

GEMENSAMMA PARLAMENTARISKA AVS–EU-FÖRSAMLINGEN

Plenarhandling

ACP-EU/101.079/B/11

24.8.2011

RAPPORT

om hur skuldsättning påverkar utvecklingsfinansiering i AVS-länderna

Utskottet för ekonomisk utveckling, finanser och handel

Medföredragande: Amadou Ciré Sall (Senegal) och Robert Sturdy

DEL B: MOTIVERING

I. Inledning

Efter den globala finanskrisen står länder i alla världsdelar inför ökande statsskulder. Statsskuldskrisen i Europas perifera delar är förstasidesnytt i massmedier, och 26 av 79 AVS-länder antingen har eller löper hög risk att få skuldsättningsproblem.

Orsakerna till de höga statsskulderna i AVS-länderna varierar. Det kan bland annat handla om negativ betalningsbalans som gäller de flesta AVS-länder, svag offentlig förvaltning, brist på ett effektivt skattesystem som hindrar staten från att skaffa egna resurser för att finansiera den offentliga politiken, sådana villkor för utlandslån, i kombination med höga räntor, som gör återbetalningen av lånen mycket kostsam, samt alltför stort beroende av en procyklisk politik som leder till brist på reserver för att finansiera landets ekonomi i kristider.

Det bör också noteras att AVS-länderna är alltför beroende av utländskt kapital, samtidigt som man försummar inhemsk kapitalbildning och inhemska besparingar. Detta har lett till höga utlandsskulder snarare än en intern/inhemsk statsskuld. Upprättandet av en inhemsk marknad för statspapper i AVS-länderna skulle kunna stimulera utvecklingen av interna finanssystem och skydda länderna mot chocker utifrån. Ett antal makroekonomiska förutsättningar måste emellertid vara uppfyllda för att AVS-länderna ska kunna bygga upp en livskraftig inhemsk obligationsmarknad (t.ex. en stabil ekonomisk miljö, en effektiv penningmarknad och en stabil rättslig ram, ett grundligt regelverk och gedigna tillsynsramar).

I vanliga fall utgör privat kapital en kompletterande finansieringskälla för utvecklingsprojekt. Den låga andelen privat kapital för utvecklingsfinansiering i AVS-länderna har olika orsaker, t.ex. sen eller utebliven betalning av offentliga beställningar till landets företagssektor, avsaknad av en sund företagsmiljö som bland annat kännetecknas av att det saknas en bolagsrätt som skyddar företag mot gäldenärer, eller avsaknad av ett effektivt domstolssystem för att framföra klagomål vid upprepade och omfattande offentliga skulder.

Med tanke på det scenario som beskrivs ovan vill föredragandena använda lejonparten av sin rapport till en analys av hur utlandsskulderna påverkar utvecklingsfinansieringen i AVS-länderna.

II. Skuldsättningens konsekvenser för utvecklingsfinansiering i AVS-länderna

Statsskuldbördan fortsätter att vara en viktig orsak till fattigdom i vissa AVS-länder på grund av dess effekter på mänsklig utveckling och ekonomisk tillväxt. Återbetalning av skulden innebär att betydande budgetresurser avleds från investeringar i sociala sektorer och fattigdomsrelaterade kostnader. Ju högre landets skuldsättning och de resurser som används för denna skuld är, desto lägre blir landets förmåga att fördela medel till sociala tjänster och kollektiva nyttigheter och därmed uppfylla befolkningens grundläggande behov, minska fattigdomen och uppnå millennieutvecklingsmålen. En hög skuldsättning kan dessutom påverka fattigdomen

genom att öka osäkerheten och minska de investeringar som behövs för att stimulera den ekonomiska tillväxten.

Ett exempel på kopplingen mellan skuld och fattigdomsminskning illustreras av en studie där man fann att tio afrikanska länder genom skuldlättnader kunnat öka sina totala hälso- och sjukvårdsbudgetar med 70 procent på bara fyra år.

Skuldavskrivningar betalade exempelvis för

- avskaffandet av patientavgifter för vård på Zambias landsbygd och rekrytering av 800 nya vårdarbetare,
- ett kostnadsfritt barnvaccinationsprogram i Moçambique,
- personal till landsbygdskliniker och genomförande av program mot hiv, aids och malaria i Benin.¹

En annan konsekvens av höga skulder är att de kan leda till ännu högre skuldsättning. I ett försök att övervinna den omfattande bristen på kapital tar AVS-staterna ofta fler lån, vilket leder till ytterligare skuldsättning. Ett antal förutsättningar bör därför uppfyllas (se avsnitt IV) för att förhindra att AVS-staterna fastnar i skuldfällan (dvs. den onda cirkel där skulderna återbetalas genom ytterligare skuldsättning).

III. Skuldkvittningsprogrammen

De viktigaste instrumenten för skuldlättnad till utvecklingsländerna är HIPC-initiativet för kraftigt skuldyngda fattiga länder och det multilaterala initiativet för skuldlättnad, MDRI-initiativet (Multilateral Debt Relief Initiative), som har till syfte att se till att ett lands utveckling inte äventyras av återbetalningar på ohållbara skulder. HIPC och MDRI har hittills minskat känsligheten för skulder i länder som har kunnat utnyttja dessa skuldlättnadsprogram. Från och med december 2010 har skuldminskningpaket enligt HIPC-initiativet godkänts för 36 länder, varav 32 i Afrika, vilket ger 72 miljarder USD i skuldlättnad över en längre tid.²

De nuvarande skuldlättnadsmekanismerna var dock inte avsedd att hantera dagens komplexa skuldstrukturer, och HIPC-initiativet närmar sig sitt slut. Dessutom tas ofta bara finansiella hänsyn vid bedömningen av hur stora skulder ett land kan återbetala, och de grundläggande medel som landet behöver för att uppfylla millennieutvecklingsmålen beaktas inte. I framtida skuldkvittningsmekanismer för utvecklingsländer måste därför hänsyn tas till möjligheten att avskriva, konvertera eller betala tillbaka skulderna för varje partnerland (se tabell).

¹ Information om skuld och hälsa, skuldskampanjen Jubilee, 2007.

² Faktablad från Internationella valutafonden, december 2010.

| | Skuldavskrivning | Skuldkonvertering | Skuldåterbetalning |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Internationella biståndsgivare | Ska användas om – skuldåterbetalning är mycket osannolik och AVS-partnerlandet tillhör de minst utvecklade länderna och har mycket låg tillväxtpotential och mycket hög fattigdom, – skuldavskrivningen har en positiv påverkan på AVS-landets balansräkning, som befrias från poster med långvariga skulder. | Ska användas om – AVS-partnerlandet har en stabil tillväxttakt och därmed en verklig förmåga att betala sin skuld om det får visst ”andrum”, – det föreslagna återbetalningsprogrammet omfattar avbetalningar som inte äventyrar landets förmåga att uppfylla befolkningens grundläggande behov. | Ska användas för de AVS-länder som har högst tillväxttakt. Dessa länder bör även få ett allt lägre biståndsbelopp som är omvänt proportionellt mot deras ökande tillväxttakt. |
| AVS-partnerland | – Ska inte ses som en mirakellösning – trots att det lyfter skuldbördan ger det inte nytt kapital för utvecklingsinvesteringar. – <u>OBS!</u> Alltför stort fokus på skuldavskrivning ökar den moraliska risken – om ett land vet att skulden kommer att skrivas av om den inte har återbetalats på en längre tid saknar det motivation att återbetala sin skuld. | – Det näst bästa sättet för AVS-länderna att behålla sin kreditvärdighet hos internationella biståndsgivare. – AVS-länderna skulle kunna återbetala en del av eller hela sitt skuldbelopp genom byteshandel (och på så sätt sänka kostnaden för sin skuld genom att undvika valutaeffekter på landets skuld). | Prioriterad så länge inte landets grundläggande behov av mat och vård äventyras. |

Uppmärksamhet bör också riktas mot omvandlingen av skuldsättning till offentliga investeringar i sociala tjänster och kollektiva nyttigheter – det vill säga när de resurser som AVS-länderna skulle ha använt för att betala tillbaka skulden i stället har öronmärkts för offentliga investeringar som syftar till att uppnå millennieutvecklingsmålen. Detta program ingår i HIPC-initiativet.

Skuldavskrivningen styrs av varje lands strategi för att minska fattigdomen, bland annat åtgärder för att förbättra tillgången till utbildning och sjukvård, vatten och sanitet osv. Det är värt att utvärdera hur denna mekanism fungerar i jämförelse med offentligt utvecklingsbistånd (ODA) genom allmänt budgetstöd, eftersom de två utbetalningsprogrammen i praktiken är mycket lika. Dessutom har utformningen och genomförandet av strategier för att minska fattigdomen kritiserats för att inte ta hänsyn till landets allmänna ekonomiska utvecklingspolitiska ram.

IV. Alltför hög skuldsättning i AVS-länderna bör undvikas

Med stöd av bästa praxis i de mest utvecklade AVS-länderna är följande faktorer avgörande för att uppnå en hållbar skuldsättning i AVS-länderna:

a) Institutionella faktorer

Demokratiskt valda organ såsom nationella och regionala parlament ökar sannolikheten för offentlig kontroll över statsbudgetens sammansättning och de politiska prioriteringar som finansieras av denna. AVS-länderna måste därför stärka sina tillsynsorgan, såsom högre revisionsorgan, parlament och det civila samhällets organisationer, så att dessa kan övervaka den statliga användningen av budgetresurserna och minska vanskötseln av offentliga medel. Vidare måste det civila samhällets och mediernas roll som väktare över korrupsionsfall och misshushållning av offentliga medel stärkas.

b) Ekonomiska faktorer

En strategi som gynnar besparingar och som använder positiva realräntor för att skapa inhemskt kapital bör främjas och vara en del av politiken för en hållbar ekonomisk utveckling. Den privata sektorns investeringar bör ses som ett användbart komplement till offentliga utvecklingsinvesteringar. Ett växande inhemskt kapital kan vara ett sätt att mildra effekten av ett eventuellt minskat utländskt bistånd i den globala ekonomiska krisens kölvatten.

c) Sociokulturella faktorer

God styrning, rättsstatsprincipen och öppenhet är oumbärliga för god förvaltning av offentliga medel och hållbar skuldsättning. Givarländerna bör dock inte ålägga sina motparter i AVS-länderna några villkor, utan i stället tillsammans med länderna bestämma de villkor som ska gälla för varje specifikt skuldprogram. Ömsesidig respekt och ett genuint partnerskap för att uppfylla villkoren i låneavtalen är avgörande.

V. Preliminära slutsatser

- EU och relevanta internationella organ bör utarbeta tydliga och öppna regler för bedömning av skuldsättningens hållbarhet, enligt vilka biståndsgivarna på objektiva grunder kan fastställa ett lämpligt skuldkvittningsprogram för enskilda länder. Därigenom minskar möjligheten att beslut om skuldavskrivningar i alltför hög grad sker på politiska grunder. Afrikanska unionen och andra regionala institutioner som företräder AVS-länder bör också samarbeta mot detta mål.
- Biståndsgivarna bör gemensamt med AVS-partnerlandet besluta om de villkor som ska gälla för dess skuldkvittningsprogram, för att hitta rätt balans mellan skyldigheten att återbetala skulden och skyldigheten att uppfylla befolkningens grundläggande behov.
- Europeiska kommissionen måste noggrant övervaka utvecklingen av AVS-ländernas skuldsättningsgrad, med särskilt fokus på situationen i de minst

utvecklade länderna och små östater under utveckling. Kommissionen måste också regelbundet inlämna en rapport till den gemensamma parlamentariska AVS–EU-församlingen om skuldkvittningsprogrammen i AVS-partnerländerna och deras påverkan på ländernas förmåga att uppnå millennieutvecklingsmålen.

- Kommissionen skulle tillsammans med AVS-partnerländerna kunna undersöka möjligheten att omvandla skulder till offentliga investeringar i sociala tjänster och kollektiva nyttigheter som en del av ländernas särskilda skuldlättnadsprogram.
- AVS-partnerländerna bör utöka sitt inhemska arbete när det gäller god ekonomisk förvaltning, budgetkontroll och kampen mot korruption, bedrägeri och skatteflykt. AVS-länderna måste dessutom inrikta sig på att utforma och genomföra hållbara skattesystem, däribland att skapa ett stabilt organ för skatteindrivning med befogenhet att försvara statens grundläggande intresse av att få tillgång till vad som bör vara den primära källan för statlig finansiering.
- Gränsöverskridande samarbete mellan AVS-länderna genom utbyte av bästa praxis när ländernas offentliga budgetar utarbetas och vid kontrollen av hur dessa används är också viktigt. I detta syfte skulle kommissionen i den elfte Europeiska utvecklingsfonden kunna öronmärka större belopp för tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad i fråga om fastställande och kontroll av budgeten.