

Politisk plattform

SLUG – Nettverk for rettferdig gjeldspolitikk 2021-2025

OVERORDNEDE POLITISKE MÅL

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

SLUG krever:

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

Kravene må gjennomføres etter følgende prinsipper:

- Forhindre nye gjeldskriser gjennom strukturelle og institusjonelle endringer på globalt nivå, som også skaper jevnere maktforhold mellom land
- 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 som er frigjort
- Tvister om tilbakebetaling av lån må løses av en uavhengig tredjepart som ikke selv har økonomiske interesser i utfallet av saken

INNLEDNING

SLUG jobber for en mer rettferdig gjeldspolitikk og finansarkitektur, for å forhindre og løse statlige gjeldskriser. Store gjeldsbyrder er i mange land til hinder for oppnåelsen av Bærekraftsmålene, spesielt for fattigdomsbekjempelse og oppfyllelse av grunnleggende menneskerettigheter. Mange land bruker mer ressurser på gjeldsnedbetaling enn på utdanning og helse til sammen, noe som gjør mange utviklingsland spesielt sårbare overfor 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 fikk mange utviklingsland slettet gjeld gjennom ulike gjeldsslette-initiativer, men [flere](#) av disse er på nytt i gjeldskrise og mange land står i fare for å havne i krise. Nå har koronapandemien og økningen av private kreditorer forverret situasjonen for mange av disse landene, og gjør det enda vanskeligere å løse krisene som oppstår.

Til tross for at gjeldskriser er et tilbakevendende problem går arbeidet med internasjonale regler for ansvarlig finansiering sakte. Dette gjør det svært vanskelig å forhindre at land havner i gjeldskriser. Mer rettferdige og forutsigbare rammeverk for utlån og låneopptak vil kunne forebygge illegitim og ubetalbar gjeld, systemiske bobler 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 mer effektiv og rettferdig måte i fremtiden.

1 ANSVARLIG LÅNGIVNING OG LÅNEOPPTAK

Uansvarlig långivning og låneopptak har ført til tilbakevendende gjeldskriser i mange århundrer. 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 långivning og låneopptak innen alle typer statlige lån og for at statlig klimafinansiering ikke skal finansieres gjennom lån for land med ikke-bærekraftig statlig gjeld.

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. Globalt omforente regler for ansvarlig finansiering og en institusjon for å håndheve dem må komme på plass for å forhindre nye gjeldskriser. Det er viktig at alle typer utlån blir underlagt retningslinjer for ansvarlig utlån; tradisjonell långivning så vel som eksportkreditter, offentlig-private samarbeid og private investeringer i statlige gjeldsinstrumenter.

UNCTAD (UN Conference on Trade and Development) sine 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.

SLUG krever at:

- det må opprettes et juridisk bindende internasjonalt rammeverk for ansvarlig finansiering, og norske myndigheter må bidra aktivt i utviklingen av denne
- norske myndigheter jobber for at det etableres en global konsensus omkring prinsipper for ansvarlig långivning og låneopptak og tilhørende monitorering av overholdelse av disse prinsippene for bilaterale, multilaterale og private långivere
- flere stater og internasjonale finansinstitusjoner slutter opp om UNCTAD-prinsippene og at prinsippene implementeres i bilaterale og multilaterale lånetransaksjoner
- alle norske utlån – også norsk eksportkreditt og investeringer i statsgjeld gjennom Statens pensjonsfond Utland – foregår under retningslinjer for ansvarlig utlån og at UNCTADs prinsipper for ansvarlig långivning og låneopptak følges
- norske myndigheter støtter initiativ som bistår utviklingsland i kompetansebygging på ansvarlig låntaking

1.1 INVESTERINGER I STATLIG GJELD

Gjennom de senere årene har Oljefondet (Statens Pensjonsfond Utland, SPU) styrket sitt rammeverk for ansvarlige investeringer i statlig gjeld kraftig. Banken godkjenner nå hver enkelt utsteder basert på en fyldig rutine. Fondet refererer også til UNCTADs prinsipper for ansvarlig långivning og låneopptak i sitt rammeverk. Det er imidlertid fortsatt rom for ytterligere styrking av ansvarligheten. SLUG jobber også for at norske kommuner skal innføre retningslinjer for ansvarlige investeringer i statlig gjeld og at norske banker skal styrke sine systemer for nødvendig aktsomhet ved slike investeringer.

SLUG krever at:

- Oljefondet skal ha robuste systemer for å sikre ansvarlig långivning og låneopptak
- NBIMs mandat for forvaltningen av SPU eksplisitt krever ansvarlighet i investeringer i statlig gjeld og kreve tilstrekkelig informasjonstilgang, slik at fondet må gjøre en grundig vurdering av investeringens samlede samfunnsmessige og finansielle risiko
- Norske banker styrker sine systemer for å sikre ansvarlige investeringer i statlig gjeld

1.2 KLIMAFINANSIERING

Historisk sett har utviklingsland i liten grad bidratt til klimagassutslipp, men det er disse landene som vil bære de største samfunnsmessige og økonomiske byrdene av global oppvarming. Gitt industrialiserte lands historiske ansvar for utslipp av klimagasser bør rike land betale mest for det grønne skiftet, i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. Allikevel ser man at rike land i stor grad forsøker å skyve regningen for klimafinansiering over på utviklingsland gjennom lånebaserte investeringer. Klimafinansiering må komme i form av bistand til stater med ikke-bærekraftige gjeldsbyrder. Rike land bør også kun rapportere bistand eller gaveelement av lån med gode betingelser inn mot 100-millardersmålet under FNs klimakonvensjon, ikke rene markedsbaserte lån.

Gjeldskriser i utviklingsland i kjølvannet av koronakrisen vil ha store negative effekter for muligheten til å nå målene under Parisavtalen. Norge må jobbe for å skape større bevissthet rundt utviklingslands gjeldsbærekraft i diskusjoner om form av og nivå på klimafinansiering. Norge bør ta til orde for at utviklingslands gjeldsbærekraft gjenoprettes gjennom et global gjeldssletteinitiativ og at det legges til rette for at det gjenopprettede finansielle handlingsrommet, blant annet, kanaliseres inn i grønne investeringer.

SLUG krever at:

- norske myndigheter fortsetter å gi klimafinansiering i form av gavebistand under FNs klimakonvensjon, ikke lån
- norske myndigheter jobber for at andre rike land kun rapporterer bistand eller gaveverdien av lån med gode betingelser inn mot 100 milliardersmålet under FNs klimakonvensjon

- Norge bidrar til økt bevissthet omkring utviklingslands statlige gjeldsbærekraft i diskusjoner omkring klimafinansiering, for å bidra til å forebygge gjeldskriser og å sikre tilstrekkelige midler til grønne investeringer.

2 SLETTE AV ILLEGITIM OG IKKE-BÆREKRAFTIG GJELD

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 gjeldshåndteringsmekanisme.

2.1 ILLEGITIM GJELD OG GJELDSREVISJONER

Deler av gjeldsbyrden til utviklingsland består av illegitim gjeld. Illegitim gjeld er for eksempel lån tatt opp av undertrykkende regimer eller uten de folkevalgtes deltagelse, 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 tilbakebetalt.

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.

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

SLUG krever at:

- all illegitim gjeld slettes
- norske myndigheter arbeider for å etablere en internasjonal konsensus rundt begrepet illegitim gjeld, basert på innspill fra sivilsamfunn og akademikere
- norske myndigheter gir politisk og økonomisk støtte til utviklingsland som ønsker å gjennomføre offentlige gjeldsrevisjoner
- norske myndigheter støtter betalingsnekt av illegitim gjeld så lenge det ikke finnes en rettferdig internasjonal gjeldshåndteringsmekanisme som upartisk kan ta stilling til gjeldens legitimitet
- Norske myndigheter jobber for at gjeldsrevisjoner vurderer låneopptak og långivning i lys av UNCTADs prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak, som i den norske gjeldsrevisjonen fra 2013

2.2 BÆREKRAFTIGE GJELDSBYRDER

Hvor mye gjeld et land kan tåle defineres i dag med utgangspunkt i landets mulighet til å møte forpliktelser overfor långivere og vurderer i liten grad låntakerstatens mulighet til å oppfylle forpliktelser overfor egen befolkning. SLUG mener at dersom 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 i dag 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. Det kan også være en risiko for vurderingskriteriene i rammeverket påvirkes av at IMF og Verdensbanken er kreditorer, siden de har en egeninteresse i at land ikke skal kunne kvalifisere til gjeldslette. Et lands evne til å nå bærekraftsmålene, oppfylle grunnleggende menneskerettigheter og kunne motstå økonomiske sjokk må inn i beregningen av hvilket nivå av statlig gjeld som kan anses å være bærekraftig

SLUG krever at:

- norske myndigheter arbeider for at definisjon av bærekraftig gjeld tillater et nødvendig finansielt handlingsrom til finansiering av bærekraftsmålene og sikrer stater evne til å motstå økonomiske sjokk
- norske myndigheter følger FNs retningslinjer for gjeld og menneskerettigheter i sine utlån og jobber for en global aksept av retningslinjene

2.3 . GJELDSHÅNTERINGSMEKANISMER

I dag finnes det ingen prosedyrer for en omfattende og effektiv restrukturering av gjeld for land i gjeldskrise. Restruktureringer og gjeldsletteprosesser er fragmenterte og bidrar sjelden til en varig løsning på gjeldsproblemer. Sletting av gjeld foregår i fora der låntakerlandene har liten eller ingen innflytelse over prosessen. Det store antallet av land som vil oppleve problemer med betjening av statlig gjeld i kjølvannet av koronakrisen vil erfare utfordringer knyttet til en svært kompleks gruppe av kreditorer og manglende systemer for å organisere reforhandling av statlig gjeld på en regelbunden og upartisk måte.

SLUG mener det er nødvendig med en uavhengig og rettferdig gjeldshåndteringsmekanisme som kan komme frem til en rettferdig løsning for både landet og dets kreditorer. I denne vurderingen må det tas særlig hensyn til at befolkningens grunnleggende menneskerettigheter, som tilgang til helsetilbud og utdanning, er dekket i låntakerlandet. En slik mekanisme skal også vurdere om fordringene er legitime. Å få på plass denne typen gjeldshåndteringsmekanisme er også nødvendig for å sørge for at framtidige utlån følger UNCTADs prinsipper for å fremme ansvarlig utlån og låneopptak.

Prinsipper for gjeldsrestrukturering kalt "Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes" ble vedtatt av FN i 2015. Samme år publiserte UNCTAD "Roadmap and Guide for Sovereign Debt Workouts" - en guide for hvordan en bærekraftig, legitim, åpen, upartisk og helhetlig behandling av

gjeldskriser kan og bør foregå. Behovet for effektiv og rettferdig restrukturering av gjeld vil antakelig bli enda større i tiden fremover på grunn av koronapandemien og en mer kompleks samling av kreditorer.

Land som rammes av alvorlige naturkatastrofer eller folkehelseepidemier bør også få umiddelbar hjelp til håndtering og gjenoppbygging, slik at landet ikke pådrar seg ikke-bærekraftige gjeldsbyrder. Når kriser inntreffer er det ofte et akutt behov for penger. Utlånere, både offentlige og private, bør enes om en permanent mekanisme som gir stater et umiddelbart moratorium (at gjelden fryses) slik at midler som skulle gått til gjeldsnedbetaling kan gå til håndtering og gjenoppbygging de første månedene etter katastrofen inntreffer.

SLUG krever at:

- norske myndigheter arbeider for opprettelsen en uavhengig og rettferdig gjeldshåndteringsmekanisme under FN
- norske myndigheter er en positiv bidragsyter til gjeldsrelaterte prosesser i FN og setter av øremerkede midler til arbeidet for en gjeldshåndteringsmekanisme internasjonalt
- norske myndigheter bidrar til opprettelsen av regionale gjeldshåndteringsmekanismer for spesielt hardt rammede land, for eksempel "Small Island Developing States" (SIDS)
- det opprettes en permanent mekanisme som gir utviklingsland som rammes av alvorlige naturkatastrofer eller folkehelseepidemier et moratorium

3 INTERNASJONALE FINANSINSTITUSJONER OG INVESTERINGER

De internasjonale finansinstitusjonene (IFI) Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken 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 UNCTADs prinsipper for ansvarlig långivning. SLUG følger også norsk og internasjonalt arbeid med investeringsavtaler.

3.1 INTERNASJONALE FINANSINSTITUSJONER

I kjølvannet av finanskrisen har IFIene blitt viktigere kilder til utviklingsfinansiering i fattige land. IFI-ene 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. IFIenes betingelser ved utlån, kondisjonalitetene, bør ikke undergravelandets demokratiske prosesser og heller ikke bidra til at å sikre befolkningens rettigheter nedprioriteres til fordel for gjeldsbetjening.

Stemmereformen som trådte i kraft i IMF i 2016 har gitt fremvoksende økonomier som Kina, India og Brasil større stemmevekt, men styringsstrukturene i IFI-ene 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.

De siste årtiene har vi sett at uformelle institusjoner og ad hoc-pregede sammenkomster av stater har blitt etablert for å håndtere konkrete globale økonomiske utfordringer, utenfor FN og de etablerte IFI-ene. Endringer i de internasjonale finansmarkedene skjer fort og stater har argumentert for at de store etablerte institusjonene har for lang reaksjonstid til å håndtere dagens utfordringer. G20 og Paris-klubben er eksempler på slike uformelle institusjoner som driver politikkutvikling på gjeldsfeltet. Begge institusjonene er eksklusive og lite representative klubber hvor et flertall av verdens land ikke er representert. Håndtering av kriser i det internasjonale finansmarkedet og finansiering av utvikling må koordineres i legitime organ hvor også utviklingsland er representert og har en demokratisk stemme, slik som for eksempel FNs prosess for Finansiering For Utvikling (FFD).

SLUG krever at:

- norske myndigheter bruker sin politiske og økonomiske innflytelse i IFI-ene til å kreve demokratiske reformer av stemmefordelingen
- IFI-ene ikke stiller politiske eller økonomiske krav som undergraver landets egne demokratiske prosesser eller som svekker menneskerettighetene
- norske myndigheter jobber for å hindre at IFI-ene støtter prosjekter med skadelige økonomiske, sosiale eller miljømessige konsekvenser
- IFI-ene må anerkjenne sitt historiske ansvar for utviklingslands gjeld og må derfor i større grad bidra i arbeidet med illegitim gjeld og ansvarlig finansiering
- IFI-ene må anvende UNCTADs prinsipper for ansvarlig utlån

3.2 . PRIVATE INVESTERINGER OG INVESTERINGSAVTALER

Privat næringsliv blir en stadig vanligere del av utviklingsfinansieringen. Dette kan påvirke lands gjeldsbærekraft på ulike måter. Blant annet er det fare for at restrukturering vanskeligjøres og at det bygges opp store mengder "skjult gjeld".

Bilaterale og regionale investeringsavtaler kan vanskeligjøre og forhindre nødvendig restrukturering av gjeld. Investeringsavtaler beskytter utenlandske investorer, og flere og flere utviklingsland inngår slike avtaler for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Flere kreditorer har forsøkt å argumentere for at statsobligasjoner er beskyttet av investeringsavtalene. Vi ser i dag en tendens hvor lite samarbeidsvillige kreditorer hevder at restrukturering av statlig gjeld kan bryte med deres investorbekyttelse. De nekter å bidra til restrukturering og saksøker stater i gjeldskrise for brudd på investeringsavtalen.

Offentlig-private samarbeid (Public-Private Partnerships, PPP) kan føre til skjulte gjeldsbyrder i form av betingede betalingsforpliktelser (contingent liabilities) – utgifter som *kan* komme i fremtiden. I et slikt offentlig-private samarbeid hvor prosjektet feiler kan staten ende opp med å bære kostnaden av tapet, altså er det staten som bærer den økonomiske risikoen dersom noe går galt. På grunn av

regnskapstekniske standarder kan lånene skrives "off balance sheet", noe som betyr at denne potensielle gjeldsbyrden ikke tas med i offentlige budsjetter og regnskaper. Slik skjult gjeld bør reflekteres i beregninger av landets gjeldsnivå slik at gjeldsbyrden forblir bærekraftig selv om prosjektet skulle gå galt.

SLUG krever at:

- norske myndigheter ekskluderer statsobligasjoner fra definisjonen av "investering" i sin modell for bilaterale investeringsavtaler og jobber for at dette ekskluderes også i regionale investeringsavtaler
- Norge ikke inngår PPPs med utviklingsland hvor lånene er "off balance sheet" og jobber for at Verdensbanken og andre aktører heller ikke gjør dette
- "contingent liabilities" tas hensyn til i utarbeidelsen av gjeldsbærekraftsnivåer