

Udviklingslandes udgifter til gæld mere end fordoblet de seneste ti år

Af Jonas Kylov Giefeldt & Søren Bech Pedersen

Resume

Det seneste årti har medført stadigt større gældsproblemer for udviklingslandene. Både lavere mellemindkomstlande og lavindkomstlande har set deres udgifter til at afdrage på gæld og betale renter – gældsservicering – stige med op til 170 pct. fra 2011-2021.

I en række lande, hvor Oxfam Danmark arbejder, ser vi en eksplosiv stigning i udgifter til gældsservicering. Ghana har i perioden haft en stigning i disse udgifter på over 700 pct., Uganda næsten 670 pct. og Niger mere end 500 pct. Det medfører store udfordringer for de gældsplagede lande, når udgifter til gældsafvikling stiger så voldsomt og dermed sluger en stor del af det offentlige budget.

Hver gang Ghana brugte 1 dollar på sundhedsvæsenet, brugte de over 2 dollars på at afdrage gæld og betale renter. Også Mali og Niger måtte bruge mere på at servicere gæld end på at sikre et velfungerende sundhedsvæsen. En fuldstændig uholdbar situation, når man tænker på, hvilke andre udfordringer mange lande står med og skal bruge penge på. Klimaforandringerne rammer hårdt i det globale syd, og der er brug for massive investeringer i klimatilpasning for at beskytte befolkningerne mod klimakatastrofer. Samtidigt er landene også demografisk præget af en relativt ung befolkning, der har behov for uddannelse og en lang række andre nødvendige investeringer i fx fattigdomsbekæmpelse

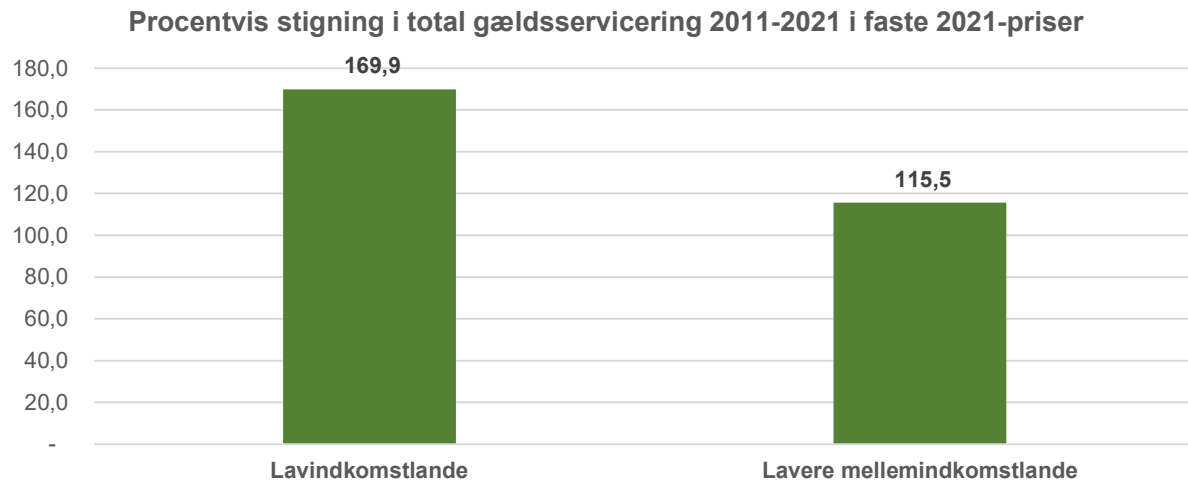
Antallet af lavindkomstlande, der ifølge IMF er i gældskrise, blev fordoblet under COVID-19 krisen fra 6 lande til 12 lande. Antallet af lavere mellemindkomstlande i gældskrise blev firedoblet fra 3 lande til 12 lande. Selv om mange lande siden er vurderet til ikke længere at være i gældskrise i IMF's analyse af debt sustainability, er dette primært et udtryk for, at BNP er vokset efter pandemien. Man kan dog ikke betale gæld tilbage med BNP, og faktum er, at udviklingslandene står med massive gældsudfordringer på bagkant af pandemien.

Oxfam Danmark mener, at den danske regering må støtte op om det stigende krav om omfattende gældsslettelse for de mest udsatte udviklingslande, samt støtte op om en uafhængig proces for gældsafvikling gennem FN.

Udviklingslandenes udgifter til gæld er steget voldsomt på et årti

Udviklingslandene står over for markante udfordringer. Klimaforandringerne rammer hårdt i det globale syd, og der er brug for massive investeringer i klimatilpasning for at beskytte befolkningerne mod klimakatastrofer. Samtidigt er landene også demografisk præget af en relativt ung befolkning, der har behov for uddannelse og en lang række andre nødvendige investeringer i fx fattigdomsbekæmpelse, fødevarer systemer og sundhed. Det er dog tiltagende svært for udviklingslandene at honorere disse mange ressourcekrævende områder. Oxfam Danmark har på baggrund af data fra Verdensbanken undersøgt udviklingslandenes udgifter til gæld over en tiårig periode.

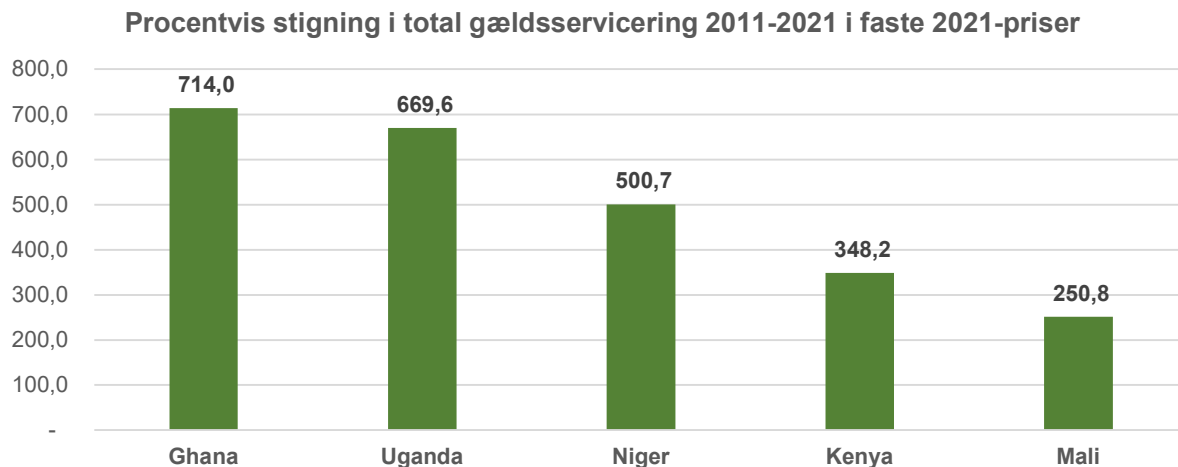
Nedenstående figur viser udviklingen i 'total debt service' dvs. den samlede udgift for afdrag (amortisering) og rentebetalinger for hhv. lavindkomstlande og lavere mellemindkomstlande, som typisk er de lande man vil karakterisere som udviklingslande. Over perioden er lavindkomstlandenes udgifter til gældsservicering steget med ca. 170 pct. For lavere mellemindkomstlande er stigningen på ca. 116 pct. Samlet set har udviklingslandene således oplevet, at udgifterne til deres gæld er mere end fordoblet på ti år.



Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik og egne beregninger.

Ser man på en række udviklingslande, hvor Oxfam Danmark arbejder, er situationen endnu mere kritisk. Udgifterne til servicering af gæld er i flere tilfælde steget med adskillige hundrede procent over de ti år, hvilket er en fuldstændig uholdbar situation for de pågældende lande.

Ghanas udgifter til gældsservicering er på ti år steget med over 700 pct. For Uganda er stigningen ca. 670 pct. For Niger ca. 500 pct. Kenyas totale gældsservicering er steget med ca. 348 pct. mens Mali har haft en stigning på ca. 251 pct. Dette er meget voldsomme stigninger, som lægger et stigende pres på de statslige budgetter.

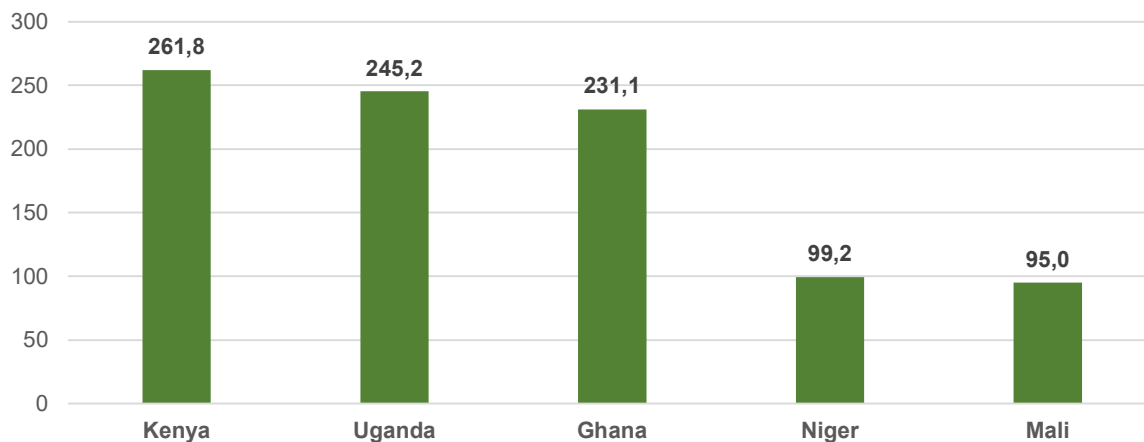


Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik og egne beregninger.

I faste priser betyder det fx at Ghana skal bruge ca. 2,8 mia. US dollars mere på servicering af gæld i 2021 sammenlignet med 2011 og i alt brugte ca. 3,2 mia. US dollars på gældsservicering. Dette svarer til mere end en fjerdedel af den ghanesiske stats indtægter, som kan ses i [IMF's World Economic Outlook database](#).

Den stigende udgift til gældsservicering afspejler også stigende gældsoptagelse, men kun delvist. Ghanas gæld er i samme periode steget med ca. 231 pct. mens Ugandas er steget med ca. 245 pct. Kenya er faktisk det land, der har optaget procentuelt mest ekstra gæld i den tiårige periode med knap 262 pct. Niger har øget deres gæld med ca. 99 pct. og Mali med 95 pct. Der er således en ret markant forskel mellem væksten i gæld og i væksten til udgifter til at servicere gælden.

Procentvis stigning i total gæld 2011-2021 i faste 2021-priser



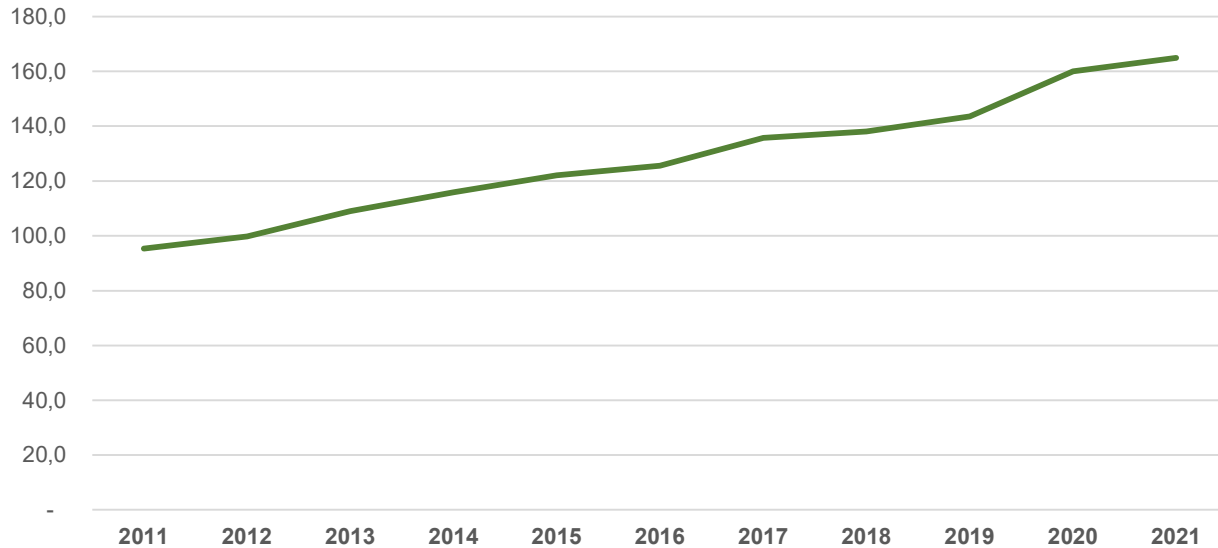
Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik og egne beregninger.

Udviklingslandenes gældsbyrde er altså stigende, og forklarer naturligvis også de stigende udgifter til gældsservicering. Alligevel er det bemærkelsesværdigt, at gældsserviceringens omkostninger stiger markant mere end størrelsen af gælden. Dette illustrerer, at gældskrisen ikke kun handler om, at landene har lånt for meget, men også om at rentestigninger mv. har øget omkostningerne ved at servicere gælden markant.

Permanent gældsproblem accelererede under COVID-19 pandemien

Ser man overordnet på udviklingen i den totale gæld for lavindkomstlande fra 2011 til 2021, kan man se, at den gradvist stiger år for år. Gennemsnitligt over alle årene stiger gælden med 5,6 pct. om året. Man kan dog også se, at COVID-19 pandemien er med til at øge gældsætningen for lavindkomstlande markant. Fra 2019-2020 stiger den totale gæld for landegruppen med 11,5 pct. Det er den højeste år til år stigning i hele perioden. Samlet er den totale gæld steget med 73 pct. fra 2011-2021.

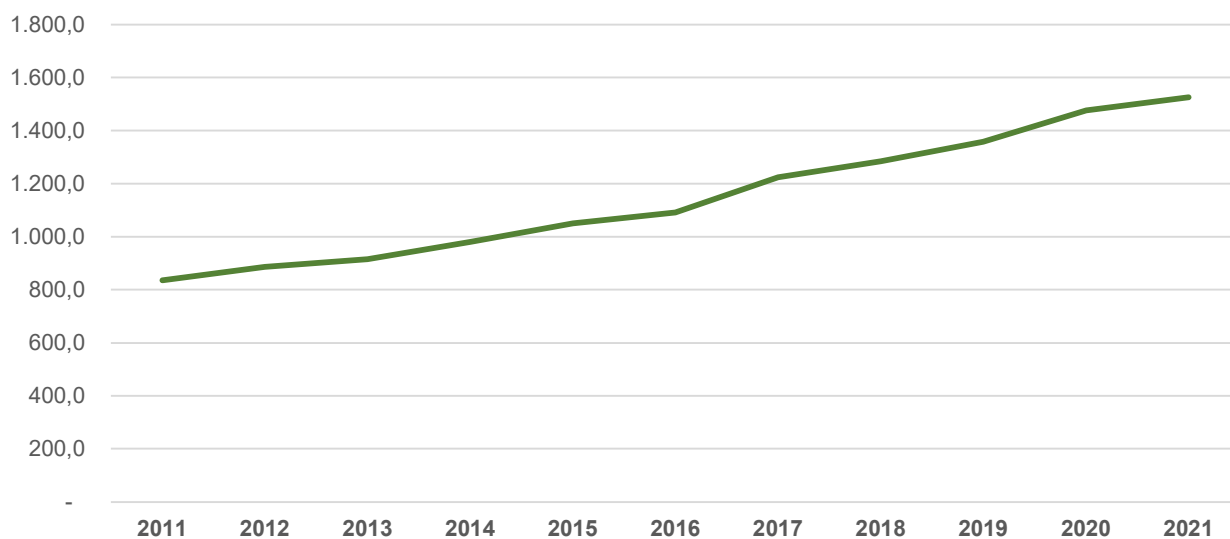
Udviklingen i den totale gæld for lavindkomstlande 2011-2021 i mia. US dollars faste 2021-priser



Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik og egne beregninger.

For lavere mellemindkomstlande er udviklingen knap så dramatisk under COVID-19. Man kan dog se, at gælden stiger med 8,6 pct. fra 2019-2020, hvilket er den næsthøjeste år til år stigning i perioden. Den gennemsnitlige årlige stigning er for lavere mellemindkomstlande er på 6,2 pct. Fra 2011-2021 er den totale gæld steget med 82,6 pct.

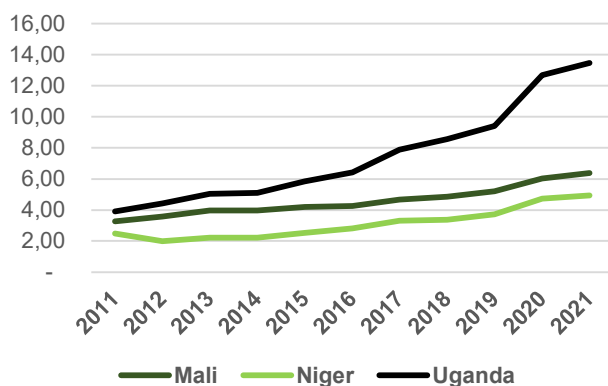
Udviklingen i den totale gæld for lavere mellemindkomstlande 2011-2021 i mia. US dollars faste 2021-priser



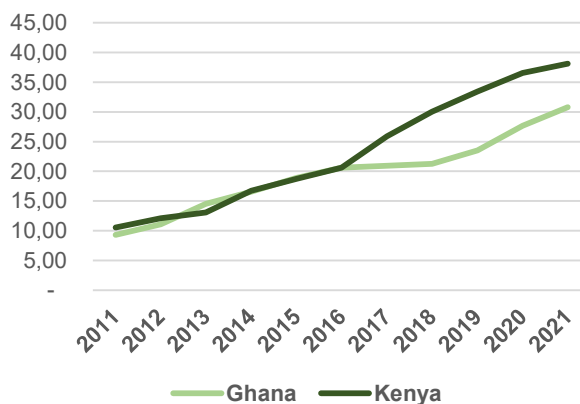
Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik og egne beregninger.

Ser man på de enkelte lande vi har analyseret, så ser man for flere af disse samme bekymrende udviklinger under COVID-19 pandemien, dvs. i perioden 2019-2020 og 2020-2021.

Udvikling i gælden for udvalgte lande i mia. US dollars 2011-2021 faste 2021-priser



Udvikling i gælden for udvalgte lande i mia. US dollars 2011-2021 faste 2021-priser



Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik og egne beregninger.

Mali har i perioden 2011-2021 en gennemsnitlig årlig stigning i gælden på 6,9 pct. Fra 2019-2020 stiger Malis gæld dog med 13,7 pct. For Uganda ser man også en klar stigning. Landets totale gæld stiger med 13,2 pct. om året men. Fra 2019-2020 stiger gælden dog med hele 34,7 pct. og fra 2020-2021 med 13,5 pct., hvilket er de klart højeste år til år stigninger i perioden. Nigers stigning ses også fra 2019-2020. I hele perioden stiger landets gæld med 7,1 pct. om året, men fra 2019-2020 stiger gælden med 27 pct.

Ghana og Kenya er placeret i deres egen figur, da deres økonomiske volumen og gæld er på et højere niveau. Her kan man se samme bekymrende udvikling. Ghana har i hele perioden en tilvækst i gælden svarende til 12,7 pct. i årligt gennemsnit. Fra 2019-2020 tager Ghanas gæld dog et hop og vokser med 17,7 pct.

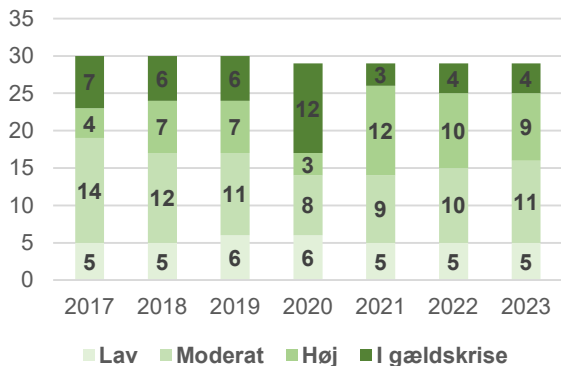
Kenya er her atypisk, da gælden faktisk vokser mere i de foregående år, og har en aftagende tilvækst i COVID-19 årene. Derfor er det også forskelligt fra land til land, hvorvidt COVID-19 pandemien har haft en markant indvirkning på gældens udvikling. Vi kan dog se, at for fire ud af de fem lande vi har kigget på her, så har COVID-19 pandemien påvirket gældsudviklingen meget negativt.

Ser man IMF's vurderinger, er det entydigt, at COVID-19 pandemien skubbede flere udviklingslande tættere på, eller ud i, gældskrise. Nedenstående figur viser landenes risiko for at ende i gældskrise og lande, der er i gældskrise, jf. IMF's Debt Sustainability Analysis (DSA). Data er indsamlet af organisationen Debt Justice og inkluderer tidsperioden til og med medio juni 2023.

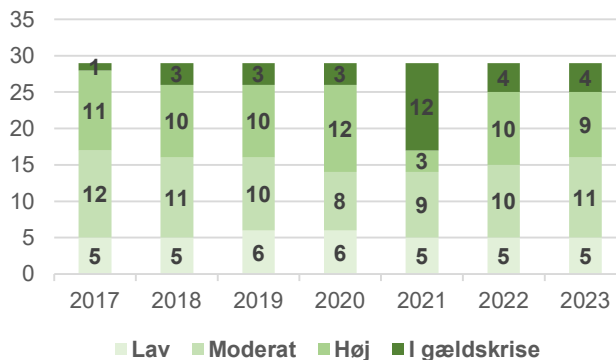
I 2020 fordobles antallet af lavindkomstlande, som er i regulær gældskrise, fra 6 lande til 12 lande. Der er således en stribe lande, der rykker fra kategorien høj risiko for gældskrise til egentlig gældskrise. En klar indikation af COVID-19's betydning. Samme udvikling ses et år forskudt for lavere mellemindkomstlande. Fra 2021-2022 firedobles mængden af lande i gældskrise, fra 3 lande til 12 lande.



**Risiko for gælds-krise:
Lavindkomstlande**



Risiko for gælds-krise: Lavere mellemindkomstlande



Kilde og anmærkning: På baggrund af IMF’s Debt Sustainability Analysis og Debt Justice.

Godt nok falder antallet af lav- og lavere mellemindkomstlande, der er i gælds-krise igen året efter, dvs. 2021 (lavindkomstlande) og 2022 (lavere mellem indkomstlande) og ryger ned i kategorien høj risiko. Men at antallet af lande i gælds-krise falder, skyldes ikke nødvendigvis, at gældsbyrden eller beløbet til gældsservicering falder. Det kan skyldes, at gældens andel af BNP falder som følge af økonomisk vækst efter pandemien løjer af, og hvis gældens andel af BNP falder, tilskrives det stor betydning af IMF i deres holdbarhedsvurderinger.

Da Verdensbankens gældsstatistik ikke indeholder data i for årene 2022 og 2023 er det et empirisk spørgsmål om gælden og gældsserviceringen også vil aftage i nominelle termer for årene 2022 og 2023.

At gældens andel af BNP falder, er positivt. Men hvis gælden nominelt fortsat stiger og omkostningerne til at servicere gælden samtidig stiger pga. stigende renter og økonomisk usikkerhed, vil dette belaste de offentlige finanser, og mindske udviklingslandes mulighed for at investere i klimatilpasning, uddannelse, sundhed og social sikring.

Samtidigt viser vores lande cases ovenfor også, at man kan have en meget bekymrende udvikling i gælden, uden at man bliver klassificeret som værende i højrisiko for gælds-krise af IMF. Ghana og Kenya vurderes af IMF til at være i høj risiko for at være i gælds-krise. De andre lande er trods stor vækst i gælden og endnu større vækst i udgifter til at servicere gælden blot vurderet som værende i moderat risiko for gælds-krise.

Risiko for gælds-krise ifølge IMF 2023	
Ghana	Høj
Kenya	Høj
Niger	Moderat
Mali	Moderat
Uganda	Moderat

Kilde og anmærkning: På baggrund af IMF’s Debt Sustainability Analysis og Debt Justice.

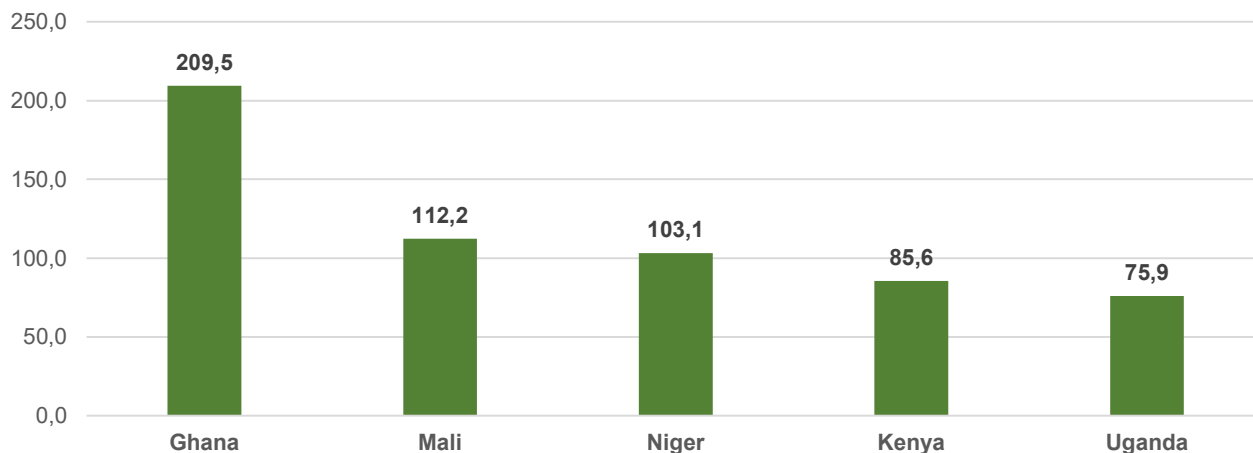
Udviklingslandene, og særligt lavindkomstlandene, stod altså allerede overfor stigende gældsproblemer før COVID-19, men pandemien fik udfordringerne til at vokse sig uoverskuelige. Ikke alene har de sundhedsmæssige konsekvenser været katastrofale, grundet underfinansierede sundhedssystemer. COVID-19 krisen medførte også massive økonomiske problemer gennem nedlukninger, indkøb af vacciner og kontrolsystemer og førte til manglende turistindtægter for en række lande. Mens lederne i de rige lande på rekordtid mobiliserede billioner i støtte til egne borgere, valgte de at overhøre advarslerne fra FN og andre om faren ved ikke at støtte udviklingslandene igennem pandemien, og valgte i stedet i flere tilfælde at skære i deres udviklingsbistand og nægte landene adgang til de vacciner, som muliggjorde genåbningen af de rige landes økonomier. Mange udviklingslandene optog derfor nye lån for at finansiere krisehåndteringen. Samtidig begyndte omkostningerne ved at servicere gælden at stige markant. Dels fordi mængden af gæld steg, men også fordi mange udviklingslandes økonomier blev nedjusteret af de internationale credit rating bureauer og tillige måtte optage flere lån på dyrere lånemarkeder.

Gældsudgifterne kannibalerer centrale investeringer i sundhed

Det beløb udviklingslande bruger på at servicere gæld, kan naturligvis ikke bruges til at investere og opbygge bæredygtige samfund. Og, som vi har vist, bruger udviklingslande et bekymrende højt beløb på gældsservicering. COVID-19 pandemien viste hvor sårbare disse landes sundhedssystemer var overfor en pandemi af denne karakter. Derfor er det også dybt bekymrende at for de nævnte afrikanske lande, bruges der i flere tilfælde flere penge på gældsservicering end på hele sundhedssystemet.

Uganda og Kenya bruger næsten lige så meget på at servicere deres gæld som de bruger på sundhedsvæsenet med hhv. knap 76 pct. og 85,6 pct. Niger og Mali bruger faktisk mere på afdrag og rentebetalinger end på sundhedsvæsenet med hhv. ca. 103 pct. og 112 pct. Ghana, som er meget hårdt ramt af gældsproblemer, var i 2021 oppe og bruge mere end det dobbelte på at servicere gælden sammenlignet med hvad der blev brugt på sundhedsvæsenet. Sagt med andre ord – for hver gang Ghana brugte 1 dollar på sundhedsvæsenet, brugte de over 2 dollars på at afdrage gæld og betale renter.

Sammenligning mellem udgifter til servicering af gæld og udgifter til sundhed i pct. - 2021



Kilde og anmærkning: På baggrund af Verdensbankens gældsstatistik, IMF World Economic Outlook april 2023, BNP for 2021, og Commitment to Reduce Inequality Index 2022 med data for de offentlige udgifter som procent af BNP - data er fra 2021, samt egne beregninger.

Faktaboks: Hvad er gæld?

- Gæld er en juridisk bindende kontrakt mellem en *skyldner* og en *fordringshaver*. Når skyldner låner penge af fordringshaver, pådrager man sig en gældsforpligtelse, som er fordringshavers aktiv/tilgodehavende. Som regel kræver fordringshaver renter for at udstede lån.
- Er skyldner en virksomhed eller privatperson, er der tale om privat gæld. Er skyldner en stat, er der tale om offentlig gæld. Fordringshaveren kan være alle juridiske personer (personer, virksomheder, internationale institutioner eller stater).
- Offentlig gæld opdeles i indenlandsk gæld og udenlandsk gæld. Ved indenlandsk gæld er fordringshaver en indenlandsk institution, fx hvis Ghana låner penge af en ghanesisk bank. I Danmark er den indenlandske statsgæld typisk sket ved udstedelse af obligationer, som holdes af indenlandske investorer. Ved udenlandsk gæld er fordringshaveren en udenlandsk juridisk person, eksempelvis banker, private investorer, internationale institutioner (Verdensbanken eller IMF) eller andre lande.
- Gælden kan tillige opdeles i offentlig og privat gæld. Den private gæld skyldes af borgere og virksomheder i landet, mens den offentlige gæld optages af staten.

Offentlig gæld i udlandet optages hos følgende kreditorer;

- Multilaterale kreditorer - Dette er typisk de store globale institutioner som IMF og Verdensbanken, men også regionale institutioner som fx African Development Bank. Disse lån gives typisk på koncessionelle vilkår, dvs. med særlige fordelagtige renter eller tilbagebetalingsvilkår, men kommer til gengæld ofte med skrappe krav om offentlige nedskæringer eller lignende.
- Bilaterale kreditorer - Dette er lån optaget hos andre lande. Fx hvis Chad optager et lån hos Frankrig.
- Private kreditorer - Dette sker ofte ved udstedelse af obligationer, som kan købes af private investorer eller gennem lån hos private banker. Den nuværende gældskrise er karakteriseret ved, at en større andel af udviklingslandenes gæld er optaget ved private kreditorer end tidligere set.

I denne analyse undersøger vi udenlandsk offentlig gæld, altså gæld staten optager i udlandet.

Hvad sker der, hvis gælden ikke kan tilbagebetales?

Én af tre ting kan ske

- Gælden omstruktureres: Eksempelvis udskydes betalingsfrister, evt. finansieret af offentlige midler, der letter et akut pres. Omstrukturering tilgodeser fordringshaveren, fordi omstrukturering forlænger perioden, hvor udviklingslandet afdrager uholdbar gæld.
- Gælden eftergives: Her slettes gælden til skyldners fordel, mens fordringshaver taber de penge denne havde til gode.
- Misligholdelse (default): Landet nægter at betale gælden. Lande kan vælge at misligholde deres gæld, hvilket kan komme med repressalier fra fordringshaver. Derfor er udviklingslande meget tilbageholdende med at erklære default, endsige søge om eftergivelse af gæld. Men default kan i visse tilfælde være nødvendigt.



Hvad kan man gøre?

Udviklingslandes gældsniveau er uholdbart. Det er uacceptabelt, at lande afdrager på gæld de med meget lille sandsynlighed har mulighed for at betale tilbage mens samfundene desperat mangler investeringer i uddannelse, sundhedssektoren og det sociale sikkerhedsnet. Perspektivløse krav om nedskæringer på offentlige udgifter har sjældent den ønskede effekt, men gør blot disse lande mere og mere udsatte når kriserne rammer. [IMF](#) har i deres seneste udgave af World Economic Outlook analyseret gældsprogrammer i 33 nye markeds-økonomier and 21 udviklede økonomier fra 1980 til 2019. Konklusionen er, at "konsolidering" gennem besparelser ikke har en statistisk signifikant effekt på gældsrationen. Derimod finder IMF at højere BNP-vækst kan forklare ca. en tredjedel af gældsreduktionen. Ekspansiv finanspolitik kan ifølge analysen endda i flere tilfælde også have mindsket gælden fordi det stimulerer væksten. Dette understreger, at der er brug for en ny kurs.

Oxfam Danmark mener, at den danske regering bør arbejde for at:

- Gælden til udenlandske kreditorer i udviklingslandene bør eftergives, inklusiv til private og multilaterale lånere, så gælden nedbringes til et niveau, som gør det muligt for landene at opfylde deres borgeres fundamentale rettigheder og basale behov. Gældseftergivelsen skal være tæt knyttet til at realisere Sustainable Development Goals.
- Den Internationale Valutafond (IMF) følger sin egen forskning og omgående stopper dens skadelige krav om offentlige nedskæringer i udviklingslandene.
- Fremadrettet skal der opbygges en uafhængig international gældsinstitution under FN til gældsafvikling, således at gældsforhandlinger fjernes fra G20-landenes kontrol og skaber en bedre ligevægt mellem kreditor- og debitorlande.
- Ved COVID-19 krisen udstedte IMF for 650 mia. dollars nye Special Drawing Rights (SDR), som er en måde at sikre likviditet til lande på meget mere favorable vilkår end i de gængse lånemarkeder. Dette bør udvides fremadrettet og især tilgodesse lav- og lavere mellemindkomstlande.
- Danmark og andre lande bør kraftigt øge deres støtte til at styrke udviklingslandenes sociale kontrakt og kapacitet til at indsamle progressive skatter, så udviklingslandene får skabt et fundament til selv at finansiere deres egen udvikling uden igen at ende i en gældskrise.
- Støtte til civilsamfund, parlamenter, medier og andre der kan styrke gennemsigtighed og anti-korruption ift. udviklingslandenes brug af ressourcer, så det sikres, at gældslettelse kommer befolkninger til gode, og at evt. optagelse af ny gæld anvendes fornuftigt og ikke på formålsløse prestigeprojekter eller endda på at berige udviklingslandenes eliter.

KONTAKT

Lars Koch, generalsekretær, tlf.nr. 6060 5831

Jonas Kylov Gielfeldt, ulighedsanalytiker, tlf.nr. 2980 4854

PRESSE

Heidi Joy Madsen, presserådgiver, tlf. nr. 2019 4430

Metode

Analysen er lavet på baggrund af Verdensbankens [gældsstatistik](#). Denne giver et meget detaljeret overblik over de forskellige landes gældssituation. Vi har lavet opdelinger på enkelte lande og ellers på landegrupperne lavindkomstlande og lavere middelindkomstlande. Hvis man ønsker at se, hvilke lande, der indgår i disse grupper, kan man frekventere [Verdensbankens klassifikation af landegrupperinger](#).

Ved opgørelsen af den totale udlandsgæld er der foretaget en summering af gæld som baserer sig på følgende data:

- Multilateral gæld PPG, DOD, USD løbende priser
- Gæld til IMF DOD, USD løbende priser.
- Bilateral gæld PPG, DOD, USD løbende priser.
- Lån hos private kreditorer måles ved variabelen "other private creditors" PPG, DOD, USD løbende priser.

PPG står for 'public and publicly guaranteed external debt' og er den bredest dækkende kategori for offentlig gæld.

DOD står for 'debt on demand' og er gæld uden renter.

Gæld til IMF er en selvstændig kategori som ikke er indlejret i den øvrige multilaterale gæld. Her er det kun muligt at medtage 'debt on demand'.

Ved opgørelsen af den total gældsservicering, altså udgift til gælden inklusive afdrag og rentebetalinger, er følgende data medtaget og summeret:

- Multilateral gældsservicering PPG, AMT, USD løbende priser
- Multilateral gældsservicering PPG, INT, USD løbende priser
- Gældsservicering til IMF via variabelen 'IMF repurchases and charges', TDS USD løbende priser
- Bilateral gældsservicering TDS, USD løbende priser
- Gældsservicering til private kreditorer PPG, TDS, USD løbende priser

TDS står for 'total debt service' og inkluderer hhv. amortisering (afdrag) og rentebetalinger. Det er muligt at trække dette for al gæld bortset fra multilateral gæld. Her har vi lagt hhv. Multilateral gæld AMT (AMT=amortisering) og INT (INT=Interests) sammen, hvilket er ækvivalent til total debt service som netop er givet ved at $TDS=AMT+INT$.

Også her er IMF en særlig kategori som behandles for sig selv, men opgøres som samlet total debt service.

Alle tidsserier er i løbene priser. For at få en real udvikling har vi derfor prisjusteret data til faste 2021-priser på baggrund af det [amerikanske forbrugerprisindeks](#).

Analysen af landenes risiko for gældskrise er på baggrund af data fra [IMF's debt sustainability analysis \(DSA\)](#), som er indsamlet som historisk arkiv af organisationen [Debt Justice](#).

Sammenligninger mellem landes udgifter til gældsservicering og offentlige udgifter til sundhed er lavet på baggrund af ovenstående gældsdata fra Verdensbanken samt data fra [IMF World Economic Outlook, april 2023 version](#), hvorfra vi har anvendt BNP tal for 2021. Dette er kombineret med data fra Oxfam og Development Finance International's [Commitment to Reduce Inequality Index](#). Her er for de relevante lande opgørelser fra 2021 på hvor stor en procentandel af BNP, der er anvendt på sundhed. Ved at tage disse andele af BNP får vi et beløb for udgifternes størrelse nominelt, som vi har forholdt til den totale gældsservicering i 2021 for disse lande.