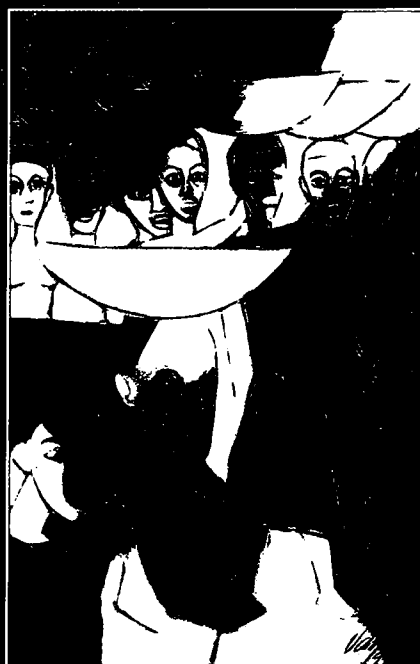


EN VÄG UT UR SKULDFÄLLAN

**Förslag till
skuldlättnader
för de fattigaste
och mest skuld-
tyngda länderna**



EN VÄG UT UR SKULDFÄLLAN

**Förslag till skuldlättnader
för de fattigaste och mest
skuldtyngda länderna**

Omslagsbild: Kvinnor med korgar,
målad av Francisco D. Van-Dúnem,
Angola

ISBN: 91-586-6034-8

Layout: Press Art

Tryck: Tabs Tryckeri AB Småland
Stockholm, februari 1992

Andra upplagan maj 1993

Innehållsförteckning

Förord	5
1. Inledning	6
2. U-ländernas skuldkris	8
2.1 Varför skulden är ett utvecklingsproblem	8
2.2 Fordringsägarens och biståndsgivarens syn på skuldkrisen	13
3. Skuldsituationen i programländerna	17
3.1 De svenska programländernas skulder – en översikt	17
3.2 Två fallstudier: Zambia och Nicaragua	23
3.3 Länder med behov av ytterligare skuldlättnader	28
3.4 Behovet av framtida skuldlättnader och bistånd till skuldhantering	32
3.4.1 Behovet av framtida skuldlättnader	32
3.4.2 Behovet av tekniskt bistånd till skuldhantering	38
4. Internationella åtgärder	41
4.1 Bilateral skulder och åtgärder	41
4.2 Multilaterala skulder och åtgärder	53
4.2.1 Internationella Valutafonden (IMF)	55
4.2.2 Världsbanken	63
4.2.3 Regionalbanker	70
4.3 Kommersiella skulder och åtgärder	71
5. Svenska åtgärder	75
5.1 Svenska skuldlättnadsåtgärder	75
5.2 Svenskt tekniskt bistånd till skuldhantering	78

6. Förslag till nya åtgärder	80
6.1 En svensk skuldstrategi för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna	80
6.2 Förslag till generella åtgärder	81
6.3 Förslag till landinriktade åtgärder	87
6.4 Vem betalar?	93
Fotnoter	96
Landgrupper:	98
a) SILICs	
b) SIMICs	
c) MILICs	
d) MIMICs	
e) SPA	
f) Baker-17	
Förkortningar	102
Definitioner	105

Förord

DENNA RAPPORT HAR VÄCKT STOR UPPMÄRKSAMHET, både i Sverige och i utlandet och det är anledningen till att SIDA beslutat ge ut en ny upplaga på svenska. Tyvärr är de frågor som behandlas i rapporten lika aktuella i dag som för ett år sedan. Visserligen har en tydlig förbättring skett av skuldsituationen i många medelinkomstländer i Latinamerika och Asien. Men situationen för de fattigaste länderna, främst i Afrika, har inte förändrats. Trots alla de förslag som presenterats har ännu inga internationella beslut fattats om radikala och bestående skuldlättnader för de hårdast drabbade länderna.

SIDA:s rapport låg till grund för en skrivelse till den svenska regeringen i februari 1992. Regeringen tillsatte en sk interdepartemental arbetsgrupp, med representanter för Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Riksbanken för att bereda SIDA:s skrivelse. Gruppen lämnade en rapport i november 1992. Med utgångspunkt från denna rapport behandlade regeringen SIDA:s förslag i Budgetpropositionen (Prop 1992/93:100).

Regeringen delar i stort sett SIDA:s syn och avser att driva dessa frågor i olika internationella sammanhang. Man delar även synen att den multilaterala skuldbördan är betungande för flera av de fattigaste länderna, men menar att inte alla SIDA:s förslag är möjliga att genomföra eftersom hänsyn måste tas bl a till institutionernas funktion och möjligheterna att mobilisera resurser för sin långivning.

Diskussionen om skuldproblemen kommer med all sannolikhet att fortsätta både i Sverige och internationellt. SIDA kommer också att fortsätta bevaka skuldfrågorna och agera som påtryckare när det gäller realistiska förslag för att lätta de fattigaste ländernas skuldbörda.

Carl Tham
Generaldirektör

1. Inledning

U-LÄNDERNA BETALAR idag ut mer pengar i form av amorteringar och räntor än vad de lånar. Om biståndet medräknas kanaliseras ungefär lika mycket resurser från u-länder till i-länder som vice versa¹. Utlandsskulden är ett allvarligt hinder för de fattiga ländernas sociala och ekonomiska utveckling. I den ökande utlandsskuldens spår uppstår också social och politisk oro.

Den internationella debatten handlar huvudsakligen om medelinkomstländernas situation, vars skulder är omfattande mätt i absoluta tal. Den här utredningen, däremot, behandlar de fattiga ländernas skulder – i internationella sammanhang relativt obetydliga, men för det enskilda landet en tung börda att bära.

De fattiga ländernas skuldkris har förvärrats under 80-talet. Många u-länder har tvingats in i en ond cirkel med ständiga omförhandlingar av bilaterala skulder. Till skillnad från bilaterala skulder går de multilaterala skulderna inte att omförhandla. Länder med betalningsproblem och stora skulder till multilaterala långivare har därför hamnat i ett dödläge och skulderna har vare sig omförhandlats eller avskrivits.

De fattigaste och mest skuldtyngda länderna använder idag en orimligt stor del av den utländska valutan till skuldtjänstbetalningar. Dessa länders exportinkomster och bistånd skulle i stället behövas till utvecklingsinsatser. Den nuvarande svenska skuldstrategin (utarbetad av Finansdepartementet och Utrikesdepartementet 1989-10-20) innehåller nödvändiga, men inte tillräckliga förslag till lösningar av skuldproblemen i dessa länder. Denna utredning visar att det krävs en mer långtgående svensk skuldstrategi för de fattigaste och mest skuldsatta länderna som genomför strukturanpassning i samarbete med Världsbanken och IMF.

Utredningen syftar till att kartlägga skuldsituationen och dess ekonomiska konsekvenser i de svenska programländerna samt redovisa olika typer av åtgärder som vidtagits i såväl internationella som svenska sammanhang. Syftet är också att ge förslag till åtgärder som kan leda till ökade skuldlättnader i de fattigaste länderna.

Skuldfrågorna kan ses som ett delproblem i den totala bilden av resursflöden till och från u-länderna. På grund av områdets omfattning behandlar denna utredning endast skuldproblemet. SIDA behandlar ett mer vidgat område i kommande rapporter om importstöd och struktur-anpassning.

Utredningen bygger på statistik från bl a Världsbanken och IMF.

Kapitel två belyser skuldproblematiken i de fattigaste länderna och varför skulden utgör ett hinder för utveckling. Dessutom görs en jämförelse mellan fordringsägarens och biståndsgivarens syn på skuld-krisen.

Kapitel tre sammanfattar skuldsituationen i svenska programländer. För två av programländerna, Zambia och Nicaragua, ges en fördjupad bild av skuldernas effekter på ekonomin. En diskussion förs om vilka länder som är mest skuldtyngda samt på vilka av SIDA:s programländer som svenska skuldlätnadsåtgärder bör inriktas. Slutligen analyseras behovet av framtida skuldlätnader och tekniskt bistånd till skuldhantering.

Kapitel fyra ger en översikt över olika typer av skulder, d v s de bilaterala, multilaterala, och kommersiella skulderna, samt över internationella åtgärder som vidtagits för att minska dessa.

Kapitel fem presenterar de svenska åtgärder som vidtagits för att minska de svenska programländernas skulder.

Kapitel sex sammanfattar utredningens förslag till ytterligare åtgärder som kan vidtas både i form av svenska bilaterala initiativ och i form av påtryckningar i internationella fora för att genomföra gemensamma program för ökade skuldlätnader i de mest skuldtyngda länderna. Vidare diskuteras när bistånd kan användas till skuldlätnader. Det är vår uppfattning att Sverige, liksom tidigare, bör vara en pådrivande kraft internationellt för genomförandet av skuldlätnadsprogram.

Sist i rapporten finns en förteckning över länder indelade i grupper beroende på skuldsättning och inkomst per capita. Dessutom finns förkortningar och begrepp förklarade.

2. U-ländernas skuldkris

I DETTA KAPITEL BESKRIVS skuldproblemens uppkomst och dess ekonomiska konsekvenser i de fattigaste länderna. Vidare diskuteras skuldproblemen i relation till exporttillväxt och anpassningsprogram. Slutligen görs en jämförelse mellan biståndsgivarens och fordringsägarens syn på skuldkrisen.

2.1 Varför skulden är ett utvecklingsproblem

Hur skuldproblemen uppstod

UNDER 70- OCH 80-TALET lånade ett stort antal länder från utlandet för att kompensera stigande oljepriser och sjunkande priser på betydande exportvaror. För att förklara hur många av länderna hamnade i en situation med bestående skuldproblem är det vanligt att fokusera på såväl de externa som de interna orsakerna.

Bland de externa orsakerna finns bankernas oförsiktiga utlåning vid tiden för överskottet av sk petrodollars. Dessutom påverkade de kraftiga ökningarna i räntenivå och dollarkurs under 80-talet skuldsituationen starkt negativt genom att skuldtjänsten ökade. Vidare har protektionism i u-länderna samt fluktuationer i råvarupriser resulterat i minskade exportinkomster.

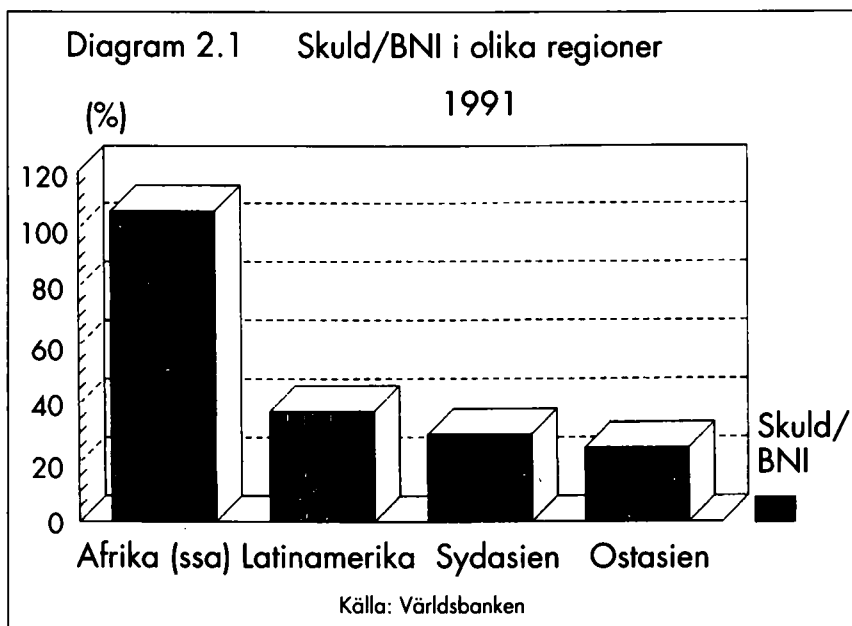
Interna orsaker handlar främst om u-ländernas oförsiktigt förda politik i form av missriktade investeringar och hög konsumtion i relation till ländernas resurser. De skuldtyngda u-länderna har ofta det gemensamt att de valt att låna i stället för att anpassa politiken vid olika typer av chocker, t ex vid fluktuationer i råvarupriser. Dessutom är det inhemska prissystemet förvrängt som ett resultat av övervärderad växelkurs och inåtvänd handelspolitik. Därmed har obalanser uppkommit i ekonomin med växande underskott i budget och bytesbalans.

För de flesta länderna uppkom skuldkrisen som en kombination av interna och externa faktorer, d v s en blandning av oklok upplåning och missriktade investeringar, oförsiktig utlåning och instabil global makroekonomisk situation.

Skulden motverkar utveckling

U-LÄNDERNAS TOTALA utlandsskuld uppgick till USD 1 351 miljarder 1991.² Det innebär, i nominella termer, en dryg fördubbling av skuldstocken under 80-talet.

I diagram 2.1 visas hur skuldbördan skiljer sig åt mellan olika regioner. I Afrika söder om Sahara överstiger skulden bruttonationalinkomsten (BNI). Ett decennium tidigare var skulden endast 30 procent av BNI. Skulderna har ökat dramatiskt under 80-talet, samtidigt som inkomsten sjunkit. Latinamerika har höga skulder i absoluta tal, men är inte lika skuldyngt när skulden relateras till BNI. Detsamma gäller Syd- och Ostasien.



En stor skuldtjänst tar i anspråk utländsk valuta och begränsar därmed ett lands importmöjligheter. Skuldtjänstbetalningarna utgör också en stor andel av den offentliga budgeten i många länder. I Kenya, t ex, motsvarade räntebetalningarna närmare 20 procent av de offentliga utgifterna 1988.

I vissa länder, t ex i Latinamerika, är merparten av skulderna offentliga, medan överskottet i handelsbalansen huvudsakligen tillfaller den privata sektorn. Om man "tvingar" länderna att reglera skulderna samtidigt som man genomför ett anpassningsprogram, framkallar man en mekanism där staten, genom att trycka nya sedlar³ måste köpa upp överskottet i den

privata sektorn. Landet får då problem med inflation i ekonomin vilket motverkar anpassningen.

En hög skuldnivå bidrar generellt till att förvärpa ett lands makroekonomiska situation då den påverkar inflation, räntor och växelkurser. De höga skulderna medför ett större budgetunderskott, vilket kan leda till att inflationen ökar. Med en kraftig inflation måste räntan hållas på en hög nivå, vilket kan hämma investeringarna och växelkursen blir då svår att försvara. I ett land med ekonomiska problem och betungande skulder uppstår också ofta politisk oro – faktorer som alla hämmar utländska investeringar.

Flera av de svenska programländerna har inte klarat av att betala skuldtjänsten i tid och i full utsträckning. De fattigaste länderna saknar resurser för att betala av skulderna och bristen på administrativ kapacitet inom skuldhanteringsområdet har ytterligare bidragit till att skulderna inte betalats. Ständiga dröjsmål försämrar kreditvärdigheten. Det i sin tur resulterar i att ny upplåning försvåras genom att låneräntan höjs (högre riskpremie) och att tillgången till korta och kommersiella krediter minskar. De fattigaste länderna får idag betala 20-40 procent högre priser för sin import jämfört med rika länder med god kreditvärdighet.

Försämrade relationer till långivande stater, banker och internationella organ försämrar finansieringen av handel och utvecklingsprojekt. Reducerade importmöjligheter medverkar till att exportsektorns expansion förhindras och att utnyttjandet av den existerande kapaciteten sjunker. I länder med höga skulder försvåras således ansträngningarna att öka tillväxten.

Kan skuldyngda länder exportera sig ur skuldkrisen?

MÅNGA AV DE FATTIGASTE länderna, framför allt de afrikanska, är helt beroende av några få råvaror för sin exportinkomst och med fallande priser på många av de internationella råvarumarknaderna har möjligheterna att betala av på lånen minskat. Dessa länders odiversifierade ekonomier gör dem mycket sårbara speciellt under tider av lågkonjunktur, vilket allvarligt försämrar möjligheterna att "exportera sig ur krisen".

Tabell 2.1 visar exportinkomster, betald skuldtjänst och skuldstock 1970-1990 i olika typer av u-länder, dvs i u-länder i allmänhet, skuldyngda låginkomstländer (SILICs) samt i skuldyngda medelinkomstländer (SIMICs).

Exportinkomsterna har sjunkit drastiskt i skuldyngda låginkomstländer som grupp, dels p g a förlorade marknadsandelar dels p g a sänkta priser på exportvarorna. Priserna för viktiga exportvaror, t ex kaffe och

te, motsvarade 1990 ungefär 20 procent av vad de uppgick till 1977. Samtidigt har skuldtjänsten ökat.

I de skuldyngda medelinkomstländerna är situationen inte lika allvarlig. Exportinkomsterna har ökat betydligt mer än skuldtjänsten under 80-talet.

Tabell 2.1

Export, betald skuldtjänst och skuldstock i u-länder, skuldyngda låg- och medelinkomstländer (s k SILICs och SIMICs förklaras på sid 98) 1970-1990. Inom parentes visas ökningen under respektive decennium.

USD Milj	1970	1980	1990
Alla u-länder			
Export	56 429	436 981 (674%)	724 337 (66%)
Skuldtjänst	9 220	92 003 (897%)	143 351 (56%)
Skuld	62 484	572 756 (817%)	1 280 509 (123%)
SILICs			
Export	7 599	52 981 (597%)	42 354 (-20%)
Skuldtjänst	783	5 648 (621%)	10 098 (79%)
Skuld	6 134	63 001 (816%)	165 031 (162%)
SIMICs			
Export	16 044	141 093 (779%)	183 053 (30%)
Skuldtjänst	4 130	49 503 (1100%)	46 660 (-6%)
Skuld	23 146	254 901 (1000%)	505 576 (98%)

Källa: World Debt Tables, 1991-92, Världsbanken.⁴

Av tabell 2.1 framgår att förmågan att betala av skulderna utan avskrivning i de mest skuldyngda låginkomstländerna har försämrats under 80-talet. Exportinkomsterna har sjunkit och skuldtjänsten ökat. Det finns inga tecken på att dessa länder kommer att kunna öka exporten under 90-talet i samma utsträckning som skuldtjänsten förväntas växa. **Utan substantiella skuldlättnader är således vägen tillbaka till en acceptabel skuldtjänstkvot inte framkomlig.**

Att strukturanpassa sig ur skuldkrisen

MED ÖKADE betalningsbalansproblem och svag eller negativ ekonomisk tillväxt tvingades de skuldsatta länderna att påbörja en anpassningsprocess. Det var i början av 80-talet inte längre möjligt att låna externa kommersiella medel. I detta läge tvingades de skuldsatta länderna vända sig till de internationella finansinstitutionerna Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken (se kapitel 4 samt begreppslista för en beskrivning av dessa institutioner)

De första stabiliseringsprogrammen som genomfördes i samarbete med IMF var kortsiktiga. Reformerna i ett stabiliseringsprogram inkluderar kontroll av krediter och offentliga utgifter, reduktion av subventioner (främst matsubventioner), nedskärningar i reala löner och offentliga tjänster. Dessutom ingår åtgärder för att stimulera omallokering av resurser till mer produktiv användning, t ex till exportsektorn genom devalveringar, valuta- och prisavregleringar.

Eftersom problemen i de fattigaste länderna är av svår strukturell karaktär behövdes ett långsiktigare perspektiv. Världsbanken initierade därför strukturanpassningslån (SAL) 1980 och senare sektoranpassningslån (SECAL). Mellan 1980 och 1988 lånade Världsbanken ut USD 21,4 miljarder till 57 länder med strukturanpassningsprogram, främst i Afrika söder om Sahara och i Latinamerika.

Världsbankens strukturanpassningsprogram inkluderar i princip de reformer som ingår i IMF:s stabiliseringsprogram, samt reformer av mer långsiktig karaktär, t ex prisreformer och importliberalisering, och reformering av den offentliga sektorn genom bl a utförsäljning av statliga företag till det privata näringslivet. Sektorlånen har främst inriktats på handelsliberaliseringen.

De länder som försökt att anpassa ekonomin på egen hand har haft större problem med att få tillgång till bilateral och multilateral finansiering. Dessa program har ofta utformats med större inslag av statliga interventioner än Världsbankens program.

Fattigdom, otillräcklig hälso- och utbildningsnivå, samt strukturella svagheter i ekonomin försvårar genomförandet av strukturanpassningen i de fattigaste och mest skuldyngda länderna. Studier gjorda av bl a Världsbanken och IMF tyder emellertid på att reformprogrammen haft en positiv inverkan på tillväxten i strukturanpassande länder.⁵

Under 80-talet har många strukturanpassande länder fått sina bilaterala lån omförhandlade. Omförhandlingar är betydelsefulla, men på sikt tenderar de att öka skuldstocken⁶ och kräver omfattande insatser av landets regering. Många länder saknar dessutom kvalificerad administra-

tiv kapacitet för hantering av skulderna. Det är därför vanligt att upplånade medel inte används på bästa sätt, att skuldtjänsten inte betalas i tid och att skuldportföljerna inte hanteras kostnadseffektivt.

Trots flera år av strukturanpassning är skuldproblemen fortfarande allvarliga. I vissa fall har problemen förvärrats, eftersom långivningen fortsatt för att finansiera strukturanpassningsprogrammen utan att förmågan att betala tillbaka förbättrats. De multilaterala institutionerna svarar för en allt större andel av den nya utlåningen. Dessa lån kan inte avskrivas eller omförhandlas – skuldbördan kan bara lindras genom att nya förmånligare lån förmedlas.

De flesta av de allra fattigaste länderna har således inte lyckats undkomma skuldkrisen med hjälp av strukturanpassning. Tvärtom, skuldbördan i sig motverkar reformeringen av ekonomin.

Anpassningsprocessen måste fortsätta för att få ordning på den ekonomiska situationen. Men samtidigt bör fordringsägare och biståndsgivare inse att det tar lång tid att skapa en bärkraftig makroekonomisk balans i denna typ av länder. Med nuvarande ordning där u-ländernas skulder till i-länderna växer är sannolikheten liten att detta kommer att ske. Det är således nödvändigt att motverka att en stor skuldbörda reser hinder för reformprocessen.

2.2 Fordringsägarens och biståndsgivarens syn på skuldkrisen

I MÅNGA I-LÄNDER hanteras skuldfrågorna av ett flertal departement och myndigheter. I Sverige, t ex, ansvarar Finansdepartementet och Utrikesdepartementet för Världsbanksfrågor, Finansdepartementet och Riksbanken för IMF-frågor och Utrikesdepartementet och SIDA för det bilaterala biståndet.

Dessa aktörer har ofta olika uppfattningar om hur skuldfrågorna ska drivas. Detta är helt naturligt, eftersom de representerar olika synsätt.

Syftet med detta avsnitt är att analysera de olika aktörernas roller och inställningar. Har enighet uppnåtts på några punkter? Finns det anledning att förändra sättet att arbeta med dessa frågor inom den svenska förvaltningen och på det internationella planet?

I den fortsatta framställningen görs vissa generaliseringar för att tydliggöra de olika aktörernas roller.

Aktörerna

UTREDNINGEN HAR VALT att dela in nationella och internationella aktörer i två grupper, "fordringsägare" och "biståndsgivare".

"Fordringsägarna" representeras av olika typer av banker: multilaterala utvecklingsbanker och kommersiella privata banker, samt av exportkreditinstitut och andra statliga organ, som förmedlar och omförhandlar bilaterala lån. IMF tillhör också "fordringsägarna". "Biståndsgivarna" representeras av de statliga givarorganisationer, som finns i de flesta länder, endera som enskilda myndigheter och/eller som delar av utrikesministerier.

Aktörerna kan ha dubbla roller, t ex är departementen såväl "biståndsgivare" som "fordringsägare". Även Världsbanken har dubbla roller. I egenskap av utvecklingsbank initieras och "säljs" projekt samtidigt som krediter lämnas till mottagarlandet att finansiera projektet.

Synen

"BISTÅNDSGIVARNAS" och "fordringsägarnas" syn på skuldkrisen skiljer sig åt framför allt beträffande hur problemen ska lösas. På lång sikt är uppfattningen om målet gemensam, d v s att möjliggöra för de skuldyngda länderna att återfå kreditvärdighet samt att uppnå ekonomisk och politisk stabilitet. Vägen dit kan dock se olika ut.

För "fordringsägarna" är det grundläggande att få tillbaka det utlånade kapitalet. Strukturanpassning är ett viktigt instrument för att tillgodose att ekonomisk stabilitet uppnås och att landet inte fortsätter att låna till konsumtion och olönsamma investeringar. På senare tid har vissa "fordringsägare", framför allt de bilaterala, kommit att inse nödvändigheten av skuldavskrivningar – på sikt det enda sättet att få tillbaka åtminstone en del av lånet.

"Fordringsägarna" har också betonat betydelsen av att behandla varje land separat ("case-by-case"), i stället för att göra generella avskrivningar. Man är oroad över den sk smittorisken, d v s att en antagen avskrivning för ett land ska begäras av fler låntagare. I omförhandlingar har man valt att göra räntesänkningar, skriva av skuldtjänst eller förlänga återbetalningstiden. Trots detta har de fattigaste länderna ofta behövt ta nya lån för att betala de gamla.

De kommersiella långgivarna har satt stopp för ytterligare utlåning till skuldyngda länder, medan bistånd samt bilaterala och multilaterala lån har ersatt de privata kapitalflödena.

Vissa "biståndsgivare" argumenterar för en generell avskrivning – i hopp om att en gång för alla få slut på "skuldkarusellen". Men inte alla

"biståndsgivare" vill stödja alla regeringar i skuldavseendet och menar därför att det s k "case-by-case" synsättet måste tillämpas.

"Biståndsgivarna" har ofta förespråkat ett stopp för nya krediter till de fattigaste länderna, speciellt lån på hårda villkor. Gåvobiståndet spelar en betydligt viktigare roll i dessa länder. För "biståndsgivare" gäller att utvecklingsperspektivet sätts i centrum. Skuldlättnader är en förutsättning för att biståndet ska kunna verka i utvecklingsssyfte och inte till att betala skuldtjänst.

"Biståndsgivarna" framhåller också betydelsen av att koppla skuldlättnader till strukturanpassningsprogrammen. Man antar dock ett mera långsiktigt utvecklingsperspektiv genom att man ser bortom programmen. För "fordringsägarna" är processen avslutad då skulden betalats tillbaka. "Biståndsgivarna", å andra sidan, efterfrågar ett integrerat synsätt av såväl ekonomisk som social utveckling i strukturanpassningsprocessen.

Ökad samstämmighet

DE SENASTE DISKUSSIONERNA i Parisklubben visar att "fordringsägarna" och "biståndsgivarna" närmar sig ökad samstämmighet om de fattigaste ländernas skuldproblem. Man är överens om bl a följande:

1. Kraftiga skuldlättnader är nödvändiga för en lösning på skuldproblemen i de fattigaste länderna. Inte heller under 90-talet förväntas dessa länder kunna "exportera sig ur" krisen.
2. Strukturanpassningsprogrammen är nödvändiga för att åstadkomma varaktiga politiska och ekonomiska systemförändringar och kreditvärdighet i de fattigaste länderna. Skuldlättnader bör kopplas till dessa program. Vid utformningen av strukturanpassningsprogrammen bör hänsyn tas till förhållandena i de fattigaste länderna.
3. Det s k "case-by-case"-synsättet bör användas vid skuldlättnader.
4. Flexibiliteten och uppfinningsrikedomen måste öka för att finna lösningar som innebär reella skuldlättnader för de fattigaste länderna.

Ökad samordning behövs

DE FATTIGA OCH SKULDTYNGDA länderna får idag olika signaler från aktörerna inom skuldområdet. Utvecklingsperspektivet väger relativt tungt på konsultativa gruppmöten (CG-möten) mellan biståndsgivare och mottagarländer samt i Världsbanken. Fordringsägarens perspektiv väger tyngre vid behandling av program som utformas av IMF och i Parisklubben där

bilaterala skulder omförhandlas.

För de fattigaste och mest skuldtyngda länderna föreslår utredningen därför en ökad samordning mellan CG-möten, Parisklubbsmöten, och andra koordinerande grupper.

Givarlandet bör hålla samordnande förberedelsemöten innan de internationella mötena äger rum. Syftet med samordningen är att varje givarlands interna politik på så sätt skulle kunna samordnas gentemot u-landet och koordinering mellan givare kunna förbättras. Förståelsen för de olika synsätten skulle sannolikt öka. Därtill skulle förutsättningarna öka för att samla överblick och ansvar för extern finansiering i form av bistånd, nya lån och skuldlättnader, samt utveckling och konditionalitet.

Det är utredningens uppfattning att en ökad samordning baserad på en sammanhållen politik behövs på det nationella planet, främst för u-landets skull, men också för att undvika dubbelarbete i den svenska statsförvaltningen.

En viss samordning sker redan. Den skuldkonferensen,⁷ som möts några gånger per år, är ett utmärkt informationsforum. Gruppen är emellertid för stor för att en mer detaljerad samordning ska kunna ske i samband med CG-möten och Parisklubbsmöten.

Det är angeläget att uppnå en klar och enhetlig politik vad gäller skuldfrågorna och de fattigaste länderna. Denna politik måste ta sin utgångspunkt i ett utvecklingsorienterat perspektiv som präglar svenskt agerande i alla de institutioner som berörs av de fattigaste ländernas skuldproblem: Världsbanken, IMF, Parisklubben, CG-möten o s v.

Utredningen föreslår även att kapaciteten vad gäller att följa skuldfrågor utifrån ett utvecklingsorienterat perspektiv förstärks i alla de inhemska instanser som arbetar såväl multilateralt som bilateralt med u-länder och skuldfrågor. Detta förslag ligger väl i linje med betänkandet av kommittén för översyn av multilateralt utvecklingsamarbete.

Utredningen föreslår vidare att Sverige tar ett initiativ till en internationell konferens med syfte att få till stånd mer kraftfulla åtgärder för att avhjälpa de fattigaste ländernas skuldproblem. Deltagare skulle vara representanter från de olika institutioner som arbetar med dessa länders skulder, biståndsgivare samt representanter från låntagarländer.

3. Skuldsituationen i programländerna

DETTA KAPITEL GER EN ÖVERSIKT ÖVER DE SVENSKA PROGRAMLÄNDERNAS SKULDER. Vidare görs fallstudier av två av programländerna: Zambia och Nicaragua. Dessa visar mer ingående hur ett land påverkas av en stor skuldbörda.

Utredningen diskuterar olika kriterier för att ge skuldlättnader samt delar in programländerna i grupper utifrån dessa kriterier. Det framtida behovet av skuldlättnader för de utvalda länderna beskrivs utifrån prognoser, gjorda av Världsbanken. Slutligen diskuteras behovet av tekniskt bistånd till skuldhantering.

3.1 De svenska programländernas skulder – en översikt

Skuldens omfattning

DE SVENSKA PROGRAMLÄNDERNAS totala skuld är ca USD 151 miljarder och utgör knappt 12 procent av samtliga u-länders utlandsskuld 1990 (Namibia har ej inkluderats). Indiens skuld är den största i absoluta tal och representerar nära hälften av programländernas skulder. Även Bangladesh, Nicaragua, Vietnam och Angola har stora skulder. I tabell 3.1 (se nästa sida) ges en översikt över programländernas, exklusive Namibias skuldsituation.

Nedan, i tabell 3.2, visas de fem programländer som har störst skulder i absoluta belopp.

Tabell 3.2

De fem största låntagarna av svenska programländer 1990 i USD miljoner.

Land	Skuld
Indien	70115
Bangladesh	12245
Nicaragua	10497
Vietnam*	8200
Zambia	7710

* Vietnams skulder i icke-konvertibel valuta har beräknats i USD enligt kursen: 2,4 rubler/USD (Världsbanken)

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken, samt Världsbankens operativa avdelning för Vietnam.

Tabell 3.1. Skuldindikatorer för de svenska programländerna (1990)

	<u>Skuldstock</u> (milj USD)	<u>Skuld/</u> <u>BNI</u> %	<u>Skuldtjänst/</u> <u>Export</u> (%)	<u>Skuld/</u> <u>export</u> (%)	<u>Multilateral</u> <u>skuld/</u> <u>Skuldstock**</u> (%)	<u>Bilateral</u> <u>skuld/</u> <u>Skuldstock**</u> (%)
Angola*	7710	115	8	220	1	46
Bangladesh	12245	54	25	448	57	40
Botswana	515	21	4	23	70	24
Etiopien	3250	54	36	529	38	48
Guinea-Bissau	593	321	45	3071	43	44
Indien	70115	25	27	263	35	20
Kap Verde	152	40	4	117	60	33
Kenya	6840	81	34	306	36	21
Laos	1063	142	12	1114	25	74
Lesotho	390	44	2	42	79	12
Moçambique	4718	384	14	1573	11	60
Nicaragua*	10497	970	4	2729	9	54
Sri Lanka	5851	73	14	210	35	47
Tanzania	5866	264	26	1071	32	57
Uganda	2726	92	71	1533	58	27
Vietnam*	8200	89	0	4555	4	77
Zambia	7223	216	13	518	33	39
Zimbabwe	3199	55	24	167	20	27
Svenska programländer	151153	169	20	1027	36	42
Samtliga u-länder	1280509	42	20	177	19	25
Afrika söder om Sahara	173737	111	19	330	25	39
Latinamerika och Karibien	431091	41	25	261	18	47
Östasien	234685	27	15	91	17	21
Sydasien	115351	31	25	283	38	30
SILICs	165013	113	24	390	22	46
SIMICs	505576	45	25	276	14	21

Källa: World Debt tables 1991-92, Världsbanken, för Vietnam, Världsbankens operationella avdelning.

* Data för Angola är från 1989.

Data vad gäller Nicaraguas BNI har hämtats från Världsbankens operationella avdelning.

Data vad gäller Vietnam: ingen skuldtjänst betalades 1990, men den kontrakterade skuldtjänstkvoten var 20,5 procent. Multilaterala och bilaterala skuldkvoter är från 1988.

** Skuldstocken har beräknats som summan av långfristig skuld och användning av IMF-kredit.

Skuldindikatorer för Namibia finns inte tillgängliga.

Skulden i relation till BNI

STORLEKEN PÅ SKULDEN illustrerar emellertid inte landets faktiska skuldbörda. Att relatera skuldens storlek till bruttonationalinkomsten (BNI) är ett bättre mått, som dock kan variera kraftigt över tiden om landet ofta devalverar sin valuta.⁸ Nicaragua är enligt detta mått det mest skuldyngda landet med nära tio gånger så stor skuld som BNI (se tabell 3.3). Moçambique, Guinea-Bissau, Tanzania och Zambia har också en hög skuld i förhållande till BNI.

De svenska programländerna har i genomsnitt 1,7 gånger så höga skulder som BNI, vilket är betydligt mer än u-länder i allmänhet (se tabell 3.1). Ett land som har en skuldandel av BNI över 50 procent räknas enligt Världsbanken till de mest skuldyngda länderna. Fjorton av de arton redovisade programländerna i tabell 3.1 tillhör denna grupp av länder.

Tabell 3.3 visar att skuldbördan är orimligt stor med tanke på ländernas ekonomiska styrka.

Tabell 3.3

Fem programländer med störst skuld i förhållande till BNI 1990.

Land	Skuld/BNI (%)
Nicaragua	970
Moçambique	384
Guinea-Bissau	321
Tanzania	264
Zambia	216

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Skulden i förhållande till exportinkomsterna

ETT LIKANDE MÅTT på skuldbörda är skulden i förhållande till exportinkomsterna.

Tabell 3.4

Fem programländer med störst skuld i relation till exporten 1990

Land	Skuld/Export (%)
Vietnam*	4555
Guinea-Bissau	3071
Nicaragua	2729
Moçambique	1573
Uganda	1533

* Vietnams skulder i icke-konvertibel valuta har beräknats i USD enligt kursen: 2,4 rubler/USD och satts i relation till den totala exporten omräknad till USD (Världsbanken)

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken, samt Världsbankens operativa avdelning för Vietnam.

Enligt Världsbanken är länder med en skuldandel av exporten överstigande 275 procent synnerligen skuldtyngha. För elva av de arton ovan redovisade programländerna överstiger denna kvot 275 procent (se tabell 3.1).

Den totala skulden behöver dock inte vara avgörande eftersom en stor del kan ha givits på mjuka villkor, d v s med låga räntor och lång återbetalningstid. Ett ytterligare mått, som också avspeglar de villkor som givits, är skuldtjänstkvoten.

Skuldtjänstkvoten

SKULDTJÄNSTKVOTEN relaterar skuldtjänst, d v s räntor och amorteringar, till landets export av varor och tjänster. Man skiljer dock på vad ett land bör betala i skuldtjänst, den kontrakterade skuldtjänsten, och den skuldtjänst landet faktiskt betalar. Tre mått på skuldtjänst används:

1. Kontrakterad skuldtjänst, före skuldomförhandling och avskrivning.
2. Kontrakterad skuldtjänst, efter skuldomförhandling och avskrivning.
3. Faktiskt betald skuldtjänst.

Ett land som har en kontrakterad skuldtjänstkvot (före skuldombförhandling och avskrivning) på över 30 procent tillhör, enligt Världsbanken, de mest skuldsatta länderna. En mer "normal" skuldtjänstkvot bör, enligt Världsbanken, uppgå till 15-20 procent.⁹

Om den faktiskt betalda skuldtjänsten avviker från den kontrakterade efter skuldombförhandling och avskrivning, sker uppbyggnad av s k betalningseftersläpningar, d v s landet har då ställt in sina räntebetalningar och amorteringar. Räntebetalningarna kapitaliseras vilket gör att skulden växer.

I tabell 3.5 visas de programländer som har en hög faktisk skuldtjänstkvot, d v s att den skuldtjänst de faktiskt betalar är hög i förhållande till landets exportinkomster.

Tabell 3.5 _____

De fem programländer som betalar mest skuldtjänst i förhållande till exportinkomster 1990.

Land	Faktisk (betald) skuldtjänstkvot (%)
Uganda	71
Guinea-Bissau	45
Etiopien	36
Kenya	34
Indien	24

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken

Att ett **skuldsatt** land har en hög faktisk (betald) skuldtjänstkvot kan vara ett resultat av att:

1. Landet har en god förmåga att betala av skulden, och/eller att
2. landet ger mycket hög prioritet åt skuldbetalningar, i stället för att göra inhemska utvecklingsinvesteringar, och/eller att
3. landet har en hög andel skulder till multilaterala institutioner, vilket innebär att landet varken kan omförhandla skulderna eller kan inställa betalningarna. I de fall där nya lån från de multilaterala institutionerna ersätter skuldombförhandlingar blir skuldtjänstkvoten högre än om omförhandlingar av skulden hade gjorts.

Skuldsituationen är således betydligt allvarligare i länder med hög andel multilaterala skulder. De multilaterala skulderna måste ovillkorligt

gen betalas tillbaka, annars får landet inga nya lån från IMF och Världsbanken och kan inte omförhandla i Parisklubben. Detta i sin tur påverkar även biståndsgivarnas beredvillighet att bidra med resurser. De svenska programländerna har i genomsnitt en hög andel multilaterala skulder (36 procent) i jämförelse med andra grupper av länder (se tabell 3.1). Bland skuldtyngda programländer är andelen särskilt hög i Guinea-Bissau och Uganda.

De programländer som har hög andel multilaterala skulder och låga exportinkomster, t ex Uganda, Guinea-Bissau och Kenya, har en hög faktisk skuldtjänstknot. Andra länder som i stället har skulder till bilaterala och kommersiella långgivare, t ex Moçambique och Nicaragua, har en betydligt lägre faktisk (betald) skuldtjänstknot än den kontrakterade. Tabell 3.6 nedan visar på alarmerande skillnader i flera av de svenska programländerna.

Tabell 3.6

Skillnader i kontrakterad (före omförhandlingar, betalningseftersläpningar ej inkluderade) och faktisk (betald) skuldtjänstknot för några svenska programländer 1990 (data för Nicaragua från 1989).

Land	Kontrakterad skuldtjänstknot (%)	Faktisk (betald) skuldtjänstknot (%)
Guinea-Bissau	241	45
Moçambique	191	14
Nicaragua	170	9
Tanzania	71	26
Uganda	141	71
Vietnam	20	0
Zambia	206	13

Källa: World Debt Tables 1991-92, volym 2, Världsbanksrapporter om Nicaragua, Världsbankens operativa avdelning om Vietnam, samt SPA Status Reports, Augusti 1991, Världsbanken.

3.2 Två fallstudier: Zambia och Nicaragua

DE SVENSKA PROGRAMLÄNDERNA är i förhållande till andra länder särskilt skuldtungda. En kombination av stor skuld, hög skuldtjänst och en hög andel skulder till multilaterala institutioner gör handlingsutrymmet ytterst begränsat för flera av mottagarländerna.

Nedanstående två exempel på skulddrabbade u-länder illustrerar de strukturella hinder som försvårar anpassningsprocessen.

I Zambias fall är det bl a avsaknaden av en diversifierad ekonomi och beroendet av få exportsektorer som gör det svårt att komma tillrätta med den allt allvarligare skuldsituationen. Zambia har dessutom stora skulder till de multilaterala institutionerna IMF och Världsbanken.

I Nicaragua har inbördeskriget, USAs handelsembargo och den inhemska ekonomiska politiken orsakat försämringen i ekonomin med växande skuldbörda till följd. Nicaraguas skulder är till stor del bilaterala, vilket gör att de kan omförhandlas och skrivas av.

1. Zambia

ZAMBIAS SKULDBÖRDA utgör det allvarligaste hindret för den just tillträdde och demokratiskt valda regeringens möjligheter att finansiera det nödvändiga, men för landet smärtsamma, anpassningsprogrammet.

Under 1991 gick två tredjedelar av givarnas resurser för Zambia till skuldtjänstbetalningar (inklusive betalningseftersläpningar) till multilaterala och bilaterala kreditorer och endast en tredjedel blev kvar till att generera utveckling i landet.

Enligt IMF:s mest optimistiska prognos med en 8-10-procentig tillväxt i den icke-traditionella exportsektorn och med ett bibehållet högt tillflöde av givarestöd skulle Zambia ändå leva med ett genomsnittligt finansieringsgap på USD 230 miljoner per år 1990-talet ut. Ständigt pågår därför en kamp inom det internationella givarkollektivet och i Zambia för att söka sluta det externa finansieringsgap som orsakas av en alltför stor skuldtjänst.

Kopparberoende

ZAMBIA ÄR ETT TYPISKT exempel på ett land som är ensidigt beroende av en enda exportvara. 90 procent av Zambias exportintäkter kommer från försäljning av koppar. Andra karakteristika är ett kraftigt importberoende, en hög urbaniseringsgrad, ett stort biståndsberoende, ojämnt fördelade inkomster och inte minst – en omfattande skuldsättning.

Bakgrunden till Zambias kris är kopparprisernas ras i mitten av

sjuttioalet, en kraftig nedgång i kopparproduktionen, en kortsiktig lånepolitik vars effekter förvärrats av utvecklingen på den internationella lånemarknaden, samt ett sent uppvaknande till insikt om krisens allvar. Trots att de externa förändringarna under de senaste femton åren påverkat landet starkt negativt, har Zambia gjort litet för att diversifiera ekonomin.

Strukturanpassningsprogrammet

DET ÄR MOT DENNA bakgrund som Zambia försökt genomföra sitt åttonde strukturanpassningsprogram på ett drygt decennium. Denna gång godkänt av Världsbanken och IMF. Grunden för programmet lades fast i mitten av 1989 och omfattar kraftiga devalveringar, minskat budgetunderskott, rationalisering och privatisering av statsföretagen samt en skattereform.

Fram till juni 1991 genomförde Zambia i stort sett anpassningsprogrammet enligt planerna. Men därefter ansåg dåvarande presidenten Kaunda det politiska priset av att följa givarnas krav att minska subventionerna på basfödan majsmjöl och samtidigt gå till val vara för stort. Världsbanken suspenderade programmet, d v s höll inne tidigare utfästa delutbetalningar på redan beviljade anpassningskrediter, tills efter valet 31 oktober 1991. IMF intog också en avvaktande hållning.

I skrivande stund omgärdas programmet av en rad utestående frågor. Inte minst om USA i Världsbanken och IMF kommer verka för viss "debt-forgivness" (vilket har aviserats), om de bilaterala givarna kommer honorera det faktum att flerpartivalet gick fritt, rättvist och fredligt tillväga och om den nya zambiska regeringen vågar ta beslut som av deras väljare uppfattas som impopulära på kort sikt. Världsbanken och IMF skall också snarast möjligt ta upp en dialog med den folkvalda regeringen om den ekonomiska politiken. Men den avgörande frågan – ceteris paribus – är om Zambia har kapacitet att även fortsättningsvis leva upp till de höga ambitionerna. Speciellt om vi ser till Zambias möjligheter att finansiera reformprogrammet och – samtidigt – betala av på utlandsskulden.

Utlandsskulden

ZAMBIA ÄR ETT AV världens tio mest skuldyngda länder mätt i förhållande till BNI.

Utlandsskulden uppgick vid utgången av 1990, enligt Världsbanken, till drygt USD 7,2 miljarder. Av de långfristiga skulderna (inklusive IMF) på cirka USD 5,7 miljarder var 49 procent bilaterala skulder och 41 procent

var multilaterala skulder. Den resterande delen långfristiga skulder hänförs till kommersiella banker och andra privata kreditgivare. Dessutom hade Zambia USD 1,5 miljarder i kortfristiga skulder.

Zambia har omfattande betalningseftersläpningar till Bretton Woods-institutionerna, bara de till IMF uppgick 1989 till USD 1 miljard.

På grund av att en ovanligt stor del av Zambias skuldstock utgörs av lån just från Bretton-Woods institutionerna som idag vare sig kan omförhandlas eller avskrivas gick motsvarande 70 procent av givarnas extraordinära stöd till Zambia första kvartalet 1991 till att betala löpande skuld tjänst. Zambia har för de kommande tre åren dessutom en negativ importtillväxt, vilket allvarligt äventyrar en generell tillväxt i ekonomin.

Utän en tillväxt i ekonomin kommer Zambia omöjligt kunna leva upp till anpassningsprogrammets ambitiösa målsättningar eller kunna femdubbla sina investeringar årligen perioden 1991-95 som förväntas i landets offentliga investeringsprogram.

I sin förlängning görs den ovanligt höga andelen skuld tjänstbetalningar framför allt på bekostnad av att höja det zambiska folkets levnadsnivå. En levnadsnivå som sjunkit och idag är 40 procent av vad den var 1970. Men skuld tjänstbetalningarna görs också som konstaterats ovan på bekostnad av importtillväxten. Därmed försvåras en nödvändig tillväxt i ekonomin och på sikt även Zambias möjligheter att fortsätta betala löpande skuld tjänst.

Den zambiska regeringen, Bretton Woods-institutionerna och de bilaterala givarna har därför här ett gemensamt intresse av att bryta den onda cirkeln och nedbringa den löpande skuld tjänsten för att bereda möjlighet för Zambia att utvecklas på längre sikt.

Anpassning kräver avskrivning

DET STÅR MED andra ord klart att Zambia aldrig kommer kunna betala hela sin skuld eller ens räntorna löpande. Även om man lyckas omstrukturera ekonomin och utveckla nya exportvaror, kommer exportinkomsterna inom en överskådlig framtid inte att räcka till skuld tjänsten. Skälen till detta är flera.

Dels förväntas kopparresurserna vara uttömda inom de kommande 15 åren (och för att ersätta dem måste jordbruket fördubbla sin andel av BNP eller uttryckt i exporttermer ökas mer än 20 gånger). Dels är importinnehållet stort i de exportsatsningar som görs inom jordbruk och industri. Även om exportinkomsterna från dessa sektorer ökar enligt den optimistiska prognosen i det nya reformprogrammet, det vill säga med 10-15

procent per år under den resterande delen av 90-talet, kommer det att dröja många år innan Zambia får ett bestående överskott i handelsbalansen.

Detta bör rimligtvis accepteras av fordringsägarna så att radikala skuldlättnader kan komma till stånd. Det nuvarande systemet som innebär att endast den löpande skuldtjänsten och betalningseftersläpningarna omförhandlas, aldrig hela skulden, tar resurser i anspråk utan att skapa den nödvändiga långsiktiga lösningen på det skuldproblem som idag överskuggar möjligheterna till en bärkraftig utveckling för Zambia, eller ens för att landet på kort sikt skall kunna fortsätta genomföra anpassningsprogrammet.

2. Nicaragua

Den ekonomiska situationen

NICARAGUAS EKONOMISKA situation försämrades kraftigt under 1984-88. BNP per capita har nyligen omräknats till USD 300-350, vilket motsvarar 40-talets nivå. Krisen i Nicaragua är en del av Latinamerikas allmänna ekonomiska tillbakagång under 80-talet och en av de allvarligaste i landets historia.

Försämringen orsakades av såväl externa faktorer som inbördeskrig och "contras"-gerillans verksamhet, USAs handelsembargo och ogynnsamma väderförhållanden, som interna förhållanden, framför allt en bristfällig ekonomisk politik.

Sandinistregeringens första försök att under 1989 rätta till obalanserna i ekonomin genom en stram ekonomisk politik saknade det nödvändiga stödet från givarsamfundet. Programmet övergavs i början av 1990 inför det förestående valet.

Den nya regeringen under Violeta Chamorro införde under 1991 ett nytt program för stabilisering och strukturförändringar. Bland stabiliseringsåtgärderna bör nämnas kraftiga nedskärningar i statsbudgeten, strikt kontroll av utgivning av nya sedlar och en kraftig devalvering av växelkursen. Strukturförändringarna omfattar privatisering av statliga företag, återinförande av marknads- och prisincitament, omstrukturering av den finansiella sektorn inklusive bankväsendet samt ett program för de sociala sektorerna. Såväl Världsbanken som IMF och givarsamfundet har ställt sig bakom den nicaraguanska regeringens ekonomiska program.

Skuldsituationen

NICARAGUA ÄR VÄRLDENS mest skuldyngda land, mätt som skuld i förhållande till landets inkomst. I slutet av 1990 uppgick landets utlandsskuld till 10,5 miljarder eller 970 procent av BNI (inklusive USD 4 miljarder i betalningseftersläpningar). Drygt två tredjedelar av de totala skulderna är bilaterala (inklusive USD 1 miljard till Parisklubbens medlemmar och USD 3,1 miljarder till Östeuropeiska länder). 12 procent av skulderna är multilaterala och 17 procent av skulderna är kommersiella. Sammansättningen av gäldenärer är följande: Regeringen 70 procent, Riksbanken 27 procent, statliga företag 3 procent. Den privata sektorns utlandsskuld är nästan obefintlig.

De totala eftersläpningarna (amorteringar plus räntor) har ökat med nästan 60 procent sedan 1988. 55 procent av eftersläpningarna består av icke fullgjorda amorteringar. Av de totala eftersläpningarna var en tredjedel bilaterala, 11 procent multilaterala och 35 procent till kommersiella banker. Den resterande andelen utgörs av betalningseftersläpningar på kortfristiga lån.

Under perioden 1988-90 uppgick den kontrakterade skuldtjänstknoten (inklusive betalningseftersläpningar) till i genomsnitt 170 procent om året, medan den faktiska skuldtjänstknoten inte översteg 10 procent. Under samma period omförhandlade Nicaragua betalningseftersläpningar på totalt USD 809 miljoner.

Under maj-september 1991 nådde Nicaragua en överenskommelse med givarkollektivet som innebär att betalningseftersläpningar till Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken på sammanlagt USD 360 miljoner regleras. Nicaragua omförhandlade de bilaterala skulderna i Parisklubben i december 1991. En 50-procentig avskrivning av förfallen gjordes.

Olika skuldstrategier

UNDER NORMALA ekonomiska förhållanden (måttlig BNP-ökning, låg inflation, måttlig exportökning) skulle en återbetalning av eftersläpningarna samt en betalning av den löpande skuldtjänsten till alla givare, med undantag för de östeuropeiska länderna och de oljeexporterande länderna i Latinamerika, innebära att utlandsskulden skulle uppgå till 530-630 procent av BNI fram till år 2000. Räntebetalningarna under decenniet skulle uppgå till 70-120 procent av exportinkomsterna. Detta är en ohållbar situation.

En skuldkonsolidering enligt Toronto-villkoren (se kap 4) skulle innebära att skulderna i procent av BNP under 90-talet uppgår till 540

procent medan räntebetalningarna skulle hamna kring 45 procent av exportinkomsterna. Inte heller detta är möjligt med hänsyn till landets resurser och utvecklingsbehov.

Ett mera fördelaktigt scenario än under Toronto-villkoren (med en betydande skuldavskrivning från såväl Parisklubben som de latinamerikanska länderna) skulle innebära en skuld/BNI-kvot på ca 240 procent och räntebetalningarna skulle uppgå till 20 procent av de årliga exportinkomsterna. En sådan fördelaktig utveckling förutsätter ett behov av extern finansiering (förutom skuldlättnader) fram till år 2000 på ca USD 500 miljoner om året om strukturanpassningsprogrammet ska få en rimlig chans att lyckas.

Total skuldavskrivning av alla skulder, utom de multilaterala, förutsätter ett behov av extern finansiering (förutom skuldlättnader) på i genomsnitt ca USD 150 miljoner om året för perioden fram till år 2000.

Nicaraguas fall visar att det inte är möjligt att undvika betydande avskrivningar och omförhandlingar av skulderna. Den externa finansiering som behövs för detta måste vara additionell. Biståndet behövs för Nicaraguas omätliga utvecklingsbehov.

3.3 Länder med behov av ytterligare skuldlättnader

Världsbankens kriterier för skuldyngda länder

VÄRLDSBANKEN DELAR IN u-länderna i grupper med avseende på bl a ländernas inkomst och skuldsättning. För de fattigaste¹⁰ och mest skuldyngda länderna (SILICs) och gruppen av skuldyngda medelinkomstländer (SIMICs) ska tre av följande fyra kriterier vara uppfyllda:

- skuldens andel av BNI ska överstiga 50%
- skuldens andel av exporten ska överstiga 275%
- skuldtjänstens andel av exporten ska överstiga 30%
- räntebetalningarnas andel av exporten ska överstiga 20%

Svenska programländer som inkluderas i SILICs är Etiopien, Guinea-Bissau, Kenya, Moçambique, Tanzania, Uganda och Zambia. Nicaragua har nyligen blivit ett sk IDA-land och erhåller därmed lån på förmånliga villkor från Världsbanken, sk IDA-lån. I och med att landet karaktäriseras som IDA-land och är hårt skuldsatt bör det således flyttas från gruppen SIMICs till SILICs.

För att inkluderas i gruppen av fattiga länder med måttfull skuldsättning (sk MILICs) och medelinkomstländer med måttfull skuldsättning (MIMICs) bör tre av dessa fyra kriterier vara uppfyllda:

- skuldens andel av BNI ska vara 30-50%
- skuldens andel av exporten ska vara 165-275%

- skuldtjänstens andel av exporten ska vara 18-30%
- räntebetalningarnas andel av exporten ska vara 12-20%

De svenska programländerna i MILICs är Bangladesh, Indien och Sri Lanka. Angola, som nyligen har påbörjat skuldrapportering till Världsbanken, har placerats i MIMICs.

I slutet av utredningen finns samtliga länder i dessa ovan nämnda grupper presenterade.

Laos och Lesotho inkluderas i gruppen av ej skuldyngda låginkomstländer. Botswana, Kap Verde, Zimbabwe räknas till de ej skuldyngda medelinkomstländerna. Övriga länder, Namibia och Vietnam, har hittills inte rapporterat skulder till Världsbanken. Vietnam kan komma att tillhöra SILICs beroende på hur skulden och skuldtjänsten i icke-konvertibla valutor värderas.

SPA-kriterierna

SKULDINDIKATORER ÄR EMELLERTID inte de enda kriterierna för vilka länder som bör gynnas av skuldlättnadsåtgärder. Inom ramen för det särskilda programmet för de fattigaste och mest skuldyngda länderna i Afrika (SPA)¹¹ gäller följande kriterier vid valet av länder:

- Landet skall tillhöra de fattigaste u-länderna och vara ett s k IDA-land. För närvarande måste ett IDA-lands BNP per capita understiga USD 750 i 1990 års priser.
- Landet skall tillhöra de mest skuldyngda länderna (minst 30% i kontrakterad skuldtjänstkvot före omförhandlingar).
- Landet skall genomföra ett ekonomiskt reformprogram som är godkänt av Världsbanken och/eller IMF.

Enligt SPA-kriterierna tillhör sex programländer i Afrika de fattigaste och mest skuldyngda länder som samtidigt genomför ekonomiska reformprogram, nämligen Guinea-Bissau, Kenya, Moçambique, Tanzania, Uganda och Zambia¹². Samtliga dessa länder får särskild uppmärksamhet genom det bistånd och de skuldlättnader som ges inom ramen för SPA.

SPA-kriterierna har utarbetats för afrikanska länder, men kan också användas för att bedöma vilka programländer som bör få skuldlättnader. Nicaragua, t ex, som nyligen har utarbetat ett strukturanpassningsprogram i samarbete med Världsbanken och IMF, är ett fattigt land med stora skulder och räknas till den grupp av länder som också i fortsättningen bör få mycket stora skuldlättnader.

De här länderna har så stora skulder att de förmodligen aldrig kan

återbetalas. De måste helt enkelt erhålla ytterligare skuldlättnader, eller annan form av betalningsbalansstöd, för att kunna få en rimlig extern balans i sina ekonomier. Eftersom de samtidigt genomför ekonomiska reformprogram bör skuldlättnadsåtgärder koncentreras på dessa.

Etiopien och Vietnam kan komma att tillhöra den grupp av länder som bör få skuldlättnader i framtiden.

Etiopien är ett fattigt land, med ökande skuldbörda, men har ännu inte ett godkänt ekonomiskt reformprogram. Sannolikt kommer ett struktur-anpassningsprogram att godkännas av Världsbanken och IMF under 1992. Med stor sannolikhet kommer Etiopien därefter att inkluderas i SPA.

I Vietnam är skuldsituationen allvarlig. Skuldtjänstkvoten uppgår till mellan 20 och 30 procent och landet tillhör de absolut fattigaste länderna i världen. På USAs inflytande över IMFs och Världsbankens verksamheter har ännu inte ett reformprogram godkänts, trots Vietnams ambitiösa och långtgående reformansträngningar.

I Angolas fall är det osäkert om landet kommer att räknas till IDA-länderna. Landet tillhör inte heller de mest skuldtungda länderna. Ekonomin är mycket beroende av stabila och höga oljepriser för dess tillväxt. Landet saknar ett reformprogram i IMFs och Världsbankens regi.

Zimbabwe har inlett ett strukturanpassningsprogram och kan låna IDA-medel. Däremot är skuldtjänstkvoten för närvarande under 30 procent.

Botswana och Namibia är inte IDA-länder, har inte stora skulder och saknar strukturanpassningsprogram. Lesothos och Kap Verdes skuldsituation är inte heller tillräckligt allvarlig för att kräva speciella åtgärder.

Laos har hög skuld i förhållande till BNI och export, men skuldtjänstkvoten är låg vilket här återspeglar upplåningens gynnsamma villkor. Möjligheterna till ökat gåvobistånd och lån på mjuka villkor är mycket goda och landet har inga omedelbara behov av skuldlättnadsåtgärder.

Skuldens storlek i Bangladesh är inte alarmerande, men den är stadd i snabb tillväxt. Skuldtjänstkvoten är fortfarande under 30 procent. Situationen är liknande i Indien (där för övrigt en betalningsbalanskris inträffade 1991). I Sri Lanka är skuldsituationen inte allvarlig och kräver inga skuldlättnadsåtgärder.

Programländernas behov av skuldlättnader

UTIFRÅN SPA-KRITERIERNA delar utredningen in programländerna i följande tre grupper:

1. Länder som uppfyller ovanstående tre SPA kriterier¹³ – mycket stora skuldlättnader behövs:

Guinea-Bissau
Kenya
Moçambique
Nicaragua
Tanzania
Uganda
Zambia

2. Länder **som ännu inte uppfyller** ovanstående tre kriterier, men förväntas göra det på medellång sikt – skuldlättnader kan då komma att behövas i samma omfattning som för länderna ovan:

Etiopien
Vietnam

3. Länder **som inte uppfyller** ovanstående tre kriterier – skuldlättnader behövs i mindre grad eller inte alls på kort eller medellång sikt:

Angola
Bangladesh
Botswana
Kap Verde
Indien
Laos
Lesotho
Namibia
Sri Lanka
Zimbabwe

Av de svenska programländerna bör således kraftiga skuldlättnadsåtgärder också i fortsättningen inriktas på Guinea-Bissau, Kenya, Moçambique, Nicaragua, Tanzania, Uganda och Zambia. Så snart Vietnam och Etiopien har påbörjat strukturanpassningsprogram i samarbete med IMF och/eller Världsbanken bör skuldlättnader inriktas även på dem.

3.4 Behovet av framtida skuldlättnader och tekniskt bistånd till skuldhantering

3.4.1 Behovet av framtida skuldlättnader

I DETTA AVSNITT REDOVISAS en analys av de sju, i utredningen, utvalda ländernas behov av skuldlättnader utifrån Världsbankens prognoser (SPA Status Reports, Augusti 1991 samt Världsbanksrapport för Nicaragua). Tabeller över det externa finansieringsbehovet i miljoner USD redovisas för 1991-93. Det bör påpekas att **prognoserna ofta är mycket optimistiska**, främst vad gäller antaganden om export, import och externt stöd. Därmed är finansieringsgapen i verkligheten större än vad som redovisas i analysen.

Syftet är att visa på det stora behov av skuldlättnader som finns i dessa länder. Det är vanligt att betalningseftersläpningar till olika kreditorer finns. Det är därför antaget i analysen att huvuddelen av dessa ska betalas under det första året, d v s 1991. Därigenom är utflödet oftast störst för 1991.

Guinea-Bissau:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	243	175	174	592
Varav:				
Import	120	124	128	372
Skuldtjänst	50	44	42	136
Betalnings- eftersläpningar	72	6	2	80
Uppbyggnad av reserver	1	1	2	4
Övriga utflöden	0	0	0	0
Resurser	117	114	118	349
Varav:				
Export	40	44	49	133
Privata transfereringar	1	1	1	3
Projektbistånd/lån	72	65	64	201
Övrigt bistånd	4	4	4	12
Finansieringsgap (före skuldlättnader och anpassningsstöd)	126	61	56	243
Skuldlättnader	94	19	14	127
Anpassningsstöd	26	37	31	94
Skuldtjänst för anpassningsstödet	0.0	0.1	0.2	0.4
Finansieringsgap	6	5	11	25

Kenya:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	3735	3767	3939	11441
Varav:				
Import	2941	2902	3144	8987
Skuldtjänst	766	755	699	2221
Uppbyggnad av reserver	28	109	96	233
Övriga utflöden	0	0	0	0
Resurser	3250	3432	3692	10374
Varav:				
Export	2422	2469	2767	7658
Privata transfereringar	158	158	161	478
Projektbistånd/lån	628	768	730	2125
Övrigt bistånd	43	37	34	114
Finansieringsgap (före skuldlättnader och anpassningsstöd)	485	335	247	1067
Skuldlättnader	40	39	0	79
Anpassningsstöd	389	261	154	804
Finansieringsgap	57	37	97	191

Moçambique:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	3094	1690	1747	6532
Varav:				
Import	1066	1133	1214	3414
Skuldtjänst	544	515	515	1574
Betalnings- eftersläpningar	1441	0	0	1441
Uppbyggnad av reserver	44	42	18	103
Övriga utflöden	0	0	0	0
Resurser	900	976	1094	2969
Varav:				
Export	312	344	392	1048
Privata transfereringar	92	94	96	282
Projektbistånd/lån	372	435	511	1317
Övrigt bistånd	124	103	95	322
Finansieringsgap (före skuldåttmader och anpassningsstöd) 2195		715	654	3563
Skuldåttmader	1816	395	386	2597
Anpassningsstöd	380	275	220	875
Skuldtjänst för anpassningsstödet	0.4	1.1	1.6	3
Finansieringsgap	0	46	49	95

Nicaragua:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	4413	1408	1500	7321
Varav:				
Import	797	834	857	2488
Skuldtjänst inklusive betalnings- eftersläpningar	3615	592	660	4867
Uppbyggnad av reserver	1	-18	-17	-34
Övriga utflöden	0	0	0	0
Resurser	1181	956	656	2793
Varav:				
Export	401	760	508	1669
Privata transfereringar	100	108	118	326
Projektbistånd/lån	482	0	0	482
Övrigt bistånd	198	88	30	316
Finansieringsgap	3232	452	844	4528

Tanzania:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	2261	2522	2776	7558
Varav:				
Import	1635	1749	1881	5265
Skuldtjänst	367	443	515	1325
Betalnings- eftersläpningar	20	0	0	20
Uppbyggnad av reserver	78	165	210	453
Övriga utflöden	161	165	170	496
Resurser	1444	1690	1838	4973
Varav:				
Export	676	780	896	2352
Privata transfereringar	418	415	410	1243
Projektbistånd/lån	350	495	532	1378
Finansieringsgap (före skuldåttmader och anpassningsstöd)	816	832	938	2586
Skuldåttmader	237	304	361	902
Anpassningsstöd	439	402	397	1238
Skuldtjänst för anpassningsstödet	1	2	4	8
Finansieringsgap	141	128	184	454

Uganda:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	1213	1082	1096	3390
Varav:				
Import	720	756	830	2305
Skuldtjänst	210	241	229	680
Betalnings- eftersläpningar	265	20	23	308
Uppbyggnad av reserver	15	15	15	45
Övriga utflöden	3	0	0	3
Resurser	603	638	725	1966
Varav:				
Export	222	269	321	812
Privata transfereringar	82	100	110	292
Projektbistånd/lån	241	259	285	784
Övriga inflöden	58	10	10	78
Finansieringsgap (före skuldlättnader och anpassningsstöd)	610	444	370	1424
Skuldlättnader	248	87	38	373
Anpassningsstöd	330	275	202	807
Skuldtjänst för anpassningsstödet	1	2	2	5
Finansieringsgap	32	84	132	248

Zambia:

	1991	1992	1993	1991-93
Behov	4355	2179	2126	8659
Varav:				
Import	1328	1317	1355	4000
Skuldtjänst	925	831	739	2496
Betalnings- eftersläpningar	2022	0	0	2022
Uppbyggnad av reserver	49	0	0	35
Övriga utflöden	31	31	31	93
Resurser	1579	1469	1469	4517
Varav:				
Export	1195	1183	1190	3568
Privata transfereringar	0	0	0	0
Projektbistånd/lån	281	286	279	846
Övriga inflöden	103	0	0	84
Finansieringsgap (före skuldlättnader och anpassningsstöd) 2776		710	656	4142
Skuldlättnader	2030	433	391	2854
Anpassningsstöd	527	178	143	848
Skuldtjänst för anpassningsstödet	2	2.5	2.9	7.4
Finansieringsgap	221	101	125	447

Ovanstående analys visar att finansieringsbehoven är mycket stora för 1991-93. I Moçambique, t ex, är finansieringsbehovet av bl a import, skuldtjänst och betalningseftersläpningar (före skuldlättnader och anpassningsstöd) ca tio gånger större än landets exportinkomster.

Länderna som redovisats ovan kommer således att behöva ytterligare stöd för att klara de negativa finansieringsgapen. Nicaragua framstår som speciellt utsatt, då landet inte tillhör något program med motsvarighet till SPA.

Analysen visar dessutom att skuldtjänst och betalningseftersläpningar utgör den största andelen av det externa finansieringsbehovet. Utan den överhängande skulden skulle dessa länders möjligheter att lyckas med utvecklingsinsatserna förbättras betydligt.

3.4.2 Behovet av tekniskt bistånd till skuldhantering

FLERTALET AV DE SVENSKA programländerna är så skuldtyngda att skuldombförhandlingar har blivit en återkommande nödvändighet. För att åstadkomma en varaktig förbättring av skuldsituationen i dessa länder fordras att skuldförvaltningen i framtiden bedrivs på ett sätt som förhindrar nya skuldkriser genom överupplåning. Den bör också säkerställa att upplånade medel används på bästa sätt, att skuldtjänsten betalas enligt ingångna avtal samt att skuldportföljerna hanteras kostnadseffektivt och på en acceptabel risknivå med användande av modern finansiell teknik. En förbättring av den administrativa kapaciteten på skuldområdet i u-länderna är således synnerligen angelägen.

En höjning av kvalitetsnivån i den offentliga skuldförvaltningen – både av extern och inhemsk skuld – kan bidra till bättre fungerande inhemska finansmarknader och därmed göra landet mer attraktivt för utländska investeringar och eventuellt återvändande flykttkapital.

Besparingsmöjligheter är ett tredje viktigt skäl till att ge tekniskt bistånd. Det är beräknat att en förbättrad skuldhantering skulle kunna ge 10-20 procents besparingar av de årliga räntekostnaderna, vilket inte är obetydliga belopp då dessa enligt Världsbanken uppgår till USD 65 miljarder för samtliga skuldrapporterande u-länder. Motsvarande belopp för de svenska programländerna uppgår till ca USD 5 miljarder. Härtill kommer de långsiktiga fördelarna av minskade risker för kostnadsstegringar genom ränte- och valutautvecklingen.

En fjärde anledning är att u-länderna ofta har många lån och av stor komplexitet, särskilt vid projektfinansiering. Det rör sig ofta om ett stort antal långivare, var och en med sina administrativa och juridiska rutiner. Omförhandlingar av skulderna skapar ytterligare problem med redovisning och kontroll. Länder som omförhandlar sin skuldstock behöver kunskap om innebörden av de olika och delvis mycket komplicerade lösningar som kreditorerna erbjuder i London- och Parisklubbarna.

För att undvika den osäkerhet som råder om den totala skuldens storlek och framtida förpliktelser är det mycket angeläget att upprätta ett komplett datoriserat skuldregister i varje låntagarland med korrekta uppgifter, regelbunden rapportering till beslutsfattare och kreditorer samt kapacitet för olika slag av analys.

Andra faktorer som negativt påverkat skuldsituationen är de kraftiga svängningarna i räntor och växelkurser under senare år och den osäkerhet som förknippas härmed. För att värdera och hantera dessa risker har finansmarknaderna frambragt en rad metoder och instrument

som ofta är mycket sofistikerade. Nya delmarknader har också tillkommit där handeln sker med utnyttjande av modern kommunikationsteknologi. Dessa faktorer ställer helt nya krav på skuldländernas förmåga till snabba beslut grundade på fullständig information och korrekt analys, i syfte att reducera räntenivån och sänka lånekostnaderna.

Hur det tekniska biståndet kan utformas

FÖR ATT KLART DEFINIERA behovet av förbättringar måste först en grundläggande analys genomföras av svagheter i den existerande organisationen. Analysen bör utföras av landets myndigheter och de biståndsgivare som tänkt sig delta i det fortsatta arbetet med att omstrukturera skuldförvaltningen. Som biståndsgivare måste man vara beredd att fortsätta i 5-10 år eftersom institutionsuppbyggnad är en lång och svår process.

Kostnaden för att skapa ett bra skuldförvaltningssystem, inklusive datorisering, i ett land med en medelstor portfölj, kan överslagsmässigt anges till 10-15 miljoner kronor för en femårsperiod. Som biståndsgivare bör man också vara beredd att stödja alla de aktiviteter som en bättre skuldförvaltning omfattar. I den offentliga sektorns hantering av utländska tillgångar och skulder kan olika typer av aktiviteter urskiljas:

- (i) finansiell information och kontroll
- (ii) strategisk finansiell planering och hantering
- (iii) nyupplåning i olika marknader
- (iv) löpande skötsel av skulder och tillgångar

Till de olika aktiviteterna inom den externa finansieringen kan bistånd utgå i flera former såsom:

- a) förmedling av information om förhållanden utanför landet,
- b) utbildning genom seminarier, studiebesök mm,
- c) långsiktig institutionsuppbyggnad (t ex av avdelningar eller system i centralbank eller finansdepartement),
- d) utveckling av landanpassade finansiella instrument och analysmetoder,
- e) direkt rådgivning (t ex beträffande omstrukturering av skulderna)

Förbättringen måste således gälla ett brett register av funktioner, från formulering av långsiktiga skuldstrategier till informations- och styrsystem för de olika låntagare (statliga och andra) som tillsammans svarar för skulden. Kompetens behövs för att utnyttja olika finanskällor och det krävs system för genomförande och kontroll av låneutbetalningar och

erläggande av skuldtjänst. En aktiv hantering av skuldportföljen kan fordra att revisionen förstärks. Myndigheter, affärsverk och företag behöver kapacitet att rekrytera och vidareutbilda personal för finansiella uppgifter. Statistiskt material måste tas fram och bilda underlag för information till långgivare, internationella organ och allmänheten.

En förutsättning för förbättrad skuldförvaltning är att låntagarlandets regering är beredd att ge prioritet åt en upprustning och avsätta resurser härför. Efter en övergångsperiod av tekniskt bistånd bör och kan landet ha en egen kapacitet att hantera sina finansiella relationer med omvärlden på ett professionellt sätt.

I flertalet fall behöver den centrala ledningen av skuldpolitiken förstärkas genom inrättande av en samordningsgrupp på hög nivå (ledd av finansministern eller centralbankschefen). Någon form av riksgäldskontor behöver skapas – inom finansdepartementet och/eller centralbanken, eller som en enhet under ett departement. Lagstiftningen kan behöva förbättras och en klarare arbetsfördelning mellan myndigheter och för olika nivåer av skuldförvaltningen fastställas genom instruktioner. Juridiska resurser måste engageras för att förstärka förhandlingskapaciteten gentemot långgivarna och för att förenkla skuldavtalen.

Det kan i ett första skede vara nödvändigt att placera en eller flera erfarna experter på platsen för att få igång verksamheten i en ny organisationsram, påpeka brister i författningar och instruktioner, hjälpa till att rekrytera personal (gärna att befintlig finansiell expertis engageras) och trimma in datasystem samt lägga upp utbildningen. Så snart som möjligt bör insatserna av extern expertis ske genom periodiska besök (under 1-2 månader, 2-3 gånger per år), snarare än genom "långtidare" på platsen, eftersom dessa tenderar att utföra arbetet snarare än att utbilda personal. Det ideala vore om ett "tvilling"-förhållande kunde etableras mellan en skuldförvaltande myndighet i ett i-land och dess motsvarighet i u-landet.

Utredningen föreslår att de fattigaste och mest skuldsatta länderna bidras med teknisk expertis för hantering av skulder och skuldförhandlingar och att andra givare påverkas att göra detsamma. Dessutom bör dessa länder erhålla tekniskt bistånd för att vidga kunskapen om handelsfrämjande åtgärder för att på så sätt öka den egna förmågan att betala tillbaka skulderna.

Vidare föreslår utredningen att givarkoordinationen vad gäller skuldhantering bör ses över, så att samordningen mellan olika internationella givare förbättras.

4. Internationella åtgärder

UTREDNINGEN DELAR IN u-ländernas skulder i tre kategorier: bilaterala, multilaterala och kommersiella skulder. Nedan följer en beskrivning av dessa tre typer av skulder samt av internationella åtgärder som vidtagits för att minska dessa. Det är utredningens uppfattning att åtgärderna är nödvändiga, men inte tillräckliga för att lösa de fattigaste ländernas skuldproblem.

4.1 Bilaterala skulder och åtgärder

BILATERALA SKULDER ÄR offentligt garanterade krediter förmedlade av exportkreditinstitut, t ex EKN, och andra statliga organ, samt biståndskrediter, t ex ODA-lån eller u-krediter från BITS.

Nedan beskrivs de bilaterala långivarna, den bilaterala skuldens storlek, omförhandlingar av icke-koncessionella skulder inom och utom Parisklubben, Toronto- och Trinidad-villkoren, Pronks och FNs förslag, samt den bilaterala koncessionella skulden. Vidare kommenteras den nya svenska Kreditbiståndsutredningen.

De bilaterala långivarna

OECD-LÄNDERNA SVARAR för den största långivningen till u-länderna med mellan 70 och 80 procent av utlåningen. Östeuropa och Sovjetunionen var tidigare stora långgivare till vissa länder, t ex Kuba och Vietnam. Denna ordning har emellertid ändrats. OPEC-länderna förser främst Nordafrika med krediter.

USA, som för övrigt passerats av Japan som världens störste långgivare, har koncentrerat utlåningen till Mellanöstern (Egypten och Israel) och Latinamerika. USA och Japan svarar för ca 24 procent vardera av total bilateral utlåning. Japan lånar främst ut till de asiatiska länderna. Europeiska långgivare, som tillsammans svarar för 36 procent av den bilaterala utlåningen, har i första hand koncentrerat utlåningen till Afrika, Mellanöstern och Östeuropa. Svensk utlåning representerade en procent av Europas utlåning 1988.

I tabell 4.1 visas de svenska fordringarna på svenska programländer.

Tabell 4.1

Svenska fordringar, garanterade av Exportkreditnämnden, på svenska programländer 1991 i miljoner svenska kronor.

Land	Stock	Framtida förfall	Totalt
Angola	275	56	331
Etiopien	6	170	176
Guinea-Bissau	6	-	6
Moçambique	104	23	127
Nicaragua *	20		20
Tanzania	40	-	40
Zambia **	6		6

* Nicaraguas skuld består av 16 miljoner via BITS och 4 miljoner i företagens självrisk.

** Zambias skuld utgörs av dröjsmålsräntor som blev kvar efter att biståndsmedel löst ut Zambias skuld 1985/86.

Källa: Exportkreditnämnden.

Med stock i dessa sammanhang menas de belopp som förfallit, där karenstiden passerats och beloppen skadereglerats. De framtida förfallen har EKN garanterat, men ännu inte skadereglerat. Dessa kommer att förfalla under de närmaste åren.

Den bilaterala skuldbördan

U-LÄNDERNAS BILATERALA SKULD har vuxit drygt tolv gånger i nominella termer från USD 25 miljarder 1970 till USD 316 miljarder 1990. I förhållande till totala långfristiga skulder utgjorde de bilaterala skulderna 1989 ungefär 30 procent för samtliga u-länder och drygt 50 procent för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna (SILICs). Ungefär 55 procent av de bilaterala skulderna var koncessionella 1990.

De svenska programländerna hade 1990 skulder till bilaterala fordringsägare motsvarande ca USD 40 miljarder, d v s drygt 40 procent av dessa länders totala skulder (exklusive kortfristiga skulder). Av programländerna har bl a Vietnam, Laos, Moçambique, Tanzania och Nicaragua förhållandevis stora andelar bilaterala skulder.

Trots att en tredjedel av de bilaterala lånen har givits på mjuka villkor har det blivit svårare att klara av att betala skuldtjänsten. När de

amorteringsfria perioderna löpt ut, ökar den kontrakterade skuldtjänsten snabbare än den bilaterala långivningen. Följden har blivit att många länder tvingats ställa in skuldtjänstbetalningarna.

Det anses viktigare bland låntagarna att sköta återbetalningarna till de multilaterala långivarna eftersom dessa fungerar som katalysatorer för ny finansiering. Den bilaterala utlåningen har dessutom minskat i förhållande till den multilaterala. I de fattigaste och mest skuldyngda länderna sjönk den bilaterala skuldtjänsten i relation till den multilaterala från 515 procent 1970 till 137 procent 1989. En liknande trend kan noteras för såväl samtliga u-länder som för de svenska programländerna.

Nettotransfereringar

DE KONCESSIONELLA och icke-koncessionella skuldrelaterade bilaterala nettotransfereringarna till gruppen samtliga u-länder var positiva 1970-1990. Till SILIC- och SIMIC-länderna, d v s de skuldyngda låg- och medelinkomstländerna, var nettotransfereringarna negativa 1990. Detta beror främst på att långivarna uppfattat ökade risker med utlåning till skuldyngda länder, samtidigt som räntor och amorteringar på tidigare utlåning ökat kraftigt.

Nya lån till Afrika söder om Sahara har minskat mellan 1980 och 1990, medan nyutlåning till övriga regioner ökat. I tabell 4.2 visas bilaterala flöden och nettotransfereringar 1970-1990 för några landgrupper:

Tabell 4.2

Skuldrelaterade flöden mellan olika typer av landgrupper och bilaterala långgivare 1970-1990, samt nettotransfereringar, i miljoner USD.

	1970	1980	1990
Samtliga u-länder			
Nya lån	3731	19133	19698
Skuldtjänst	<u>-1651</u>	<u>-9209</u>	<u>-19327</u>
Nettotransferering	2086	9924	371
Afrika söder om Sahara			
Nya lån	448	2610	2421
Skuldtjänst	<u>-166</u>	<u>-869</u>	<u>-2270</u>
Nettotransferering	291	1741	151
Sydasien			
Nya lån	1122	1999	2413
Skuldtjänst	<u>-444</u>	<u>-1289</u>	<u>-2066</u>
Nettotransferering	678	710	347
Östasien			
Nya lån	616	2201	6407
Skuldtjänst	<u>-107</u>	<u>-1143</u>	<u>-4326</u>
Nettotransferering	509	1058	-2081
Latinamerika			
Nya lån	757	3297	4001
Skuldtjänst	<u>-480</u>	<u>-2186</u>	<u>-3052</u>
Nettotransfereringar	277	1101	949
SILICs			
Nya lån	523	3885	2234
Skuldtjänst	<u>-319</u>	<u>-1079</u>	<u>-3049</u>
Nettotransfereringar	215	1828	-815
SIMICs			
Nya lån	735	5937	5031
Skuldtjänst	<u>-402</u>	<u>-3197</u>	<u>-5339</u>
Nettotransfereringar	333	2740	-308

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Skuldlättnader för icke-koncessionella lån

I DEN S K PARISKLUBBEN AV kreditorer omförhandlas offentligt givna eller garanterade bilaterala lån och krediter givna till såväl privata som offentliga låntagare i u-länderna. Dessa lån har främst givits på marknads-mässiga villkor.

Parisklubben var tänkt som ett forum för länder med tillfälliga betalningssvårigheter. De allt oftare återkommande omförhandlingarna

har emellertid inte lindrat skuldbördan i länder med svåra strukturella ekonomiska problem.

Mellan 1982 och 1989 omförhandlades skuldstocken i 53 u-länder 118 gånger med OECD-länder. Eftersom räntebetalningarna sköts på framtiden och kapitaliserades har effekten blivit att skuldbördan vuxit under åren. Oxford University beräknar att Afrikas skuld har ökat med ca USD 10 miljarder i samband med omförhandlingar. En beräkning gjord av Världsbanken visar att kapitaliserad ränta representerar 20 procent av den totala icke-koncessionella skulden i afrikanska skuldsatta länder.

De fattigaste länderna svarar för två tredjedelar av antalet omförhandlingar i Parisklubben, men för endast hälften av antalet omförhandlande u-länder. Beloppsmässigt svarade tre länder, Polen, Egypten och Brasilien, för USD 18 miljarder av de totalt USD 24 miljarder som omförhandlades 1987.

Tabell 4.3 visar svenska programländers omförhandlingar av bilaterala skulder under 1980 till 1990.

Tabell 4.3

Programländernas omförhandlingar i Parisklubben i miljoner USD.

Land	Tiden för omförhandling	Milj USD
Angola	juli 1989	487
Guinea-Bissau	oktober 1987	24
	oktober 1989	40
Moçambique	oktober 1984	317
	juni 1987	464
	juni 1990	719
Tanzania	september 1986	644
	december 1988	269
	mars 1990	199
Uganda	november 1981	63
	december 1982	16
	juni 1987	105
	januari 1989	86
Zambia	maj 1983	302
	juli 1984	263
	mars 1986	468
	juli 1990	963

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Toronto-villkoren

FÖR ATT FÖRBÄTTRA omförhandlingsvillkoren för de bilaterala lånen infördes 1988 s k Toronto-villkor för de fattigaste och mest skuldsatta länderna. För lån givna på mjuka villkor gäller att återbetalningstiden förlängs till 25 år, med 14 års amorteringsfrihet. Räntan kan aldrig överstiga de ursprungliga villkoren.

Vad gäller de icke-koncessionella lånen gavs fordringsägarna möjlighet att välja olika skuldåtnadsalternativ i en fastställd "meny" enligt följande:

- a) skriva av en tredjedel av förfallen och förlänga återbetalningsperioden för resten av skulden till 14 år med 8 års amorteringsfrihet (marknadsränta på resterande skuld),
- b) förlänga återbetalningsperioden till 25 år med 14 års amorteringsfrihet (marknadsränta på hela skulden), eller
- c) sänka räntesatsen till hälften (eller med 3,5 procent under marknadsränta beroende på förmånligast alternativ för låntagarlandet) under 14 års återbetalningsperiod med 8 års amorteringsfrihet.

Inte heller Toronto-villkoren har lyckats åstadkomma några betydande skuldåtnader för de fattigaste länderna.

För det första har endast USD 6 miljarder omförhandlats med Toronto-villkor, ofta utan att sänka räntan eller skriva ned skuldtjänsten. Enbart Zaire svarade för 25 procent av det totalt omförhandlade beloppet (enligt valmöjlighet b) fram till slutet av 1989.

För det andra har valmöjlighet b) valts av fyra stora långgivare, en valmöjlighet utan koncessionalitet då skuldtjänsten endast skjuts på framtiden.

För det tredje har biståndsmedel ofta använts till skuldåtnadsåtgärderna. Biståndet har sällan varit additionellt och skulle sannolikt ha kommit skuldlandet till godo genom andra former av bistånd, t ex importstöd.

Dessutom kvarstår följande problem:

1. Hela skulden omförhandlas inte på en enda gång.
2. Skuldbördan skjuts på framtiden och ökar.
3. Förhandlingarna är fortfarande tidskrävande och fordrar användandet av, i u-länderna, knappa personella resurser.

På senare tid har aktiviteten i Parisklubben vad gäller omförhandlingar av de fattigaste ländernas skulder avtagit. Mellan 1988 och 1990 slöts 26 omförhandlingsavtal. Under innevarande år har endast två avtal slutits för den här gruppen av länder. Detta kan delvis vara uttryck för den

osäkerhet som råder i samband med att förslag har lagts om nya villkor i Parisklubben samt att konsolideringsperioden förlängts för ett antal länder.

Trinidad-villkoren – ett förslag från Storbritannien

SOM ETT LED I ANSTRÄNGNINGARNA att förbättra skuldombförhandlingarna har den brittiske premiärministern, John Major, föreslagit en ny bilateral skuldstrategi. Det s k Trinidad-förslaget lades fram september 1990 och innebär att den icke-koncessionella skuldstocken skrivs av med två tredjedelar med marknadsränta på den återstående skulden. Ingen ränta betalas under de första fem åren, men räntebetalningarna kapitaliseras och läggs till den återstående skulden. Återbetalningstiden är 25 år. För koncessionella lån gäller detsamma som under Toronto-villkoren, d v s att återbetalningstiden förlängs till 25 år med 14 års amorteringsfrihet. Det är i första hand de fattigaste länderna som kan komma att få möjlighet att omförhandla till Trinidad-villkor, d v s de som hittills fått Toronto-villkor.

Det är positivt att Trinidad-förslaget medger att hela skuldstocken omförhandlas på en gång i stället för de tidsödande ständigt återkommande skuldombförhandlingarna som Toronto-villkor innebär. Världsbanken har räknat ut att gåvodelen är 3,5 gånger högre med Trinidad- än med Toronto-villkoren. Gåvoelementen med Toronto-villkor och Trinidad-villkor har beräknats av Världsbanken till 19 respektive 68 procent för perioden 1990-2025. Utlåning på IDA-villkor, som jämförelse, har ett gåvoelement om 81 procent (antagen diskonteringsränta är 9 procent).

Om s k cut-off-date, d v s gränsen för vilka skulder som får medräknas i omförhandlingen, flyttas till slutet av 1989, skulle skuldbördan efter tio år vara två tredjedelar mindre än under Toronto-villkoren. Om cut-off-date kvarstår blir skuldbördan två femtedelar mindre.

En överenskommelse ingicks på G7s toppmöte i London i juli 1991 om att ge de fattigaste länderna betydande skuldlättnader inom ramen för Parisklubben. De europeiska länderna, med Storbritannien i spetsen, kunde tänka sig att följa G7s rekommendationer. USA har emellertid bromsat införandet av Trinidad-villkoren. Däremot tog USA initiativet att ge medelinkomstländerna Polen och Egypten en långtgående skuldreduktion redan i april 1991. Detta visar att de överväganden som görs inom Parisklubben är av mer politisk än ekonomisk och finansiell karaktär.

Nicaraguas skulder omförhandlades i december 1991. Trinidad-förslaget kom då emellertid att urholkas kraftigt. USA valde att hålla fast vid Toronto-villkoren, men kunde acceptera att övriga kreditorer skrev av högst 50 procent av förfallen. Eftersom konsensus är avgörande för Parisklubbens framtid och USA har en dominerande ställning, kunde

Nicaragua således inte få en 67 procentig avskrivning av skuldstocken utan erbjöds en 50 procentig avskrivning av förfallen (inklusive de koncessionella skulderna). Cut-off-date sattes till 1988. Det är troligt att omförhandlingen av Nicaraguas skulder är prejudicerande för kommande omförhandlingar av de fattiga ländernas bilaterala skulder.

Med tanke på att Polen och Egypten fick en 50 procentig avskrivning av hela skuldstocken, anser utredningen det rimligt att de fattigaste länderna beviljas en skuldlättnad som överskrider denna nivå.

Trinidad-förslaget, i sin ursprungliga form, är en bra början och bör genomföras omedelbart. Att skriva av 50 procent av förfallen är dock inte tillräckligt för att komma tillrätta med låginkomstländernas bilaterala skuldproblem.

Utredningen föreslår att Sverige bör verka för att cut-off date sätts så sent som möjligt, t ex till 1990. Ett tidigt cut-off-date skulle inte förbättra kreditvärdigheten i den här typen av länder, en kreditvärdighet som för övrigt oftast är så dålig att den inte ytterligare kan försämrats. Det är i stället betydelsefullt att en så stor andel av skulderna som möjligt inkluderas.

Det är vidare avgörande för u-länderna att medlen som används till Trinidad-villkoren är additionella, d v s medel utöver biståndet. Om inte, använder i-länderna den egna biståndsbudgeten för att betala tillbaka skulder till inhemska företag, skulder som i sämsta fall annars inte skulle ha återbetalats.

Idag används biståndsmedel till det offentliga kreditgarantisystemet för att täcka en del av företagets självrisk i samband med omförhandlingar på Toronto-villkor. Bistånd avses att användas för samma ändamål vid omförhandlingar på Trinidad-villkor.

Finansieringen av självrisken görs därför att Exportkreditnämnden (EKN) inte har rätt att tvinga företaget att gå med på "oskäligen villkor", såsom omförhandlingar enligt Toronto-villkoren anses vara.

Däremot betalar inte biståndet i dag den förlust som svenska staten gör vid omförhandlingen (vilken är huvuddelen av förlusten). Det är positivt. Ett problem är dock att förlusterna täcks genom att EKN lånar räntefritt från Riksgäldskontoret, vilket förhindrar insynen vad gäller statens subventioner till svensk industri.

Utredningen anser följande:

När företagen tar en garanti i samband med krediter till fattiga och skuldtunga länder borde det inses att skuldkonsolideringar kan uppkomma. Det bör därför instiftas i EKNs allmänna villkor

att skuldnedskrivningar kan komma att drabba företagens del av finansieringsrisken och att staten inte kommer att finansiera denna. Således bör biståndsmedel inte användas för att finansiera delar av företagens självrisk när Trinidad-villkoren införs.

Vad gäller täckning av EKNs förluster vore det rimligt att begära att medel avsätts från statsbudgeten och att dessa redovisas öppet.

Sverige bör även verka internationellt för att omförhandlingarna inte bekostas inom ramen för de övriga långgivande ländernas biståndsanslag.

Förslagen från Pronk och de Cuéllar

ETT MER LÅNGTGÅENDE förslag att reducera de bilaterala skulderna gavs av den nederländske biståndsministern Jan Pronk i september 1990. Förslaget innebar att samtliga bilaterala kreditorer kollektivt skulle avskryta de koncessionella och icke-koncessionella skulder som innehas av de fattigaste och mest skuldtungda länderna samt låginkomstländer med kraftfulla ekonomiska reformprogram. Under 1991 föreslog också FNs dåvarande generalsekreterare, Javier Pérez de Cuéllar, i samband med en resa till Afrika, att de totala bilaterala skulderna i Afrika söder om Sahara skulle avskrytas.

Fördelen med dessa förslag är att de är okomplicerade och tar små administrativa resurser i anspråk. De skulle vidare vara effektiva instrument för att kraftfullt reducera de fattiga ländernas skuldbörda. Nackdelen med förslagen är att de är allt för långtgående för att konsensus ska kunna nås i Parisklubben eller bland G7-länderna.

Utredningen anser att de bilaterala kreditorerna bör sträva mot att införa de villkor som föreslås av Pronk och de Cuéllar, en total avskrivning av de bilaterala skulderna för de fattigaste och mest skuldtungda länderna förutsatt att de genomför strukturanpassningsprogram. Villkoren skulle komma att kräva långt mindre resurser från i-länderna än vad som krävdes i samband med Polens och Egyptens omförhandlingar i Parisklubben.

Omförhandlingar utanför Parisklubben

BILATERALA SKULDER omförhandlas även utanför Parisklubben. Fordringarna tillhör huvudsakligen latinamerikanska länder och arabländer, samt Östeuropa och det f d Sovjetunionen. Tabell 4.4 visar hur svenska programländers skulder omförhandlats utanför Parisklubben mellan 1985 och 1990. Beloppet för programländerna uppgick till sammanlagt USD 2 079 miljoner under denna period.

Tabell 4.4

Programländers omförhandlingar av bilaterala skulder utanför Parisklubben 1985-1990 i miljoner USD.

Land	Milj USD
Guinea-Bissau	96
Kap Verde	8
Laos	6
Moçambique	167
Nicaragua	1328
Tanzania	43
Uganda	30
Zambia	421

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Skulderna till bl a Öststaterna utgör ett stort problem i flera afrikanska länder samt i övriga länder, t ex Vietnam och Nicaragua. Dessa kreditorer ingår inte i Parisklubben. Omförhandlingar och avskrivningar av dessa skulder förekommer inte.

Det är sannolikt att skulderna inte kommer att återbetalas på kort och medellång sikt, främst på grund av att Östeuropa och Sovjetunionen inte längre kan erbjuda bistånd och nya lån till dessa länder. Kostnaden för avskrivning av fordringarna är således inte betydande.

Utredningen föreslår att en debatt initieras i syfte att lösa problemet med Öststaternas fordringar på de fattigaste länderna. En andrahandsmarknad behövs för att möjliggöra för låntagarna att köpa tillbaka sina egna skulder till "rätt" värde.

En annan möjlighet är att fordringarna utbyts i s k Debt for Equity Swaps, där skulden utbyts mot att fordringsägaren blir ägare/delägare i ett av låntagarlandets företag.

Skuldlättnader för koncessionella lån

I DE FATTIGASTE LÄNDERNA är ungefär hälften av de bilaterala skulderna koncessionella. Det är ännu osäkert om dessa kommer att inkluderas i Trinidad-villkoren. Ett annat viktigt steg är således att skriva av tidigare givna biståndskrediter, s k ODA-lån (Official Development Assistance

Loans). Flera regeringar har redan följt de nordiska länderna och skrivit av ODA-lån som givits till låginkomstländer.

Tabell 4.5

Händernas avskrivning av SPA-länders ODA-lån mellan 1978 och 1989 i milj USD, samt de resterande fordringarna i slutet av 1989.

Land	Avskrivet 1987-1989	Resterande belopp
Belgien	201	346
Danmark	391	132
Finland	70	10
Frankrike	118	1142
Italien	79	1103
Japan	341	1991
Kanada	250	345
Nederländerna	211	230
Norge	11	0
Schweiz	14	173
Spanien	0	0
Storbritannien	430	127
Sverige	332	0
Tyskland	3290	1100
USA	0	1527
Österrike	0	218
Totalt	5738	8444

Källa: World Debt Tables, 1990-91, Världsbanken, samt SPA-rapporter från Världsbanken 1991.

ODA-lånen svarar för en betydande skuldandel i låginkomstländerna, men för en liten del när det gäller betald skuldtjänst.

Fortfarande återstår att skriva av ODA-lån för ett flertal av de länder som gjort avskrivningar, framför allt Japan, USA, Frankrike, Italien och Tyskland. USA har nyligen skrivit av USD 375 miljoner. Österrike hade fram till 1989 inte skrivit av några ODA-lån. Sverige, däremot, avskrev samtliga låginkomstländers ODA-lån enligt UNCTAD-resolutionen 1978.

Utredningens uppfattning är att Sverige bör fortsätta att, inom

olika internationella fora, sätta press på de länder som fortfarande har ODA-lån att skriva av.

Kreditbiståndsutredningen

EN STATLIG UTREDNING "Krediter för utveckling" (SOU 1991:74) har lämnat förslag om modifiering av det nuvarande svenska u-kreditsystemet bl a med syfte att göra mjuka (blandade) krediter tillgängliga även för länder som inte för närvarande bedöms vara kreditvärdiga.

SIDA kommer att lämna ett särskilt remissyttrande till denna utredning. Eftersom förslagen direkt berör de frågor som behandlas i denna rapport, görs här emellertid några sammanfattande kommentarer.

Kreditbiståndsutredningen anser att det traditionella kreditvärdighetsbegreppet inte är helt relevant och användbart när det gäller utvecklingsfinansiering i svåra miljöer. Man föreslår istället ett "trovärdighetsbegrepp" som omfattar länder som "gör ansträngningar för att åstadkomma en hållbar ekonomisk utveckling mot tillväxt och förbättrade förhållanden för befolkningen och ett återerövrande av sin internationella status och kreditvärdighet".

Detta innebär en anmärkningsvärd förändring av svensk policy och skulle medföra att blandade krediter kan ges till de fattiga och skuldtyngda länder med strukturanpassningsprogram som behandlas i denna rapport, något som skett endast undantagsvis inom det nuvarande u-kreditsystemet. En sådan förändring är olämplig av flera skäl.

1. Ökade krediter, om än på mjuka villkor, ökar den framtida skuldtjänsten, som i dessa länder redan idag är större än vad som rimligen kan komma att finansieras. Om Sverige ska arbeta för ökade skuldlättnader för dessa länder kan vi inte samtidigt själva utöka våra krediter.

2. Riskerna med krediter till dessa länder är stora och därmed kan betydande delar av biståndsanslaget i framtiden komma att tas i anspråk för finansiering av förlusterna.

3. Krediterna är bundna till svensk export och till större projekt i mottagarländerna, vilket minskar flexibiliteten i användningen och riskerar att leda till högre kostnader och felaktig resursallokering.

4. Utredningen blandar samman avvägningen mellan krediter och gåvor till mottagarlandet och till det mottagande projektet/företaget. Bistånd till produktiva verksamheter bör kanaliseras som krediter via mottagarlandets inhemska institutioner för att garantera en företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt riktig användning. Detta sker ofta inom det svenska biståndet idag, samtidigt som biståndet till landet är en ren gåva. När man talar om kreditbistånd respektive gåvobistånd avses

formerna för givarlandets resursöverföring till mottagarlandet och denna avvägning (när det gäller statliga överföringar) ska bestämmas av mottagarlandets kreditvärdighet. Den samhällsekonomiska användningen i landet blir inte sämre av att biståndet ges som gåva.

Utredningen anser att Kreditbiståndsutredningens förslag om att ge U-krediter även till de fattigaste och mest skuldtyngha länderna ska avvisas.

4.2 Multilaterala skulder och åtgärder

NEDAN BESKRIVS de multilaterala långivarna och den multilaterala skuldbördan. Vidare diskuterar utredningen de internationella åtgärder som vidtagits för att minska den multilaterala skulden.

De multilaterala långivarna

DE MULTILATERALA långivarna utgörs av IMF, Världsbanken och andra multilaterala organisationer, t ex regionala utvecklingsbanker. Dessa beskrivs i avsnitt 4.2.1 - 4.2.3.

Den multilaterala skuldbördan

I SAMBAND MED SKULDKRISENS uppkomst 1982 minskade de kommersiella bankernas utlåning kraftigt. För att kompensera bortfallet av kommersiella krediter, har utlåningen från de multilaterala institutionerna ökat kraftigt under 80-talet.

I nominella termer ökade den multilaterala skulden i samtliga u-länder trettio gånger under 70- och 80-talen, från USD 8,2 miljarder 1970 till 243 miljarder 1990. I förhållande till långfristiga skulder utgjorde de multilaterala skulderna 22 procent för samtliga u-länder 1989 och 25 procent för SILICs.

Det är oroväckande att de koncessionella multilaterala skulderna minskat i förhållande till totala multiskulder från 77 procent 1970 till 34 procent 1989. Detta gäller även för SILICs där koncessionaliteten minskat från 83 procent till 65 procent under samma period. För denna sistnämnda grupp borde koncessionaliteten i stället ha ökat under perioden.

Samtliga multilaterala banker eller låneinstitut har det gemensamt att de enligt sina länestatuter inte accepterar avskrivningar, nedskrivningar eller omförhandlingar av skulder. Betalning av gamla skulder är således en förutsättning för att få nya lån från dessa institutioner. När ett land inte längre klarar sina betalningsförpliktelser till Världsbanken och IMF minskar också biståndsviljan hos flertalet bilaterala givare.

I stället för att avskrika skulderna är det vanligt att de multilaterala institutionerna nyfinansierar med lån som har förmånligare villkor än de tidigare. Även om nyfinansieringen inte är direkt kopplad till återbetalning av gamla lån finns en indirekt koppling. Genom att ge obundet stöd till varuimport kan en större del av exportinkomsterna frigöras för betalning av gamla skulder. Dessa åtgärder har varit nödvändiga i avsaknad av andra instrument för att reducera de multilaterala skulderna.

I Kenya, Uganda, Tanzania och Guinea-Bissau går ca 50 procent av den faktiskt betalda skuldtjänsten till de multilaterala institutionerna. Dessa länders skuldtjänstkvot kommer därmed inte att kunna sänkas till 15-20 procent på kort och medellång sikt, vilket föreskrivs av Världsbanken som en rimlig nivå. Uganda betalade 71 procent av exportinkomsterna i skuldtjänst 1990. Den multilaterala skuldtjänsten utgjorde 71 procent av den faktiskt betalda skuldtjänsten. Den multilaterala skuldtjänstkvoten motsvarade således 50 procent.

Samtidigt ökar den multilaterala utlåningen både i absoluta och relativa termer. Andra långgivare har minskat intresset för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna. Dessutom förutsätter strukturanpassningsprocessen att flödet av finansiella resurser är tillräckligt stort för att täcka finansieringsbehoven. Om Trinidad-villkoren blir verklighet kommer den bilaterala skuldbördan att minska. Däremot ökar de multilaterala skulderna. Denna ökning av multiskulderna, och den inte fullt så kraftiga ökningen i export och BNP, visar på behovet att förebygga den kommande "multilaterala skuldkrisen".

Sverige bör medverka till att initiera debatter med syftet att hitta nya lösningar för hur de fattigaste och mest skuldtyngda länderna på sikt ska kunna få skuldlätnader gentemot samtliga multilaterala institutioner.

Skuldstrategin för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna bör utformas så att incitament finns att öka exporten, d v s så att inte hela ökningen i exportinkomster används till skuldtjänstbetalningar. Idag marginalbeskattas vanligen en ökning i exportinkomsten med 100 procent.

Således bör ett tak för skuldtjänstkvoten sättas, t ex 20 procent, och en möjlighet att omförhandla samtliga typer av skulder, d v s även de multilaterala, införas. Ett cut-off-date bör sättas så att ny långgivning inte inkluderas. Den nya långivningen till de fattigaste och mest skuldtyngda länderna bör dock vara koncessionell.

Omförhandlingarna kan finansieras genom en fond för respektive multilateral institution, bestående av vinstmedel, återflöden

samt biståndsmedel. Biståndet tillskjuts i proportion till givarländernas kvoter i de multilaterala institutionerna.

4.2.1 Internationella Valutafonden (IMF)

IMFs HUVUDSAKLIGA ROLL är att övervaka det internationella monetära systemet. Övriga uppgifter inkluderar att främja växelkursstabilitet mellan olika länder, att erbjuda kort- och medelfristiga krediter till länder i tillfälliga betalningsbalanssvårigheter samt att se till att likviditeten i det internationella betalningssystemet utvecklas på ett rimligt sätt. Dessutom ger IMF råd och teknisk assistans till medlemsländer, t ex centralbanksverksamhet.

I princip ska IMF svara för **stabilisering på kort sikt** för världens samtliga länder medan Världsbanken skall inrikta sina lån på **långsiktig utveckling** i utvecklingsländer.

Fondens långivning sker direkt genom s k trachedragning, eller genom s k stand-by-avtal. För att få denna typ av reservfinansiering måste landet vidtaga åtgärder som syftar till att överkomma problemen med betalningsbalansen. Ett stand-by-program avser perioder upp till två år. 1974 beslöt IMF att förlänga kredittiden till upp till högst fyra år genom en s k Extended Fund Facility (EFF). Under 60-talet skapades ett arrangemang för att kompensera länder med exportintäktsbortfall. Arrangemanget utvidgades 1988 till en s k Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) för att även kompensera externa chocker, t ex höjda internationella räntor och höjda importpriser.

I och med att medlemsländernas behov förändrats och låginkomstländer efterfrågar koncessionella resurser från IMF, infördes Structural Adjustment Facility (SAF) 1986 och Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) 1987. Dessa arrangemang innehar ett gävolement om ca 50 procent och beskrivs mer i detalj på sidan 60.

Skuldtjänst till IMF

I FLERA AV DE SVENSKA programländerna utgör IMF-återbetalningarna en betydande andel av den faktiska skuldtjänsten. I tabell 4.6 visas, förutom denna andel, skuldtjänstkvoten som kan hänföras till IMF. Om den totala kontrakterade skuldtjänsten medräknades skulle andelen som avser IMF vara lägre. Däremot ändras inte skuldtjänstkvoten för IMF som här speglar vad landet betalar till IMF i förhållande till exportinkomsterna.

Eftersom skulden till IMF inte kan omförhandlas eller avskrivas måste länder som t ex Uganda öka sin export för att arbeta sig ner till den skuldtjänstkvot som ansetts som rimlig av Världsbanken, d v s 15-20

procent. I och med att exporten utgörs av 95 procent kaffe, påverkas Ugandas skuldtjänstknot starkt av fluktuationerna i kaffepriserna på världsmarknaden. 1990 betalade Uganda 33 procent av exportinkomster till IMF (se tabell 4.6).

Tabell 4.6

Andel av faktisk skuldtjänst som betalas till IMF i några svenska programländer, samt skuldtjänstknot avseende IMF, 1990 (%).

Land	Andel faktiskt betald skuldtjänst till IMF %	Skuldtjänstknot IMF %
Uganda	47	33
Bangladesh	36	9
Tanzania	24	6
Kenya	17	6
Etiopien	12	4
Sri Lanka	18	3
Indien	12	3
Zambia	15	2

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Betalningseftersläpningar

DE LÄNDER SOM INTE klarar av att betala skuldtjänst till IMF äger inte längre rätt att låna nya medel från IMF. Dessutom försvåras möjligheter till resurser från andra långivare och biståndsgivare.

I tabell 4.7 visas de nio länder som har långvariga betalningseftersläpningar till IMF.

Tabell 4.7

Betalningseftersläpningar till IMF (längre än sex månader), den 30 april 1991, i miljoner SDR.

Land	Miljoner SDR
Kambodja	39
Liberia	351
Panama	181
Peru	625
Sierra Leone	85
Somalia	126
Sudan	1008
Vietnam	101
Zambia	862

Källa: Annual Report, 1991, International Monetary Fund.

Av de svenska programländerna har således Vietnam och Zambia problem med skuldtjänsten till IMF. För att komma till rätta med problemen med betalningseftersläpningar har ett nytt initiativ tagits, s k Rights Accumulation Program.

Rights Accumulation Program

FÖR ÅTER KUNNA ERHÅLLA lån från IMF har ett speciellt arrangemang införts som kallas "Rights Accumulation Program". Med detta arrangemang menas att en medlem kan tjäna in "rättigheter" att låna från IMF, grundade på anpassning under en period med ett av IMF övervakat strukturanpassningsprogram.

När landet fullföljt anpassningsprogrammet enligt överenskommelsen, d v s även betalat löpande skuldtjänst till IMF under programperioden, beviljar IMF landet ett lån motsvarande dröjsmålsbeloppet till IMF, vilket kvittas mot tidigare förfallna lån till organisationen. Genom detta blir landets skuld till IMF oförändrad, men skulden är inte längre förfallen och landet kan därför ta nya lån från IMF.

För att finansiera den löpande skuldtjänsten till IMF måste i praktiken nyfinansiering skapas. Detta görs vanligtvis genom att en s k stödgrupp upprättas av biståndsgivarna, vilka gemensamt bidrar till att finansieringen kan täckas. Det är således biståndsmedel som används till att betala skuldtjänsten till IMF.

Zambia var det första landet med detta program. IMF frös betalningseftersläpningarna. De utlovades senare kvittas mot att Zambia genomför strukturanpassningsprogrammet under tre år. Därefter kan IMF häva sina utlåningssanktioner mot Zambia.

En stödgrupp upprättades inte i Zambias fall, men givarna bidrog med extraordinärt stöd 1991. Stödet har möjliggjort för Zambia att klarera sina betalningseftersläpningar till Världsbanken. Därefter hävde Världsbanken sina utlåningssanktioner. I skrivande stund ser möjligheterna små ut att lyckas med Rights Accumulation Program i Zambia. Betalningseftersläpningar till de multilaterala institutionerna växer på nytt.

Utredningen anser att systemet med Rights Accumulation Program och tillhörande stödgrupper behöver ses över. Systemet bör bli analyseras utifrån bördefördelningsaspekten. Är det rimligt att några biståndsgivare ska ta ansvaret för "omförhandlingen" av skulderna till IMF? Dessutom bör möjligheten att med systemets hjälp skapa en bärkraftig normalisering av förhållandet till IMF analyseras ytterligare.

Nettotransfereringar

IMFs UTLÅNING till de mest skuldyngda och fattigaste länderna (framför allt i Afrika söder om Sahara) har minskat mellan 1980 och 1990 (se tabell 4.8). Till de mest skuldyngda medelinkomstländerna har utlåningen emellertid ökat kraftigt under samma period.

IMFs utlåningsverksamhet är fokuserad till Latinamerika och de mest skuldyngda medelinkomstländerna. Dessutom har verksamheten i Östeuropa påbörjats.

Skuldrelaterade flöden från u-länderna till IMF, d v s räntor och amorteringar, har ökat för samtliga ländergrupper och även i de länder där utlåningen minskat. Nettotransfereringarna är negativa, förutom vad gäller Sydasiens och SIMICs.

Tabell 4.8

Skulderelaterade flöden (inklusive SAF och ESAF) mellan olika ländergrupper och IMF, samt nettotransfereringar 1970-1990 i miljoner USD.

	1970	1980	1990
Samtliga u-länder			
Nya lån	332	6027	8247
Skuldtjänst	-743	-2600	-10661
Nettotransferering	-411	3427	-2414
Afrika söder om Sahara			
Nya lån	19	1217	665
Skuldtjänst	-63	-487	-1192
Nettotransferering	-44	730	-527
Sydasien			
Nya lån	10	1661	1875
Skuldtjänst	-260	-414	-1421
Nettotransferering	-250	1247	454
Östasien			
Nya lån	66	1135	58
Skuldtjänst	-18	-288	-1524
Nettotransferering	48	847	-1466
Latinamerika			
Nya lån	124	415	4836
Skuldtjänst	-298	-582	-5110
Nettotransfereringar	-174	-72	-274
SILICs			
Nya lån	35	1130	523
Skuldtjänst	-62	-597	-1028
Nettotransfereringar	-17	533	-505
SIMICs			
Nya lån	51	561	5236
Skuldtjänst	-136	-454	-4584
Nettotransfereringar	-86	107	652

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Som visas i tabell 4.8 finns det tydliga tecken på att IMF försöker minska den traditionella verksamheten med skuldyngda låginkomstländer som grupp. I stället har utlåningen ökat till medelinkomstländerna. Skälen till detta är flera:

För det första har de skuldyngda låginkomstländerna inte kunnat uppfylla de villkor som IMF ställt i samband med strukturanpassningskrediterna. Medelinkomstländerna, däremot, har lättare åstadkommit de reformer som efterfrågats.

För det andra är risken i samband med utlåning till länder som inte sköter skuldtjänstbetalningarna hög. Utlåningen finansieras via medlemsländernas valutareserver och dessa måste kunna betalas tillbaka om medlemslandet begär så.

För det tredje är IMF:s traditionella arrangemang kortfristiga, vilket får till följd att ett låginkomstland, i vilket utveckling är en långsiktig process, inte klarar av att betala skuldtjänsten inom den avtalade återbetalningsperioden.

Slutligen är IMF ingen utvecklingsinstitution och är därmed mindre inriktat på låginkomstländernas problem av långsiktig och strukturell karaktär. De stabiliseringspolitiska åtgärderna har varit nödvändiga, men inte tillräckliga för att åstadkomma en bärkraftig positiv utveckling.

De nya koncessionella arrangemangen SAF/ESAF har emellertid tillkommit och står nu för en allt mer betydande del av verksamheten i de fattigaste och mest skuldtungda länderna. Dessa arrangemang beskrivs nedan.

SAF- och ESAF-arrangemangen

ETT FÖRSÖK ATT FORTSÄTTA verksamheten med skuldtungda och fattiga länder gjordes i samband med att den internationella skuldkrisen blev akut 1982. De sedvanliga stabiliseringsprogrammen, med lån till icke-koncessionella räntor, blev otillräckliga. IMF började därför komplettera arrangemangen med lån för en mer genomgripande strukturanpassning av låntagarnas ekonomier och med längre löptid till koncessionella räntor.

För de fattigaste länderna har särskilda lånearrangemang skapats, nämligen Structural Adjustment Facility (SAF) 1986 och Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) 1987. Dessa arrangemang har till skillnad från IMF:s normala lån bildats med hjälp av extra bidrag i form av gåvobistånd och lån från i-länderna. Gåvoelementet i de bägge arrangemangen uppgår till ungefär 50 procent.

För att erhålla lån från IMF måste ett antal villkor beträffande strukturanpassning uppfyllas. I samarbete med Världsbanken och mottagarlandet utarbetas ett s k Policy Framework Paper (PFP), där låntagarlandets ekonomiska och strukturella problem, förslag till åtgärder och finansieringsbehov beskrivs samt villkor, den s k konditionaliteten.

De låntagande u-länderna är vidare föremål för en löpande detaljerad granskning av sin ekonomiska anpassningspolitik för att utröna om lånevillkoren uppfylls.

SAF, som skapades i mars 1986 av återbetalade Trust Fund lån, utlånas till en halv procents ränta. Återbetalningarna börjar fem och ett halvt år

efter utbetalning och avslutas tio år därefter. Lånet/anpassningsprogrammet omfattar totalt tre år med årliga utbetalningar.

ESAF etablerades i december 1987 med samma ränta och återbetalningsregler som SAF. Lånen är treåriga men utbetalningarna sker halvårsvis. Då lånemöjligheten är betydligt större inom ESAF än SAF (d v s 250-350 procent av kvoten jämfört med 70 procent för SAF) är villkoren också strängare. I stället för de "benchmarks" (riktmärken) som används vid SAF, skall mer precisa "performance criteria" uppfyllas där krav för fortsatta utbetalningar fastställs varje halvår.

ESAF finansieras delvis av SAF-resurser, men främst av särskilda medel i form av krediter och gåvobidrag från i-länderna. Krediterna används för utlåning från ESAF, medan bidragen används för att reducera räntan på krediterna. ESAF-medlen uppgick under 1990 till 5,3 miljarder Special Drawing Rights (SDR) av en planerad volym på SDR 6 miljarder.

Utnyttjandet har hittills varit lågt, vilket givit upphov till kritik från Världsbanken och bilaterala givare. Utav tillgängliga medel i SAF och ESAF, SDR 8,7 miljarder, hade endast SDR 2,4 allokerats och SDR 1,4 miljarder utbetalats i slutet av 1990.

De programländer som fått tillgång till SAF/ESAF medel har funnit det positivt att resurserna inte bundits till sektorer och projekt. Härmed har den dyrbara utländska valutan kunnat användas till import av nödvändiga insatsvaror och till att betala skuldtjänst till betydelsefulla multilaterala kreditorer.

Vissa programländer har dock bedömt att konditionaliteten i samband med ESAF-krediterna varit alltför hård och därför avstått från att utnyttja lånen. Det är betydligt fler länder som lånat SAF-medel än ESAF-medel.

I tabell 4.9 visas de utbetalningar som gjorts till svenska programländer för såväl SAF som ESAF. Dessutom visas de belopp som är outnyttjade och som kan betalas ut om fler krediter överenskomms.

Tabell 4.9

Hittills överenskomna SAF och ESAF arrangemang per den 31 maj 1991 (miljoner SDR).

Land		Avtal	Belopp	Outnyttjat
Bangladesh	Feb 87	SAF 1	57,5	143,8
	Nov 87	SAF 2	86,3	57,5
	Dec 88	SAF 3	57,5	0,0
	Aug 90	ESAF 1	143,7	115,1
Guinea-Bissau	Okt 87	SAF 1	1,5	3,8
	Jul 89	SAF 2	2,3	1,5
Kenya	Feb 88	SAF 1	28,4	71,0
	Maj 89	ESAF 1	80,5	160,9
	Apr 90	ESAF 2	100,5	60,4
Laos	Sep 89	SAF 1	5,9	14,6
	Apr 91	SAF 2	8,8	5,8
Lesotho	Jun 88	SAF 1	3,0	7,6
	Jun 89	SAF 2	4,5	3,1
	Jun 90	SAF 3	3,1	0,0
	Maj 91	ESAF 1	2,3	15,8
Moçambique	Jun 87	SAF 1	12,2	30,5
	Mar 88	SAF 2	18,3	12,2
	Mar 89	SAF 3	12,2	0,0
	Jun 90	ESAF 1	24,4	61,0
Sri Lanka	Mar 88	SAF 1	44,6	111,6
	Okt 89	SAF 2	66,9	49,6
	Okt 90	SAF 3	49,6	0,0
Tanzania	Nov 87	SAF 1	21,4	53,5
	Nov 88	SAF 2	32,1	21,4
	Feb 90	SAF 3	21,4	0,0
Uganda	Jun 87	SAF 1	19,9	49,8
	Sep 88	SAF 2	29,9	19,9
	Apr 89	ESAF 1	179,0	104,6
	Sep 90	ESAF 2	64,8	39,8

Källa: Internationella Valutafonden.

Kritik har framförts mot SAF/ESAF-lånen framför allt för att de är kortsiktiga, d v s främst att återbetalningstiden är kort. Dessutom finansieras ESAF med hjälp av såväl biståndsmedel som lån från medlemsländer. Därmed uppstår skillnader i synen på utlåningen mellan de olika intressegrupperna, biståndsgivaren och långgivaren.

Kritik har också riktats mot att IMF har negativa nettotransfereringar till många av de fattigaste och mest skuldtunga länderna. Detta uppträder t ex efter att ett land genomfört SAF- och ESAF-program. Landet kan då inte få tillgång till ytterligare koncessionella krediter från IMF, samtidigt som det ska betala tillbaka SAF/ESAF-medlen. Men dessa länder har fortfarande en tung skuldbörda och är mycket sårbara inför t ex internationella prisförändringar. Initiativ bör därför tas för att kompensera de negativa nettotransfereringarna från IMF. Detta kan ske genom ökade obundna IDA-lån eller gemensamt av biståndsgivarna på annat sätt.

Utredningen föreslår följande vad gäller IMF:s verksamhet i de fattigaste och mest skuldtunga länderna (SILICs):

1. Stand-by avtal (och andra icke-koncessionella låneavtal) bör inte slutas med länder som uppfyller SPAs kriterier. Däremot kan IMF på andra sätt visa att ländernas strukturanpassningsprogram stöds bl a genom att ge koncessionella krediter.

2. De fattigaste och mest skuldtunga länderna bör få tillgång till IMF-krediter med högre koncessionalitet än vad som för närvarande gäller för SAF/ESAF. Gåvoelementet bör motsvara de ursprungliga Trinidad-villkoren, d v s minst 67 procent. Detta bör åstadkommas genom att återbetalningstiden förlängs. Medel kan initialt tas från ESAF- och SAF-resurser som ännu inte utnyttjats.

3. Om subventionerade resurser saknas bör IMF stödja strukturanpassningsprogrammen i samarbete med Världsbanken, men utan att finansiera dem. Världsbankens IDA-lån måste då, i högre grad än vad som sker, kompensera de minskade flödena från IMF. En större andel av IDA-lånen bör då inte bindas till sektorer och projekt.

4. Det bör vara möjligt för ett land att omförhandla bilaterala lån i Parisklubben om IMF givit sitt stöd till det pågående strukturanpassningsprogrammet, även om IMF inte direkt finansierar det. Detta gäller främst de länder som redan utnyttjat alla IMF:s mjuka lånearrangemang, men som har fortsatta behov av skuldlättnader.

5. Initiativ bör tas för att kompensera de negativa nettotransfereringarna från IMF. Detta kan ske genom ökade obundna IDA-lån eller gemensamt av biståndsgivarna på annat sätt.

4.2.2 Världsbanken

VÄRLDSBANKEN HAR till syfte att främja ekonomiskt och socialt framåtskridande i u-länderna. I Världsbanken ingår International Bank of Reconstruction and Development (IBRD) samt International Development Associ-

ation (IDA). Verksamheten sker via långfristig utlåning, främjande av finansiella flöden samt olika former av rådgivning.

IBRD finansieras genom upplåning på de internationella kapitalmarknaderna och lånar huvudsakligen ut till medelinkomstländer på marknadsrelaterade villkor. Återbetalningstiden varierar mellan 15 och 20 år beroende på landets per capita-inkomst.

De fattigaste länderna, d v s de länder som har en inkomst under USD 750 per capita (i 1990 års priser), erhåller lån på mjuka villkor från IDA, som i sin tur finansieras helt med gåvobidrag från i-länderna. IDA-lånen har räntefrihet, men en administrationsavgift om 0,75 procent. Amorteringsfrihet uppgår till 10 år, därefter måste lånet återbetalas inom 30 år (25 år för mer kreditvärdiga länder).

De länder som precis överstiger denna inkomstgräns erhåller s k blendlån, d v s lån från både IDA och IBRD, beroende på vilken insats som avses. Det är således inte nödvändigt att vara IDA-land för att få tillgång till IDA-medel.

Fram till 80-talet var Världsbankens utlåning avsedd för olika utvecklingsprojekt. 1980 började Världsbanken förmedla strukturanpassningslån till u-länder med betalningsbalansproblem. Sedan andra hälften av 80-talet är 25-30 procent av IDA-utlåningen direkt relaterad till anpassningsprogram. I samarbete med IMF och mottagarlandet utarbetas Policy Framework Paper (PFP), som ligger till grund för programmen.

Såväl IDA som IBRD lånar således ut till projekt, Structural Adjustment Loans (SALs), Sectorial Adjustment Loans (SECALs) och en blandning av projekt och anpassning i form av s k Hybrid Loans.

Världsbanken är, liksom IMF, en s k prioriterad fordringsägare. För att upprätthålla trovärdigheten får därför inga skulder omförhandlas eller avskrivas. Precis som i IMF sker indirekta omförhandlingar genom att länder med icke-koncessionella lån får nya lån på förmånligare villkor. Skuldbördan tenderar dock inte att minska i och med den nya finansieringen.

SECALs, vilka knyts till sektorer och i den meningen är bundna, ökar nu som utlåningsform. Dessutom utgör finansiering av projekt fortfarande en stor andel av utlåningen. Om funktibiliteten (utbytbarheten) av medlen är hög och projekten skulle ha åstadkommit även utan extern finansiering, är även SECALs och projektfinansiering ett bidrag till skuld tjänstbetalningar. Om funktibiliteten däremot är låg innebär de nya medlen inga skuldlättnader.

Ett problem, som kan relateras till att avskrivningar och omförhandlingar inte tillåts, är att utvecklingsbankerna blandar rollen som finansiär med rollen som projektinitierare.

Flera IDA-länder har idag stora problem att betala skuldtjänst för IBRD lån som finansierat projekt som, enligt samstämmiga bedömare, varit ineffektiva.

Lånen förmedlas med viss ränta bestående av en risk- och en inflationsdel, på mjuka eller hårda villkor. Men det finns ingen risktagning med i långivningen. Alla lån måste ovillkorligen betalas tillbaka och allt ansvar för utvecklingsprojektet, som lånen varit avsedda för, vilar på låntagaren.¹⁴

Att även de multilaterala institutionerna gjort orealistiska bedömningar vid utlåning till u-länderna under de senaste två decennierna kastar en skugga över principen med prioriterade ford-ringsägare. Åtgärder bör vidtas för att minska den multilaterala skuldbördan i de fattigaste och mest skuldyngda länderna. Detta görs delvis redan via Världsbankens s k femte dimension (se nedan).

Nettotransfereringar

VÄRLDSBANKENS UTLÅNING till samtliga ländergrupper har ökat i löpande dollarpriser både vad gäller IDA-lån och IBRD-lån (se tabell 4.10). Det märks en tydlig tendens att återbetalningarna för IBRD-lån från u-länder till Världsbanken har överstigit den nya utlåningen under de senaste åren. Sydasiens var den enda landgruppen 1989 som hade positiva nettotransfereringar vad gäller IBRD-lån.

Nettotransfereringarna från IDA till samtliga landgrupper är positiva, d v s i alla grupperna överstiger ny finansiering den skuldtjänst som betalas.

Tabell 4.10

Flöden mellan olika typer av landgrupper och Världsbanken (IDA- och IBRD-lån) samt nettotransfereringar 1970-1990, miljoner USD.

	IDA			IBRD		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Samtliga u-länder						
Nya lån	174	1585	4369	694	4544	13636
Skuldtjänst	<u>-12</u>	<u>-110</u>	<u>-553</u>	<u>-499</u>	<u>-2909</u>	<u>-15702</u>
Nettotransferering	162	1475	3816	195	1635	-2066
Afrika söder om Sahara						
Nya lån	61	424	2038	75	400	813
Skuldtjänst	<u>-1</u>	<u>-22</u>	<u>-149</u>	<u>-61</u>	<u>-328</u>	<u>-1370</u>
Nettotransferering	60	403	1890	14	72	-557
Sydasien						
Nya lån	84	951	1641	108	190	1576
Skuldtjänst	<u>-9</u>	<u>-67</u>	<u>-310</u>	<u>-115</u>	<u>-203</u>	<u>-1306</u>
Nettotransferering	<u>75</u>	884	1331	<u>-7</u>	-13	270
Östasien						
Nya lån	5	68	534	64	1047	2677
Skuldtjänst	<u>0</u>	<u>-8</u>	<u>-46</u>	<u>-43</u>	<u>-590</u>	<u>-3792</u>
Nettotransferering	5	60	488	21	457	-1115
Latinamerika						
Nya lån	9	60	119	367	1586	6134
Skuldtjänst	<u>-1</u>	<u>-5</u>	<u>-17</u>	<u>-222</u>	<u>-1032</u>	<u>-5844</u>
Nettotransferering	8	55	80	145	553	290
SILICs						
Nya lån	51	387	1735	75	443	585
Skuldtjänst	<u>-1</u>	<u>-20</u>	<u>-136</u>	<u>-59</u>	<u>-301</u>	<u>-1375</u>
Nettotransferering	43	329	1294	16	12	-790
SIMICs						
Nya lån	9	25	49	255	1345	6442
Skuldtjänst	<u>0</u>	<u>-3</u>	<u>-10</u>	<u>-157</u>	<u>-901</u>	<u>-5023</u>
Nettotransferering	9	22	39	98	444	1419

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Ökningen i IDA-finansieringen till Afrika söder om Sahara, t ex, kompenserar till viss del de negativa nettotransfereringarna till IMF och IBRD.

Skuldtjänst till Världsbanken

DE FATTIGASTE OCH MEST skuldtyngha länderna (SILICs) betalade 1990 15 procent av den totala skuldtjänsten (inklusive IMF) till IBRD och IDA. Motsvarande andel för de mest skuldtyngha medelinkomstländerna var knappt 11 procent.

De svenska programländerna har inte en betungande skuldtjänst till IDA. Däremot har följande länder en förhållandevis hög skuldtjänst till IBRD.

Tabell 4.11

Andel av faktisk betald skuldtjänst som betalades till IBRD 1990 i några svenska programländer, samt skuldtjänstkvot avseende IBRD.¹⁵

Land	Andel faktiskt betald skuldtjänst till IBRD %	Skuldtjänstkvot IBRD %
Tanzania	43	11
Kenya	23	8
Indien	15	4
Zimbabwe	14	3

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Om den totala kontrakterade skuldtjänsten medräknades skulle andelen skuldtjänst som avser IBRD vara lägre. Däremot skulle skuldtjänstkvoten vad avser IBRD vara oförändrad.

Betalningseftersläpningar och Rights Accumulation Approach

ALLT FLER SKULDTYNGDA länder har betalningseftersläpningar till Världsbanken. Därför har Världsbanken följt i IMF:s fotspår och nyligen inrättat en motsvarighet till Rights Accumulation Program, för att hantera de länderfall där stora dröjsmålsproblem vis a vis IBRD föreligger. Det är oftast frågan om de lägre medelinkomstländerna, t ex Peru, där finansieringen inte kan ske med IDA-medel.

Skillnaden mellan Världsbankens och IMF:s "approach", förutom att de nya medlen nu ska komma från IBRD i stället för IDA, består i att Världsbankens styrelse, trots existensen av dröjsmål till IBRD, ska godkänna en serie lån. Dessa ska inte utbetalas förrän det ackumulerade

outbetalda beloppet, tillsammans med finansiering mobiliserad via en stödgrupp, är tillräckligt för att kunna utgöra "ett brohuvud" i en överbyggnadsoperation avseende hela dröjsmålsbeloppet.

Utredningen anser att även Världsbankens motsvarighet till IMFs Right Approach bör ses över utifrån bördefördelningsaspekten.

SPA – det särskilda programmet för Afrika

FÖR ATT åstadkomma förbättringar för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna lanserade Världsbanken 1987 i samarbete med andra givare, finansiella institutioner och afrikanska regeringar ett särskilt program för Afrika (SPA). Programmet syftar till att normalisera de fattigaste och mest skuldtyngda afrikanska ländernas förhållanden till fordringsägarna och skapa förutsättningar för en bärkraftig utveckling i Afrika.

Den första fasen av SPA täckte treårsperioden 1988-90. Den andra fasen av programmet täcker perioden 1991-93. Antalet afrikanska länder i programmet uppgick i slutet av 1991 till 24 stycken, alla med strukturanpassningsprogram godkända av Världsbanken och IMF, en skuldtjänstkvot över 30 procent och en per capita-inkomst motsvarande högst USD 750 i 1990 års priser.

Givarna koordinerar importstöd inom landramar samt additionellt stöd i form av betalningsbalansstöd, skuldlättnader och samfinansieringar. Som ett resultat av SPA har det additionella stödet ökat till Afrika.

SPA inkluderar sex "dimensioner":

1. Anpassningslångivning från IDA.
2. Strukturanpassningskrediten (SAF) och den utvidgade strukturanpassningskrediten (ESAF) från IMF (se kapitel 4.2.1 ovan).
3. Sam- och parallellfinansiering från bilaterala givarländer och andra multilaterala organ (t ex importstöd och betalningsbalansstöd).
4. Skuldlättnad, i form av reduktion av offentliga biståndskrediter och omförhandling av offentligt garanterade krediter (se kapitel 4.1 ovan).
5. Bidrag till betalning av IBRD-skulder.
6. Återköp av kommersiella skulder.

De svenska programländer som ingår i programmet är Guinea-Bissau, Kenya, Moçambique, Tanzania, Uganda och Zambia. Samtliga länder som ingår i SPA framgår på sidan 100. Dessa sex dimensioner används också för länder andra än SPA-länder, t ex har den femte dimensionen använts i Bangladesh och Sri Lanka.

Utredningen anser att SPA hittills fungerat väl för att mobilisera resurser till regionen. Givarkoordineringen har förbättrats. Stödet till programmet bör fortsatt vara stort (se vidare kapitel 5).

Nedan beskrivs ett av Världsbankens åtgärdsprogram, den femte dimensionen, som rymms inom SPA. I avsnitt 4.3 beskrivs den sjätte dimensionen.

Bidrag till skuldtjänst för betalningar av IDA-länders lån till IBRD – den femte dimensionen:

FÖR ATT UNDERLÄTTA de fattiga ländernas skuldtjänstbetalningar tog Sverige 1987 ett initiativ i Världsbanken att bidra till skuldtjänstbetalningar avseende IDA-länders skulder till IBRD. 1988 fattade Världsbanken beslut om att använda en del av återbetalningarna på gamla IDA-lån (s k IDA-reflows) för att betala 70 procent av räntebetalningarna på de gamla IBRD-lånen. Från och med 1991 täcker IDA reflows 95 procent av räntebetalningarna. Sverige, Norge och Finland har bidragit med kompletterande insatser som täcker såväl räntebetalningar som amorteringar.

Tabell 4.12

SPA-länders användning av den s k femte dimensionen 1988-91 i miljoner USD.

Land	Totalt	Varav biståndsfinansierat
Ghana	14	2
Kenya	123	5
Madagaskar	3	0
Malawi	10	0
Senegal	9	0
Tanzania	54	31
Uganda	5	2

Källa: Rapporter från SPA-möten i Paris 1991, Världsbanken.

För perioden 1991-93 beräknar Världsbanken att Ghana, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritien, Senegal, Tanzania och Zambia erhåller USD 355 miljoner från den femte dimensionen.

Andra länder som erhåller medel via den femte dimensionen, men utanför SPA, är Sierra Leone, Bolivia, Bangladesh, Sri Lanka, Nicaragua och Guyana.

Utredningens uppfattning är att den femte dimensionen är ett betydelsefullt initiativ. Sverige bör fortsätta att stödja den femte dimensionen, men bör ställa som villkor att fler givare bidrar. För närvarande bidrar endast de nordiska länderna till den femte dimensionen.

Utredningen anser dock att den femte dimensionen bör utvidgas genom att de fattigaste och mest skuldtyngda ländernas skulder till IBRD omvandlas till IDA-villkor. En förutsättning är att en fond upprättas och att givarna tillskjuter biståndsmedel i proportion till ländernas kvoter i Världsbanken. I fonden bör också Världsbankens egna medel ingå, t ex IDA-reflows och den vinst IBRD gör.

I takt med att strukturanpassningsprogrammen genomförs och framskrider kan dimensionen utvidgas ytterligare genom att biståndsmedel till fonden ökas och bidrar till amorteringarna.

4.2.3 Regionalbanker

DE VIKTIGASTE regionalbankerna vad gäller SIDA:s verksamhet är den Afrikanska Utvecklingsbanken, den Asiatiska Utvecklingsbanken och den Inter-Amerikanska Utvecklingsbanken. Därtill kommer Arabbankerna, d v s den Arabiska Utvecklingsbanken (BADEA), Saudi- och Kuwait-fonden, OPEC-fonden samt den Islamiska Utvecklingsbanken. Den europeiska gemenskapens lånearrangemang, d v s lån från EG-fonden och Europeiska Investeringsbanken, räknas också till de viktigaste multilaterala långivarna. Dessutom har en europeisk utvecklingsbank, EBRD, skapats bl a för att underlätta återuppbyggnaden av Östeuropa.

I flertalet afrikanska länder utgör skulderna till regionalbankerna ett stort problem. I tabell 4.14 visas de svenska programländer med en hög andel av skuldtjänsten till regionalbanker samt en hög skuldtjänstknot avseende de regionala utvecklingsbankerna:

Tabell 4.14

Andel av faktisk skuldtjänst som betalades till regionalbanker i några svenska programländer 1990, samt skuldtjänstkvot avseende de regionala utvecklingsbankerna (%).

Land	Andel faktiskt betald skuldtjänst till utv.banker %	Skuldtjänstkvot utv. banker %
Guinea-Bissau	41	19
Uganda	13	9
Moçambique	30	4
Laos	33	4
Zambia	38	2
Tanzania	18	2
Kap Verde	54	2

Källa: World Debt Tables, 1991-92, Världsbanken.

De regionala bankerna har efter påtryckningar börjat diskutera att införa en motsvarighet till Världsbankens femte dimension, d v s skuldlättnader för lån på hårda villkor.

Utredningen anser att de regionala utvecklingsbankerna bör påverkas att omvandla fordringarna på de fattigaste och mest skuldtungda ländernas skulder på hårda villkor till mjuka villkor. Utvecklingsbankerna bör bidra med egna medel. Bistånd kan tillskjutas en fond som sätts upp för detta ändamål. Ett villkor för att bistånd används är att utvecklingsbankerna inte fortsätter att ge icke-koncessionella lån till dessa länder.

4.3 Kommersiella skulder och åtgärder

De kommersiella långivarna

DE PRIVATA LÅNGIVARNA inkluderar kommersiella banker och andra privata institutioner. Privata lån innefattar dessutom privata krediter från exportörer samt offentligt utfärdade eller privata obligationer. Lån från privata kreditorer till samtliga u-länder har minskat från 66 procent 1980 av total långivning (exklusive kortfristiga krediter och privat icke-garanterade

lån) till 44 procent 1990. I de fattigaste och mest skuldtyngda länderna minskade lånen från 40 procent 1980 till 19 procent 1990.

Den kommersiella skuldbördan

DE SVENSKA PROGRAMLÄNDERNA har främst skulder till multilaterala och bilaterala långgivare. Det finns emellertid ett antal länder med en hög andel lån till privata kreditorer, främst Zimbabwe och Indien.

Tabell 4.15

Kommersiell andel av faktiskt betald skuldtjänst samt kommersiell skuldtjänstkvot för några programländer (1990).

Land	Andel av skuldtjänst %	Kommersiell skuldtjänstkvot %
Etiopien	57	21
Indien	43	12
Zimbabwe	47	11
Kenya	18	6
Zambia	35	5
Angola	54	4
Sri Lanka	30	4
Nicaragua	25	1

Källa: World Debt Tables 1991-92, Världsbanken.

Trots att kommersiella skulder inte är omfattande i relativa termer i programländerna, absorberar den kommersiella skuldtjänsten viktig utländsk valuta i t ex Etiopien, Indien och Zimbabwe. Dröjsmålsbetalningar ökar kostnaden för import och begränsar tillgången till finansiering av handel.

Den kommersiella skuldbördan har dessutom kommit att öka genom att kortfristig kommersiell utlåning ökat, samt att privat garanterade lån upptagits i större utsträckning.

Kommersiella skuldombförhandlingar

TRADITIONELLT HAR KOMMERSIELLA skuldombförhandlingar ägt rum i den s k Londonklubben. De amerikanska initiativen, Baker-¹⁶ och Bradyplanerna¹⁷ är nu allt viktigare åtgärder för att minska medelinkomstländernas kommersiella skulder. Mexiko, Costa Rica, Filippinerna och Venezuela är

exempel på länder som alla fått en långtgående skuldreduktion i samband med Brady-initiativet.

För låginkomstländerna ser situationen något mörkare ut. Intresset från de kommersiella långgivarnas sida är litet och Världsbankens sjätte dimension har ännu inte fått något större gensvar:

Bidrag till skuldreduktion i låginkomstländer av kommersiella skulder – den sjätte dimensionen

VÄRDET AV U-LÄNDERNAS kommersiella skulder på andrahandsmarknaden har sjunkit betydligt under de senaste åren och rabatten kan uppgå till 90 procent av det nominella värdet i de minst kreditvärdiga u-länderna. Detta beror på att de kommersiella kreditorerna förväntar sig att endast en liten del av lånen kommer att återbetalas. När det skuldyngda landet åter blir kreditvärdigt kommer skuldens värde att stiga igen på andrahandsmarknaden.

Därtill kommer att ett lands oförmåga att sköta den kommersiella skuldtjänsten tenderar att öka kreditkostnaden vilket begränsar tillgången på handelskrediter. De skuldyngda länderna får betala betydligt högre priser (upp till 40 procent) på de kortfristiga kommersiella krediterna än övriga länder.

För att ta hänsyn till dessa aspekter införde Världsbanken 1989, efter svenska påtryckningar, den sjätte dimensionen, d v s reduktion av skulder till kommersiella banker. USD 100 miljoner överfördes från Världsbankens IBRD-överskott till reducering av IDA-länders kommersiella skulder. Världsbankens princip är att aldrig betala mer än USD 10 miljoner per land. Enskilda givarländer tillskjuter därefter kapital.

Femton länder, med sammanlagt USD 2 miljarder i kommersiella skulder, har inkommit med ansökan till Världsbanken. Den sjätte dimensionen har hittills använts till skuldåterköpet i Niger (skuldåterköpet i Bolivia finansierades med andra medel). Moçambique är det andra landet för vilken den sjätte dimensionen har planerats. Förutom Världsbanken, har Sverige, Schweiz, Nederländerna och Frankrike visat intresse att bidra till återköpet.

På grund av brister i administrationen hos låntagarna samt att skuldåterköp är en komplicerad process har förhandlingarna mellan låntagare och långivare emellertid fördröjts. De kommersiella bankerna har också visat ovilja att sälja fordringarna till de låga andrahandspriserna.

Sverige har nu tagit ett initiativ att förmä Världsbanken att se över den sjätte dimensionen och analysera hur de kommersiella bankernas intresse kan stärkas. Utredningen ställer sig positiv till

initiativet. Det bör också undersökas hur andra givare, än de som hittills finansierat arrangemanget, kan påverkas att ge bidrag till den sjätte dimensionen.

Andra initiativ bör vidare uppmuntras för att minska de kommersiella skulderna. I UNDPs Human Development Report 1990 diskuteras hur man kan omvandla skulder till utveckling.

Skulderna kan "utbytas" till utvecklingsprojekt, s k debt for development swaps. Genom detta kan den kommersiella banken gynnas av positiv publicitet och skattesänkningar. Midland Bank i Storbritannien var den första kommersiella banken som använde denna möjlighet. Det låntagande landet betalar delar av skulden till ett konto som används för projekt inom de sociala sektorerna, riktade till målgrupper som på kort sikt kan påverkas negativt vid strukturanpassning, t ex fattiga hushåll med kvinnliga familjeöverhuvud och fattiga hushåll i städerna.

5. Svenska åtgärder

DETTA KAPITEL BESKRIVER insatser gjorda under senare år från svensk sida, både vad gäller skuldlättnadsåtgärder och tekniskt bistånd. Förutom direkta skuldlättnader, inkluderas betalningsbalansstödet utanför landramarna. Det tekniska biståndet inkluderar inte endast bistånd till skuldhantering, utan också bistånd relaterat till utveckling av budgetsystem och ekonomiförvaltning.

5.1 Svenska skuldlättnadsåtgärder

ANSLAGSPOSTEN "Särskilda insatser i skuldyngda länder" infördes 1985/86 i det s k C3-anslaget. Betydelsefulla initiativ har tagits sedan dess. Allokeringarna under åren presenteras nedan. Utbetalningarna från Sverige har i princip motsvarat allokeringarna, men med viss fördröjning.

Innan SPA initierades, d v s mellan 1985/86 och 1987/88, beslutades att ge stöd till återhämtningsprogram med motsvarande SEK 250 miljoner: till Tanzania (140), Moçambique (100) och Uganda (10).

Under åren 1987/88 – 1989/90, under perioden för det s k SPA-1, allokerades totalt SEK 2 481 miljoner till SPA. 72 procent, eller SEK 1 797 miljoner utbetalades under denna period.

Sverige har hittills allokerat SEK 891 miljoner till **samfinansiering inom SPA** (se tabell 5.1). Dessutom har Sverige bidragit med **parallellfinansiering inom SPA**. Denna ingår i landramarna i form av importstöd och redovisas inte här.

Tabell 5.1

Svenska allokeringar till samfinansiering inom SPA, 1988-1991 i SEK miljoner.

Land	Milj SEK
Ghana	20
Guinea-Bissau	60
Moçambique	382
Sao Tome & Principe	15
Tanzania	100
Uganda	164
Zambia	150
Totalt	891

Källa: Utrikesdepartementet och SIDA.

I tabell 5.2 visas svenska allokeringar till den **femte dimensionen**. Hittills har Sverige allokerat SEK 385 miljoner enligt följande:

Tabell 5.2

Svenska allokeringar till den femte dimensionen 1989-1991 inom och utom SPA i SEK miljoner.

Land	Milj SEK
Bangladesh	5
Bolivia	5
Ghana	30
Kenya	30
Madagaskar	10
Senegal	10
Sri Lanka	5
Tanzania	185
Uganda	55
Zambia	50
Totalt	385

Källa: Utrikesdepartementet och SIDA

Sverige har dessutom bidragit med SEK 20 miljoner till **skuldåterköpet** i Bolivia.

Sverige har givit **gåvobidrag till IMF** om SEK 600 miljoner för budgetåren 1987/88–1990/91. Bidraget har utgått till att möjliggöra en koncessionell utlåningsränta på ESAF-lån och förutsatt ett brett stöd från andra länder till samma villkor.

I tabell 5.3 framgår bidrag från anslagsposten till **betalning av svenska fordringar**.

Tabell 5.3

Betalning av skuld till Sverige 1985/86 till 1990/91 i SEK miljoner.

Land	Milj SEK
Guinea-Bissau	12
Guinea-Bissau*	2
Sudan	117
Moçambique	149
Moçambique*	28
Madagaskar*	22
Nicaragua	18
Tanzania	165
Tanzania*	19
Togo*	8
Vietnam	2
Zambia	46
Totalt	588

*I anslutning till Toronto-avtal i Paris

Källa: Utrikesdepartementet och SIDA.

Förutom dessa ovanstående insatser har stöd givits till återhämtningsprogram till Guyana (6 miljoner) och Nicaragua (130 miljoner).

Anslagsposten "Särskilda insatser i skuldtyngda länder" har kommit att spela en allt viktigare roll i biståndet. 1988/89 anvisades SEK 470 miljoner, 1989/90 och 1990/91 anvisades SEK 640 miljoner. Trots att behovet av skuldlättnader fortfarande är myck-

et stort och kontinuerligt ökar reducerades anslaget enligt riksdagsbeslut till SEK 500 miljoner för budgetåret 1991/92. I budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 har anslaget höjts till SEK 700 miljoner.

Utredningen välkomnar höjningen av anslaget "Särskilda insatser till skuldtyngda länder".¹⁸ Stödet bör även fortsättningsvis inriktas på att stödja den pågående reformprocessen genom ökade skuldlättnader, betalningsbalansstöd och importstöd, inom och utanför SPA. Stödet bör koncentreras till länder där svensk kapacitet finns att följa den makroekonomiska utvecklingen, d v s främst de svenska programländerna.

5.2 Svenskt tekniskt bistånd till skuldhantering

SVENSKT BISTÅND TILL skuldhantering är ett relativt nytt inslag inom SIDA:s bistånd. Erfarenheterna begränsar sig i tid till de senaste tre-fyra åren. Biståndsinsatserna är i antal ännu inte omfattande även om definitionen av ämnesområdet görs tämligen vid. Hittills rör det sig övervägande om två av de i avsnitt 3.4.2 angivna typerna av aktiviteter, d v s främst finansiell information och kontroll, samt endast i mindre utsträckning om strategisk finansiell planering och hantering.

I den först nämnda kategorin, finansiell information och kontroll (som ibland givits i samarbete med andra internationella institutioner, t ex UNDP), återfinns följande stöd:

- rationalisering av Centralbanken och uppbyggnad av dess datoriserade uppföljningssystem (Kenya),
- reformering av budgetsystem och ekonomiförvaltning inom finansministeriet (Lesotho),
- utformning av datoriserat budgetsystem inom finansministeriet (Moçambique),
- utveckling av datorbaserat system för registrering av exportintäkter på Centralbanken (Tanzania)
- förbättring av informationsflödet i Centralbanken, och koordinering av givarinsatser i Centralbanken, samt rådgivning till bankinspektionen (Zambia)

Därtill skall för den andra kategorin, d v s strategisk finansiell planering och hantering, läggas:

- studier av växelkurssystemet och skuldsituationen samt utarbetan-

de av planer för omförhandlingar och nedsättning av skulderna (Angola och Zambia)

- tillsättande av ett s k "Macro economic advisory team" från Harvard Institute for International Development under en treårsperiod i syfte att bli a stärka kapaciteten att hantera skuldfrågor (Zambia).
- rådgivning till finansdepartementet beträffande nyupplåning och löpande skuldskötsel samt långsiktig institutionsuppbyggnad (Kenya).

6. Förslag till nya åtgärder

I DETTA AVSNITT sammanfattas utredningens förslag till generella och landinriktade åtgärder. Vidare analyseras kostnader för att vidta några av de åtgärder som utredningen föreslår. Slutligen diskuteras den inhemska och den internationella bördefördelningen. Förslag på kriterier ges för när biståndsmedel kan användas i samband med skuldlättnadsåtgärder.

6.1 En svensk skuldstrategi för de fattigaste och mest skuldsatta länderna

FÖR DE FATTIGASTE och mest skuldyngda länderna är skuldsituationen mycket kritisk. Vilket mått man än använder på skuldbördan är situationen sådan att skulderna sannolikt aldrig kommer att kunna betalas tillbaka. De utgör samtidigt det kanske mest allvarliga hindret för att åstadkomma ekonomisk balans och utveckling i länderna. Flera av de svenska programländerna tillhör denna grupp av skuldyngda och fattiga länder.

Under 80-talet har strukturen på de fattigaste ländernas skuldbörda förändrats så att andelen skulder till de multilaterala institutionerna ökat, d v s den andel av skulderna som inte är omförhandlingsbara har ökat. Länder som inte betalar skuldtjänst till de multilaterala institutionerna hamnar i en ond cirkel. Kapitaltillförseln minskar från såväl bilaterala och multilaterala som kommersiella långgivare. Samtidigt ökar betalningseftersläpningarna kontinuerligt skulden.

De aggregerade nettotransfereringarna till samtliga u-länder uppgick 1981 till USD 57,6 miljarder. 1989 hade de sjunkit till USD -0,5 miljarder, d v s u-länderna betalade tillbaka mer i form av räntor och vinster i samband med direktinvesteringar än vad de fick i nya nettolån, privata flöden och bistånd. Huvuddelen av det u-länderna erhåller i nytt kapital måste således användas till att betala gamla skulder. Även om de aggregerade nettotransfereringarna till de fattigaste och mest skuldyngda länderna är positiva är de inte tillräckliga. Dessa länder klarar inte av att

samtidigt sköta skuldtjänst och genomföra utvecklingsansträngningar.

En stor skuldtjänst tar i anspråk utländsk valuta och minskar möjligheterna att importera. Den försvårar finansiering av handel och behövliga utvecklingsprojekt. Ständiga omförhandlingar av skulderna tenderar att fördyra dem samt ställer omfattande krav på insatser från ländernas regeringar.

Sverige har spelat en viktig roll när det gäller att i internationella sammanhang driva frågan om särskilda skuldlättnader och insatser för de fattigaste och mest skuldyngda länderna. Biståndsministerns tal inför FNs generalförsamling i april 1990, t ex, framhöll behovet av skuldlättnader till dessa länder.

Framsteg har uppnåtts, särskilt vad gäller de bilaterala icke-koncessionella skulderna. Åtgärderna har emellertid hittills varit otillräckliga. Den nuvarande svenska skuldstrategin "Sveriges inställning i skuldfrågan", utformad gemensamt av Finansdepartementet och Utrikesdepartementet (Promemoria 1989-10-20) innehåller nödvändiga, men inte tillräckliga förslag till lösningar av skuldproblemen i de fattigaste och mest skuldyngda länderna som samtidigt genomför strukturanpassningsprogram. Mer långtgående förslag till skuldlättnader krävs för dessa länder. En gemensam svensk skuldstrategi kan dessutom användas för att påverka det internationella givarsamfundet.

Denna rapport pläderar för ytterligare insatser för de fattigaste och skuldyngda länderna och utgår från data om de svenska programländer som är mycket skuldsatta. De åtgärder som föreslås berör alla skuldkategorier liksom behovet av tekniskt bistånd. Synsättet på de fattigaste ländernas skuldsituation måste vara utvecklingsorienterat och skuldavskrivningarna bör vara kopplade till strukturanpassningsprogrammen. Dessa program är nödvändiga för att åstadkomma varaktiga strukturella förändringar och kreditvärdighet. Sverige bör internationellt spela en spjutspetsroll även fortsättningsvis för just de fattigaste länderna.

Nedan följer ett antal förslag till dels generella åtgärder, dels landinriktade åtgärder för de mest skuldsatta programländerna. Somliga bör kunnas vidtas snarast, andra bör ses som förslag till långsiktiga åtgärder.

6.2 Förslag till generella åtgärder

DE SKULDLÄTTNADER som diskuteras här förutsätter att mottagarlandet genomför ekonomiska reformer i samband med strukturanpassningsprocessen. För att skuldlättnaderna inte ska utgöra en tillfällig lindring måste mottagarlandet utföra reformer som bl a syftar till att generera utländsk valuta genom att exporten ökas.

A. Bilateral skulder

- Det är rimligt att de fattigaste länderna beviljas en skuldlettning för bilaterala skulder som överstiger den avskrivning som medelinkomstländerna Polen och Egypten fick.
- Trinidad-förslaget, i sin ursprungliga form, dvs att två tredjedelar av skuldstocken avskrivs, är en bra början. Att skriva av 50 procent av förfallen är inte tillräckligt för att komma tillrätta med låginkomstländernas bilaterala skuldproblem.
- Sverige bör verka för att "cut-off-date" sätts så sent som möjligt. Kreditvärdigheten förbättras inte i denna typ av länder av att cut-off-date sätts tidigt.
- Biståndsmedel bör inte användas för att täcka företagets självrisk när Trinidad-villkoren införs. Det bör instiftas i EKNs allmänna villkor att skuldnedskrivningar kan komma att drabba företagets del av finansieringsrisken och att staten inte kommer att finansiera denna.
- Sverige bör dessutom verka internationellt för att omförhandlingarna inte bekostas inom ramen för de långivande ländernas biståndsanslag.
- Ytterligare press bör sättas, inom SPA, DAC, konsultativa gruppmöten (CG-möten) och rundabordsförhandlingar, på de länder som fortfarande inte har avskrivit samtliga biståndskrediter, dvs ODA-lånen.
- På längre sikt bör kreditorerna sträva mot att införa de villkor som föreslås av Pronk och de Cuéllar, dvs en total avskrivning av de bilaterala skulderna i de fattigaste och mest skuldtyngda länderna förutsatt att dessa genomför strukturanpassningsprogram. Villkoren skulle komma att kräva långt mindre resurser från länderna än vad som krävdes i samband med Polens och Egyptens omförhandlingar i Parisklubben.
- En debatt bör initieras för att lösa problemet med Öststaternas fordringar på de fattigaste och mest skuldtyngda länderna. En andrahandsmarknad behövs för att möjliggöra för låntagarna att köpa tillbaka sina egna skulder till "rätt" värde. En annan möjlighet är att fordringarna utbyts i sk Debt for Equity Swaps.
- Kreditbiståndsutredningens förslag om mjuka krediter till mindre kreditvärdiga länder bör avvisas.

B. Multilaterala skulder

- Debatter bör initieras med syftet att hitta nya lösningar för hur de fattigaste och mest skuldsatta länderna på sikt ska kunna få skuldlätnader gentemot de multilaterala institutionerna.
- Skuldstrategin bör utformas så att incitament finns att öka exporten, d v s så att inte hela ökningen i exportinkomster används till skuldjänstbetalningar. Idag marginalbeskattas vanligen en ökning i exportinkomsten med 100 procent. Således bör ett tak för skuldjänstknoten, t ex 20 procent, sättas och en möjlighet att omförhandla samtliga typer av skulder, d v s även de multilaterala, införas. Ett cut-off-date bör sättas så att ny långivning inte inkluderas. Den nya långivningen bör dock vara koncessionell. Omförhandlingarna kan finansieras genom en fond för respektive multilateral institution, bestående av utvecklingsbankers vinstmedel, återflöden samt biståndsmedel. Biståndet tillskjuts i proportion till givarländernas kvoter i de multilaterala institutionerna (se avsnitt 6.4 om en diskussion om kostnaden för denna typ av skuldlätnad).
- Stand-by avtal (och andra icke-koncessionella låneavtal) via IMF bör inte slutas med länder som uppfyller SPA-kriterier. IMF kan på andra sätt visa att ländernas strukturanpassningsprogram stöds, bl a genom att ge koncessionella krediter.
- Det bör vara möjligt för ett strukturanpassande land att omförhandla bilaterala skulder i Parisklubben om IMF givit sitt stöd till reformprogrammet, även om IMF inte direkt finansierar det. Detta gäller främst de länder som redan utnyttjat alla IMF:s mjuka lånearrangemang, ESAF och SAF, men som har fortsatta behov av skuldlätnader.
- De fattigaste och mest skuldyngda länderna bör få tillgång till IMF-krediter med högre koncessionalitet än vad som för närvarande gäller för SAF/ESAF. Gåvoelementet bör motsvara de ursprungliga Trinidad-villkoren (minst 67%). Detta bör åstadkommas genom att återbetalningstiden förlängs. Medel kan tas från ESAF och SAF-resurser som ännu inte utnyttjats.
- Om subventionerade resurser saknas bör IMF ha möjlighet att stödja strukturanpassningsprogrammen utan att finansiera dem. Världsbankens IDA-lån måste då, i högre grad än vad som sker, kompensera de minskade flödena från IMF. En större andel av IDA-lånen bör då inte bindas till sektorer och projekt.

- Initiativ bör tas för att kompensera de negativa nettotransfereringarna från IMF. Detta kan ske genom ökade obundna IDA-lån eller gemensamt av biståndsgivarna på annat sätt.
- De sk Rights Accumulation Program-systemen bör ses över inom IMF och Världsbanken med syfte att uppnå en rättvisare bördefördelning. Systemen bör syfta till att skapa ett bärkraftigt normaliserat förhållande mellan IMF/Världsbanken och de låntagande länderna.
- Att även de multilaterala institutionerna gjort orealistiska bedömningar vid utlåning till u-länder kastar en skugga över principen med prioriterade fordringsägare. Åtgärder bör vidtas för att minska den multilaterala skuldbördan i de fattigaste och mest skuldtunga länderna. Den femte dimensionen är delvis en sådan åtgärd och ett betydelsefullt initiativ.
- Sverige bör fortsätta att stödja den femte dimensionen, men bör ställa som villkor att fler givare bidrar. För närvarande bidrar endast de nordiska länderna till femte dimensionen. Övriga länder visar obetydligt intresse.
- Den femte dimensionen bör utvidgas genom att de fattigaste och mest skuldtunga ländernas skulder till IBRD omvandlas till IDA-villkor. En förutsättning är att en fond upprättas och att givarna skjuter till biståndsmedel i proportion till ländernas kvoter i Världsbanken. I fonden bör också Världsbankens egna medel ingå, t ex IDA-reflows och den vinst IBRD gör.
- I takt med att strukturanpassningsprogrammen genomförs och framskrider kan dimensionen utvidgas ytterligare genom att biståndsmedel till fonden ökas och bidrar till amorteringarna.
- De regionala utvecklingsbankerna bör påverkas att omvandla fordringarna på de fattigaste och mest skuldtunga ländernas skulder på hårda villkor till mjuka villkor. Utvecklingsbankerna bör bidra med egna medel. Bistånd kan tillskjutas en fond som sätts upp för detta ändamål. Ett villkor för att bistånd används är att utvecklingsbankerna inte fortsätter att ge icke-koncessionella lån till dessa länder.

C. Kommersiella skulder

- Översynen av den sjätte dimensionen bör fortsättas och intensifieras så att de kommersiella bankernas och givarnas intressen för dimensionen stärks.

- De kommersiella bankerna bör uppmuntras att ta nya initiativ för att minska de kommersiella skulderna. Exempel kan skulderna "bytas ut" till utvecklingsprojekt, s k debt for development swaps. Genom detta kan den kommersiella banken gynnas av positiv publicitet och skattelättnader. Det låntagande landet betalar delar av skulden till ett konto som används för projekt inom de sociala sektorerna, riktade t ex till målgrupper som på kort sikt kan påverkas negativt vid strukturanpassning, t ex fattiga hushåll med kvinnliga familjeöverhuvuden och fattiga hushåll i städerna.

D. Tekniskt bistånd

- Sverige bör bidra med teknisk expertis till hantering av skulder och skuldförhandlingar och påverka andra givare att göra detsamma. Visst men begränsat tekniskt bistånd på skuldområdet lämnas idag av många givare, både av multilaterala och bilaterala organisationer. Skuldländerna undviker dock de multilaterala utvecklingsbankerna vid skuldomförhandlingar då dessa har ställning som gynnad långgivare. Det bilaterala biståndet bör kunna göra värdefulla insatser på områden som lagstiftning, förhandlingsarbete samt uppbyggnad av rekryterings- och utbildningskapacitet för personal i finansiell verksamhet inom den offentliga sektorn.
- Sverige bör medverka till att förbättra givarkoordinationen med avseende på tekniskt bistånd till skuldhantering, både i skuldlandet och mellan de deltagande biståndsorganisationerna. Visst svenskt stöd kan riktas till UNDP och Världsbanken som engagerat sig i samordningsfrågor.
- Sverige bör bidra med tekniskt bistånd till vidgad kunskap om handelsfrämjande åtgärder, för att på så sätt öka den egna förmågan att betala tillbaka skulderna och därmed finansiera utvecklingen med egna resurser. Det kan gälla t ex förstärkning av kapacitet i samband med GATT-förhandlingar, uppbyggnad av institutioner och finansieringssystem som lämpar sig för en liberalare handelspolitik, samt att hjälpa till att initiera instrument som befrämjar export.

E. Den internationella samordningen

- En samordning bör göras mellan konsultativa gruppmöten (CG-möten) av biståndsgivare, Parisklubbsmöten av långgivare, och andra koordinerande grupper för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna. Givarlandet bör hålla samordnande förberedelsemöten innan de internationella mötena äger rum. Syftet med samordningen är att samla överblick och ansvar för extern finansiering, utveckling, bistånd och konditionalitet för ekonomiska reformer. Varje givarlands interna politik skulle på så sätt kunna samordnas gentemot u-landet och koordineringen mellan givare skulle förbättras. Förståelsen för olika synsätten, fordringsägarens och biståndsgivarens, skulle sannolikt öka.
- Givarna bör påverkas att göra realistiska utfästelser när reformpaket sys ihop. I flera länder motsvarar inte gjorda utfästelser faktiska flöden. Detta bidrar till svårigheter i u-länderna att planera och följa upp sin ekonomiska situation. Därtill kommer att de optimistiska prognoser och antaganden som Världsbanken och IMF använder medför att givarna alltför lättvindigt drar in stödet när det verkliga utfallet inte motsvarar prognoserna.
- Sverige bör ta initiativ till en internationell konferens med syfte att få till stånd mer kraftfulla åtgärder för att avhjälpa de fattigaste ländernas skuldproblem. Deltagare skulle vara representanter från de institutioner som arbetar med dessa länders skulder, biståndsgivare samt representanter från låntagarländer.

F. Den svenska samordningen och budgetaspekten

- En ökad samordning vad gäller skuldfrågorna och de fattigaste länderna bör ske baserad på en sammanhållen politik på det nationella planet, främst för u-landets skull, men också för att undvika dubbelarbete i den svenska statsförvaltningen. Det är angeläget att uppnå en klar och enhetlig politik vad gäller skuldfrågorna och de fattigaste länderna. Denna politik måste ta sin utgångspunkt i ett utvecklingsorienterat perspektiv som präglar svenskt agerande i alla de institutioner som berörs av de fattigaste ländernas skuldproblem: Världsbanken, IMF, Parisklubben, CG-möten o s v.
- Betalningsbalansstödet, "särskilda insatser i skuldtyngda länder" inom anslaget för "Andra Biståndsprogram" (C3-anslaget, Utrikes-

departementet) bör fortsättningsvis vara stort. Stödet bör inriktas på ökade skuldlättnader, betalningsbalansstöd och importstöd, inom och utanför SPA och koncentreras till de svenska programländerna.

- Biståndsmedel till skuldlättnader bör användas enligt de kriterier som föreslås i avsnitt 6.4.
- Kapaciteten bör stärkas vad gäller att följa skuldfrågor utifrån ett utvecklingsorienterat perspektiv i alla de inhemska instanser som arbetar såväl multilateralt som bilateralt med u-länder och skuldfrågor. Detta ligger väl i linje med betänkandet av kommittén för översyn av multilateralt utvecklingssamarbete.

6.3 Förslag till landinriktade åtgärder

Grupp 1. Länder som uppfyller kriterier för skuldlättnadsåtgärder:

Guinea-Bissau

GUINEA-BISSAUS skuldsituation är allvarlig och komplicerad. I skrivande stund har Guinea-Bissaus strukturanpassningsprogram suspenderats av Världsbanken. Med stor sannolikhet kommer dock programmet att fortsätta inom kort.

Sverige, som är den störste bilaterala biståndsgivaren i Guinea-Bissau, bör medverka på alla tänkbara sätt till stora skuldlättnader så snart reformprogrammet fortsätter.

Skuldtjänstkvoten som betalas idag uppgår till 45 procent och går till de multilaterala institutionerna. Den kontrakterade skuldtjänstkvoten, däremot, uppgår till 241 procent – en omöjlighet.

Guinea-Bissaus fall visar på att samtliga typer av skulder måste reduceras. Det räcker inte med de bilaterala, även om dessa utgör ett första steg. En nedskrivning av skuldstocken av Parisklubbsskuldena med två tredjedelar enligt det ursprungliga Trinidad-förslaget är önskvärt. En 50 procentig avskrivning av förfallen är dock inte tillräckligt. På längre sikt bör Guinea-Bissaus bilaterala skulder helt avskrivas enligt Pronks förslag.

Sverige bör därför inrikta sig på en total avskrivning av de svenska skulderna. De belopp som det rör sig om är obetydliga och orsakar idag endast administrativt besvär.

De multilaterala skulderna bör ses över. Eftersom IMF:s skulder inte kan avskrivas bör nya medel ersätta de gamla skulderna. Så snart strukturanpassningsprogrammet åter fungerar, bör landet få tillgång till ESAF-resurser från IMF, och om möjligt, lånearrangemang med ännu högre koncessionalitet.

Guinea-Bissau har betydande skulder till den Afrikanska Utvecklingsbanken. Om en motsvarighet till Världsbankens femte dimension blir aktuell i den afrikanska utvecklingsbanken bör Guinea-Bissau komma ifråga.

Det bör undersökas om de kommersiella skulderna kan köpas tillbaka till ett lägre pris än det nominella värdet med hjälp av den sjätte dimensionen och efterskänkas Guinea-Bissau.

Vidare bör tekniskt bistånd utgå till skuldhantering samt stöd till att utveckla reformer som främjar handeln.

Kenya

KENYAS POLITISKA situation har under senare tid begränsat tillgången på extern finansiering från det internationella givarsamfundet. Så snart den politiska situationen stabiliseras bör Kenya få möjlighet till skuldlättnader enligt utredningens uppsatta kriterier.

Kenya har som princip att sköta samtliga typer av skuld tjänstbetalningar. Kreditvärdigheten är därmed förhållandevis god. Eftersom landet inte ställt in betalningarna har det heller inte erhållit kraftiga skuldlättnader trots den svåra skuldsituationen.

Kenya har betydande skulder till IBRD. Utredningens förslag om att omvandla hela IBRD-skulden till IDA-villkor skulle gynna Kenya.

Dessutom bör ytterligare koncessionella lån från IMF kunna tas. Gåvoelementet bör överstiga rådande 50 procent och uppgå till minst 67 procent.

De bilaterala skulderna bör omförhandlas enligt ursprungliga Trinidad-villkor och ODA-lånen avskrivs helt. På lång sikt bör samtliga bilaterala skulder skrivas av.

Vidare bör Kenya komma ifråga för en sjätte dimension, förutsatt att andra givare samt kommersiella banker intresseras att delta.

Sverige har fortfarande biståndskrediter utestående i förhållande till den Östafrikanska Utvecklingsbanken (EADB), där Kenya är tredjedelsägare. Det bör vara möjligt att klarera skulderna genom att Kenya (samt Tanzania och Uganda som också är delägare) betalar till banken samtidigt som Sverige skriver av motsvarande belopp för de enskilda länderna.

En motsvarighet till Världsbankens femte dimension bör införas i den Afrikanska Utvecklingsbanken och användas för Kenya. Landet har betydande skulder till den regionala utvecklingsbanken.

Kenya erhåller sedan 1986 tekniskt bistånd till skuldhantering genom ett SIDA-bidrag på SEK 7 miljoner i samfinansiering med UNDP. En fortsättning av projektet, som också innefattar samarbete mellan de

svenska och kenyanska finansdepartementen, kommer att ske 1991-93 under medverkan av riksgäldskontoret som genomförandekonsult.

Moçambique

MOÇAMBIQUES SKULDER är framför allt bilaterala, varav större delen givits på koncessionella villkor. ODA-lån bör helt skrivas av och kreditörerna i Parisklubben bör avskriva hela sin fordran på landet.

En stor del av de bilaterala lånen kan hänföras till Östeuropa, det f d Sovjetunionen och andra länder med egna ekonomiska problem, t ex Brasilien. Ingen skuld tjänst betalas för närvarande på dessa skulder. Man bör för dessa skulder undersöka om en andrahandsmarknad kan skapas eller om skulderna kan utbytas mot ägande i inhemska företag.

Sverige är en mycket stor givare till Moçambique. Det vore rimligt att Sverige skrev av de återstående svenska fordringarna i Parisklubben, c a SEK 127 miljoner. Nya icke-koncessionella lån bör undvikas till Moçambique.

Utredningen föreslår vidare att landet erbjuds tekniskt bistånd till förvaltning av utlandsskulden, bl a i form av seminarier om skuldhantering.

Nicaragua

SVERIGE HAR nyligen avskrivit de svenska fordringarna på Nicaragua, ca SEK 20 miljoner. Detta skedde i december 1991, då Nicaragua omförhandlade skulder i Parisklubben.

Landet fick som första låginkomstland en 50-procentig avskrivning av förfallen i Parisklubben. Vid senare tillfälle kan hela skuldstocken komma att omförhandlas. Det är positivt att omförhandlingen även gällde ODA-lånen. Dessa borde dock kunna avskrivas helt.

Under de närmaste åren bör Sverige stödja strukturanpassningsprocessen i landet genom att bistå med betalningsbalansstöd. Nicaragua kommer att behöva ett flexibelt stöd i och med att möjligheterna att klara alla åtaganden är små framför allt p g a de stora betalningseftersläpningarna.

Utredningens förslag om att omvandla IBRD-skulden till IDA-villkor bör gälla för Nicaragua. Även om skulden till IBRD inte är lika betydande som de bilaterala skulderna, tar den utländsk valuta i anspråk i samband med den obligatoriska skuld tjänsten.

IMF har nyligen givit en stand-by-kredit till Nicaragua. En skuld som ska betalas tillbaka inom två år och har marknadsmässiga villkor. Även om alla medlemsländer bör ha möjligheten att behandlas lika bör

lånarrangemangen anpassas efter landets rådande skuldsituation. Utredningen förespråkar koncessionella krediter från IMF, annars inga alls.

Vidare bör Sverige ta initiativ till att påbörja en sjätte dimension. Den kommersiella skuldstocken är relativt stor och andrahandsvärdet är lågt.

Nicaragua bör också erhålla tekniskt bistånd till skuldhantering och skuldomförhandlingar.

Tanzania

TANZANIAS SKULDSITUATION har förvärrats kraftigt sedan 1987 då skulden först översteg BNI. 1990 utgjorde skulden 264 procent av BNI, samtidigt som landet nära nog endast betalade skuldtjänst på de multilaterala skulderna.

Som en av de största bilaterala biståndsgivarna till Tanzania kan ytterligare svenska insatser göras för att lätta på landets skuldbörda.

Sverige bör avskrivna de bilaterala fordringarna på Tanzania, c a SEK 40 miljoner. Vidare bör Trinidad-villkoren införas, eller om möjligt, en total avskrivning ske av Parisklubbens koncessionella och icke-koncessionella fordringar.

En betydande andel av de bilaterala skulderna är till länder utanför OECD, t ex det f d Sovjetunionen, Kina, Indien och Algeriet. Det bör undersökas om andra åtgärder kan vidtagas, t ex utbyte av skulden mot delägarskap i tanzansk industri eller jordbruk.

Utredningens förslag om att omvandla hela skulden till IBRD till IDA-villkor bör tillämpas på Tanzania.

Sverige kan vidare bidra med stöd till upprättande av en sjätte dimension i Tanzania. En delegation från Världsbanken utreder för närvarande de kommersiella skuldernas omfattning och vilka kreditorerna är. Detta är en av flera förutsättningar för att lyckas med ett skuldåterköp.

Sverige har fortfarande biståndskrediter utestående i förhållande till den Östafrikanska Utvecklingsbanken (EADB), där Tanzania är tredjedelsägare. Det bör vara möjligt att klarera skulderna genom att Tanzania (samt Kenya och Uganda som också är delägare) betalar till banken samtidigt som Sverige skriver av motsvarande belopp för de enskilda länderna.

En femte dimension i den Afrikanska Utvecklingsbanken bör, om den införs, även användas i Tanzania.

Dessutom behöver Tanzania ytterligare stöd i form av tekniskt bistånd för att förbättra informationsflödet och vidareutveckla det datoriserade systemet för skuldstatistik. Landet saknar idag ett fungerande skuldregister och en kvalificerad skuldförvaltning. Behovet av tekniskt bistånd är

därför mycket stort. Japan har lämnat ett betydande bidrag till Tanzania för detta ändamål. Världsbanken har fått i uppgift att utföra uppdraget. Om svenskt bistånd till skuldhantering är aktuellt bör det samordnas med övriga givare.

Uganda

SVERIGE ÄR EN relativt liten biståndsgivare till Uganda. Det finns inga svenska fordringar på Uganda. Sverige bör dock ändå spela en roll för att öka den internationella uppmärksamheten på Ugandas speciella skuldsituation. Med en fortsatt minskning av exportinkomsterna från kaffe kommer Uganda i fortsättningen att få allt svårare att kunna betala sina skulder. Det är framför allt den multilaterala skuldbördan som är tynger landets ekonomi.

Någon form av kompensation för landets stora skuldtjänst till IMF bör diskuteras.

Sverige bör dessutom driva frågan om en femte dimension i den Afrikanska Utvecklingsbanken för Ugandas räkning.

Sverige har fortfarande biståndskrediter utestående i förhållande till den Östafrikanska Utvecklingsbanken (EADB), där Uganda är tredjedelsägare. Det bör vara möjligt att klarera skulderna genom att Uganda (samt Kenya och Tanzania som också är delägare) betalar till banken samtidigt som Sverige skriver av motsvarande belopp för de enskilda länderna.

Trinidad-villkor bör användas för Ugandas räkning och avskrivningen bör motsvara minst 67 procent av skuldstocken, om möjligt högre. I Ugandas fall är det betydelsefullt att cut-off-date sätts så sent som möjligt, eftersom lånen togs under 80-talet.

ODA-lånen bör skrivas av i sin helhet, något som Sverige bör driva i samband med Parisklubbmöten och CG-möten.

En möjlighet att köpa tillbaka de kommersiella skulderna och använda medel ur den sjätte dimensionen bör undersökas.

Sverige kan bistå Uganda med stöd till skuldhantering, t ex i form av seminarier.

Zambia

ZAMBIAS SKULDSITUATION är fortsättningsvis allvarlig. Landets nya regering försöker nu att få strukturanpassningsprogrammet på rätt spår igen. Behovet av ytterligare skuldlätnadsåtgärder för Zambia är mycket omfattande.

Zambia har mycket svårt att klara skuldtjänstbetalningar till IMF, Världsbanken och Parisklubben.

Gentemot IMF är situationen synnerligen besvärlig. Resursflödet med "rights approach" är starkt negativt för Zambias del under ett flertal år. När väl rights approach ger Zambia rätt att ta nya lån är det nödvändigt att dessa ej är på marknadsmässiga villkor. Om så inte är fallet kommer skuldtjänsten för Zambias skuld till IMF bli ohanterlig under lång tid framöver.

Utredningens förslag om att omvandla skuldstocken till IBRD till IDA-villkor bör tillämpas på Zambia. Skuldtjänsten till IBRD är för närvarande mycket betungande.

Sverige bör driva att den sjätte dimensionen upprättas för Zambias räkning, d v s för att reducera de kommersiella skulderna.

Även den bilaterala icke-koncessionella skulden behöver reduceras avsevärt. Detta kan ske om Trinidad-villkoren tillämpas på Zambia i Parisklubben. Det bör undersökas om avskrivningen kan överstiga de villkor Nicaragua fick, d v s 50 procent av förfallen.

Ett rimligt krav på sikt är att alla biståndsgivare, liksom Sverige har gjort, skriver av alla sina biståndskrediter till Zambia. Detta bör drivas i alla de internationella instanser med Zambias skulder på agendan.

Fortsatt tekniskt bistånd till skuldhantering bör utgå till Zambia för att effektivisera förvaltningen.

Grupp 2. Länder som kan komma att uppfylla kriterierna för skuldlättnadsåtgärder

Etiopien

NÅGRA ÅTGÄRDER BÖR inte vidtas från svensk sida förrän ett ekonomiskt reformprogram har godkänts.

När dessa förutsättningar är uppfyllda bör Sverige göra en avskrivning av återstående Parisklubbsskulder, ca SEK 176 miljoner.

Det bör drivas i internationella fora att biståndsgivare bör avskrivna ODA-lånen. Dessutom bör Trinidad-villkor, med en avskrivning som motsvarar minst 67 procent av skuldstocken, användas.

En betydande del av de bilaterala skulderna är till länder utanför Parisklubben, d v s till Östeuropa och Sovjetunionen. Det bör analyseras hur dessa skulder ska kunna reduceras.

Etiopien tillhör de länder som tidigare har lånat från Världsbanken på kommersiella villkor. Dessa skulder bör omvandlas till IDA-villkor.

IMF bör inte ge Stand-by-kredit till Etiopien då villkoren är marknads-

mässiga och kortfristiga. Att IMF accepterar ett strukturanpassningsprogram bör visas genom att landet får tillgång till SAF-kredit eller liknande arrangemang.

Vietnam

NÄR ETT REFORMPROGRAM ANTAGITS AV IMF och Världsbanken bör Sverige delta i en internationell stödgrupp för att underlätta återhämtningen. Ett obundet importstöd spelar en viktig roll för den vietnamesiska ekonomin.

Sverige bör driva att Vietnam får möjlighet att omförhandla i Parisklubben, något som USA kraftigt motsatt sig.

Det bör analyseras hur landets bilaterala skulder till Östeuropa och det f d Sovjetunionen kan avskrivas eller reduceras. Värdet av dessa skulder beror på hur rubeln värderas.

Vietnam bör erhålla tekniskt bistånd till skuldhantering och skuldförhandlingar, samt makroekonomisk rådgivning.

6.4 Vem betalar?

INNAN KRITERIER DISKUTERAS för när biståndsmedel kan användas till skuldlättnader ges här en grov uppskattning av vad de skuldlättnader som diskuteras i utredningen kostar. Uppskattningen gäller skuldlättnader till de fattigaste och mest skuldyngda länderna. Att inkludera andra fattiga länder som idag inte ingår i denna grupp, t ex Vietnam och Nicaragua, skulle således öka kostnaderna.

Den nominella skulden för de fattigaste och mest skuldyngda länderna beräknas uppgå till ca USD 165 miljarder. Skuldens värde är emellertid lägre. Vi har här gjort antagandet att "andrahandsvärdet" för bilaterala skulder är 40 procent och för kommersiella skulder 20 procent av det nominella värdet. För multilaterala skulder har det nominella värdet antagits. Med dessa antaganden blir skuldens värde USD 75 miljarder.

Att avskriva dessa länders bilaterala skulder (enligt Pronks förslag) skulle kosta USD 76 miljarder i nominella termer. Värdet av skulden motsvarar dock inte längre det nominella (eftersom skuldtjänsten varken idag eller i framtiden honoreras till fullo). Enligt samma antagande som ovan skulle kostnaden uppgå till totalt USD 30 miljarder.

Ett lämpligare tillvägagångssätt för att beräkna kostnaden för skuldlättnader är att uppskatta vad kreditörerna går miste om i faktiskt betald skuldtjänst per år. En jämförelse görs mellan den rådande situationen (faktisk skuldtjänst) och en situation där skulden reducerats (lägre

skuldtjänst). Det är således antaget att den kontrakterade skuldtjänsten inte kommer att betalas inom överskådlig framtid.

Den genomsnittliga skuldtjänsten för de senaste fem åren uppgår till USD 8,9 miljarder. Med ett tak för skuldtjänstkvoten på 20 procent skulle skuldtjänsten per år i genomsnitt ha motsvarat USD 6,7 miljarder under de senaste fem åren. Om samma nivå antas för de kommande åren, skulle kostnaden för att sätta taket för skuldtjänstkvoten till 20 procent uppgå till USD 2,2 miljarder per år.

Med hjälp av samma metod skulle kostnaden för omvandlingen av de fattigaste och mest skuldtyngda ländernas skulder till IBRD till IDA-villkor uppgå till USD 538 miljoner per år, d v s de räntebetalningar som i genomsnitt betalats till IBRD under de fem senaste åren. Att ge skuldlättnader för amorteringarna skulle kosta ytterligare USD 520 miljoner per år.

Att sätta ett tak för skuldtjänstkvoten till 20 procent samt omvandla IBRD-lånen till IDA-villkor (inklusive betalning av amorteringar) skulle för Sveriges räkning kosta ca USD 65 miljoner per år, d v s SEK 375 miljoner per år. Det är då antaget att givarländerna (OECD-länderna) tillskjuter hela kostnaden i form av bistånd i proportion till dessas kvoter i Världsbanken.¹⁹

Vad gäller kostnaden för Trinidad-villkoren för svensk räkning, har Exportkreditnämnden beräknat den till SEK 809 miljoner med ett antagande om 2/3 avskrivning. Detta ska inte belasta biståndsbudgeten. Därtill kommer att köpa ut företagens självrisk, vilket uppgår till ca SEK 100 miljoner med antagandet om utköp till 40 procent.

En diskussion om bördefördelning bör koncentreras på var ifrån pengarna ska tas i det enskilda landets statsbudget samt vilka länder som ska bidra.

Det nationella perspektivet

DET HAR BLIVIT ALLT vanligare att biståndsmedel används till skuldlättnader. Dessa medel kan ersätta annat mer traditionellt bistånd, t ex projektverksamhet inom olika sektorer samt importstöd. Frågan är när det är rimligt att använda biståndsmedel till skuldlättnader. Följande kriterier föreslås:

1. Bistånd bör inte användas till att täcka vare sig statens eller företagens förluster i det offentliga kreditgarantisystemet.
2. Bistånd bör inte användas till att betala de privata långivarnas förluster. Däremot kan biståndsmedel användas till skuldåterköp på marknadsmässiga villkor, t ex inom ramen för den sjätte dimensionen.

3. Bistånd kan användas till de fonder som föreslagits i utredningen för att finansiera multilaterala skuldlättnader. Biståndet bör tillskjutas i proportion till givarländernas kvoter i de multilaterala institutionerna.
4. Bistånd kan användas till att öka koncessionaliteten vad gäller IMF:s lånearrangemang för de fattigaste och mest skuldyngda länderna. Utredningen föreslår att gåvoelementet för ESAF och SAF-lån höjs till 67 procent, vilket motsvarar de ursprungliga Trinidad-villkoren. Biståndet bör tillskjutas i proportion till givarländernas kvoter i IMF.
5. Bistånd kan användas när det möjliggör att nya skuldlättnadsinstrument introduceras, vilka ger upphov till ett additionellt resursflöde från andra givare. Det svenska biståndet har då en katalytisk effekt vid ansträngningar att t ex finansiera ett strukturanpassningsprogram.

Det internationella perspektivet

NÄR DET GÄLLER VILKA länder som bör bidra till skuldlättnader bör målet vara att få med så många av de stora kreditorerna som möjligt.

Ytterligare påtryckningar bör göras i internationella sammanhang för att förmå i-länderna att skriva av gamla biståndskrediter, s k ODA-lån.

Vad gäller omförhandlingar i Parisklubben är det avgörande för u-länderna att Trinidad-villkoren inte finansieras med biståndsmedel.

Genom att ge bidrag till den femte dimensionen, svarar Norden idag för ett orimligt stort bidrag i jämförelse med övriga i-länder som inte bidrar alls, t ex USA, Storbritannien, Japan och Tyskland. Sverige bör därför fortsätta att ställa krav på att också övriga i-länder bidrar till den femte dimensionen.

Bördan fördelas dock rättvisare om en fond upprättas och används till att omvandla de fattigaste och mest skuldyngda ländernas skulder till IBRD till IDA-villkor (se punkt 3 ovan samt förslag om multilaterala skulder i avsnitt 6.2).

Fotnoter

1. Enligt OECDs utvecklingskommitté (Development Assistance Committee, DAC) uppgick de aggregerade nettotransfereringarna från i-länder till u-länder till -0,5 miljarder 1989 (prognos). Med aggregerade nettotransfereringar avses nya koncessionella och icke-koncessionella lån minus amorteringar, plus bistånd (inklusive tekniskt bistånd), plus direktinvesteringar minus vinster på direktinvesteringar, minus räntebetalningar.
2. För skuldrapporterande u-länder uppgår skulden till USD 1 281 miljarder (liksom i tabell 2.1 nedan). Därtill kommer USD 70 miljarder för övriga u-länder. Den totala u-landsskulden motsvarar således USD 1 351 miljarder 1991.
3. Ett annat sätt att täcka statens utgifter är att öka statteintäkterna. På en rad hinder, t ex administrativa, är det vanligare att de fattiga länderna finansierar underskott i budgeten genom att trycka nya sedlar.
4. Beloppen för år 1970 är approximativa och inkluderar inte kortfristig skuld. I SILICs ingår Nigeria, ett land med en kraftig nedgång i exportinkomster under 1980-talet. För övriga länder i denna grupp gäller att skuldtjänsten och skulden ökat avsevärt mer än exporten.
5. Report on Adjustment Lending II, World Bank (1990), Country Experiences with IMF Programmes in the 1980s, Tony Killick with Moazzam Malik, ODI Working Paper 48 (1991).
6. Räntan kapitaliseras och läggs till skulden.
7. I skuldgruppen ingår representanter från Finansdepartementet, Utrikesdepartementets handelsavdelning och biståndsavdelning, Riksbanken, Exportkreditnämnden och SIDA.
8. Länder som genomför olika typer av reformprogram, i samarbete med Världsbanken och/eller IMF, har gjort omfattande och återkommande devalveringar de senaste åren.
9. Uttalande av Världsbankens Vicepresident E.Jaycox i samband med SPA-möte i Paris den 16-18 april 1991.
10. Inkomsten per capita understiger 750 USD under ett år.
11. Programmet, som lanserades av Världsbanken 1987 tillsammans med andra givare, syftar till att normalisera de fattigaste och mest skuldtyngda afrikanska ländernas förhållanden till fordringsägarna och skapa förutsättningar för en bärkraftig utveckling i Afrika. Se avsnitt 4.2.2 för en utförligare beskrivning av programmet.
12. Guinea-Bissau och Zambia kommer med stor sannolikhet att inom kort fortsätta de avbrutna strukturanpassningsprogrammen i samarbete med Världsbanken och IMF. Länderna är fortfarande medlemmar i SPA.
13. Ibid.
14. I en omfattande utvärdering av sin låneverksamhet i Tanzania 1961-87 konstaterade Världsbanken att speciellt före 1982 var denna baserad på genomgående felaktiga (d v s för optimistiska) antaganden och prognoser. I

efterhand konstateras att utlåningen var alltför omfattande och investeringarna ofta katastrofalt ineffektiva. Tanzania och Världsbanken delar skulden för dessa misslyckanden, men Tanzania får betala hela kostnaden. Eftersom dessa lån gavs på hårda (IBRD) villkor har de inneburit en tung skuldbörda för landet samtidigt som man med nya världsbanksråd ska genomföra (och finansiera) ett strukturanpassningsprogram.

15. Zambia har betalat avsevärd skuldtjänst, inklusive betalningseftersläpningar, till IBRD under 1991.
16. Baker-initiativet inkluderar 17 (initialt 15) mycket skuldtungda medelinkomstländer (se bilaga 2). Det antogs att en kombination av tillväxt, strukturella reformer och nyfinansiering skulle åstadkomma kreditvärdighet samt garantera att skuldtjänsten betalades. Den frivilliga utlåning från kommersiella banker som förutsattes i initiativet uteblev dock, huvudsakligen på grund av bankernas tveksamhet inför utlåning till skuldtungda länder.
17. Brady-initiativet bygger vidare på Baker-initiativet, men inkluderar också omförhandlingar och avskrivningar av skulder. Dessutom har stöd från IMF och Världsbanken inkluderats för länder med kraftfulla strukturanpassningsprogram.
18. Anslaget heter från 1991/92 års budgetproposition: Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder.
19. Kvoten har beräknats med hjälp av the World Bank Annual Report genom att u-ländernas kvoter exkluderats (1 USD = 5,8 SEK).

Landgrupper

I HUVUDRAPPORTEN REFERERAS till olika grupper av länder. De länder som inkluderas i dessa grupper redovisas här (de svenska programländerna i fet stil):

a) De fattigaste och mest skuldyndga länderna (Severely Indebted

Low-income Countries, SILICs):

Burma	Malawi
Burundi	Mauritanien
Egypten	Moçambique
Ekvatorial Guinea	Niger
Etiopien	Nigeria
Ghana	Sao Tomé och Príncipe
Guinea	Sierra Leone
Guinea-Bissau	Somalia
Guyana	Sudan
Honduras	Tanzania
Kenya	Uganda
Liberia	Zaire
Madagaskar	Zambia

För att ingå i SILICs måste landet, förutom att vara ett låginkomstland, uppfylla tre av följande fyra kriterier: Skuld/BNI (50%), Skuld/Export (275%), Skuldtjänst/Export (30%), Räntor/Export (20%).

b) Skuldtyngda medelinkomstländer (Severly Indented Middle-income Countries, SIMICs):

Algeriet	Marocko
Argentina	Mexiko
Bolivia	Nicaragua (kommer sannolikt att flyttas till SILICs pga inkomstnivån)
Brasilien	Peru
Bulgarien	Polen
Ecuador	Syrien
Elfenbenskusten	Venezuela
Kongo	

För att ingå i SIMICs måste landet, förutom att vara ett medelinkomstland, uppfylla tre av följande fyra kriterier: Skuld/BNI (50%), Skuld/Export (275%), Skuldtjänst/Export (30%), Räntor/Export (20%).

c) Fattiga länder med måttfull skuldsättning (Moderately Indebted Low-income Countries, MILICs):

Bangladesh	Indonesien
Benin	Mali
Centralafrika	Pakistan
Comorererna	Sri Lanka
Indien	Togo

För att ingå i MILICs måste landet, förutom att vara ett låginkomstland, uppfylla tre av följande fyra kriterier: Skuld/BNI (30-50%), Skuld/Export (165-275%), Skuldtjänst/Export (18-30%), Räntor/Export (12-20%).

d) Medelinkomstländer med måttfull skuldsättning (Moderately Indebted Middle-income Countries, MIMICs):

Angola	Guatemala
Chile	Jamaica
Colombia	Jordanien
Costa Rica	Kamerun
Dominkanska Republiken	Senegal
El Salvador	Sydyemen
Filippinerna	Turkiet
Gabon	Ungern

För att ingå i MIMICs måste landet, förutom att vara ett medelinkomstland, uppfylla tre av följande fyra kriterier: Skuld/BNI (30-50%), Skuld/Export (165-275%), Skuldtjänst/Export (18-30%), Räntor/export (12-20%).

e) Särskilda programmet för Afrika (Special Programme of Assistance, SPA):

Benin	Mali
Burkina Faso	Mauritanien
Burundi	Moçambique
Centralafrika	Niger
Comorena	Rwanda
Gambia	Sao Tomé och Príncipe
Ghana	Senegal
Guinea	Tanzania
Guinea-Bissau	Tchad
Kenya	Togo
Madagaskar	Uganda
Malawi	Zambia

För att ingå i SPA krävs att landet är ett IDA-land, har ett strukturanpassningsprogram med Världsbanken och/eller IMF samt en skuldtjänstkvot som överstiger 30 procent.

f) Baker-17

Länder som omfattas av Baker-initiativet

Argentina

Bolivia

Brasilien

Chile

Colombia

Costa Rica

Elfenbenskusten

Ecuador

Filippinerna

Jamaica

Jugoslavien

Marocko

Mexiko

Nigeria

Peru

Uruguay

Venezuela

Förkortningar

ADB	African Development Bank, Asian Development Bank
ADF	African Development Fund
BADEA	Banque Arabe pour le Developpment Economique en Afrique, Arab Bank for Economic Development in Africa.
BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete
BNI	Bruttonationalinkomsten
BNP	Bruttonationalprodukten
CCFF	Compensatory and Contingency Financing Facility (IMF)
CG	Consultative Group (meetings)
DAC	Development Assistance Committee of the OECD
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EADB	East African Development Bank
EFF	Extended Fund Facility (IMF)
EKN	Exportkreditnämnden
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (IMF)
FDI	Foreign Direct Investment
G7	Group of Seven (Världens sju rikaste nationer, d v s Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland, USA)

IBRD	International Bank of Reconstruction and Development, Världbanken
IDA	International Development Association, Världsbanken
IDB	Inter-American Development Bank
IMF	International Monetary Fund
MILICs	Moderately Indebted Low-Income Countries
MIMICs	Moderately Indebted Middle-Income Countries
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
FPF	Policy Framework Paper
SAF	Structural Adjustment Facility (IMF)
SAL	Structural Adjustment Loan
SAP	Structural Adjustment Program
SDRs	Special Drawing Rights (IMF)
SECAL	Sectorial Adjustment Loans
SILICs	Severely Indebted Low-Income Countries
SIMICs	Severely Indebted Middle-Income Countries

SPA	Special Program of Assistance (for Africa)
UNCTAD	United Nations Conference of Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
WB	World Bank

Definitioner

Aggregerade nettoresursflöden	Nya lån minus amorteringar plus bistånd och utländska direktinvesteringar (FDI)
Aggregerade nettotransfereringar	Aggregerade nettoresursflöden minus låneräntor och vinsthemtagningar av utländska direktinvesteringar (FDI)
Allokera	Fördela (resurser).
Amortering	Avbetalning på ett lån.
Andrahandsmarknad	Marknad för köp och försäljning av värdepapper, t ex kommersiella fordringar som en bank har på ett låntagarland. Skulden kan köpas till ett lägre värde än det nominella.
Arrears	Se betalningseftersläpningar.
Baker-planen	Baker-planen inkluderar 17 mycket skuldtyngda medelinkomstländer. Det antogs att en kombination av tillväxt, strukturella reformer och nyfinansiering skulle åstadkomma kreditvärdighet samt garantera att skuldtjänsten betalades. Den frivilliga utlåning från kommersiella banker, som förutsattes i initiativet, uteblev dock huvudsakligen p g a bankernas tveksamhet inför utlåning till skuldtyngda länder. Baker-planen ersattes senare med Brady-planen (se nedan).
Benchmarks (riktmärken)	Riktmärken som det låntagande landet bör uppnå för att få låna till strukturanpassningsprogram.

Betalningsbalans	Visar ett lands samtliga ekonomiska transaktioner under ett år i sammandrag. Består av dels bytesbalans, dels kapitalbalans.
Betalningsbalansstöd	Stöd till betalningsbalansen, t ex i form av importstöd eller stöd till skuldtjänstbetalningar.
Betalningsefter- släpningar	Skuldtjänst, d v s amorteringar och räntor, som förfallit men inte betalats.
Bilaterala skulder	Skulder till bilaterala fordringsägare, t ex i-länders finansdepartement, riksbankerna och exportkreditinstitut.
Biståndskrediter	Bilaterala krediter som mjukats upp med hjälp av bistånd så att återbetalningstiden förlängts och/eller räntan sänkts.
Blend-lån	Lån som givits på mjuka och hårda villkor, t ex att Världsbanken har blandat lån från IBRD med lån från IDA.
Bördefördelning	Hur ansvaret för skuldskrisen ska fördelas fordringsägare emellan, eller mellan låntagare och fordringsägare.
Brady-planen	Brady-planen bygger vidare på Baker-planen (se ovan), men inkluderar också omförhandlingar och avskrivningar av skulder. Dessutom har stöd från Världsbanken och IMF inkluderats för länder med kraftfulla strukturanpassningsprogram.
Bretton-Woods institutioner	De multilaterala FN-institutionerna Världsbanken och IMF. Namnet syftar på den plats där institutionerna skapades, Bretton-Woods, 1944.
Bruttonational- inkomsten	Summan av värdet av all produktion i ett land plus/minus nettot från räntor från/till utlandet.

Bruttonational- produkten	Summan av värdet av all produktion i ett land.
Budgetunderskott	Det underskott som uppstår i budgeten när statens utgifter överstiger statens inkomster.
Bytesbalans	Nettoflöde av utländsk valuta från utlandet som uppstår vid export/import av varor och tjänster samt nettotransfereringar från utlandet.
Bytesförhållanden	Förhållandet mellan ett lands exportpriser och importpriser (vanligen uttryckt som ett index), j m f engelskans "Terms of Trade".
C3-anslaget	Anslag som ingår i Utrikesdepartementets littera C, d v s Internationellt samarbete, Andra biståndsprogram, i vilket bl a ingår Sarec, SwedeCorp, BITS, projektbistånd till vissa länder och stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlätnadsåtgärder.
Case-by-case	Uttryck som används bl a vid skuldombförhandlingar och innebär att man utgår från det enskilda landet/fallet i stället för att behandla alla länder lika.
Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF)	Utlåning från IMF för att kompensera externa chocker, t ex höjda räntor och råvarupriser. Återbetalas inom fem år.
Consultative Group Meetings	Se Konsultativa gruppmöten
Cut-off-date	Det datum som anger vilka skulder som kan inkluderas i Parisklubbens skuldombförhandling. Om cut-off-date är juli 1985 medräknas endast de lån som avtalades före juli 1985. Krediter som avtalats efter detta datum måste

betalas till fullo. Vanligen har cut-off-date satts till 6-12 månader före första omförhandlingen. Därefter har datumet fixerats.

Debt for

Development Swap

En långgivare kan avskriva skulden med motprestationen att låntagare betalar in skulden på ett konto som bör användas till utvecklingsprojekt i låntagarlandet. Hittills har denna möjlighet använts för kommersiella banker som därigenom erhållit god publicitet och skattelättnader. The Midland Bank i Storbritannien var den första banken (1988) som medverkade och donerade en sudanesisk fordran till UNICEF.

Debt for Equity Swap

En metod som omvandlar ett u-lands skuld i utländsk valuta till lokalvaluta i ett inhemskt företag. Investeraren kan vara en bank som har fordran eller ett företag som köper fordran från banken till rabatterat pris. Skulden säljs till nära det nominella värdet till centralbanken i lokalvaluta, vilket används för att investera i det inhemska företaget.

Devalvera

Nedskrivning av värdet på den inhemska valutatan.

Diversifiera

Utspridning av produktion eller export till olika slags varor.

Dröjsmålsbetalningar Se betalningseftersläpningar

Enhanced Structural Adjustment

Ett IMF program liknande SAF Facility (ESAF) (se nedan) med skillnaden att utlåningsvolymen är större och att konditionaliteten är hårdare.

Extended Fund Facility (EFF)	Utvidgad Stand-by kredit (se nedan) som återbetalas inom fyra år.
Facility	Lånearrangemang
Faktisk skuldtjänst	Skuldtjänst, d v s räntor och amorteringar på utlandsskulden, som faktiskt har betalats, till skillnad från den kontrakterade skuldtjänsten som är den skuldtjänst landet ska betala.
Femte Dimensionen	Ett svenskt initiativ att stödja IDA-länders betalning av skuldtjänst på icke-koncessionella (hårda villkor) skulder till IBRD.
Finansieringsgap	Det gap som framkommer när skillnaden mellan ett lands finansieringsbehov (av import, skuldtjänst, eventuella betalningseftersläpningar, uppbyggnad av reserver mm) och dess resurser (export, bistånd, lån mm) är negativ.
Flytkapital	Det kapital som ägs av ett lands medborgare och som flyttas till ett annat land, p g a ekonomisk och politisk instabilitet i hemlandet.
Framtida förfall	När en fordran förfallit och garanterats av ett exportkreditinstitut, men ännu inte skadereglerats.
Fönster	Lånearrangemang (jmf eng window)
Förfall	Avser räntor och amorteringar som förfaller på ett lån.
Handelsbalans	Nettoflöde av utländsk valuta från utlandet som uppstår vid export och import av varor.
Handelsliberalisering	Innebär bl a ett borttagande av tullar och subventioner vid import och export.

Hybrid loans	En mix av Världsbankens strukturanpassningslån (SALs) och sektoranpassningslån (SECALs).
IBRD-lån	IBRD lånar ut på marknads mässiga villkor till medelinkomstländer med en inkomst över 750 USD per capita och år. Lånen används bl a till projekt och strukturanpassningsprogram. Ska återbetalas inom 15-20 år.
Icke-koncessionellån	Lån på marknadsmässiga villkor. Lånen innehåller inte något gåvoelement.
IDA-land	Landet har en per capita inkomst under 750 USD per år och kan därför låna på koncessionella (mjuka) villkor från International Development Association (IDA).
IDA-lån	IDA lånar ut på koncessionella (mjuka) villkor till IDA-länder, d v s länder med per capita inkomst under 750 USD. Lånen används bl a till projekt och strukturanpassningsprogram. Ska återbetalas inom 40 år och har ett gåvoelement om 80 procent.
IDA-reflows	Återbetalningar på IDA-lån.
Internationella Valutafonden	International Monetary Fund (IMF) övervakar det internationella monetära systemet. Fonden erbjuder kort- och medelfristiga lån till länder med tillfälliga betalningsbalanssvårigheter.
Kapitalisering av ränta	Omvandlingen av förfallna räntor till kapital, d v s ett land med betalningseftersläpningar ser skulden växa med motsvarande dröjsmålsräntorna.
Kommersiella skulder	Skulder till kommersiella och privata banker, exportörer m fl. Dessa skulder är givna på icke-koncessionella villkor.

Koncessionella lån	Lån som blandats upp med ett gåvolement om minst 35 procent så att återbetalningstiden är längre och/eller räntan lägre.
Konditionalitet	De villkor som ställs på ett land för ett få tillgång till krediter från Världsbanken och IMF, eller bistånd från bilaterala givare. Landet måste t ex genomföra ekonomiska reformer: devalvering, prisliberalisering mm.
Konsolideringsperiod	Den period under vilken skuldtjänsten omförhandlas.
Konsultativa gruppmöten	Consultative Group Meetings (CG-meetings), är möten där biståndsgivare, IMF, Världsbanken och mottagarlandet deltar för att diskutera, förhandla och besluta om externa flöden, konditionalitet, genomförande av reformprogram mm.
Kontrakterad skuldtjänst	Den skuldtjänst landet ska betala, före eventuella omförhandlingar och betalningseftersläpningar.
Kortfristig skuld	Lån som givits att återbetalas inom ca två år.
Kreditor	Fordringsägare
Långfristig skuld	Lån som givits att återbetalas efter ca tio år.
Londonklubben	Sammanlutning av kommersiella kreditorer vilka omförhandlar låntagares kommersiella skulder.
Medelffristig skuld	Lån som givits att återbetalas inom två till tio år.
Multilaterala institutioner	Internationella institutioner som ägs gemensamt av ett flertal medlemsländer, t ex Världsbanken, IMF, regionala utvecklingsbanker.

Multilaterala skulder	Skulder till multilaterala fordringsägare, t ex Världsbanken, IMF och regionala utvecklingsbanker.
Nettoresursflöden	Nya lån minus amorteringar, s k skuldrelaterade nettoresursflöden.
Nettotransfereringar	Nya lån minus amorteringar och räntor, s k skuldrelaterade nettotransfereringar.
Nominell skuld	Ursprungligt värde på skulden. De skulder som kan säljas/köpas på en andrahandsmarknad har ett kursvärde som är lägre eller högre än det nominella värdet beroende på tillgång och efterfrågan på marknaden.
Nuvärde	Värdet idag av framtida utgifter/inkomster.
Offentligt garanterade krediter	Lån som har garanterats av mottagarlandets regering att återbetalas och/eller av långivarlandets regeringen gentemot ett exportkreditinstitut (låntagarlandets regering övertar fordran om skulden inte återbetalas).
Parallellfinansiering	Ett strukturanpassningsprogram med stöd från multilateral organisation stöds även av en bilateral givare. Stödet kanaliseras dock inte via den multilaterala institutionen utan överförs direkt till mottagarlandet, ofta i form av importstöd.
Parisklubben	Sammanslutning av bilaterala offentliga kreditorer vilka omförhandlar låntagares bilaterala skulder.
Performance Criteria	Villkor som måste uppfyllas. Används av Världsbanken och IMF i samband med de villkor som ställs för att landet ska kunna låna till ett strukturanpassningsprogram.

Policy Framework Paper	Dokument som upprättas gemensamt av IMF, Världsbanken och låntagarlandets regering. Det beskriver låntagarlandets ekonomiska och strukturella problem, förslag till åtgärder och finansieringsbehov.
Proriterad fordringsägare	Fordringsägare som i första hand betalas när ett land inte längre klarar av att betala den kontrakterade skuldtjänsten. Världsbanken och IMF är prioriterade fordringsägare och skulderna kan därför inte omförhandlas eller avskrivas.
Reallokera	Omfördela (resurser).
Regionalbanker	Regionalbanker, eller regionala utvecklingsbanker, är multilaterala institutioner som har medlemsländer från en viss kontinent, t ex afrikanska utvecklingsbanken, asiatiska utvecklingsbanken, eller interamerikanska utvecklingsbanken. Dessa banker lånar ut kort- och långfristiga medel till medlemsländer.
Revalvera	Uppskrivning av ett lands inhemska valuta.
Rights Accumulation Program	Används för länder med betalningseftersläpningar till IMF och Världsbanken. Landet kan under en tid av strukturanpassning tjäna in rättigheter att låna från institutionerna. När landet fullföljt anpassningsprogrammet enligt överenskommelsen, d v s även betalat löpande skuldtjänst under perioden, beviljas landet ett lån motsvarande dröjsmålsbeloppet. Detta kvittas mot tidigare förfallna lån till organisationen. Landets skuld förblir således oförändrad, men skulden är inte längre förfallen och landet kan därför nu ansöka om nya lån. En stödgrupp (se nedan) av biståndsgivare skapas vanligen för att betala den löpande skuldtjänsten.

Samfinansiering	Ett program som finansieras gemensamt med andra biståndsgivare. Exempelvis kan en bilateral biståndsgivare finansiera ett strukturanpassningsprogram via Världsbanken (jmf parallellfinansiering).
Sectorial Adjustment Loans (SECAL)	Se sektoranpassningslån.
Sektoranpassningslån	Strukturanpassningslån med konditionalitet riktad till speciella sektorer.
Sjätte Dimensionen	En fond, upprättad av Världsbanken, för reduktion av de fattigaste ländernas kommersiella skulder genom skuldåterköp (se nedan). Fonden består av 100 miljoner USD. Enskilda givarländer skjuter till ytterligare medel. Hittills har Niger och Moçambique fått sina kommersiella skulder omförhandlade med hjälp av medel från den sjätte dimensionen.
Skuldåterköp	Köp av ett lands kommersiella skulder på andrahandsmarknaden till ett pris som under stiger det nominella värdet.
Skuldavskrivning	Hela, eller delar av, skuldstocken reduceras. Vanligtvis motsvarar inte skuldens värde längre det nominella värdet.
Skuldhantering	Förvaltning av skulder, t ex datorisering, planering, upplåning, löpande skötsel av skulder.
Skuldomförhandling	Skuldens villkor förändras gemensamt av långivare och låntagare, t ex lägre ränta, längre återbetalningstid, amorteringsfrihet, avskrivning mm.
Skuldportfölj	De olika typer av skulder som administreras av en låntagare, t ex bilaterala, multilaterala, kommersiella (obligationer, exportkrediter) o s v.

Skuldstock	Långfristiga utestående skulder, användning av IMF-krediten samt kortfristiga skulder (i vilka ingår betalningseftersläpningar på räntor och kortfristiga krediter vid import).
Skuld tjänst	Summan av räntor och amorteringar på skulden (se även faktisk och kontrakterad skuld tjänst).
Skuld tjänst kvot	Skuld tjänst, d v s räntor och amorteringar på utlandsskulden, i förhållande till landets exportinkomster.
Special Drawing Rights (SDR)	Speciell reservtillgång, värderad utifrån en korg av valutor, utfärdad av IMF.
Special Program of Assistance (SPA)	Program som lanserades 1987 av Världsbanken, tillsammans med andra givare. Det syftar till att, med hjälp av lån, bistånd och skuldlättnader, normalisera de fattigaste och mest skuldyngda afrikanska ländernas förhållanden till fordringsägarna och skapa förutsättningar för en bärkraftig utveckling i Afrika. För närvarande deltar 24 länder i programmet.
Stabilisering	Användning av finans- och penningpolitik för att utjämna fluktuationer i produktionen. Genom stabilisering kan staten försöka påverka framför allt efterfrågan så att jämvikt uppnås.
Stand-by avtal/program	Lån från IMF som är kopplade till strikta villkor på den ekonomiska politiken i låntagarlandet. Lånet ska betalas tillbaka inom två år. Räntan motsvarar marknadsränta.
Structural Adjustment Facility (SAF)	Särskilt lånearrangemang skapat 1986 av IMF för de fattigaste länderna. Konditionaliteten innebär att vissa benchmarks (se ovan) ska uppnås. Gåvoelementet uppgår till ca 50 pro-

cent. Lånet ska återbetalas inom tio år. Räntan är 0,5 procent. Lånet utbetalas under tre år. Bl a IMF Trust Fund har använts för att finansiera arrangemanget.

Structural Adjustment Loans (SAL)

Se strukturanpassningslån

Structural Adjustment Program (SAP)

Program som syftar till att låntagarlandet genomför stabiliseringspolitiska och strukturella reformer, t ex devalveringar, handelsliberalisering, prisavregleringar, privatisering mm.

Strukturanpassningslån Lån från multilaterala institutioner i syfte att stödja ett lands reformprocess. Lånen är inte bundna till sektorer utan kan användas till import, skuldtjänst, investeringar mm. Medelinkomstländer lånar på marknadsmässiga villkor, medan låginkomstländer lånar till koncessionella villkor.

Stödgrupp

Grupp av bilaterala givare som bildas i syfte att hjälpa ett land att betala skuldtjänst till IMF/ Världsbanken för att på så sätt åter få möjlighet att komma tillbaka till det internationella finansiella systemet.

Svenska skuldgruppen

En grupp, för information om och diskussion av skuldfrågor, bestående av representanter från Finansdepartementet, Utrikesdepartementets handelsavdelning och u-avdelning, Riksbanken, EKN och SIDA.

Toronto-villkor

En meny av handlingsalternativ som kreditorerna kan välja bland för omförhandling av de fattigaste ländernas bilaterala skulder i Paris klubben. Kortfattat består alternativen av a) avskrivning av en tredjedel av förfallen, b) förlängd återbetalningstid, c) sänkt ränta. Se avsnitt 4.1 i rapporten.

Tranche	Ett lån som beviljats ett låntagarland betalas ut i trancher, d v s omgångar, så att de villkor som överenskommits för perioden har uppfyllts innan nya medel utbetalas.
Tranchedragning	Ett medlemsland kan dra trancher från den egna kvoten i IMF.
Trinidad-villkor	Det ursprungliga förslaget kom 1990 från Storbritannien och innehöll nya villkor för skuld-omförhandling av de fattigaste ländernas bilaterala skulder. Förslaget innebar avskrivning av skuldstocken med två tredjedelar och ingen ränta att betala de första fem åren. Räntan kapitaliseras och läggs till skulden. Återbetalningstiden är 25 år. Endast ickekoncessionella skulder fanns medräknade i förslaget. Vad som på senare tid kommit att kallas Trinidad-villkor avser 50 procentig avskrivning av förfallen av såväl de koncessionella som icke-koncessionella skulderna.
Trust Fund lån	IMF Trust Fund etablerades 1976 som en speciell fond med syfte att bidra med koncessionella lån till länder med betalningsbalanssvårigheter. Fonden avslutades 1981. Därefter har återbetalade medel använts till andra koncessionella program, senast IMF's Structural Adjustment Facility (SAF).
Världsbanken	Världsbanken består av International Bank of Reconstruction and Development (IBRD) för medelinkomstländer och International Development Association (IDA) för låginkomstländer. Banken bildades 1944 samtidigt som IMF i Bretton Woods. Bankens syfte är att svara för långsiktig utveckling i utvecklingsländer. Lånes till strukturanpassningsprogram och investeringsprojekt.

Många fattiga länder i världen använder en orimligt stor del av sin utländska valuta till att betala räntor och amorteringar på utlandsskulden. När exportinkomsterna inte räcker till får biståndet betala skuldtjänsten. Skuldproblemet är ett mycket allvarligt hinder för utveckling.

Denna utredning från SIDA ger förslag till åtgärder för att lätta skuldbördan i de fattigaste länderna, däribland flera av de svenska programländerna. Utredningen föreslår bland annat:

- långtgående skuldlättnader för alla typer av skulder, det vill säga även de multilaterala skulder som idag inte kan omförhandlas eller avskrivas.
- ökat stöd till dessa länders förvaltning av skulder.
- ökad samordning mellan de instanser som arbetar med skuldfrågor och bistånd i de fattigaste länderna, såväl på det internationella som det nationella planet.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELL UTVECKLING

105 25 Stockholm

Besöksadress: Birger Jarlsgatan 61

tel. 08/728 51 00