



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.10.1998
KOM(1999) 518 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

**om Fællesskabets deltagelse i gældslempelsesinitiativet for
stærkt gældstyngede fattige lande (HIPC)**



**Meddelelse fra Kommissionen om Fællesskabets deltagelse i
gældslempelsesinitiativet for
stærkt gældstyngede fattige lande (HIPC)**

Initiativet for stærkt gældstyngede fattige lande (HIPC) blev taget af IMF og Verdensbanken i september 1996 med det formål at bistå med at lempe gældsbyrden for de fattigste lande, der gør en koordineret tilpasningsindsats og har engageret sig i fattigdomsbekæmpelse. Det er udtryk for en koordineret indsats, som alle donorer deltager i, navnlig de multilaterale kreditorer. Initiativet omfatter de af de fattigste lande, der er berettiget til bistand fra Verdensbanken og IMF på de lempeligste vilkår, og hvis gældsbyrde anses for uudholdelig, efter at alle andre gældslempelsesforanstaltninger er truffet.

Bistanden fra Fællesskabet, der er en vigtig partner for udviklingslandene, har overvejende form af gavebistand. Det er derfor kun en lille multilateral kreditor. Det vil eksempelvis kun tegne sig for ca. 2% af de seneste anslåede omkostninger ved HIPC-initiativet eller rundt regnet 4,3% af de multilaterale organisationers omkostninger (13,3 mia. USD).

Fællesskabet er fra starten gået stærkt ind for HIPC-initiativet. Det har deltaget fuldt ud i det med hensyn til sine fordringer på berettigede AVS-stater. Det har ved Rådets afgørelse af 6. juli 1998 afgivet et tilsagn om i tide at indrømme gældslempelse til alle AVS-stater, der er berettiget til HIPC-bistand. Desuden har det bestræbt sig på at løse en række særlige problemer såsom interimslempelse ved hjælp af yderligere foranstaltninger som donor (bilag 1).

På G7-landenes topmøde i Köln nåede ministrene til enighed om et "udvidet initiativ, som vil sikre *hurtigere, dybere og bredere* gældslempelse" (bilag 2). Inklusive de foreslåede forhøjelser ventes de samlede omkostninger ved initiativet nu at blive mere end fordoblet til 27,4 mia. USD.

Hvis de ambitiøse mål, der blev fastsat på G7-topmødet i Köln, bliver ført ud i livet, vil det stadig være nødvendigt med nogen finansiering for at dække hele den multilaterale del af det udvidede HIPC-initiativ:

Tabel 1: HIPC-initiativets finansieringsbehov (mia. USD)

Institutioner (ekskl. IMF)	Samlede finansieringsbehov	Tidligere fastlagt	Rest	Heraf kortfristet
Verdensbanken	5,1	2,0	3,1	0,6
AfDB	2,0	0,6	1,4	0,8
laDB	1,0	0,4	0,6	0,6
Andre multilaterale org. (inkl. EF)	2,9	1,8	1,1	0,6
I alt (inkl. IMF)	13,3	-	6,2	2,6

Kilde: "The Enhanced HIPC Framework: Financing the World Bank's HIPC Debt Relief", IDA, 26. august 1999, og ajourføring af håndbogen efter Bretton Woods-institutionernes seneste årsmøder.

Der lægges voksende pres på de multilaterale institutioner for at få dem til internt at tilvejebringe de nødvendige midler, der sætter dem i stand til at yde deres bidrag til det udvidede HIPC-initiativ, med henblik på at formindske den bilaterale finansieringsmanko. For de multilaterale udviklingsbankers vedkommende er den vigtigste begrænsning af yderligere bidrag det forhold, at yderligere intern finansiering fra disse institutioner skal finde sted på bekostning af deres bistandsprogrammer. Ligesom det er tilfældet for AfDB, er denne opgave næsten umulig.

På Bretton Woods-institutionernes seneste årsmøder i Washington traf donorsamfundet nogle vidtrækkende "policy"-afgørelser, der ventes at få stor betydning for de stærkt gældstyngede fattigste udviklingslandes gruppe. For første gang blev der påvist en tæt forbindelse mellem strategier for fattigdomsbekæmpelse, strukturalpasningsprogrammer og et gældslempelsesinitiativ. IMF og Verdensbanken blev stillet i centrum for et sæt mere sammenhængende, effektive og koordinerede udviklingsinstrumenter. Målsætningen for IMF-faciliteten for de fattigste lande på koncessionelle vilkår (ESAF) blev ændret til fattigdomsbekæmpelse, og selve faciliteten blev omdannet til en ny facilitet til

sikring af fattigdomsbekæmpelse og vækst (PRGF). Verdensbanken og IMF vil i fællesskab udarbejde nye dokumenter om fattigdomsbekæmpelsesstrategien. Desuden afgav de multilaterale og de bilaterale kreditorer tilsagn om betydelige bidrag til finansieringen af HIPC-initiativet (og navnlig til dets særlige Trust Fund). På trods af disse nye tilsagn er de bilaterale bidrag til HIPC Trust Fund (1,4 mia.) stadig utilstrækkelige til at dække den resterende finansieringsmanko på kort sigt på 2,6 mia. (tabel 2). Desuden skal den amerikanske regerings tilsagn, uanset at det er forholdsvis begrænset (navnlig når der tages hensyn til USA's meget lave bidrag til bilateral gældslempelse som led i den udvidede HIPC-ramme), stadig vedtages i den amerikanske kongres, hvilket ikke på forhånd er givet.

Tabel 2: Bilateral støtte til HIPC Trust Fund (mio. USD)

	Bidrag	Gamle tilsagn	Nye tilsagn	I alt		Bidrag	Gamle tilsagn	Nye tilsagn	I alt
Austra- lien	5			5	Luxembourg	1			1
Belgien	4	8		12	Nederl.	61	70		131
Canada	27			27	Norge	41			41
Danmark	26			26	Portugal	15			15
Frankrig		21		21	Spanien	15			15
Finland	14			14	Sverige	29			29
Tyskland		27	54	81	Schweiz	28			28
Grækenl.	1			1	Storbrit.	36	135	50	221
Irland	16			16	USA			650?	650
Italien		70		70					
Japan	10			10	I alt	329	331	754	1414

Kilde: "HIPC Initiative: Perspectives on the Current Framework and Options for Change", IDA, 2. april 1999, med partiel ajourføring på grundlag af oplysninger, som Kommissionen ligger inde med.

På samme møde afgav Det Europæiske Råds formandskab på grundlag af en "informationsnote" fra Kommissionens tjenestegrene vedrørende et muligt bidrag fra Fællesskabet til det udvidede HIPC-initiativ følgende erklæring:

"EU er rede til at anvende midler fra de eksisterende EUF-instrumenter til at yde et væsentligt bidrag til bestræbelserne for at nedbringe gældsbyrden for de AVS-stater, der er berettiget til at nyde godt af HIPC-initiativet, og vil forelægge AVS-staterne et positivt forslag herom. De stater, der ikke er AVS-stater, bør behandles loyalt som led i verdenssamfundets samlede indsats. Dette initiativ bør omfatte bidrag til gældseftergivelser til et samlet beløb af ca. 1 mia. EUR".

Kommissionens forslag, der knytter sig til ovennævnte "informationsnote", skal ses i denne sammenhæng.

* *

I den afgørelse, som Rådet traf den 6. juli 1998 på forslag af Kommissionen, blev det bekræftet, at Fællesskabet fuldt ud deltager i det oprindelige initiativ både som donor og som kreditor:

- som donor ved at stille yderligere midler under 8. EUF's strukturtilpasningsfacilitet til rådighed for lande, som har nået deres "decision point"
- som kreditor ved først og fremmest at benytte renteindtægter af EUF's midler til direkte dækning (på det aftalte niveau for multilaterale donorer) af gælden for lande, som har nået deres "completion point" .

Da disse to dimensioner ikke vedrørte HIPC uden for AVS-kredsen, blev finansieringen (40 mio. ECU) kun baseret på EUF.

Nedsættelsen af nøgletallet for berettigelse, anvendelsen med tilbagevirkende kraft af nye kriterier, det forøgede antal lande og fremskyndelsen af beslutningstagningen vil tilsammen øge omkostningerne ved det udvidede initiativ så meget, at renteindtægterne af EUF's midler eller de eventuelle tilbagebetalinger i henhold til Rådets afgørelse fra juli 1998 ikke vil være tilstrækkelige.

EU's bidrag bør overvejende finansieres med ikke-fordelte midler under 8. og tidligere EUF. På baggrund af initiativets udvidelse foreslår Kommissionen imidlertid, at også den eksterne gæld for HIPC uden for AVS-kredsen tages i betragtning og støttes med budgetmidler. For AVS-staternes vedkommende er de disponible EUF-baserede midler, som andrager mere end 1 mia., opstået som følger: samarbejde med ineffektive ("non-performing") lande, hvortil der ikke er afsat programmerbare midler; nogle er også en følge af den ratevise programmering under den reviderede Lomé IV-konvention, idet den anden rate programmerbare midler ikke er stillet til rådighed for en række mere eller mindre ineffektive lande; endelig kan der komme til at stå uudnyttede Stabex-midler til rådighed efter udløbet af Lomé IV den 29. februar 1999.

Det er dog en forudsætning for enhver anvendelse af EUF-midler, at AVS-EF-Ministerrådet har truffet en afgørelse derom, da den foreslåede fællesskabsaktion ligger uden for Lomé-konventionens normale procedurer. Som forberedelse til en sådan afgørelse vil det i meget nær fremtid være nødvendigt at indlede en dialog mellem Det Europæiske Fællesskab og dets AVS-partnere. Tilsvarende vil midlerne fra det almindelige budget til støtte for initiativet for lande, der ikke er AVS-stater, blive anvendt i sammenhæng med Kommissionens samarbejdsstrategier over for disse lande. Retsgrundlaget for Fællesskabets indsats vil være ALA-forordning nr. 443/92, hvori der er fastlagt et nyt engagement i fattigdomsbekæmpelse (art. 4) og støtte fra Fællesskabet med det formål at sætte EU's partnerlande i stand til at overvinde makroøkonomiske og strukturelle problemer (art. 5).

* *

Kommissionens forslag er baseret på tre elementer:

Fællesskabets rolle som kreditor:

Ingen af de multilaterale kreditorer kan på nuværende stadiet sætte endelige tal på sit bidrag til initiativet. I virkeligheden vil nogle lande i påkommende tilfælde først blive berettigede i 2001 eller senere, og en pålidelig analyse af deres gældssituation vil først stå til rådighed på dette tidspunkt. Omfanget af den fremtidige gældslempelse kan derfor kun anslås meget omtrentligt for alle de berettigede lande (bilag 3).

Hvis de foreliggende overslag sammenholdes med en af initiativet omfattet gæld til Fællesskabet inkl. restancer på rundt regnet 1,3 mia. opgjort til nettonutidsværdi, bliver resultatet, at omkostningerne ved Fællesskabets bidrag til potentielt berettigede lande andrager rundt regnet 550 mio. (bilag 4), hvoraf 40 mio. EUR i medfør af afgørelsen fra juli 1998 allerede er sikret i form af renter fra tidligere EUF.

Tilvejebringelsen af de fornødne midler bekræfter på ny Det Europæiske Fællesskabs stærke politiske engagement i initiativet. Disse midler vil imidlertid blive tilvejebragt fra sag til sag, bl.a. under hensyn til de restancer, der skal tages i betragtning, efter positiv udtalelse fra EUF-udvalget, således at hvert af de pågældende lande efter at have nået sit "completion point" kan forudbetale en del af sin gæld til Fællesskabet på et nettonutidsværdigrundlag (bilag 5).

Fællesskabets rolle som donor:

Ud over dette beløb, der svarer til Fællesskabets rolle som kreditor, anbefaler Kommissionen, at de hovedlinjer, der er fastlagt ved Fællesskabets engagement som donor i den oprindelige HIPC-ramme, fastholdes. Der refereres her til bonussen i forbindelse med strukturtilpasningsstøtten til berettigede lande, der har nået deres "decision point", således at de har tilstrækkeligt med finansieringsmidler til deres makroøkonomiske reformer, som derefter gør det lettere for dem at nå deres "completion point" (bilag 1). Ved vurderingen af bonussens størrelse bør der i fremtiden også tages hensyn til modtagerlandets hidtidige indsats i form af betaling af renter og afdrag på gælden til Fællesskabet.

Et sådant bidrag ville være i overensstemmelse med to af Köln-forslagets nøgleelementer: behovet for passende støtte til HIPC i interimperioden og behovet for at styrke hele aktivitetens sociale dimension (bilag 6).

Tidligere blev denne yderligere støtte finansieret ved omfordeling af midler inden for strukturtilpasningsfaciliteten uden nogen forhøjelse af det samlede beløb. Hvis dette instrument skal udvides væsentligt i den nærmeste fremtid, vil det under hensyn til det store antal lande, der i de kommende 24 måneder vil blive berettigede til at nyde godt af initiativet, ikke være nogen tilstrækkelig margen til at dække de pågældende landes supplerende behov. Der skal derfor tilføres flere midler til faciliteten. Et yderligere argument for en sådan forhøjelse er, at den næste EUF næppe vil kunne tages i anvendelse før 2002.

Efter Kommissionens opfattelse bør Fællesskabets bidrag som kreditor til HIPC-initiativet modsvares af en forhøjelse som donor af strukturtilpasningsfaciliteten under 8. EUF med 150 mio. Det vil også være nødvendigt at tilvejebringe dette beløb ved hjælp af ikke-fordelte midler under 8. og tidligere EUF.

Den yderligere støtte under strukturtilpasningsfaciliteten vil blive tilvejebragt fra sag til sag ud over strukturtilpasningsprogrammet, så snart et land når sit "decision point".

Fællesskabets rolle som vigtig udviklingsaktør:

Efter Kommissionens opfattelse bør Fællesskabet i sin egenskab af vigtig udviklingspartner ud over den egentlige deltagelse i udvidelsen af HIPC-initiativet

yde et bidrag til den samlede finansiering af HIPC-initiativet, navnlig til HIPC Trust Fund.

Et sådant yderligere bidrag ville være i overensstemmelse med Fællesskabets bistand til udvikling i almindelighed. Denne politik spænder over hele området fra den fællesskabsstrategi, der har til formål at sikre en bedre integrering af udviklingslandene i verdenshandelssystemet, til dets støtte til global gældslempelse og fattigdomsbekæmpelse.

I forbindelse med disse aktiviteter skal der imidlertid drages omsorg for, at der sikres et minimum af loyal byrdefordeling mellem de forskellige aktører. Fællesskabet kan ikke på egen hånd finansiere den resterende manko fuldt ud, og andre donorer må påtage sig deres del af byrderne ved finansieringen af initiativet.

Desuden er det rimeligt, at et bidrag af denne type ikke udelukkende finansieres ved hjælp af ikke-fordelte EUF-midler. Det bør snarere betragtes som et bidrag til global gældslempelse for de fattigste stærkt gældstyngede lande, dvs. også lande uden for AVS-kredsen. Det bør derfor rumme en passende blanding af EUF-midler og egnet supplerende finansiering fra det almindelige budget samt bidrag fra alle aktører i en aftalt EU-kontekst.

Samtidig med, at denne finansiering via det almindelige budget opretholder passende midler til de eksisterende programmer, skal den sikre en omfordeling af midler inden for det finansielle rammebeløb, der er afsat til geografiske samarbejdsprogrammer for de pågældende ikke-AVS-stater under afsnit B7 (eksterne aktioner) på Fællesskabets budget.

Fællesskabets bidrag til HIPC Trust Fund kan tænkes at andrage 200-300 mio. EUR alt efter, hvilke endelige afgørelser der træffes om en rimelig byrdefordeling. 82% vil blive finansieret ved hjælp af ikke-fordelte EUF-midler (bilag 4) og resten via Fællesskabets budget. Under hensyn til de berørte landes geografiske fordeling og berettigelse til gældslempelse kan den omtrentlige fordeling over tre år begyndende i 1999 tænkes at blive følgende: 15% fra kapitel B7-31, "Samarbejde med udviklingslandene i Latinamerika", og 3% fra kapitel B7-30, "Samarbejde med udviklingslandene i Asien". Den præcise opdeling skal imidlertid fastlægges nærmere, bl.a. under drøftelserne med Verdensbanken om de nærmere bestemmelser.

Fællesskabets bidrag til HIPC Trust Fund skal øremærkes. De midler, der stammer fra EUF, skal øremærkes til AVS-staterne og principielt til AfDB's krav på afrikanske HIPC, der tilhører AVS-kredsen (med særlige bestemmelser vedrørende det eneste ikke-afrikanske HIPC i AVS-kredsen: Guyana). De midler, der stammer fra budgettet, skal bidrage til at finansiere nedbringelsen af fordringerne på asiatiske eller latinamerikanske HIPC. Der vil blive vedtaget særlige bestemmelser til sikring af, at modtagerlandene samtidig med, at EU yder et bidrag til det multilaterale gældslempelsesinitiativ, afsætter yderligere indenlandske midler til udvikling af den sociale sektor.

De tekniske bestemmelser vedrørende en sådan kombineret finansiering af et muligt EU-bidrag til det udvidede HIPC-initiativ skal naturligvis planlægges i detaljer. Der vil navnlig blive vedtaget særlige bestemmelser til sikring af passende synlighed, overvågning og finanskontrol i tilknytning til EU's bidrag til initiativet i almindelighed og til Trust Fund i særdeleshed.

Alt i alt foreslår Kommissionen følgende:

Bidrag til initiativet som kreditor:	550 mio. EUR
Forhøjelse af strukturtilpasningsfaciliteten:	150 mio. EUR
<u>Bidrag til HIPC Trust Fund:</u>	<u>200-300 mio. EUR</u>
I alt	900-1000 mio. EUR

BILAG

til

meddelelsen fra Kommissionen om Fællesskabets deltagelse i gældslempelsesinitiativet for stærkt gældstyngede fattige lande (HIPC)

Bilag 1

Gennemførelse af Rådets afgørelse af 6. juli 1998

Otte AVS-stater nåede i 1997 og 1998 "decision point" og er dermed omfattet af afgørelsen af 6. juli 1998. Med de nye kriterier vil alle og ikke kun seks af dem være kvalificerede til at nyde godt af gældslempelse.

Af disse otte har kun tre hidtil nået "completion point" inden for rammerne af HIPC-initiativet: Uganda, Guyana og Mozambique. I henhold til en finansieringsafgørelse, som Kommissionen traf den 24. juli 1998, er alle Ugandas resterende forpligtelser i form af lån på særlige vilkår til et beløb af 4 590 000 ECU eftergivet. Der vil i nær fremtid blive forelagt EUF-udvalget et finansieringsforslag vedrørende Guyana. I begge tilfælde vil der naturligvis blive foretaget en yderligere lempelse, når de nye mål for gældslempelsen er kendte. Mozambique er et mere kompliceret tilfælde, fordi der forskudsvis skal betales en betydelig risikovillig kapital, hvilket rejser et antal tekniske problemer. Da der først nu er truffet afgørelse om "completion point", foreslår Kommissionen, at sagen stilles i bero i nogle uger/måneder, medens lempelsesmålene tilpasses, således at den endelige udgave af gældslempelsesplanen straks kan tages i anvendelse.

Lige siden Kommissionen tilsluttede sig HIPC-initiativet, har den ment, at det som følge af størrelsen af AVS-staternes gældsproblemer ikke var nok, at den blot fuldt ud opfyldte sine forpligtelser som kreditor. Den har derfor besluttet at korrigere strukturtilpasningsfacilitetens andel og forhøje HIPC-tildelingerne med 15% i interimperioden (eller med 10% for de lande, der i forvejen har en bonus på 15% i form af støtte til regional integration). Det fremgår af bilag 3, at en hel del lande vil drage fordel af denne foranstaltning i deres tildelinger for 1999-2000.

Det skal bemærkes, at dette initiativ fra Fællesskabets side foregreb G7's opfordring til at yde støtte til HIPC-initiativet ved interimperiodens begyndelse, og at det samme gjaldt dets hensigt om at forstærke de sociale aspekter ved den proces, der knytter sig til initiativet (der henvises til bilag 6).

Bilag 2

Hovedtrækkene ved det udvidede initiativ

Efter at en række medlemsstater havde taget forskellige initiativer, besluttede G7 på mødet i begyndelsen af juni 1999 i Köln at forbedre de stærkt gældstyngede fattige landes adgang til HIPC-initiativet.

De forslag, der blev fremsat i Köln, og som senere blev godkendt af Bretton Woods-institutionerne, består af tre hovedelementer, der kan resumeres med sloganet "*dybere, bredere og hurtigere*".

- "Dybere" gældslempelse, idet:
 - * nøgletallet for den andel, som gældens nettonutidsværdi skal udgøre af eksporten, nedsættes fra 200-250% til 150%
 - * betingelserne for adgang til "fiscal window" gøres mere fleksible ved at sænke tærsklerne for modtagerøkonomiernes åbenhedsgrad og for indtægterne opgjort i forhold til BNI
 - * disse nye kriterier anvendes med tilbagevirkende kraft på lande, som allerede har nået deres "decision/completion points", således at de ikke straffes for at have opfyldt betingelserne hurtigere
 - * der fastsættes mål for den endelige gældslempelse, når "decision point" er nået, dvs. når det besluttes, at et land er berettiget (uden nogen mulighed for revision som hidtil ved "completion point", dvs. når det anerkendes, at et land har opfyldt de fastsatte betingelser, og kreditorerne rent faktisk begynder at nedbringe landets gæld), hvilket er ensbetydende med, at en vækst i BNP eller eksporten ikke bevirker, at modtageren straffes.
- "Bredere" dækningsområde for initiativet:
 - * Takket være disse ændringer skal det antal af de 41 HIPC, som i sidste ende skal nyde godt af initiativet, forhøjes fra 26 til 33 og endog 36, hvis Liberia, Sudan og Somalia medregnes.
- "Hurtigere" lempelse:
 - * De internationale finansielle institutioner og andre multilaterale organisationer, der måtte ønske det, vil yde lempelser i rente- og afdragsbetalingerne på gælden i interimperioden, dvs. mellem "decision point" og "completion point".

¹ For at kunne nyde godt af "fiscal window", dvs. være berettiget, selv om gældens nettonutidsværdi udgør mindre end 150% af eksporten, er det nu nok, at nøgletallet for den andel, som gældens nettonutidsværdi udgør af indtægterne, er på mere end 250% (mod tidligere 280%), at eksporten kun udgør 30% af BNP (mod tidligere 40%), og at indtægterne udgør mere end 15% af samme BNP (mod tidligere 20%).

- * "Completion point" gøres variabelt i den forstand, at der indrømmes landene en endelig lempelse af deres gæld, så snart de har opfyldt alle de fastsatte betingelser, også selv om de gør det før de tre år, der hidtil er fastsat som interimperiode.

Bilag 3

Liste over potentielt berettigede lande

"Decision point" blev nået i 1997

Benin, Bolivia, Burkina Faso, Guyana og Uganda.

"Decision point" blev nået i 1998

Côte d'Ivoire, Mali, Mozambique og Senegal.

"Decision point" forventes nået i 1999

Tchad, Etiopien, Ghana, Guinea, Honduras, Laos, Malawi, Mauretanien, Nicaragua, Niger, Tanzania, Togo og Zambia.

"Decision point" forventes nået i 2000

Cameroun, Congo, Guinea-Bissau, Madagascar, Rwanda og Sierra Leone.

"Decision point" forventes nået i 2001 eller senere

Den Centralafrikanske Republik, Burundi, Myanmar, São Tomé & Príncipe, Den Demokratiske Republik Congo, Liberia, Somalia og Sudan.

Bilag 4

Metode til beregning af Fællesskabets bidrag

For at kunne udlede størrelsen af Fællesskabets bidrag af de i bilag 3 og 5 afgivne oplysninger er det nødvendigt, at vi har et pålideligt skøn over den procentvise gældslempelse, som vil blive indrømmet. Men dette er umuligt, fordi vi befinder os i en overgangsperiode.

- For de lande, der allerede har nået "decision point", som gør dem berettiget til gældslempelse, skal vi ajourføre de tidligere beregnede tal i lyset af de nye Köln-principper, og dette kan kun ske omtrentligt².
- De data, der står til rådighed vedrørende andre berettigede, men endnu ikke kvalificerede lande, er endnu mere utilfredsstillende, da vi ikke er i besiddelse af noget godt overslag over de økonomiske nøgletal og ikke kender den kalkulationsrentesats, der vil blive anvendt ved beregningen af nettonutidsværdien.

² Principielt fastsættes omkostningerne ved at deltage i initiativet fra nu af ved "decision point" på grundlag af de aktuelle økonomiske data. Men den måde, hvorpå kriterierne skal anvendes med tilbagevirkende kraft på de lande, der allerede har nået dette, er ikke klarlagt. Vil det være nødvendigt at tage hensyn til udviklingen i makroøkonomiske nøgletal og data - eksport, indtægter, BNP og først og fremmest kalkulationsrentesatser - eller vil de nye nøgletal automatisk blive anvendt på de oprindelige data?

Vi kan derfor kun fremlægge et omtrentligt skøn, hvilket bevirker, at fejlmargenen er ganske betydelig. Bretton Woods-institutionerne har forsøgt. De har beregnet, at de samlede omkostninger ved initiativet vil vokse fra 6,2 mia. USD til 13,3 mia. for alle multilaterale kreditorer, hvilket altså betyder, at de principper, der blev vedtaget i Köln, omtrent indebærer, at omkostningerne fordobles.

I nedenstående tabel, der er baseret på de seneste overslag, gives en geografisk fordeling af dette samlede beløb.

Tabel 3: den geografiske fordeling af de samlede omkostninger (%)

	% af de samlede omkostninger, alle HIPC	% af de samlede omkostninger, alle HIPC undtagen SSL (Somalia, Sudan og Liberia)
AVS	86	113
heraf: AVS undtagen SSL	62	82
heraf: ikke-afrikanske AVS	1	2
ALAT	11	15
Asien	2	3

Kilde: Verdensbanken

Hvad mere specielt angår Fællesskabet, skal det bemærkes, at den "europæiske" gæld, der er omfattet af initiativet, omfatter tre typer: lån på særlige vilkår, risikovillig kapital og lån på grundlag af EIB's egne midler. Med hensyn til deltagelsen i HIPC-initiativet dækkes de to førstnævnte typer gæld af Fællesskabet og den tredje af EIB (idet banken har godtaget Rådets opfordring i afgørelsen af 6. juli 1998). De respektive ansvarsområder er således klart fastlagt.

Problemet er, at det hverken er teknisk muligt at gøre direkte brug af Bretton Woods-overslagene³ eller at opstille blot omtrentlige overslag for individuelle lande⁴.

På baggrund af disse begrænsninger var det nødvendigt at vælge en pragmatisk approach. Det blev besluttet på grundlag af de af EIB fremlagte tal (som omfatter amortiseringsplanerne og dermed nettonutidsværdierne for alle transaktionerne i form af lån på særlige vilkår og risikovillig kapital) at anvende den mindst ugunstige foreliggende

³ Ikke alene sonderer de ikke mellem de forskellige typer europæiske fordringer, der er omhandlet ovenfor, men deres overslag over nettonutidsværdien er også som helhed for høje i forhold til de oplysninger, som vi ligger inde med. Desuden er en anvendelse af Bretton Woods-overslagene ensbetydende med, at beregningerne finder sted i dollars, medens Kommissionen bestandig har gjort det klart, at den kun arbejder i euro, og at den som led i sin deltagelse i initiativet kun vil være bundet af nedsættelser af nettonutidsværdiprocenter (ikke enheder). Den vigtigste årsag til forskellen mellem Bretton Woods-tallene og EIB's tal synes faktisk at være de benyttede vekselkurser.

⁴ Verdensbanken, som centraliserer de oplysninger, der indhentes som led i HIPC-initiativet, ligger inde med sådanne overslag. På grundlag af disse har den fastlagt en matrix af nedbringelseskoefficienter, på grundlag af hvilken den har beregnet gældsnedbringelserne for hvert af de potentielt berettigede lande. Den ønskede imidlertid ikke at offentliggøre denne matrix eller nogen tabel, som kunne danne grundlag for nedbringelserne, og begrundelsen herfor var, at en sådan offentliggørelse kunne give anledning til falske forhåbninger og give overslagene en for officiel status. Hvis Kommissionen skulle prøve at indsamle oplysningerne for at foretage sine egne overslag, ville den komme til at stå over for samme problem.

nedbringelsesprocentsats, nemlig den, der kunne udledes af Bretton Woods-institutionernes gennemsnitlige overslag.

I det foreløbige dokument, der er fremlagt af disse institutioner⁵, er tallet for den europæiske deltagelse fastsat til 731 mio. USD i 1998-tal. Dette tal svarer til 41% af nettonutidsværdien af AVS-staternes gæld til Fællesskabet og EIB inkl. restancer (1,8 mia. USD). Denne størrelsesorden svarer forholdsmæssigt til stigningen i de samlede omkostninger, som initiativet indebærer for de multilaterale organisationer - i den tidligere rapport (1998) om Fællesskabets deltagelse i initiativet blev der anvendt en arbejdshypotese gående ud på, at gælden gennemsnitlig ville blive nedbragt med 20%.

Med hensyn til medregning af restancer i det grundlag, der kan omfattes af initiativet, henledes opmærksomheden på, at anvendelsen af reglerne er lempet. Tidligere blev behandlingen af restancer over for multilaterale organisationer i sammenhæng med HIPC-initiativet styret af et princip om, at alle restancer skulle afvikles, før et HIPC kunne blive berettiget til bistand under initiativet (*ved "decision point"*), således at alle donorer kunne deltage i gældslempelsesaktionen⁶. Dette er stadig tilfældet: den endelige afgørelse om gældslempelsen vil først blive truffet, når alle restancer over for alle multilaterale kreditorer er afviklet. I de skøn, som Verdensbanken har fremlagt, indgår restancer imidlertid stadig i grundlaget for beregningen af nedbringelsesprocentsatsen, idet de behandles som en del af den regulære gæld. I dette spørgsmål er der opnået forståelse med alle de multilaterale organisationer, der deltager i initiativet, og denne forståelse blev bekræftet på de multilaterale udviklingsbankers møde den 1. oktober i Washington.

Ifølge EIB's tal (der henvises til tabel 4 nedenfor) pr. 31. december 1998 androg nettonutidsværdien af lån på særlige vilkår og risikovillig kapital, der er omfattet af initiativet, ved en rente på 4,5% 1 209 mio. ekskl. restancer og 1 340 mio. inkl. restancer. Ved at anvende procentsatsen 41% på dette sidstnævnte beløb når vi frem til 549 mio. (eller 516 mio. ekskl. Sudan, Somalia og Liberia). Som følge af den fejlmargen, der kan tilskrives den benyttede skønsmetode⁷, vil det være mest

⁵ Foreløbig omkostningsberegning for individuelle multilaterale udviklingsbanker – EIB/EU's og de multilaterale udviklingsbankers møde fredag den 25. juni 1999.

⁶ Hidtil har Fællesskabet, der behandles som foretrukket kreditor, altid strengt holdt fast ved dette princip i forbindelse med sin bistand til tredjelande, og der er ikke til dato i forbindelse med den bistand, der ydes inden for HIPC-rammen, lagt op til nogen ekstraordinær behandling (idet Uganda er den eneste AVS-stat, der har modtaget gældslempelsesbistand fra Fællesskabet, og dette land har ikke nogen restancer over for Fællesskabet).

⁷ En anvendelse på EIB's database af den "europæiske" gennemsnitlige nedbringelsesprocentsats, der kan afledes af Verdensbankens skøn, ud over de tidligere nævnte kvalitetsproblemer er helt sikkert kun den næstbedste løsning. For det første er der stor forskel på den geografiske fordeling af på den ene side lån og egne midler (mindre antal og koncentreret på et lille antal lande) og på den anden side lån på særlige vilkår og risikovillig kapital. En af EIB's største debitorer med hensyn til lån på grundlag af egne midler er Côte d'Ivoire, og for dette lands vedkommende vil gældsnedbringelsen ligge et godt stykke lavere end gennemsnittet. Derfor har anvendelsen af den "europæiske" gennemsnitssats (dvs. inkl. EIB) på alle fordringer med tilknytning til lån på særlige vilkår og risikovillig kapital tendens til at undervurdere den gældsnedbringelse, der er nødvendig i henhold til initiativet. Desuden giver de data, der er fremlagt af EIB, oplysning om nettonutidsværdien pr. 31. december 1998, hvilket betyder, at alle nye udbetalinger, der finder sted efter denne dato, men før den skæringsdato, der fastsættes for beregningen af nettonutidsværdien ved "decision point", skal lægges til. Men medens disse første to elementer har tendens til at føre til undervurdering, er valget af en kalkulationsrente, der er egnet til at

hensigtsmæssigt at fastsætte en tilstrækkelig sikkerhedsmargen og vælge et forsigtigt tal på omkring 550 mio., også selv om det ikke er sandsynligt, at Sudan, Somalia og Liberia kommer til at nyde godt af initiativet⁸.

I dette tal er inkluderet et overslag over, hvor stort et bidrag vi eventuelt skulle yde til gældslempelsen for Somalia, Sudan og Liberia plus en række lande, for hvis vedkommende Fællesskabet har suspenderet samarbejdet. I metodologisk henseende skal det bemærkes, at alle de ovennævnte tal er beregnet pr. 31. december 1998. De beløb, der er tilbagebetalt af HIPC indtil gældslempelsens start, skal med andre ord fratrækkes.

Hvorledes de lande, for hvis vedkommende samarbejdet er suspenderet, skal behandles, er et vanskeligt anliggende. Man kan vanskeligt forestille sig, at Kommissionen kunne forpligte sig til at deltage i initiativet vedrørende disse lande, uden at samarbejdet blev genoptaget⁹. Men vi kan ikke udelukke, at samarbejdet med disse lande vil blive genoptaget, ikke engang på kort sigt. Det vil derfor være klogt at medregne de eventuelle omkostninger ved, at disse lande bliver berettigede, også selv om Fællesskabets medvirken for deres vedkommende efter alt at dømme vil blive aktuel meget senere end de øvrige multilaterale kreditors medvirken.

Mere generelt vil Fællesskabets deltagelse i initiativet blive forskudt flere år, og tidsplanen for dets omkostninger vil tilsvarende blive forskudt i forhold til de foreløbige tidsplaner i bilag 3. Da "completion point" fra nu af vil være fleksibelt, er tidsplanen for omkostningerne samtidig blevet mere tentativ end tidligere. Og selv om nogle lande kvalificerer sig tidligere end forudset, vil dette højst sandsynligt blive opvejet af, at andre gør det senere end forudset. "Completion point" kan med andre ord let blive nået mere end tre år efter "decision point". Desuden foreligger der stadig til trods for den "udvidede" behandling af restancer og rent bortset fra de geopolitiske usikkerhedsmomenter (nogle potentielle modtagere er i krig eller politisk meget skrøbelige) den konkrete risiko, at mange lande måske ikke vil være i stand til at nå deres teoretiske "completion point" til tiden, fordi de ikke er i stand til fuldstændig at afvikle restancerne.

gøre det ud for referencerentesats for et "decision point" ved udgangen af 1998 (4,5%), ensbetydende med en overvurdering af nettonutidsværdien af fællesskabsgælden. For lande, som allerede har nået deres "decision point", er referencekalkulationsrentesatsen rent faktisk højere og nettonutidsværdien derfor lavere. Hvis den opadgående trend for rentesatserne fortsætter, vil det samme gælde for lande, der kvalificerer sig i 2000 eller senere. Dertil skal lægges, at der skal tages hensyn til udbetalinger, som fortsat finder sted i medfør af trækningsrettigheder, og det samme gælder tilbagebetalinger, der finder sted indtil "completion point", og som derefter skal fratrækkes værdien af fællesskabsgælden pr. 31. december 1998. Så længe der ikke foreligger oplysninger, som kan bistå os med at slå fast, hvilken faktor der vil være dominerende, er vi henvist til at arbejde under en arbejdshypotese om, at de vil opveje hinanden, men dette forudsætter, at der accepteres en betydelig sikkerhedsmargen ved fremlæggelsen af resultatet af overslagsberegningen.

⁸ Hvoraf 40 mio. EUR allerede er sikret ved afgørelsen fra juli 1998 i form af renter hidrørende fra tidligere EUF.

⁹ Det må nemlig tages i betragtning, at en nedbringelse af disse landes gæld på en måde er det samme som at yde dem budgetstøtte, fordi en sådan støtte frigør ressourcer, der ellers ville have været anvendt til rente- og afdragsbetalinger på gælden.

Tabel 4: Teoretiske omkostninger på grundlag af gennemsnitlige nedbringelser (EUR)

	Samlede fordringer		heraf lån på særlige vilkår		Restancer	Teoretiske omkostninger(4)
	Nominelt	Nettonutids-værdi(1)	Nominelt	Nettonutids-værdi (1)		
	(a)				(b)	0.41 x (a+b)
Angola	2.107.710	1.676.812	0	0	978.881	1.088.834
Benin	15.885.850	10.264.038	2.796.735	1.591.466		4.208.256
Burkina	45.536.152	32.201.534	11.629.399	6.930.186	10.477	13.206.925
Burundi	54.201.588	32.300.611	42.689.409	23.511.196	5.680.753	15.572.359
Cameroun	83.838.177	46.607.965	81.171.648	44.511.617		19.109.265
Centralafr. Republik	13.916.421	10.790.989	4.454.571	2.595.257	1.303.805	4.958.865
Tchad	8.142.926	5.824.017	5.331.606	3.601.913	30.913	2.400.521
Congo	47.480.297	29.494.208	37.085.907	21.376.347	16.323.192	18.785.134
Congo (Dem. Rep.)	138.731.707	86.595.910	108.529.321	63.171.978	44.378.977	53.699.704
Côte d'Ivoire	82.059.529	50.724.419	66.246.525	38.505.539	11.400	20.801.686
Etiopien	81.595.071	55.827.759	32.650.644	18.248.946	11.000	22.893.891
Ghana	47.409.459	33.638.739	29.437.474	18.416.877		13.791.883
Guinea	145.616.087	94.177.740	63.971.201	35.123.489	4.402.095	40.417.732
Guinea-B.	5.610.600	5.610.600			902.140	2.670.223
Ækv. Guinea	4.403.616	3.346.207			2.602.258	2.438.871
Guyana	51.096.680	29.316.417	43.174.114	23.072.409		12.019.731
Kenya	144.989.180	95.773.260	87.432.193	51.447.287	1.596.039	39.921.413
Liberia	6.400.453	3.877.330	5.828.853	3.305.730	1.286.313	2.117.094
Madagascar	49.098.029	32.068.513	30.170.338	16.967.571		13.148.090
Malawi	89.070.772	57.431.596	31.088.890	17.418.722	23.733	23.556.685
Mali	57.263.432	39.994.067	26.078.948	14.742.812		16.397.567
Mauretanien	59.223.561	40.951.983	28.176.598	15.692.864		16.790.313
Mozambique	45.115.734	30.361.150	7.687.004	3.235.408	1.205.131	12.942.175
Niger	34.272.625	21.140.877	24.256.962	13.051.789	6.169.543	11.197.272
Rwanda	35.652.251	23.535.877	23.735.701	13.886.726	7.073.035	12.549.654
São T. & P.	1.103.932	941.410	0	0		385.978
Senegal	93.860.217	58.439.695	66.365.451	37.302.249	24.762	23.970.427
Sierra Leone	34.368.124	22.078.084	17.479.696	9.745.864	2.243.708	9.971.935
Somalia	19.022.338	16.403.094	0	0	5.558.634	9.004.308
Sudan	37.676.792	30.105.038	12.471.873	7.878.929	23.340.592	21.912.708
Tanzania	75.067.684	51.887.432	36.289.449	22.940.210	569.059	21.507.161
Togo	29.459.809	19.489.507	23.005.303	14.484.995	1.166.281	8.468.873
Uganda (3)	41.664.619	36.089.050	(4)	4.590.000		14.796.510
Zambia	161.261.860	100.477.562	136.403.621	80.297.394	3.558.294	42.654.701
HC i alt (2)	1.542.271.432	1.009.753.649	894.067.425	516.006.485	46.306.967	432.984.853
I alt - SSL	1.779.103.698	1.159.058.028	1.067.338.707	616.461.110	100.265.476	516.322.637
I alt	1.842.203.281	1.209.443.489	1.085.639.433	627.645.769	130.451.015	549.356.747

(1) Nettonutidsværdi pr. 1. januar 1999 ved en rente på 4,5%.

(2) HCS i alt = Alle lande på nær de lande, for hvis vedkommende samarbejdet i øjeblikket er suspenderet: Somalia, Sudan og Liberia (SSL) + Den Demokratiske Republik Congo, Niger, Sierra Leone og Togo.

(3) For Ugandas vedkommende findes der ikke flere lån på særlige vilkår, fordi de blev eftergivet som led i Fællesskabets deltagelse i HIPC-initiativet. Men som følge af princippet om tilbagevirkende kraft har vi til nettonutidsværdien af vore fordringer lagt den værdi, som disse lån på særlige vilkår havde på tidspunktet for deres tidlige tilbagebetaling.

(4) De teoretiske omkostninger ved Fællesskabets deltagelse ved anvendelse af en procentsats på 41% på nettonutidsværdien af Fællesskabets fordringer inkl. restancer.

Bilag 5

Principper for Fællesskabets bidrag

Det Europæiske Fællesskab deltager fuldt ud i HIPC-initiativet ved ydelse af bistand til de lande, der er berettigede til at få del i dette initiativ, med henblik på at bistå dem med at nedbringe netto nutidsværdien af deres eksterne finansielle forpligtelser over for Fællesskabet. Til dette formål stiller Fællesskabet gavebistand til rådighed for de berettigede lande til opfyldelse af rente- og afdragsforpligtelser i forbindelse med gælden til Fællesskabet. Denne bistand skal sammen med de midler, som tilvejebringes af andre kreditorer, gøre det muligt for de berettigede lande at virkeliggøre deres landespecifikke mål for acceptabel gæld, som der er opnået enighed om i HIPC-initiativets regi.

Modtagerlandene skal først og fremmest anvende denne bistand til at forudbetale tidligere optagne lån på særlige vilkår på grundlag af netto nutidsværdien. Hvis denne foranstaltning ikke er tilstrækkelig til at sikre, at den aftalte gælds nedbringelse opgjort til netto nutidsværdi kan nås, anvender modtagerlandet den tildelte gavebistand til at opfylde forpligtelser over for Fællesskabet i forbindelse med risikovillig kapital.

Kommissionen træffer fra sag til sag specifikke beslutninger om bistanden til den enkelte berettigede AVS-stat i overensstemmelse med de regler og procedurer, der er fastsat i kapitel IV i den interne aftale. Kommissionens beslutning om det bistandsbeløb, der skal afsættes i det enkelte tilfælde, træffes under skyldig hensyntagen til den nødvendige nedbringelse af netto nutidsværdien for det pågældende lands eksterne finansielle forpligtelser over for Fællesskabet og efter fremgangsmåderne i HIPC-initiativets regi. I forbindelse med de landespecifikke beslutninger tages der tillige hensyn til strukturen i landets gæld til Fællesskabet, ønsket om administrativ enkelhed i de udvalgte landespecifikke forslag og nødvendigheden af, at der sikres en retfærdig og loyal behandling landene imellem. Hver enkelt landespecifik beslutning skal udtrykkelig omfatte bestemmelser om og vilkår og betingelser for gennemførelsen af afgørelsen af 6. juli 1998.

Bilag 6

Forbindelserne mellem initiativet og fattigdomsbekæmpelsen

G7-gruppen lod sig ikke nøje med sit "dybere, bredere og hurtigere" initiativ; den opfordrede formelt IMF og Verdensbanken til at prioritere fattigdomsbekæmpelse langt højere som led i deres foranstaltninger og gældslempelsesprocessen. IMF's udvidede strukturtilpasningsfaciliteter blev udtrykkelig nævnt.

Det ligger endnu ikke helt klart, hvorledes Bretton Woods-institutionerne vil reagere operationelt, men vi er øjensynlig på vej mod en radikal ændring af den måde, hvorpå strukturtilpasningsprogrammer og "policy"-rammedokumenter tilrettelægges i fremtiden.

Denne styrkelse af den sociale dimension er i fuld overensstemmelse med Fællesskabets hidtidige målsætning og med Kommissionens nye retningslinjer for strukturtilpasning.

Formålet med Fællesskabets programmer for strukturtilpasningsstøtte var rent faktisk at underbygge og styrke den sociale dimension i de programmer, som gennemføres efter forhandling med IMF. Hovedsigtet var fra starten at sikre sociale udgifter og drage omsorg for, at tilpasningen ikke fandt sted på bekostning af den sociale standard. Et andet sigte var at udvide den nødvendige tilpasningsproces, således at den ikke kun omfattede rent monetære/budgetpolitiske anliggender, med henblik på at effektivisere den offentlige forvaltning af de sociale sektorer. Kommissionen har med andre ord til stadighed bestræbt sig på at lægge vægt på tilpasningens sociale dimension, endog i en sådan udstrækning, at den har fastsat egne betingelser, der specifikt angår sociale aspekter. På denne baggrund må man sige, at G7's opfordring lever op til Fællesskabets hidtidige målsætning.

Desuden passer den perfekt til Kommissionens nye retningslinjer med hensyn til strukturtilpasning. Drøftelserne mellem de fleste vigtige donorer inden for SPA-rammen har endnu tydeligere vist, at der må foretages en omlægning af betingelserne. Kommissionen har spillet en central rolle under denne proces. En forsøgsordning, som den gennemførte i Burkina Faso, mundede ud i et antal redskaber, som radikalt kan ændre selve konceptet bag strukturtilpasningsprogrammerne, først og fremmest ved at gøre bistanden afhængig af resultatindikatorer, der overvejende fokuserer på befolkningens sociale behov.

I Kommissionens seneste meddelelse om strukturtilpasning blev konklusionerne af denne indsats draget, og det er allerede vedtaget at indlede virkeliggørelsen i eksempelvis Madagaskar og Senegal. Grundtanken er at koncentrere sig om reformernes resultater snarere end om reformerne selv. Dette er ensbetydende med, i) at reformprogrammernes målsætning vil blive mere langsigtet, og ii) at de pågældende lande selv vil skulle påtage sig et større ansvar for valget af foranstaltninger og reformernes tempo og rækkefølge; der vil blive ansporet til øget åbenhed, målene vil blive gjort mere eksplicite, og programmerne vil blive vurderet på grundlag af deres resultater. De højest prioriterede målsætninger for denne indsats vil være fattigdomsbekæmpelse og opbygning af institutioner.

Kommissionen håber, at Bretton Woods-institutionerne vil trække på disse erfaringer og fremlægge en operationel reaktion på G7's opfordring, der er i overensstemmelse med SPA-principperne.