

Vergaderjaar 1994–1995

## 23 900 IXB

### **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 1995**

#### **Nr. 21**

#### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 1995

Hierbij bieden wij u **het verslag aan van de voorjaarsvergadering van het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank** die op 26 en 27 april jl. plaatsvond in Washington.

De slotverklaringen en de Nederlandse interventies zijn bijgevoegd.<sup>1</sup>

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J. P. Pronk

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

### *Groep van Tien*

De Groep van Tien (G10) kwam op 26 april voorafgaand aan het Interim Comité bijeen onder voorzitterschap van de Premier en Minister van Financiën van Italië Dini. De G10 sprake haar steun uit voor een effectiever toezicht door het IMF op het economisch beleid in lidstaten. Ook verklaarde de G10 dat een adequate voorziening in IMF-middelen verzekerd moet zijn om snel en effectief te kunnen reageren op tijdelijke betalingsbalans- en liquiditeitsproblemen van lidstaten. In dat kader opperde voorzitter Dini de mogelijkheid van een uitbreiding van de General Arrangements to Borrow (GAB).

Voorts deed de voorzitter van de G10-plaatsvervangers Draghi mondeling verslag van de voortgang met de G10-studie naar besparingen, investeringen en de reële rente. Deze studie, waarom de G10 tijdens de Jaarvergadering in Madrid van oktober jl. had verzocht, zal op de aanstaande Jaarvergadering in Washington worden gepresenteerd. Ten slotte verwelkomde de G10 de internationale inspanningen, bijvoorbeeld door de Bank voor Internationale Betalingen (BIB), om de goede werking van financiële markten en het bedrijfseconomisch toezicht te bevorderen.

### *Interim Comité*

Het Interim Comité van de Raad van Gouverneurs van het Internationale Monetaire Fonds kwam bijeen op 26 april onder voorzitterschap van de Minister van Financiën van België Maystadt. Het Interim Comité evalueerde de voortgang met de uitvoering van de Madrid-Verklaring inzake Samenwerking ter Versterking van de Mondiale Expansie. Hiermee bevestigde het Interim Comité de intentie om zijn beleidscoördinerende rol te verstevigen. Tegen de achtergrond van de onvoorziene valuta- en liquiditeitscrisis die eind 1994 in Mexico uitbrak is het Comité voorts diep ingegaan op de mogelijkheden om de effectiviteit van het IMF-toezicht te versterken. Een groot deel van de vergadering was ook gewijd aan onderwerpen die verband houden met de financiële middelen en instrumenten van het IMF: de noodzaak van een quotaverhoging, de mogelijkheid van inlenen door het IMF, SDR-kwesties, ESAF en multilaterale schulden.

### **Economische vooruitzichten**

Het Interim Comité verwelkomde de hoger dan verwachte groei in de *industrielanden*, die gepaard is gegaan met een bescheiden inflatie dankzij tijdige renteverhogingen in landen waar zich een inflatoire druk opbouwde. Er werd echter benadrukt dat onvoldoende voortgang is gemaakt met de budgettaire consolidatie die nodig is om besparingen, investeringen en werkgelegenheid te vergroten. Het Comité was bovendien van oordeel dat de recente wisselkoersbewegingen tussen dollar, yen en Dmark niet werden gerechtvaardigd door de economische 'fundamentals'. Het Comité kwam overeen dat een ordelijke omkering van deze koersbewegingen wenselijk is. De inspanningen zouden zich volgens het Comité moeten concentreren op verhoging van nationale besparingen, met name via budgettaire consolidatie, en op deregulering en marktopening.

Nederland onderstreepte bij monde van Thesaurier-Generaal Brouwer dat in een wereld met vrij kapitaalverkeer, het belang van een geloofwaardig, op de middellange termijn georiënteerd macro-economisch beleid groter is dan ooit tevoren. Het monetaire beleid speelt hierbij een centrale rol, die moet worden ondersteund door een solide budgettaire beleid. De crisis in Mexico heeft aangetoond dat de beschikbaarheid van

externe financiering niet mag resulteren in het bagatelliseren van onevenwichtige externe posities. Nederland benadrukte verder dat de ruimte die het economisch herstel biedt voor de vereiste budgettaire consolidatie nog onvoldoende is benut. Een ambitieuzere aanpak zou niet alleen voor de VS maar ook in Europa de druk op wisselkoersen hebben verminderd. In de context van het huidige conjunctuurherstel zou tekortreductie bovendien geen noemenswaardig negatief effect op de groei hebben. Tot slot werd onderstreept dat de vermindering van werkloosheid de hoogste prioriteit zal blijven houden. Daarbij werd gewezen op een toenemende consensus dat hiervoor fundamentele hervormingen in de ordening van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt nodig zijn.

Het Comité constateerde dat gezond macro-economisch beleid en krachtige structurele hervormingen in veel *ontwikkelingslanden* een robuuste groei hebben opgeleverd. Vooral de vooruitzichten in Azië blijven bijzonder goed, al dient op korte termijn voor oververhitting te worden gewaakt. In veel van de armere ontwikkelingslanden daarentegen zijn sterkere maatregelen nodig om de groeivoet boven de bevolkingsgroei te tillen, en zodoende een verbetering van de levensstandaard te realiseren. Het Comité stond ook stil bij de ontwikkelingen in verband met de financiële crisis in Mexico. Het versterkte aanpassingsprogramma met de uitzonderlijke steun van de internationale gemeenschap werd verwelkomd. Hierdoor is het besmettingseffect van de crisis beheerst.

Nederland heeft tevreden geconstateerd dat het aanpassingsbeleid ook in de minst ontwikkelde landen rendeert. Voor de zwaar verschuldigde lage-inkomenslanden kan echter meer nodig zijn dan een slagvaardig structureel aanpassingsbeleid; voor deze landen is een grotere concessionaliteit van de financiering vereist. Ook heeft Nederland tegen deze achtergrond het akkoord verwelkomd dat eind 1994 in de Club van Parijs is bereikt over een ruimere mate van schuldkwijtschelding; de nieuwe «Napels-voorwaarden». Volgens Nederland heeft de Mexico-crisis opnieuw bewezen dat een land met een vaste wisselkoers er voor dient te zorgen dat het macro-economisch beleid verenigbaar is met de wisselkoersdoelstelling. In dit verband zal een voorgenomen stafstudie naar de voorwaarden voor een ordelijke beëindiging van een vaste-wisselkoerspariteit, het zogenaamde «exit-probleem», nuttig zijn.

Het Comité stelde met tevredenheid vast dat thans in een toenemend aantal *transitielanden* een forse economische expansie is begonnen, volgend op ingrijpende stabilisatie- en hervormingsprogramma's. Niettemin zijn verdere inspanningen nodig, met name in transitielanden waar de committering aan het hervormingsproces niet overtuigend is.

Nederland heeft erop gewezen dat uit de ervaring van een half decennium transformatie drie lessen kunnen worden getrokken. Ten eerste dat een duidelijk en omvangrijk aanpassingsprogramma zowel de duur van de transitie vermindert als de onvermijdelijk hoge kosten van transformatie. Ten tweede dat het transformatieproces slechts kan slagen als sterke stabilisatieprogramma's worden gesteund met voldoende financiering. Het IMF moet hiertoe een beroep doen op aanvullende bilaterale financiering die helaas dikwijls moeizaam wordt verkregen. Ten derde dat het duidelijk is dat veel transitielanden nog geruime tijd belangrijke budgettaire consolidatie en structurele hervormingen moeten blijven doorvoeren. De uitdaging is het hervormingsmomentum te handhaven en zodoende het hervormingsproces onomkeerbaar te maken.

## **Toezicht**

Het Interim Comité concludeerde dat een wereld met zich steeds verder internationaliserende en integrerende markten om een versterking van het toezicht vraagt. Het Comité onderschreef een rapport hierover van de Executive Board en kwam vijf punten voor verbetering overeen:

1. de beleidsdialoog moet een grotere continuïteit krijgen; daarbij dient het Fonds in zijn analyse kritisch te zijn en in zijn aanbevelingen openhartig over mogelijke risico's van beleidskeuzes;
2. lidstaten dienen tijdiger en vollediger gegevens te verstrekken aan het IMF;
3. lidstaten dienen op eigen initiatief tijdig belangrijke gegevens te publiceren ten einde de transparantie van beleid te vergroten; het Comité heeft de Executive Board verzocht om hiervoor richtinggevende standaarden te ontwikkelen en op de volgende bijeenkomst aan het Interim Comité voor te leggen;
4. er dient een grotere aandacht in het toezicht te komen voor het financieringsbeleid van lidstaten en voor de soliditeit van de financiële sector;
5. het IMF dient zijn toezicht beter te richten door een sterker accent te leggen op de situatie van landen waar economische verstoringen of beleid bredere implicaties voor andere landen kunnen hebben; een en ander dient evenwel niet ten koste te gaan van de beleidsdialoog met andere lidstaten.

Nederland heeft zich uitgesproken voor een zo snel mogelijke implementatie van bovengenoemd «vijfpuntenplan». De genoemde aanbevelingen vormen een goed uitgangspunt waarop moet worden voortgebouwd. De terughoudendheid van sommige landen, met name ontwikkelingslanden, tegenover betere rapportage aan het IMF, kritischer analyses en meer publicatie van gegevens dient te worden overwonnen. Gezien het grotere belang van kapitaalstromen voor economische ontwikkeling en economisch beleid dient het IMF in zijn toezicht hier meer aandacht aan te geven. Op termijn zou de doorzichtigheid van beleid en het publieke debat over beleid verder kunnen worden bevorderd door de publicatie van artikel-IV rapporten. Op dit moment is echter slechts een minderheid hier voorstander van: de Verenigde Staten, Canada, Zwitserland en Nederland.

## **Financiële middelen**

Tegen de achtergrond van het omvangrijke beroep op IMF-krediet in de afgelopen periode (naast het recordkrediet aan Mexico ook bijvoorbeeld grote kredieten aan Rusland en Oekraïne) heeft het Interim Comité zich beraden op de toereikendheid van de IMF-middelen. Het Comité concludeerde dat de huidige liquiditeitspositie bevredigend is, maar constateerde dat deze de komende twee jaar scherp zal verzwakken. Daarom heeft het Comité de Executive Board verzocht om aan te vangen met de *Elfde Quotaherziening*. Het Comité verzocht de Executive Board dit in samenhang te doen met zijn werk over de rol van het IMF, wanneer landen plotselinge marktverstoringen moeten opvangen. Het Interim Comité achtte het voorts nodig dat kwesties met betrekking tot lenen door het IMF worden onderzocht, met name de rol van de *General Arrangements to Borrow* (GAB).

Nederland heeft verklaard dat de Mexicocrisis ons heeft geconfronteerd met de fundamentele vraag op welke wijze het IMF op dergelijke gebeurtenissen dient te reageren. Het gaat in zulke gevallen om het juiste evenwicht tussen aanpassing en financiering en tussen directe kredietverstrekking en het katalyseren van financiering. Het krediet aan Mexico

dient als uitzonderlijk te worden beschouwd en niet als een opmaat tot een nieuwe faciliteit voor liquiditeitssteun. In de discussie over de rol van het IMF kunnen recente voorstellen worden besproken om het IMF de bevoegdheid te geven om op te treden als «workout agency», dat wil zeggen als een soort bemiddelaar bij de oplossing van liquiditeitscrises van landen met een omvangrijke buitenlandse schuld, zoals door de Verenigde Staten is gesuggereerd. Deze gecompliceerde materie zal de nodige studie vereisen.

Het is van belang dat eerst consensus bestaat over de rol van het IMF, alvorens de omvang van de vereiste middelen kan worden bepaald. Indien een structurele versterking van de financiële basis nodig is, dan is quotaverhoging de aangewezen methode. Evenmin dient de SDR de quota als financieringsinstrument te vervangen.

### **SDR-kwesties**

Het Comité vervolgde zijn discussie over SDR-kwesties en constateerde dat er geen basis was voor een SDR-allocatie. Het Comité heeft het IMF verzocht een omvattend rapport op te stellen over de rol en functies van de SDR in het licht van de veranderingen in het mondiale financiële systeem. Bij dit rapport zullen externe deskundigen worden betrokken.

Nederland heeft het voorstel voor een studie naar de rol van de SDR in het internationaal monetair stelsel gesteund. De impasse in het Interim Comité over een SDR-allocatie weerspiegelt immers fundamenteel verschillende visies op de functie van de SDR. De studie dient met name in te gaan op de implicaties van geïnternationaliseerde kapitaalmarkten voor de ontwikkeling van de SDR als reservevaluta.

### **Multilaterale schuld en ESAF**

Ten aanzien van de multilaterale schuld van de zwaar verschuldigde arme landen benadrukte het Interim Comité dat multilaterale leningen aan deze landen voldoende concessioneel dienen te zijn. Het Comité was het erover eens dat voortgaande steun van het IMF aan de armste ontwikkelingslanden op ESAF-voorwaarden wenselijk is. In dit kader heeft het Comité de Executive Board verzocht om de mogelijkheden voor voortgezette financiering en aanpassing van ESAF te onderzoeken. Het plan-Clarke om de looptijd van ESAF te verdubbelen voor een specifieke groep landen met een grote multilaterale schuld zal hierin worden meegenomen. De steun voor dit plan is vooralsnog bescheiden.

Nederland heeft benadrukt dat de beschikbaarheid van toereikende concessionele middelen cruciaal is voor het succes van de huidige schuldenstrategie. Als onderdeel van de huidige benadering dienen leningen tegen commerciële voorwaarden aan de desbetreffende landen stopgezet te worden, terwijl de verlichting van «harde» multilaterale schuld via «Fifth Dimension»-achtige steun (d.w.z. een herfinanciering van de rente op oude Wereldbankleningen tegen zachte voorwaarden) verbreed zou kunnen worden. Kwijtschelding van multilaterale schuld is geen optie voor de internationale financiële instellingen. Waar additionele maatregelen nodig zijn, hetgeen voor een aantal landen al duidelijk het geval is, kunnen bilaterale donoren tijdelijke hobbels in de multilaterale schuldendienst financieren. Nederland staat voorts positief tegenover een nadere studie naar een selectieve vergroting van de ESAF-concessionaliteit, zoals is voorgesteld door de Britse Chancellor Clarke. Nederland heeft voorts het initiatief gesteund om te onderzoeken hoe de ESAF kan worden gecontinueerd. Bij de financiering van ESAF-continuering dient het monetaire karakter van het IMF niet te

worden aangetast en dient een solide reservepositie gewaarborgd te blijven. In de nabije toekomst zullen bilaterale bijdragen noodzakelijk blijven.

#### *Development Comité*

Het World Development Report 1994 was gewijd aan het belang en de rol van (fysieke) infrastructuur in het ontwikkelingsproces. Deze voorjaars-bijeenkomst van het Development Committee was, in het verlengde hiervan, voornamelijk gewijd aan de financiering van infrastructuur in ontwikkelingslanden. Tevens werd aandacht besteed aan de ontwikkelingen in particuliere en publieke kapitaalstromen naar ontwikkelings- en transitielanden, aan de multilaterale schulden alsmede aan handelsvraagstukken.

#### **Particuliere en publieke kapitaalstromen naar ontwikkelings- en transitielanden**

Het Comité toonde zich verheugd over de sinds 1990 steeds toenevende stroom van particulier kapitaal in diverse vormen naar ontwikkelingslanden. Wel constateerde het Comité een hoge mate van wisselvalligheid van particuliere financiële stromen, zoals geïllustreerd door de recente gebeurtenissen in Mexico. Het Comité deed tegen deze achtergrond dan ook de aanbeveling bij ontwikkelingsfinanciering voor de lange termijn een al te grote afhankelijkheid van korte-termijnmiddelen te vermijden. In dit licht valt op te merken dat er ook in 1994 weer sprake was van een verder toegenomen niveau van particuliere kapitaalstromen, maar tegelijkertijd een terugval in het niveau van één categorie van deze stromen, t.w. portefeuille-deelnemingen (portfolio equity investments) na een spectaculaire stijging in 1993<sup>1</sup>.

Ten aanzien van de officiële stromen is er over de genoemde periode sprake van stagnatie, of althans handhaving op grosso modo hetzelfde niveau. Het Comité sprak zijn bezorgdheid uit over het vooruitzicht van gemiddeld genomen teruglopende budgetten voor ontwikkelingssamenwerking, en pleitte dan ook, gegeven de dringende behoeften van de armste landen, voor voortgezette, krachtige ondersteuning van met name de International Development Association (IDA) en het Special Program of Assistance for Africa (SPA). Nederland heeft in zijn interventie het belang van krachtige ondersteuning van SPA zowel als IDA onderstreept. Het belang van een adequate elfde middelenaanvulling van IDA werd ook door andere landen expliciet benadrukt: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, China en India. Zelfs de Verenigde Staten ging in dit verband een inspanningsverplichting aan, ondanks de beperkte mogelijkheden als gevolg van de binnenlands-politieke situatie.

#### **Multilaterale schulden**

Het Comité constateerde dat een aantal van de armste landen met de zwaarste schuldenlast te maken heeft met een zware last van uitstaande schulden aan de multilaterale instellingen. Inzake het nemen van eventuele nieuwe initiatieven in dit verband, maakte het Comité tijdens deze bijeenkomst alleen procedurele afspraken: de Raden van Bewindvoerders van IMF en Wereldbank zullen hun beraadslagingen over dit onderwerp de komende tijd voortzetten, zodat het Comité hierop kan terugkomen bij zijn volgende bijeenkomst in oktober a.s. De Nederlandse inzet heeft er vooral uit bestaan het onderwerp op Ministersniveau op de agenda te houden.

---

<sup>1</sup> Voor een volledig overzicht van de cijfers: zie bijlage 1.

## **Internationale handel**

Tijdens zijn bijeenkomst van oktober 1994 had het Comité Bank en Fonds ertoe opgeroepen landen die nog geen lid zijn van de Wereld Handelsorganisatie (WTO), bij te staan bij hun integratie in het multilaterale handelssysteem en meer in het bijzonder bij het lid worden van de WTO. Aan deze oproep, waarbij het met name gaat om een aantal landen van het voormalige communistische blok, is (nog) geen gevolg gegeven. Het Comité heeft daarom zijn oproep van oktober '95 herhaald, mede onder druk van Nederland, dat een aantal van de genoemde landen in zijn kiesgroep heeft.

Voorts kwamen in het Comité de gevolgen aan de orde van de Uruguay-ronde voor de handel van ontwikkelingslanden. Van belang was met name de constatering, op basis van recent onderzoek, dat de verwachte negatieve effecten voor voedselimporterende landen, die hun preferentiële toegang tot de markten van industriële landen verliezen, waarschijnlijk slechts gering zullen zijn.

## **Infrastructuur**

Ontwikkelingslanden investeren momenteel meer dan US\$ 200 miljard per jaar in infrastructuur, waarbij meer dan 90% van dit bedrag wordt uitgegeven in de publieke sector. Ten aanzien van de rol van infrastructuur concludeerde het Comité: «Adequate, efficient and carefully designed infrastructure with full regard to the environment is crucial to sustainable development». De opgenomen kwalificatie ten aanzien van het milieu is vooral gebaseerd op de interventies van Nederland en Zwitserland die benadrukten dat ontwikkelingslanden ten behoeve van hun economische groei niet simpelweg beleid en aanpak van de geïndustrialiseerde wereld moeten kopiëren; de wereld als geheel, inclusief ontwikkelingslanden, zal haar productiepatronen moeten richten op het bereiken van duurzame vormen van economische groei. Het Comité benadrukte voorts het belang van een beleidskader waarin een efficiënt beheer, adequaat onderhoud en klantvriendelijkheid voorop staan. Over de mate waarin de overheid in deze sector kan terugtreden, liepen de meningen in het Comité in feite uiteen. Sommigen legden de nadruk op een grotere rol voor de particuliere sector (inclusief meer gebruik van particuliere vormen van financiering); anderen benadrukten de (blijvend) belangrijke rol voor de overheid. Men kon elkaar vinden in de conclusie dat het in ieder geval nodig is in dit verband zorgvuldig het juiste evenwicht te bepalen. Dit is in het communiqué verwoord met de zinsnede «Governments have a continuing responsibility, whether as providers or regulators of infrastructure». Een aantal landen (Duitsland, India) bepleitte een meer intensieve inzet door de Wereldbank van het instrument van garantiestellingen, teneinde meer particulier kapitaal te helpen mobiliseren voor infrastructurele projecten. Nederland heeft het belang benadrukt van adequaat onderhoud en van het verzekeren van toegang tot basisvoorzieningen, zoals schoon drinkwater, voor armere groepen in de samenleving. Over beide punten bestond overigens een brede consensus. Voorts heeft Nederland bepleit dat in transitielanden geen substantiële verlagingen worden doorgevoerd op de subsidies ten behoeve van het openbaar vervoer. Zo kan worden voorkomen dat bestaande systemen van openbaar vervoer, die redelijk functioneren, ten onder gaan en worden vervangen door grootschalig gebruik van gemotoriseerd transport op individuele basis.

## **Follow-up Sociale Top**

Het Comité kwam overeen, zij het pas na een moeizaam onderhandelingsproces, dat de volgende bijeenkomst gewijd zal zijn aan de implicaties van de uitkomsten van de Sociale Top te Kopenhagen,

onder meer voor Bank en Fonds. Nederland behoorde, met onder meer de Noordse landen en India, tot de groep van landen die zich er sterk voor hebben ingezet dit punt op de agenda van het Development Committee te krijgen.

### **Toekomst van het Development Committee**

Tijdens de lunch van het Development Committee is de stand van zaken besproken met betrekking tot de toekomst van het Comité zelf. De nieuwe voorzitter van het Comité, de Marokkaanse Minister van Financiën Kabbaj, zal deze zomer de consultaties terzake hervatten; Nederland heeft, bij monde van tweede ondergetekende, toegezegd zijn standpunt op papier te zetten ten behoeve van deze consultaties.