



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 79

(2005–2006)

Om samtykke til at Norge deltar i det multilaterale gjeldssletteinitiativet «Multilateral Debt Relief Initiative» (MDRI)

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 30. juni 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

I denne proposisjonen ber Regjeringen om Stortingets samtykke til deltakelse i det multilaterale gjeldssletteinitiativet MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative). Initiativet går ut på at Verdensbanken ved Det internasjonale utviklingsfondet (IDA), Den afrikanske utviklingsbanken ved Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF) og Det internasjonale valutafondet (IMF) sletter gjelden til land når de har nådd sluttstadiet under programmet for sterkt gjeldstyngede, fattige land (Heavily Indebted Poor Countries - HIPC).

MDRI vil grovt anslått gi fattige land USD 53,5 mrd. i gjeldsslette fordelt på USD 37 mrd. på IDA, USD 8,5 mrd. på AfDF og USD 8 mrd på IMF. Mens IDA og AfDF vil bli kompensert for sin gjeldsettergivelse, vil IMF i hovedsak benytte egne midler¹ for å ettergi gjeld. Med virkning fra 1. januar 2006 slettet IMF gjelden til land som på det tidspunktet hadde kvalifisert seg for gjeldsettergivelse.

Norge må bidra til kompensasjonen til IDA og til AfDF. Norges andel vil bli dekket innenfor det til enhver tid gjeldende bistandsbudsjettet. Forpliktelsen er flerårig og forutsetter Stortingets samtykke.

¹ Opplegget er at IMF kompenseres for gjeldsslette til Liberia, Somalia og Sudan når de evt. kvalifiserer til ettergivelse etter MDRI

2 Om HIPC

MDRI bygger på HIPC-initiativet for gjeldsslette. HIPC ble etablert som et felles initiativ mellom IMF og Verdensbanken i 1996, og det ble utvidet i 1999. HIPC -initiativet var en banebrytende mekanisme fordi det satte gjeldstyngede lands sosiale og økonomiske utvikling i sentrum.

HIPC skal sikre utviklingen i fattige, tungt gjeldsbelastede land ved at gjelden bringes ned på et nivå som gjør det mulig å betjene denne gjennom eksportinntekter, utviklingshjelp og kapitalinngang fra utlandet. Det er fastlagt kriterier om at gjelden regnes som håndterbar hvis forholdet mellom total gjeld og eksportinntekter er mindre enn 150 pst. og årlige avdrags- og rentebetalinger er mindre enn 25 pst. av eksportinntektene.

For å bli berettiget til støtte gjennom HIPC må et land i utgangspunktet gjennom flere faser. Første fase er en *prøveperiode* på tre år, der myndighetene må vise vilje til å følge et økonomisk reformprogram. Denne fasen kan lede til vedtak om å inkludere vedkommende land i HIPC (*avgjørelsesstadiet*), som innebærer at Parisklubben, bilaterale og kommersielle kreditorer ettergir gjeld på inntil 67 pst. av nåverdien av utestående gjeld. I andre fase (*mellomstadiet*), som også er treårig, får landet noe gunstigere betalingsvilkår mot å gjennomføre tilpassingstiltak. I denne fasen ettergir de samme

kreditorene som nevnt over gjeld på inntil 90 pst. av nåverdien av utestående gjeld. Dersom landet ved utgangen av fase to fortsatt ikke har fått gjelden ned på et håndterbart nivå, skal i tillegg Verdensbanken og IMF i en siste fase (*sluttstadiet*) ettergi tilstrekkelig gjeld til at landet oppnår en håndterbar gjeldssituasjon. Fasene kan kortes ned dersom landet demonstrerer evne og vilje til å gjennomføre nødvendige tiltak.

Pr. april 2006 er 40 land definert som HIPC-land. 29 av disse har passert avgjørelsesstadiet, dvs. tidspunktet for gjeldsreduksjon av ulik karakter, jf. ovenfor. Ti av disse er i mellomstadiet, mens 19 land har nådd sluttstadiet. De resterende elleve landene har problemer med å kvalifisere seg til programmet, noe som i det alt vesentlige skyldes at de er inne i eller nettopp har kommet ut av en konfliktssituasjon.

3 Om MDRI

Selv etter at land har fullført HIPC-programmet, har imidlertid flere av disse en betydelig gjeldsbyrde som vanskeliggjør oppnåelsen av tusenårsmålene. Formålet med MDRI er derfor todelt. For det første er det viktig å frigjøre ressurser slik at land kan bruke mer midler på fattigdomsbekjempelse. For det andre må ytterligere gjeldsslette bidra til at land finner en varig løsning på sitt gjeldsproblem. I juli 2005 lanserte G8-landene forslaget om umiddelbar sletting av gjeld til IDA, AfDF og IMF for de land som har gjennomført HIPC-initiativet. På det felles årsmøtet til IMF og Verdensbanken i september 2005 fikk forslaget tilslutning.

I henhold til G8-landenes forslag skal IDA og AfDF kompenseres for sin gjeldsettergivelse. Det er foreslått at ettergivelsen finansieres gjennom tilleggsbidrag fra giverlandene til IDA og AfDF i samsvar med allerede omforente byrdefordelingsnøkler. Gjeldssletten under MDRI reduserer tilbakebetalingene til IDA og AfDF. Uten kompensasjon fra bilaterale givere vil disse institusjonenes evne til å bistå andre fattige land med nye midler svekkes, og MDRI ville ha gitt begrenset gevinst for fattige land.

Kompensasjonen som gis til IDA og AfDF vil bli fordelt på alle de fattigste IDA- og AfDF-land (uansett om de har gjeld eller ikke) ut fra et sett med kriterier, såkalt «Performance Based Allocation», som innebærer at de land som har best styreset og best økonomistyring vil få forholdsvis mer av de økte overføringene. Mens gjeldssletten skjer i én operasjon, strekkes kompensasjonen til finansinstitusjonene over lånenes løpetid på 40-50 år.

4 Forhandlingsprosessen omkring IDAs og AfDFs kompensasjon for MDRI

I diskusjonen om gjennomføringen av MDRI har det særlig blitt fokusert på hvordan og hvor mye IDA og AfDF skulle kompenseres. Videre har enkelte land ønsket strengere betingelser knyttet til gjeldssletten enn det som følger av HIPC-prosessen.

Givernes bidrag til IDAs og AfDFs kompensasjon for MDRI er basert på politiske forpliktelser over mange år. Bidrag til MDRI skiller seg derfor noe fra de regulære påfyllingene av utviklingsfondene. Samtidig må det påpekes at kompensasjonen til IDA og AfDF for MDRI er mer forpliktende enn giverlandenes bidrag for samme type kompensasjon for den gjeldsletten disse institusjonene gir under HIPC-initiativet.

Det ble i forhandlingsprosessen reist spørsmål ved om alle G8-landene i praksis vil etterleve sin lovnad om «dollar-for-dollar compensation» til IDA og AfDF for gjeldssletten. Fra norsk side tok man først til orde for at hele kompensasjonen burde bli betalt over et kortere tidsrom enn 40-50 år, og 2015 ble foreslått som frist. En kortere nedbetalingsperiode kunne ha redusert den politiske, finansielle og legale usikkerheten omkring kompensasjonen. Forslaget fikk ikke tilslutning. Etter press fra bl.a. Norge sendte G8s finansministere et brev til Verdensbanken høsten 2005 hvor de bekreftet sin vilje til å kompensere IDA. Et tilsvarende brev ble sendt fra G7s finansministere til Den afrikanske utviklingsbanken (ikke G8, ettersom Russland ikke er medlem av AfDF).

Et viktig element ved kompensasjonen er at man på grunnlag av tidligere bidrag til utviklingsfondene har beregnet hva fremtidige bidrag må være for at finansiering av MDRI skal kunne sies å være addisjonell. Dette ble vedtatt etter press bl.a. fra de nordiske landene og Nederland.

Fra norsk side har man under forhandlingene hele tiden understreket at MDRI ikke burde medføre nye omfattende rapporteringsrutiner, verken for giver- eller mottakerland, men at Verdensbankens eksisterende rammeverk for budsjett- og regnskapskontroll bør benyttes.

Et eksempel kan illustrere hvordan dette foregår; dersom land x i et år skulle betalt 20 millioner til IDA, og samtidig mottatt 100 millioner i nye lån/gaver fra IDA under dagens modell (før MDRI), ville landet fått netto 80 millioner. Første steg i gjeldsettergivelsesoperasjonen er full sletting av all gjeld til IDA, samtidig som nye overføringer fra

IDA reduseres tilsvarende. Landet vil derfor i utgangspunktet motta 80 millioner - det samme beløp som var disponibelt for landet før gjeldssletten. Andre steg er at landet vil få en andel av kompensasjonen som tilføres IDA, og som blir fordelt etter kriteriene referert til over («Performance Based Allocation»). Om landet har godt styresett, gode institusjoner og en sunn prosjektportefølje vil det derfor normalt motta mer enn 80 millioner etter gjeldssletten. Kompensasjonen (eller opptopping av IDA-14 og AfDF-10) vil bli fordelt mellom de fattigste mottakerland i IDA (såkalte «IDA-only» land) og AfDF (såkalte «AfDF-only» land).

Dette innebærer også at andre av de fattigste land, som ikke har en stor gjeldsbyrde, vil få økte overføringer som følge av MDRI, selv om de ikke får gjeldsslette.

Verdensbanken og IMF har utarbeidet et rammeverk for analyser av lands gjeldsbærekraft. Dette er ment å hindre at fattige land på ny opparbeider seg en gjeldsbyrde de ikke kan håndtere. Dette er først og fremst et ansvar for låntakerlandene, men også for låneinstitusjoner som Verdensbanken og kreditorland. En utfordring er å få nye kreditorer som Kina med på felles analyser av gjeldsbærekraft. Det er også et spørsmål om samstemthet i vestlige lands politikk, da nasjonale eksportgaranti-institutter eksempelvis ikke alltid har opptrådt i tråd med IMF og Verdensbankens analyser for gjeldsbærekraft.

5 Sluttresultatet av forhandlingene

MDRI ble godkjent av Verdensbankens styre 28. mars, og et tilstrekkelig stort antall av IDAs guvernører hadde pr. 1. mai 2006 gitt sin skriftlige aksept for at IDA deltar i MDRI. MDRI vil bli implementert fra 1. juli 2006 i Verdensbanken. MDRI ble også godkjent i Afrikabankens styre 19. april, og av AfDFs guvernører 18. mai. MDRI vil bli implementert i Afrikafondet fra 30. juni 2006.

Nordisk-baltisk krets støttet MDRI samlet i Verdensbankens styre, men påpekte en del svakheter i kompensasjonsordningen og ved selve prosessen. MDRI-prosessen har vært en lite transparent prosess. Dette skyldes først og fremst at MDRI var G8s eget forslag og at G8 i oppfølgingen i stor grad har forhandlet seg i mellom uten innsyn fra andre land. Flere styrerepresentanter, herunder de nordiske, ga klart uttrykk for misnøye med dette da forslagene ble behandlet i Verdensbankens og Afrikabankens styre.

Med den omfattende gjeldssletten som er gitt, og det multilaterale rammeverket som er etablert for å sikre at giverlandene gir kompensasjon til IDA og AfDF, representerer MDRI et betydelig bidrag til å løse gjeldsproblemet for mange av de fattigste landene. Selv om man ikke kom fram til de sterke, legale forpliktelser man helst hadde sett fra norsk side, går det fram av det vedtatte «Instrument of Commitment» om IDAs og AfDFs del av MDRI at giverlandenes kompensasjon dreier seg om «bindende forpliktelser» («binding commitments»). MDRI vil kunne gi betydelig mer penger til oppfyllelse av tusenårsmålene.

Som pådriver på gjeldsområdet, må Norge støtte opp om nye forslag som kan bidra til å nå tusenårsmålene – og på en måte som ikke innebærer nye betingelser for gjeldssletten utover det som gjelder for HIPC. Det finnes ingen alternative forslag til en like bredt anlagt multilateral gjeldsslette som kunne samlet de viktigste giverlandene.

Det legges opp til at Norge og andre giverland kompenserer IDA over 40 år for det tapet IDA påføres som følge av gjeldssletten (tap av fremtidig tilbakebetaling fra låntakerland). Avtalen en kom fram til for AfDF, avviker fra IDA på visse punkter. Lån gitt av AfDF fram til 31. desember 2004 vil bli slettet, mens tilsvarende dato for IDA er ett år tidligere. Lån fra AfDF er avdragsfrie i 10 år, og nedbetales deretter over en periode på 40 år. Kompensasjonen av AfDF vil derfor gis i perioden 2006-2054.

AfDF foreslo selv at alle lån skulle ettergis umiddelbart og at fondet skulle bli kompensert fullstendig i 2006-2007 – noe Norge i forhandlingene støttet. G7 gikk imidlertid ikke med på dette, og løsningen ble derfor som IDAs, med kompensasjon fordelt over hele 50-årsperioden fra 31. desember 2004.

Ettersom lånene har såpass lang løpetid, inkludert en 10-årig avdragsfri periode, vil størstedelen av kompensasjonen falle rundt midten av 40-års- og 50-årsperioden for de to institusjonene, dvs. i perioden 2020-2030.

6 Norges bidrag til MDRI

For Norges del vil bidraget til IDA i følge Verdensbankens beregninger over perioden på 40 år være på om lag 4 milliarder kroner. Norges bidrag til AfDF fram til 2054 er beregnet til om lag 2,9 milliarder kroner. Det er ikke mulig å beregne Norges bidrag eksakt, bl.a. fordi utgiftene til kompensasjon vil avhenge av når gjeldssletten gis og hvilke

Tabell 6.1

Årstall	Beløp i mill. kroner
2006	52
2007	70
2008	80
2009	93
2010	118
2011	140
2012	155
2013	168
2014	178
2015	185

land som kvalifiserer seg til MDRI. Valutakurs-svingninger vil også påvirke beløpet.

Basert på de foreløpige beregninger vil Norges årlige bidrag i perioden 2006-2015 – der årstall henviser til det norske budsjettår, og ikke Verdensbankens finansår med avslutning 30. juni – anslagsvis bli som vist i tabell 6.1.

For at IDA og AfDF skal kunne gi tilsagn om nye, gunstige lån, må institusjonene ha sikkerhet for at giverland faktisk vil bidra i henhold til det forhandlingsresultat som foreligger mellom giverne. Det er derfor nødvendig at givernes tilslutning til MDRI gjelder hele perioden, og giverne er bedt om å utstede et såkalt «Instrument of Commitment». De aller fleste givere vil imidlertid ikke umiddelbart kunne gi bindende tilsagn for hele perioden fram til 2054.

Gitt den svært lange innbetalingsperioden foreslås det å splitte opp også Norges forpliktelse i flere

perioder, og det bes derfor om Stortingets bindende samtykke til *finansiering* fram til 2015. Et slikt samtykke vil bli formalisert i et *ukvalifisert* «Instrument of Commitment» til institusjonene. Samtidig bes det om en politisk prinsippgodkjenning (ikke bindende vedtak om finansiering) som vil gi grunnlag for et *kvalifisert* «Instrument of Commitment» for perioden etter 2015 (jf. forslag til Romertallsvedtak). Det årlige norske bidraget til kompensasjonen for IDA og AfDF fram til 2015 vil bli dekket innenfor det til enhver tid gjeldende bistandsbudsjettet.

Det norske bidraget i 2006 vil bli betalt innenfor det gjeldende bistandsbudsjettet for 2006 – hjemlet i St prp nr 1 (2005-06). Verdensbanken har anslått at Norges andel til IDA er om lag 813 millioner kroner i perioden 2006 til 2015. Det tilsvarende tall for AfDF er om lag 426 millioner kroner. Tallene fremkommer av en byrdefordelingsnøkkel som er basert på den enkelte givers tilskudd til de siste påfyllingene av de to utviklingsfondene.

Dette innebærer at det må innhentes samtykke fra Stortinget til videre norske bidrag etter 2015, der 2015 år inngår i Verdensbankens finansår FY2016.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om samtykke til at Norge deltar i det internasjonale gjeldssletteinitiativet «Multilateral Debt Relief Initiative» (MDRI).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om samtykke til at Norge deltar i det internasjonale gjeldssletteinitiativet «Multilateral Debt Relief Initiative» (MDRI), i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag

til vedtak om samtykke til at Norge deltar i det internasjonale gjeldssletteinitiativet «Multilateral Debt Relief Initiative» (MDRI)

I

Stortinget samtykker i at UD i 2006 kan:

1. utstede et ukvalifisert «Instrument of Commitment» til Det internasjonale utviklingsfond og Det afrikanske utviklingsfond som bindende forpliktelse for Norges bidrag til det internasjonale

gjeldssletteinitiativet (MDRI) i perioden 2006 til og med 2015.

2. utstede et kvalifisert «Instrument of Commitment» til Det internasjonale utviklingsfond og Det afrikanske utviklingsfond med den begrensning at utbetaling av hele eller deler av Norges bidrag for perioden 2016 til og med 2054 avhenger av Stortingets samtykke.
