

# DEN BLANDEDE PARLAMENTARISKE FORSAMLING AVS-EU

Mødedokument

AVS-EU/101.079/B/11

24.8.2011

## BETÆNKNING

om betydningen af gæld for udviklingsfinansiering i AVS-landene

Udvalget om Økonomisk Udvikling, Finanser og Handel

Ordførere: Amadou Ciré Sall (Senegal) og Robert Sturdy

### DEL B: BEGRUNDELSE

## **I. Indledning**

Efter den globale finanskriser oplever lande på alle kontinenter et øget statsgælds niveau. Mens krisen med hensyn til statsgæld i yderområderne af Europa er på mediernes forsider, er 26 ud af 79 AVS-lande enten i gældskrise eller i høj risiko for gældskrise.

Der er flere årsager til dette høje statsgælds niveau i AVS-landene, herunder en negativ betalingsbalance i de fleste AVS-lande, svag ledelse i den offentlige sektor, mangel på et effektivt skattesystem, som forhindrer staten i at erhverve egne midler til at finansiere offentlige politikker, byrdefulde betingelser knyttet til udenlandske lån kombineret med høje renter, der gør tilbagebetalingen af lån meget dyr, overdreven anvendelse af procykliske politikker, der resulterer i manglende reserver til at finansiere landets økonomi i krisetider.

Det bør også bemærkes, at AVS-landene gør overdreven brug af udenlandsk kapital, samtidig med at de forsømmer opbygning af indenlandsk kapital og indenlandsk opsparring. Dette har ført til akkumulering af ekstern statsgæld på store beløb i modsætning til intern/indenlandsk statsgæld. Skabelse af et indenlandsk marked for statsværdipapirer i AVS-landene kunne stimulere udviklingen af interne finansielle systemer og beskytte landene mod eksterne chok. Der er imidlertid en række makroøkonomiske forudsætninger (såsom et stabilt økonomisk miljø, et effektivt pengemarked og eksistensen af sunde juridiske, reguleringsmæssige og tilsynsmæssige rammer), der skal opfyldes for at gøre det muligt for AVS-landene at opbygge et stærkt internt obligationsmarked.

Normalt er privat kapital også en ekstra finansieringskilde til udviklingsprojekter. Det lave niveau af privat kapital i udviklingsfinansiering i AVS-landene kan imidlertid tilskrives forskellige faktorer, såsom sen eller manglende betaling af statslige ordrer til erhvervslivet i landet, mangel på et sundt erhvervsklima, herunder manglende selskabsret, der beskytter selskaber mod debitorer, eller mangel på et effektivt retssystem til indgivelse af krav i forbindelse med gentagen og omfattende offentlig gæld.

I betragtning af ovennævnte generelle scenarie afsætter ordførerne størstedelen af deres betænkning til en analyse af virkningen af ekstern statsgæld på udviklingsfinansiering i AVS-landene.

## **II. Konsekvenser af gældsætning for udviklingsfinansiering i AVS-landene**

Den byrde, som betaling af afdrag og renter på statsgæld udgør, er en væsentlig årsag til fattigdom i nogle AVS-lande via virkningerne heraf på menneskelig udvikling og økonomisk vækst. Betalingen af afdrag og renter på denne gæld fjerner væsentlige budgetmidler fra investering i sociale sektorer og fattigdomsrelateret forbrug. Jo højere landets gældsætning og omfanget af ressourcer, der anvendes til tilbagebetaling af denne gæld, er, jo lavere er landets evne til at tildele midler til sociale tjenesteydelser og offentlige goder og dermed opfylde dets befolknings

grundlæggende behov, mindske fattigdommen og nå 2015-målene. Endvidere kan høj gældsætning påvirke fattigdommen ved at øge usikkerheden og mindske investeringer, der er nødvendige for at stimulere økonomisk vækst.

For at illustrere forbindelsen mellem gæld og mindskelse af fattigdom viste en undersøgelse af virkningen af gældslettelse på 10 afrikanske lande, at deres sundhedsbudgetter samlet steg med 70 % på blot fire år. Eftergivelse af gæld betalte f.eks. for:

- afskaffelse af brugerbetaling for sundhedspleje i landdistrikter i Zambia og ansættelse af 800 nye sundhedsmedarbejdere
- et gratis børnevaccinationsprogram i Mozambique
- personale til klinikker i landdistrikter og gennemførelse af hiv- og aidsprogrammer og malariabekæmpelsesprogrammer i Benin<sup>1</sup>.

En anden konsekvens af den store gæld er, at den kunne føre til mere gældsætning. I et forsøg på at finde en løsning på den udbredte mangel på midler låner AVS-regeringer ofte flere midler, hvilket fører til yderligere gældsætning. En række forudsætninger bør derfor opfyldes (se afsnit IV) for at forhindre AVS-lande i at blive fanget i gældsældnen (dvs. en ond cirkel, hvor gæld tilbagebetales ved at optage mere gæld).

### **III. Ordninger for modregning af gæld**

De væsentligste internationale instrumenter til gældslettelse for udviklingslande er gældslempelsesinitiativet for stærkt gældstyngede fattige lande (HIPC) og det multilaterale gældslettelsesinitiativ (MDRI), som har til formål at sikre, at udviklingen i et land ikke bringes i fare ved betaling af renter og afdrag på uholdbare gældsbyrder. HIPC og MDRI har indtil nu reduceret sårbarheden som følge af gæld i lande, der har været i stand til at drage gavn af deres gældslettelsesordninger. Pr. december 2010 er der godkendt gældsnedbringelsespakker i henhold til HIPC-initiativet for 36 lande, hvoraf 32 er i Afrika, hvilket resulterer i en lempelse af gældsbyrden på 72 mia. amerikanske dollars over tid<sup>2</sup>.

Det var imidlertid ikke meningen, at de nuværende gældslempelsesordninger skulle anvendes til at klare vore dages komplekse gældsstrukturer, og HIPC-initiativet nærmer sig sin afslutning. Desuden foretager de ofte kun økonomiske overvejelser, når det vurderes, hvor meget gæld et land kan fortsætte med at betale afdrag og renter på, og de tager ikke højde for de grundlæggende midler, som dette land har behov for med henblik på at opfylde 2015-målene. Fremtidige ordninger for modregning af gæld for udviklingslande skal derfor tage højde for muligheden for gældseftergivelse, gældsomlægning eller tilbagebetaling af gæld for hvert partnerland (se tabel).

---

<sup>1</sup> Debt and Health Briefing, Jubilee Debt Campaign, 2007.

<sup>2</sup> Faktablad fra Den Internationale Valutafond, december 2010.

	<b>Eftergivelse af gæld</b>	<b>Omlægning af gæld</b>	<b>Tilbagebetaling af gæld</b>
<b>Internationale bidragydere</b>	Bør anvendes, såfremt: - tilbagebetaling af gæld er yderst usandsynlig, og AVS-partnerlandet er et af de mindst udviklede lande med meget lav potentiel vækst og en meget høj fattigdomsprocent; - eftergivelse af gælden har en positiv indvirkning på AVS-landets balance, der befries for passiver af lang varighed.	Bør anvendes, såfremt: - AVS-partnerlandet har en stabil vækstrate og dermed en reel evne til at betale sin gæld, hvis det får et "pusterum"; - den foreslåede tilbagebetalingsordning giver mulighed for afdrag, der ikke bringer landets evne til at opfylde landets befolknings grundlæggende offentlige behov i fare.	Bør anvendes på de AVS-lande, der har de højeste vækstrater. Sådanne lande bør også modtage et faldende beløb i støtte, der er omvendt proportionalt med deres stigende vækstrate.
<b>AVS-partnerland</b>	- Bør ikke se det som en mirakelløsning – til trods for at det løfter gældsbyrden, giver det ikke ny investeringskapital til udvikling; - <u>NB</u> : Overdrevent fokus på eftergivelse af gæld øger den moralske risiko – hvis et land ved, at dets gæld bliver eftergivet, hvis den ikke tilbagebetales over en lang tidsperiode, vil landet ikke være motiveret til at tilbagebetale sin gæld.	- Den andenbedste måde for AVS-lande at bevare kreditværdigheden hos internationale bidragydere på; - AVS-landene kunne tilbagebetale en del af eller hele deres gældsbeløb ved anvendelse af byttehandel (på den måde kan de reducere omkostningerne ved deres gæld ved at undgå virkningen af valutakurser på landets gæld).	Privilegeres i den udstrækning, at landets grundlæggende behov for levnedsmidler og sundhedsbehov ikke bringes i fare.

Der skal ligeledes tages behørigt hensyn til omdannelse af gæld til offentlig investering i sociale tjenesteydelser og offentlige goder – dvs. når de ressourcer, som AVS-landene ville bruge til at betale af på deres gæld, i stedet for øremærkes til offentlige investeringer med det formål at nå 2015-målene. Denne ordning er til rådighed under HIPC-initiativet, hvor gældslettelsen styres af hvert lands fattigdomsbekæmpelsesstrategi, som omfatter foranstaltninger rettet mod at forbedre adgangen til uddannelse og sundhedsydelser, vand og sanitet osv. Gennemførelse af denne ordning er værd at vurdere set i forhold til ydelse af officiel udviklingsbistand (ODA) via generel budgetstøtte, da de to udbetalingsordninger – i praksis – ligner hinanden meget. Udformningen og gennemførelsen af fattigdomsbekæmpelsesstrategier er endvidere blevet kritiseret for at være isoleret fra den politiske ramme for økonomisk udvikling, der dækker hele landet.

#### **IV. Undgåelse af overdreven gældsætning i AVS-landene**

Baseret på bedste praksis fra de AVS-lande, der er længst fremme, er følgende faktorer vigtige for at opnå gældsberedygtighed i AVS-landene.

*a) Institutionelle faktorer*

Demokratisk valgte organer, såsom nationale og regionale parlamenter, øger sandsynligheden for offentlig kontrol over sammensætningen af statsbudgettet og politiske prioriteter, der finansieres af det. AVS-landene skal derfor styrke deres tilsynsorganer, såsom overordnede revisionsorganer, parlamenter og organisationer i civilsamfundet, i et forsøg på at overvåge regeringens anvendelse af budgetmidler og mindske dårlig forvaltning af offentlige midler. Desuden skal civilsamfundets og mediernes rolle som vagthund i forhold til korrupsionssager og fejladministration af offentlige midler styrkes.

*b) Økonomiske faktorer*

En opsparingsorienteret strategi med anvendelse af positive realrentesatser til opbygning af indenlandsk kapital bør fremmes som et led i bæredygtige politikker for økonomisk udvikling. Investeringer i den private sektor bør ses som et nyttigt supplement til offentlige investeringer i udvikling og forøgelse af indenlandsk kapital som et middel, der giver foreløbig lindring mod en mulig reduktion af udlandsbistand i kølvandet på den globale økonomiske krise.

*c) Sociokulturelle faktorer*

God offentlig forvaltning, retsstaten og gennemsigtighed er uundværlige for behørig forvaltning af offentlige midler og gældsberedygtighed. Donorlande bør imidlertid ikke pålægge deres AVS-modparter betingelser, men bør snarere gå ind i et samarbejde med dem om i fællesskab at definere de vilkår, der er knyttet til hver enkelt gældsordning. Gensidig respekt og sandt partnerskab i overensstemmelse med vilkårene i låneaftaler er af afgørende betydning.

## **V. Foreløbige konklusioner**

- EU og relevante internationale organer bør udarbejde et klart og gennemsigtigt regelsæt til vurdering af gældsberedygtighed, som ville gøre det muligt for bidragydere objektivt at fastlægge den passende ordning for modregning af gæld for individuelle lande, hvorved muligheden for overpolitiseret beslutningstagning om gældslettelse mindskes. Den Afrikanske Union og andre regionale institutioner, der repræsenterer AVS-lande, bør også samarbejde om at nå dette mål.
- Bidragydere bør sammen med AVS-partnerlandet definere de betingelser, der er knyttet til landets ordning for modregning af gæld for at finde den rette balance mellem forpligtelsen til at betale afdrag og renter på gælden og forpligtelsen til at sørge for befolkningens grundlæggende behov.
- Kommissionen skal nøje overvåge udviklingen i AVS-landenes gældsætningsprocent med særligt fokus på de mindst udviklede landes og små udviklingsøstaters situation og regelmæssigt i en rapport informere Den Blandede

Parlamentariske Forsamling AVS-EU om de ordninger for modregning af gæld, der er etableret i AVS-partnerlandene, og deres indvirkning på landes evne til at opfylde 2015-målene.

- Kommissionen kunne sammen med AVS-partnerlandene undersøge muligheden for omdannelse af gæld til offentlige investeringer i sociale tjenesteydelser og offentlige goder som et led i deres specifikke gældslettelsesordning.

- AVS-partnerlandene bør optrappe deres indenlandske bestræbelser vedrørende forsvarlig økonomisk forvaltning, budgetkontrol og bekæmpelse af korrupsion, svig og skatteunddragelse. Derudover skal AVS-landene fokusere på at udforme og gennemføre bæredygtige skattesystemer, herunder skabe et robust skatteopkrævningsorgan, der har bemyndigelse til at forsvare væsentlige statslige interesser i forbindelse med, at de får adgang til det, der bør være den primære kilde til statsfinansiering.

- Grænseoverskridende samarbejde mellem AVS-landene om udveksling af bedste praksis vedrørende udarbejdelse af deres offentlige budget og kontrol med anvendelsen af budgettet er også vigtigt. Med henblik herpå kunne Kommissionen under den 11. EUF øremærke flere midler til teknisk assistance og kapacitetsopbygning vedrørende fastlæggelse af og kontrol med budgetter.