

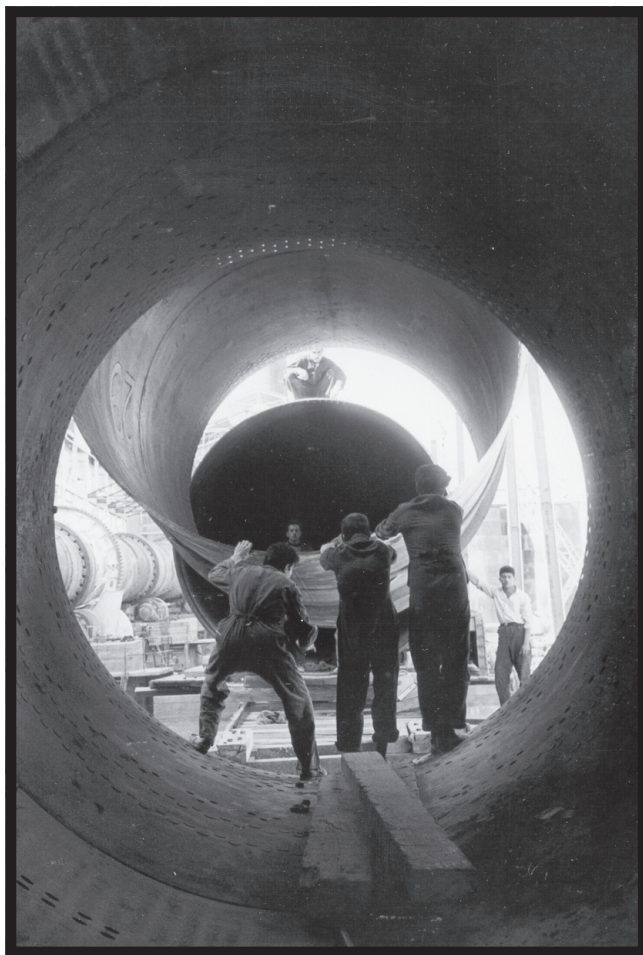


SKULDFÄLLAN

U-ländernas skuldproblem, utmaningar
för den internationella skuldpolitiken
och Jubilee 2000

KEPA

SERVICECENTRUM FÖR BISTÅNDSSAMARBETE
TEL 358 9 584 233 FAX 358 9 584 23 200
SÖRNÄS STRANDVÄG 25, FIN-00500 HELSINGFORS
ERIKSGATAN 11 C, FIN-00100 HELSINGFORS
HTTP://WWW.KEPA.FI EMAIL: KEPA@KEPA.FI



U-ländernas skuldbörda är såväl ekonomiskt som moraliskt ohållbar

Fattigdomen och den världsomfattande ojämlikheten hör till vår tids svåraste samhällsproblem. Världens ekonomier håller på att gå samman till allt större och öppnare marknadsområden. De ekonomiska skillnaderna mellan syd och nord har ökat - liksom de ekonomiska skillnaderna inom länderna. U-ländernas djupa skuldskris hör till de viktigaste frågorna i denna problemhärva.

De problem som beror på de fattigaste ländernas skuldbörda måste lösas, om vi vill åstadkomma en rättvisare världsekonomi. De senaste decennierna har visat att den tunga skuldbördan har klart minskat förutsättningarna för en stabil social, ekonomisk och politisk utveckling.

Trots otaliga försök har det internationella samfundet emellertid inte lyckats lösa skuldskrisen, den har tvärtom förvärrats. Kampanjen Jubilee 2000, vars mål är att de fattigaste ländernas övermäktiga skulder skall avskrivast år 2000, har snabbt vuxit till en världsomfattande rörelse.

Detta informationsblad behandlar orsakerna till skuldproblemet samt den internationella skuldpolitiken. Syftet är att ge en bakgrund till målen för kampanjen Jubilee 2000.

Skuldproblemet beror på oljekrisen och sjunkande exportpriser

På 1960-talet hade Förenta staternas regering levt över sina tillgångar och beslöt att lappa inkomstunderskottet genom att trycka mera dollarsedlar. Detta ledde till att dollarns värde sjönk.

Att dollarn försvagades var en dålig nyhet bl.a. för de oljeproducerande länderna, eftersom deras olja prissattes i dollar. Inkomsterna av oljeexporten minskade i värde. Av denna anledning höjde de oljeproducerande länderna oljepriset 1973 genom ett gemensamt avtal. Detta ledde i sin tur till den s.k. oljekrisen. De oljeexporterande ländernas exportinkomster ökade i svindlande takt och dessa pengar hamnade till slut på konton i västerländska banker.

Detta kan betraktas som det egentliga skuldproblemet födelsetidpunkt. Till följd av de växande dollarinsättningarna började den internationella räntenivån sjunka, och för att undvika en internationell finanskris



ökade bankerna i snabb takt sin utlåning för att stoppa räntesänkningen.

Många banker vände sina blicker mot länderna i tredje världen. Dessa ekonomier var allmänt taget i rätt bra skick på 1970-talet, men de behövde extra finansiering för att kunna upprätthålla sin utvecklingstakt och betala de stigande oljekostnaderna. Bankerna beviljade då lån på mycket lätta grunder. Regeringarna i tredje världens länder fick på så sätt en ypperlig möjlighet att låna pengar till ett mycket billigt pris: räntenivån var lägre än inflationen.

Efter mitten av 1970-talet förvärrades u-ländernas problem ytterligare när den internationella räntenivån började stiga samtidigt med oljepriset. Världsmarknadspriserna på u-ländernas viktigaste exportprodukter var också på väg nedåt. Dessa olika trender inom den internationella ekonomin gjorde att länderna i tredje världen hamnade i en ohållbar situation: samtidigt som exportinkomsterna minskade betalade de mera än någonsin för sina lån. Många u-länderna måste låna mera för att kunna betala räntorna på sina gamla lån.

År 1982 meddelade Mexiko som första land att man inte klarar av att betala av på sina skulder. Många andra länder följde Mexikos exempel och meddelade att de inte förmår amortera sina lån.

De nuvarande fordringsägarna fick själva lättnader i sina överstora skulder på 1930-talet

U-ländernas skuldkris är inte den första kända stora skuldkrisen i den ekonomiska historien. Till exempel på 1930-talet var det många länder som inte klarade av att betala sina skulder från första världskriget till Förenta staterna. Endast Finland, Kuba och Liberia betalade sina skulder. Största delen av dessa skulder är fortfarande obetalda och Storbritannien har fortfarande en skuld på ungefär 13 miljarder dollar till Förenta staterna. Dessa

Vad betalar syd till nord?

Utlandsskulden

U-länderna
2 095 miljarder dollar

Afrika söder om Sahara
227 miljarder dollar

Svårt skuldsatta fattiga länder (HIPC)
330 miljarder dollar

- ▶ U-länderna betalar nio gånger mera i skuldtjänst (kostnader för skötseln av skulden) än vad de får i bistånd. T.o.m. de fattigaste u-länderna betalar något mera i skuldtjänst än vad de får i bistånd (Afrika söder om Sahara: Förhållandet mellan bistånd och betalningar på skulden 1:1,3).
- ▶ De fattigaste u-länderna betalar skuldtjänsten med nya lån. År 1996 tog de upp nya lån till ett belopp av 275 miljarder dollar. Detta täckte emellertid inte alla kostnader för skötseln av skulden. Länderna i Afrika söder om Sahara måste också använda 2,6 miljarder av sina biståndsmedel för skuldtjänst.
- ▶ U-länderna betalar varje dag 717 miljoner dollar till västländerna. De fattigaste u-länderna betalar dagligen 40 miljoner dollar.

Källa: Världsbanken, *Global Development Finance*, 1998.

skulder är fortfarande med i böckerna men enligt en oskriven överenskommelse behöver de inte betalas. Av u-länderna kräver man emellertid annat.

Ökad internationell utlåning ligger bakom såväl 1930-talets som 1970-talets skuldkris. Francis White, som i började av 1930-talet var minister i Förenta staternas regering med ansvar för latinamerikanska frågor, har konstaterat:

”Under karnevalsdagarna mellan 1922 och 1929, när det var lätt att få pengar, glömde många amerikanska bankirer den hedervärda traditionella återhållsamma bankprincipen och föroandlades i själva verket till penningmånglare. Detta ledde till hård konkurrens mellan bankirerna och slutligen till att allt större lån prackades på utlandet.”

Whites syn påminner mycket om den uppfattning som Förenta staternas finansminister Andren Brimmer framförde 1973, enligt vilken den största orsaken till den ökade kreditgivningen till u-länderna var otillräcklig efterfrågan på kredit i de utvecklade länderna i förhållande till utbudet.

U-ländernas skuldkris är således inte unik i historien, utan många av u-ländernas fordringsägare har själv befunnit sig i samma situation. U-ländernas skuldkris måste också granskas som ett större problem inom den internationella ekonomin och inte enbart som en följd av enskilda länders ekonomisk-politiska misstag.

De allmänna medel som används för att sköta skulden är borta från investeringarna

U-ländernas skuldproblem har förvärrats ytterligare på 1990-talet, i synnerhet vad beträffar de s.k. svårt skuldsatta fattiga länderna. Enligt Världsbanken är dessa HIPC-länder (Heavily Indebted Poor Countries) ungefär fyrtio till antalet och största delen av dem finns i Afrika söder om Sahara.

År 1980 uppgick utlandsskulden för länderna i Afrika söder om Sahara till 84,1 miljarder dollar. Nu överstiger den 200 miljarder. Dessa länders skuldbörda har svällt så pass att det i praktiken är omöjligt att betala tillbaka lånen; 1995 betalade länderna bara något över hälften av skuldtjänsten. Samverkan mellan många olika faktorer gör att den övermäktiga skuldbördan begränsar möjligheterna till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling.

- ▶ Eftersom de fattigaste ländernas skuld nästan helt och hållet är offentlig, dvs. statsskuld, begränsar den direkt storleken på de offentliga investeringarna. Detta betyder t.ex. brist på resurser inom den sociala sektorn. Länder som Moçambique och Zambia betalar mera i skulder än vad de investerar i utbildning samt hälso- och sjukvård tillsammans. Investeringar som är viktiga för att ekonomin skall utvecklas, t.ex. i infrastrukturen, blir lidande.

- ▶ En överstor skuldbörda har en negativ inverkan på investeringarnas standard. För inhemska och utländska investeringar skapar skuldproblemet osäkerhet angående innehållet i den ekonomiska politiken på lång sikt, bl.a. vad beträffar stigande beskattning. Detta minskar t.ex. utländska investerares vilja att investera i skuldsatta länder. Detta syns också i statistiken: endast 1,6 % av de privata kapitalströmmar som styrts till u-länderna har gått till Afrika söder om Sahara. Också av denna del går merparten till några få länder som Sydafrika och de oljeproducerande länderna Angola, Gabon, Kamerun och Nigera.

- ▶ Den stora skuldbördan har ökat de fattiga ländernas biståndsberoende och sålunda begränsat möjligheterna till utveckling på egna villkor.

- ▶ Den stora utlandsskulden har lett till omvälvningar i u-ländernas produktionsprocesser. Skuldsatta länder måste i ännu större utsträckning använda sina naturtillgångar och övriga ekonomiska resurser till att förstärka exporten. I praktiken har detta strypt utländernas möjligheter att utveckla sin hemmamarknadsekonomi. Det har också betytt att jordbruksproduktionens tyngdpunkt i allt större utsträckning har förskjutits till penningväxter i stället för till produktion som skulle tillfredsställa den inhemska konsumtionen. Satsningen på exportindustrin har i flera fall också lett till att naturtillgångarna, t.ex. skogarna, har överexploaterats.

Trycket på att öka exportinkomsterna är paradoxalt nog också en bidragande faktor till hela skuldkrisens djup. Eftersom de fattigaste u-ländernas exportindustri är ensidig och ofta består av endast några oförädlade råvaruprodukter, har konkurrensen mellan u-länderna lett till överutbud och sänkta priser på världsmarknaden.

Man har räknat ut att länderna i Afrika mellan 1980 och 1996 förlorade sammanlagt 150 miljarder dollar till följd av sänkta exportpriser. Och om priserna på exportprodukter skulle ha utvecklats i samma takt som priserna på importprodukter, skulle de ha sparat t.o.m. 300 miljarder mark i form av extra intäkter. Det är nästan en och en halv gånger mera än dessa länders skuldbörda.

Internationella saneringsåtgärder är ofta otillräckliga och för långsamma

Krisen i Mexiko 1982 ledde till att de privata lånekranarna stängdes för u-länderna. Den internationella samfundet försökte lösa denna kris under Världsbanken och Internationella valutafondens ledning.

I de internationella finansinstituten betraktades skuldproblemet först som ett problem på medellång sikt. Utgångspunkten för deras politik på 1980-talet var att de skuldsatta u-länderna kan bli fria från sitt skuldproblem

förutsatt att de iakttar en "sund" ekonomisk politik. De första lösningarna som erbjöds var omförhandlingar av skulderna, lån från internationella finansinstitut och ekonomiska strukturanpassningsprogram. Men dessa åtgärder var inte tillräckliga.

Under senare hälften av 1980-talet försökte man genom det program som fått namn efter Förenta staternas utrikesminister James Baker nå en lösning i synnerhet på den kommersiella skuldkris som drabbat medelinkomstutvecklingsländerna i Latinamerika. Med hjälp av programmet avskrevs en del av bankfordringarna med finansiering från internationella finansinstitut eller ändrades till obligationer som kunde säljas vidare på marknaden.

Ur bankernas synvinkel var skuldkrisen i Latinamerika löst och många av dessa länder "fick" åter tillträde till den internationella kapitalmarknaden. Ländernas totala skuldbörda har emellertid fortsatt att växa på 1990-talet.

Förmånsberättigade lån kör över andra skulder

Beträffande den bilaterala skulden kom man vid fordringsägarländernas möte i Toronto 1988 för första

gången överens om att också en del av den bilaterala skuldbördan kan avskrivas i samband med Parisklubbens omförhandlingar. Efter detta har de delvisa avskrivningarna av bilaterala skulder utökats flera gånger anefter som man har märkt att de vidtagna åtgärderna har varit otillräckliga.

Den största bristen i den internationella skuldpolitiken var länge att den multilaterala skulden inte fick någon uppmärksamhet: den kunde omförhandlas men inte avskrivas. Trots att största delen av de fattigaste ländernas totala skuld fortfarande är bilateral, har den multilaterala skuldens andel ökat på 1990-talet.

Det finns två orsaker till detta. För det första har de internationella finansieringsinstitutionernas finansiering fått större betydelse på 1980 - 1990-talet. För det andra har den multilaterala skulden ökat till följd av de internationella finansinstitutens ställning som s.k. förmånsberättigad kreditgivare. Detta betyder att deras fordringar alltid betalas före andra fordringsägares fordringar. Eftersom största delen av HIPC-länderna betalar endast en del av sin årliga kostnaderna för skötseln av sin skuld, är det klart att proportionellt sett lämnar mera av den bilaterala skulden obetald.

HIPC-skuldavskrivningsprogrammet omfattar 41 fattiga länder

Vid sina årsmöten 1996 godkände Världsbanken och Internationella valutafonden ett skuldavskrivningsprogram (Heavily Indebted Poor Country Initiative) för svårt skuldsatta fattiga länder. Världsbanken uppskattar dessa länders antal till 41. HIPC-programmet omfattar alla olika slags skulder och det är det första programmet som beaktar den multilaterala skulden.

Programmets mål är att minska dessa länders skuldbörda till s.k. hållbar nivå på sex år. Under dessa sex år fullföljer de skuldsatta länderna Internationella valutafondens strukturanpassningsprogram, som är ett villkor för skuldlätnaderna.

En hållbar skuldbörda definieras i programmet som den nivå där landet kan klara av all nuvarande och framtida skuldtjänst utan att det hämmar den ekonomiska tillväxten. Denna nivå definieras som förhållandet mellan skuld och export på följande sätt: skulden 200 - 250 % i förhållande till exporten, räntor och amorteringar 20 - 25 % i förhållande till exporten.

Medborgarorganisationerna har framfört bl.a. följande kritik mot HIPC-programmet:

1. Programmet är för begränsat. De internationella finansieringsinstitutionerna har klassificerat 41 länder som HIPC-länder, som har möjlighet att få sin skuld delvis avskriven enligt programmet. Enligt dagens uppskattningar kommer endast ungefär tjugo av dem att få tillträde till programmet. Även utanför programmet finns det u-länder med allvarliga skuldproblem.
2. Programmet minskar inte skulden tillräckligt. Exempelen på hur det verkställs tyder på att programmet avskriver den del av skuldbördan som länderna i fråga inte heller tidigare har klarat av att betala. Även om detta som helhet betraktat naturligtvis underlättar situationen, minskar inte HIPC-ländernas årliga skuldtjänst i någon avgörande mån. T.ex. Moçambiques årliga skuldtjänstnivå kommer efter att HIPC-programmet tagit slut sommaren 1999 att sjunka endast från ca 113 miljoner dollar till ca 100 miljoner dollar.
3. HIPC-programmet är för långsamt. Som det ser ut nu kommer endast fyra länder att fullfölja programmet före år 2000. De flesta länderna måste vänta många år på att deras skuld skall avskrivas. Orsaken till detta är att villkoret för skuldavskrivningar är sex år av framgångsrik strukturanpassning.
4. Också den omständigheten att definitionen på en hållbar skuldbörda inte utgår från socialt och ekonomiskt viktiga investeringsbehov utan från återbetalningsförmågan har väckt kritik. Den hållbara skuldnivå har också ansetts vara för hög.

Situationen förändrades hösten 1996, när Världsbanken och Internationella valutafondens gemensamma skuldavskrivningsprogram (Heavily Indebted Poor Countries Initiative) godkändes. Fullföljandet av HIPC-programmet har sedan dess dominerat den internationella skuldpolitiska debatten. De internationella finansieringsinstitutionernas senaste paket betraktades i vida kretsar som ett betydande steg framåt i den internationella skuldpolitiken bl.a. därför att det är det första skuldpolitiska program som beaktar såväl den bilaterala, kommersiella som multilaterala skulden på ett övergripande sätt.

HIPC-programmets uttalade mål är att erbjuda fattiga länder en utväg ur skuldskrisen. Resultaten har emellertid kritiserats och betraktats som otillräckliga: skulden avskrivs för litet.

Programmet har också ansetts vara för långsamt, eftersom skuldlättnader enligt det förutsätter sex års strukturanpassning i enlighet med Internationella valutafondens ESAF-program (Enhanced Structural Adjustment Facility). Av denna anledning blir flera länder tvungna att vänta på skuldlättnaderna till nästa årtusende.

I den senaste rapporten från FN:s handels- och utvecklingsorganisation UNCTAD konstateras följande: *"Det internationella samfundets uppfattning är i allt högre grad den att HIPC-initiativet fordrar avsevärda reformer för att det i någon betydande mån skall kunna befästa villkoren för ekonomisk tillväxt i fattiga skuldsatta länder."*

VDe politiska strategierna med syfte att lösa skuldproblemet har alltså redan en lång historia bakom sig. De har emellertid inte lyckats åstadkomma tillräckliga lösningar, utan man har upprepade gånger undervärderat skuldproblemets omfattning. Av denna orsak krä-



ver rörelsen Jubilee 2000 av skulderna skall avskrivas i större omfattning.

Följderna av misslyckandena konstateras också i Världsbankens årliga finansiella rapport: *"Kraftig upplåning i kombination med ökat beroende av omförhandlingar och förnyad finansiering av lån ökade HIPC-ländernas lånekapital från 55 miljarder dollar 1980 till 215 miljarder dollar 1990."*

Fordringsägarna vill koppla lättnaderna till strukturanpassningsprogrammen

Alla internationella skuldpolitiska åtgärder som vidtagits hittills har stött sig på villkor som ställts av utomstående, dvs. på de internationella finansieringsinstitutionernas ekonomisk-politiska strukturanpassningsprogram.

Med hjälp av dessa program har man försökt göra ekonomierna mera öppna, stärka deras band till den internationella ekonomin och skapa förutsättningar för en stabil ekonomisk tillväxt. Att villkoren uppfylls är inte bara ett krav för att man skall få lättnad i de multilaterala och bilaterala skulderna utan också ett krav för att man skall få nya lån från de internationella finansieringsinstitutionernas samt bistånd.

När Jubilee-kampanjen har vuxit sig starkare har fordringsägarna uttryckt oro eller rädsla för följderna av en omfattande avskrivning av skulderna, om den inte baserar sig på strukturanpassningspolitiken.

Jack Boorman, som hör till ledarna för Internationella valutafonden, uttrycker denna oro på följande sätt: *"En fullständig och villkorslös avskrivning av skulder medföra flera problem än den löser... Det föreligger ett klart behov av att koppla skuldlättnader till politiska villkor, som garanterar att fattigdomen minskar."*

Med andra ord, utan stränga villkor är det inte önskvärt med skuldavskrivningar! Men är saken verkligen så enkel?

I detta sammanhang är följande tre frågor viktiga:

- ▶ Har de villkor som västländerna ställt lett till att fattigdomen har minskat?
- ▶ Har fordringsägarna moralisk rätt att ställa villkor?
- ▶ Vilket är det bästa sättet att säkerställa att de resurser som frigörs används på ett så nyttigt sätt som möjligt?

Västerländsk ekonomisk politik misslyckas i u-länderna

Effekterna av västländernas villkorspolitik har redan länge varit föremål för en omfattande debatt. Har den verkligen lett till att fattigdomen minskat? Efter årtionden av kritisk debatt har det framstått allt klarare att en

ekonomisk politik som planeras utifrån - i stor utsträckning Washington - och verkställs i u-länderna är misslyckad.

Detta erkänner man också i stor utsträckning inom de internationella finansieringsinstitutionerna.. Världsbankens egen chefsekonomist Joseph Stiglitz konstaterade i början av 1998 att *"även om den s.k. Washington-konsensusen skulle erbjuda vissa element som är viktiga för en fungerande marknad, har den varit otillräcklig och ibland t.o.m. vilseledande"*.

Världsbankens president James Wolfensohn fortsatte på samma tema under bankens årsmöte 1998: *"[...] vi har lärt oss att även om behöriga makroekonomiska planer med sina effektiva finans- och penningpolitiska åtgärder är viktiga, räcker de inte till ensamma."*

FN:s handels- och utvecklingsorganisation UNCTAD konstaterar i sin rapport att största delen av de länder som för närvarande har en kraftig ekonomisk tillväxt i Afrika söder om Sahara, inte enligt Världsbanken fanns med bland de *"anpassningsbara"* för fem år sedan. På motsvarande sätt finns de länder som för fem år sedan ansågs föra en relativt sund ekonomisk politik inte i dag med bland de länder som uppvisar en kraftig ekonomisk tillväxt.

Den externa evaluering som gjordes 1998 av Internationella valutafondens ESAF-program, som är ett villkor för HIPC-programmet, ifrågasatte effekten av dessa program. Slutsatsen av evalueringen var att valutafondens nuvarande strukturanpassningspolitik i många avseende är misslyckad.

Tre fjärdedelar av ESAF-programmen har inte kunnat fullföljas på grund av överoptimistiska och ibland t.o.m. vilseledande målsättningar. Evalueringen visade också att u-ländernas regeringar upplevde att deras möjligheter att påverka programmets innehåll är små och att också medborgarsamhällets möjligheter att påverka deras tillkomst är små.

Det står klart att de skuldsatta länderna behöver ekonomisk-politisk anpassning och reformer, men många anser att de internationella finansinstitutionernas alltför ofta har krävt en kraftig liberalisering av u-ländernas ekonomier innan länderna har varit redo för den. Världsbankens vice president Mark Mulloch Brown kritiserade nyligen bankens politik i u-länder som försöker bygga upp det som förstörts i olika slags konflikter:

"Upprättandet av ett stabilt makroekonomiskt tillstånd har i alltför många fall lett till en alltför snabb minskning av den offentliga konsumtionen; till slopandet av matsubventioner innan människorna har pengar att köpa mat för; till överdriven privatisering innan det finns tillräckligt med inhemskt kapital och investerare som kunde köpa dessa företag; till fris-

läppande av handeln innan de inhemska företagen är tillräckligt utvecklade för internationell konkurrens."

U-ländernas egna behov och planer som utgångspunkt

I den skuldpolitiska diskussionen betonas ofta att de resurser som frigörs när skuldlättnader beviljas måste användas så förnuftigt som möjligt i socialt avseende. I praktiken innebär dessa krav att de internationella finansinstitutionerna spelar en allt viktigare roll även på området för social utveckling.

Detta är inte problemfritt. För det första är de internationella finansinstitutionerna ekonomisk-politiska institutioner som inte har samma kompetens på detta område som t.ex. många FN-organisationer. För det andra fördelas inflytandet i dem enligt ägarandelarna, så att Förenta staterna har det överlägset största inflytandet.

Eftersom skillnaderna i välfärdspolitiskt synsätt mellan Förenta staterna och t.ex. de nordiska länderna är stora, är det motiverat att fråga vilken modell som är bäst för u-länderna och vem som skall göra denna bedömning. Världsbanken, som är världens största finansiär av social utveckling, har t.ex. av tradition talat speciellt starkt för användaravgifter och konkurrensutsättning inom hälso- och sjukvården.

Under de senaste åren har Världsbanken omvärderat sin linje, men ändå innehåller t.ex. Moçambiques HIPC-avtal från 1998 ett sådant villkor att intäkterna

Skuldens följder för människorna

1. UNICEF har räknat ut att om länderna i Afrika söder om Sahara inte behöver betala sina skulder, frigörs tillräckligt med medel för att täcka de extra kostnader som behövs för att tillfredsställa de primära behoven (hälso- och sjukvård, utbildning, föda o.s.v.) hos alla invånare i världsdelen.
2. UNDP har uppskattat att varje ytterligare procent av bruttonationalprodukten som länderna i Afrika använder för hälso- och sjukvård samt undervisning leder till en 24 procents minskning av barn-dödligheten. På basis av denna uppskattning kan man anta att om pengarna användes till hälso- och sjukvård samt undervisning i stället för skuld-tjänst skulle det ha stora effekter i form av minskad barn-dödlighet.
3. I Moçambique, som är ett av världens mest skuldsatta länder i förhållande till ekonomins omfattning, saknar en tredjedel av medborgarna rent vatten och endast något över en femtedel av kvinnorna kan läsa.

Källa: UNDP Human Development Report 1996 och Jubilee 2000 UK

från avgifterna för hälso- och sjukvård skall femfaldigas. Detta trots att Moçambique försökte öka intäkterna från användaravgifterna för tio år sedan, men måste avstå från tanken sedan de fattiga slutat att anlita hälso- och sjukvårdstjänsterna. Frågan om användaravgifter visar också på svårigheten och problemen med sociala villkor.

Detta är endast några exempel på kritiken mot de internationella finansinstitutionernas ekonomisk-politiska villkor. Det är viktigt att de internationella finansieringsinstitutionernas ekonomiska politik och utvecklingspolitik genomgår en grundlig förnyelse. Utgångspunkten för denna reformprocess bör vara att stöda u-ländernas egna utvecklingssträvanden och planer.

Med tanke på kritiken mot strukturanpassningsprogrammen är det också motiverat att ifrågasätta att de ställts som villkor för avskrivningen av HIPC-ländernas multilaterala skuld. Under det möte om skuldproblemet som medborgarorganisationerna i de syd- och östafrikanska länderna ordnade i Moçambique hösten 1998 krävdes också att Internationella valutafondens ESAF-program skulle slopas som villkor för skuldlättnader.

Avskrivning av skulderna skulle främja demokrati och folkväld

Vilket är då det bästa sättet att säkerställa att de resurser som frigörs används på ett så nyttigt sätt som möjligt? Man bör inte försöka besvara frågan utgående från villkor som ställts av utomstående utan utgående från en förstärkning av demokratin och folkväldet.

Detta betyder inte att inte villkor som ställts utifrån skulle kunna vara ändamålsenliga i enskilda fall, om de främjar förutsättningarna för demokrati eller demokratiskt sätta mål. Problemet är emellertid att internationella finansieringsinstitutionerna och biståndsgivarna har gjort externa villkor nästan till ett självändamål. Detta har i sin tur lett till att förvaltningsmaskineriets huvuduppgift i skuldsatta u-länder i stor utsträckning består i att uppfylla de ställda villkoren.

Ett centralt inslag i demokratin är den politiska valprocessen, som baserar sig på dialog mellan medborgarsamhället och dess företrädare, samt framför allt folkets möjlighet att ändra valresultat som upplevs som felaktiga. Ju flera villkor det internationella samfundet ställer, desto mera begränsas förutsättningarna för demokrati.

En omfattande avskrivning av u-ländernas skulder betyder inte ett engångspenningflöde på flera miljarder till u-länderna, utan att u-länderna befrias från t.o.m. flera årtiondens årliga skuldtjänstförbindelser (t.ex. återbetalningstiden för Världsbankens IDA-lån är 35 - 45 år). Detta betyder att det inte är en regering utan flera regeringars sak att besluta hur resurserna skall användas. Huvuduppmärksamheten i diskussionen om villkoren för avskrivning av skulderna borde flyttas från villkoren för användningen av pengarna till förutsättningarna för att stärka demokratin.

Lyckade förutsättningarna för en avskrivning av skulderna är att regeringarna skall driva en öppen och ansvarsfull politik och att medborgarsamhället, pressen,



fackföreningsrörelsen skall ha möjligheter att följa med hur statens medel används.

Många Jubilee-kampanjer i syd, t.ex. i Zambia, har samtidigt som de har krävt att skulderna skall avskrivas också framhållt vikten av att den egna regeringen tar sitt ansvar:

"[...] Zambia har, med avsevärda ansträngningar och uppoffringar betalat sin skuld. Den växande skulden var inte i första hand vårt fel, och därför är det inte rätt att tala om eftergift. I stället bör man tala om avskrivning av de skulder som skadar vårt folk så kraftigt..."

Vi erkänner att Zambia måste använda alla resurser som frigörs vid skuldlättnader på ett ansvarsfullt sätt. Vi kommer att hålla vår regering ansvarig för detta och samarbeta med företrädare för regeringarna och med medborgarorganisationerna. Vi vill försäkra oss om att de frigjorda resurserna verkligen avsätts för landets sociala behov och produktionsbehov."

Genom att avskriva skulderna kan man i bästa fall förstärka demokratin i u-länderna.

Avskrivning av skulderna leder inte till slapphänt upplåning

Ett av de starkaste argumenten mot en omfattande avskrivning av skulderna är att dessa åtgärder främjar problemet med s.k. moralisk hasard. Med detta avser man att avskrivningen av skulderna i framtiden uppmuntrar till slapphänt upplåning eftersom det finns en möjlighet att skulderna efterskänks. Detta leder enligt påståendet till att utlåningen till dessa länder upphör.

Det är klart att det kan förekomma enskilda fall där gäldenärerna räknar med framtida avskrivningar. I större skala är detta knappast något problem. U-ländernas skuldkris har redan i sig själv visat vilka allvarliga följder problemet har, och det är svårt att tro att man frivilligt skulle låta samma situation uppstå på nytt.

Påståendet att u-länderna förlorar sin trovärdighet på den internationella finansmarknaden kan i någon mån vara sant. Den internationella ekonomins historia visar dock att problemet inte har varit brist på lån. Om detta påstående skulle vara sant, skulle Mexiko aldrig ha kunnat hamna i en andra stor finanskris 1994 efter skuldkrisens världspremiär 1982.

Inte heller Storbritannien har förlorat sin kreditvärdighet fast man inte har betalat tillbaka sin skuld från första världskriget till Förenta staterna. Även på nationell nivå får företag som genomgått skuldsanering finansiering, om verksamheten anses hålla hög standard.

Men hur är det om långgivaren vet att gäldenären under alla förhållanden blir tvungen att betala tillbaka sin skuld oberoende av för vilket ändamål den har beviljats eller

hur den har uppfyllt sitt mål. Främjar inte detta en slapphänt utlåning och därmed framtida kriser?

Man kan säga att ett betydligt allvarligare problem i detta sammanhang är den bristande ansvaret inom den internationella utlåningen. Denna omfattande fråga har flera olika skikt.

Det står klart att en viktig faktor bakom skuldkrisen är att lån har använts till lyxkonsumtion och för att upprätthålla maktmaskineriet bakom diktatorer som Mobutu. Men dessa penningflöden har i stor utsträckning kommit från västländerna, som i enlighet med sina intressen under det kalla kriget finansierade regeringar som föreföll lämpliga ur den egna politiska synvinkeln.

Har inte även långgivaren ett ansvar för lån som upptagits av diktatorer och sådana som regerat utan folkets stöd. Till exempel Jubilee 2000-kampanjerna i Latinamerika har fokuserat detta problem mycket kraftigt och krävt att dylika lån inte får ge upphov till återbetalningsförpliktelser.

Världsbanken och valutafonden agerar utan risk för kreditförluster

En viktig fråga i diskussionen om internationell utlåning är också de internationella finansinstitutens ansvar för sin verksamhet. Världsbankens och Internationella valutafondens betydelse som finansiärer är mycket central i u-länderna, men deras strukturella problem är att de inte har något ekonomiskt ansvar för sin verksamhet i samma bemärkelse som kommersiella banker. De saknar den risk för kreditförluster som hör ihop med normal bankverksamhet.

Världsbanken och valutafonden får tack vara sin ställning som förmånsberättigad långgivare sina pengar tillbaka oberoende av hur det finansierade projektet lyckats. Om u-länderna inte skulle betala sina skulder till de internationella finansinstituten, skulle det nästan automatiskt betyda att även övriga kapitalströmmar stryps.

Utlåningens kvalitativa utveckling har varit högt uppe på Världsbankspresidenten James Wolfensohns mållista. Kvalitetsproblemen hos bankens projekt har varit föremål för internationell debatt i synnerhet sedan den s.k. Wapenhans-rapporten 1992 konstaterade att 37,5 % av bankens projekt inte uppfyller dess egna kvalitetskrav.

Ett annat motsvarande exempel kan tas från området för social utveckling: Enligt Världsbankens egen evalueringsenhets utredning vilade endast 44 % av de pågående och avslutade projekt som gällde hälsa, befolkning och föda på stabil grund. I genomsnitt får alltså mindre än 60 % av projekten bra betyg.

Det är naturligt att fel alltid inträffar i någon mån. Det väsentliga är emellertid att enligt rådande praxis är det u-länderna som får bära hela det ekonomiska ansvaret

för de internationella finansieringsinstitutionernas misstag.

När man talar om u-ländernas skuldproblem är det viktigt att kunna se bakom siffrorna och sätta sig in i de orsaker och strukturer som har lett till skuldskrisen. Bakom kulisserna hittar man förutom gäldenärernas misstag också många av de ovan nämnda problemen, som är en följd av bristen på ansvar inom den internationella utlåningen. Sålunda är ansvaret för problemen gemensamt. Har fordringsägarna ändå rätt att ensidigt ställa villkor för avskrivningen av skulderna?

Konkursförfarande kunde tillämpas även inom den internationella politiken

Den för närvarande viktigaste frågan när det gäller u-ländernas skuldproblem är alltså inte *huruvida* skulderna borde avskrivas, utan *hur mycket, på vilka villkor och vem som skall besluta* om avskrivningarna.



Ett av den internationella skuldpolitikens problem i fallet med u-länderna har varit att fordringsägarna själva inom ramen för såväl Parisklubben som HIPC-programmet har kunnat bestämma hur mycket av skulderna som skall avskrivas och även villkoren, trots att de själva är parter i krisen. Detta är enligt många åsikt den viktigaste strukturella orsaken till de otillräckliga lösningarna. Det finns emellertid ett alternativ, angående vilket Wall Street Journal i februari 1999 konstaterade följande:

"Kostnaderna för räntor och amorteringar på statsskulden i vissa länder i tredje världen är härresande. Det finns ett etablerat och effektivt sätt att lösa problemet... Det kallas konkursförfarande."

Wall Street Journal har således anslutit sig till den växande grupp som har talat om att tillämpa något slags insolvens- och konkursförfarande även på internationell nivå. Denna process, som också stöds av många som är med i kampanjen Jubilee 2000, skulle innebära en skuldsaneringsprocess under ledning av en oberoende domare eller ett oberoende domarkollektiv. Detta skulle göra den internationella skuldpolitiken betydligt mera rättvis.

Även FN:s handels- och utvecklingsorganisation UNCTAD föreslår detta i sin rapport 1988:

"Nu behövs det en övergripande utvärdering av Afrikas skuldproblem; den borde göras under ledning av ett oberoende organ. Detta organ kunde bestå av medlemmar som utsetts gemensamt av fordringsägarna och gäldenärerna. De kunde vara experter på finans- och utvecklingsfrågor och fordringsäga-

Finska statens fordringar (31.12.1997)

Fordringar på HIPC-länder

	Utvéklingskrediter mk	Exportkreditfordringar som baserar sig på Statsgaranti-centralens stabiliseringsavtal mk
Etiopien		5 200 000
Kamerun	4 290 000	
Kenya	10 640 000	4 500 000
Liberia	7 970 000	
Moçambique	40 000 000	
Nicaragua	86 400 000	
Nigeria		5 300 000
Zambia	45 000 000	
Senegal	20 000 000	
Uganda	30 000 000	
Sammanlagt	244 300 000	15 000 000

Fordringar på andra länder

	Utvéklingskrediter mk	Exportkreditfordringar som baserar sig på Statsgaranti-centralens stabiliseringsavtal mk
Algeriet		88 700 000
Argentina		71 600 000
Bulgarien		79 400 000
Filippinerna		39 400 000
Indonesien	30 000 000	
Iran		96 800 000
Jordanien		4 400 000
Kina	38 440 000	
Kroatien		58 100 000
Kuba	11 330 000	
Peru		97 500 000
Polen		327 500 000
Ryssland		3 010 000 000
Zimbabwe	299 960 000	
Sammanlagt	379 730 000	3 873 400 000

rna skulle förbinda sig att genomföra deras förslag snabbt och i full utsträckning."

Det är bra att jämföra de politiska strategierna för att lösa u-ländernas skuldkris med tidigare motsvarande fall. T.ex. i Londonavtalet från 1953 nådde man en lyckad överenskommelse om Tysklands skulder efter det andra världskriget som avsevärt avviker från det bemötande u-länderna fått.

I Londonavtalet avskrevs en stor del, ungefär hälften, av landets skulder och de årliga amorteringarna på de återstående skulderna bestämdes till 3,5 % av exportinkomsterna. I dag är motsvarande nivå för de fattigaste u-länderna 20 - 25 %.

En annan viktig omständighet i Londonavtalet var att man kom överens om att räntorna och amorteringarna behövde betalas endast de år då ekonomin växer, dvs. skulderna skall inte betalas med ny skuld. Och om den tyska ekonomin skulle ha drabbats av sämre år (vilket den inte gjorde), skulle man ha kommit överens om landets skulder i enlighet med ovan beskrivna skiljemannaförfarande. Även detta avviker betydligt från det bemötande u-länderna fått.

Londonavtalet visar hur viktigt det är med tillräcklig politisk vilja att lösa problemen. I Tysklands fall var de övriga västländerna mycket engagerade i stödet till återuppbyggnaden av landet.

De nordiska länderna är små fordringsägare men viktiga exempel för andra

De centrala reformerna och utmaningarna för den internationella skuldpolitiken är i sista hand beroden av de rikaste västländerna, de s.k. G7-ländernas, politiska vilja. De är de överlägset största bilaterala och multilaterala fordringsägarna, eftersom deras ägarandelar i de internationella finansinstitutet är störst.

Att förstärka den politiska viljan är också den internationella Jubilee 2000-rörelsens viktigaste mål. Internationellt sett är Finland och de andra nordiska länderna små fordringsägare, men deras bilaterala och multilaterala politiska avgöranden är viktiga när det gäller att stärka det internationella samfundets politiska vilja och därigenom hitta lösningar. De nordiska länderna har spelat en viktig roll för utvecklingen av den internationella skuldpolitiken, men det finns fortfarande behov av utveckling.

Finlands bilaterala fordringar på fattiga u-länder (HIPC-länder) uppgick i slutet av 1997 till knappt 260 miljoner mark.. Finlands sammanlagda fordringar på u-länderna är betydligt större.

I de riktlinjer för u-landspolitiken som vårt lands regering godkände i oktober 1998 lyfts u-ländernas skuld-

problem fram som en av de viktigaste orsakerna till den massomfattande fattigdomen.

I riktlinjerna ställer sig Finland bakom de internationella strävandena att minska fattigdomen genom att stöda efterskänkandet av skulder som belastar u-ländernas ekonomier. Finland ställer sig också bakom kampanjen Jubilee 2000. Men vad betyder detta och vad borde det betyda i praktiken?

Finlands fordringar på de fattiga länderna består till stor del av utvecklingskrediter och några exportgarantifordringar. Finland har på 1990-talet i enstaka fall avskrivit gamla utvecklingskrediter och de nya riktlinjerna för u-landspolitiken tillför inget nytt i detta avseende:

"Finland har efterskänt största delen av sina bilaterala utvecklingskrediter eller ingått avtal om s.k. "swaps", varvid lånen efterskäns mot att landet i fråga åtar sig vissa förpliktelser inom social- eller miljösektorn. Finlands princip är att ansvaret för återbetalning av skulderna i sista hand ankommer på det skuldsatta landet och besluten om efterskänkning beror på i vilken mån landet i fråga förbinder sig att bedriva en marknadsbaserad ekonomisk politik samt en samhällspolitik, där minskning av fattigdomen, social rättvisa samt främjandet av demokratin prioriteras tillräckligt."

Det vore viktigt att Finland skulle skärpa sin politik ytterligare i detta avseende och fatta ett beslut om ensidig avskrivning av alla fordringar på fattiga länder. T.ex. Norges parlament godkände 1998 ett skuldpolitiskt förslag enligt vilket landet ensidigt avskriver sina exportkreditfordringar (man hade redan tidigare avskrivit alla biståndskrediter) efter att länderna har undertecknat ett multilateralt koordinerat skuldlätnadsprogram.

Denna åtgärd motsvarade också det förslag som FN:s generalsekreterare Kofi Annan lade fram våren 1998, där han värdjade till fordringsägarländerna att de skulle ändra alla sina återstående bilaterala offentliga fordringar på Afrikas fattiga länder till donationer.

Om alla nordiska länder tillsammans skulle fatta ett motsvarande beslut om att avskrika skulderna, skulle detta exempel i bästa fall ha en betydande inverkan även på andra fordringsägarländers åtgärder.

Ny strukturanpassningspolitik och fondens guld till försäljning

Ur Finlands synvinkel är den multilaterala skuldpolitiken under de närmaste åren av särskilt stor betydelse. Finland företräder nämligen de nordiska och baltiska länderna i Världsbankens och Internationella valutafondens direktioner (i Världsbanken till år 2000, i valutafonden åren 2000-2001).

När det gäller utvecklingen av den multilaterala skuldpolitiken finns det två viktiga frågor: villkoren för avskrivning av multilaterala skulder och hur detta skall finansieras.

Kostnaderna för avskrivningen av den multilaterala skulden enligt det nuvarande HIPC-programmet har beräknats till knappt åtta miljarder dollar. Man har planerat att detta till stor del skall finansieras med de internationella finansinstitutens egna satsningar (egna vinster) och med bilaterala donationer.

HIPC-programmets finansiering har varit problematisk. De stora bilaterala G7-fordringsägarna har tills vidare beviljat programmet betydligt mindre finansiering än t.ex. de nordiska länderna och några andra mindre fordringsägare som t.ex. Holland. Det vore viktigt att de stora fordringsägarländerna deltar i finansieringen.

En mera omfattande avskrivning av den multilaterala skulden skulle öka kostnaderna avsevärt jämfört med det nuvarande HIPC-programmet. En av de viktigaste frågorna när det gäller finansieringen är en delvis försäljning av Internationella valutafondens guldreserv (sammanlagt 100 miljoner uns).

Internationella valutafonden föreslog själv 1998 att fem miljoner uns skulle säljas, varvid avkastningen från de investeringar som gjorts med de erhållna inkomsterna kunde användas för att finansiera valutafondens egen

andel av finansieringen av det nuvarande HIPC-programmet.

En ännu mera omfattande gulförsäljning kunde emellertid användas till att finansiera en betydligt större andel av den multilaterala skuldbördan. Det är viktigt att Finland stöder Internationella valutafondens gulförsäljning.

En annan viktig helhet inom den multilaterala skuldpolitiken är en reform av den ekonomiska strukturanpassningspolitiken. I detta avseende är riktlinjerna för Finlands u-landspolitik mycket konservativa, när man beaktar den internationella diskussion som förs om saken. Där konstateras: "För att korrigera de strukturella snedordningarna i u-ländernas ekonomi och för att skapa förutsättningar för en stabil ekonomisk tillväxt stöder Finland Internationella valutafondens (IMF) och Världsbankens strukturanpassningsprogram."

MAX VON BONSDORFF

Källförteckning

- Annan, Kofi. "The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa [S/1998/318 - A/52/871], UN 1998
- Cologne Debt Initiative 1999 (Saksan hallituksen aloite tammikuulta 1999). Declaration of the East and Southern African HIPC/ESAF Conference, Maputo, 1998
- Eurodad Background Paper. Debt and Adjustment in ACP countries, Eurodad, 1998
- Eurodad. World Credit Tables; Creditors Claims on Debtors Exposed, 1996
- George, Susan. The Debt Boomerang, 1992
- Hanlon, Joseph. Will debt relief be squandered?, Discussion paper, 1998
- , -. HIPC Heresis and the flat earth response, Jubilee 2000 UK, 1998
- , -. We've been here before, Jubilee 2000 UK, 1998
- , -. Free Nelson Mandela – and all the people of southern Africa, 1998
- Heino, Erja-Outi. Talouskasvun lyhyt oppimäärä, Kumppani 1/99
- Henriot, Peter. Debt Relief in Context: How important to Poverty alleviation?, Jesuit Centre for Theological Reflection, Zambia, 1998
- Hersel, Philip. The London Debt agreement of 1953 on German External Debt. Lessons for the HIPC Initiative; Eurodad, Taking Stock on Debt, 1999
- IMF. The IMFs Response to Critics of the HIPC Initiative, 1998
- Jubilee 2000 Latin American and Caribbean Declaration, 1999
- Jubilee 2000 UK. Briefing note 1-3, 1998
- , -. Chains Around Africa, 1998
- , -. In our own backyard, 1998

- , -. The Debt Cutters Handbook, 1996
- Jubilee 2000 Zambia. Cancel Zambias Debt, 1998
- Kauppan pöytäkirja, Kirkkojen kansainvälinen vastuuvuikko, 1999
- Kelly, Jana. Mozambique: The Social and Economic Costs of the Debts Crisis, 1998.
- Koivusalo, Meri ja Tapanainen, Hanna. Rakennesopeutusohjelmat, Terveystieteiden ja Sosiaalisen Kehityksen keskus, KEPA, 1999
- Norwegian Debt Relief Strategy, Utrikesdepartementet, 1998
- Oxfam International Position Paper, Debt Relief for Tanzania – an opportunity for a better future, 1998
- Raffer, Kunibert. The Necessity of International Chapter 9 Insolvency Procedures, Eurodad, Taking Stock on Debt, 1999.
- Reed, David. Structural Adjustment and the Environment, WWF, 1992
- Stiglitz, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus, WIDER, 1998
- Ulkoasiainministeriö. Suomen kehityksmaapolitiikan linjaus (15.10.1998)
- UNCTAD. Trade and Development Report, 1999
- UNDP. Human Development Report, 1996
- WEED-statement on the Cologne Initiative of the German Federal Government
- Wolfensohn, James. The Other Crisis, Address to the Board of Governors, World Bank 1998
- Woodward, David. Drowning by numbers; The IMF, The World Bank and North – South Financial Flows, 1998
- World Bank. Annual Report, 1997
- , -. Global Development Finance, 1998

Internationella valutafondens guldreserv och dess försäljning

Det har föreslagits att de internationella finansinstitutens HIPC-program skall finansieras genom att Internationella valutafondens guldreserv delvis säljs. Frågan var aktuell i det skede då HIPC-programmet upprättades, men den stannade av i huvudsak på grund av Tysklands motstånd (som stöddes av Finland). Tysklands nya regering har förhållit sig mera positivt än sin föregångare till försäljningen av en del av guldreserven.

Internationella valutafonden har 1998 själv föreslagit att fem miljoner uns skulle säljas, varvid avkastningen av de investeringar som gjorts med inkomsterna kunde användas för att finansiera valutafondens andel av det nuvarande HIPC-programmet. Det har beräknats att man på detta sätt kunde garantera ungefär 300 - 400 miljoner dollar i extra finansiering under sex år.

Om Internationella valutafonden skulle besluta att använda alla försäljningsintäkter, och inte bara avkastningen av investeringarna, har det beräknats innebära ungefär 800 - 900 miljoner dollar mera för avskrivningen av skulder. En större andel av avskrivningen av den multilaterala skuldbördan kunde också finansieras om mera guld än fem miljoner uns såldes.

Internationella valutafondens ekonomiska resurser i form av guld uppgår till sammanlagt 100 miljoner uns. Guldreserven ansluter sig till det ursprungliga Bretton Woodssystemet, som baserade sig på stabila valutakurser. Då knöts dollarns värde till guld, och en fjärdedel av valutafondens medlemsavgifter skulle ursprungligen betalas i guld.

Systemet upplöstes emellertid i början av 1970-talet och världsekonomin gick in i en tid med flytande valutakurser. Detta betydde att guldets betydelse som ekono-

misk reserv minskade avsevärt. Kravet på att medlemsavgifterna delvis skulle betalas i guld slopades när Bretton Woodssystemet föll samman.

Det skulle inte vara första gången valutafondens guld säljs. Sedan Bretton Woods valutakurssystem fallit samman 1976 såldes en tredjedel av guldreserven (50 miljoner uns).

Ett av de mest centrala argumenten mot en försäljning av guld är att det skulle sänka prisnivån och minska den återstående guldreservens värde. Detta är sannolikt, men hur mycket priset sjunker beror på hur mycket guld som säljs och vid vilken tidpunkt.

Detta argument mot en försäljning av guld innehåller också en viktig motsättning. Om guld inte kan användas utan att dess värde sjunker drastiskt, så sjunker också dess värde som ekonomisk reserv betydligt. Egendom som förlorar i värde när den används är inte till stor nytta för en sådan institution som Internationella valutafonden.

För en försäljning av guld talar också det faktum att prisutvecklingen på guld i det långa loppet har förväntats vara nedåtgående.

Källor:

David Woodward, IMF Gold Sales as a Source of Funds for Multilateral Debt Reduction, Eurodad, 1996.

David Woodward, Drowning by Numbers, 1998.

De åsikter och bedömningar som uttrycks i de utvecklingspolitiska infoblada utgivna av Servicecentrum för biståndssamarbete representerar inte nödvändigtvis föreningens officiella ståndpunkter.

