

POLICY

BRIEF

GJELDSRETTFERDIGHET FOR KLIMARETTFERDIGHET



Det har aldri hastet mer med omfattende klimatiltak og finansiering for bærekraftig utvikling, men med økende antall land fanget i en dyp gjeldskrise og svært begrenset økonomisk handlingsrom, blir dette nærmest umulig. Ifølge [FN](#) har 54 land et så høyt gjeldsnivå at dette går på bekostning av grunnleggende behov og menneskerettigheter. Gjeldsbetjening for land i Sør er i snitt 38 % av statlige inntekter, og 30% av deres utgifter. Ser vi kun på afrikanske land øker tallene til henholdsvis 54 og 40 prosent. Ifølge Det Internasjonale Pengefondet (IMF) og Verdensbanken når betjening av statlig gjeld et ikke-bærekraftig nivå dersom betjening av gjeld overstiger en fjerdedel av statlige utgifter. Gjeldsbetjening for lavinntektsland tilsvarer nå de totale utgiftene til utdanning, helse, sosial beskyttelse og klimatiltak sammenlagt, og overskrider summene med 50% for Afrika.

Både gjeldskrise og klimakrise er svært alvorlige kriser som trenger umiddelbare tiltak. Da er det avgjørende å fremme løsninger som inkluderer begge aspekter og som ivaretar både økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn for land i Sør.

KLIMA OG GJELD - GJENSIDIG FORSTERKENDE

I Parisavtalen ble verdens stater enige om at de rike landene hadde et særlig ansvar for klimaendringene, både

historisk og økonomisk. Som et kompromiss skulle de rike landene betale 100 mrd USD i årlig klimafinansiering innen 2020. I dag tilsier et moderat estimat [fra IEA](#) at det reelle behovet er på 1000 mrd USD årlig i ekstern finansiering. Likevel, målet fra Paris ble ikke nådd, men endte offisielt på **83 mrd USD**. Ifølge [Oxfam](#) er dette estimatet altfor høyt da tiltak med kun svært liten klimaandel har blitt rapportert som klimafinansiering. De hevder det reelle beløpet er så lavt som 21 - 24,5 mrd USD.

Attpåtil ble hele **71%** av de 83 milliardene gitt som lån. Dette strider med prinsippet «forurensere betaler» og med global klimarettferdighet. Rike land, selskaper og multinasjonale banker har altså lånt ut penger som de selv kan profitere på gjennom renter for at andre land og befolkninger skal betale for skader kreditorene er ansvarlige for.

Samtidig er det globale bistandsnivået [synkende](#). Under årsmøtene til Det Internasjonale Pengefondet og Verdensbanken i oktober 2023 var fondet og banken klokkeklare i sin oppfordring til medlemslandene - det trengs økte gavebaserte midler til utviklingsformål og klimatiltak. Også norsk bistand "[vannes ut](#)" ved å inkludere stadig flere globale fellesgoder, utgifter knyttet til mottak av flyktninger og rapportering av garantier og lån som bistand.

Når et land som opplever en klimakatastrofe, skal gjennomføre tiltak for å tilpasse seg endringene eller overholde sine internasjonale forpliktelser for utslippskutt, må de altså ofte låne penger fra rikere land eller private aktører. Videre bidrar økt sårbarhet for klimaendringene til dårligere kreditt-rating og høyere renter. Slik øker den totale gjeldsbyrden. Økt gjeld innskrenker samtidig landets økonomiske handlingsrom slik at mulighetene for å sikre befolkningens grunnleggende behov eller gjennomføre klimatiltak svekkes. Flere land blir også økonomisk avhengig av å fortsette med produksjon av fossil energi som igjen forverrer klimakrisa. Slik bidrar dagens klimafinansiering og gjeldspolitik til gjensidig forverrelse og en [nedadgående spiral](#).

En annen utfordring ved at klimafinansiering gis som lån og investeringer gjennom private eller offentlig-private samarbeid er at økonomisk inntjening kan være førende. Blant annet går [mesteparten](#) av den globale klimafinansieringen til utslippskutt og omstilling til fornybar energi, mens tiltak for tilpasning og tap og skade som følge av endringene er kraftig underfinansiert.

For at rike land, inkludert Norge, skal oppfylle sine klimaforpliktelser er man nødt til å løse dagens gjeldskriser og forebygge fremtidige kriser. Norge bør på vegne av verdens og egen befolkningens interesser støtte en ny global gjeldspolitik, i tillegg til en ambisiøs og helhetlig gavebasert klima- og utviklingsfinansiering.

GJELDSSLETTE FOR KLIMA

Den globale gjeldsbyrden har i 2023 nådd nye høyder. G20 sitt Common Framework for Debt Treatments har vist seg å være lite effektivt. Selv [Verdensbanken](#) og [IMF](#) har pekt på utfordringer i systemet: IMF har gått så langt som å si at det er et presserende behov for [strukturelle](#) endringer i den internasjonale gjeldsarkitekturen - noe sivilsamfunn har løftet behovet for i mange tiår. De pågående reformprosessene er svært trege, lite forutsigbare, ekskluderer mellominntektsland og inkluderer ikke alle kreditorer. Kun fire land har søkt seg til Common Framework. Gjennom forhandlinger under Common Framework fikk Zambia slettet 40% av sin relative gjeldsbyrde, men siden flere private kreditorer hadde satt rentenivåene ekstremt høyt, vil de fortsatt kunne få en fortjeneste på [opptil 50 prosent](#) etter reforhandling. Dette gir ikke en grunnleggende, bærekraftig løsning på landets gjeldsproblemer som vil gjenopprette økonomisk handlingsrom til å finansiere velferd og klimatiltak over tid.

Med en så alvorlig og tidspresset situasjon, er det avgjørende med umiddelbare tiltak for gjeldshåndtering for å kunne begrense klimaendringene og de humanitære og langsiktig negative økonomiske konsekvensene av å la være.

[Debt relief for green and inclusive recovery proposal](#) fremmet av SOAS, Boston University og Heinrich-Böll-Stiftung, har kommet frem til at gjeld på minst 812 milliarder USD må restruktureres på tvers av kreditorer, og mellom 317 og



POLICY BRIEF

520 milliarder USD må slettes. I tillegg må gjeld for minst 30 milliarder USD fryses de neste fem årene for å frigjøre økonomisk handlingsrom i en vanskelig økonomisk periode. Forslaget er tydelige på at både offentlige, private og de multinasjonale aktørene må bidra med gjeldsslette. Omfanget må være tilstrekkelig til å frigjøre kapital i landene som sliter for å kunne investere i klimatiltak og sikre befolkningens grunnleggende behov. Dette må skje øyeblikkelig for å håndtere den akutte krisen, samtidig som de foreslår konkrete tiltak for å bygge opp en ny global gjeldsarkitektur som er rettferdig, gjennomiktig, effektiv og forutsigbar.

Vi mener Norge må støtte en omfattende global gjeldsslettedugnad på tvers av kreditorer. Norge har tidligere vist lederskap ved å slette egen utestående gjeld og kan nå støtte land, forskning og sivilsamfunn som krever et nytt initiativ for slette av gjeld.

I tillegg må Norge støtte en ny gjeldsarkitektur for restrukturering av låneavtaler og løse gjeldskriser. Her må Norge involvere seg i pågående prosesser som Global Sovereign Debt Roundtable og jobbe for å få med alle kreditorer, og at prosessen er inkluderende og åpen.

Videre må Norge arbeide for at reform av den globale gjeldsarkitekturen tas videre i andre FN-prosesser, som Financing for Development Conference i 2025 hvor gjeldsutfordringer og gjeldshåndteringsmekanisme må være en prioritet.

ANSVARLIGHET OG ÅPENHET

For å sikre bærekraftige gjeldsbyrder og lands mulighet til å håndtere klimaendringene må man også sørge for at alle fremtidige låneavtaler skjer på en ansvarlig måte. I motsetning til hva man ikke lyktes med under forrige gjeldskrise og påfølgende gjeldsslette under the Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC), må vi denne gangen også sikre forebygging av nye kriser. Dette inkluderer at alle klimainvesteringer og klimaprojekt behøver systematiske vurderinger knyttet til ansvarlighet i forkant. Derfor trengs det omforente prinsipper for hva som er ansvarlig långivning og låneopptak. Det finnes i dag ulike rammeverk som definerer hva slik ansvarlighet kan sies være, men disse er fragmenterte, mangelfulle og mangler konsensus og implementering.

En FN-ledet prosess for å syntetisere eksisterende retningslinjer til en beste-praksis for aktsomhet i långivning til og låneopptak av land, er nødvendig. Det trengs globale, omforente prinsipper som omfatter alle former for statlig gjeld, både fra bilaterale, multilaterale og private långivere. Et annet steg i riktig retning ville vært å inklu-

dere korrumpert långivning og låneopptak i FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC). Dette kan gjøres ved å inkludere en ny artikkel i UNCAC som eksplisitt nevner korrupsjon og uansvarlighet i utlån, låneopptak og restrukturering av gjeld. En slik artikkel må dekke alle typer gjeld og andre relaterte transaksjoner. Dette vil forhindre korrupsjon knyttet til utlån og låneopptak fordi uansvarlige lånekontrakter ikke vil kunne håndheves og partene risikerer straff.

En slik endring i UNCAC vil stå særlig sterkt kombinert med økt åpenhet. I dag er det store utfordringer knyttet til lite åpenhet om hvilke lån som gis, til hvilke parter og med hvilke betingelser. Dette bør publiseres i et åpent tilgjengelig, offentlig register. Slik vet kreditor om lands gjeldssituasjon, befolkningen kan holde sine respektive myndigheter ansvarlige og sivilsamfunn, media og andre aktører kan stille både kreditorer og låntakere ansvarlige for eventuelle uansvarlige og ikke-bærekraftige lånopptak. Norge har tatt initiativ til økt arbeid for åpenhet og ansvarlighet i nordisk-baltisk gruppe i Verdensbanken, og sier dette skal være en prioritet i utviklingspolitikken framover. Dette er gledelig og et svært viktig arbeid vi ønsker å støtte opp om.

Norge bør ta initiativ til å inkludere uansvarlig långivning og låneopptak i UNCAC. Norge bør også være en pådriver for etablering av et offentlig, lett tilgjengelig register for tilgang til detaljert informasjon om alle statlige låneavtaler, gjerne også gjennom øremerkede økonomiske bidrag til opprettelse av et slikt register, for eksempel under Verdensbanken.

Videre bør Norge fortsette og oppskalere arbeidet for at gjeldsbærekraft, ansvarlighet og åpenhet blir en viktig del av Financing for Development-konferansen i 2025.

NY OG ADDISJONELL KLIMAFINANSIERING

Under klimaforhandlingene i Glasgow forpliktet Norge seg til å doble sin klimafinansiering til [14 milliarder NOK innen 2026](#). Norge har hatt lang tradisjon for ikke å rapportere inn lån, garantier eller mobilisert privat kapital som offisiell klimafinansiering, men derimot kun ren gavebistand og grant equivalent i lån med gode betingelser. Dette er viktig og riktig og svært beklagelig at Norge har gått bort fra i 2022. Det er avgjørende for både tillit og omdømme at Norge fortsetter med en gavebasert klimafinansiering, særlig fordi Norge har en sterk økonomi og høye utslipp. Regjeringen bør gå bort fra den nye innrapporteringen av all mobilisert privat kapital.

Som understreket både internasjonalt og av [regjeringens ekspertpanel](#) for finansiering av bærekraftsmålene er det

helt nødvendig at klimafinansiering kommer som nye og addisjonelle midler, altså ikke fra “tradisjonell bistand”. Høy gjeldsbyrde, inflasjon, og økte mat- og energipriser rammer ikke bare lands mulighet til klimatiltak, men også andre grunnleggende behov som matsikkerhet, helse og utdanning. Et høyt og stabilt bistandsnivå til andre sektorer er derfor en forutsetning for å oppnå en bærekraftig utvikling og bærekraftsmålene. Heller ikke regjeringens forslag for statsbudsjett 2024 oppnår 1 prosent av BNI til bistand, selv om en stor andel av klimafinansieringen inngår i totalsummen.

Mobilisering av innovative kilder til klimafinansiering står høyt på den internasjonale agendaen. Samtidig må dette skje på demokratisk og ansvarlig vis, og med tiltak som sikrer gjeldsbærekraft, menneskerettigheter og andre utviklingsbehov. Blant annet arrangerte President Macron et Climate Finance Summit i juni som har møtt mye [kritikk](#) for å blant annet ikke ta innover seg den alvorlige gjeldskrisa, samt å flytte prosessen rundt klimafinansiering bort fra FNs klimaforhandlinger, som er mer demokratisk og inkluderende. Det er viktig at Norge støtter FN-ledede prosesser og lytter til land i Sør sine behov og til sivilsamfunn.

Mobilisering av privat kapital gjennom investeringer eller garantier må blant annet ikke rapporteres som den offisielle klimafinansieringen da dette ikke er gavemidler. Det er også avgjørende at alle slike prosjekter ivaretar helheten av bærekraftsagendaen hvor menneskerettigheter, urfolks rettigheter, naturmangfold og staters eget demokrati ivaretas. I tillegg må det gjennomføres realistiske, grundige og systematiske gjeldsbærekraftsanalyser i forkant. Garantier for klimaprojekter må ikke tas fra bistandsbudsjettet, og det er nødvendig med en gitt økonomisk ramme fastsettes av Stortinget. Videre kan det ikke stilles krav om statlige motpartsgarantier for slike prosjekter.

Norge må opprettholde prinsippet om å kun rapportere inn gaver som offentlig klimafinansiering. I tillegg må Norge øke ambisjonene om klimafinansiering, og sikre at dette kommer som addisjonelle midler. Særlig bør Norge prioritere økt støtte til tilpasning og tap og skade.

I forkant av investeringer og garantier må det gjennomføres robuste, grundige og systematiske bærekraftsanalyser. Det kan ikke stilles krav om statlige motpartsgarantier og eventuell tapsavsetning skal ikke tas fra bistandsbudsjettet.



HOVED- KRAV:

#1

Norge må ta sitt klimaansvar ved å gi tilstrekkelig, ny, addisjonell og gavebasert klimafinansiering av god kvalitet, og jobbe for at andre rike land gjør det samme.

#2

Alle land i det globale Sør som trenger gjeldsslette må få dette på tvers av kreditorer. Man må sikre at private kreditorer deltar i gjeldsslette og aksepterer tap, for å frigjøre ressurser til klimatiltak og andre behov, og for å hindre at land fanges i avhengighet av fossil energi og ekstraktive industrier.

TILLEGGS- KRAV:

#1

Norge må støtte globale, omforente prinsipper for hva som er ansvarlig utlån og låneopptak. Disse må inkludere alle former for statsgjeld og fra alle kreditorer. Uansvarlig långiving og låneopptak bør inkluderes i FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC).

#4

Norge må jobbe for at løsninger på globale gjeldskriser blir en sentral del av av FfD-Forum i 2025.

#2

Norge bidrar til å støtte et offentlig, åpent tilgjengelig register for alle låneavtaler og deres betingelser.

#5

Mobilisering av privat kapital og garantier skal ikke tas fra tradisjonell bistand eller rapporteres inn som offentlig klimafinansiering, og det skal gjennomføres grundige og systematiske gjeldsbærekraftsanalyser som hensyntar menneskerettigheter og miljø i forkant.

#3

Norge må støtte frys av tilbakebetaling av gjeld, inkludert renter, når et land rammes av en naturkatastrofe eller andre humanitære kriser.