Løsninger på gjeldskrisen

– et hefte om u-landsgjeld

Aksjon Slett U-landsgjelda 2002

Innhold

3 HIPC - et skritt i feil retning?
Av Kjetil G. Abildsnes

6 Gjeldsforhandlingsmekanisme
Av Hans Morten Haugen

8 Flernasjonalt gjeldsbyttefond
Av Hans Morten Haugen

10 Tapsavskriving
Av Hans Morten Haugen

12 Gjeldsbetjening og folkeretten
Av Hans Morten Haugen og Kyrre Stensnes

14 Illegitim gjeld - kreditorenes ansvar
Av Mari Sundli Tveit

Utgitt av
Aksjon Slett U-landsgjelda (SLUG)
organisert under ForUM
SLUG, Storgata 11, 0155 OSLO
tlf 23 01 03 17
slug@forumfor.no
www.slettgjelda.no

Ansvarlig redaktør: Hans Morten Haugen
Redigering: Mari Sundli Tveit
Kjetil G. Abildsnes
Kyrre Stensnes
Layout: Kjetil G. Abildsnes
Trykk: Grafisk Senter Grøset AS

Takk til laboremus prepress as!

Løsninger på gjeldskrisen

Dette heftet retter seg mot norske beslutningstakere og mot alle som er interessert i å lære mer om hvordan gjeldssletting både moralsk og praktisk er langt bedre enn å la gjeldstyngede land fortsette å sende pengene ut av landet. Fortsatt bruker de fleste landene mer penger på gjeldsbetjening enn på skole og helse. Vi bare drister oss til å spørre hvilken debatt vi ville ha hatt i Norge dersom vi skulle ha brukt 200 milliarder av statsbudsjettet til å betjene gjeld.

SLUG arbeider ut fra målsettingen om å slette all gjeld som ikke kan betjenes uten å legge byrder på verdens fattige. Denne målsettingen har det blitt stor oppslutning om. Likevel er det langt fram til dette er gjennomført i praktisk politikk. Derfor fortsette SLUG å arbeide nasjonalt og internasjonalt.

Vi opplever at det handlingsrommet som beslutningstakere skaper for seg selv, er både trangt og smalt. For noen av de fattigste landene er HIPC (Highly Indebted Poor Countries) oppskriften. For mellominntektsland blir det direkte advart mot gjeldssletting. Begrunnelsen er at dette vil ødelegge deres kredittverdighet. SLUG tror dette heftet skal gi mot til å fremme andre løsningsforslag.

Det første kapittelet er derfor en gjennomgang av HIPC-ordingen, som også den norske gjeldsplanen (1998) bygger på. Det faktum at HIPC-løsninger bare gis til land som lojalt etterlever strukturtilpasningsprogrammene til Verdensbanken og Pengefondet, er hovedgrunnen til at SLUG er skeptiske til HIPC. Vi tar også avtstand fra den langt større innflytelse de rike landene har i å sette premissene for hvordan gjeldssletten skal skje. Dagens gjeldsordninger bygger på en grunnleggende asymmetriske maktforhold.

I kapittel 2 tar vi derfor opp en forslag fremmet av FNs Generalsekretær Kofi Annan i hans rapport til FNs 55. Generalforsamling om en internasjonal meklingsordning mellom det gjeldstyngdede landet og de landene som har fordringer til dette landet (Free and transparent Arbitration Process – FTAP). Forslaget bygger også på at det skal være en uavhengig kompetent tredje part, som skal bidra til at partene finner en ordning som sikrer en nedskriving av gjelden til et anstendig nivå.

Lenge har SLUG også arbeidet med ulike former for gjeldsbyttefond, som vi presenterer i **kapittel 3**. En slik ordning går ut på at landet bytter en forpliktelse mot å betale gjeld til en forpliktelse til å bruke dette beløpet til å investere i sosial eller produktiv sektor. SLUG har spesielt arbeidet for etablering av multilaterale ordninger, siden bare bilaterale ordninger vil skape administrative belastninger og muligheter til å kunne påvirke innretningen på bruken av midlene fra dette fondet.

I kapittel 4 ser vi på hvordan det er mulig å arbeide i retning av ren tapsavskriving av gjelden. Dette forslaget henger tett sammen med forslagene presentert i kapittel 3. En slik ordning bygger på at gjelden er illegitim, og at det derfor ikke er riktig å kreve inn denne gjelden. Naturligvis kan en slik ordning også fremmes av dem som ser at gjeldssletting er helt nødvendig uten at en deler vår forståelse av illegitim gjeld. Reelt sett er det mulig å se bort fra gjeldsbetjening i inntektssiden på statsbudsjettet, og sikre at disse midlene som da uteblir samtidig brukes til å nedskrive gjelden i det enkelte gjeldstyngede landet. Hver person i den rike delen av verden må se bort fra en inntekt på 630 kroner dersom gjelden skal nedskrives for de 52 mest gjeldstyngede landene.

Kapittel 5 presenterer ulike andre forslag som forsøker å se gjeldsbetjening ut fra grunnleggende menneskerettslige og folkerettslige hensyn. Det mest konkrete eksempelet på et slikt initiativ er den italienske gjeldsloven fra juli 2000 ("Measures to Reduce the Foreign Debt of the Lovest Income and Heavily Indebted Countries"). Her heter det i art 7 at det skal tas initiativ til at Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) skal se på "konsistensen mellom internasjonale reguleringer av utviklingslands utenlandsgjeld og rammeverket av generelle rettsprinsipper, menneskerettigheter og folkeretten".

I kapittel 6 trekker vi opp noen konklusjoner og peker på retninger for det videre arbeidet. SLUG ønsker å bygge opp kompetanse ut fra klare målsettinger om at dagens gjeldspolitikk må endres.

De to nye målsettingene vedtatt på årssamlingen 2001 er:

- Umiddelbar sletting av all illegitim gjeld, inkludert all gjeld som ikke kan betjenes uten å legge byrder på verdens fattige;

- Gjeldssletting må ikke betinges av strukturtilpasning. Det sivile samfunn og nasjonalforsamlingen i debitorlandet skal være retningsgivende for gjeldsslette.

SLUG hadde håpet å være overflødige etter år 2000. Nå må vi fortsette arbeidet. Vi tror at kreative løsninger er en viktig del av det framtidige gjeldsarbeidet, og vi er mange som står sammen om det!

Kapittel 1

HIPC – et skritt i feil retning?

Av Kjetil G. Abildsnes

Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) ble innført i 1996 og senere utvidet i 1999. HIPC er Verdensbankens og Det internasjonale pengefondets program for gjeldslette. Ordningen omfatter de såkalte HIPC-landene, eller de sterkt forgjeldede lavinntektslandene. Verdensbanken og IMF regner at det finnes 41 slike land. Av disse vil i alt 36 kunne få redusert utenlandsgjelden sin gjennom HIPC.

Et lands utenlandsgjeld sees innenfor HIPC-ordningen under ett. Ordningen omfatter dermed både privat-, land til land og multilateral gjeld. Målet er å få gjelden ned på et bærekraftig nivå. HIPC definerer dette som 150 prosent av eksportinntektene eller 250 prosent av BNP. I følge de to institusjonene sikres det gjeldstyngede landet med dette en utgang (exit) fra gjeldskrisen.

I likhet med tidligere gjeldsletteprogrammer stilles det krav om strukturtilpasning til landene som gjennomgår ordningen. Dette gjøres gjennom de såkalte PRGF-programmene (Poverty Reduction Growth Facility). Mottakerlandet må selv utforme en plan for fattigdomsbekjempelse – ideelt sett i samarbeid med det sivile samfunn i det enkelte land. Denne planen må så godkjennes av Verdensbankens og IMFs styrer. Planen, kalt PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) skal også danne grunnlaget og være retningsgivende for all bistand som kommer inn i landet. På den måten kan midlene koordineres og behovet for byråkrati og innrapportering minskes.

Ordningen har imidlertid møtt hard kritikk og inneholder en rekke svakheter. Det gis for lite gjeldsslette til for få land for sent med for mange betingelser. Ordningen skiller heller ikke mellom illegitime fordringer og andre fordringer. Dette er gjeld som ikke kan kreves tilbakebetalt. Det blir helt feil om Verdensbanken og IMF (som idag) refinansierer dårlige lån for private banker med våre penger. Mer om illegitim gjeld se s. 14.

For lite gjeldsslette

Det gis for lite gjeldsslette. Nivået for hvor stor gjeld en kan leve med er for høyt og er basert på svært optimistiske økonomiske kalkyler. De landene som i skrivende stund har begynt å motta gjeldslette så langt, har bare fått redusert sine årlige innbetalinger med omkring 27 prosent. Verdensbanken og IMF forutsatte for de første 24 HIPC-landene i 2001 en vekst i eksportinntektene på hele 11,6 prosent, samt fravær av eksterne økonomiske kriser. Gjennomsnittlig vekst fra 1965 til i dag har ligget på omkring en tredjedel av dette. Faktisk vekst i eksportinntektene var på 5,1 prosent.

Det kan se ut som HIPC-land må vente lenge på den endelige "utgangen" fra gjeldskrisen som ordningen skulle gi. IMF regner med at Niger vil nå målet om 895 dollar per capita om 15 år. General Accountants Office ved den amerikanske kongressen tror Niger vil trenge 366 år (!) for å nå dette. Rwanda må vente til 2008, Tanzania til etter 2010, mens Bolivia ikke vil nå bærekraftig nivå de neste 20 år.

For noen land vil faktisk innbetalingene øke også etter HIPC. Honduras forventes å betale 246 millioner i 2004 og 499 millioner i 2010. Zambia betaler fremdeles 158 millioner dollar i gjeldsbetjening, eller omkring tre ganger mer enn landets helsebudsjett. Denne noe bisarre situasjonen oppstår fordi HIPC ikke behandler all gjeld, men kun den gjelden som et land pådro seg før man tok kontakt med Parisklubben første gang (cut-off date). Zambia lånte mye fra IMF på midten av 90-tallet og må nå betale tilbake. Denne gjelden omfattes ikke av HIPC.

Til tross for dette vil selv de land som har nådd bærekraftig nivå aldri få redusert gjelden sin videre.

Dette fordi gjeldsinnbetalingene ofte er for små til å betale både renter og redusere den totale gjeldsmengden. Slik sett er ikke HIPC en ordning for effektiv gjeldsslette for de fattigste land, men snarere en "reforhandling" av gjelden, en utsettelse.

En rapport fra Verdensbanken (april 2002) bekrefter denne utviklingen. Av de 5 landene som er gjennom HIPC oppfyller verken Bolivia eller Uganda de målene som er satt for HIPC (se over). Av de 21 landene som har begynt å motta gjeldsslette er det 8-10 land som ikke vil få en betjenbar gjeld etter HIPC.

Kun tre land – Burkina Faso, Mozambique og Tanzania– har så langt nådd Verdensbankens og IMFs mål for bærekraftighet gjennom HIPC. Forutsatt at de forskånes for eksterne sjokk, krig og miljøkatastrofer.

For få land

HIPC-initiativet omfatter kun sterkt forgjeldede lavinntekstland. Svært fattige mellominntektsland som Ecuador, Jamaica og Peru faller dermed utenfor. Fire av Ecuadors 12 millioner mennesker lever for under en dollar dagen, mens 70 prosent av befolkningen ikke har råd til elementære helsetjenester. Ecuador bruker 47 prosent av statbudsjettet på gjeldsbetjening. Nigeria skylder 30 milliarder dollar og er et av landene i Afrika med mest gjeld. 70 prosent av alle nigerianere lever i absolutt fattigdom samtidig som landet gjennomsnittlig betalte 1,5 mrd. dollar i gjeldsbetjening i årene 1999 og 2000. Til tross for dette er Nigeria tatt ut av HIPC og vil neppe få gjeldsslette.

Harde betingelser

Det er fremdeles harde betingelser knyttet til gjeldsslette. HIPC er betinget av fattigdomsplaner (PRSPs) eller strukturtilpasning sanksjonert av Verdensbanken og IMF. En slik plan må utformes og en rekke betingelser må oppfylles før et land faktisk mottar gjeldsslette. Slik systemet er i dag kan dette ta fra 3 til 6 år.

Med sine strenge krav til makroøkonomisk stabilitet, liberalisering av økonomien og privatisering for enhver pris, har disse programmene tidligere i en årrekke rasert skole- og helsesektoren i mange gjeldstyngede land og bidratt til økt fattigdom. I tillegg undergraves landenes mulighet til å drive en selvstendig valuta- og rentepolitikk. Tanzania måtte/må for eksempel i perioden 2000-2002 oppfylle omkring 150 konkrete krav fra IMF og Verdensbanken. Dersom kravene ikke oppfylles risikerer man å få gjeldssletten og dermed muligheten for nye lån stoppet. Så langt har dette skjedd med ni av de 21 landene som gjennomfører strukturtilpasningsprogrammer under HIPC.

Denne detaljstyringen av økonomien undergraver landenes demokrati og sjølråderett. Dersom man ser på hva Verdensbanken og IMF så langt har oppnådd med strukturtilpasningsprogrammene er det naturlig å spørre seg om Verdensbanken og IMF lenger har noen legitimitet og troverdighet når det gjelder å sette betingelser for gjeldsslette.

HIPC død?

Det er klart at HIPC-initativet så langt ikke har klart å levere en løsning på gjeldskrisen. Enkelte land har fått et ekstra pusterom, eller "håndtert", sin gjeldskrise på kort sikt, men selve krisen er ikke over – bare utsatt.

Likevel, ordningen innebærer anerkjennelsen av noen prinsipper som vil være viktig i det videre arbeidet.

- gjeldsslette må omfatte alle typer gjeld, privat, bilateral og multilateral.
- gjeldsslette må være bærekraftig og gi en utgang på gjeldskrisen
- dogmet om at multilateral gjeld ikke kan slettes er langt på vei brutt
- strukturtilpasningsprogrammene er i endring og man har, i alle fall i retorikken, innrømmet at tidligere programmer har vært feilslåtte. Nytt fokus har blitt lagt på fattigdomsbekjempelse og man trekker det sivile samfunn inn i prosessen.

HIPC danner også utgangspunktet for en rekke bilaterale gjeldsslettetiltak, deriblant den norske gjeldsplanen. Denne og andre planer har bidratt til ekstra ressurser utover HIPC til en rekke land, for eksempel Benin. Særlig bra er det at planen nå også er utvidet til å inkludere mellominntektsland. Den norske gjeldsplanen er imidlertid belemret med de grunnleggende feilene i HIPC (skissert over). Den stiller blant annet de samme kravene til strukturtilpasning og skiller heller ikke mellom illegitime fordringer og legitime fordringer. Dette er ikke godt nok.

Neste skritt

Veien videre vil ligge i å endre de grunnleggende maktforholdene mellom kreditor og debitor. Gjeldsslette må ikke lenger være noe man allernådigst gir, men noe land i en gitt situasjon har krav på, som i vanlig konkurslovgivning, rotfestet i internajonal lov. Artiklen om på side 12 i dette heftet utdyper dette nærmere. Dette vil gi økt ansvarlighet også blant kreditorer. Før man kommer så langt er det nødvendig at all illegitim gjeld slettes umiddelbart. Denne gjelden kan ikke være en del av forhandlingene.

Vårt mål kan ikke bare være å løse den nåværende gjeldskrisen, men også framtidige kriser. Da er delt ansvar eneste vei å gå.

Kapittel 2

Gjeldsforhandlingsmekanisme

Av Hans Morten Haugen

Dagens ordninger for å forhandle om fattige lands gjeld, preges av de rike lands interesser. Det er de rikeste landene som fungerer som saksforbereder, jury og dommer. Gjeldsforhandlinger er derfor enda en måte å styre politikken i de fattigste landene på. De fattigste landene får i beste fall muligheten til å fungere som vitne og som egen forsvarer. Kritikken mot den måten disse forhandlingene foregår på, kommer også fra private kreditorer, som peker på at forhandlinger om offentlig gjeld er preget av lite dynamikk.

SLUG er fortsatt for en 100 prosent gjeldssletting for de fattigste land, og også for mange mellominntektsland.

Gjeldssletting er imidlertid ikke nok til å kunne endre de urettferdige maktforholdene, som SLUG ser på som en vesentlig del av problemet. En gjeldsforhandlingsmekanisme der landene ved hjelp av en uavhengig megler skal komme fram til hva som er et riktig nivå på gjeldsbetjeningen, er en måte å rette opp dette skjeve maktforholdet på.

Bakgrunnen

Det engelske navnet på gjeldsforhandlingsmekanismen er "free and transparent arbitration process". Det er særlig begrepet "arbitration" ("mekling") som er viktig. Mekling er ofte benyttet for å løse tvister mellom enkeltpersoner, men kan også brukes for å løse tvister mellom bedrifter, organisasjoner eller stater. Det avgjørende er at mekleren har tillit hos begge parter.

Etter amerikansk lov (US Insolvency Code kapittel 9) kan kommuner erklære seg selv konkurs. Forslaget er at denne samme muligheten skal gjelde for gjeldstyngede land. Når dette har skjedd, må et meklingspanel settes ned, og partene komme sammen for å si sine presentasjoner. Rollen til meklingspanelet er å oppfordre partene til enighet. Det er likevel avgjørende at partene kan bli enige direkte, uten for sterk deltakelse fra et slikt meklingspanel.

Det finnes en FN-konvensjon om godkjenning og gjennomføring av meklinger mellom stater, New-York konvensjonen. Denne konvensjonen ble vedtatt i 1958, og er pr 1996 tiltrådt av 108 stater. New York-konvensjonen redegjør også for hva som er forutsetningene for at en kjennelse av mekleren ikke skal regnes som gyldig. Men statene har ofte ulik praksis og mange har også gjort rede for reservasjoner da de tiltrådte konvensjonen.

I tillegg til denne konvensjonen, finnes som nevnt ordninger fra nasjonal lovgivning og praksis som er interessante for internasjonale gjeldsforhandlinger. Her er det imidlertid viktig å være klar over at det ikke er etablert noen praksis for å erklære stater konkurs – uansett hvor dårlig deres økonomiske situasjon er. Mange gjeldsslettere mener også at gjeldsmekling skal foregå uavhengig av om landet definerer seg konkurs eller ikke. Ordningen må rett og slett gjennomføres for å bringe inn rettferdighet i internasjonale gjeldsforhandlinger.

Internasjonalt foregår en del bevegelse i spørsmålet om hvordan stater kan slås konkurs. Blant annet har IMF nylig åpnet opp for at betalingsstans kan bli akseptert etter at et land har erklært seg ute av stand til å betale sin gjeld (insolvens). Problemet med IMFs forslag er at det reellt sett ikke legger opp til åpne høringer. Samtidig omtaler IMF forslaget som relevant bare i de tilfeller der et land erkjenner å være i en svært alvorlig betalingssituasjon. Forslaget handler derimot ikke om å bringe større rettferdighet inn i gjeldsforhandlinger. Det viser likevel at det er bevegelse internasjonalt.

Institusjonell forankring

Forslaget om en gjeldsforhandlingsmekanime bygger på både gjeldende internasjonal og nasjonal rett. Likevel må det oppnås en enighet internasjonalt om hva som skal til for at forslaget skal kunne få praktisk betydning, og være et nyttig og rettferdig redskap. Sentralt er blant annet spørsmålet om hvilke institusjonelle tilpasninger eller nyskapninger som må til. Noe av bekymringen for å foreslå for vidtrekkende løsninger er at det kan ta lang tid å bli enige om betingelsene og den konkrete utformingen av en slik ordning.

Det eneste internasjonale forum for formelle og bindende vedtak om offentlig gjeld i dag, er Parisklubben. Parisklubben er etablert under OECD-samarbeidet, og administreres av det franske finansministeriet. I løpet av 90-årene åpnet Parisklubben for å skrive av en viss prosent av den bilaterale gjelden. Dette gjelder bare den gjelden som er tatt opp før landenes såkalte "cut off dato". Denne datoen markerer den første gangen landet henvendte seg til sine kreditorer for å gi beskjed om at landet ikke greide å innfri sine forpliktelser om tilbakebetaling. Forståelsen i Parisklubben er at all gjeld som er kommet til etter denne datoen er landenes eget ansvar. Land som Norge har sagt seg villige til å vurdere også sletting av gjeld tatt opp etter denne datoen.

Uansett praksis er Parisklubben et lite egnet forum til å beslutte om hvordan en meklingsordning skal fungere. Slike beslutninger må fattes i andre fora. Spørsmålet er også om Parisklubben er helt uegnet til å gjennomføre en slik ordning – når den først er vedtatt. Til dette spørsmålet er det viktig å bruke tre kriterier:

• Sannsynlighet – vil vi kunne oppnå å etablere en helt ny organisasjon?

• Effektivitet – vil de rike landene ha noen interesse av å prioritere et slikt arbeid utenfor Parisklubben dersom de foretrekker å bruke Parisklubben?

• Representativitet – hvordan kan det sikres at alle land har reell innflytelse innenfor en slik ordning?

Kriteriene

Sannsynlighet: Det kan ikke være et mål at alle stater skal være med, og det er sannsynlig at det i begynnelsen bare er de gjeldstyngede landene vil slutte seg til en eventuell avtale. Erfaringene fra FN-konferansen om finansiering for utvikling (Monterrey, Mexico mars 2002) viser at de rike landene ikke ønsker noen systemendringer eller nye institusjoner, iallfall ikke dersom dette betyr at de rike landene får mindre makt. Politisk press i de rike landene kan forandre denne holdningen.

Effektivitet: Det finnes mange internasjonale avtaler som ikke følges aktivt opp, og en internasjonal avtale der de rike landene ikke ser seg tjent med å delta, vil ikke ha den ønskede tyngde. Å flytte makt fra Parisklubben - som de rike landene fortsatt ser seg tjent med – til et mer representativt organ, vil være vanskelig uten at de gjeldstyngede landene koordinerer seg langt bedre enn i dag.

Representativitet: Problemet er grunnleggende sett at Parisklubben har liten anerkjennelse hos de gjeldstyngede landene, og bør derfor avvikles til fordel for et langt mer representativt fora. Som nevnt over, er de gjeldstyngede statene nødt til å stå sterkere sammen dersom de skal få endret maktstrukturene i ønsket retning.

En mekanisme, ikke en ny institusjon?

Drøftingen over er gjort med utgangspunkt i realistiske overveielser. Samtidig er det opplagt at som gjeldsslettere må vi ha tro på og ønske om å forandre de grunnleggende strukturelle forhold som er med på å opprettholde urettferdigheten.

Etableringen av en internasjonal gjeldsforhandlingsdomstol vil kreve politisk vilje. Derfor snakker SLUG i første omgang om en mekanisme. En mulighet er at landene gjennomgår en åpen og inkluderende høring i dialog med organisasjoner fra de samme kreditorene som de senere vil møte i Parisklubben. Under møtene i Parisklubben forplikter partene seg til å legge avgjørende vekt på kjennelsen fra disse forhandlingene om gjelda.

Dette kan gi et bedre og bredere beslutningsgrunnlag i Parisklubben. Blant annet blir det mulig å skille mellom illegitim og legitim gjeld og bedre kunne dokumentere at gjeldstyngede land er blitt pådyttet lån. Et slikt verktøy vil på kort sikt være særlig viktig for de landene som ikke er omfattet av andre gjeldssletteordninger.

Grunnleggende sett må SLUG samtidig arbeide for å endre alle de strukturelle forholdene som forklarer både at gjelda ble tatt opp, og at den nå fortsetter å øke. Dette blant annet krever et aktivt arbeid, og gjerne press for FN-organer skal få langt større økonomisk makt enn Pengefondet og Verdensbanken har i dag.

Kapittel 3

Flernasjonalt gjeldsbyttefond

Av Hans Morten Haugen

Den grunnleggende tanken bak etableringen av gjeldsbyttefond ("motfond") er at det er bedre å bruke penger på befolkningens behov i eget land enn å sende dem ut av landet som avskriving på gjeld. Pengene får langt bedre effekt enn ved å gå inn i budsjetter i rike land i Nord. Midlene som settes inn på dette fondet skal tilsvare det beløpet som tidligere ble betalt ut av landet. Det er samtidig viktig at kreditorlandet avskriver tilsvarende det beløpet som settes av til gjeldsbyttefondet.

Det har vært tett dialog med norske politikere om muligheten til å etablere et multilateralt gjeldsbyttefond. Det er ikke vanskelig å støtte synspunktet om at ordningen kan forsvares bare dersom den bidrar til mindre byråkrati, mindre ekstern styring og større åpenhet. Fortsatt finnes det kreditorer som ønsker å ha sitt navn på slike fond, for å vise sin "storsinnethet". En slik strategi deles ikke av norske myndigheter.

Parisklubben har godkjent at opp til 20 prosent av et lands gjeld eller 20 millioner US$ kan avskrives gjennom gjeldsbytte. Gjeldsbytte kan, gitt sentrale forutsetninger, ha en positiv effekt, men bare dersom det skjer en koordinering mellom de ulike kreditorene. Dersom et land skal administrere mange ulike slike fond, blir det en for stor administrativ belastning.

Kriterier for at gjeldsbyttefond skal ha en positiv effekt

Åtte hensyn som er viktige for at SLUG skal støtte et gjeldsbyttefond, satt opp i rekkefølge fra det mest prinsippielle nivået til de mer praktiske forhold.

1) Gjeldsbyttefond må ikke anvendes på illegitim gjeld. Slik gjeld skal slettes - såfremt dette bidrar til utvikling og ikke fører til makt- og kapitalkonsentrasjon hos eliten.

2) Etableringen av gjeldsfond bør skje innenfor en multilateral ramme, noe som reduserer administrasjonsutgiftene og sikrer mot for stor styring fra den enkelte kreditor.

3) Gjeldsbyttefond vil aldri representere noen endelig løsning av gjeldsproblemene for noe land, siden det ofte er bare en liten del av gjelden som settes av til slike fond.

4) Gjeldsbyttefond skal aldri hindre at det kan slettes umiddelbart 100 prosent av gjelden.

5) Gjeldsbyttefond må kun etableres dersom fondet virkelig vil sikre en reell frigjøring av midler brukt til nasjonale investeringer, og aldri dersom det bare medfører en omdisponering innenfor eksisterende budsjetter.

6) Gjeldsbyttefond skal settes i gang og aktivt følges opp av sivilsamfunnet i det gjeldstyngede landet.

7) Ansvaret for bruken av midlene fra slike fond bør legges til lokale myndigheter, slik at disse kan bli bedre i stand til å løse sine kjerneoppgaver knyttet til utdanning og utvikling av lokalsamfunnene.

8) Gjeldsbyttefond kan ha en positiv modellfunksjon og bidra til deltakelse og åpenhet i bruken av offentlige midler.

Gjeldsbytte vs. umiddelbar gjeldssletting

SLUG har alltid understreket at gjelden kan slettes umiddelbart (mer om dette i kap 4). Noen argumenterer med at arbeid for et multilateralt gjeldsbyttefond er en hindring for å nå denne målsettingen om umiddelbar sletting.

Andre argumenter er knyttet til at gjelden av ulike årsaker er illegitim, og derfor bør slettes umiddelbart. Det vil være stort press både utenfra og innenfra for at disse midlene brukes fornuftig.

SLUG vil fortsatt arbeide for umiddelbar sletting, men mener likevel at riktig utformede og riktig begrunnede gjeldsbyttefond kan ha en positiv effekt. For å overbevise om at gjeldssletting er forsvarlig, kan en slik presentasjon vise på hvilke måter for-

handlinger om gjeldssletting kan foregå på, både nasjonalt og internasjonalt.

På samme måten som en form for valutaskatt har en pedagogisk funksjon gjennom at man ledes inn mot kjernen i problemet med uregulerte finansstrømmer, kan gjeldsbyttefond være med på å gi større forståelse til hvordan man kan angripe problemet med at vi i rike Nord tar pengene fra dem som ikke har penger i Sør.

Det er vesentlig at det er tett kontakt med organisasjoner, og at disse gis de nødvendige rammer for å gjøre en god jobb. Et godt eksempel på tett involvering finner vi i Uganda. Her er Poverty Alleviation Fund etablert av myndighetene, med kvartalsvise møter med alle involverte. På disse møtene er det mulig å kritisere måten pengene er brukt på i siste kvartal. Dersom et kvartalsregnskap ikke blir funnet å være godt nok, blir pengene frosset til rapporteringen er god nok. Uganda Debt Network har deltatt i dette arbeidet fra starten.

Hva ned land som ikke har åpenhet og sterke sivilsamfunn?

De landene som har best erfaringer fra involvering av frivillige organisasjoner i å overse bruken av frigjorte midler fra gjeldssletting, finnes i Øst- og Sør-Afrika, samt Latin-Amerika. Organisasjoner i Vest-Afrika er generelt færre og svakere, og har mindre erfaring fra langvarig og aktiv deltakelse. De har ofte også svakere formelle lokaldemokratiske strukturer. Spørsmålet er hvordan gjeldsbyttefond skal organiseres i slike land.

Erfaringene som finnes i den internasjonale gjeldsslettebevegelsen må snarest komme slike land til gode. Det må legges opp til regionale seminarer som ser på de mange løsninger på gjeldskrisen som finnes. Det er også mulig å se for seg ulike utvekslingsordninger, der personer i land som har lange erfaringer i å overse bruken av offentlige midler, også fra gjeldsslette, kan bidra til kompetanseheving i andre land. Her er det nødvendig med støtte fra myndigheter i Nord.

Ofte viser det seg at organisasjoner oppdager en rekke forhold i den offentlige gjeldspolitikken som lett kan forbedres. Her kan også internasjonale utviklingsorganisasjoner (FNs Utviklingsprogram UNDP) bidra til å fremme større åpenhet og deltakelse, gjennom å støtte kompetanseheving hos frivillige organisasjoner.

I de landene hvor frivillige organisasjoner opplever betydelig press og trusler fra myndighetene, er det avgjørende at både organisasjonsnettverk og myndigheter i andre land aktivt forsøker å forbedre situasjonen. I de aller fleste tilfeller er gode kontakter ut av landet en garanti for å kunne fortsette arbeidet. Her har den internasjonale gjeldsslettebevegelsen både en mulighet og et ansvar til å styrke arbeidet i slike vanskelige land.

Styringen utenfra har fremmet korrupsjon og underutvikling

Utvilsomt har den lånepolitikken og kondisjonalitetspolitikken (krav fra de internasjonale finansinstitusjonene) som har vært ført, bygd på svært udemokratiske prosesser. Gjeldspolitikken bygger på at det er de gjeldstyngede land som skal ta alt ansvar, mens uansvarlighet fra land og banker i Nord har til nå ikke vært påpekt. Vi ser nå at dette er i ferd med å endre seg.

Den internasjonale gjeldsslettebevegelsen arbeider for å vise at de rike landene har skapt gjeldskrisen og ansvarliggjøre dem for dette. I tillegg er det opplagt at både slavehandel, ressursuttapping, råvarepriser og klimagjeld (store utslipp fra i-land av klimagasser effektivt hindrer u-landenes mulighet til å fremme egen utvikling, samt forverrer klima og naturgrunnlag i land i Sør) egentlig betyr at det er Nord som skylder Sør og ikke omvendt.

Samtidig er det ingen tvil om at de fattige landene vil kunne risikere å havne i en ny gjeldskrise dersom det ikke legges til rette for en ny politikk også i landene selv. Landene må få et langt større eierskap til egen utviklingsprosess. Dette kan bare skje ved at landenes egne prioriteringer blir respektert, og at de økonomiske rammene for å kunne oppnå målsettingene bedres. De sju utviklingsmålsettingene fra Millenniumtoppmøtet i september 2000 (fattigdomsreduksjon, helse, utdanning og sanitære forhold) krever omfattende endringer både internasjonalt og nasjonalt.

Kapittel 4

Tapsavskriving

Av Hans Morten Haugen

Et grunnleggende problem er at offentlig gjeld ikke har utviklet noe annenhåndsmarked for kjøp og salg av gjeldsposter. På annenhåndsmarkedet for privat gjeld blir det omsatt gjeldsposter til ca. 15 prosent av den pålydende verdien. Dette viser at gjeldsbetjening dollar for dollar er en meget dyr måte å slette gjeld på.

I mange tilfeller betjenes ikke den bilaterale, offentlige gjelden. Dette skyldes at det er gjeldsbetjening til de internasjonale finansinstitusjonene som er såkalt 1.prioritetslån, og som må betjenes. Naturligvis vil kredittverdigheten til et land også påvirkes av hvorvidt gjelden betjenes også til andre kreditorer, men dette er ikke avgjørende for om et land kan fortsette å ha tilgang til internasjonal kapital.

I de tilfeller hvor en kreditor ikke har mottatt innbetaling på en gjeldspost på flere år, regnes i mange tilfeller dette lånet for tapt. I praksis har alle vestlige land sikret seg mot slike tap gjennom å bygge opp såkalte "tapsavsetningsfond". De bilaterale lånene er knyttet til kjøp av varer fra kreditorlandet, hvor ulike garantiinstitutter (i Norge GIEK) har garantert for dette salget. Garantien begynner å virke dersom den norske investoren opplever tap fordi partneren i ulandet ikke klarer å innfri sine forpliktelser. En tilsvarende ordning med offentlig ansvar finnes i debitorlandet, og utfallet blir da at kreditorlandet får en fordring.

Oppbygningen av tapsavsetningsfond i organer som GIEK er derfor en "garanti for garantien". Foreløpig er Norge ett av de få landene som har innsyn i hvilke garantier som er gitt av eksportkredittorganer. Det er derfor ikke mulig å sammenligne mellom ulike land. Det er likevel mye som tyder på at store kreditorer som Storbritannia har bygd opp store tapsavsetningsfond.

I Norge kunne utviklingsministeren argumentere overfor Finansdepartementet med at den gjeldsplanen som ble lagt fram i 1998 ikke ville bety økte utgifter. Da var det nettopp ordningen med tapsavsetningsfond som var en del av denne argumentasjonen.

Konklusjonen er at mange land allerede i dag kan komme langt i å avskrive gjeld med de midlene som allerede er tilgjengelige. Slik disse tilgjengelige midlene til nå har vært brukt, har de ført til betydelige inntekter for investorene i land i Nord.

Redusert inntekt over statsbudsjettet

Slik vi har vist i kapittelet over, har gjeldsbyttefond en logikk som sier at pengene skal brukes i landet istedenfor å sendes ut av landet. Dette betyr kort fortalt at kreditorlandene blir enige om å se bort fra en inntekt på statsbudsjettet. For Norges del vil dette si mellom 200 og 300 millioner kroner hvert år, som tilsvarer det som har vært av ubrukte midler i hele bistandsbudsjettet enkelte år.

Et effektivt multilateralt gjeldsbyttesystem som sikrer konvertering av det beløpet som tidligere forsvant ut av det gjeldstyngede landet til et nasjonalt fattigdomsfond vil for mange land bety en total gjeldssanering i løpet av bare ti år.

Det sentrale premisset er følgende: Forpliktende avtaler nå der alle parter forplikter seg på vegne av også framtidige regjeringer. Kreditorland velger etter denne avtalen å se bort fra framtidige gjeldsbetjeningsinntekter, og sletter derfor i praksis gjelden til disse landene. Debitorland på sin side skal føre en fornuftig økonomisk politikk, basert på åpenhet og deltakelse i bruken av frigjorte midler som følge av

gjeldsbetjening samt beslutninger om nye låneopptak.

Dersom saken blir tilstrekkelig opplyst, er vi overbevist om at det er mulig å redusere inntektssiden på statsbudsjettene med ca 50 kroner per borger per år. Dette er norske tall, og for mange land vil dette beløpet være lavere. Andre land, som Frankrike, vil kunne ligge noe over.

Mange forslag har kommet for å finne løsninger på gjeld statene har til de internasjonale finansinstitusjonene. Vi viser til at både forskere og revisorer har funnet fram til hvordan også denne gjelden kan avskrives, og tapene dekkes i kombinasjon gjennom salg, omdisponeringer, og ekstraordinære bidrag. Uttalelsene fra en som satt i ekspertpanelet Finansiering for utvikling (www.un.org/reports/financing) er entydige: 200 millioner til gjeldssletting er bedre enn 500 millioner til bistand.

Også innenfor den utvidede HIPC-ordningen er kreditorlandene villige til å ikke kreve inn gjeld mens debitorlandene venter på den endelige gjeldsreduksjonen. Problemet med HIPC er at gjeldssanering er betinget av at finansieringen er på plass, at HIPC selv ikke har mekanismer for å bring gjelden ned til et lavere nivå enn "håndterbart", og at HIPC blant annet ikke makter å forplikte de internasjonale finansinstitusjonene til noe som minner om gjeldssletting.

Land som ikke betaler
Det er mange eksempler på land som ikke betjener gjeld. For Norge er Ecuador det mest omtalte eksemplet. I slike tilfeller må det arbeides tett med de folkelige bevegelsene og demokratiske krefter i landet for å se om midlene har blitt brukt til fornuftige tiltak i landet selv. I Ecuador er det utvilsomt en situasjon hvor høyere matvarepriser og generell inflasjon som følge av dollarisering har bidratt at millioner har havnet i fattigdom. Selv om den økonomiske politikken og åpenhetspolitikken som har vært ført, ikke kan forsvares, er det ikke riktig at dagens befolkning skal bære byrdene for dette alene.

Ecuador illusterer at det i det konkrete tilfellet må diskuteres om det er forsvarlig å forlange at midler skal settes av til fond eller konkrete tiltak. Dette skyldes rett og slett at en slik nyprioritering bare betyr en omdisponering av budsjettposter. De pengene som skulle gått til norsk gjeldsbetjening er brukt til andre tiltak, og det er bare gjennom en åpen dialog mellom myndighetene, og gjennom å trekke gode organisasjoner tettere inn i et overvåkingsarbeid i landet selv at vi kan finne svar på om det finnes bedre bruk av de midlene som skulle gått til norsk gjeldsbetjening. I tillegg er det vesentlig å se på om det er forhold ved gjelden som gjør at den er illegitim (se avslutningskapittelet). SLUG har hele tiden argumentert for at gjeld som følge av Skipseksportkampanjen må slettes.

Ecuador betjener sin gjeld til andre kreditorer, og må derfor bygge opp mekanismer for å sikre at midlene kan brukes effektiv til fattigdomsbekjemping eller konkrete tiltak innenfor helse eller utdanning. For Norges del må vi se bort fra en inntekt vi uansett ikke ville fått.

Land som har hatt konflikt
For land som preges av konflikt eller vanstyre, støtter vi intensjonene i den nye gjeldsplanen, lansert juli 2001. Her skal midlene være tilgjengelige til en nyoppbygging av landet etter at maktmisbruket er erstattet av en mer konstruktiv tilnærming. Til denne nye situasjonen er på plass, er det avgjørende at det blir arbeidet for å styrke de fredelige og demokratiske kreftene i landet og samholdet mellom dem.

Hvor skal dette vedtas?

Alle viktige vedtak om gjeldsspørsmål har vært fattet på de ulike G8-møtene. De blir deretter konkretisert og bekreftet på årsmøtene i Verdensbanken og Pengefondet samme høst. Det neste G8-møtet skjer i Canada i 2002. Canada har vist vei i spørsmålet om gjeldssletting. Dersom disse åtte statslederne greier å bli enige om en avtale som kort fortalt går ut på at alle midler som tidligere gikk ut av landet, nå skal brukes til landenes egne satsinger innenfor helse og utdanning, vil resten av kreditorene også slutte opp om dette.

Det er ikke sannsynlig at Parisklubben vil kunne legges ned, men mandatet kan omdefineres slik at Parisklubben kan bli et organ for å koordinere kreditorene og dermed sikre minst mulig administrative belastninger på debitorene. Parisklubben kan derfor bli et gjeldsløsningsforum, ikke et gjeldsinnkrevingsforum.

SLUG beklager at FN i en del spørsmål ikke viser seg sterke nok til å være arena for viktige vedtak, men vil vise i neste kapittel at FN har avgjørende innflytelse på utviklingen av internasjonal rett. Gjennom dette kan FN gi ekstra tyngde til de vedtak som allerede fattes.

Kapittel 5

Gjeldsbetjening og folkeretten?

Av Hans Morten Haugen og Kyrre Stensnes

Menneskerettigheter har fått fokus i utviklingsarbeidet. Men er vi flinke til å påpeke brudd på sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter? Ofte betyr gjeldsbetjening å frata staten ressurser som kunne vært brukt til å dekke grunnleggende behov for egen fattige befolkning. Er gjeldsbetjening da i strid med folkeretten?.

Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er en del av folkeretten og er ratifisert av de fleste statene i verden. En grunnleggende erkjennelse er at statene ikke bare har ansvar for menneskerettighetssituasjonen i eget land (kjerneforpliktelser), men også må bidra til at andre stater kan sikre menneskerettighetene for sine borgere (internasjonale forpliktelser). Således er både bruk av sanksjoner som rammer sivilbefolkningen og innkreving av gjeld som ellers kunne gått til å sikre tilgangen til skole og helse, klare brudd på statenes internasjonale forpliktelser.

FN og mange regionale organisasjoner jobber med å overvåke konvensjonene.
Menneskerettighetskommisjonen i Genève, som er det mest prestisjetunge av overvåkningsinstansene, omtaler også rettighetsbrudd som følge av stukturtilpasning og gjeldsbetjening. En slik forståelse av menneskerettighetene blir stadig viktigere. Men selv om folkeretten er klart overordnet økonomiske avtaler med for eksempel IMF, er det ennå et stykke igjen før gjeldstyngede stater aktivt bruker folkeretten for å begrunne stans i gjeldsbetjeningen.

Ta gjelda til Haag

En måte å sikre mer makt til gjeldstyngende land er å arbeide for at folkeretten og økonomiske avtaler blir sett i sammenheng. Mens Menneskerettighetsdomstoler og kommisjonen arbeider med forholdet mellom statsmakter og dens borgere, arbeider Den internasjonale domstolen i Haag med forholdet mellom statene. Domstolen er har eksistert siden begynnelsen av det forrige århundret og er det øverste organet som regulerer internasjonal rett. Den arbeider på to måter:

- Som megler i konflikter mellom stater, ofte territorielle spørsmål
- Ved å gi rådgivende uttalelser i saker som det internasjonale samfunnet vil ha svar på.

Kapittel fire i statuttene for Den internasjonale domstolen beskriver i detalj hva dom ligger i mandatet til å gi rådgivende uttalelser. Et eksempel på en slik henvendelse er Verdens helseorganisasjon (WHO) som ville ha svar på om bruk av atomvåpen var i strid med folkeretten. Også stater kan be Den internasjonale domstolen svare på slike spørsmål.

Parlamentet i Italia vedtok i juli 2000 en lov om fattige lands gjeldsbyrder som har fått langt mindre oppmerksomhet enn det den fortjener. Loven ber om at Den internasjonale domstolen i Haag skal se på "misforholdet mellom internasjonale avtaler som regulerer u-lands utenlandsgjeld og rammeverket av generelle juridiske prinsipper, menneskerettigheter og folkeretten ". Det er et modig og viktig forslag. Dessverre deler ikke den italienske regjeringen som overtok sommeren 2001 sine forgjengeres progressive syn på gjeldsspørsmålet og har lagt saken på is. Det er derfor nødvendig at andre land bringer videre til Den internasjonale domstolen denne oppfordringen. Her har Norge en unik anledning til å bekrefte sitt engasjement for rettferdighet.

Rettigheter for rettferdighet: generelt

I den siste delen av artikkelen ønsker vi å gjøre rede for noen sentrale internasjonale lover og konvensjoner som kan anvendes i gjeldsspørsmålet. Det er ikke mulig å gjennomgå alle forhold som må være med i en slik vurdering, men noen sentrale kilder bør pekes på - som generelle lovprinsipper, menneskerettigheter og kontraktsrett. Først til generelle lovprinsipper hvor det mest sentrale internasjonale dokumenter er FN-Pakten fra 1945. Pakten slår fast hovedmål som høyere levestandard, respekt for menneskerettighetene samt sosialt, økonomisk og kulturelt samarbeid. Artikkel 103 slår fast at ved en konflikt mellom en

forpliktelse en stat har etter FN-Pakten og en hvilken som helst annen internasjonal avtale, skal forpliktelsene etter FN-Pakten ha forrang. Både Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) er en del av FN-systemet og derfor forpliktet til å bidra til målsettingene i denne Pakten. På bakgrunn av de klare prinsippene i FN-Pakten, kan et krav om gjeldsbetjening møtes med klare motargumenter.

Det står ikke noen retningslinjer for gjeldsbetjening i FN-pakten, men mange prinsipper i det gjeldsregimet vi ser i dag er langt *mindre* fleksibelt enn tidligere praksis. Prinsippet om at nye regimer eller regjeringer alltid overtar gjelden når de overtar makten, har ikke alltid vært like selvfølgelig som i dag. Etter den amerikanske overtakelse av Cuba i 1898, krevde eksempelvis Spania at USA også skulle ta ansvar for Cubas gjeld. Dette nektet USA, og begrunnet det med at gjelden hadde blitt påført cubanerne uten deres samtykke og ved bruk av makt. En internasjonal avtale fra 1907 slår fast at det ikke skal brukes tvang ved innkreving av gjeld.

Menneskerettighetene

Den mye siterte artikkel 28 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene slår fast at ”enhver har krav på en sosial og internasjonal orden som fullt ut kan virkeliggjøre de rettigheter og friheter som er framsatt i denne erklæring”. Det er et godt rammeverk, men siden erklæringen ikke er folkerettslig bindene og uklar med hensyn til hvem som er plikthavere, er det bedre å gå til de konkrete menneskerettslige forpliktelsene som vi finner i de ulike konvensjonene.

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter slår fast retten til liv, som er forstått å også dekke de materielle forutsetningene for liv. Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har mange sentrale artikler blant annet artikkel 11 om en tilfredsstillende levestandard. Barnekonvensjonen og Kvinnekonvensjonen har liknende formuleringer. Det praktiske arbeidet i FN viser til nå ikke har vært enkelt å få enighet om at gjeldsbetjening kan være et menneskerettighetsbrudd. Men FN har enes om at gjeldsbetjening påvirker muligheten til å sikre andre grunnleggende sosiale og økonomiske rettigheter, som retten til mat eller retten til bolig.

Når den italienske gjeldsloven viser til folkeretten, er det folkets selvbestemmelsesrett de særlig ser på. Begge de omtalte menneskerettighetskonvensjonene slår i første artikkel fast at ”alle folk har selvbestemmelsesrett. I kraft av denne bestemmer de fritt sin politiske stilling, og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.” Selvbestemmelsesretten kan brukes for å argumentere mot strukturtilpasningsprogrammer som u-land må godkjenne for å få nye lån og en form for kredittverdighet. En slik styring utenfra er med på å svekke folkenes selvbestemmelsesrett.

Kontraktsrett

Generell kontraktsrett sier at det ikke er mulig å endre premissene som en kontrakt bygger på. Det er enkelt å argumentere for at situasjonen med økt rente, fallende inntektsgrunnlag og omfattende krav til tilbakebetalingen betyr endrede premisser. Bare av denne grunnen bør det arbeides for å ettergi gjelden. Den er for en stor del allerede betalt, og gjelden bidrar ikke til å skape likevekt mellom de to partene som har inngått en lånekontrakt.

Vi ser i denne korte gjennomgangen at det finnes mange prinsipper i internasjonal rett som kan styrke u-landene og hjelpe dem til å gjenvinne en reell innflytelse over sin egen økonomiske politikk. Det er ikke nok å bare slå fast at gjeldsbetjening strider mot grunnleggende menneskerettigheter. Vi må også sette prinsippet om folkets selvbestemmelsesrett ut i praksis og kreve at verdens fattige endelig får bestemme over sin egen framtid.

Kapittel 6

Illegitim gjeld - Kreditorenes ansvar

Av Mari Sundli Tveit

Gjennom historien ser vi utallige eksempler på gjeld som er tatt opp til illegitime formål, og lån som gis til det som kan kalles illegitime låntakere. Når vi rydder opp i det som har skjedd, og når vi senere skal unngå de samme feilene, må også utlånerne ta ansvar – et ansvar de skulle tatt da lånene ble gitt.

Takket være press fra en sterk internasjonal gjeldsbevegelse har u-landsgjelda virkelig kommet på dagsorden de siste årene. Det er ikke lenger politisk kontroversielt å mene at u-landsgjelda skal slettes. Alle partiene i det norske Stortinget omtaler i 2001 u-landsgjelda i sine programmer. En undersøkelse utført av MMI på oppdrag av Redd Barna i august 2001, viste at 70% vil at Norge skal slette u-landsgjelda. Dette betyr imidlertid overhodet ikke at gjeldskrisen er løst. De eksisterende gjeldsletteinitiativene er ikke bare utilstrekkelige, men fundert på feil premisser.

Ubetalbarhet er ikke hele problemet

Gjelda som fattige land skylder rike land er så stor at det ikke lar seg gjøre å betale tilbake – vi har fått en gjeldskrise. Men hva er det egentlige problemet? Hadde gjelda vært helt grei hvis de fattige bare hadde greid å betale? Eller har gjelda oppstått på en måte og i et system, som gjør at den er uakseptabel? For å kunne rette opp i det som har skjedd og unngå nye gjeldskriser må vi erkjenne at gjelda er illegitim.

Gjeldskrisen og gjeldsslette har lenge vært behandlet som et økonomisk-teknisk spørsmål som kun tar hensyn til debitorlandets betalingsevne. Moralsk-etiske dimensjoner og gjeldas legitimitet har til nå vært utelatt fra premissene i kreditorenes initiativer til løsninger på krisen. Gjelda er ubetalbar og umuliggjør sårt tiltrengte produktive investeringer, men gjeldskrisen har årsaker og virkninger som gjør at vår forståelse av den må gå videre enn det rent økonomiske. Ubetalbarheten av gjelda er bare et av problemene, og både på et overordnet nivå og i de enkelte låneopptak er det forhold som gjør at gjelda må hevdes å være illegitim.

SLUG har skjønt at det er viktig å våge å være prinsipielle. Verdensbanken og IMFs initiativer for gjeldsreduksjon skal få gjelda ned på et "bærekraftig" nivå. Vi vil vise at for det meste av gjelda så er "ubetalbarhet" og "bærekraftige nivåer" ikke relevant. Gjelda må slettes fordi den er illegitim, ikke bare fordi den er ubetalbar. Vi må forhindre at gjeldsdebatten innsnevres til å handle om Verdensbankens og IMFs "bærekraftige" nivåer og vise at dette handler ikke om veldedighet, men om rettferdighet. Vi må ikke argumentere på en måte som legitimerer gjelda.

Illegitimitet på systemisk og konkret nivå

Gjelda er et uhyre effektivt politisk instrument til å detaljstyre den økonomiske politikken i landene i Sør. Realiteten er at rike land hver eneste dag fortsetter å berike seg på et system som overfører ressurser. fra Sør til Nord gjennom ujevne maktforhold. Når vi snakker om dagens gjeldskrise, må vi ikke glemme den historiske, kulturelle og økologiske gjelda vi egentlig skylder dem. Verdiene rike land i Nord gjennom historien har trukket ut av landene i Sør, overgår langt dagens skyldte summer. Landene i Sør er gjort fattige av et system, og gjelda er både et resultat av og et instrument til å opprettholde dette systemet. Problemet med å slette gjeld er ikke at Nord ikke har råd til det, men at man ikke har råd til å miste den kontrollen over økonomien og politikken i landene i Sør som gjelda gir oss. U-landsgjelda er illegitim fordi den er en av flere mekanismer for utnyttelse av land i Sør. Mer konkret har vi ulike typer illegitim gjeld. For eksempel:

• Gjeld som truer grunnleggende menneskerettiger er illegitim å betale

• Gjeld som er tatt opp av udemokratiske regimer er eksempler på illegitime låntakere og utlånere som handler illegitimt

• Gjeld kan være tatt opp til illegitime formål, kjøp av landminer er et eksempel

• Gjeld som har vokst til uhåndterbare proporsjoner pga. ytre forhold som debitorlandene ikke har kontroll over er et eksempel på illegitime lånebetingelser

Lån som aldri ville komme befolkningen tilgode

Gjennom historien ser vi utallige eksempler på gjeld som er tatt opp til illegitime formål, og lån som gis til det som kan kalles illegitime låntagere. Det er gitt lån til korrupte ledere som satte pengene i banken i landene som ga lånene, til våpenkjøp og til prosjekter som opplagt aldri ville komme låntakerlandenes befolkning til gode. Fra Norges side er skipseksportkampanjen på syttitallet et utmerket eksempel på at utlånere handler illegitimt. Norge kan ikke vedkjenne seg å ha slike fordringer stående, og gjelda fra skipseksportkampanjen må slettes umiddelbart.

Diktatorer og andre som brukte penger til formål som ikke kom landenes befolkning til gode, har selvfølgelig ansvar for dette. Men ikke alene. Det er for mange eksempler på at kreditorene med viten og vilje har sett igjennom fingrene med hva pengene skulle brukes til. Man brydde seg mer om å holde de ønskede vestvennlige lederne ved makten enn at pengene gikk tapt. I ettertid er det ikke de undertrykkende diktatorene eller utlånerne som utmerket godt visste til hvem og til hva de lånte ut penger, men fattige mennesker som betaler tilbake. Det er ikke riktig at innbyggerne i fattiggjorte land skal stilles til ansvar for lån som ikke har kommet dem til gode, og som i mange tilfeller er brukt til å undertrykke dem.

Gjeld som er illegitim har i realiteten ingen eksistensberettigelse, og dermed vil det være urimelig og uriktig å sette eksterne betingelser, for eksempel i form av strukturtilpassingsprogrammer, ved sletting av slik gjeld. SLUG er imidlertid klare på et krav; vi må ha åpenhet og innsyn i prosessene. Dette kravet må settes både til debitor og kreditor.

Når gjelda erklæres illegitim rokkerer det ansvarsforholdet for å løse problemet. Når vi i fremtiden skal unngå de samme feilene, blir det viktig å innse at også utlånerne må ta ansvar. Vi må slutte å gi illegitime lån.

Ja, takk! Jeg ønsker å bestille følgende:

sett ønsket antall i boksen

☐ Postkort - fjernkontroll	GRATIS
☐ Gjeldsbrevet - tema Illegitim gjeld	GRATIS
☐ Bok: Finansielle rammebetingelser	Kr. 60,-
☐ X-bilag: Finansielle rammebetingelser	GRATIS
☐ Abonnement på Gjeldsbrevet, SLUG	GRATIS
☐ Flere Gjeldsbrev	GRATIS
☐ Temahefte: Løsninger på gjeldskrisen	GRATIS
☐ Rollespill om gjeldskrisen: skolehefte; klassesett (30 stk.)	Kr. 200,-

Navn:
Adresse:
Postnr.:

Porto

Aksjon Slett U-landsgjelda
Storgata 11
0155 OSLO

Løsninger på gjeldskrisen

Gjeldskrisen som holder verdens fattigste land nede bare fortsetter. Det er fremdeles et desperat behov for omfattende gjeldsslette.

Fortsatt bruker de fleste gjeldstyngede landene mer penger på gjeldsbetjening enn på skole og helse.

Dette heftet retter seg mot alle som er interessert i å lære mer om hvordan gjeldssletting moralsk og praktisk lar seg gjennomføre.

Aksjon Slett U-landsgjelda (SLUG)

- koordinerer arbeidet for gjeldsslette i Norge.
- arbeider opp mot den norske regjering, Stortinget, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) for sletting av U-landsgjeld
- er et nettverk av i overkant 50 organisasjoner

Organisasjonene bak SLUG

Alternativt nettverk, Arbeidernes Ungdomsfylking, Caritas Norge, Changemaker, De Grønne, Delta Internasjonalt, Diakonhjemmets Internasjonale Senter, Det Norske Misjonsselskap, Det Norske Misjonselskaps Ungdom, Elfenbenskystenforeningen, Europeisk Ungdom, Fellesrådet for Afrika, Foreningen for internasjonale vann- og skogstudier, FORUT, Framtiden i våre hender, Frikirkenes globale informasjon, Internasjonal kvinneliga for fred og frihet, Kirkens Nødhjelp, KRFU, Kvekerne, Kvinnefronten, Latin-Amerikagruppene, Den norske kirke, Natur og ungdom, Norges fredslag, Norges KFUK/KFUM, Norges kristelige studentforbund, Norges naturvernforbund, Norges sykepleierforbund, Norges unge katolikker, Norsk Folkehjelp, Norsk misjonsråds bistandsnemd, Norsk målungdom, Norsk lærerlag, Norsk studentunion, Norsk sykepleierforbund, Norske katolikkers kvinneforbund, Operasjon Dagsverk, PRESS, Psykologer for fred, Redd barna, Ressursforeningen, Rød ungdom, SAIH, Senterungdommen, SOS rasisme, Sosialistisk opplysningsforbund, Sosialistisk ungdom, Strømmestiftelsen, TenDenS, Unge høyre, Unge venstre, Utviklingsfondet, Venner av Uganda, World View Rights

SLETT ULANDSGJELDA · AKSJON

FORUM FOR UTVIKLING OG MILJØ