

Innst. S. nr. 42.

(1998-99)

Innstilling frå finanskomiteen om fullmakt til å stille statsgaranti for Noregs Banks garanti overfor Den internasjonale oppgjersbanken for lån til Brasil.

St.prp. nr. 28 (1998-99).

Til Stortinget.

Samandrag

Innledning

I regi av Det internasjonale valutafondet (IMF) arbeides det med et finansielt støtteprogram for Brasil. Hensikten med programmet er å hindre at uroen i de internasjonale finansmarkedene sprer seg ytterligere med den følge dette vil kunne få for utviklingen i verdensøkonomien. Norsk økonomi er tjent med stabile internasjonale finansmarkeder og en solid internasjonal økonomisk utvikling.

En forutsetning for støtteprogrammet er at Brasil setter i verk tiltak for å rette opp de betydelige problemene landets økonomi står overfor, særlig når det gjelder det offentlige budsjettunderskuddet. Andre internasjonale institusjoner, blant annet Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS), er blitt forespurt om å delta i finansieringen av låneprogrammet. En eventuell finansiering fra BIS forutsetter at IMF's styre godkjenner en avtale med Brasil om et økonomisk tilpasningsprogram og at sentralbankene i 20 industriland stiller garanti for lånet. Norges Bank har tilrådd at en slik garanti gis, og fra norsk side er det gitt et tilsagn om en garanti med forbehold om Stortingets samtykke. Norges Bank kan ikke stille en slik garanti uten at det foreligger en korresponderende statsgaranti til Norges Bank. Regjeringen ber på denne bakgrunn om Stortingets fullmakt til å stille en garanti på 50 mill. amerikanske dollar, svarende til om lag 375 mill. kroner med dagens kursforhold.

Bakgrunn

Støtteprogrammet for Brasil må ses i sammenheng med den internasjonale finansielle krisen, som først kom til syne i Asia. Mange land i Asia har hatt svært sterk vekst på 1990-tallet, blant annet som følge av omfattende kapitalinngang fra utlandet. Fra 1996 begynte svakhetstegn å komme til syne i en rekke land

i Sørøst-Asia, i første rekke økende underskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Det var også sterk vekst i bankutlånene og kraftig vekst i aksjekurser og eiendomspriser. De økonomiske ubalansene utviklet seg til en finansiell krise i Thailand, som etter sterkt press på den nasjonale valutaen lot den flyte fra sommeren 1997. Problemene i Thailand førte blant annet til at utenlandske investorer foretok en revurdering av risikoen ved investeringer i nye markedsøkonomier i Asia. Dette medvirket til at uroen raskt spredte seg til andre land i regionen. I tillegg til Thailand har Sør-Korea og særlig Indonesia blitt hardt rammet. I disse landene svekket økonomien seg markert i løpet av kort tid, med vesentlig nedgang i produksjon og sysselsetting.

Forut for devalueringen av den russiske rubelen og betalingsstansen for lån i Russland i august 1998 hadde den finansielle og økonomiske krisen i liten grad spredd seg til andre områder. Etter uroen i Russland har imidlertid den finansielle krisen forverret seg merkbart og spredd seg ytterligere. Latin-Amerika har vært særlig hardt rammet, og blant annet Brasil har hatt betydelig kapitalflukt. Dette er en følge av at finansinstitusjoner etter den finansielle uroen i Russland forsøker å redusere sin eksponering i markeder som kan oppfattes som risikofylte. Det har vært frykt for at konsekvensene blant annet kan bli at mange låntakere - i første rekke nye markedsøkonomier - kan få problemer med å fornye sine kortsiktige utenlandslån. Dette vil øke faren for at ett eller flere land kommer til å innstille betalingene på sine lån. I så fall kan tap hos internasjonale finansinstitusjoner og tillitssvikt føre til svekket vilje og evne til å yte lån også til låntakere i industrilandene. Det har vært en viss frykt for at dette i verste fall kunne føre til en såkalt «kredittstopp» i store deler av verdensøkonomien og svært svak utvikling i produksjon og sysselsetting.

Veksten i verdensøkonomien ventes i år og neste år å bli om lag 2 pst. Dette er om lag en halvering sammenliknet med 1996 og 1997. Reduksjonen kan i hovedsak tilskrives svakere økonomisk utvikling utenfor industrilandene. Den økonomiske krisen i deler av Asia er blitt langt alvorligere enn tidligere antatt, samtidig som den har fått konsekvenser i andre såkalte nye markedsøkonomier, bl.a. i Latin-Amerika. Anslaget forutsetter imidlertid at den finansielle krisen ikke sprer seg ytterligere.

Brasil har den største økonomien i Latin-Amerika. Brasil blir således sett på som en prøvestein i forsøket på å hindre at uroen i de finansielle markedene sprer seg til flere land, noe som ville svekke deres muligheter til å refinansiere sin kortsiktige utenlandsgjeld. Der som Brasil blir rammet av tilsvarende problemer som landene i Øst-Asia, kan dette således få ytterligere store negative smittevirkninger. Det har vært antatt at en større devaluering i Brasil vil kunne føre til finansiell uro med devalueringer i flere av de øvrige landene i Latin-Amerika. Dette vil i sin tur kunne bidra til ny uro i de finansielle markedene i USA og Europa. Et større fall på aksjebørsene i disse områdene kan bidra til å svekke de økonomiske utsiktene ytterligere. I verste fall kan dette føre til et markert tilbakeslag på verdensøkonomien.

Den internasjonale finansieringspakken for Brasil

Uroen i de internasjonale finansmarkedene har avtatt noe i de siste ukene, bl.a. som en følge av vedtak om rentenedsettelse i USA og Europa, vedtak i Japan om tiltak for å håndtere bankkrisen i landet og vedtak i den amerikanske kongressen om at også USA vil stille nye finansielle ressurser til disposisjon for IMF. Forventningene om en avtale om et økonomisk tilpasningsprogram og en betydelig finansieringspakke for Brasil har også bidratt til avtakende uro. Den senere tids begivenheter bedrer også mulighetene for at en samlet opptreden fra de internasjonale finansinstitusjonene og de rikeste landene i verden nå kan få den tilsiktede virkning. Sammen med tiltak fra Brasil selv, kan den internasjonale finansieringspakken skape tillit i finansmarkedene.

De siste ukene har IMF og BIS arbeidet med å sette sammen en internasjonal finansieringspakke for Brasil. Pakken ble offentliggjort 13. november 1998 etter at myndighetene i Brasil og ledelsen i IMF hadde blitt enige om hovedtrekkene i et økonomisk program for landet. Hovedelementene i finansieringspakken er lånetilsagn fra IMF, Verdensbanken, Den interamerikanske utviklingsbanken og BIS på i alt om lag 42 mrd. amerikanske dollar. IMF skal bidra med 18 mrd. dollar. En stor andel av dette lånet er planlagt utbetalt i løpet av det første året. 30 pst. av lånet skal deretter tilbakebetales over en periode på 3-5 år. De resterende 70 pst. skal tilbakebetales innen 2 1/2 år etter utbetalingene. BIS bidrar med om lag 15 mrd. dollar, basert på de samme betingelsene for utbetaling av lån og tilbakebetaling som for IMF-finansieringen. Verdensbanken og

Den interamerikanske utviklingsbanken vil til sammen bidra med 9 mrd. dollar. Sentralbankene i 20 industriland skal stille garanti for de lån som BIS eventuelt utbetaler. En uoffisiell oversettelse av felleserklæringen fra finansministrene og sentralbanksjefene i bidragslandene følger som trykt vedlegg til proposisjonen fra departementet. Brasilianske myndigheter vil på sin side forplikte seg til å sette i verk tiltak for å redusere de store underskuddene i de offentlige budsjettene samtidig som det gjennomføres strukturelle reformer. Det vises til nærmere omtale nedenfor om Brasils økonomiske program.

Den viktige rollen som BIS og sentralbankene i industrilandene påtar seg overfor Brasil må bl.a. ses i sammenheng med at vedtaket om de siste kvoteøkningene i IMF (økte finansielle ressurser) ennå ikke er godkjent av land med tilstrekkelig stemmevekt til at det kan tre i kraft. Frist for godkjenning er satt til slutten av januar 1999. Norge har meddelt sin godkjenning av kvoteøkningen, jf. St.prp. nr. 56 (1997-98) Om samtykke til endring i IMF's statutter om spesielle trekkretigheter og om samtykke til økning av medlemslandenes kvoter, og Innst. S. nr. 203 (1997-98).

USA og Tyskland har nylig ratifisert en ny låneordning som er laget for raskt å kunne supplere IMF's finansielle ressurser ved systemkriser, NAB («New arrangements to borrow»). Ordningen trådte deretter i kraft fra 17. november 1998. Under NAB kan IMF på visse vilkår låne fra sentralbankene i 25 land, deriblant Norge. Stortinget har tidligere sluttet seg til Norges deltakelse, jf. St.prp. nr. 56 (1996-97) Om samtykke til at Norge sluttar seg til avtalen om ei ny låneordning (NAB) for Det internasjonale valutafondet (IMF) og Innst. S. nr. 196 (1996-97). Det vurderes å finansiere en større del av IMF's eget bidrag til Brasil gjennom denne ordningen. I så fall vil også Norges Bank delta.

IMF's program med Brasil skal etter planen behandles i IMF's styre i begynnelsen av desember 1998. En endelig avtale med IMF er også en forutsetning for det finansielle engasjementet fra BIS.

Brasils økonomiske program

Regjeringen i Brasil har utarbeidet et program i samarbeid med staben og ledelsen i IMF for å redusere den betydelige usikkerheten som landet står overfor i de internasjonale kapitalmarkedene. Usikkerheten knytter seg særlig til om tilliten vender tilbake og kapitalutgangen snur. Det tas sikte på å redusere det betydelige underskuddet i de offentlige finansene. Myndighetene i Brasil har også uttalt at de står rede til å iverksette ytterligere tiltak dersom det blir nødvendig for å nå målene som er satt. Gjennomføringen av programmet er viktig for å legge grunnlaget for stabil økonomisk vekst og dermed øke tilliten til den økonomiske politikken. En tidlig iverksetting av tiltakene vil i sin tur kunne muliggjøre en reduksjon av det meget høye rentenivået i Brasil. Kortsiktige renter ligger nå på om lag 30 pst. til tross for en årlig inflasjon på bare om lag 3 pst. I henhold til programmet sikter den økonomiske

politikken mot å fremme en bærekraftig vekst i realinntekten per capita, samtidig som inflasjonen holdes lav og økonomiens sårbarhet overfor eksterne sjokk reduseres.

Hovedelementet i arbeidet for å gjenskape tillit til Brasils økonomi er, i henhold til et brev fra den brasilianske finansministeren og sentralbanksjefen til IMF, en treårig finanspolitisk innstrammingspakke med hovedvekten av konsolideringen i 1999. Målet er å snu et forventet underskudd i de offentlige budsjettene utenom rentebetalinger på om lag 0,5 pst. av BNP i 1998 til et overskudd svarende til 2,6 pst. av BNP i 1999, økende til 2,8 pst. og 3 pst. i henholdsvis 2000 og 2001. Som følge av antatt lavere renter på offentlig sektors gjeld og inntekter fra privatisering av offentlig virksomhet venter den brasilianske regjeringen en enda sterkere nedgang i det samlede underskuddet i offentlig sektor (netto lånebehov), som er antatt å bli redusert fra om lag 8 pst. av BNP i 1998 til 4,6 pst. i 1999 og videre til 2 pst. i 2001. Det er videre ventet at tiltakene vil bidra til å stabilisere offentlig gjeld som andel av BNP i 2000 og til gradvis å redusere denne andelen i de påfølgende årene.

De foreslåtte innstramminger vil omfatte alle nivåer innenfor offentlig sektor, men hoveddelen vil skje i statsforvaltningen. I konsolideringsprogrammet, som ble fremlagt i nasjonalforsamlingen 9. november i år, er det foreslått en rekke konkrete tiltak både på utgifts- og inntektssiden. På utgiftssiden inneholder forslaget blant annet en reduksjon i tidligere budsjetterte offentlige investeringer, svarende til 1 pst. av BNP. På inntektssiden er det blant annet foreslått å skape et landsomfattende momssystem. Indirekte skatter varierer i dag mellom regionene. I tillegg er det varslet en rekke endringer av skattesystemet som sikter mot å utvide skattegrunnlaget og å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene. Videre vil Regjeringen gjennomføre tiltak som sikrer at lokale myndigheter bidrar til budsjettkonsolideringen. Det vil også bli satt i verk tiltak for å øke produktiviteten og redusere kostnadene i den statlige forretningsdriften.

Hovedmålet for pengepolitikken er å sikre fortsatt lav inflasjon. Det nåværende valutakursregimet, som innebærer en jevn månedlig nedskrivning av den brasilianske valutaen, realen, på 0,6 pst. (om lag 7 pst. pr. år) i forhold til amerikanske dollar, ligger fast. Regjeringen fremholder at sentralbanken vil fortsette å bruke renten til å forsvare landets valuta dersom dette er nødvendig. For å sikre en mest mulig forsvarlig håndtering av offentlig gjeld og redusere sårbarheten overfor kortsiktige kapitalbevegelser, har regjeringen som mål gradvis å redusere andelen av kortsiktige lån i den samlede offentlige gjeldsporteføljen.

Regjeringens økonomiske program inneholder i tillegg til den finanspolitiske innstrammingspakken en rekke forslag om strukturpolitiske reformer. Den nylig vedtatte velferdsreformen og den varslede omleggingen av det offentlige pensjonssystemet er ventet å bidra til innsparinger, men ytterligere tiltak er nødvendige for å sikre et rettferdig og bærekraftig pensjonssystem. Regjeringen har på denne bakgrunn varslet en tilleggs-

proposisjon som skal legges fram for nasjonalforsamlingen i 1999. Et overordnet mål for dette forslaget er å sikre regnskapsmessig balanse.

I løpet av de siste fem årene har Brasil gjennomført et omfattende privatiseringsprogram innenfor en rekke områder av offentlig sektor. Regjeringen fremhever at det fortsatt er rom for ytterligere salg av offentlig forretningsvirksomhet. Dette gjelder blant annet deler av elektrisitetssektoren, både på produksjons- og distribusjonssiden, noe av de gjenværende statlige bankene og vannforsyning.

Videre fremholder den brasilianske regjeringen at det er et sentralt mål å fremme en målrettet og effektiv sosialpolitikk for å bekjempe fattigdom og styrke den menneskelige kunnskapskapitalen. Blant annet vil en gi høy prioritet til grunnutdanning og helse, herunder en mest mulig effektiv bruk av knappe ressurser. Myndighetene ønsker i minst mulig grad å skjære ned på bevilgninger til disse områdene.

Norsk deltakelse i finansieringspakken til Brasil

Håndtering av ustabilitet i det internasjonale finansielle systemet er et felles internasjonalt ansvar. Det er også viktig for norsk økonomi at det internasjonale samfunnet setter i verk tiltak for å redusere ustabiliteten og at Norge bidrar til dette. Den internasjonale økonomiske utviklingen er viktig for Norge, blant annet som følge av den store norske utenrikshandelen. En ytterligere svekkelse av den internasjonale økonomiske utviklingen vil kunne ramme norsk økonomi både ved vedvarende lave priser på olje og andre råvarer og lavere eksport til de viktigste handelspartnerne i Europa.

Norge deltar normalt i IMF's engasjementer gjennom kapitaltilgangen som stilles til disposisjon gjennom kvotene. I tillegg vurderes det, som nevnt ovenfor, å finansiere en større del av IMF's eget bidrag til finansieringsprogrammet for Brasil ved at IMF tar opp lån under NAB. For lån til IMF anses sikkerheten som tilstrekkelig god til at Norges Bank vil kunne omplassere deler av valutareservene til dette formål uten statsgaranti.

Norges Bank har i brev av 10. november 1998 til Finansdepartementet tilrådd at Norge stiller seg positiv til henvendelsene fra IMF og BIS om å gi en garanti overfor BIS for et lån til Brasil, begrenset oppad til 100 mill. amerikanske dollar. I senere forhandlinger er størrelsen på garantiene fra Norge og andre mindre europeiske land, herunder Danmark og Finland, fastsatt til 50 mill. dollar. Sverige skal i likhet med andre såkalte G-10-land bidra med større beløp. For Sverige utgjør dette 300 mill. dollar.

I brevet fra Norges Bank heter det blant annet:

«Ordningen som nå er aktuell skiller seg således fra tidligere BIS-operasjoner der kun midlertidig finansiering av brobyggertypen ble stilt til disposisjon. Denne nye rollen har trolig sammenheng med det mulige store behov for finansiering for Brasil. Alle finansieringskategoriene bygges opp av forsiktighetshensyn for at Brasil skal opprettholde troverdigheten i det finansielle system. Håpet er at det ikke skal bli nødvendig å trekke på de ovennevnte kredittrammer i Brasils tilfelle. Dette

er imidlertid en svært usikker forutsetning i den aktuelle situasjon. (...)

Det vil være naturlig at Norges bidrag blir av samme størrelsesorden som Danmarks og Finlands (...)

Et eventuelt norsk bidrag må i lys av sentralbankloven §26 være betinget av statsgaranti, gitt den usikkerhet en står overfor når det gjelder tilbakebetaling av eventuelle lån.

Norges Bank vil tilrå at Norge stiller seg positiv til henvendelsene fra IMF og BIS. Norges Bank er villig til å gi en garanti overfor BIS begrenset oppad til 100 millioner USD i forbindelse med den trekkfasiliteten som etableres for Banco Central do Brasil. En slik garanti fra Norges Banks side er imidlertid avhengig av at det gis en tilsvarende garanti fra den norske stat, jfr. sentralbankloven § 26.

Etter planen skal det i løpet av dagen sendes ut en uttalelse fra finansministrene og sentralbanksjefene i de land som bidrar til BIS-fasiliteten.

Vi bør derfor be om Finansdepartementets umiddelbare tilbakemelding.»

Etter sentralbankloven §26 om internasjonale avtaler kan Norges Bank inngå avtaler om blant annet garantiordninger med internasjonale økonomiske institusjoner «forutsatt at det foreligger betryggende sikkerhet for dens tilgodehavende». Som påpekt i Norges Banks brev, vil ikke Norges Bank kunne stille garanti overfor BIS for lånet til Brasil, eller betale midler i henhold til en slik garanti uten at det foreligger en statsgaranti. I Finansdepartementets brev til IMF om en slik garanti er det presisert at den er gitt under forutsetning av Stortingets samtykke til en korresponderende statsgaranti.

Endelige lånedokumenter foreligger ikke. Ifølge de utkast til låneavtale som foreligger, skal Brasil betale en rente på lånet fra BIS på vel 4,5 prosentpoeng over den renten som de beste låntakerne betaler ved internasjonale låneopptak. Denne renten reflekterer bl.a. risikoen som er involvert. Risikoen er i første rekke knyttet til om det avtalte tilpasningsprogrammet gjennomføres og tilliten til landets økonomi vender tilbake. Uten en slik tillit vil det innenlandske rentenivået forbli høyt. Et fortsatt høyt rentenivå vil bidra til svak økonomisk utvikling.

I henhold til utkast til avtale skal BIS tilbakebetales på lik linje med IMF, som er en prioritert kreditor. En garanti utløses dersom Brasil ikke innfrir forpliktelsene i tide. Det er i utgangspunktet lite sannsynlig at Brasil skulle opptre slik. Hvis Brasil ikke betjener lånene fra IMF og BIS vil landet normalt måtte regne med å miste tilgang til kreditt fra både private og offentlige kilder.

Merrenten ved en eventuell utbetaling av BIS-lån skal tilfalle garantistene og ikke BIS. I og med at den reelle risikoen ved Norges Banks garanti faller på sta-

ten, bør en slik merrente ved engasjementet - hvis Brasil trekker på og betjener kreditten fra BIS - tilfalle statskassen.

Forhandlingene om støtteprogrammet til Brasil er skjedd under stort tidspress. De foreløpige tilsagn som ulike land, inkludert Norge, har gitt er basert på den informasjonen som nå foreligger, og som er omtalt i denne proposisjonen. Før fullmakten om å stille statsgaranti overfor Norges Bank blir utøvet, vil Finansdepartementet i samråd med Norges Bank vurdere om den endelige utformingen og sammensetningen av støtteprogrammet er i samsvar med forutsetningene.

Finansdepartementet vil komme tilbake med eventuelt forslag vedrørende bevilgninger på statsbudsjettet for 1999 i begynnelsen av terminen.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Dag Terje Andersen, Berit Brørby, Erik Dalheim, Ranveig Frøiland, Trond Giske, Tore Nordtun og Hill-Marta Solberg, frå Framstegspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, frå Høgre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Kristeleg Folkeparti, Randi Karlstrøm, lederen Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørffonn, frå Senterpartiet, Jørgen Holte, frå Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, frå Venstre, Terje Johansen, og frå Tverrpolitisk Folkevalgte, Steinar Bastesen, viser til at handsaming av ustabilitet i det internasjonale finansielle systemet er eit felles internasjonalt ansvar, og at det òg er viktig for norsk økonomi at det internasjonale samfunnet set i verk tiltak for å minke ustabiliteten.

Komiteen sluttar seg til framlegget frå Regjeringa om å stille statsgaranti med opptil 50 mill. amerikanske dollar for Noregs Banks garanti overfor BIS, for lån til Brasil.

Tilråding frå komiteen

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står framføre og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

Stortinget gir Finans- og tolldepartementet fullmakt til å stille statsgaranti med opptil 50 mill. amerikanske dollar for Noregs Banks garanti overfor Den internasjonale oppgjersbanken for lån til Brasil i samsvar med forslag framlagt i St.prp. nr. 28 (1998-99).

Oslo, i finanskomiteen, den 27. november 1998.

Lars Gunnar Lie,
leiar og ordførar.

Siv Jensen,
sekretær.