdomsbekjempelse, faller grunnlaget for norsk gjeldslette bort. Skal ensidig gjeldsreduksjon overfor mellominntektsland komme på tale, må man m.a.o. forsøke å etablere et substitutt til en PRSP. Dette er da også selve kjernen i gjeldsbyttetankegangen, der Norge har lansert et internasjonalt initiativ – både overfor Parisklubben og G8.³⁴

³⁴ Det vises til kapittel 6.6.

5. PRIORITERTE LAND I NORSK GJELDSPOLITIKK

Gjeldsplanen omfatter utviklingsland som Norge har fordringer på, utviklingsland som Norge prioriterer og samarbeider med, utviklingsland som omfattes av HIPC-initiativet og andre utviklingsland som (fortløpende) inkluderes av politiske hensyn. Med utviklingsland menes de landene som står oppført på listen til OECDs utviklingskomité (DAC), over land som ut i fra sitt inntektsnivå er berettiget til å motta bistand, såkalt "Official Development Assistance" (ODA). Land der fordringene har oppstått etter 31.12.97 omfattes dog ikke av Gjeldsplanens ramme.

5.1. Land Norge har fordringer på

Tabell 3 viser alle Norges stat-til-stat fordringer ved utgangen av 2003, sammenholdt med fordringene ved utgangen av 1997.

5.2. Kriterier for valg av prioriterte land

For å identifisere hvilke land som kvalifiserer for norske gjeldslettetiltak må man for hvert enkelt land vurdere landets gjeldsbyrde, økonomiske forhold og politiske hensyn – herunder hensyn til menneskerettigheter, demokrati og korrupsjon, men også til særlige forhold mellom Norge og angjeldende debitorland.

I samsvar med norsk utviklingspolitikk bør lavinntektsland prioriteres særskilt for gjeldslettetiltak. Dette defineres som utviklingsland som ut i fra fattigdomsnivå og manglende kredittverdighet kun kan få lån gjennom Verdensbankens "International Development Association" (IDA).⁴⁰ I tillegg må de selvsagt ha gjeldsproblemer. Mellominntektsland med et betydelig gjeldsproblem bør også kunne

vurderes for norske tiltak, enten bilateralt eller via internasjonale gjeldsoperasjoner.

For å aspirere til norske gjeldslettetiltak må et land føre en politikk som viser at man vil kunne utnytte de frigjorte ressurser (som ellers ville ha gått til renter og avdrag) til utviklingsfremmende og fattigdomsreduserende tiltak. Landet må forplikte seg til å gjennomføre nødvendige økonomiske reformer, gjennom et programsamarbeid med Det internasjonale valutafondet (IMF) og/eller Verdensbanken. For å få avtale med IMF og/eller Verdensbanken om støtte fra disse institusjonenes låneordninger for de fattigste landene,⁴¹ må et land ha utarbeidet en helhetlig fattigdomsorientert utviklingsstrategi (PRSP).

Land som ikke forutsettes å skulle utarbeide en PRSP (hovedsaklig mellominntektsland), må på annen måte godtgjøre at gjeldsletten vil bidra til fattigdomsbekjempelse og utvikling. Gjeldsbytteavtaler, der man spesifiserer hva de frigjorte midlene skal brukes til, framstår i så måte som et alternativ til en PRSP⁴².

Det må i alle tilfeller stilles krav om tiltak for korrupsjonsbekjemping og godt styresett. Ressursene som frigjøres gjennom norske gjeldslettetiltak må anvendes til tiltak som så langt det er mulig er integrert i landets samlede utviklingsinnsats.

De politiske forhold i de ulike land må også vurderes. Overgrep mot menneskerettighetene taler imot gjeldslettetiltak. Gjeldslette må ikke komme autoritære regimer til gode. Når

⁴⁰ IDA – Det internasjonale utviklingsfondet under Verdensbanken – låner ut midler til de fattigste utviklingslandene på svært gunstige vilkår: Rentefritt (kun et årlig administrasjonsgebyr på 0,75 pst.) og med en avdragsfri periode på opp til 10 år. Nedbetalingstiden er opp til 40 år.

⁴¹ I IMF er det "Poverty Reduction and Growth Facility" (PRGF). For Verdensbankens del er det IDA.

⁴² Se kapittel 6.6.

Tabell 3.
Norges fordringer på utviklingsland^{35 36}
Land som er omfattet av Gjeldsplanens ramme i fete typer
(mill kroner pr. 31.12.97 og 31.12.03, etter størrelse i 2003)

Land	Gjeld 1997	Gjeld 2003	Avtaleregulert ³⁷	Utenfor avtale
Peru	759	583	583	0
Sudan	318	320	127	193
Ecuador	319	304	304	0
Egypt ³⁸	306	256	256	0
Pakistan	0	255	255	0
Senegal	398	232	232	0
Burma	232	232	0	232
Elfenbenskysten	319	191	191	0
Algerie	166	139	139	0
D.R. Kongo	197	122	122	0
Kroatia	181	103	103	0
Zimbabwe	0	101	0	101
Serbia-Montenegro ³⁹	101	96	96	0
Guinea	125	89	89	0
Liberia	82	83	63	20
Indonesia	0	80	80	0
Sierra Leone	69	66	66	0
Jamaica	149	55	55	0
Vietnam	37	36	36	0
Ghana	202	8	8	0
Gambia	49	8	8	0
Angola	6	6	0	6
Somalia	6	6	0	6
Benin	225	0	0	0
Tanzania	77	0	0	0
Mexico	71	0	0	0
Venezuela	44	0	0	0
Albania	18	0	0	0
Iran	7	0	0	0
Bosnia	5	0	0	0
Makedonia	2	0	0	0
SUM	4.480	3.371	2.813	552
SUM gjeldsplanland	4.142	2.832	2.375	451

³⁵ Definert som land som står oppført i OECD/DACs *List of aid recipients, Part 1: Developing Countries and Territories (Official Development Assistance)*.

³⁶ For land som Sudan, Liberia og Burma vil påløpte renter – som p.g.a. langvarig mislighold ikke er beregnet – kunne utgjøre betydelige beløp. Disse vil komme i tillegg til tallene i tabellen.

³⁷ Regulert ved en multilateral rammeavtale i Parisklubben ("Agreed Minute"), i sin tur omsatt i en juridisk bindende bilateral avtale med Norge.

³⁸ Kun allerede innvilget gjeldslette omfattes av Gjeldsplanens ramme.

³⁹ Kun gjeldslette innvilget i 2002 og gjeldslette som vil bli gitt i 2005 (i medhold av parisklubbavtale fra 2001) omfattes av Gjeldsplanens ramme.

forholdene bedres, vil slike land bli vurdert i forhold til gjeldsplanens anbefalinger. Det samme gjelder også for land der den sentrale myndighet ikke lenger eksisterer eller hvor det fortsatt hersker borgerkrig. Når disse forholdene endres til det bedre, vil også slike land kunne bli prioritert i Gjeldsplanen. En troverdig fredsslutning etter væpnet konflikt og en derpå følgende internasjonal, koordinert innsats for å støtte opp om stabilisering og gjenoppbygging, anses for å være en tilstrekkelig forutsetning for gjeldslette.⁴³ Også de land som mottar eller vil kunne kvalifisere for gjeldslette under HIPC-initiativet,

men som ikke har gjeld til Norge, omfattes av gjeldsplanen. For disse landene kan Norge yte bistand over Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner, til en rekke gjeldsrelaterte formål.

5.3. Prioriterte land

Listen av prioriterte land for norske gjeldslettetiltak som følger av disse kriteriene framgår av Boks 4 nedenfor. Listen er *ikke* å betrakte som endelig og bindende for norsk gjeldspolitik, men vil snarere være et levende arbeidsredskap, med mulighet for både tilføyelser og strykninger.

BOKS 4

Prioriterte land for norske gjeldslettetiltak

Blant de land Norge har fordringer på prioriteres i første rekke:⁴⁴

Senegal, D.R. Kongo, Gambia, Ghana, Sierra Leone, Vietnam, Ecuador, Pakistan, Elfenbenskysten, Guinea,⁴⁵ Sudan og Liberia,⁴⁶

Disse landene er aktuelle for HIPC gjeldslette, ensidig norsk gjeldslette ut over HIPC-vilkårene, gjeldsbytter (Pakistan, Vietnam og Ecuador) og ensidig norsk postkonflikt gjeldslette (Liberia og Sudan). Med unntak for Pakistan vil gjeldslette for disse bli finansiert over gjeldsplanens ramme.

Blant Norges samarbeidsland der vi ikke har bilaterale fordringer prioriteres:

Tanzania, Mosambik, Uganda, Zambia, Malawi, Bangladesh, Nepal, Etiopia, Eritrea, Mali, Sri Lanka, Guatemala, Nicaragua, Kenya, Madagaskar og Afghanistan

Disse landene er aktuelle for ulike former for internasjonale gjeldsoperasjoner, finansiert over Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner (Gjeldsfondet).⁴⁷

⁴³ Se kapittel 6.5.

⁴⁴ For Angola, Somalia og Burma antas det at det er lang vei fram til en normalisering av forholdet til kreditorlandene og de internasjonale finansinstitusjonene. I den disponering av gjeldsplanens ramme som skisseres i denne handlingsplanen er det like fullt tatt høyde for at også disse landene vil kunne bli aktuelle for norsk gjeldslette.

⁴⁵ For Elfenbenskysten og Guinea, som i dag har "sporet av" sine IMF-programmer, forutsettes det man gjenopptar disse og derigjennom kvalifiserer seg til gjeldslette under HIPC-initiativet (som Guinea inntil 2003 var kvalifisert til).

⁴⁶ For Sudan og Liberias vedkommende forutsettes det varige fredsløsninger, at landene gjennom internasjonale støtteoperasjoner klarer sitt mislighold til de internasjonale finansinstitusjonene og at de kvalifiserer seg for HIPC-behandling.

⁴⁷ For 11 av disse landene (Tanzania, Mosambik, Uganda, Zambia, Malawi, Bangladesh, Etiopia, Nicaragua, Afghanistan, Kenya og Sri Lanka) har Norge allerede støttet en eller flere operasjoner.

6. GJELDSPOLITISKE INSTRUMENTER OG INNSATSOMRÅDER

Norge har flere mekanismer til rådighet i arbeidet med å redusere gjeldsbyrden til de fattigste utviklingslandene. De fleste av disse mekanismene utvikles og administreres av de multilaterale finansinstitusjonene og anses som effektive tiltak i arbeidet med å redusere utviklingslandenes gjeldsbyrde. For å kunne delta i enkelte av disse mekanismene er det en forutsetning at man kan opptre som kreditorland.

At Norge er "et lite land i verden" er muligens en litt forslitt frase, men den gir i mange sammenhenger like fullt politisk mening, ikke minst på gjeldsområdet. Norge er og forblir en liten kreditor, totalt sett Parisklubbens aller minste.⁴⁸ Det kan være fristende å gå sjumilssteg på egen hånd. I det lange løp vil imidlertid en gjeldspolitikk basert på umiddelbar ensidig ettergivelse ha svært liten positiv effekt, dels fordi vi er små, dels fordi vi i praksis vil melde oss ut av fora der ny gjeldspolitikk blir til, dels fordi slik ensidig gjelds ettergivelse primært vil gagne andre kreditorer.

Derfor er Norge en utpreget multilateralist, også i gjeldspolitikken. Derfor er også HIPC-initiativet en grunnstein i norsk gjeldspolitikk. HIPC-initiativet er ikke "made in Norway", men vi har satt vårt preg på det ut over det som kunne forventes av et "lite land" – og det er det beste og mest omfattende gjeldspolitiske instrument som finnes i dag.

Forpliktende multilateralisme må imidlertid aldri bli et skalkeskjul for mangel på egne initiativer. Av og til gir det mening å gå foran og vise vei, særlig når man kan sette dagsorden og bidra til et internasjonalt momentum. Fra norsk side har forpliktende gjeldspolitisk sam-

arbeid i internasjonale fora alltid vært ledsaget av aktiv unilateralisme. På noen områder, særlig hva angår ensidig ettergivelse av gjeld overfor fattige land, var vi aller først ute. I den senere tid har vi tatt nye gjeldsletteinitiativer, for postkonfliktland og mellominntektsland. Vi har hatt, har fortsatt, og vil fortsette å ha en gjeldspolitisk pådriverrolle.

6.1. Forpliktende samarbeid under HIPC-initiativet

For å løse gjeldsproblemet til de fattigste utviklingslandene etablerte Verdensbanken og IMF i 1996, etter lengre tids forhandlinger i de styrende organer i disse institusjoner, det såkalte HIPC-initiativet (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*). Initiativet tar sikte på å redusere gjelden til de fattigste utviklingslandene ned til et nivå som ikke hindrer deres økonomiske og sosiale utvikling. Initiativet omfatter rundt 40 land – de fleste i Afrika – hvor Verdensbanken og IMF sammen vil foreta en analyse av hvert enkelt land for å kartlegge om landet har en ikke-håndterbar gjeldsbyrde. Et bærende prinsipp for HIPC-initiativet er at gjeldslette skal komme *i tillegg* til annen bistand. Initiativet antas å gi en total gjeldslette på rundt USD 50 milliarder. I gjennomsnitt forventes det at de enkelte land vil få sin gjeld redusert med 2/3.

I 1999 ble initiativet styrket ved at flere land ble inkludert og at gjeldsletten ble større og kom raskere. Videre ble gjeldsletten knyttet enda sterkere til kampen mot fattigdom ved at de enkelte land, med aktiv deltakelse fra befolkningen, selv skulle legge fram utviklingsstrategier med fattigdomsreduksjon som hovedformål (PRSPer). 38 land kandiderer til å få gjeldslette under HIPC-initiativet, hvorav

⁴⁸ Vi kan dog være en betydelig kreditor overfor enkeltland. Eksempelvis var Norge (hva angår kommersielle kreditter) Benins tredje største bilaterale kreditor, før gjelden ble slettet som ledd i Benins sluttbehandling under HIPC-initiativet, høsten 2003.

27⁴⁹ har kvalifisert seg. Av disse er 13 ferdig-behandlet.⁵⁰ De 11 aktuelle land som fortsatt ikke er inkludert er i all hovedsak rammet av væpnet konflikt og/eller dårlig styresett.⁵¹ Det betyr at de ikke har kunnet iverksette PRSPer og andre tiltak som er nødvendig for at gjeldsletten skal kunne komme befolkning- en til gode.

HIPC-initiativet representerer en viktig utvik-else i forhold til tidligere gjeldsletteinitiativ, ikke minst ved at det samler alle kreditorene til en felles gjeldsletteoperasjon overfor det enkelte debitorland. Alle kreditorer må med-virke til å få denne gjeldsbyrden ned på et

håndterbart nivå i forhold til landets forvente-de eksportinntekter og budsjettsituasjon.

HIPC-initiativet representerer nytenkning når det gjelder løsning av gjeldsproblemet til de fattigste utviklingslandene. At dette langt på vei er nybrottsarbeid, gjør at de økonomiske analysene som ligger til grunn for den enkelte gjeldsletteoperasjon, er beheftet med en viss usikkerhet. Denne usikkerheten skaper behov for en rimelig fleksibilitet m.h.t. kriteri-er for å kvalifisere til behandling under initia-tivet og tiltak for å øke robustheten i mekanis-men.

BOKS 5

Hovedstadiene i gjeldsletteprosessen under HIPC-initiativet:

1. De aktuelle land må utforme en helhetlig utviklingsstrategi – **PRSP** (*Poverty Reduction Strategy Paper*), som også dan-ner grunnlaget for annen bistand fra Verdensbanken og IMF og i økende grad fra andre. PRSPene oppdateres jevnlig.
2. Verdensbanken, IMF og debitorlandet foretar sammen en **gjeldsanalyse** som skal vise om landet har en bærekraftig gjeldssituasjon. Dersom landet har en total utenlandsgjeld som overstiger 150 % av forventede årlige eksportinntekter og/eller 250 % av statens disponible inntekter, anses gjelden som ikke håndterbar og landet kan kvalifisere for gjeld-slette. I noen tilfeller hvor det aktuelle land har en svært åpen økonomi og dermed er særlig utsatt for endringer i eks-terne rammebetingelser, som f.eks. råvarepriser, kan landet få gjeldslette selv om utenlandsgjelden og/eller betjenings-byrden er mindre enn det som er nevnt over.
3. Dersom landet kvalifiserer for HIPC-mekanismen må det, før gjeldslette blir gitt, gjennomføre nærmere spesifiserte til-tak basert på PRSPen for å sikre at gjeldsletten bidrar til utvikling og fattigdomsreduksjon. Når disse er gjennomført kommer **beslutningstidspunktet** (*decision point*), hvor man beregner hvor mye gjeldslette som må gis for at gjelden skal bli håndterbar, gitt de ovennevnte kriterier. Som hovedregel gir kreditorlandene i Parisklubben 90 % gjeldslette ved forfall fra beslutningstidspunktet. Andre bilaterale kreditorer forventes å gjøre det samme. På bakgrunn av dette regner man så ut hvor mye de multilaterale kreditorene, som Verdensbanken og IMF, må gi i gjeldslette for at gjelden skal komme ned til målet for håndterbarhet. Ved beslutningstidspunktet blir man videre enige om hvilke ytterligere til-tak – som må være basert på landets PRSP – som skal gjennomføres for at landet skal kunne nå gjennomføringstids-punktet (*completion point*). Gjeldsletten i perioden mellom beslutnings- og gjennomføringstidspunktet ("interimsperi-oden") kan stanses dersom betingelsene for gjeldslette ikke oppfylles. Lengden på interimsperioden vil avhenge av gjennomføringen av PRSPen og de medfølgende betingelsene, men varer normalt i 2-4 år.
4. Ved **gjennomføringstidspunktet** (*completion point*) reduseres landets gjeldsmengde slik at landets fremtidige gjelds-situasjon blir håndterbar gitt kriteriene nevnt i pkt. 2, over. Det betyr at landet er sikret den avtalte gjeldsletten for en periode som ofte strekker seg 10-15 år utover gjennomføringstidspunktet, avhengig av situasjonen i det enkelte land. Flere kreditorer i Parisklubben ettergir all gjenværende gjeld ved beslutningstidspunktet. Norge var det første landet som innførte denne praksisen. De multilaterale kreditorene fortsetter å ettergi en viss andel gjeld som skal sikre at gjelden forblir håndterbar. Ved gjennomføringstidspunktet utføres en oppdatert gjeldsanalyse ("rekalkulering"). Dersom denne viser at et land p.g.a. eksterne forhold landet ikke har kontroll over i løpet av interimsperioden har ført til at landet med den tidligere vedtatte gjeldsletten vil få gjeldsrater over 150/250 %, kan det besluttes å gi landet ytterligere gjeldslette ("topping up") slik at kriteriene for håndterbar gjeldssituasjon nås.

49 Benin, Bolivia, Burkina Faso, Mali, Mauritania, Mosambik, Tanzania, Uganda, Kamerun, Tchad, D.R. Kongo, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Madagaskar, Malawi, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome og Principe, Senegal, Sierra Leone og Zambia.

50 Uganda, Bolivia, Mosambik, Tanzania, Burkina Faso, Mauritania, Benin, Mali, Guyana, Nicaragua, Niger, Etiopia og Senegal.

51 Elfenbenskysten, Burundi, Den sentralafrikanske republikk, Comoros, Republikken Kongo, Laos, Liberia, Burma, Somalia, Sudan og Togo.

De viktigste fora for drøfting av HIPC-ordningen er de styrende organer i Verdensbanken og IMF. Norge deltar i begge institusjoner i valggruppe med de øvrige nordiske og de baltiske land. Det er tett nordisk koordinering om saker som kommer til behandling, herunder HIPC-spørsmål.

På norsk side er det nær kontakt mellom Utenriksdepartementet og Finansdepartementet/Norges Bank som ansvarlig for norsk deltakelse i de styrende organer i henholdsvis Verdensbanken og IMF. Slik løpende kontakt er særlig viktig i HIPC-spørsmål, som er felles for de to institusjoner. Også Finansdepartementet deltar i drøftingen av norske posisjoner i HIPC-spørsmål.

Spørsmål knyttet til andre multilaterale finansinstitusjoners deltakelse i HIPC-ordningen behandles i den enkelte institusjons styrende organer. Ansvar for norsk medvirkning i disse fora ligger i hovedsak i Utenriksdepartementet. Det samme gjør ansvar for norsk deltakelse i Parisklubben, der de bilaterale kreditorers HIPC-medvirkning drøftes.

I alle disse fora har Norge lagt vekt på konsistent og aktiv opptreden i HIPC-relaterte forhandlinger, med sikte på å bidra til en detaljutforming av HIPC-mekanismen mest mulig i samsvar med norsk politikk.

6.1.1. Resultater og utfordringer under HIPC-initiativet

27 land nyter nå godt av gjeldslette under HIPC. Etter fullført HIPC-behandling vil disse landenes samlede gjeldsreduksjon under HIPC være om lag 41 milliarder dollar i nominell verdi. I reell verdi vil gjelden bli redusert med om lag 2/3.

Ved siden av å redusere landenes gjeldsbyrde, er det en sentral målsetting for HIPC-initiativet at de midler som frigjøres gjennom gjeldslette bidrar til sosial og økonomisk utvikling i landet. Det har derfor vært lagt vekt på at frigjorte midler skal gå til utviklingsfremmende tiltak – i første rekke til helse og utdanning – innenfor rammen av en PRSP. Offentlig pengebruk er sentralt i fattigdomsbekjempelse, og en viktig del av PRSP-

tilnærmingen er at budsjettet i større grad skal rettes mot de fattige. For å styrke forbindelsen mellom gjeldslette og fattigdomsreduksjon, pålegges HIPC-landene å dokumentere hvordan offentlig midler brukes til å redusere fattigdom. Over 25 multilaterale og bilaterale givere yter faglig bistand til styrking av offentlig administrasjon i HIPC-land, deriblant Norge.

Verdensbanken har beregnet at de 22 første landene som nådde beslutningstidspunktet under HIPC vil øke sine utgifter til sosiale tiltak med gjennomsnittlig 1,7 milliarder dollar pr år i 2001 og 2002. Om lag 40 prosent av disse midlene forventes å gå til utdanningstiltak og 25 prosent til helsetiltak. Forøvrig vil midlene gå til formål som grunnleggende infrastruktur, styringsreformer og bekjempelse av HIV/AIDS. I gjennomsnitt vil disse landene bruke om lag sju prosent av bruttonasjonalproduktet på sosiale tiltak i perioden 2002-05. Til sammenligning beregnes årlige utgifter til gjeldsbetjening etter HIPC-behandling i samme periode til to prosent av bruttonasjonalproduktet.

For de 27 landene som hittil har fått HIPC-gjeldslette har Verdensbanken beregnet at gjeldsbetjeningen målt i forhold til årlige eksportinntekter falt fra et gjennomsnitt på 16 % i 1998 til 10 % i 2002. Årlige utgifter til renter og avdrag vil være omlag 30 % lavere i 2001-05 enn i 1998 og 1999. Utgiftene til fattigdomsreducerende tiltak (særlig helse og utdanning) i 2002 var nesten fire ganger så store som utgiftene til renter og avdrag på gjeld. I 1999 var forholdstallet i beste fall én-til-én. I denne perioden økte HIPC-landenes investeringer i sosial sektor fra om lag 6 % til om lag 9 % av bruttonasjonalproduktet. På kort tid har det m.a.o. funnet sted en vesentlig snuoperasjon; gjeldsbetjeningsbyrden har gått kraftig ned, mens utgifter til bl.a. helse og utdanning har gått betydelig opp.

Disse positive trendene ventes å fortsette. Direkte fattigdomsreducerende utgifter i de 27 landene som har fått HIPC-gjeldslette forventes, ifølge Verdensbankens siste studier, å bli *fordoblet* fra omlag 6 mrd dollar i 1999 til 12 mrd dollar i 2005.

Det har tidligere vært uklart om den gjeldsletten som så langt har vært gitt under HIPC-initiativet har kommet i tillegg til, eller snarere gått på bekostning av, annen bistand. I sine seneste analyser konkluderer imidlertid Verdensbanken med at denne gjeldsletten etter alt å dømme har vært addisjonell. Også her ser det m.a.o. ut til at HIPC-initiativet fungerer etter hensikten.⁵²

Når et land kvalifiserer for gjeldslette under HIPC og når beslutningstidspunktet, beregnes hvor stor gjeldslette som er nødvendig for at landet skal få en håndterbar gjeldssituasjon⁵³ ved fullført HIPC-behandling. Denne beregningen fordrer at framtidige eksportinntekter og andre nasjonale inntekter og utgifter ved fullført gjeldslette også beregnes. Ved flere anledninger har den kalkulerte gjeldsletten ved fullføringstidspunktet vist seg ikke å være tilstrekkelig for å oppnå en håndterbar gjeldssituasjon. Dette skyldes både betydelige endringer i råvareprisene i utviklingslandenes disfavør og svak økonomisk politikk i HIPC-landene selv.

I tillegg kommer at Verdensbanken og IMF ofte har operert med for optimistiske kalkyler for økonomisk vekst. Dermed har det vært nødvendig å rekalkulere gjeldslettens størrelse ved fullføringstidspunktet. Det er imidlertid ingen garanti for at den rekalkulerte

gjeldsletten vil være tilstrekkelig for å nå en håndterbar gjeldssituasjon etter endt HIPC-behandling. Dette vil i stor grad avhenge av landets egen politikk og utviklingen i de eksterne rammebetingelsene, herunder hva gjelder både internasjonale råvarepriser og debitorlandenes markedsadgang i industrilandene. I den grad ordinær HIPC-gjeldslette viser seg tilstrekkelig for å sikre landene bærekraftige løsninger, og dette skyldes eksterne økonomiske sjokk som landene ikke har kontroll over, er Norge tilhenger av en fleksibel "opptopping" av gjeldsletten under HIPC-initiativet.

Det må antas at diskusjonen om "debt sustainability" vil tilta, kanskje med politikkjusteringer som resultat. Norge har initiert et pågående forskningsarbeid i Verdensbanken om nettopp dette. Dette vil selvsagt bli fulgt opp, når resultatene foreligger.

Norge vil ...

- følge opp et pågående, norskfinansierte utredningsarbeid i Verdensbanken for å sikre at fattige land oppnår bærekraftige gjeldsløsninger
- vurdere videre finansiering av ytterligere arbeid på dette området

BOKS 6

Landeksempel: Tanzanias HIPC-behandling

I april 2000 ble det besluttet at Tanzania skulle få gjeldslette under HIPC. Gjeldsletten skulle være 2026 millioner dollar, en 54 prosents reduksjon av Tanzanias totale gjeld per 31. juni 1999. I perioden fram til fullføringstidspunktet skulle Tanzania få om lag 94 millioner dollar i interimsstøtte fra Verdensbanken og IMF. Norge slettet på sin side omlag 54 millioner kroner som forfalt til betaling i interimsperioden. I august 2000 presenterte Tanzania sin første PRSP. Denne fikk tilslutning fra styrene i Verdensbanken og IMF i månedene etter, blant annet med støtte fra de nordiske land. For å styrke den økonomiske utviklingen, samt i større grad enn tidligere å rette offentlige budsjetter mot fattigdomsbekjempelse, var strukturelle og økonomiske reformer nødvendige. Reformarbeidet startet før gjeldsletten ble iverksatt. Et av kriteriene som måtte oppfylles for å få gjeldslette var iverksettelse av antikorrupsjonstiltak. Likeledes var det et krav at minimum 75 prosent av Tanzanias barn under to år skulle vaksineres mot meslinger, og at en nasjonal kampanje mot HIV/AIDS skulle gjennomføres. Disse og flere andre kriterier ble oppfylt, og Tanzania nådde fullføringstidspunktet under HIPC 31. juni 2001. Norge slettet i 2002 sin resterende fordring på Tanzania, pålydende over 47 millioner kroner. Fra 1998/99 til 2000/01 økte Tanzania overføringene til utdanning og helse med hhv 88 % og 45 %. Veksten ventes å fortsette.

⁵² Merk at Norges bilaterale gjeldslette under HIPC-initiativet er garantert addisjonell, gitt den særegne norske budsjettløsningen.

⁵³ I HIPC-sammenheng defineres en gjeld som håndterbar dersom den representerer mindre enn 150% av landets årlige eksportinntekter. I tillegg vurderes også landets generelle økonomiske sårbarhet.

Metodologi for beregning av gjeldsslettebehov ved fullføringstidspunktet i HIPC-ordningen

Mens HIPC-mekanismen forutsetter at alle kreditorer gir sin andel av gjeldsletten i henhold til sin relative størrelse som kreditor, har Norge – og etter hvert flere andre kreditorland – valgt å slette alle sine fordringer, som et supplement til HIPC-ordningen. I praksis skjer dette i de fleste tilfeller ved at gjeldsreduksjonen økes fra 90 % (hensyn tatt til tidligere gjeldsslette) til 100 % (med en rekke forbehold fra mange kreditorland). Ekstrainnsatsen kan ses på som en "føre var" forsikringspremie for å sikre varig bærekraftige gjeldsløsninger.

Verdensbanken og IMF begynte høsten 2001 å regne også slik ekstraordinær bilateral gjeldsslette inn i den samlede gjeldsletten under HIPC. Dette innebærer at slik ensidig gjeldsslette medregnes som en del av den koordinerte HIPC-gjeldsletten, i stedet for å komme i tillegg. Denne gjeldsletten virker dermed ikke som en ekstra sikkerhet for en håndterbar gjeldssituasjon. Videre medfører dette at gjeldsletten som er nødvendig under selve HIPC-initiativet blir mindre enn den ellers ville ha vært. De kreditorene som gir 100 % gjeldsreduksjon subsidierer dermed de som ikke gjør det, samtidig som de multilaterale institusjonenes tilmålte andel av den totale gjeldsletten reduseres. Gjeldslandene på sin side frarøves en gjeldsslette som var ment å være addisjonell.

Denne uheldige regnemåten har sitt utspring i store kreditorlands manglende vilje til å delta i fullfinansieringen av HIPC-initiativet. Norge er svært lite fornøyd med denne ordningen. Det arbeides for å skape et flertall for å endre metodologien på dette punkt. Fra og med sommeren 2003 har man fra norsk side utsatt beslutninger om ekstraordinær sletting av gjeld for de aktuelle land har nådd fullføringsstadiet og kalkulering av eventuell ekstra gjeldsslette under HIPC-mekanismen har funnet sted. På denne måten sikres at norsk ekstraordinær gjeldsettergivelse ikke bidrar til å lette andre kreditorlands finansieringsforpliktelser, samtidig som ekstrainnsatsen utelukkende kommer gjeldslandene til gode.

6.1.2. Den langsiktige finansieringen av HIPC-initiativet

Landene som behandles under HIPC-initiativet mottar også bistand gjennom Verdensbankens utviklingsfond IDA og andre tilsvarende utviklingsfond for de fattigste landene. Sletting av disse fondenes fordringer på låntagerland vil i utgangspunktet redusere fondenes fremtidige støtte til utviklingstiltak i fattige land tilsvarende. Derved vil den meningsløse situasjon oppstå at de fattige landene selv bærer en vesentlig del av byrden ved gjeldsslette under HIPC-mekanismen. Det er imidlertid et grunnprinsipp at multilateral gjeldsslette gjennom HIPC ikke skal innebære en reduksjon i bistand gjennom slike fond, men være addisjonell (komme i tillegg). Dette prinsippet ble etablert gjennom kommunikeet fra Utviklingskomiteen⁵⁴ høsten 1999 og er senere bekreftet ved flere anledninger.

Norge spilte i 1999 en viktig rolle for å sikre dette prinsippet. Vi fremmet kravet om for-

melle, regelmessige forhandlinger mellom alle giverland gjennom HIPC-initiativets levetid om fullfinansiering av den multilaterale gjeldsletten under mekanismen. Dette initiativet var kontroversielt da det ble fremmet og ble bl.a. motarbeidet av G7-landene. Etter en serie konsultasjoner, bl.a. mellom likesinnede land og Verdensbanken i Oslo, vedtok man sommeren 2000 en prosedyre der man forhandler om påfylling av et "HIPC Trust Fund" i flukt med, men separat fra, de faste forhandlingene hvert tredje år om påfylling av IDA. I tillegg har man et årlig "teknisk møte" for å ta opp aktuelle spørsmål og finansieringsbehov under HIPC-mekanismen. De nordiske land opererte som en blokk i disse forhandlingene, hvilket bidro til det gode resultatet.

Finansieringen av HIPC-initiativet er så langt sikret fram til om lag 2005, forutsatt at alle lovede bidrag innbetales.⁵⁵ Ettersom multilateral gjeldsslette under HIPC gis ved forfall, når gjelden ellers skulle vært betjent av lan-

⁵⁴ Utviklingskomiteen er en felles komité for Verdensbanken og IMF som møtes på ministerplan to ganger i året for å drøfte ressursstrømmene mellom nord og sør, samt utvalgte temaer fra den internasjonale utviklingsagendaen.

⁵⁵ Pr. 31. januar 2003 har de land som har bidratt i finansieringen av HIPC betalt inn om lag 2,2 milliarder av de lovede bidrag på til sammen rundt 3,4 milliarder dollar til HIPC Trust Fund.

det sely, går gjeldsletten over flere år. Dette bidrar til å spre kostnadene over tid. Det er imidlertid svært viktig at man lykkes i å fullfinansiere den multilaterale gjeldsletten under HIPC-initiativet, slik at den økonomiske situasjonen for HIPC-landene blir mer forutsigbar. Det vil kreves ytterligere betydelige frivillige bidrag fra giverland for at disse institusjonenes evne til å bistå de fattigste landene ikke skal reduseres som følge av gjeldsettergivelse.

Norge vil ...

- arbeide for rimelig og økt *fleksibilitet* i HIPC-mekanismen:
- Land som ligger i grenseland for HIPC-behandling må, etter en nærmere vurdering, kunne komme inn under ordningen
- Temporære glipper i reformprogrammene må ikke ha til følge at land må starte på nytt i opparbeidelse av ansiennitet ("track record")
- Eksterne og uforutsette økonomiske tilbakeslag for det enkelte land må avstedkomme ny beregning av den gjeldslette som skal til for å sikre en bærekraftig gjeldssituasjon
- Den endelige gjeldsettergivelsen må skje når det er grunnlag for det ("flytende gjennomføringstidspunkt"), snarere enn etter et på forhånd gitt tidsskjema
- arbeide for en rimelig *byrdefordeling* mellom de ulike aktører, bl.a. ved at G8-landene er seg sitt særlige ansvar bevisst og at alle de multilaterale institusjonene tar sin andel av gjeldsletten
- arbeide for at det med jevne mellomrom avholdes forpliktende *multilaterale forhandlinger om fullfinansiering* av den multilaterale gjeldsletten, slik at IDA kompenserer fullt ut
- fortløpende oppfordre andre giverland til å innbetale lovede bidrag til HIPC Trust Fund slik at multilaterale institusjoners operative virke ikke rammes
- arbeide aktivt for at bilaterale og multilaterale kreditorer som ennå ikke har påtatt seg sine gjeldsletteforpliktelser under HIPC-mekanismen, snarest mulig skal gi sin tilmålte andel av den samlede gjeldslette

- bygge *allianser med andre land* i de løpende forhandlinger og konsultasjoner om HIPC-relaterede spørsmål, særlig med de øvrige nordiske land, Utstein-landene og Sveits
- prioritere *finansieringen av HIPC-initiativet* høyt ved fordeling av norske budsjettmidler til internasjonale gjeldsordninger
- vurdere *ensidig ettergivelse av alle norske statlige fordringer* på land etter at disse vært gjennom HIPC-mekanismen
- arbeide for at Verdensbanken og IMF ved beregning av håndterbar gjeldsbyrde for et land, unngår for optimistiske kalkyler for landets økonomiske vekst og eksportinntekter/valutainntjening
- arbeide for å endre dagens metode for beregning av nødvendig ekstra gjeldsreduksjon ved gjennomføringstidspunktet i HIPC-ordningen, slik at ekstraordinær gjeldslette fra Norge og andre kreditorland holdes utenfor analysene

6.2. Koordinert innsats gjennom Parisklubben

Parisklubben representerer et uformelt internasjonalt kreditorforum med hovedoppgave å finne koordinerte og bærekraftige gjeldsløsninger for skyldnerland med betalingsproblemer. Klubben gjennomfører interne forhandlinger om prinsipper for gjeldsbehandling og forhandlinger med enkeltland om betalingsutsettelse eller gjeldsreduksjon. Institusjonen fungerer både som en interesseorganisasjon for kreditorland og, i stadig større grad, som et utviklingspolitisk forum.

Parisklubben bygger sitt arbeid på fem hovedprinsipper:

1. Parisklubbens avgjørelser baseres på en konkret vurdering av *debitorlandets spesielle behov* ("case by case"-prinsippet).
2. *Konsensus*. Det tas bare beslutninger som alle deltakende land er enige i.
3. *Likebehandling* av andre kreditorer. Dette innebærer at ingen kreditor kan kreve større betaling eller andre gunstigere vilkår enn det som er bestemt. I tillegg forplikter debitorlandet seg til å søke å oppnå samme vilkår fra kreditorland som ikke er

parisklubbmedlemmer og private kreditorer.

4. *Kreditorsolidaritet*. Ingen kreditor kan søke å oppnå bedre betingelser enn de som følger av en parisklubbavtale. Medlemmene skal også være tilbakeholdne med å gi vesentlige ytterligere konsesjoner enn dem

som følger av parisklubbavtalen. Hensikten er å hindre at ettergivenhet fra én kreditors side ødelegger for andre kreditorens gjenvinningsmuligheter.

5. *Kondisjonalitet*. Man forhandler bare med debitorland som har et IMF-program.

BOKS 8

Nærmere om Parisklubben

Parisklubben har ingen legal status og ingen statutter. Den er i prinsippet en "ikke-institusjon" hvis virkemåte dog gjør den til en *de facto* internasjonal organisasjon. Den har et sekretariat, ledet av en generalsekretær, med 12-15 deltidsansatte, helfinansiert av Frankrike. Klubben ble etablert i 1956, da Argentinas gjeld ble reforhandlet for første gang. Klubben har 19 faste medlemmer, hvorav 18 OECD-land. Russland ble medlem i 1996. Norge, Danmark, Spania, Italia og USA er representert primært ved sine utenriksdepartementer, de øvrige primært ved sine finansdepartementer.

IMF og Verdensbanken deltar i alle møter. Andre internasjonale organisasjoner (f. eks. UNCTAD) og finansinstitusjoner deltar *ad hoc*. Andre debitorland – som f.eks. Brasil, Korea og Israel – deltar også *ad hoc* i gjeldsforhandlinger etter invitasjon fra klubben, med rettigheter og plikter på linje med medlemslandene. Den norske delegasjonen ledes av Seksjon for multilaterale bank- og finansspørsmål (Bankseksjonen) i UD's Utviklingspolitisk avdeling. Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) deltar i delegasjonen.

Parisklubben avholder møter av 2-5 dagers varighet i 10 av årets måneder, vanligvis slik at det er møtefri i februar og august. Alle møter har en såkalt *tour d'horizon*, med gjennomgang av gjeldssituasjonen i utvalgte enkeltland, som fast ingrediens. Dagsorden er etterspørselsstyrt. Det er tilstrekkelig at ett debitorland ber om at en enkeltdebitor drøftes under "tour'en". Landgjennomgangene gir mulighet for oppdatert informasjonsutveksling, tidlig varsling av betalingsproblemer og forberedelse av gjeldsforhandlinger med enkeltland. Grunnrissene i kommende gjeldsavtaler framtrer ofte under "tour'en". Gjennomgangene brukes også til å utarbeide felles brev til ansvarlige myndigheter i skyldnerlandene, primært finansministrene.

Parisklubben reforhandler stat-til-stat fordringer som hovedsakelig skriver seg fra misligholdte statsgaranterte eksportkreditter og bistandslån (ODA-gjeld), i mindre grad også statslån på kommersielle betingelser. Fordringene må være langsiktige, dvs. med en løpetid på minst ett år. For Norges del gjelder dette i all hovedsak eksportkreditter garantert av Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK). Gjeldsforhandlinger gjennomføres med land som har betalingsforpliktelser som overstiger deres nasjonaløkonomiske bæreevne, med betalingsbalanseproblemer til følge. Forhandlingene gjennomføres ved at det franske formannskapet forhandler med debitor på medlemslandenes vegne, på bakgrunn av et omforent mandat. Det er ofte vel så mye tautrekking medlemslandene imellom, som mellom formannskapet og skyldnerlandet.

I praksis medvirker Parisklubben til å fylle finansieringsgap i skyldnerlandenes låneprogrammer med IMF, enten de er ett- eller flerårige. Det er debitorlandene som formelt ber om gjeldsforhandlinger. I et normalår gjennomføres forhandlinger med 15-20 land, hvorigjennom USD 20-30 mrd enten ettergis eller utsettes. (Til sammenlikning utgjør den samlede bistand fra OECD-landene mellom USD 50 og 60 mrd pr. år). De fattigste landene får ettergitt gjeld. Mellominntektsland får i all hovedsak betalingsutsettelse.⁵⁶ Flertallet av de landene man forhandler med tilhører de fattigste landene, som behandles under HIPC-initiativet (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*).

For ikke å ødelegge debitorlandets kredittverdighet i en restruktureringsfase, fastsettes det alltid en skjæringsdato ("cut-off date") første gang et debitorland får en parisklubbavtale. Dette innebærer at landet kan motta nye kreditter etter denne dato, men da skal kreditor kunne være sikker på at den nye fordringen ikke skal inkluderes i senere gjeldsletteoperasjoner. I utgangspunktet er dette også i debitors interesse. Gamle – ofte 20 år gamle – skjæringsdatoer er imidlertid i ferd med å bli et problem som i enkelttilfeller i verste fall kan undergrave troverdigheten i gjeldsavtalene.

⁵⁶ Se dog omtale av Evian-tilnærmingen i kapittel 6.2.1. og Boks 9.

De omforente gjeldslettevilkårene, nedfelt i *Agreed Minutes*, er å betrakte som ikke-bindende anbefalinger til medlemslandene. I praksis følges de imidlertid opp som om de var juridisk bindende, gjennom bilaterale gjeldsavgtaler, slik at alle kreditorland innvilger skyldnerlandet de samme hovedvilkår. Rentevilkårene fastsettes dog bilateralt. De fleste parisklubbavtaler – og de underliggende bærekraftsanalysene – forutsetter at skyldnerlandet oppnår like eller sammenliknbare vilkår med så vel private kreditorer som ikke-medlemsland ("*comparability of treatment*").

Under flertallet av møtene avholdes det også metodediskusjoner, enten for å avklare klubbens eksisterende politikk og praktiseringen av denne, løse eventuelle uoverensstemmelser eller bli enige om nye gjeldslettevilkår. Initiativet kommer som regel fra enkeltland, men også sekretariatet kan be om metodediskusjoner. Norge har de senere år vært det landet som oftest tar til orde for å avholde slike diskusjoner, hovedsakelig for å forbedre gjeldslettevilkårene for de fattigste landene, siden 2002 også for mellominntektsland.

Det avholdes et fast årlig møte med toneangivende representanter for private kreditorer, samt tidvise møter også i forkant av forhandlinger med enkeltland. Hensikten er primært å utveksle informasjon om allerede inngåtte gjeldsavgtaler, dels å utveksle synspunkter på kommende forhandlinger. Et underliggende motiv for begge parter er å kontrollere at offentlige og private kreditorer gir noenlunde likeverdige vilkår til enkeltland ("*comparability of treatment*"). Parisklubben har vært en av flere arenaer for diskusjon om opprettelse av en ny og overgripende gjeldsforhandlingsmekanisme (Sovereign Debt Restructuring Mechanism; SDRM) og en atferdskodeks for offentlige og private kreditorer.

Parisklubbens hjemmeside finnes på www.clubdeparis.org.

På linje med andre land bruker også Norge Parisklubben til å gjenvinne mest mulig av våre utestående fordringer på relativt velstående og økonomisk utviklede land – som bør kunne forventes å gjøre opp for seg. I den grad slike land misligholder sine betalingsforpliktelse kan det være avgjørende viktig å ha kreditorsolidariteten i Parisklubben i ryggen.

Denne type betalingsdyktige land utgjør imidlertid et klart mindretall av de landene som har statsgjeld til Norge. For oss er Parisklubben derfor vel så mye et utviklingspolitisk forum som et forum for kredittgjenvinning. Den gjeldsletten som gis fattige land kan betraktes som en form for budsjettstøtte. Når Norge gir ekstraordinær bilateral gjeldslette og støtter internasjonale gjeldsoperasjoner for enkeltland, er det naturlig at dette ses i sammenheng med annen norsk budsjettstøtte til de samme landene – og vice versa.

Norges arbeid i Parisklubben skal inngå som et viktig element i vår samlede innsats for fattigdomsbekjempelse, jf. Regjeringens Handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015. Det er viktig at det er samsvar mellom de holdninger Norge tilkjenner, og

de mål man arbeider mot, i ulike fora – i dette tilfellet særlig IMF, Verdensbanken, FN og Parisklubben.

Parisklubben opererer med et sett av standardiserte gjeldslettebetingelser, hvorav de følgende i dag er de mest brukte:

1. *Houston-betingelser*: ingen gjeldsreduksjon, men betalingsutsettelse for *mellominntektsland*, normalt over 15-20 år med maksimum 10 års avdragsfrihet.
2. *Napoli-betingelser* (innført 1994): 67 % gjeldslette for fattige land som kandiderer til HIPC-behandling, mens restgjelden strekkes ut over 23 år med 6 års avdragsfrihet.
3. *Køln-betingelser* (innført 1999): vanligvis 90 % gjeldslette⁵⁷ for HIPC-land, først (i interimsperioden) ved løpende ettergivelse av renter og avdrag som forfaller, dernest (ved fullføringstidspunktet) ved ettergivelse av restgjeld.

I og med at de fleste av Parisklubbens medlemsland nå "topper opp" Køln-vilkårene med ekstraordinære bidrag (til 100 % gjeldslette, med forbehold), sier det seg selv at forbedringspotensialet her er svært begrenset.

⁵⁷ Hensyn tatt til tidligere gjeldslette, på fordringer oppstått før landets skjæringsdato ("*cut-off date*").

6.2.1. Evian-tilnærmingen

For mellominntektsland er forbedringspotensialet større, avhengig av hvor langt den politiske viljen i kreditorlandene vil strekke seg. G8-toppmøtet i Evian i juni 2003 resulterte bl.a. i en oppfordring til Parisklubben om å videreutvikle sitt virkemiddelapparat nettopp for mellominntektsland. Man ønsket ikke nye standardvilkår, men mer fleksible løsninger basert på langsiktige bærekraftsanalyser, snarere enn bare mer kortsiktige analyser av betalingskapasitet. Det er enighet om at de såkalte Houston-vilkårene, som har vært basert på sistnevnte, ikke har vært noen stor suksess – særlig fordi en del gjeldsland har

blitt hyppige gjengangere i Parisklubben. Parisklubben gjennomførte interne forhandlinger om Evian-tilnærmingen sommeren og høsten 2003. Norge inntok her en aktiv pådriverrolle, som en konsekvent og vokal støttespiller for det franske G8-formannskapet – som både var den reelle initiativtaker og som drev ideen fram innad i G8-kretsen. Spørsmålet om en mer åpen holdning til gjeldsreduksjon, også for "ikke-HIPC"-land, var særlig kontroversielt. Det endelige kompromisset satt langt inne, men til slutt ble hovedtankene bak nyorienteringen i det alt overveiende beholdt.⁵⁸

BOKS 9

Hovedelementene i Evian-tilnærmingen

1. Hensynet til økonomisk bæreevne (debt sustainability) skal heretter være utslagsgivende også for den gjeldslette som gis ikke-HIPC-land (i all hovedsak mellominntektsland), slik det allerede er det for HIPC-landene. En grunnleggende forskjellsbehandling av fattige land og mellominntektsland er dermed – i prinsippet – fjernet. Det gjenstår dog å se hvor langt dette vil bære i praksis.
2. Land med en gjeldsbyrde som IMF og kreditorlandene er enige om ikke vil være håndterbar på sikt – dvs. land som har et solvensproblem – skal kunne få gjeldsreduksjon; ikke bare betalingsutsettelse. IMF vil utføre bærekraftsanalysene, dog på en slik måte at konklusjonen overlates til kreditorlandene i Parisklubben.
3. Land som bedømmes til bare å ha midlertidige likviditetsproblemer vil derimot kun få betalingsutsettelse på "tradisjonelle" vilkår, som i dag. Det åpnes endog for mindre gunstige betalingsutsettelse enn det som i dag er minimumsbetingelser, dersom enkeltland bare har forbigående problemer.
4. Gjeldsletteoperasjoner overfor land med udiskutable solvensproblemer forutsettes å skje i faser (gjerne tre), med tette koplinger til IMF's programkrav (kondisjonalitet) og klare krav om ansvarlig gjeldshåndtering. Fasene vil kunne ut i presumtive "exit-løsninger" med gjeldsreduksjon, kalibrert i forhold til hvert enkelt lands behov.
5. Fleksible instrumenter som gjenkjøp av gjeld, gjeldsbytter (swaps) og gjeldslette som utløses eller inndras ved spesielle "triggers" ("contingency relief"), kan inngå i slike omfattende sluttoppgjør.
6. Det legges opp til tettere koordinering med private kreditorer, særlig der disse veier tungt, der likebehandling er en utfordring og der man ser for seg større operasjoner for land med omforente solvensproblemer. Koordineringen vil kunne ta form av formøter – med utveksling av informasjon, synspunkter og posisjoner – i forkant av de respektive kreditorgrupperingenes forhandlinger med de aktuelle landene.
7. Det åpnes for mer aktiv oppdatering av låntakerlandenes skjæringsdatoer ("cut-off-dates"), som setter tidsskillet mellom eldre gjeld som kan reforhandles og nyere gjeld som ikke er forhandlingsbar. Behovet for flytting av skjæringsdatoer skal – i likhet med behovet for evt. gjeldsreduksjon – vurderes i forhold til (rest)gjeldens langsiktige håndterbarhet, samt hensynet til landenes kredittverdighet.

⁵⁸ "The Evian approach" er offentliggjort på Parisklubbens hjemmeside www.clubdeparis.org, både i form av en oppsummerende pressemelding og et fylldigere arbeidspapir.

Det kan være grunn til å legge merke til at Evian-tilnærmingen ikke bare omfatter de mellominntektsland som måtte aspirere til gjeldsreduksjon; den utgjør snarere et fleksibelt rammeverk for *alle land* som ikke er omfattet av HIPC-mekanismen, enten de vil få betalingsutsettelse eller gjeldsreduksjon.

Som det framgår ovenfor, dreier Evian-tilnærmingen seg *ikke* om å innføre standardiserte vilkår for behandling av mellominntektsland, slik man har for HIPC-landene. Tvert imot innebærer denne tilnærmingen en befesting av Parisklubbens grunnfestede "case-by-case"-prinsipp og grunnleggende *ad hoc* tilnærming til mellominntektslandenes gjeldsproblemer.

Det er i utgangspunktet heller ikke noe genuint nytt i at det åpnes opp for gjeldsreduksjon for mellominntektsland; både Egypt, Polen og ex-Jugoslavia (Serbia-Montenegro) har tidligere oppnådd betydelig gjeldsreduksjon gjennom forhandlinger med Parisklubben. Det genuint nye med Evian-tilnærmingen ligger snarere i at man innfører et *bærekraftskriterium* for gjeldslettevurderingene, og at dette nedfelles i offentliggjorte dokumenter.

Rekkevidden av et slikt "debt sustainability"-kriterium kan selvsagt diskuteres, all den tid man *ikke* har vedtatt operasjonelle kriterier for når et mellominntektslands gjelds- eller gjeldsbetjeningsbyrde blir å anse som et solvensproblem (slik man har for HIPC-landene). Det er i dag ingen støtte for å innføre slike absolutte kriterier. Innføring av mindre "mekanistiske" indikatorer bør dog ikke utelukkes.

Justering av skjæringsdatoer er i og for seg heller ikke noe dramatisk brudd med fortida, all den tid Parisklubben ved enkelte anledninger har måttet reforhandle "post cut-off gjeld" for å skape troverdige gjeldsløsninger. Åpningen for mer aktivt å oppdatere skjæringsdatoer er, i likhet med omtalen av gjeldsreduksjon, like fullt *ny* i den forstand at den er skriftliggjort og behørig kringkastet.

Den fasedelte gjeldsletten overfor insolvente land vil gi kreditorlandene anledning til tett og løpende å kople gjeldsletten til krav om økonomiske reformer i debitorlandene.

Parisklubbens faste krav om at debitorlandene kontinuerlig må gjennomføre et økonomisk reformprogram i samarbeid med IMF for å kunne få gjeldslette, er – om noe – *styrt* med Evian-tilnærmingen.

Åpningen for å bruke gjeldsbytter representerer en "ny vri" i den forstand at man ser for seg at disse kan inngå *som ledd i*, og ikke bare komme i tillegg til, parisklubbavtaler. Dette tilsier at det norske forslaget om multilateralt koordinerte (kollektive) gjeldsbytter kan få økt aktualitet.

Evian-tilnærmingen representerer ingen fiks ferdig resept. Rammeverket vil ta mer form etter hvert som det blir anvendt på konkrete tilfeller. Kenya ble det første landet som ble gjenstand for Evian-tilnærmingen, da de fikk betalingsutsettelse i januar 2004. Tilnærmingen kan betraktes som Parisklubbens foreløpige bidrag til bedre og mer forutsigbar krisehåndtering for mellominntektsland med gjeldsbyrder som ikke lar seg forene med varig vekst og utvikling. Som sådan representerer den et riktig og viktig skritt på veien mot en enda bedre global gjeldspolitik.

Norge vil ...

- arbeide for at flest mulig av kreditorlandene *sletter 100 %* av de fattigste landenes gjeld, slik Norge gjør og vil gjøre
- arbeide for at all gjeldslette skal komme *debitorlandene*, og ikke andre kreditorer, til gode
- arbeide for at *land som kommer ut av krig* og konflikt ("postkonfliktland") skal få bedre gjeldslettevilkår enn i dag
- arbeide for at også *mellominntektsland* med betalingsproblemer får troverdige gjeldsavtaler, om nødvendig ved gjeldsreduksjon, slik at man ikke skal behøve gjentatte og hyppige forhandlinger i Parisklubben
- arbeide for at man under *Evian-tilnærmingen* vurderer å innføre et sett av tentative "kjøreregler" (til forskjell fra absolutte indikatorer) for evalueringen av debitorlandenes solvens og evt. gjeldsreduksjonsbehov



- ta til orde for at flere kreditorland går sammen om å gjennomføre *multilateralt koordinerte gjeldsbytter* ("swaps") med mellominntektsland, slik at gjeldsettergivelse gjennomføres mot at landene selv gjennomfører utviklings- eller miljøtiltak med de frigjorte midlene
- arbeide for at Parisklubben anerkjenner slike gjeldsbytter som en *reell opsjon* i sine standardiserte swap-klausuler, på lik linje med bilaterale gjeldsbytter
- arbeide for at Parisklubben liberaliserer praktiseringen av de *volumbegrensinger* som gjelder for gjeldsbytter, helst slik at disse *oppheves* for rent utviklingsmotiverte bytter
- arbeide for at kreditorer med fordringer som er under minstebeløpene for å komme med i Parisklubbens avtaler bytter disse "*de minimis*" beløpene mot gjeldsstyringstiltak i gjeldslandene, snarere enn å kreve midlene tilbakebetalt
- arbeide for en fleksibel holdning til *flytting av de landspesifikke skjæringsdatoene* der disse gir åpenbart urimelige resultater og setter gjeldsoppgjørenes troverdighet i fare
- ta til orde for at Parisklubben gir publikum enda større *innsyn* i sitt arbeid, bl.a. gjennom hjemmesiden på Internet
- bygge *allianser* med andre "likesinnede" kreditorland

6.3 Ensidig ettergivelse av bilateral gjeld overfor HIPC-land

I en situasjon hvor et debitorland har en uhåndterbar utenlandsgjeld, er det nødvendig med en avtale som sikrer lik behandling av alle kreditorer. Slik unngås en situasjon hvor en eller flere kreditorer kan bli fristet til å spekulere i andre kreditorers gjeldslette. HIPC-mekanismen koordinerer gjeldsletten ved å angi et håndterbart nivå for debitorlandenes gjeld og ved å foreskrive den gjeldslette hver enkelt kreditor må gi for at dette nivået skal nås. Ensidig gjeldslette på toppen av den foreskrevne HIPC-gjeldsletten, vil i utgangspunktet ikke innvirke på det fastsatte håndterbare nivået debitorlandet skal ende opp med. Den vil bare redusere gjeldsletten andre kreditorer må gi for at dette nivået skal nås. Ensidig gjeldslette som i realiteten kommer andre

kreditorer – snarere enn gjeldslandene – til gode, er dårlig gjeldspolitik.

Ensidige ettergivelser vil bare ha en effekt for debitorlandet etter at det har vært gjennom en multilateralt koordinert gjeldsletteoperasjon, eller i det minste at alle beregninger av kreditorenes koordinerte gjeldslette er gjort. Utvidet gjeldslette på toppen av en multilateralt koordinert operasjon vil gjøre denne mer robust. Derved reduseres faren for at uforutsette hendelser og endrede internasjonale rammebetingelser skaper en ny uhåndterbar gjeldssituasjon. En slik forsterkende effekt vil selvfølgelig øke jo flere land som gir ekstraordinær gjeldslette.

For å sikre at ekstraordinær norsk gjeldslette ikke skal kunne "bygges inn" i de gjeldsanalyser som ligger til grunn for den multilaterale gjeldsletteoperasjon, vil Norges ensidige beslutning om dette heretter bli tatt først etter at de ulike elementer i den multilaterale operasjonen er bindende avtalt, eller etter at man på evt. annen måte har sikret at norsk ekstraordinær gjeldslette ikke blir medtatt i gjeldsanalysene. For HIPC-land vil operasjonen skje ved gjennomføringstidspunktet.

Norsk ensidig gjeldslette må ikke oppfattes som en automatisk konsekvens av en gjennomført utgangsoperasjon, men må formelt besluttes fra tilfelle til tilfelle etter en konkret vurdering. Under disse forutsetningene kommer norsk ensidig gjeldslette på toppen av den framforhandlede multilaterale gjeldsletten.

Ovennevnte fare for at ensidig gjeldslette kun kommer andre kreditorer til gode vil ikke være til stede dersom ettergivelsen skjer ved løpende forfall i en situasjon hvor landet betjener sin gjeld. En norsk beslutning må også her skje etter vurdering fra tilfelle til tilfelle, slik at norsk ensidig gjeldslette ikke kan "bygges inn" i de grunnleggende gjeldsanalyser.

Under den vedtatte måten å beregne eventuell nødvendig opptopping av gjeldsletten under HIPC-mekanismen vil alle vedtak om ensidig gjeldslette tatt før beregningstidspunktet bli medtatt i beregningen, og således redusere opptoppingen av gjeldsletten.

Følgelig vil vurderingen av norsk ensidig gjeldslette skje etter at nevnte beregning er foretatt. De løpende forfall i interimperioden kan fortløpende tillegges det norske fordringsbeløpet (kapitaliseres) for så å være gjenstand for norsk vurdering av ensidig gjeldslette etter at beregningen av nødvendig multilateralt koordinert opptopping av gjeldsletten har skjedd. Denne omstendelige prosedyre nødvendigvis gjøres av dagens måte å foreta opptoppingsberegninger på, vedtatt i Verdensbankens og IMF's styrer.⁵⁹ Det bør derfor arbeides for å få endret dette vedtaket, slik at kreditorlands ensidige gjeldslette ikke medtas, og således kommer ubeskåret debitorlandet til gode som en ekstra buffer mot fremtidige eksterne sjokk. Inntil så skjer er det viktig at flest mulig kreditorland følger Norges eksempel.

Etter kriteriene for landvalg (og etter den gjennomførte ensidige slettingen av alle fordringer på Tanzania og Benin) vil det være seks HIPC-land med gjeld til Norge som kan være aktuelle for ensidige ettergivelser. Dette gjelder Gambia, Ghana, Guinea, Senegal, D.R. Kongo og Sierra Leone. I tillegg kommer Elfenbenskysten, som var meget nær HIPC-status i 2003. HIPC-kandidater som Burma, Sudan, Liberia, Angola og Somalia vil også kunne komme i betraktning såfremt disse kommer ut av krig og konflikt, bedrer sitt styresett og kvalifiserer seg for HIPC-behandling.

Norge vil ...

- fra tilfelle til tilfelle vurdere *ensidig 100 %* ettergivelse av norske statlige fordringer på land som har gjennomført HIPC-behandlingen, basert på kriterier som framgår av denne handlingsplanen
- arbeide for *endret metodologi* for beregning av eventuell opptopping av HIPC-gjeldsletten, slik at all ensidig gjeldslette kommer debitorlandet og ikke andre kreditorer til gode
- arbeide for at andre kreditorland, inntil metodologien endres, følger Norges prose-

dyre for å sikre at gjeldsletten likevel kommer debitorlandene til gode

- vurdere ensidig ettergivelse av norske fordringer ved forfall for *postkonfliktland* som har oppnådd Napoli-betingelser i Parisklubben og forventes å oppnå HIPC-behandling på et senere tidspunkt

6.4. Støtte til klarering av misligholdt multilateral gjeld

For at et land skal kunne få behandlet sin gjeld under HIPC-initiativet og oppnå Köln-betingelser i Parisklubben,⁶⁰ må landet være å jour med sin gjeldsbetjening. Ofte ligger imidlertid de fattigste landene, og særlig land som har kommet ut av konflikt, langt bak med sine gjeldsbetalinger, og har dermed betydelige restanser. I Parisklubben behandler man bilaterale restanser ved å foreta en restrukturering av landets gjeld på Napoli-betingelser, (67 % gjeldslette) og slik at tidspunktet for nedbetaling av restgjelden inklusive restanser legges fram i tid. Vilklårene "toppes opp" til Köln-vilkår når landene når beslutningstidspunktet under HIPC.

Restanser overfor de multilaterale institusjonene vil ikke bare være til hinder for gjennomføringen av HIPC-mekanismen. De vil også forhindre ny finansiering fra disse institusjonene. Det er derfor svært viktig å håndtere disse restansene tidlig i en postkonfliktsituasjon. Dette kan gjøres på to måter; enten ved at giverland dekker restansene ved gavebidrag, eller gjennom såkalte "bridge-lån". "Bridging", som særlig benyttes når restansene er store, innebærer at et (eller flere) giverland gir debitorlandet lån tilsvarende det utestående beløp. Debitorlandet bruker dette lånet til å gjøre opp for seg overfor angjeldende multilaterale finansinstitusjon. Institusjonen vedtar i samme øyeblikk et nytt lån til debitorlandet som dette benytter til å tilbakebetale "bridge-lånet". Dermed er debitor igjen å jour med sin gjeldsbetjening. Etter denne prosedyren kan landet oppnå normal støtte fra den multilaterale finansinstitusjonen og gjeldsbehandlingen under HIPC kan iverksettes. Norge har deltatt i slike operasjoner

⁵⁹ Se Boks 7.

⁶⁰ Se kapittel 6.2.

ved flere anledninger ved at Norges Bank har stått som långiver. Ved en "bridge"-operasjon vil debitorlandet fortsatt ha gjelden til angjeldende multilaterale finansinstitusjon, dog som en ordnet kredittforpliktelse. Det er imidlertid også mulig å gjennomføre restanseklarerer med en kombinasjon av gavefinansiering og "bridge"-lån.

Norge vil...

- delta i *koordinerte restanseklareringsoperasjoner* med gavemidler, for å bidra til å bane veien for HIPC-behandling av fattige utviklingsland som er kvalifisert for dette
- som ledd i dette vurdere deltakelse i framtidige "*bridging-operasjoner*" som åpner for ny bistand fra multilaterale finansinstitusjoner til postkonfliktland

6.5. Særskilt ensidig gjeldsettergivelse overfor postkonfliktland

Land som nylig har kommet ut av krig og konflikt har særlig behov for finansiell assistanse. Gjenoppbyggingen vil kreve store ressurser. Landet vil ha store importbehov. Samtidig vil et svekket næringsliv bare i begrenset grad kunne skaffe til veie eksportinntekter, eller for den saks skyld generere andre inntekter.

I slike tilfeller vil ekstern gjeldsbetjening forvanske og forlenge gjenoppbyggingsbestrebelsene. Rask og dyp gjeldslette vil ofte være helt nødvendig. Såfremt landene kandiderer til HIPC-ordningen, bør alle kluter settes inn på at de også skal kvalifisere seg for denne. For å få gjeldslette under HIPC må et land imidlertid ha ført en forsvarlig sosial og økonomisk politikk over noe tid. Et land som nylig har kommet ut av konflikt vil normalt ikke kunne ha gjennomført dette.

Ved en "pre-HIPC" behandling i Parisklubben vil postkonfliktland normalt ikke kunne få

mer enn maksimalt 67 % gjeldsreduksjon (Napoli-vilkår), hvorpå restgjelden underlegges betalingsutsettelse. Normalt vil det da påløpe visse renter og avdrag *før* landene når beslutningstidspunktet i HIPC-ordningen. Noen kreditorland vil velge å fakturere, dvs. kreve inn, disse forfallene.

For postkonfliktland vil selv små betalingsforpliktelse utgjøre tunge byrder. Fra norsk side anses det som lite hensiktsmessig å kreve gjeldsbetjening fra land som mottar internasjonal bistand til sårt tiltrengt gjenoppbygging i den første tiden etter konfliktens avslutning. Når situasjonen er stabilisert, i form av en fredstilstand anerkjent og støttet av det internasjonale samfunn, og en legitim regjering sitter ved makten, vil forsert gjeldslette til postkonfliktland kunne utgjøre et viktig bidrag til økonomisk og politisk stabilisering, fattigdomsbekjempelse og gjenoppbygging. Det er viktig å gi det nye regimet en mer forutsigbar økonomisk situasjon, med mulighet for en planleggingshorisont som kan sikre gjenoppbyggingen av landet.

Muligheten for tidlig gjeldslette vil i seg selv også kunne være en spore til å bilegge pågående konflikter.

Norge kan bidra ytterligere til gjeldslette for postkonfliktlandene på to måter; i form av støtte til klarering av landenes gjeld til multilaterale institusjoner og gjennom ettergivelse av gjeldsbetjening ved forfall før HIPC-behandling.

I tillegg kommer selvsagt den ordinære HIPC-behandlingen, der postkonfliktland behandles på lik linje med alle andre HIPC-land. Med unntak av Serbia-Montenegro er samtlige postkonfliktland hvor Norge har utestående fordringer, HIPC-kandidater. Dette åpner for 100 prosent sletting av norske bilaterale fordringer når landene eventuelt når fullføringstidspunktet under HIPC.

Ettergivelse eller kapitalisering av postkonfliktlands "pre-HIPC" forfall?

En ensidig norsk ettergivelse av postkonfliktlands "pre-HIPC" forfall vil føre til at Norge, når et postkonfliktland får HIPC-status, vil innrapportere en noe lavere fordring enn hva som ville ha vært tilfellet uten slik "pre-HIPC" gjeldslette. Dette vil redusere det aktuelle landets gjeldslettebehov under HIPC-ordningen, om enn marginalt. Andre kreditorland vil da kunne gi marginalt mindre HIPC gjeldslette til det aktuelle landet, mens den totale gjeldsletten til slutt vil komme ut på ett. Snarere enn en ekstra gjeldslette for landet har man dermed kun oppnådd en omfordeling av byrdene kreditorlandene imellom. Logikken er helt analog til den situasjonen som oppstår ved ensidige tiltak under selve HIPC-behandlingen.

Med mindre ensidig norsk ettergivelse av "pre-HIPC" renter og avdrag fra postkonfliktland kan unntas fra HIPC-analyse, vil et analogt tilsvarende til dette problemet være å kapitalisere forfallene, heller enn å ettergi dem. Beslutningen om hvorvidt disse kapitaliserte beløpene også skal ettergis, kan så tas etter at landet har fullført sin HIPC-behandling, analogt til den norske tilpasningen til den rådende HIPC-metodologien. Evt. kan de kapitaliserte beløp ettergis ved "decision point". På denne måten oppnås hovedhensikten ved ekstrabidraget; å gi landet mer gjeldslette enn det ellers ville ha fått, som en ekstra håndrekning i en kritisk utviklingsfase.

Norge vil:

- arbeide for at *postkonfliktland* som kandidater til HIPC-behandling ikke skal måtte bruke knappe ressurser – kritisk viktige i en stabiliserings- og gjenoppbyggingsfase – til gjeldsbetjening
- ta til orde for at Parisklubben etablerer et generelt prinsipp hvorefter *postkonfliktlands løpende renter og avdrag enten ettergis ved forfall eller kapitaliseres*, inntil landene når beslutningstidspunktet i HIPC-ordningen
- selv *unnlate å inndrive renter og avdrag* fra slike postkonfliktland, ved enten å ettergi disse ved forfall eller å kapitalisere beløpene
- (etter en land-for-land vurdering) *ettergi evt. kapitaliserte renter og avdrag* på et tidspunkt hvor slik ensidig gjeldslette kommer debitorlandet og ikke andre kreditorer til gode.

6.6. Multilateralt koordinerte gjeldsbytter med "ikke-HIPC"-land.

En gjeldsbytteoperasjon ("debt swap") er en transaksjon der et kreditorlands fordring på et debitorland, notert i "hard" valuta, omdannes til en annen forpliktelse overfor kreditorlandet enn betjening av den opprinnelige fordringen. Det finnes mange typer gjeldsbytteo-

perasjoner. De mest vanlige er av kommersiell karakter, der det skjer en omdanning av en fordring til egenkapital i lokale selskaper, eller til nærmere definerte fordeler for engasjementene til kreditorlandets næringsliv i debitorlandet. Gjeldsplanen omfatter ikke slike kommersielle gjeldsbytteoperasjoner.

Her behandles isteden *utviklingsmotiverte* operasjoner der et debitorlands gjeld omdannes til en forpliktelse for debitorlandet til å anvende et bestemt beløp i *lokal valuta* til nærmere avtalte tiltak, f. eks innenfor helse, utdanning eller miljø. Fordelene ved slike gjeldsbytteoperasjoner er åpenbare. De intensiverer samarbeidet mellom kreditor- og debitorland om utviklings- og miljøtiltak, de vil kunne tilføre bistandsprosjekter tiltrengte lokale midler, og de reduserer gjeldsbyrden. På sett og vis er gjeldsbytter en variant av budsjettstøtte. Som ved ordinær *budsjettstøtte* innebærer også gjeldsbytter at man stiller betingelser for hvordan midler skal disponeres.

Slike ordninger kan også ha en del ulemper. Operasjonene er ofte kompliserte og administrativt krevende, både for debitor- og kreditorlandet. Dette vil særlig være en byrde for debitorlandet dersom mange kreditorer ønsker å opprette slike fond. Gjeldsbytteoperasjoner kan i verste fall også komme til å utthule debitorlandets egne beslutningsorga-

ner, siden kreditorlandet normalt vil legge sine egne prioriteringer til grunn for bruk av de frigjorte ressursene. Dersom man introduserer tredjeparter, f. eks i form av en frivillig organisasjon som gjennomførende instans, kan dette oppfattes som tilsidesettelse av landets egen offentlige forvaltning. Får gjeldsbyttene stort omfang vil de i tillegg kunne virke inflasjonsdrivende og/eller komme til foretrengsel for annen finansiering av utviklingstiltak fra skyldnerlandets side.

Det synes på bakgrunn av ovenstående klart at rene *bilaterale* gjeldsbytter vanskelig kan forenes med den vekt som i dag legges på utviklingslandenes helhetlige politikk og deres eget eierskap til denne.

De uheldige sider ved gjeldsbytteoperasjoner kan imidlertid motvirkes gjennom koordinert opptreden mellom flere kreditorer. Dersom flere kreditorland slår seg sammen om å gjennomføre kollektive gjeldsbytter, snarere enn å "gå solo", vil den administrative belastningen for debitor kunne reduseres til et minimum. Hvis man i tillegg beflitter seg på å samkjøre gjeldsbyttene med nasjonalt vedtatte utviklingsstrategier og tilpasser byttenes volum til landenes makroøkonomiske rammer, vil gjeldsbytter kunne være et godt utviklingspolitisk verktøy. Utviklingseffekten av slike samlede grep vil kunne bli langt større enn ved spredte punktinnsetser. Multilateralt

koordinerte gjeldsbytter innebærer å overføre prinsippet om giverkoordinering også til en arena – "swaps" – som hittil har vært ekstremt "bilateralisert".

Slike multilaterale gjeldsbytteoperasjoner vil kunne innebære økt gjeldslette for utviklingslandene ved at kreditorer som ellers ikke er villige til å gi bilateral gjeldslette utover parisklubbavtaler, vil bli motivert til å delta. Blant de vanskelige problemer man vil stå overfor, er å bli enige om mekanismer og formål for slike multilaterale gjeldsbytteoperasjoner, samt å finne en egnet institusjonell ramme.

Gjeldsbytter er ikke noen opsjon for HIPC-land. Disse vil over tid uansett få slettet sin bilaterale gjeld, hvorpå ekstratiltak ikke har noen hensikt. Gjeldsbytter er følgelig kun aktuelt for *ikke-HIPC-land*. Dette er i all hovedsak mellominntektsland, som per i dag normalt *ikke* kvalifiserer for gjeldsreduksjon – men kun betalingsutsettelse – i Parisklubben.⁶¹ På grunn av Parisklubbens prinsipp om likebehandling av kreditorer, er det per i dag heller ikke mulig å foreta ensidig sletting av bilaterale fordringer på slike land. Gjeldsbytter, som kan betraktes som *gjeldsreduksjon ad omveier*, er derimot fullt ut akseptert, dog innenfor landspesifikke volumgrenser (vanligvis 15 eller 20 % av utestående gjeld eller et maksimalbeløp på SDR 15 eller 20 mill).

BOKS 11

Multilateralt koordinerte gjeldsbytter: eksempelet Polen

Et multilateralt koordinert gjeldsbytte ble for første – og hittil eneste – gang igangsatt for Polen i 1992. Byttet innebærer at 10 % av Polens betalingsforfall til 6 kreditorland ettergis, mot at tilsvarende motverdmidler (i polske zloty) brukes til miljøinvesteringer i Polen. Over perioden 1992–2010 vil mekanismen mobilisere USD 600 mill, hvorav NOK 180 mill fra Norge.

Midlene som frigjøres gjennom gjeldsbyttene administreres av det såkalte ECOFUND, etablert av polske myndigheter som en selvstendig stiftelse. Kreditorlandene er representert i ECOFUNDs styre. Ved siden av Norge deltar USA, Frankrike, Sveits, Sverige og Italia.

ECOFUND er så langt det eneste eksempel på et genuint multilateralt koordinert ("flerkreditor") gjeldsbytte. De erfaringene man har høstet med dette samarbeidet bør imidlertid kunne ha betydelig overføringsverdi også til andre gjeldsrammede mellominntektsland.

⁶¹ Se dog omtale av Evian-tilnærmingen, kapittel 6.2.1.

HIPC-gjeldslette kan, på sett og vis, betraktes som et multilateralt gjeldsbytte, ved at en koordinert gruppe av så vel bi- som multilaterale kreditorer ettergir gjeld mot at landene forplikter seg på å gjennomføre fattigdomsreducerende tiltak i tråd med sine egne utviklingsstrategier (PRSPer). En hovedutfordring ved gjeldsbytter med mellominntektsland er å få til en liknende prosess.

Dersom man også i mellominntektsland kan identifisere mekanismer som sikrer at frigjorte ressurser gjennom gjeldslette utnyttes av debitorlandet til utvikling og fattigdomsreduksjon, vil forholdene kunne ligge til rette for multilateralt koordinerte gjeldsbytteoperasjoner overfor disse landene.

Etter at Pakistan reforhandlet sin gjeld i Parisklubben i desember 2001 lanserte Norge tanken om å supplere de betalingsutsettelsene Pakistan fikk med en multilateralt koordinert gjeldsbytteoperasjon, med deltakelse fra interesserte kreditorland. Vi tok dette initiativet ikke ene og alene av hensyn til Pakistan, men også med tanke på andre mellominntektsland med høy gjeldsbyrde. Et norsk "tenkepapir" rundt formatet for slike gjeldsbytter har i ulike versjoner blitt sirkulert internasjonalt, senest i Parisklubben og overfor det franske G8-formannskapet i mai 2003 og i UNCTAD i Genève i november 2003. Her skisseres tre ulike opsjoner for multilateralt koordinerte gjeldsbytter:

1. **Gjeldsbytter i samarbeid med andre kreditorland:** Flere kreditorland bytter gjeld mot et omforent felles formål i et debitorland, evt. også ved å inngå felles rammeavtale med dette landet. Disponering av midler, overvåking, kontroll, revisjon, rapportering og evaluering tillegges et eget institusjonelt apparat (kommisjon, stiftelse, fasilitet eller lignende) som skreddersys i hvert enkelt tilfelle. Effektivitetsgevinsten ligger i at man rasjonaliserer bort et villnis av bilaterale avtaler og -oppfølgingsapparater og "poo-ler" ressurser for felles formål.
2. **Gjeldsbytter i samarbeid med en multilateral institusjon:** Et kreditorland inngår avtale med et debitorland og en

multilateral utviklingsbank (en av de regionale utviklingsbankene eller Verdensbanken) om at midler frigjort ved et gjeldsbytte skal kanaliseres til et avtalt utviklingsprosjekt eller -program som vedkommende bank har gående i debitorlandet. Midlene blir dermed å betrakte som "opptopping" av disse prosjektene/programmene og muliggjør ekstratiltak som ellers ikke ville ha blitt gjennomført. Brorparten av kvalitetssikringen og rapporteringsplikten tillegges utviklingsbanken, som allerede har innarbeidete rutiner for dette, basert på en samforståelse med kreditorlandet.

Rasjonaliseringsgevinsten ligger i at behovet for et særskilt bilateralt oppfølgingsapparat bortfaller, samtidig som den ekstra administrative belastningen på tredjepart blir heller beskjedent. Ved at man på denne måten så og si "swapper på ryggen av" en multilateral institusjon kan man dessuten unngå at bilaterale særinteresser overstyrer bruken av midlene.

3. **Gjeldsbytter i samarbeid med andre kreditorland, forankret i en utviklingsbank:** Denne "hybridmodellen" framkommer ved at flere kreditorer går sammen om et gjeldsbytte med et enkeltland, men slik at man i stedet for å skreddersy et oppfølgingsapparat fra bunnen av heller velger deler av programporteføljen til en multilateral utviklingsbank i det aktuelle debitorlandet som kanal for de frigjorte midlene. Denne "fusjonen" av opsjon 1 og 2 ovenfor – der flere kreditorer altså går sammen om å "swappe på ryggen av" en utviklingsbank – kan også framkomme ved at flere kreditorland slutter seg til et "opsjon 2" gjeldsbytte der det opprinnelig bare var ett deltakende kreditorland. I disse tilfellene vil man kunne få en dobbel effektivitetsgevinst, dels ved den synergien som ligger i flerkreditor-samarbeidet, dels ved at man også unngår å måtte opprette nye mekanismer for basale oppfølgingsfunksjoner.

Fra norsk side er man i prinsippet rede til å gjennomføre multilateralt koordinerte gjeldsbytter langs alle de tre nevnte opsjonene, avhengig av hvilke mulige samarbeidskonstel-

lasjoner som er mulige for de enkelte aktuelle debitorland. Det må dog bemerkes at det kun er et fåtall land som kandiderer til slike bytter med Norge, simpelthen fordi vi har fordringer på svært få mellominntektsland der gjelden innebærer et alvorlig utviklingsproblem.

Som for annen norsk bilateral gjeldslette vil

GIEK også få full kompensasjon for gjelds-ettergivelse gjennom gjeldsbytter, hensyn tatt til GIEKs egne tapsavsetninger. Gitt at Pakistan ikke er omfattet av Gjeldsplanens ramme, vil gjeldsbyttet med Pakistan bli kompensert over Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner. Gjeldsbyttene med Vietnam og

BOKS 12

Prioriterte land for multilateralt koordinerte gjeldsbytter

Pakistan har, etter en dialog med Norge, initiert opprettelsen av et Social Sector Development Fund (SSDF), hvorigjennom midler generert ved gjeldsbytter vil bli kanalisert til fattigdomsreducerende tiltak. Så langt har Norge og Canada sagt seg villig til å delta. Tyskland og Italia har også vist interesse for å gjennomføre gjeldsbytter med Pakistan, men i så fall – og dessverre – bilaterale bytter. Parisklubbens maksimumsbegrensning på gjeldsbytter med Pakistan er på 20 % av utestående fordringer eller SDR 30 mill (tilsvarende om lag 300 mill kroner), avhengig av hvilken av disse som utgjør det høyeste beløpet. Siden Norges fordring er på ca 255 mill kroner (pr. 31.12.03), representerer "taket" ingen begrensning for vår del. Norges gjeldsbytte med Pakistan planlegges å løpe over en periode på 10 år (2003-12). Pr. februar 2004 er byttet dog ennå ikke iverksatt, idet de kandisk-pakistanske forhandlingene fremdeles ikke er sluttført. I gjeldsbytteperioden vil alle løpende renter og avdrag bli ettergitt, mot at landet gjennomfører nærmere bestemte utviklingstiltak innenfor sosial sektor, finansiert ved motverdien av de ettergitte beløp i pakistanske rupees. Tiltak rettet mot utdanning av jenter vil bli særskilt prioritert. Gjeldsbyttets volum, som i betydelig grad avhenger av renteutviklingen over byttets levetid, ventes å ligge et sted mellom 105 og 170 mill kroner. Til sammenlikning har Canadas gjeldsbytte en ramme på CAD 447 mill. Dette dreier seg om såkalt ODA-gjeld, som skriver seg fra bistandslån med sterkt subsidiert rente. Den reelle volumforskjellen mellom Norges og Canadas bidrag er m.a.o. betydelig mindre enn tallene alene skulle tilsa. Pakistan er ikke inkludert under gjeldsplanens ramme. Gjeldsletten vil derfor bli belastet "Gjeldsfondet" (kapittel 172 post 70) i statsbudsjettet.

Vietnam har anmodet Norge om å gjennomføre et gjeldsbytte. Landet var opprinnelig tiltenkt gjeldslette under HIPC-initiativet. Addisjonell norsk bilateral gjeldslette ville i så tilfelle ha kommet på toppen av HIPC-initiativet. Den økonomiske situasjonen for Vietnam har bedret seg, slik at landet nå ser ut til å ha en håndterlig gjeldssituasjon, og ikke lenger er avhengig av gjeldslette under HIPC. Landet er imidlertid fortsatt tyngt av gjeld. En reduksjon i landets gjeldsbyrde vil være et svært viktig bidrag til landets utvikling. Det legges derfor opp til ensidig norsk gjeldslette til Vietnam gjennom en gjeldsbytteoperasjon. Parisklubbens maksimumsbegrensning for gjeldsbytter med Vietnam er på 20 % av fordringene eller SDR 20 mill, avhengig av hva som gir det høyeste beløp. Gitt at Norges fordring ligger på om lag 36 mill kroner, medfører "taket" ingen begrensning av norsk handlefrihet. Det legges opp til at gjeldsbyttet vil gjennomføres i samarbeid med Den asiatiske utviklingsbank (ADB), ved at de frigjorte midlene, omgjort til vietnamesiske dong, brukes til å "toppe opp" et stort vannressursforvaltningsprosjekt i ADB-regi. Det legges opp til at hele fordringsmassen ettergis, enten i en engangsoperasjon eller etappevis over to-tre år. Dersom opplegget aksepteres av Vietnam vil gjeldsettergivelsen bli belastet gjeldsplanens ramme.

Ecuador har også anmodet om at det gjennomføres et gjeldsbytte med Norge, som et supplement til landets betalingsutsettelsesavtaler med Parisklubben, den siste i april 2003. Så langt har andre kreditorland ikke vært interessert i et flerkreditorbytte. Norge har derfor foreslått et gjeldsbytte i samarbeid med Den inter-amerikanske utviklingsbank (IDB), evt. Verdensbanken. Parisklubbens maksimumsbegrensning for gjeldsbytter med Ecuador er på 20 % av fordringsmassen eller SDR 20 mill, avhengig av hva som gir det høyeste beløp. For vår del gir dette et "tak" på om lag 200 mil kroner. Gitt at vår bilaterale (dollarkursavhengige) fordring er på ca 304 mill kroner (pr. 31.12.03), kan vi (etter dagens kurser) maksimalt bytte omlag 2/3 av den bilaterale gjelden. Et evt. gjeldsbytte med Ecuador vil belastes gjeldsplanens ramme.

* * *

Blant de øvrige ikke-HIPC-land som Norge har fordringer på, er også **Peru, Jamaica og Algerie** i prinsippet kandidater til gjeldsbytter med Norge, i så tilfelle også finansiert over Gjeldsplanens ramme, med forbehold om dekning innenfor denne. Slik rammebelastningsbehovet nå avtegnert seg, vil slik dekning kun forefinnes dersom noen av de potensielle HIPC-landene ikke kvalifiserer seg for HIPC-gjeldslette, og derigjennom heller ikke vil aspirere til ensidig gjeldslette fra Norge. Inntil videre vil disse fattigere landene ha førsteprioritet i forhold til disponering av den ubrukte delen av rammen.

Ecuador vil bli kompensert gjennom belastning av Gjeldsplanens ramme.

Norge vil....

- *avholde seg fra å gjennomføre rene bilaterale gjeldsbytteoperasjoner*
- *gjennomføre multilateralt koordinerte gjeldsbytter med Pakistan og Vietnam, med stående invitasjon til andre kreditorland om å slutte seg til disse, og forhandle med Ecuador om et multilateralt koordinert gjeldsbytte*
- *ta til orde for at andre land gjennomfører multilateralt koordinerte gjeldsbytter også med land som Norge ikke har fordringer på*
- *ta initiativ til at multilateralt koordinerte gjeldsbytteoperasjoner blir eksplisitt anerkjente opsjoner i Parisklubben.*
- *ta til orde for at kreditorer med de minimis fordringer bytter disse i debitorforpliktelse til å investere i gjeldsstyringsverktøy, heller enn å kreve fordringene tilbakebetalt*
- *arbeide for at Parisklubben enten opphever eller dispenserer fra volumbegrensinger på gjeldsbytter, såfremt det dreier seg om rent utviklingsmotiverte bytter som i sin natur ikke kan være til andre kreditorlands ugunst.*

6.7. Støtte til Verdensbankens 5. dimensjon

Etter et nordisk initiativ ble det i 1988 opprettet en gjeldslettemekanisme – kalt 5. dimensjon – for å lette fattige (nåværende IDA-) lands betjening av gamle markedsbaserte lån fra Verdensbanken.⁶² Behovet for ordningen avtar etter hvert som volumet av gammel IBRD-gjeld reduseres.

Ordningen fungerer slik at en mindre del av tilbakebetalingene til IDA brukes til å betale renter som påløper gammel IBRD-gjeld for land som nå bare mottar IDA-kreditter. Videre bidrar enkelte giverland, herunder Norge, ved også å dekke avdrag på den gjenværende IBRD-gjelden.

Totalt har 5. dimensjon bidratt med om lag 1,5 milliarder USD til et drøyt tjuetalls land,

særlig land i Afrika. Norge har i tillegg bidratt med over 1,5 milliarder NOK til dekning av avdrag for en rekke land, jf. Tabell 4:

Tabell 4.
Norske bidrag til Verdensbankens 5. dimensjon
(mill kroner pr 31.12.03)

Land	Millioner NOK
Zambia	331
Nicaragua	250
Tanzania	241
Malawi	182
Uganda	160
Bangladesh	125
Honduras	65
Etiopia	50
Ghana	36
Kenya	32
Sri Lanka	20
Guyana	20
Senegal	12
Totalt	1.524

I spesielle tilfeller kan man tenke seg at Norges dekning av IBRD-avdrag under 5. dimensjon møtes med en forpliktelse fra debitorlandet til å iverksette nærmere avtalte prioriterte utviklingstiltak, gjerne i tilknytning til eksisterende multilateralt finansierte og overvåkede utviklingsprogrammer.

Et eksempel på en slik operasjon er Norges dekning av Kenyas IBRD-avdrag for 2004 (ca. USD 4,5 mill.). I lys av Kenyas store finansielle utfordringer og den nye regjeringens prioritering av antikorrupsjonstiltak, har man fra norsk side besluttet å dekke disse avdragene mot at Kenya forplikter seg til å allokere et nærmere avtalt beløp til finansiering av ytterligere antikorrupsjonstiltak. Disse tiltakene vil forsterke et eksisterende prosjekt for reform av offentlig sektor som hovedsaklig er finansiert av Verdensbanken og følges opp av bankens stab. Dette vil dermed være en variant av et multilateralt koordinert gjeldsbytte.⁶³

⁶² Såkalte IBRD-lån. Kandidatland er Bangladesh, Elfenbenskysten, Ghana, Guyana, Honduras, Kamerun, Kenya, Kongo-Brazzaville, Lesotho, Liberia, Malawi, Sri Lanka, Tanzania, Tsjad og Zambia.

⁶³ Se kapittel 6.6.

I Den afrikanske utviklingsbank (AfDB) har bankens ledelse fremmet forslag om en mekanisme som ligner på 5. dimensjon i Verdensbanken. I AfDB er imidlertid ikke tilbakebetalingene til bankens fond for de fattigste landene (AfDF, tilsvarende IDA i Verdensbanken) så store at subsidieringen av rentene kan komme herfra. Ordningen i AfDB vil således komme til å være mer avhengig av finansiering fra giverland. Opprettelse av ordningen er i prinsippet akseptert, men detaljutforming og finansiering er fortsatt ikke avklart.

Norge vil ...

- støtte fortsatte overføringer fra tilbakebetalinger til IDA til rentesubsidiering av IBRD-gjeld for IDA-låntakere (5. dimensjon)
- bidra til å finansiere IDA-lands avdrag på IBRD-lån
- arbeide for at også flere land bidrar til IDA-lands IBRD-avdrag
- utprøve muligheten for å knytte bidrag til 5. dimensjon til debitorlands forpliktelser til å iverksette nærmere bestemte utviklingstiltak
- arbeide for opprettelsen av en tilsvarende ordning i Den afrikanske utviklingsbank (AfDB) og bidra med finansiering av denne

6.8. Støtte til Verdensbankens 6. dimensjon

Som et ledd i arbeidet med å hjelpe de fattigste utviklingslandene med å håndtere landets kommersielle gjeld (gjeld til private banker og finansinstitusjoner), etablerte Verdensbanken i 1989 mekanismen "IDA Debt Reduction Facility," også kalt "6. dimensjonen". Verdensbanken har hittil satt av 300 millioner USD av sitt netto-overskudd til ordningen, som suppleres med midler fra giverland.

Verdensbanken bistår de aktuelle landene med å forhandle fram en avtale med de private bankene om tilbakekjøp av deres utestående fordringer, til sterkt reduserte priser, i annenhåndsmarkedet for slike gjeldsfordringer. Mekanismen finansierer landets kostnader

til slikt tilbakekjøp. Det hele ender med at den privatgjeld som omfattes av operasjonen slettes i sin helhet.

Kommersiell gjeld er i utgangspunktet dyr gjeld som gir høye rentekostnader. Det er riktig nok slik at de aktuelle land i dag i liten grad betjener denne type gjeld, som for en stor del ble tatt opp for en god del år siden. Det er likevel avgjørende for landets fremtidige kredittverdighet at man også kommer til en ordning med de kommersielle kreditorer. Tilbakekjøpet må skje mens debitorlandet fortsatt oppfattes som fattig og sterkt forgjeldet, slik at prisen på fordringen blir tilstrekkelig lav.

Ved utgangen av 2002 hadde Verdensbanken gjennomført 17 slike operasjoner. På denne måten er USD 6,4 milliarder av de fattigste landenes kommersielle gjeld fjernet.

Mekanismen har vist seg meget kostnadseffektiv, ved at prisen for tilbakekjøp gjennomsnittlig har vært 15 % av pålydende verdi. 6. dimensjon er en viktig brikke i arbeidet med å legge forholdene til rette for økt tilgang på privat kapital til utviklingslandene, ved at kredittverdigheten bedres. Norge har deltatt i slike gjeldsletteoperasjoner for Guinea, Yemen, Honduras og Kamerun, med til sammen 61 mill kroner.

Norge vil ...

- støtte bruk av interne verdensbankressurser til oppkjøp og sletting av IDA-lands kommersielle gjeld.
- delta med finansiering for land der dette vurderes effektivt og hensiktsmessig.

6.9. Støtte til avvikling av Sør-Sør gjeld

Flere av de fattigste og mest gjeldstyngede landene har gjeld til andre utviklingsland i samme kategori. Selv om dette ikke utgjør noe veldig stort problem, gir det liten mening at slike krav opprettholdes, samtidig som de samme landene får dyp gjeldsreduksjon fra andre kreditorer.

Det sier seg selv at tosidige krav bør utlignes, slik at ett av landene står igjen med et netto

restkrav, før dette eventuelt slettes ved gavebidrag fra tredjeparter.

På samme måte som for ensidig norsk ettergivelse bør det forutsettes at den endelige beslutningen om gjennomføring for det enkelte land først treffes når en multilateralt koordinert operasjon er gjennomført. Sør-Sør-gjeld bør m.a.o. slettes i randen av og i takt med HIPC-initiativet.

Norge vil ...

- ➔ vurdere å bidra til *sletting* av fattige utviklingslands gjeld til andre fattige utviklingsland, på nettobasis, såfremt det opprettes en egen multilateral mekanisme for dette.

6.10. Støtte til nasjonale gjeldsfond

Flere av de fattigste og mest gjeldstyngede landene – f.eks. Uganda og Mosambik – har tidligere operert med egne nasjonale gjeldsfond. Formålet med disse har vært å betjene gjeld som landene har til de multilaterale finansinstitusjonene (Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet (IMF) og regionale og subregionale utviklingsbanker). I den grad våre prioriterte land velger å opprette nye slike fond, kan støtte til disse frigjøre økonomiske ressurser som landene kan omdisponere fra gjeldsbetjening til utviklingsformål.

Norge vil ...

- ➔ vurdere å støtte nasjonale gjeldsfond, både som et målrettet gjeldspolitisk virkemiddel og som et særskilt element i norsk budsjettstøtte mer generelt

6.11. Støtte til nasjonal gjeldsstyring

For å sikre at et lands gjeldsbyrde ligger innenfor den nasjonaløkonomiske bæreevnen, er aktiv gjeldsstyring tvingende nødvendig. For å kunne utarbeide meningsfulle budsjetter og økonomiske analyser, er det for de fleste land i dag nødvendig å ha en fullstendig oversikt over gjeldssituasjonen. Gjeldsstyringspolitikk må ses i nær sammenheng med all annen makroøkonomisk poli-

tikk. Dette er langt fra situasjonen for mange utviklingsland.

For å hjelpe disse landene, utviklet UNCTAD (FNs forum for behandling av spørsmål vedrørende handel og utvikling) under gjeldskrisen på 80-tallet et EDB-basert gjeldsstyringsverktøy, "Debt Management and Financial Analysis System" (DMFAS). Programmet har siden den gang blitt oppgradert og har i dag over 60 brukerland. Under DMFAS-programmet ytes viktig faglig bistand for bedre gjeldsstyring.

I tillegg til DMFAS-programmet har Verdensbanken utviklet dataprogrammet "Debt Sustainability Model – Plus" (DSM+). Verdensbanken samarbeider med UNCTAD for å integrere deler av de to systemene. Hertil kommer en rekke regionale sentra, som alle driver med beslektede spørsmål.

Norge tok i 2000 initiativet til å effektivisere dette arbeidet. Det ble som følge av dette etablert et flerårig multigiverfond for å sikre finansieringen av DMFAS-programmet og vedtatt å ha årlige konsultasjonsmøter mellom brukerland, andre interesserte land og ulike institusjoner som arbeider med gjeldsstyringsprosjekt. Norges initiativ førte til et bedre grunnlag for DMFAS' arbeid, herunder en styrket og mer forutsigbar finansiering av virksomheten.

Etter hvert som land kommer gjennom HIPC-mekanismen vil tiltak som sikrer fortsatt håndterbare gjeldsbyrder bli stadig viktigere. Den umiddelbare gevinst ved å implementere et system for gjeldsstyring kan være stor for debitorland, eksempelvis i form av reduserte forsinkelsesgebyrer og morarenter, samt bedre vilkår på nye lån.

Fra norsk side har man tatt til orde for en vesentlig styrking samarbeidet mellom eksisterende bidragsytere til gjeldsstyring, slik som Verdensbanken, IMF, DMFAS, Debt Relief International og Commonwealth Secretariat. DMFAS vil kunne stå sentralt i dette arbeidet. Formålet må være å utvirke mye bedre utveksling av informasjon og erfaringer, for derigjennom å raffinere instrumentene og forbedre den samlede effekten av til-



takene. Et årlig internasjonalt møte (konsultativ gruppe), lagt i tilknytning til allerede eksisterende gjeldskonferanser i UNCTADs og Verdensbankens regi – og dermed alternerende mellom Genève og Washington – ville kunne fylle en slik viktig, og stadig viktigere, funksjon.

Norge vil ...

- arbeide for *mer systematisk samarbeid* innen det multilaterale system for bedret gjeldsstyring i de gjeldstyngede landene
- fortsette samarbeidet med DMFAS, herunder bidra til finansieringen av programmet
- ta initiativet til at det opprette en felles konsultativ gruppe ("*Consultative Group on Debt Management*"; *CGDM*) for alle institusjoner som arbeider med disse spørsmålene, med deltakelse fra så vel brukerland som interesserte kreditor- og giverland
- vurdere *samfinansiering med Verdensbanken* og eventuelt andre multilaterale finansinstitusjoner av programmer for å bedre de fattigste og mest gjeldstyngede landenes styring av sine gjeldsforpliktelser
- følge opp og bidra til *IMFs Technical Subaccount og Afritac*
- vurdere *bilaterale bidrag*, fortrinnsvis i samarbeid med andre givere, for å styrke debitorlands gjeldsadministrasjon og forhandlingskapasitet og -kompetanse
- ta til orde for at Parisklubbens medlemsland gjennomfører gjeldsbytter der de minimis fordringer brukes til å finansiere bedre gjeldsstyringsverktøy i fattige land, heller enn at pengene kreves tilbakebetalt

Utgitt av:
Utenriksdepartementet
7, juni plassen/Victoria Terrasse, P.b. 8114 Dep, 0032 Oslo
E-mail: infosek@mfa.no

Publikasjonen finnes på internett: <http://odin.dep.no/ud>

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice, P.b. 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: +47 22 24 27 86

Publikasjonsnummer: E-775 B
ISBN: 82-7177-751-3

Forsideillustrasjoner: Corbis/Scanpix

Design og trykk: www.kursiv.no 05/2004. Opplag 5000

