



Att lösa skuldkriser Så skulle en skuldreglerings- mekanism kunna fungera

Av Martin Khor

Allt fler länder står inför en skuldcrisis och världen behöver akut ett internationellt skiljedomssystem för skulder och för omstrukturering. FN generalförsamling har uppmärksammat ökande skulder som del av den globala krisen och genomförde i oktober 2012 ett särskilt möte om 'Statsfinansiella kriser och omstruktureringar: erfarenheter och förslag till skuldupplösningsmekanismer'.

Martin Khor, Executive Director vid South Centre i Genève, var en av talarna vid generalförsamlingens möte. Han beskriver i denna artikel vad ett sådant system borde innefatta.

Frågor som berör länders utlandsskuld har gjort stor comeback. Detta på grund av krisen i Europa där många länder tvingats söka stöd till omfattande räddningsåtgärder för att kunna betala sina lån.

Tidigare har skuldcriser varit förknippade med länder i Afrika och Latinamerika. Åren 1997-99 utökades de skuldsatta ländernas klubb med tre östasiatiska länder.

I år har europeiska länder, särskilt Tyskland, insisterat på att privata långgivare ska vara med och dela på bördan för att lösa den grekiska krisen. De måste 'ta hand om' ungefär hälften av vad de lånat.

Det blir allt mer uppenbart att räddningsaktioner, där nya lån ges till skuldsatta länder för att de ska kunna klara av att betala gamla lån inte är tillräckliga och kan vara kontraproduktiva, särskilt när länderna hamnat i obeståndsproblem och inte bara en tillfällig likviditetsbrist.

Omstruktureringen av vissa grekiska skulder till enskilda borgenärer är ett exempel på vad som behöver göras. Men den tillfälliga omstrukturering som genomförs i Greklands fall är inte tillräcklig. Det måste till internationella överenskommelser om mer systematiskt ramverk för skuldhantering.

I avsaknad av ett sådant ramverk kommer förmodligen ensidig skuldsanering fortsätta vara rörig, som när ett land under desperata omständigheter tvingas fastställa en

skuldnivå och föreslå sin egen skuldsanering och lyckas inte få sina fordringsägare att godta villkoren.

Även om en majoritet av fordringsägarna accepterar att 'bita i det sura äpplet' som föreslagits (till exempel återbetalning av skulden med 30 eller 50 cent på varje dollar) kan en minoritet vara emot en omstrukturering och hindra genomförandet.

Ett tydligt exempel är den pågående rättsliga tvisten mot Argentinas skuldsanering av en sk 'gamfond'.

Även om skuldcrisen nu har Europa som sitt epicentrum kan många utvecklingsländer snart befinna sig i samma situation.

På grund av effekterna av den globala ekonomiska avmattningen, som märks på exportpriser och volym, är risken stor att många utvecklingsländer hamnar i en skuldcrisis. Allt fler utvecklingsländer har krympande valutareserver och kan enbart betala för mindre än tre månader av värdet av sin import.

Sedan FN uppmärksammat ökande skulder som del av den globala krisen genomförde generalförsamlingen i oktober 2012 ett särskilt möte om 'Statsfinansiella kriser och omstruktureringar: erfarenheter och förslag till skuldupplösningsmekanismer'.¹⁾

Jag var en av FN-mötets talare och konstaterade där att det föreligger ett verkligt behov av ett internationellt

samordnat system för skuldhantering. Det finns många brister i dagens situation med frivilliga system som innefattar klausuler om kollektiva åtgärder vad gäller låneavtal eller i unilaterala åtgärder som länderna söker.

Dessa frivilliga metoder kan vara antingen otillräckliga eller ha oförutsägbara effekter då de inte ingår i ett internationellt överenskommet system. Därför måste nya ansträngningar göras för att nå en internationell lösning såsom en lagstadgad skuldförberedande mekanism.

Funktionerna i ett sådant internationellt system har analyserats av UNCTAD (FNs konferens om handel och utveckling) under de senaste tre decennierna. Även IMF:s sekretariat kom med ett förslag till en skuldsaneringsmekanism för några år sedan, vilket mötte motstånd från vissa länder och försvann.

UNCTADs banbrytande modell bygger huvudsakligen på principerna i den amerikanska konkurslagstiftningen, särskilt kapitel 11 om den privata sektorns lån och kapitel 9 om den offentliga sektorn, som omfattar kommunerna. Principerna i denna lag kan tillämpas på länder i en på internationell nivå lagstadgad skuldsaneringsmekanism. Ett sådant system innefattar följande:

Först kan ett land med skuldproblem tillfälligt frysa sina skuldbetalningar. Detta ger ett andrum för landet att utarbeta en ordentlig plan för räntor och amorteringar.

Planen bör omfatta alla räntor och amorteringar, oavsett om svårigheterna beror på obestånd och skulden måste reduceras - eller på likviditetsproblem då skulden kvarstår.

För det andra skall borgenärerna avbryta processen under moratoriet. Detta för att undvika problem för både gäldenärlandet och dess fordringsägare och förhindra en situation där många fordringsägare försöker finna en utväg eller köar för att stämma landet.

Detta liknar WTOs regelverk där ett land med allvarliga betalningsbalansproblem ensidigt kan avbryta sina tariffbestämmelser i WTO och landet kommer inte att utsättas för rättsliga åtgärder av WTOs medlemsstater.

För det tredje skulle en oberoende panel inrättas bestående av juridiska och ekonomiska experter för att ta itu med de frågor som uppstår vid moratorium, däribland bedömning av ländernas skuldsituation. Det är viktigt att kreditgivarna inte ingår i den oberoende panelen då dessa har ett direkt intresse i målet. IMF själv är en borgenär, och kan därför inte ingå i en panel.

För det fjärde skulle det land som genomför en tillfällig frysningsperiod även behöva genomföra selektiva kapitalkontroller för att förhindra kapitalflykt på grund av stopp på skuldbetalningar.

För det femte bör nya lån ges till gäldenärlandet så att landet kan fortsätta att föra en politik för ekonomisk och social utveckling. De nya lånen bör särskilt vara sådana att länderna kan fortsätta sin handel, och i synnerhet för att kunna importera viktiga produkter. Men de bör inte användas till att finansiera skuldbetalningar, eftersom denna fråga hanteras genom skuldsanering. Om de nya pengarna går till gäldenären som använder dem för att betala tillbaka gamla fordringsägare är poängen med åtgärden förlorad. De nya lånen bör inte heller gå till finansiering av kapitalflykt.

För det sjätte bör de nya lånen efter moratoriet ges företrädesstatus. Detta för att möjliggöra nya fordringsägare och nya lån.

Sju är utövandet av skuldsaneringen. Skuldhanteringen kan inkludera förlängning av befintliga lån, särskilt om problemet bara är ett likviditetsproblem, och partiell skuldnedskrivning eller avskrivning om det är ett solvensproblem. Villkoren bör vara resultatet av förhandlingar mellan gäldenärlandet och borgenärerna. I förhandlingarna kunde operationalisering av *Collective Action Clauses*, där sådana finns, vara en del av utövandet. Därför kan det vara en kombination av frivilliga certifikat och lagstadgad skuldhantering. Om borgenärerna och gäldenärlandet inte kan komma överens kan de söka medling genom en oberoende skiljenämnd.

Ovanstående har under åren föreslagits av UNCTAD. Delar av detta fanns i SDRM-förslaget²⁾ från IMF:s sekretariat. IMF:s styrelse gav år 2000 sitt stöd till principen att ett gäldenärland kan införa ett ensidigt skuldmoratorium samt att det samtidigt kan behöva införas kapitalkontroller.

Sydkorea förklarade, enligt ett uttalande vid G20-mötet, att: "Många som har analyserat Koreas kriser 1997 och 1998 har funnit att Sydkorea skulle ha löst sina likviditetsproblem tidigare om ett moratorieprogram funnits när Sydkorea begärde IMF-stöd i slutet av 1997".

Under eurokrisen har flera analytiker och en del politiska ledare föreslagit en skuldsanering, vilken skulle vara mer effektiv än den 'sammanblandnings'-process som har ägt rum.

FN har goda förutsättningar att ta en ledande roll genom att upprätta en lagstadgad skuldförberedande mekanism.

Denna slutsats gjordes också vid FNs särskilda möte av flera andra talare, bland annat UNCTADs generalsekreterare Dr Supachai, Harvardprofessorn Kenneth Rogoff, Norges vice bistånds- och utvecklingsminister och Argentinas finanssekreterare.

1) Mer om FNs särskilda möte finns att läsa på följande websidor: <http://www.un.org/en/ga/second/67/debtsummary.pdf> och <http://www.un.org/en/ga/second/67/debtnote.pdf>

2) SDRM står för Sovereign Debt Restructuring Mechanism och introducerades vid en IMF-konferens 2003.

* * *

Artikeln presenteras i svensk översättning med tillstånd av Martin Khor.

Martin Khor är journalist och ekonom och var under många år Director vid Third World Network, en internationellt välkänd tankesmedja baserad i Penang, Malaysia. Sedan 2009 är han Executive Director för South Centre baserad i Genève (South Centre är en mellanstatlig organisation som samlar 51 utvecklingsländer). Sedan 1997 är han också medlem av FNs generalsekreterares arbetsgrupp om Environment and Human Settlements.