

MADELEINE SIÖSTEEN:

U-ländernas växande externa skulder

Oljeprishöjningarna har försatt de icke-oljeproducerande u-länderna i en kritisk situation. Deras utlandsskulder växer allt snabbare och uppgår nu till ca 450 mrd dollar. Mera kreditvärdiga länder som Brasilien och Mexico lånar mest, konstaterar civilekonom Madeleine Siösteen. Den nuvarande kreditmarknaden kan inte tillgodose u-ländernas behov. I Brandtkommissionens rapport efterlyses därför ett nytt internationellt valuta- och finansieringssystem för u-länderna.

Under de senaste åren har en allt större orobrett ut sig över u-ländernas ökande utlandsskulder. Man har talat om att världens finansiella system skulle kollapsa om inte låntagarländerna klarade av att betala sina räntor och amorteringar. De internationella bankernas stora engagemang i u-länderna har gett ytterligare upphov till tal om att kraschen skulle vara nära. Domedagsprofetiorna har varit många, men ännu så länge har det internationella banksystemet kunnat anpassa sig till de rådande förhållandena. Man skall också komma ihåg att redan på 1960-talet började nationalekonomer intressera sig för de fattiga ländernas skuldproblem.

För sex år sedan skedde en dramatisk försämring i u-ländernas externa finansiella läge. Oljeprishöjningen på 400 % i slutet av år 1973 kom att skapa helt nya relationer inom världsekonomin. De icke-oljeproducerande u-länderna stod praktiskt taget handfallna inför en situation som de hade svårt att bemästra. Deras underskott i bytesbalansen mer än tredubblades från ca 7 mrd dollar år 1973 till ca 36 mrd dollar året därefter. Försämringen i terms of trade var ett resultat av de högre priserna på olja, som även slog igenom i andra viktiga importprodukter, och en minskning av exportpriserna på flertalet råvaror kombinerad med en reducerad exportvolym.

Underskotten finansierades genom en kraftig upplåning på de internationella kapitalmarknaderna och en minskning i de internationella valutareserverna. Den andra oljeshocken kom 1974/75 och ytterligare oljeprishöjningar har skett sedan dess. För att avhjälpa de akuta problem, som uppstod med de stora betalningsbalansunderskotten, gav Internationella

valutafonden (IMF) och andra internationella organ bistånd i olika former. Även OPEC-länderna fick ge lån från sina nyvunna rikedomar.

U-länderna ökade sin kortfristiga upplåning och den stora skuldbollen sattes i rullning. För år 1974 uppskattade Världsbanken (IBRD) de icke-oljeproducerande u-ländernas skuldåtaga till 150 mrd dollar, i dag uppskattar OECD den totala skulden till närmare 450 mrd dollar! Skuldsättningen till västländerna är omkring 350 mrd dollar varav hälften är skulder till privata banker. De privata skuldernas andel har ökat snabbare än de offentliga och offentligt garanterade de senaste åren. Denna avsevärda ökning i skulden har åtföljts av en ökning i skuldtjänsten (räntor och amorteringar) p g av de hårdnande kreditvillkoren.

De kommersiella bankerna har fått spela en allt större roll vid kanaliseringen av OPECs överskott tillbaka till de icke-oljeproducerande u-länderna. På senare år har u-länderna i många fall föredragit lån från banker framför IMF:s stränga villkor vad gäller landets ekonomiska politik för att åtnjuta IMF-krediterna. De internationella bankerna befann sig även i den situationen att de plötsligt fick en stor inlåning som skulle placeras och det gällde att hitta nya kunder. Det officiella biståndet utgör dock fortfarande en mycket stor kapitalkälla för u-länderna.

U-ländernas skulder är koncentrerade till ett fåtal länder. Tioalet länder står för merparten av skuldsättningen och det är inte, tvärtom vad många förmodar, de fattigaste u-länderna som har den stora skuldbördan utan de rikare u-länderna. Även den privata utlåningen har koncentrerats till de rikare, mer kreditvärdiga u-länderna som tex Brasilien och Mexico.

Att mäta skuldens betydelse

Att låna pengar behöver i sig inte vara något fel. En snabb tillväxt i ekonomin kopplas ofta till kapitalimporten. Men direktinvesteringar kan utgöra hinder för utvecklingen, om de bara går till en liten exportsektor, medan det råder ineffektivitet inom de andra samhällssektorerna. Lånade pengar som används till produktiva investeringar är självfallet bättre än lån till konsumtion. Det är till det senare som alltför många u-länder har sett sig tvingade att gå ut och låna.

Det är särskilt länder som hade en industri och som var beroende av energi som drabbades hårt av de stora oljeprishöjningarna. Skuldsättningen har således både ett kortsiktigt perspektiv – likviditetssvårigheter – och ett mer långsiktigt – strukturellt – som innefattar hela utvecklingsproblematiken.

Det är inte den totala utestående skuldens storlek i siffror som avgör hur allvarligt skuldproblemet är i ett enskilt land. Många nationalekonomer har sysselsatts med att få fram riktiga indikatorer på dels ett lands kreditvärdighet och dels dess sårbarhet för potentiella skuldkriser.

I stället för den totala skuldsiffran är det den faktiska skuldtjänsten och de anspråk dessa förpliktelser tar av landets tillgängliga resurser som bestämmer om ett lands skuldsituation är akut försvagad eller ej. Problemet är att använda ett relevant skuldmått.

Den traditionella indikatorn på skuldtjänstens omfattning är skuldtjänstkvoten (eller debt service ratio = DSR), som betecknar den andel de löpande betalningarna på skulden tar av de löpande exportintäkterna. Svårigheten är dock att fastställa en kritisk nivå på DSR. Me-

U-ländernas växande externa skulder

dan en DSR på 15–20 % kan vara ödesdiger för ett land kan en DSR på 40 % vara hanterlig för ett annat land. DSR kan vara speciellt missvisande för små länder med stor export där skuldproblemet skenbart kan tyckas litet. Eftersom DSR är ett kapitalflödesbegrepp, snarare än ett produktivetsbegrepp, är dess användning i den långsiktiga analysen starkt begränsad.

Möjligheten till återbetalning

U-ländernas tillväxt, och därmed deras möjligheter att kunna återbetala sina utlandsskulder, är i hög grad beroende av två faktorer: förmågan att generera inhemskt kapital och skapa ekonomisk tillväxt samt den hjälp i form av bistånd och lån de kan erhålla från utlandet. Den långsamma konjunkturutvecklingen i i-länderna har återverkat på u-ländernas ekonomier då de senare har haft svårt att få avsättning för sina produkter. Detta visar att interdependensen i världsekonomin är mycket stark och att u-länderna är beroende av oss, liksom vi av dem.

Om ett land inte kan fullgöra sina betalningsskyldigheter råkar det in i en skuldcrisis. Risken finns att landet helt ensidigt inställer sina betalningar. Om sådana moratorier skulle bli alltför utbredda i världen, finns det fog för oron att det internationella kapitalsystemet skulle braka samman. Amerikanen David Rockefeller, stor aktieägare i Chase Manhattan Bank, lät nyligen i en TV-intervju förstå att de länder som helt slutar betala även har förstört alla chanser till vidare krediter. Det skulle betyda slutet för en påbörjad ekonomisk utveckling. De amerikanska bankerna är dock den

största privata lånekällan. Officiellt uttrycker dessa banker inte någon större oro över u-ländernas skuldproblem sannolikt dels för att psykologiska klimatet då skulle försämrats och tron på skuldkraschen öka, dels vill man ogärna erkänna att man har tagit för stora risker med sina inlåningskunders pengar.

Det är egentligen inget ovanligt med betalningsinställelser – man kan dra paralleller med ett företag som går i konkurs. Ibland kan det vara nödvändigt att börja om från "scratch" för att rätta till det som hade gått snett.

Tekniken för skuldlettningar är antingen skuldombudhandlingar eller skuldrefinansiering. Principen för en skuldkonsolidering, som kan vara multilateral och/eller bilateral, är att avbetalningarna på skulden uppskjuts till senare datum. En refinansiering innebär oftast att ett nytt lån ersätter det gamla och att villkoren kan ändras.

U-länderna har framfört krav på att skuldlettningar till viss del skulle automatiseras. Risken med att instifta speciella institutioner för detta ändamål kan dock vara att man snarare inbjuder till skuldcriser än undviker dem.

Faktorer som stödjer argumentet att skulderna inte blir banksystemets Akilleshäla är att bankerna har utvecklat säkrare metoder för bedömning av u-ländernas kreditvärdighet. Samtidigt kvarstår faktum att allt fler u-länder har svårt att fullfölja sina betalningar. Underskotten i bytesbalanserna ökar och väntas i slutet av detta år uppgå till ca 70 mrd dollar för de icke-oljeproducerande u-länderna. Samtidigt kommer OPEC-ländernas överskott att överstiga 100 mrd dollar.

Brandtkommissionens rapport

Tydligt är dock att den nuvarande kreditmarknaden inte kan tillgodose u-ländernas behov. Frågan är om det krävs något nytt "mellanhandsinstitut" eller "Världsutvecklingsfond" (World Development Fund) som Brandt-kommissionens rapport efterlyser. I detta internationellt uppmärksamade program för överlevnad skulle denna fond i stor utsträckning ge programlån och komplettera existerande organ såsom IMF och IBRD. Man kräver även ett nytt internationellt valuta- och finansieringssystem för u-länderna samt ökade resursöverföringar.

De förslag till en förändring i världsekonomin, som framförs i Brandt-rapporten, har även tidigare uppmärksammats i olika internationella organ. Någon gemensam lösning för i- och u-länderna har inte kunnat uppnås. Det som gör Brandt-kommissionens rapport intressant är att ledamöterna är framstående politiker både från nord och syd.

Kraven på en ny ekonomisk världsordning har rests från u-ländernas sida på flera UNCTAD-möten och i FN-sessioner. I dessa krav ligger generella skuldlättnader för de hårdast drabbade och minst utvecklade u-länderna. På senare år talas alltmer om massiva resursöverföringar, inte bara för att bistå u-länderna utan även på sikt hjälpa upp importen till u-länderna från i-länderna. Många av u-ländernas krav betyder dock en hårt reglerad världsekonomi, kanske med en "global skatteuppbörd".

U-ländernas behov av utländskt kapital växer, både till finansiering av nya utvecklingsprojekt och till att finansiera underskott i bytesbalansen. U-länderna har hamnat i ett ekorrhjul och bankerna är tvungna att följa med. Lån föder nya lån och snöbollen växer. Kommer den att smälta och avta eller rullar den vidare tills hela kapitalsystemet dras med? Det återstår att se.