



POLITISK PLATTFORM

2016 – 2018

Vedtatt av SLUGs årssamling 27. april 2016

INNHold

1. OVERORDNET POLITISK MÅLSETNING	3
2. INNLEDNING	3
3. TEMATISKE MÅLSETNINGER	4
3.1. UTLÅN.....	4
3.1.1. ANSVARLIG UTLÅN	4
3.1.2. STATSOBLIGASJONER	4
3.1.3. KLIMAFINANSIERING	5
3.2. GJELDSSLETTE.....	5
3.2.1. ILLEGITIM GJELD	5
3.2.2. GJELDSREVISJON.....	5
3.2.3. BÆREKRAFTIGE GJELDSBYRDER	6
3.2.4. GJELDSSLETTEMEKANISMER	6
3.3. INTERNASJONALE FINANSINSTITUSJONER OG INVESTERINGSAVTALER.....	7
3.3.1. INTERNASJONALE FINANSINSTITUSJONER.....	7
3.3.2. INVESTERINGSAVTALER.....	8

1. OVERORDNET POLITISK MÅLSETNING

Følgende krav og prinsipper danner grunnlaget for SLUGs arbeid, og støttes av alle SLUGs medlemsorganisasjoner.

SLUG krever:

1. Umiddelbar sletting av all illegitim gjeld, og all gjeld som ikke kan betjenes uten at det går på bekostning av grunnleggende menneskerettigheter.
2. At gjeldsslette og nye lån ikke betinges av kondisjonaliteter som undergraver demokratiske prosesser.
3. At alle typer utlån underlegges retningslinjer for ansvarlig finansiering.

Kravene må gjennomføres etter følgende prinsipper:

- Sletting av gjeld skal ikke finansieres gjennom redusert bistand
- Hensikten med gjeldsslette er fattigdomsbekjempelse, samfunnsutvikling og å styrke demokrati og selvbestemmelse i utviklingsland. Det må være åpenhet og innsyn rundt bruken av midlene
- Gjeldssletting må sees i sammenheng med større strukturelle og institusjonelle endringer på globalt nivå som skaper jevnere maktforhold mellom rike og fattige land, samt forhindrer nye gjeldskriser
- Det er to parter i enhver låneavtale. Tvister om tilbakebetaling skal løses av en nøytral tredjepart

2. INNLEDNING

SLUG jobber for gjeldsslette og en mer rettferdig finansarkitektur. Store gjeldsbyrder er i mange land til hinder for fattigdomsbekjempelse, oppfyllelse av grunnleggende menneskerettigheter og samfunnsutvikling. Mange land bruker mer ressurser på gjeldsnedbetaling enn på utdanning og helse til sammen, og utviklingsland er spesielt sårbare ovenfor svingninger i den globale økonomien.

De økonomiske strukturene bygger i dag på et skjevt maktforhold mellom rike og fattige land og er med på å opprettholde global økonomisk ulikhet. Disse strukturene må endres slik at dagens gjeldskriser håndteres bedre og fremtidige kriser forhindres.

I løpet av 2000-tallet har flere titalls utviklingsland fått slettet gjeld gjennom ulike gjeldsslette-initiativer, men mange står nå på terskelen til en ny gjeldskrise. En tredjedel av verdens land er allerede i gjeldskrise eller står i fare for å havne i gjeldskrise, og utlån til sårbare utviklingsland øker aller mest. De siste årene har utviklingsland kunnet ta opp store lån med gunstig rente og verdens totale gjeld er i 2016 rekordhøy. Perioden 2016-2018 kan for mange land bli fatal på grunn av fallende råvarepriser og styrking av den amerikanske dollaren.

Til tross for at gjeldskriser er et tilbakevendende problem finnes det knapt noen internasjonale regler for ansvarlig finansiering. Dette gjør det svært vanskelig å forhindre at land havner i gjeldskriser. Mer rettferdige og forutsigbare regler og strukturer for utlån og låneopptak vil kunne hindre oppbyggingen av illegitim og ubetalbar gjeld, og sikre prinsippet om delt ansvar hos kreditor og debitor.

Det finnes heller ikke gode løsninger for land som allerede har havnet i en gjeldskrise, og det er et stort behov for en uavhengig internasjonal mekanisme for å håndtere gjeldskriser på en bedre måte i fremtiden.

3. TEMATISKE MÅLSETNINGER

SLUGs arbeid kan innordnes under tre hovedkategorier: 1) utlån, 2) gjeldsslette og 3) internasjonale finansinstitusjoner og investeringsavtaler.

Innenfor kategorien "utlån" jobber vi med ulike problemstillinger som er aktuelle før et lån blir gitt eller tatt opp, som for eksempel et ansvarlig rammeverk for långivning. I kategorien "gjeldsslette" plasserer vi ulike problemstillinger som oppstår etter at et lån er tatt opp eller gitt, som for eksempel gjeldsslettemekanismer. Den siste kategorien, "internasjonale finansinstitusjoner og investeringsavtaler" er en snevrere kategori, men favner allikevel mange problemstillinger både i forkant av, under og etter låneopptak.

3.1. UTLÅN

Uansvarlig utlån og låneopptak har ført til tilbakevendende gjeldskriser gjennom århundrene. Likevel finnes det knapt noen regler for ansvarlig finansiering internasjonalt. For å hindre nye gjeldskriser er det essensielt å endre måten dagens utlån foregår på. SLUG jobber for å innføre regler for ansvarlig utlån innen alle typer utlån og for at klimatilpasning ikke skal finansieres gjennom nye lån.

3.1.1. ANSVARLIG UTLÅN

Et lån er en avtale mellom to parter. Långiver og låntaker bør begge ha ansvar for og plikt til å sikre at lån blir gitt på rettferdige vilkår og at låntaker er i stand til å betjene lånet. Selv om FN har lansert prinsipper for å fremme ansvarlig utlån og låneopptak, er det ikke internasjonal enighet om hva ansvarlig finansiering innebærer, og det finnes heller ikke et rammeverk som tydelig definerer begrepene. Regler for ansvarlig finansiering og en institusjon for å håndheve dem må komme på plass for å forhindre nye gjeldskriser, samt sikre ansvarlig finansiering. Det er viktig at alle typer utlån blir lagt under retningslinjer for ansvarlig utlån; tradisjonell långivning så vel som eksportkreditter og kjøp av statsobligasjoner.

UNCTADs prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak, Eurodads Charter for ansvarlig finansiering og Afrodads Charter for ansvarlig låneopptak er gode utgangspunkt for et juridisk bindende rammeverk.

SLUGs krav:

- Det må opprettes et juridisk bindende internasjonalt rammeverk for ansvarlig finansiering. Norske myndigheter må ta en ledende rolle i dette arbeidet
- UNCTADs prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak må konkretiseres og utdypes for slik å lettere kunne anvendes av stater
- Flere stater og internasjonale finansinstitusjoner må slutte opp om UNCTAD-prinsippene og de må implementeres i bilaterale og multilaterale lånetransaksjoner
- Alt norsk utlån – også gjennom Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK), Eksportfinans og Statens pensjonsfond Utland – skal foregå under retningslinjer for ansvarlig utlån
- GIEK anvender UNCTADs Prinsipper for å fremme ansvarlig utlån
- Norge må støtte initiativ som bistår utviklingsland i kompetansebygging på ansvarlig lånetaking

3.1.2. STATSOBLIGASJONER

Investeringer i statsobligasjoner er lån til stater. Gjennom Oljefondet låner Norge ut penger til en rekke undertrykkende og udemokratiske regimer som er ansvarlige for grove menneskerettighetsbrudd. Dette er mulig fordi dagens etiske retningslinjer for Oljefondet ikke omfatter investeringer i statsobligasjoner. Norske kommuner, banker og pensjonsfond investerer også i statsobligasjoner. SLUG mener investeringer i statsobligasjoner må underlegges retningslinjer for ansvarlig utlån.

SLUGs krav:

- Oljefondets investeringer i statsobligasjoner må underlegges etiske retningslinjer. Et slikt rammeverk må som et minstekrav sørge for at norske investeringer følger krav om åpenhet og parlamentarisk deltagelse i utstederlandet
- Norske kommuner må innføre etiske retningslinjer for investeringer i statsobligasjoner
- Norske selskaper og investorer bør utvide sine etiske rammeverk til også å omfatte statsobligasjoner

3.1.3. KLIMAFINANSIERING

Paris-avtalen fra 2015 slår fast at hovedansvaret for klimafinansiering ligger hos industrilandene som har det historiske ansvaret for den globale oppvarmingen. FN har gjennom UNFCCC stilt seg bak prinsippet om at forurenser betaler, noe som innebærer at industrialiserte land skal få den største regningen. Likevel finnes det eksempler på finansieringsløsninger som vil legge urettmessig stor del av betalingsbyrden på fattige land, blant annet gjennom lån.

SLUGs krav:

- Norske myndigheter må jobbe for at klimatilpasning i utviklingsland skal foregå i form av bistand, og ikke som lån
- Norske myndigheter må arbeide internasjonalt for at FN skal være hovedaktør i finansiering av klimatilpasning og å begrense rollen til de internasjonale finansinstitusjonene (IFIene) i finansiering av klimatiltak

3.2. GJELDSSLETTE

For å sikre at gjeldsbetjening ikke går utover grunnleggende menneskerettigheter, arbeider SLUG for slette av illegitim og ubetalbar gjeld, samt opprettelsen av en åpen, rettferdig og nøytral gjeldsslettemekanisme.

3.2.1. ILLEGITIM GJELD

Store deler av gjeldsbyrden til utviklingsland består av illegitim gjeld. Illegitim gjeld er for eksempel lån tatt opp av undertrykkende regimer, lån tatt opp til illegitime formål eller lån til mislykkede prosjekter som forårsaket miljømessig eller sosial skade som burde vært forutsett av långiver. Låntakerlandets befolkning bør ikke stilles ansvarlig for denne gjelden, og lånene bør ikke kunne kreves tilbake.

Land som har mottatt lån som i utgangspunktet var illegitime, bør kunne erklære lånene ugyldige og nekte å betale dem tilbake. Betalingsnekt kan også være legitimt i tilfeller der gjeldsnedbetalingen går ut over grunnleggende menneskerettigheter. I dag finnes det ingen internasjonalt allment anerkjent definisjon på illegitim gjeld, og det finnes heller ingen mekanismer som kan vurdere legitimiteten til et lån.

SLUGs krav:

- All illegitim gjeld må slettes
- Norge må arbeide for å etablere en internasjonal konsensus rundt begrepet illegitim gjeld, basert på innspill fra sivilsamfunn og akademikere

3.2.2. GJELDSREVISJON

En gjeldsrevisjon er en gjennomgang av gjeld i låntagerland eller utlån i långiverland og i finansinstitusjoner. Både den norske og internasjonale gjeldsbevegelsen har lenge arbeidet for at gjeldsrevisjoner må brukes for å undersøke legitimitet av statlig gjeld og forbedre fremtidig låneopptak- og långivningspraksis.

I 2013 ble Norge det første kreditorlandet til å gjennomføre en gjeldsrevisjon av utlån til utviklingsland. Selv om revisjonen fant at Norge hadde overholdt egne regler på tidspunktet da lånene ble gitt, konkluderte den også med at Norges utlånspraksis i liten grad var i overensstemmelse med UNCTADs prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak. SLUG utgav en skyggerapport som konkluderte med at deler av Indonesias gjeld til Norge er illegitim når den analyseres i lys av UNCTADs prinsipper.

SLUGs krav:

- Indonesias illegitime gjeld til Norge må slettes
- Norge bør gi politisk og økonomisk støtte til utviklingsland som ønsker å gjennomføre offentlige gjeldsrevisjoner
- Norge må støtte betalingsnekt av illegitim gjeld så lenge det ikke finnes en rettferdig internasjonal gjeldsslettemekanisme som upartisk kan ta stilling til gjeldens legitimitet
- Norge må jobbe for at den norske gjeldsrevisjonen skal ha presedensskapende virkning i det internasjonale arbeidet for ansvarlig utlån og ansvarlig låneopptak

3.2.3. BÆREKRAFTIGE GJELDSBYRDER

Hvor mye gjeld et land kan tåle defineres i dag med utgangspunkt i landets mulighet til å møte forpliktelser overfor internasjonale långivere og vurderer i liten grad låntagerstatens mulighet til å oppfylle forpliktelser overfor egen befolkning. Om en stats gjeldsbyrde er så stor at den ikke kan betales uten at det går utover befolkningens grunnleggende rettigheter kan ikke gjeldsnivået anses som bærekraftig.

Hvorvidt et land har en bærekraftig gjeld defineres av kreditororganisasjonene Verdensbankens og IMF's «Debt Sustainability Framework» som ofte også ligger til grunn for avgjørelser om gjeldslette. SLUG mener at det benyttes for snevre standarder for hva som defineres som ikke-bærekraftig gjeld i dette rammeverket.

Et lands gjeldsbærekraft bør inkludere sosiale faktorer i tillegg til rent økonomiske. FNs retningslinjer for gjeld og menneskerettigheter (lansert i 2012) er gir veiledning om hvordan både stater som tar opp lån og de som låner ut skal oppfylle sine internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

Beregningen av bærekraft må også inkludere «skjult gjeld» som kan stamme fra Public-Private Partnerships (offentlig-private samarbeid) (PPP) eller andre statlige forpliktelser som kan øke gjeldsbyrden i framtiden (contingent liabilities). I et PPP hvor prosjektet feiler kan staten ende opp med utgifter som senere må lånefinansieres. Det er derfor viktig å utarbeide analyser som tar hensyn til slike mulige fremtidige utgifter.

SLUGs krav:

- Norge må arbeide for at definisjon av bærekraftig gjeld reflekterer at gjeldsbetjening ikke skal svekke sosial og økonomisk samfunnsutvikling i låntakerlandet
- «Contingent liabilities» må tas hensyn til i utarbeidelsen av bærekraftsnivåer
- Norge må følge FNs retningslinjer for gjeld og menneskerettigheter i sine utlån og jobbe for en global aksept av retningslinjene

3.2.4. GJELDSSLETTEMEKANISMER

I dag finnes det ingen prosedyrer for å få til en omfattende og effektiv restrukturering av gjeld for land i gjeldskrise. Restruktureringer og gjeldssletteprosesser er fragmenterte og bidrar sjelden til en varig løsning på gjeldsproblemer. De fattigste landene har tidligere fått gjeldsslette gjennom HIPC og MDRI, men flere av disse står nå på nytt i fare for å havne i gjeldskrise. Én grunn til dette er at initiativene bare omfattet multilateral gjeld, og mange land har også mye bilateral og privat gjeld. Sletting av slik gjeld foregår i fora der låntakerlandene har liten eller ingen innflytelse over prosessen.

I tillegg tar flere og flere land nå opp lån gjennom salg av statsobligasjoner, samtidig som långiverbildet blir mer fragmentert med flere fremvoksende økonomier på kreditorsiden.

En annen kompliserende faktor er fremveksten av gribbefond. Gribbefond er selskaper som har spesialisert seg på å kjøpe opp gjeld for en brøkdel av verdien for deretter å kreve full tilbakebetaling. Dette kan hindre land i gjeldskrise i å gjennomføre restruktureringer for å komme ut av krisa. I mange tilfeller har kreditorer nektet å gå med på en restrukturering av obligasjonslån, og så saksøkt låntakerlandet for å få full tilbakebetaling av lånet. For å sikre seg mot gribbefond kan man inkludere klausuler i obligasjonskontraktene som gjør det vanskeligere å saksøke staten, men mange kontrakter mangler i dag dette. Enkeltland kan også innførte nasjonal lovgiving som hindrer gribbefond i å benytte domstoler i deres jurisdiksjon.

Ingen av disse alternative er imidlertid omfattende nok og det er behov for en åpen og upartisk gjeldsslettemekanisme som omfatter alle typer lån som kan sikre en helhetlig og varig løsning på gjeldskriser. En uavhengig og rettferdig gjeldsslettemekanisme kan komme frem til en rettferdig løsning for både landet og dets kreditorer. I denne vurderingen må man særlig ta hensyn til at befolkningens grunnleggende menneskerettigheter, som tilgang til helsetilbud og utdanning, er dekket i låntagerlandet. En slik mekanisme skal også vurdere om fordringene er legitime. Å få på plass denne typen gjeldsslettemekanisme er også nødvendig for å sørge for at framtidige utlån følger UNCTADs Prinsipper for å fremme ansvarlig utlån og lånopptak.

Arbeidet for å få på plass en internasjonal institusjon eller mekanisme er i gang i FN, og Generalforsamlingen vedtok i 2014 og 2015 resolusjoner som fastslår viktigheten av en slik prosess. Norge har så langt ikke støttet opp om prosessen. Våren 2015 publiserte UNCTAD en guide for hvordan en bærekraftig, legitim, åpen, upartisk og helhetlig behandling av gjeldskriser kan og bør foregå.

SLUGs krav:

- Det må opprettes en uavhengig og rettferdig gjeldsslettemekanisme, som tar utgangspunkt i UNCTADs prinsipper om ansvarlig utlån og låneopptak og UNCTADs prinsipper for gjeldsrestrukturering
- Norge må støtte opp om UNCTADs prinsipper for gjeldsrestrukturering
- Norge må være en positiv bidragsyter til prosessen i FN og sette av øremerkede midler til arbeidet for en gjeldsforhandlingsmekanisme internasjonalt
- Norge må bidra til opprettelsen av regionale gjeldssletteinitiativ for spesielt hardt rammede land (for eksempel SIDS)

3.3. INTERNASJONALE FINANSINSTITUSJONER OG INVESTERINGSAVTALER

De internasjonale finansinstitusjonene er involvert i både utlån og reforhandlinger av gjeld. SLUG arbeider for at skjeve maktforhold i institusjonene skal jevnes ut og at utlån skal følge retningslinjer for ansvarlig långiving. SLUG følger også Norges og det internasjonale arbeidet med investeringsavtaler.

3.3.1. INTERNASJONALE FINANSINSTITUSJONER

I kjølvannet av finanskrisen har de internasjonale finansinstitusjonene (IFlene) blitt viktigere kilder til utviklingsfinansiering i fattige land. IFlene spiller en svært viktig rolle både som utlåner og når det gjelder gjeldsslette. For at utviklingsland skal få mer innflytelse i disse prosessene arbeider SLUG for reform av de internasjonale finansinstitusjonene.

I Verdensbanken og IMF bestemmes et lands stemmevekt i styret etter landets finansielle bidrag til institusjonen. Det gjør at disse institusjonene er dominert av de rikeste landene, og at de fattigste

har liten innflytelse i prosesser som legger sterke føringer for økonomisk utvikling, blant annet gjennom å stille betingelser ved utlån.

Reformen som trådte i kraft i 2016 har gitt fremvoksende økonomier som Kina, India og Brasil større stemmevekt, men styringsstrukturene i IFlene må fortsatt endres for å utjevne maktforholdene mellom rike og fattige land. Utviklingsland må få mer stemmevekt i de styrende organene, og praksisen med europeiske og amerikanske ledere må avskaffes.

SLUGs krav:

- Norge må bruke sin politiske og økonomiske innflytelse i IFlene til å kreve demokratiske reformer av styringsstrukturene
- IFlene må ikke stille krav om politiske eller økonomiske tilpasninger i forbindelse med gjeldsslette og långivning, utover at både utlåner og låntaker må følge prinsipper som åpenhet, revisjon og respekt for menneskerettighetene
- Norge må bruke sin politiske og økonomiske innflytelse til å hindre at IFlene støtter prosjekter med skadelige økonomiske, sosiale eller miljømessige konsekvenser og norske innskudd i IFlene må ikke gå til programmer som pålegger mottakerne liberalisering eller privatisering av offentlig virksomhet
- De internasjonale finansinstitusjonene må anerkjenne sitt historiske ansvar for utviklingslands gjeld og må derfor i større grad bidra i arbeidet med illegitim gjeld og ansvarlig finansiering
- FN må få større innflytelse over utviklingsfinansiering og Bretton Woods-institusjonene
- IFlene må anvende UNCTADs Prinsipper for ansvarlig utlån og de må innordne seg den internasjonale gjeldsslettemekanismen når denne blir en realitet

3.3.2. INVESTERINGSAVTALER

Det blir stadig vanligere at utviklingsland inngår investeringsavtaler for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Slike bilaterale investeringsavtaler (BITs) innebærer stor grad av beskyttelse for investor. Det er i dag fare for at investeringer i statsobligasjoner kan regnes som en investering og at restrukturering av statsobligasjonslån kan regnes som et brudd på investeringsbeskyttelsen man har under en BIT. Vi ser i dag en tendens hvor lite samarbeidsvillige kreditorer saksøker stater i gjeldskrise for brudd på BITen, for å oppnå full betaling og nekte å bidra til restruktureringer. BITs og regionale investeringsavtaler kan på denne måten vanskeliggjøre og forhindre nødvendig restrukturering av gjeld.

SLUGs krav:

- Norge må ekskludere statsobligasjoner fra definisjonen av "investering" i sin modell for bilaterale investeringsavtaler og jobbe for at dette ekskluderes også i regionale investeringsavtaler