



GJELD OG DEN ARABISKE VÅREN

Norske utlån til Tunisia, Egypt og Bahrain

Av Ingrid Westgaard Stolpestad



KIRKENS NØDHJELP
actalliance

Gjeld og den arabiske våren: Norske utlån til Tunisia, Egypt og Bahrain

Av Ingrid Westgaard Stolpestad

ingridstolpestad@gmail.com

Oktober 2011

Innholdsfortegnelse

Innledning	2
1. Begrepsavklaringer og politiske uttalelser.....	5
2. Situasjonsbeskrivelse i de aktuelle landene.....	10
3. Norske fordringer til Tunisia, Egypt og Bahrain	12
4. Konklusjon og anbefalinger.....	19

Om forfatteren:

Ingrid Stolpestad er journalist og statsviter fra Universitetet i Oslo. Hun har blant annet jobbet for NRK og Aftenposten. Kontakt: ingridstolpestad@gmail.com

Takk til Slett u-landsgjelda (SLUG) for viktige bidrag i produksjonen av denne rapporten.

Illustrasjonsfoto på forsiden: Tunisiske kvinner protesterer mot regimet vinteren 2011. Foto: Fethi Belaid/AFP Photo

Innledning

Vinteren 2011 gikk et politisk jordskjelv over den nordlige delen av Afrika og Midtøsten. 17. desember 2010 satte Mohamed Bouazizi fyr på seg selv etter at han hadde blitt nektet å selge grønnsaker og frukt av politiet. Dette ledet til opptøyer i hele regionen. I dag (oktober 2011) vet vi at demonstrasjonene har fortsatt enkelte steder, som i Syria. I noen land, som i Bahrain, har opptøyene tatt slutt uten vesentlig politisk endring, mens i andre land har de autoritære regimene blitt avsatt, og nye styresmakter er i emning. Dette er på ulike vis tilfelle i Tunisia og i Egypt. Regimeskiftene har ledet til en internasjonal diskusjon om gjeldsslette. For eksempel tok Barack Obama 19. mai 2011 initiativ til gjeldsslette for Egypt.

Denne rapporten skal kartlegge Norges fordringer til Tunisia, Egypt og Bahrain og spør om denne gjeldas legitimitet. Norge har fordringer til de tre landene i form av bilateral gjeld og statsobligasjoner. Tunisia og Egypt har på ulike vis opplevd et regimeskifte: Tidligere politiske ledere har blitt avsatt. Valg har blitt holdt og skal holdes – i Tunisia 23. oktober, og i november 2011 i Egypt. Ingen av disse landene kan per nå kalles fullstendige demokratier. Imidlertid kan man stille spørsmålet: Bør et nytt regime, når det er oppe og går, få slettet gjelden fra det tidligere regimet? Var det uansvarlig av långiver, her Norge, å låne ut penger til de foregående lederne? Er dagens retningslinjer for bilaterale utlån og kjøp av statsobligasjoner tilstrekkelige for å sikre ansvarlig långivning og at man ikke låner ut til illegitime regimer? I tillegg diskuterer rapporten norske fordringer til Bahrain, og denne gjeldas legitimitet, for: Hva om styresmaktene i Bahrain faller? Og er det ansvarlig å låne ut til dette landet?

Kort tid etter opprørene i 2011, oppstod det internasjonale gjeldssletteinitiativer på vegne av de involverte landene. En av de som anbefalte gjeldsslette for de nye demokratiene var den nobelprisvinnende økonomen Joseph Stiglitz: "Gjeldsslette bør være på dagsorden. Mange stolte tunisiere ønsker ikke å be om det – de ser gjelda som sitt ansvar. Men pengene som brukes til å betjene gjeld kunne heller blitt brukt på direkte investeringer i Tunisia. Vi bør minimum tilby gjeldsrevisjon. Enda bedre hadde det vært med et gjeldsbytte. Vi kan reinvestere det vi får fra dem tilbake i Tunisia, kanskje i et innovasjonsfond."¹ 19. mai meldte NTB at USA tilbød Egypt gjeldsslette: "Egypt tilbys gjeldsslette (fra USA) på rundt 5,5 milliarder kroner, og Washington kommer også til å tilby lån eller lånegarantier verdt 5,5 milliarder til sysselsetting og utbygging av infrastruktur, ifølge kildene. I tillegg kan det komme flere milliarder kroner fra utviklingsbanker sammen med milliardene USA allerede bistår med i blant annet militær støtte."² Dette ble annonsert etter at Obama hadde holdt en tale samme dag der

¹ Financial Times 25.5.2011. *Behov for hjelpepakke til de nye demokratiene.* <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e8dfb754-86c7-11e0-9d41-00144feabdc0.html#axzz1NL8CaaOB>

² NTB, 19.5.2011. *Obama vil belønne den arabiske våren*

han sa følgende: "Vi ønsker ikke at et demokratisk Egypt skal være belemret med gjelden fra fortiden. Derfor vil vi lette et demokratisk Egypt med opp til en milliard i gjeld, og jobbe med våre egyptiske partnere med å investere ressursene for å fremme vekst og entreprenørskap."³ Utenriksminister Hillary Clinton fulgte opp med å oppfordre andre land om å bistå Egypt økonomisk, blant annet med gjeldsslette.⁴ Egypt ba også om gjeldsslette fra Europa.⁵

Med argumentet om at et nytt demokrati ikke bør være belemret med fortidens gjeld, går Obama langt i å anerkjenne argumentasjonen bak diktatorgjeld og illegitim gjeld. Dette er et tema som den internasjonale gjeldsslettebevegelsen har jobbet med i mange år. Og også den internasjonale gjeldsslettebevegelsen tok initiativ til gjeldsslette for Egypt, og argumenterte for at Egypts gjeld måtte falle med Mubarak. Jubilee Debt Campaign skriver at Egypt har betalt over 80 milliarder dollar i utenlandsgjeld og renter siden 1981, året da Mubarak kom til makten. Også Tunisia nevnes: under Zine el Abidine Ben Ali har landet betalt gjeld og renter for over 40 milliarder dollar. Kampanjen argumenterer for at man må stille spørsmålstegn ved både den egyptiske og den tunisiske gjeldens legitimitet.⁶

Denne rapporten inkluderer en vurdering av norske investeringer i statsobligasjoner i Bahrain. I motsetning til Egypt og Tunisia, har ikke Bahrain opplevd at et regime har veltet, og at man nå venter på demokratiske valg. Derimot ble protestene i Bahrain stoppet ved at Kong Hamad erklærte politisk unntakstilstand i mars 2011. Bahrain drøftes i denne rapporten for å vurdere det prinsipielle i spørsmålet: Hva om opprøret igjen blusser opp i Bahrain, og om det nåværende regimet faller? Vil da et eventuelt nytt demokratisk regime måtte arve statsgjelden til sittende president, hvis sikkerhetsstyrker slo hardt ned på demokratiforkjempere i 2011? Bahrain-caset kan illustrere et eventuelt behov for en permanent løsning på spørsmålet om mulige retningslinjer for statsobligasjoner.

Rapporten er disponert slik: Først defineres illegitim gjeld og ansvarlig långivning, og i tillegg skisseres det hva regjeringen og Stortinget har sagt om dette. I kapittel 2 beskrives den politiske og økonomiske situasjonen i Egypt, Tunisia og Bahrain i korte trekk. Kapittel 3 er rapportens hoveddel: Der ser man nærmere på de norske fordringene til de to landene. Man vil både se på

³ "We do not want a democratic Egypt to be saddled by the debts of its past. So we will relieve a democratic Egypt of up to \$1 billion in debt, and work with our Egyptian partners to invest these resources to foster growth and entrepreneurship. We will help Egypt regain access to markets by guaranteeing \$1 billion in borrowing that is needed to finance infrastructure and job creation. And we will help newly democratic governments recover assets that were stolen." Hentet fra Det hvite hus sine nettsider. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>

⁴ NTB 25.5.2011. USA ber om G8-hjelp til Egypt og Tunisia. <https://web.retriever-info.com/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=05501320110525RED110525155946UV01&serviceId=2>

⁵ TradeArabia.com 22.2.11. *Egypt seeking debt relief from Europe.* http://www.tradearabia.com/news/eco_193929.html

⁶ Jubilee Debt Campaign 16.2.2011. *Egypt's debt must fall with Mubarak's regime.* <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Egypt%27s%20debt%20must%20fall%20with%20Mubarak%27s%20regime+6761.twl>

bilateral gjeld, altså gjeld over statsbudsjettet, og fordringer i form av statsobligasjoner. Rapporten vil beskrive så langt det lar seg gjøre når gjelden ble tatt opp, under hva slags forutsetninger, og hva de ansvarlige for de norske fordringene mener om muligheter for gjeldsslette. Rapporten vil også analysere hvorvidt hele eller deler av den aktuelle gjelden kan anses som illegitim etter gjeldende prinsipper.

Denne rapporten konkluderer med at de norske fordringene til Egypt og Tunisia har egenskaper som gjør at de kan anses som illegitime. Gjeldsslette til Egypt og Tunisia bør vurderes parallelt med at de nye regimene kommer på plass. De norske retningslinjene er for dårlige for å hindre uansvarlig långivning – spesielt i forhold til statsobligasjoner. Her må regjeringen gjøre som Stortinget har anmodet om, og utrede muligheten for retningslinjer for ansvarlig långivning for statsobligasjoner. En slik utredning må vurdere om retningslinjene bør utvides til å omfatte mer enn dagens retningslinjer, som i praksis bare ekskluderer kjøp av statsobligasjoner fra Burma. I tillegg bør regjeringen få gjennomført en gjeldsrevisjon, som lovet i begge Soria Moria-erklæringene. En slik gjeldsrevisjon må inneholde en vurdering av lånene til Egypt, Tunisia, og andre stater som har gjennomgått regimeskifte siden gjelden ble tatt opp.

1. Begrepsavklaringer og politiske uttalelser

1.1. Illegitim gjeld

Illegitim gjeld er et ganske nytt begrep i den internasjonale gjeldsdebatten, og ”beskriver noe som er ulovlig, urettferdig, umoralsk eller uakseptabelt.”⁷ Det finnes ikke én allment akseptert definisjon av illegitim gjeld. Definisjonen av dette er noe som sivilt samfunn og politikere, inkludert den norske regjering, har jobbet og jobber kontinuerlig med, eller har sagt at de kommer til å fortsette å jobbe med.

I 2002 skrev Dr Joseph Hanlon rapporten *Defining illegitimate debt* for Kirkens Nødhjelp.⁸ Dette er til dags dato blant det mest grundige arbeidet som er gjort på å definere illegitim gjeld, og det er denne definisjonen som analysen i denne rapporten vil hvile på. Her skiller det mellom ubetalbar gjeld, som ikke kan betales tilbake og bør slettes av menneskerettighetshensyn, og illegitim gjeld, som ikke bør betales tilbake og bør slettes av rettferdighetsprinsipper. Rapporten foreslår fire kategorier gjeld som kan være illegitim grunnet utlånerens praksis (*rapportforfatters oversettelse*):

- i) **Uakseptable lån.** Disse inkluderer såkalt ”odiøse” lån, som ble gitt til myndighetspersoner som man visste var korrupte, eller til åpenbart dårlige prosjekter.
- ii) **Uakseptable vilkår.** Dette inkluderer lån med ågerrenter eller lån som krever politiske tiltak som bryter med nasjonale lover.
- iii) **Upassende lån.** Dette inkluderer forbrukslån og lån som er gitt i tilfeller der bevilgninger hadde vært riktige.
- iv) **Upassende vilkår.** Inkluderer lån gitt til upassende (evt ikke-fungerende) politiske tiltak.⁹

Kirkens Nødhjelp og Changemaker har tidligere løftet frem *diktatorgjeld* som en type illegitim gjeld, og at slik gjeld derfor bør vurderes for gjeldsslette. Diktatorgjeld vil, i henhold til Hanlons definisjon, være en type ”uakseptable lån”. Eksempler som er blitt brukt på slik gjeld er Sør-Afrikas gjeld fra apartheid-regimet, Filippinenes gjeld etter Marcos, og Kongos gjeld fra Mobutu.

⁷ SLUG. *Illegitim gjeld*. http://www.slettgjelda.no/no/tema/illegitim_gjeld/

⁸ Hanlon, Joseph 2002. *Defining Illegitimate Debt*.
<http://www.slettgjelda.no/filestore/Definingillegitimatedebtunderstandingtheissues.pdf>

⁹ Hanlon, Joseph 2002. *Defining Illegitimate Debt*.
<http://www.slettgjelda.no/filestore/Definingillegitimatedebtunderstandingtheissues.pdf>

Prinsippet om diktatorgjeld er særlig relevant for land som har gjennomgått et regimeskifte fra et illegitimt til et legitimt styre.

1.2. Ansvarlig långivning

Begrepet *ansvarlig långivning* er i likhet med *illegitim gjeld* relativt nytt, men har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Blant annet har UNCTAD lansert noen prinsipper for ansvarlig långivning.¹⁰ UNCTAD har uttalt at målet med å etablere noen prinsipper for långivers ansvar er å etablere en global standard for hvordan lånekontrakter etableres, og at man kan bruke disse prinsippene for å analysere kvaliteten til lånekontrakter og hvor bærekraftig gjelda er. Det er syv prinsipper for ansvaret til långiver, og åtte prinsipper for låntakers ansvar. Siden denne rapporten ser på norske utlån, er det kun långiverprinsippene som her er kort gjengitt (*rapportforfatters oversettelse*):

- At utlåner anerkjenner at forhandleren handler på vegne av låntakerlandet og deres innbyggere, og har et ansvar for disse
- Utlåner må sørge for at låntager foretar informerte avgjørelser
- Utlåner må finne ut om lånet er autorisert på riktig måte i låntakerlandet, og at lånet samsvarer med lokale lover
- Utlåner må foreta en realistisk kredittvurdering av låntaker, og dermed dennes mulighet til å betjene et lån
- Utlåner som finansierer et prosjekt, må foreta selvstendige undersøkelser av de sannsynlige konsekvensene av prosjektet (finansielle, operasjonelle, sivile, sosiale, kulturelle og miljømessige konsekvenser)
- Utlånerpraksis må være i samsvar med eventuelle FN-sanksjoner av et regime
- I et tilfelle der en stat ikke kan betjene gjelda, skal utlåner søke å løse problemet på en ryddig og rask måte, i god tro og i samarbeidets ånd¹¹

Spesielt de seks første prinsippene er relevante punkter for å avgjøre hvorvidt et lån er legitimt eller ikke.

1.3. Statsobligasjoner

En obligasjon er et gjeldsbrev, eller et rentepapir, som beviser at du har lånt bort penger. Statsobligasjoner er obligasjoner som utstedes av staten. Obligasjoner er rentebærende, og utstedes for minimum ett og opp til ti år. Å investere i statsobligasjoner er dermed en måte å

¹⁰ UNCTAD 4.5.2011. *UNCTAD unveils principles to guide responsible sovereign lending and borrowing.*

<http://www.unctad.info/en/Debt-Portal/News-Archive/Our-News/UNCTAD-Launches-Principles-on-Responsible-Sovereign-Lending-and-Borrowing-3052011/>

¹¹ UNCTAD 26.4.2011. *Draft principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing.*

http://www.unctad.org/en/docs/gdsddf2011misc1_en.pdf

låne ut penger på.¹² Dette er relevant for denne rapporten i og med at både Tunisia, Bahrain og Egypt har gjeld til Norge i form av statsobligasjoner.

Statens Pensjonsfond Utland (oljefondet) sine investeringer bestod i 2010 av 61,5 % aksjer og 38,5 % obligasjoner. Av disse sto statsobligasjoner for 40,5 %, og den totale verdien av statsobligasjoner var 521 milliarder kroner.¹³ Altså er 15,6 % av det totale oljefondet investert i statsobligasjoner, og det er investert i 49 land.¹⁴

SLUG skrev i rapporten *Borrow my pension* (2009) om ansvar i forhold til statsobligasjoner. Den som har utstedt statsobligasjonen, f eks en sentralbank, har ansvar for å betale renter, og betale ned på lånet innen tidsfristen. Dersom dette ansvaret ikke overholdes, er obligasjonene misligholdt, og kontrakten med kjøperen av obligasjonene ikke overholdt. Den som kjøper statsobligasjonene har ansvar for å vurdere risikoen ved å investere i en obligasjon. Det finnes ikke noen internasjonal anerkjente prinsipper for hva man skal gjøre med misligholdte obligasjoner, eller hvordan man skal fordele et mulig tap mellom investor og utsteder.¹⁵ I *Borrow my pension* konkluderer SLUG med at det etiske regelverket for statsobligasjoner er mangelfullt, og at Norge bør jobbe for et internasjonalt regelverk for investering i statsobligasjoner. Rapporten anbefaler også at det etiske regelverket for Statens Pensjonsfond Utland bør utvides til å omfatte statsobligasjoner.

1.4. Regjeringens og Stortingets uttalelser

1.4.1. Regjeringen om illegitim gjeld

Den norske regjeringen omtaler illegitim gjeld for første gang *Handlingsplan om gjeldsslette for utvikling* i 2004. Der diskuteres begrepet i detalj, med argumenter og motforestillinger. Konklusjonen er at "Norge vil støtte en eventuell studie av "illegitim gjeld", gjennomført av de relevante multilaterale institusjoner, der målsettingen er å komme med praktisk gjennomførbare anbefalinger."¹⁶ Regjeringen fulgte opp dette med å ta initiativ til studier på illegitim gjeld i både FN og Verdensbanken.

Fem år senere er anførselstegnene borte, og det er tydelig at regjeringen har kommet lenger i gjeldsslettearbeidet:

¹² Store Norske leksikon. *Statsobligasjon*. <http://snl.no/statsobligasjon>; Brynildsen, Øygunn Sundsbø. SLUG 2009. *Borrow my pension*. http://www.slettgjelda.no/filestore/SPUrapport_final_liten.pdf

¹³ Statens Pensjonsfond Utland Årsrapport 2010, s 20 – 22, 73

<http://www.nbim.no/Global/Reports/2010/NORSK%20%C3%85rsrapport%202010%2024%20mars%20%28printed%29.pdf>

¹⁴ Basert på en opptelling av oppgitte statsobligasjoner i dette dokumentet: NBIM 2010. *Government Pension Fund Global Holdings of bonds at 31 December 2010*. http://www.nbim.no/Global/Documents/Holdings/FI_holdings_SPU_Sorted_10.pdf

¹⁵ Brynildsen, Øygunn Sundsbø. SLUG 2009. *Borrow my pension*. http://www.slettgjelda.no/filestore/SPUrapport_final_liten.pdf

¹⁶ Utenriksdepartementet 2004. *Handlingsplan om gjeldsslette for utvikling*.

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2004/0005/ddd/pdfv/217379-gjeldsplan.pdf>

”En viktig utfordring i arbeidet med slike retningslinjer er å oppnå enighet om en definisjon av hva som bør kunne karakteriseres som illegitim gjeld. De siste årene har en rekke organisasjoner i det sivile samfunn som arbeider med gjeldsspørsmål tatt til orde for en utvidelse av begrepet til å omfatte blant annet gjeld som ble gitt til udemokratiske regimer, gjeld knyttet til kjøp av våpen og gjeld hvor tilbakebetaling skjer på bekostning av grunnleggende menneskerettigheter. På den andre siden står kreditorer, som ikke ser behov for å diskutere illegitim gjeld overhodet. Dette illustrerer ytterpunktene i debatten. Norge har her en mellomposisjon. Gårdsdagens utlånspraksis bør studeres for å lage gode rutiner for fremtiden. Dette gir også grunnlag for å vurdere hvorvidt gammel, utestående gjeld er legitim. Her må det imidlertid oppnås enighet om kriterier som lar seg operasjonalisere i praksis. Regjeringen har en god dialog og tett kontakt med det sivile samfunnet på gjeldsområdet.”¹⁷

Og i den andre politiske plattformen for den rødgrønne regjeringen (Soria Moria II), lover regjeringen å ”arbeide for internasjonale gjeldsslettemekanismer for behandling av illegitim gjeld, et bindende internasjonalt regelverk for ansvarlig långivning og gjennomføre en norsk gjeldsrevisjon. Kostnadene for bilateral gjeldslette skal ikke belastes bistandsbudsjettet, og det skal ikke stilles betingelser om privatisering.”¹⁸

1.4.2. Ansvarlig långivning og statsobligasjoner

Investeringer i statsobligasjoner blir ikke vurdert i gjeldsrevisjonen som regjeringen har varslet i begge regjeringsplattformene. De er heller ikke underlagt de etiske retningslinjene til Statens Pensjonsfond Utland. De er imidlertid underlagt *Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland*. Tidligere var det én etisk begrensning på statsobligasjoner: Fondet skulle ikke kjøpe statsobligasjoner utstedt av Burma. I 2010 ble formuleringen noe skjerpet, til:

”Fondsmidlene skal ikke plasseres i rentebærende instrumenter utstedt av stater eller statsrelaterte utstedere i de særlige tilfeller der departementet har avskåret slike investeringer på bakgrunn av at det er rettet internasjonale sanksjoner av stort omfang mot et bestemt land og Norge har sluttet opp om sanksjonene.”¹⁹

I august 2011 utfordret SLUG regjeringen om etiske regningslinjer for statsobligasjoner på debattsidene i Dagsavisen.²⁰ Statssekretær i Finansdepartementet, Hilde Singsaas, svarte med å

¹⁷ Utenriksdepartementet. Stortingsmelding nr 13 (2008 – 2009). *Klima, konflikt og kapital. 6: Kapital*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-13-2008-2009-/7.html?id=545730>

¹⁸ Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009 – 2013.

http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

¹⁹ Finansdepartementet 2010. *Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland*, s 13

http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/mandat_spu_21122010.pdf

²⁰ Dagsavisen 18.8.2011. *Latskap eller demokratisk problem?*

http://slettgjelda.no/no/presse/Latskap+eller+et+demokratisk+problem%3F.b7C_wlvK3y.ips

vise til at det 1. desember 2010 ble innført regler om at det "ikke skal investeres i statsobligasjoner fra land som det er vedtatt FN-sanksjoner mot, eller andre internasjonale tiltak som Norge støtter."²¹ Hun viser da til formuleringen over. Ut fra dette regelverket, er Burma fremdelers det ene landet som Norge ikke kjøper statsobligasjoner i. Argumentet mot å innføre etiske retningslinjer for oljefondet er at man ikke skal bruke pensjonsfondet til å innføre unilaterale tiltak mot land, da det "ville kunne oppfattes som en sterk politisering av fondet og gi det mer karakter av et utenrikspolitisk instrument"²².

1.4.3. Stortingets uttalelser

Stortinget uttalte seg i 2009, i forbindelse til utenrikskomiteens innstilling til stortingsmeldingen *Klima, Konflikt og Kapital*, om status for gjeldsarbeidet. Da stilte Stortinget seg positivt både til en gjeldsrevisjon og til en gjennomgang av muligheten for nasjonale retningslinjer for ansvarlig utlån under kjøp av statsobligasjoner:

"For at Norge skal kunne spille en ledende rolle på gjeldsspørsmålet internasjonalt, er det viktig å gå foran gjennom egen utlånspolitikk. Komiteen ber Regjeringen vurdere å gjennomføre en fullstendig og offentlig revisjon av all gjeld utviklingslandene har til Norge, og offentliggjøre resultatene av denne revisjonen. Som bidrag til å sikre at man fra norsk side utøver en ansvarlig långivning, ber komiteen om at Regjeringen utreder og på egnet måte forelegger Stortinget spørsmålet om nasjonale retningslinjer for hva som er ansvarlig utlån, herunder bl.a. norske utlån fra Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) og lån fra Statens Pensjonsfond - Utland gjennom kjøp av statsobligasjoner."²³

Regjeringen, herunder Finansdepartementet, har til dags dato (oktober 2011) ikke fulgt oppfordringene om å utrede spørsmålet om nasjonale retningslinjer for statsobligasjoner, utover å innføre formuleringen over.²⁴ Arbeidet med en gjeldsrevisjon er i gang, men det har ikke kommet noen konkrete resultater, og vi kan tidligst vente oss dette ved sommeren 2012.²⁵

²¹ Dagsavisen 26.8.2011. *Vi stiller etiske krav til investeringer i obligasjoner.*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/taler_artikler/taler_og_artikler_av_ovrig_politisk_lede/taler-og-artikler-av-hilde-singsaas/2011/vi-stiller-etiske-krav-til-investeringer.html?id=653515

²² Dagsavisen 26.8.2011. *Vi stiller etiske krav til investeringer i obligasjoner.*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/taler_artikler/taler_og_artikler_av_ovrig_politisk_lede/taler-og-artikler-av-hilde-singsaas/2011/vi-stiller-etiske-krav-til-investeringer.html?id=653515

²³ Stortinget. Innst. S. nr. 269 (2008–2009). *Innstilling fra utenrikskomiteen om klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.* <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-269/2/#a13.6>

²⁴ Finansdepartementet 2010. *Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland*, s 13 http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/mandat_spu_21122010.pdf

²⁵ Gadgil, Arvinn Eikeland, rådgiver i Utenriksdepartementet. E-post fra 17.10.2011.

2. Situasjonsbeskrivelse i de aktuelle landene

2.1. Egypt

Hosni Mubarak kom til makten i 1981, og satt dermed i 30 år til han gikk av 11. februar 2011. Han tok over makten etter attentatet på hans forgjenger Anwar Sadat. Mubarak hadde ingen reelle motkandidater i noen presidentvalg frem til 2005. Dette var det første presidentvalget siden han kom til makten der flere partier kunne stille kandidat. Imidlertid møtte også dette valget skarp kritikk fra blant annet opposisjonelle for at det ikke var fritt og rettferdig nok.²⁶ Under hele hans presidentperiode har det vært politisk unntakstilstand (se mer om dette under kapittel 3.1.)

Opptøyene oppstod i Egypt i januar 2011. 25. januar, dagen som senere er blitt kalt "vredens dag", samlet 15 000 mennesker seg i Kairo i protest mot Mubaraks regime. Samtidig var det demonstrasjoner i flere andre egyptiske byer. 28. februar ble dette fulgt opp av voldsomme protester etter fredagsbønnen. Protestene vedvarte, og blant kravene var nyvalg, slutt på politisk unntakstilstand og flere arbeidsplasser. Da Mubarak gikk av 11. februar 2011, hadde over 846 mennesker blitt drept og 6000 såret under opprøret. I august ble det erklært at den tretti år lange unntakstilstanden i landet skulle opphøre.²⁷

I august 2011 startet rettssaken mot Mubarak. Han anklages sammen med sine sønner Alaa og Gamal, tidligere innenriksminister Habib al-Adly og seks sikkerhetssjefer. De anklages for å ha beordret drap på over 800 demonstranter under opprøret som foregikk i januar og februar 2011. De anklages også for å ha stjålet betydelige beløp fra den egyptiske statskassen.²⁸

Det ble opprinnelig annonsert at det skulle avholdes valg til nasjonalforsamling i september 2011. Imidlertid ser det ut til at dette blir forskjøvet til november 2011.²⁹

2.2. Tunisia

Opptøyene i Tunisia ble utløst etter at Mohamed Bouazizi, en arbeidsløs gatehandler, satte fyr på seg selv 17. desember 2010. Opptøyene som dette selvmordet utløste, eskalerte siden. 14. januar demonstrerte 8 000 mennesker utenfor innenriksdepartementet i Tunis. Dette førte til at president Zine Al-Abidine Ben Ali kunngjorde regjeringens avgang. Han erklærte også at det

²⁶ Washington post 9.9.2005. *Controversy swirls over Egypt vote.* http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/08/AR2005090800151_pf.html

²⁷ NRK 11.8.2011. *Egypt skal oppheve unntakstilstand.* <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7746818>, NRK 13.7.2011. *Egypt-valg kan bli forskjøvet.* <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7711952>

²⁸ NRK 3.8.2011. *Mubarak på vei til retten i Kairo.* <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7736129>

²⁹ NRK 13.7.2011. *Egypt-valg kan bli forskjøvet.* <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7711952>

skulle holdes nyvalg innen seks måneder, og i tillegg ble det innført portforbud og politisk unntakstilstand. Ben Ali, som hadde sittet ved makten siden et ikkevoldelig kupp i 1987, forlot landet senere samme dag.³⁰ Etter dette ble leder av nasjonalforsamlingen, Foued Mebazaa, utnevnt som midlertidig president.

I utgangspunktet satt flere representanter fra Ben Alis regjering i også den nye regjeringen, men disse måtte forlate postene sine etter gjentatte protester. Betydelige reformer ble gjennomført, og ytrings-, presse- og forsamlingsfrihet praktiseres i dag.³¹ Det skulle vært avholdt valg til ny nasjonalforsamling i Tunisia 24. juli 2011, men det ble utsatt til 23. oktober 2011.³² De første meldingene fra valget rapporterte om høy oppslutning, og at valget skal ha blitt gjennomført på en fri og rettferdig måte.³³

2.3. Bahrain

Opprørene i Bahrain startet i midten av februar 2011. Det var i stor grad den sjiamuslimske delen av befolkningen som demonstrerte, og kravene var politisk frihet og respekt for menneskerettighetene. Man krevde imidlertid ikke monarkiets avgang.³⁴ Protestene var fredelige frem til 17. februar, da politiet rykket ut mot demonstrasjonene, og tre demonstranter ble drept. Flere konfrontasjoner mellom sikkerhetspoliti og demonstranter fulgte frem til midten av mars, da Kong Hamad stanset demonstrasjonene ved å innføre politisk unntakstilstand i landet. Regimet fikk også støtte fra Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater til å slå ned på demonstrasjonene. Unntakstilstanden innebar arrestasjoner og masseoppsigelser, i tillegg til utvidete fullmakter for sikkerhetspolitiet. I midten av april hadde de fleste opprørerne blitt drevet tilbake til landsbyene sine, og situasjonen i landet roet seg.³⁵ I august uttalte Kong Hamad at han tilga de som hadde "fornærmet ham" ved å delta i demonstrasjonene.³⁶

³⁰ Aftenposten 17.1.2011. *Ny regjering i Tunisia*. <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3992926.ece>

³¹ Utenriksdepartementet Landsider.no. *Tunisia*. <http://www.landsider.no/land/tunisia/fakta/politikk/>

³² BBC 17.10.2011. *Q&A Tunisia Elections*. <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15309152>

³³ BBC 24.10.2011. *Tunisia counts votes in historic free election*. <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15425407>

³⁴ AlJazeera 14.2.2011. *Bahrain Activists in "Day of Rage"*. <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2011/02/2011214925802473.html>

³⁵ CIA World Factbook. *Bahrain*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ba.html>

³⁶ NTB 28.8.2011: *Kong Hamad tilgir demonstranter i Bahrain*.

3. Norske fordringer til Tunisia, Egypt og Bahrain

3.1. Egypt

Egypt har gjeld til Norge både i form av statsobligasjoner (162,4 millioner NOK) og som bilateral gjeld over statsbudsjettet (32,9 millioner NOK).

3.1.1. Egyptens bilaterale gjeld

Egypt skylder Norge 32,9 millioner NOK³⁷ som bilateral gjeld.³⁸ I siste kvartal 2010, var Egypts totale utenlandsgjeld på 35 milliarder USD.³⁹

Det er GIEK som nå har ansvar for denne gjelda, som "består av 5 garantier som ble gitt i perioden 1980-1984. Egypt hadde gjeld fra perioden 1977-1980 som ble slettet i forbindelse med gjeldssletten fra Skipseksportkampanjen (NOK 158,5 mill ble slettet i 2006)," i følge GIEK.⁴⁰ Gjelden som gjenstår, altså den som stammer fra 1980 til 1984, stammer fra lån som ble gitt til følgende prosjekter: en bil- og passasjerferge, utstyr til ferrosilisiumovner, IKT/teleutstyr, en containerterminal, og smelteverktutstyr.⁴¹

Det klart største prosjektet er utlånet til bygging av containerterminalen i Port Said. GIEK garanterte opprinnelig (september 1984) for 126,5 millioner NOK av lånet, og av den gjenstående gjelda 12.12.10 stammet 32,0 millioner NOK fra dette prosjektet.⁴² Selger av prosjektet var Selmer ASA, og kjøper Port Said Port Authority. Wilh. Wilhelmsen var som en av interessentene som skulle drive terminalen. 51 % av aksjekapitalen skulle eies av egyptiske interesser, Wilh. Wilhelmsen og/eller andre utenlandske investorer stod for resten. Wilh. Wilhelmsen skulle være med på planleggingen av byggingen, og også overvåke byggfasen og administrere driften av selskapet. Terminalen skulle dekke Egypts behov for større kapasitet mht å motta last.⁴³ Via GIEK søkte Wilh. Wilhelmsen NORAD om investeringsgaranti, og Selmer

³⁷ Owe, Nikolai Østråt, seniorrådgiver for Landanalyse og internasjonale forhold, GIEK. September 2011

³⁸ I statsbudsjettet står det 39 millioner (Utenriksdepartementet. Prop. 1 S (2010-2011), Kap. 172 Gjeldsslette og gjeldsrelaterede tiltak. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-1-s-20102011-/9/4/3.html?id=616434>), og GIEK oppgir 36,6 millioner per 12.12.10. Imidlertid viser jeg her til oppdatert informasjon fra GIEK per september 2011, da dette er de ferskeste tallene.

³⁹ Finansdepartementet 19.5.2011. Brev til Stortinget.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/andre/brev/brev_stortinget/2011/svar-pa-spm-1-vedr-meldst-21-2010-2011-f.html?id=643685

⁴⁰ Owe, Nikolai Østråt, seniorrådgiver for Landanalyse og internasjonale forhold, GIEK. September 2011

⁴¹ Owe, Nikolai Østråt, seniorrådgiver for Landanalyse og internasjonale forhold, GIEK. September 2011. GIEK opplyser følgende om skipseksportgjelden: Alle prosjektene i perioden 1977-1980 var maritime prosjekter (skip). Disse ble bygget i forbindelse med skipseksportkampanjen. Det ble blant annet bygget hotellskip, bil- og passasjerferger, bulkskip, slepebåt, verkstedsbåt og trimdokk.

⁴² Tall fra GIEK. Mottatt 23.9.2011.

⁴³ Notat 13.3.81. Fra GIEKs arkiver.

ASA søkte om eksportkredittgaranti. Garantiene ble gitt under Særordningen for utviklingsland.⁴⁴ NORAD godkjente søknadene med begrunnelsen av prosjektet kan ha utviklingsfremmende virkning.⁴⁵ Spesielt ble det lagt vekt på at prosjektet kunne skape ca 150 arbeidsplasser i Port Said, i tillegg til at man regnet med positive ringvirkninger. Arbeidsplassene ble imidlertid vurdert som usikre.⁴⁶ Man regnet med kraftig økning i trafikken rundt containerterminalen i Port Said. National Bank of Egypt stilte betalingsgaranti for lånet i Egypt. Terminalen ble bygget i løpet av siste halvdel på åttitallet, og er fremdeles i bruk i dag.⁴⁷ Fra 1985 noterte imidlertid Eksportfinans manglende oppgjør. Eksportfinans ber GIEK om erstatning for første gang i 1986, og erstatningskravene fortsetter utpå til nittitallet (siste noterte innvilgelse er 1996).⁴⁸ Jeg har imidlertid ikke funnet indikasjoner i dataene på at prosjektet var illegitimt. En del dokumenter er imidlertid klassifiserte som unntatt offentlighet.

Perioden som gjelda stammer fra, altså fra 1980 til 1984, er fra Sadats siste år i makten og Mubaraks første år som president. Mubarak tok over som president i Egypt etter attentatet på Sadat i 1981. Mubarak vant tre presidentvalg siden, men kun i det siste (2005) var flere partier representert. Med unntak av noen måneder før attentatet på Sadat i 1981, har det vært politisk unntakstilstand i Egypt i den aktuelle låneperioden. Mubarak gjeninnførte unntakstilstanden umiddelbart etter drapet på Sadat. Fra Mubarak trådte inn som president, var det dermed politisk unntakstilstand i landet i hele den aktuelle låneperioden. Den politiske unntakstilstanden innebar utvidete fullmakter til politiet, sensur, begrensning på politisk aktivitet, begrenset ytrings- og organisasjonsfrihet, fengsling av politiske opposisjonelle og svekking av rettsvesenet.⁴⁹ Imidlertid var den tidlige perioden, altså den aktuelle låneperioden, også preget av en viss optimisme og håp om mer demokrati og åpenhet i Egypt. Da ble også få av tiltakene som unntakstilstanden åpnet opp for, satt inn. I 1978 hadde det blitt innført flerpartivalg i den egyptiske nasjonalforsamlingen, men under Mubaraks tidlige år var det økonomiske og politiske reformer. Den forsiktige politiske åpningen tok imidlertid slutt tidlig på 90-tallet, da radikale islamistiske grupper vokste frem og truet Mubaraks stilling og landets stabilitet.⁵⁰

Om vurderingen for gjeldsslette til Egypt, sier UD følgende i en e-post fra 30. juni 2011:

⁴⁴ For mer info, se: SLUG 2008. *Etikk på kreditt*. http://www.slettgjelda.no/filestore/RAPPORTEN_Versjon_06_PDF.pdf

⁴⁵ Brev fra NORAD til GIEK 22.8.1980. Fra GIEKs arkiver.

⁴⁶ Notat fra NORAD 11.8.1980.

⁴⁷ Nettsider til Port Said Container & Cargo Handling Co. http://www.pscchc.com/co_history.aspx

⁴⁸ Data hentet fra GIEKs notater 1986 – 1996. Fra GIEKs arkiver.

⁴⁹ BBC 24.5.2011. *Profile: Hosni Mubarak*. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12301713>; NRK 11.2.2011. *Mannen som ikke ville gi seg*. <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7504106>; Brownlee, Jason. "The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt." *Journal of Democracy* 13.4 (2002): 6-14. *Project MUSE*. Web. 2 Sep. 2011. <<http://muse.jhu.edu/>>. <https://webpace.utexas.edu/jmb334/www/documents/article.JOD.2002.pdf>

⁵⁰ Brownlee, Jason. "The Decline of Pluralism in Mubarak's Egypt." *Journal of Democracy* 13.4 (2002): 6-14. *Project MUSE*. Web. 2 Sep. 2011. <<http://muse.jhu.edu/>>. <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7504106>

”Når det gjelder videre gjeldsslette må dette vurderes oppimot andre og fattigere lands behov, og det er derfor lite trolig at videre gjeldsslette vil bli aktuelt for Egypt”⁵¹. I forhold til denne gjelda legger altså UD vekt på spørsmål om behovet for gjeldsslette, og ikke på hvorvidt gjelda er legitim eller ikke.

Denne gjelda stammer altså fra et regime som ikke hadde demokratisk forankring i folket. Imidlertid stammer den også fra en periode som var preget av optimisme og håp om mer demokrati i landet. Lånene stammer fra prosjekter der den norske selgeren var privat. Størsteparten av gjelda stammer fra byggingen av en containerterminal i Port Said, der kjøper av prosjektet var den offentlige etaten Port Said Port Authority, og lånet ble garantert for av en statlig egyptisk bank. Lånet har dermed fra starten vært et lån der det offentlige Egypt har hatt ansvar. Jeg har ikke funnet konkrete indisier på at dette prosjektet ikke hadde ønsket utviklingsfremmende virkning. Imidlertid er en del dokumenter unntatt offentlighet, og en vurdering av legitimiteten til dette lånet vil kreve en bredere gjennomgang enn den som det er kapasitet til i denne rapporten. Det er ikke gitt at denne gjelda er illegitim etter Hanlons kriterier eller kriteriene om ansvarlig långivning. Imidlertid bør man, i og med at landet har vært gjennom et regimeskifte og at en del dokumenter ikke er offentliggjort, vurdere denne gjelda i en gjeldsrevisjon.

3.1.2. Gjeld i form av statsobligasjoner

Norge har også investert i egyptiske statsobligasjoner til en verdi av 162,4 millioner i 2010.⁵² Disse ligger imidlertid sortert under USA. Egyptiske statsobligasjoner dukker først opp i 2006, men under noe ulike navn. I 2009 og 2010 står disse obligasjonslånene registrert under USA-obligasjoner, men fra 2006 til 2008 står de oppført under Egypt. Med unntak av i 2006 og 2007, har obligasjonsinvesteringene ulike navn.⁵³ I 2006 og 2007 står det oppført under Arab Republic of Egypt. I 2007 gjør lånet et kraftig hopp, fra 14 til 203 millioner. Grunnen til at det er sortert under USA, er i følge NBIM sannsynligvis at de er garantert av amerikanske myndigheter og utstedt i dollar. Flere av statsobligasjonene er garantert via US AID.⁵⁴

De første egyptiske statsobligasjonene stammer fra 2006, men mesteparten av investeringene ble gjort i 2007. Dette var en tid preget av pessimisme etter gryende optimisme i 2005, da det

⁵¹ Halfen, Aron, rådgiver for kapital og utvikling Utenriksdepartementet. 2011.

⁵² NBIM 2011. *Beholdninger – NBIM*. <http://www.nbim.no/no/Investeringer/beholdninger/beholdninger-flash/>

⁵³ Lånene står oppført som følger:

2010: Government of Egypt, 162 millioner (listet under USA)

2009: Egypt Government AID Bonds, 130 millioner (listet under USA)

2008: AID-Egypt, 281 millioner

2007: Arab Republic of Egypt, 203 millioner

2006: Arab Republic of Egypt, 14 millioner.

Alt fra NBIM 2011. *Beholdninger per 31. desember 2010*. <http://www.nbim.no/no/Investeringer/beholdninger/>

⁵⁴ Vatnar, John Tore, NBIM. E-post fra 9.9.2011

hadde blitt gjennomført et presidentvalg der andre kandidater enn Mubarak stilte. Dette var første gang siden Mubarak kom til makten i 1981 at det hadde blitt arrangert valg med motkandidater. I følge Freedom House hadde både presidentvalget og parlamentsvalget vært det mest transparente valget på et halvt århundre.⁵⁵ I 2006 vurderte imidlertid Freedom House den demokratiske trenden som nedadgående, der man gikk tilbake på de fremskrittene som hadde vært i 2005. Sikkerhetsstyrker slo hardt ned på politiske opposisjonelle, den politiske unntakstilstanden ble ytterligere utvidet og lokalvalg ble utsatt.⁵⁶ I 2007, året da de norske investeringene i egyptiske statsobligasjoner økte kraftig, ble trenden vurdert som ytterligere nedadgående, spesielt på grunn av undertrykkelse av journalister og pressefrihet, av opposisjonelle – spesielt Det muslimske brorskap – og at det ble vedtatt endringer i grunnloven som begrenset rettsvesenets mulighet til å balansere den utøvende makt, altså presidentens.⁵⁷ Freedom House vurderte ikke situasjonen som vesentlig forbedret i 2008 og 2009.⁵⁸ *Democracy Index* for 2010 klassifiserer Egypt som et autoritært regime.⁵⁹ Fra 2006 har Egypt ligget på -3 på Politys indeks fra -10 til 10, det vil si at landet klassifiseres som et mellomautoritært regime (*engelsk: anacroy*).⁶⁰

Egypt har nesten doblet militærutgiftene sine fra 2002 (13 333 millioner pund) til 2010 (25 396 millioner pund). Utgiftene har økt for hvert år, men i høyere tempo fra 2005 og utover enn i årene før.⁶¹

Mesteparten av Egypts gjeld til Norge via statsobligasjonene stammer altså fra en periode med nedadgående demokratiske trender. Sikkerhetsstyrker har slått ned på opposisjonelle, unntakstilstanden utvidet og journalister har blitt undertrykket. Dette, sammen med definisjonen av regimet som autoritært, peker på at forutsetningene for Hanlons definisjon på et uakseptabelt lån kan være innfridd her. Lånepraksisen bryter også med prinsipper for ansvarlig långivning, og kanskje spesielt det første prinsippet: At utlåner skal anerkjenne at forhandleren handler på vegne av låntakerlandet og har et ansvar for disse. I tillegg ser vi at militærutgiftene har økt i denne perioden. Siden dette er lån gitt via statsobligasjoner, kan man ikke vite hva de norske kapitalressursene har gått til, men man kan heller ikke utelukke at de ikke har gått til verken militære utgifter eller til undertrykkelse av politiske opposisjonelle.

⁵⁵ Freedom House. *Country Report: Egypt (2006)*.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2006&country=6956>

⁵⁶ Freedom House. *Country Report: Egypt (2007)*

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007&country=7170>

⁵⁷ Freedom House. *Country Report: Egypt (2008)*

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7387>

⁵⁸ Freedom House. *Country Report: Egypt (2010)*.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7816>

⁵⁹ Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2010*.

http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2010_Web.pdf&mode=wp

⁶⁰ Polity IV Project. *Polity IV Country Report 2008: Egypt*. <http://www.systemicpeace.org/polity/Egypt2008.pdf>

⁶¹ SIPRI Yearbook 2011. <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>

Dette gjør i så fall gjelda illegitim ut fra gjeldende definisjon. Et regime har gått av i Egypt, og i løpet av 2011 vil det etter planen holdes valg. Dersom det nye regimet viser seg å ha en grunnleggende legitimitet i befolkningen, bør man vurdere gjeldsslette til Egypt ut fra den nåværende egyptiske gjeldas legitimitet.

3.2. Tunisia

Norge har investert i statsobligasjoner til en verdi av 16,2 millioner NOK, utstedt av den tunisiske sentralbanken.⁶² Første gangen de ble handlet var i 2004, og det var et kraftig hopp i investeringene fra 2004 til 2005. Imidlertid så man en nedgang fra 2005 til 2006, og fra 2007 til 2008.⁶³ NBIM kan ikke si noe om årsaken til investeringene, "bortsett fra at målet med våre investeringer alltid er å oppfylle mandatet fra finansdepartementet, som har en overordnet målsetting om høyest mulig avkastning. Det er også viktig å huske på at fondet gradvis er investert i nye aktivklasser etter hvert som det har vokst. Det betyr at vi startet med å investere i statsobligasjoner i Nord-Amerika, Europa og Japan, og så ble andre regioner og land (inklusive afrikanske) inkludert etter hvert, samt nye aktivtyper som aksjer og selskapsobligasjoner og nå sist eiendom. En viktig årsak til slik spredning er å oppnå diversifisering, det vil si å ikke legge alle eggene i en kurv."⁶⁴

Dette svaret gjelder også for tilsvarende spørsmål om egyptiske og bahraiske statsobligasjoner. På spørsmål om etiske krav eller restriksjoner, viser man til finansdepartementets bestemmelse om at man ikke skal investere i land som det er internasjonale boikotter mot, og at dette ikke er gjort gjeldende for Tunisia.⁶⁵

I Democracy Index 2010 ble Tunisia klassifisert som autoritært⁶⁶. Freedom House gir Tunisia lav demokratiscore for hele perioden fra 2004 til i dag. I 2004 vant President Ben Ali sin fjerde presidentperiode. Dette kom etter en boikott av valget av opposisjonen, og valget ble kritisert for å gi få muligheter til at offentligheten skulle få delta i de politiske prosessene. Pressefriheten er klassifisert som restriktiv, og regjeringen slo ned på journalister og

⁶² NBIM 2011. *Beholdninger – NBIM*. <http://www.nbim.no/no/Investeringer/holdninger/holdninger-flash/>

⁶³ Lånene står oppført som følger:

2010: Banque Centrale de Tunisie SA, 16,2 millioner

2009: Banque Centrale de Tunisie SA, 17,4 millioner

2008: Banque Centrale de Tunisie SA, 18 millioner

2007: Tunisian Republic, 53 millioner

2006: Banque Centrale de Tunisie, 57 millioner

2005: Banque Centrale de Tunisie, 89,6 millioner

2004: Banque Centrale de Tunisie, 44,7 millioner

Alt fra NBIM 2011. *Beholdninger per 31. desember 2010*. <http://www.nbim.no/no/Investeringer/holdninger/>

⁶⁴ Vatnar, John Tore, NBIM. E-post fra 9.9.2011

⁶⁵ Vatnar, John Tore, NBIM. E-post fra 9.9.2011

⁶⁶ Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2010*. http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

menneskerettighetsaktivister.⁶⁷ Restriksjoner på presse, manglende respekt for menneskerettigheter, og angrep på politiske opposisjonelle, fortsatte inn i 2005.⁶⁸ Polity rangerer Tunisia som et mellomautoritært regime – fra 2003 har landet ligget på -4 på en skala fra -10 til 10.⁶⁹ Tunisias militære utgifter har økt fra 483 millioner dinarer i 2001 til 772 millioner dinarer i 2010. Utgiftene øker også når man korrigerer for inflasjon (oppgir tallene i amerikanske 2009-dollar).⁷⁰

Lånet til Tunisia i form av statsobligasjoner stammer fra en periode der Tunisia har brutt grunnleggende menneskerettigheter og krenket ytrings- og pressefriheten. Regimet hadde dermed svært begrenset demokratisk legitimitet, og lån til et slikt regime kan etter Hanlons definisjon anses som illegitimt. Det samme gjelder, som for Egypt, i forhold til kriterier for ansvarlig långivning. Også her er det relevant at man ser at de militære budsjettene har økt – man kan ikke garantere at de norske lånene ikke har gått til opprustning av et illegitimt regime. 23. oktober ble det første frie valget i Tunisia noensinne, avholdt. Det er for tidlig å si hvordan det nye regimet vil fungere, men den høye oppslutningen rundt valget, og at det skal ha gått fritt og rettfærdig for seg, gir de nye styresmaktene et utgangspunkt med betydelig demokratisk legitimitet. Det har foregått et reelt regimeskifte i Tunisia. Man bør dermed vurdere gjeldsslette for Tunisia på bakgrunn av en vurdering av den tunisiske gjeldas legitimitet.

3.3. Bahrain

Norge har investert i statsobligasjoner i Bahrain til en verdi av 30 millioner kroner.⁷¹ Norge investerte i disse i 2010. Som med Tunisia og Egypt kan NBIM si lite om hva kapitalen har blitt brukt til, eller om det har vært knyttet etiske restriksjoner til den.

I 2010 får Bahrain en lavere score av Freedom House enn tidligere år. Bakgrunnen er gjentatte angrep og arrestasjoner på aktivister og journalister. Opp mot valget i oktober 2010, så man økt spenning mellom den sjiamuslimske majoriteten og den sunnimuslimske minoriteten, som sitter med makten. Flere av de opposisjonelle som ble arrestert, rapporterte at de ble torturert under varetekt. Sjia-nettsider ble blokkert, og en profilert blogger ble arrestert.⁷² *Democracy Index* for 2010 klassifiserer Bahrain som et autoritært regime.⁷³ Også Polity klassifiserer Bahrain

⁶⁷ Freedom House. *Country Report: Tunisia (2005)*.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2005&country=6850>

⁶⁸ Freedom House. *Country Report: Tunisia (2006)*.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2006&country=7076>

⁶⁹ Polity IV Project. *Polity IV Country Report 2008: Tunisia*. <http://www.systemicpeace.org/polity/Tunisia2008.pdf>

⁷⁰ SIPRI Yearbook 2011. <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>

⁷¹ NBIM 2011. *Beholdninger – NBIM*. <http://www.nbim.no/no/investeringer/beholdninger/beholdninger-flash/>

⁷² Freedom House. *Country Report: Bahrain (2011)*.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=7992>

⁷³ Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2010*.

http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2010_Web.pdf&mode=wp

som et autoritært regime – fra 2003 til 2009 hadde landet en score -7 på en skala fra -10 til 10, og i 2010 sank det ytterligere til -8.⁷⁴

Bahrain har mer enn doblet militærutgiftene sine fra 2001 (126 millioner dinarer) til 2010 (279) millioner dinarer. Utgiftene har økt ganske jevnt for hvert år. Dette gjelder også når man korrigerer for inflasjon (oppgir tallene i amerikanske 2009-dollar).⁷⁵

Bahrain har, i motsetning til de andre landene, ikke gjennomgått et regimeskifte. Dette betyr ikke at man ikke kan vurdere hvorvidt det er legitimt at Bahrains befolkning i dag eller senere skal må ta ansvar for denne gjelda. Ut fra beskrivelsen av bahrainske myndigheter over, ser vi at dette er et autoritært regime som arresterer og sensurerer sine innbyggere. Dette ble gjort kort tid etter at Norge investerte i landets statsobligasjoner. Vi kan ikke utelukke at Norge har finansiert sikkerhetsstyrkene som slo ned på fredelige demonstrasjoner og tok livet av tre demonstranter i februar. Eksempelet med Bahrain illustrerer dermed behovet for å vurdere prinsipper for ansvarlig långivning også for statsobligasjoner.

⁷⁴ Polity IV Project. *Polity IV Country Report 2008: Bahrain*. <http://www.systemicpeace.org/polity/Bahrain2008.pdf>; Polity IV Project. *Authority Trends, 1971 - 2010: Bahrain*. <http://www.systemicpeace.org/polity/bah10.jpg>

⁷⁵ SIPRI Yearbook 2011 <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>

4. Konklusjon og anbefalinger

Denne rapporten viser at Egypt, Bahrain og Tunisia, land som på ulike vis var en del av den arabiske våren, skylder Norge til sammen 241 millioner kroner. Rapporten viser også at Norge har lånt ut penger til autoritære regimer i løpet av 2000-tallet. Dette gjelder ikke for den bilaterale gjelda som er diskutert i denne rapporten, men for statsobligasjonene. Rapporten har to hovedkonklusjoner: Det er behov for en utredning av mulighetene for å innføre etiske retningslinjer eller prinsipper for ansvarlig långivning for utlån via statsobligasjoner, og regjeringen må gjennomføre den lovede gjeldsrevisjonen. Man bør også vurdere gjeldsslette for Tunisia og Egypt basert på vurdering av gjeldas legitimitet.

Dersom man får på plass nye, legitime regimer i Egypt og Tunisia, slik det ser ut til at det kan bli nå (oktober 2011), vil de nye regimene arve gjelda fra det gamle illegitime regimet. Dette er et typisk eksempel på diktatorgjeld. Man bør derfor vurdere gjeldsslette for Egypt og Tunisia når de nye regimene er på plass. Det er dermed ikke nødvendigvis riktig med umiddelbar gjeldsslette for disse landene. Men dette understreker hvor viktig det er at regjeringen får gjennomført gjeldsrevisjonen, som lovet i Soria Moria-erklæringene.

Lån via statsobligasjoner gjennom Statens Pensjonsfond – Utland innebærer flere spesielle utfordringer. For det første er det umulig å si hva pengene går til. Pengene kan gå til bygging av skoler og sykehus, men de kan også gå til våpen til sikkerhetsstyrkene. Og dersom de går til bygging av skoler og sykehus, frigjør de midler som kan brukes på sikkerhetsstyrker. I tillegg er statsobligasjonene både unntatt de etiske retningslinjene som gjelder for investeringer i Statens Pensjonsfond – Utland, og retningslinjene for gjeld over statsbudsjettet. Slik havner norske fordringer gjennom kjøp av statsobligasjoner mellom to stoler. Statens Pensjonsfond – Utlands portefølje av statsobligasjoner er heller ikke omfattet av den planlagte gjeldsrevisjonen, noe som er kritikkverdig. Man bør vurdere å samkjøre denne formen for utlån med regjeringens øvrige gjeldspolitik og regler for ansvarlig utlån. Eventuelle etiske retningslinjer for kjøp av statsobligasjoner bør omfatte mer enn dagens retningslinjer, som i praksis bare ekskluderer kjøp av statsobligasjoner fra Burma. Regjeringen bør utrede dette spørsmålet.

Imidlertid er det ikke uproblematisk å innføre etiske retningslinjer på kjøp av statsobligasjoner. Fattige land er ofte de som sårest trenger investeringer og kapitalinnsprøytning. Samtidig har ofte fattige land store utfordringer i stat og styresett. Dersom man innfører for strenge standarder på stat og styresett når investeringer i statsobligasjoner skal vurderes, kan dette ramme fattige land økonomisk. Her står flere hensyn opp mot hverandre, og dette bør tas hensyn til når man vurderer etiske retningslinjer også for statsobligasjoner. Imidlertid kan det argumenteres for at retningslinjen (vedtatt desember 2010) om at man ikke skal investere i statsobligasjoner utstedt av land det er utbredte internasjonale sanksjoner mot, er nettopp et

skritt mot en anerkjennelse av at etiske retningslinjer kan være på sin plass, også for statsobligasjoner.

Bahrain skiller seg ut i denne rapporten, siden man her ikke har sett et regimeskifte. Imidlertid viser eksempelet med klarhet at Norge så sent som i 2010 har lånt penger til autoritære, illegitime regimer. Midlene ble gjort disponible for Bahrains myndigheter kort tid før opprørene ble brutalt slått ned. Det er spesielt bekymringsverdig at vi ikke kan utelukke at norske penger har gått til å undertrykke demokratiforkjemperne i både Tunisia, Bahrain og Egypt. Dette understreker igjen at en vurdering av retningslinjer for ansvarlig långivning også for statsobligasjoner er på sin plass.