

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 1996

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 1996

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de voorjaarsvergadering van het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank die op 22 en 23 april jl. plaatsvond in Washington.

De slotverklaringen en de Nederlandse interventies zijn bijgevoegd¹.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Groep van Tien

De Groep van Tien (G10) kwam op 22 april voorafgaand aan het Interim Comité bijeen onder voorzitterschap van Minister Zalm. De G10 verwelkomde de vorderingen ten aanzien van de verdubbeling van de middelen beschikbaar onder de General Arrangements to Borrow (GAB); over de basisprincipes voor de ontwikkeling van nieuwe financieringsarrangementen is inmiddels overeenstemming bereikt tussen de G10-landen en potentiële nieuwe toetreders. Eén van deze principes is dat de huidige GAB onaangetast blijft. De G10 verwelkomde voorts het rapport, opgesteld door de G10-plaatsvervangers, over de ordelijke afwikkeling van liquiditeitscrises. Aangegeven werd dat geen van de betrokken partijen bij toekomstige liquiditeitscrises kan verwachten buiten schot te blijven door grootschalige officiële liquiditeitsteun, of anderszins erop kan rekenen de gevolgen van de afwikkeling van een crisis te kunnen ontlopen. De G10 concludeerde dat de bestaande, flexibele procedures een goede basis vormen voor een verbeterde aanpak van toekomstige crises en riep marktpartijen op tot de ontwikkeling van nieuwe contractclausules. Ten slotte verwelkomde de G10 de internationale inspanningen, bijvoorbeeld in het kader van 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 Monetair Fonds kwam bijeen op 22 april onder voorzitterschap van de Minister van Financiën van België, Maystadt.

Economische vooruitzichten

Het Interim Comité signaleerde een aantal positieve ontwikkelingen in de wereldeconomie. In de meeste landen is de inflatie omlaag gebracht of op een laag niveau gehouden en de wisselkoersbewegingen van de belangrijkste valuta's sinds de bijeenkomst van april 1995 hebben de vooruitzichten voor niet-inflatoire groei verbeterd. In veel ontwikkelingslanden hebben een gezond macro-economisch beleid en structurele hervormingen geholpen een krachtige economische groei te handhaven, leidend tot een verbetering van de levensstandaard voor een groot deel van de wereldbevolking. In de transitielanden heeft vooruitgang in het stabilisatie- en hervormingsproces bijgedragen aan een verbeterde economische prestatie. Positief is dat de landen die het verst zijn in dit proces nu laten zien dat voortgezette financiële discipline en structurele hervormingen de basis vormen voor duurzame groei. In de industrielanden is het herstel in Japan begonnen en zijn de voorwaarden aanwezig voor een voortgezette economische groei in Noord-Amerika. Op het Europese vasteland zouden budgettaire consolidatie en lage inflatie, met hun gunstige invloed op de rentestand, het verwachte groeiherstel in de loop van dit jaar moeten bevorderen.

Het Comité constateerde dat veel van deze gunstige ontwikkelingen dienen te worden gezien als een uitvloeisel van de implementatie van de beleidsaanbevelingen uit de «Madrid-verklaring» van oktober 1994. Deze beleidsaanbevelingen zouden tijdens de komende najaarsvergadering opnieuw kunnen worden gezien. Benadrukt werd dat belangrijke uitdagingen blijven bestaan. Verdergaande budgettaire consolidatie en een heroverweging van belangrijke categorieën overheidsuitgaven blijven noodzakelijk, mede in het licht van de toekomstige vergrijzing van de bevolking. Essentieel is verder de aanpak van structurele belemmeringen voor economische groei, en van arbeidsmarktrigiditeiten die in veel

industrielanden bijdragen aan een onaanvaardbaar hoog niveau van werkloosheid.

Nederland benadrukte dat budgettaire consolidatie, in combinatie met structurele hervormingen, niet hoeft te leiden tot een lagere economische groei op korte termijn. Hierbij werd verwezen naar de ervaringen in Nederland zelf, waar de afgelopen vijf jaar omvangrijke ombuigingen, mede door hervormingen in de sociale-zekerheidssector, gepaard zijn gegaan met economische groei en vooral werkgelegenheidscreatie die duidelijk boven het Europese gemiddelde liggen. Gesteld werd dat het juist nu van belang is om een geloofwaardig beleid gericht op budgettaire consolidatie en economische structuurversterking te implementeren. Ten aanzien van de transitielanden stelde Nederland dat een volgehouden committering aan het hervormingsproces essentieel blijft; daarbij werd verwezen naar de ervaringen van de vroegste hervormers, die nu de vruchten van het transitieproces beginnen te plukken.

Fondstoezicht op de wereldeconomie

Het Comité verwelkomde het rapport van de Managing Director over beleidsmaatregelen in de context van het Fondstoezicht op de lidstaten en vroeg om een nieuw rapport over specifieke onderwerpen die regelmatig terugkomen in de beleidsdialoog tussen Fonds en lidstaten. Het Comité verwelkomde tevens het gereedkomen van een speciale publicatiestandaard voor economische data, voor lidstaten die toegang hebben of zoeken tot internationale kapitaalmarkten. De Executive Board werd opgeroepen om voor het eind van 1996 een algemene publicatiestandaard, voor alle lidstaten, tot stand te brengen.

Nederland sprak nogmaals de bereidheid uit de speciale publicatiestandaard te onderschrijven.

Financiële middelen

Het Interim Comité nam kennis van de vooruitgang die door de Executive Board was geboekt in de voorbereiding van de Elfde Quota-herziening. Het Comité benadrukte het belang van een adequate quota-omvang om het Fonds in staat te stellen zijn mandaat te blijven vervullen, in het licht van de veranderingen in de wereldeconomie sinds de laatste quotaherziening in 1990. Met het oog op de verwachte ontwikkeling van de liquiditeitspositie van het Fonds verzocht het Comité de Executive Board het voorbereidende werk voort te zetten om zo spoedig mogelijk tot een afronding te kunnen komen.

Het Interim Comité nam tevens kennis van het rapport van de G10-plaatsvervangers en verwelkomde de vorderingen ten aanzien van de verdubbeling van de middelen beschikbaar onder de GAB. Benadrukt werd opnieuw dat de nieuwe lenings-arrangementen slechts in exceptionele omstandigheden ingeroepen zullen worden en geen vervanging vormen voor een quotaverhoging.

Nederland sprak steun uit voor een spoedige en substantiële quota-verhoging en benadrukte het belang van committering door de lidstaten als basis voor de financiële integriteit van het Fonds.

ESAF

Het Interim Comité sprak opnieuw zijn steun uit voor een voortzetting van de Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF), inclusief het «zelfdragend» maken daarvan, als de kern van de Fondsstrategie om de

lage-inkomenslanden bij te staan. Over de toekomstige financiering van ESAF bestaat echter nog geen overeenstemming; een compromisvoorstel van de Managing Director werd besproken, maar vooralsnog niet aanvaard. Het Comité verzocht de Executive Board om – gegeven de tijd die nodig is om de financieringsregelingen voor ESAF tot stand te brengen – de discussie hierover zo spoedig mogelijk af te ronden, teneinde aanvaardbare voorstellen bij de komende jaarvergadering beschikbaar te hebben.

Nederland benadrukte de noodzaak om tijdens de jaarvergadering een evenwichtige beslissing te nemen, waarbij ook een selectieve verhoging van de ESAF-concessionaliteit – als bijdrage van het Fonds aan de aanpak van de schuldenproblematiek van de zwaar verschuldigde arme landen – dient te worden meegenomen. Nederland gaf aan de verkoop van een beperkt deel van het Fondsgoud – om de beleggingsopbrengsten op de boekwinst daarvan te gebruiken voor financiering van een voortgezette ESAF – te kunnen steunen, mits daarnaast ook sprake is van aanzienlijke bilaterale bijdragen. Het voorstel van de Managing Director, waarin deze beginselen zijn opgenomen, werd door Nederland verwelkomd.

SDR-kwesties

Het Comité verwelkomde het rapport over het seminar over de toekomst van de SDR. De Executive Board werd verzocht om voorstellen over de rol van de SDR verder uit te werken en overeenstemming te bereiken over manieren om een evenwichtige cumulatieve SDR-verdeling voor alle lidstaten te bewerkstelligen.

Nederland gaf aan een SDR-allocatie die uitgaat van dit laatste, zogenoemde «equity»-beginsel, in principe te kunnen steunen. Tegelijkertijd is echter gesteld dat binnen het huidige internationale stelsel geen prominente rol voor de SDR in zijn tegenwoordige vorm bestaat.

Aanpak schuldenproblematiek zwaar verschuldigde arme landen

De aanpak van de schuldenproblematiek van de zwaar verschuldigde arme landen is besproken in zowel het Interim Comité als het Development Comité. Belangrijkste uitkomst was de oproep aan IMF en Wereldbank om in samenwerking met de betrokken crediteuren, debiteuren en donoren zo snel mogelijk een concreet actieprogramma uit te werken, teneinde hierover tijdens de jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank dit najaar een besluit te kunnen nemen. Beide comités verwelkomden het voorliggende algemene raamwerk¹ als basis voor verdergaande actie (van-geval-tot-geval) ten behoeve van een aantal zwaar verschuldigde arme landen met een goed economisch beleid, waarvoor de bestaande mechanismes ontoereikend zijn om tot een duurzaam houdbare schuldensituatie te komen.

Mede dankzij de Nederlandse inzet is het integrale karakter van het raamwerk gehandhaafd. In de communiqué's wordt gesproken van bijdragen van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) zelf alsmede van bijdragen van donoren. Tevens wordt gesproken van passende actie van de Club van Parijs en andere crediteuren. Desalniettemin lijkt er nog sprake van belangrijke meningsverschillen over de rol- en lastenverdeling tussen deze groepen. Met name een aantal van de grotere donorlanden legde sterk de nadruk op het gebruik van middelen van de IFI's zelf en stelde zich gereserveerd op t.a.v. een eventuele inbreng van donor-middelen. Ook werd door enkele landen in het midden gelaten in hoeverre voorafgaande en verdergaande actie van bilaterale crediteuren in de Club van Parijs tot de mogelijkheden zou behoren. Aan het andere einde van

¹ De basisprincipes van dit raamwerk staan vermeld in het bijgevoegde communiqué van het Development Comité. Daarnaast wordt verwezen naar de brief van ondergetekenden aan de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 26 maart jl. over de stand van zaken op het terrein van de schuldenproblematiek en de besprekingen dienaangaande.

het spectrum stonden echter de vertegenwoordigers van een aantal midden-inkomenslanden, die zich nadrukkelijk keerden tegen het gebruik van de mede door hun rentebetalingen gegenereerde surplusmiddelen van de IFI's, met name het netto inkomen van de Wereldbank, voor het doel van schuldverlichting voor een aantal armste landen.

Nederland heeft opgeroepen tot een pragmatische en constructieve benadering en zelf bereidheid uitgesproken om als donor bij te dragen en in de Club van Parijs verder te gaan dan de bestaande behandeling volgens de zogeheten «Napels voorwaarden». Evenals een aantal andere kleinere donorlanden heeft Nederland benadrukt dat het moet gaan om een gemeenschappelijke en evenwichtige inspanning van alle partijen (zowel van de IFI's zelf als van bilaterale crediteuren en donoren) ook om de financiële integriteit van de instellingen te bewaren. Voorts is gewezen op het belang van de bijdrage van de betrokken debiteurenlanden in de vorm van volgehouden goed economisch beleid.

Wat de concrete instrumenten betreft heeft Nederland zich in het Interim Comité een voorstander betoond van een verhoging van de concessionaliteit van ESAF voor de in aanmerking komende arme landen. Dit is overeenkomstig het principe van het eerder door Nederland gesteunde «plan Clarke». In het Development Comité is door veel landen steun verleend aan het idee van een of meerdere fondsen op afstand voor de verlichting van de schuld van de betrokken landen aan de multilaterale banken. Nederland heeft hierbij de voorkeur uitgesproken voor één centraal fonds van voldoende omvang. Tevens heeft Nederland steun verleend aan het principe van bijdragen uit het netto inkomen van de Wereldbank. Tegelijkertijd is echter gewaarschuwd voor een proliferatie van claims op dit netto-inkomen, van waaruit ook een zekere rentevrijstelling voor de lenende landen betaald moet kunnen worden. Er is aan herinnerd dat uit dit netto inkomen bijvoorbeeld ook al belangrijke bedragen aan IDA moeten worden overgemaakt, met name omdat sommige bilaterale donoren tekortschieten in hun bijdragen aan dit zachte luik van de Wereldbank. Ook in dit kader is nadrukkelijk gewezen op de mede-verantwoordelijkheid van donoren voor de financiering van het schuldeninitiatief.

Tenslotte is in beide Comité's door een aantal landen, waaronder Nederland, kort ingegaan op de meer gedetailleerde elementen van het raamwerk. Een belangrijk punt is het «tijdpad» voor het in aanmerking komen voor de verschillende maatregelen, dat door sommige landen als te lang wordt beschouwd. Ook hier heeft Nederland gepleit voor een pragmatische aanpak, waarbij landen na het doorlopen van de eerste fase van drie jaar (wat voor een aantal landen reeds het geval is) in aanmerking moeten kunnen komen voor speciale maatregelen van de IFI's.

Development Comité

Het Development Comité van de Wereldbank kwam bijeen op 23 april, onder voorzitterschap van de Minister van Financiën en Buitenlandse Investerings van Marokko, Mohammed Kabbaj. Belangrijkste punt van bespreking was de schuldenproblematiek van de zwaar verschuldigde lage-inkomenslanden. Hiervan is hierboven reeds verslag gedaan.

Daarnaast werden het eind maart gesloten IDA11-akkoord en het rapport van de Taakgroep Multilaterale Ontwikkelingsbanken besproken.

IDA-11

Dit onderwerp kwam uitvoerig aan de orde in de vooraf verspreide schriftelijke verklaringen van de ministers, die sinds oktober 1995 de plaats innemen van de tot dan toe gebruikelijke tijdrovende speeches. Tijdens de vergadering bleef de discussie op dit punt verder beperkt. Het Comité toonde zich duidelijk verheugd over het feit dat er uiteindelijk toch een IDA11-akkoord tot stand was gekomen en IDA daardoor haar rol als belangrijkste instrument van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking kon blijven voortzetten. Daarbij werd in het bijzonder dank betuigd aan de donoren die een bijdrage hebben geleverd aan het Interim Trustfonds voor het eerste IDA11-jaar (d.w.z. alle donoren, behalve de VS). Tegelijkertijd constateerde men dat de donorbijdragen voor IDA11 aanzienlijk lager waren dan die voor IDA9 en IDA10, wat reden gaf tot grote bezorgdheid over de financiering voor IDA in de toekomst, wanneer de behoefte aan donorbijdragen naar alle waarschijnlijkheid weer zal toenemen.

Het belang van een evenwichtige lastenverdeling en het tijdig nakomen van de aangegane verplichtingen werd onderstreept. Van diverse zijden werd er daarbij in meer of minder duidelijke bewoordingen op gewezen dat de opstelling van de VS een ernstige aantasting van het multilaterale karakter van IDA betekende, met alle risico's vandien voor het voortbestaan van IDA en andere multilaterale zachte fondsen. Nederland wees er in dit verband op dat niet kan worden verwacht dat de goedwillende kleinere donoren door blijven gaan met compensatie bieden voor een gebrek aan bereidheid om bij te dragen aan de kant van de grote donorlanden. Besloten werd de toekomstige financiering van IDA over een jaar meer diepgaand te bespreken, waartoe het onderwerp op de agenda van de voorjaarsvergadering van 1997 werd geplaatst.

Rapport van de Taakgroep Multilaterale Ontwikkelingsbanken

Het Comité sprak unaniem waardering uit voor het rapport van de Taakgroep Multilaterale Ontwikkelingsbanken, waarin voor het eerst een analyse is gemaakt van het stelsel van multilaterale ontwikkelingsbanken (de Wereldbank en de vier grote regionale banken) als geheel. Er werd vooral veel waarde gehecht aan de constatering dat ondanks de grote veranderingen in de wereld – waaronder de sterke toename van de particuliere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden – een belangrijke rol blijft weggelegd voor de multilaterale ontwikkelingsbanken.

Met een verwijzing naar de problemen rond IDA11 en de middelen-aanvullingen van de Afrikaanse en Aziatische Ontwikkelingsfondsen is door Nederland opgemerkt dat dit positieve oordeel over de multilaterale ontwikkelingsbanken voor de donoren ook verplichtingen schept in de financiële sfeer.

De verscheidenheid van de verschillende banken onderkennend bestond in het Comité brede overeenstemming over de opvatting van de Taakgroep dat de taak van de MDB's gelegen is in het stimuleren van duurzame ontwikkeling en dat armoedebestrijding daarbij de belangrijkste uitdaging is. Naast directe armoedebestrijding wordt daarbij gewezen op het belang van bevordering van de ontwikkeling van de particuliere sector en van investeringen in infrastructuur. Ook bestond overeenstemming over de noodzaak van grotere resultaatgerichtheid in het denken en doen van de multilaterale ontwikkelingsbanken, en over de wenselijkheid van betere samenwerking en coördinatie tussen de banken onderling, alsook met andere donoren.

Nederland onderstreepte het belang van zorgvuldig bestuur («good governance») en van participatie van de betrokken bevolking voor een

effectief ontwikkelingsbeleid, en gaf aan dat de banken een meer stimulerende ondersteunende rol op dit terrein zouden moeten spelen. Aan de zijde van de ontvangende landen bestond op dit punt overigens enige reserve, waarbij men erop wees dat deze terreinen binnen hun nationale jurisdictie vielen.

Nederland onderschreef het belang van de ondersteuning van de ontwikkeling van de particuliere sector, ook door middel van financiële assistentie, maar wees erop dat het hierbij om op ontwikkeling gerichte operaties moet gaan, die niet concurreren met commerciële financiering. Hierbij is vooral op het belang van een voldoende gerichtheid op het midden- en kleinbedrijf gewezen.

Nederland gaf voorts aan dat de Wereldbank in haar programma's voor de transitilanden in Oost-Europa en Centraal-Azie meer aandacht diende te besteden aan directe armoedebestrijding, ter compensatie van het ontbreken van een regionale ontwikkelingsbank die hierop is gericht. Anders dan bij de andere regionale banken beperkt het mandaat van de EBRD zich immers tot ondersteuning van het transformatieproces, met daarbij een sterk accent op bevordering van de particuliere sector.

Ook benadrukte Nederland het belang van door het ontvangende land zelf gestuurde donorcoördinatie op landenniveau en onderschreef het de in het rapport van de Taakgroep geconstateerde wenselijkheid van een zekere coördinatie tussen de multilaterale ontwikkelingsbanken op het niveau van de aandeelhouders, door bespreking van onderwerpen van gemeenschappelijk belang in het Development Comité.

Tenslotte vroeg Nederland meer aandacht voor samenwerking en onderlinge afstemming tussen de ontwikkelingsbanken en andere multilaterale organisaties, zoals de VN-instellingen, de WTO en het IMF.

In het besef dat niet alle maatregelen in gelijke mate van toepassing zijn op alle instellingen stemde het Comité op hoofdlijnen in met de aanbevelingen van de Taakgroep. De banken werden uitgenodigd aan deze aanbevelingen opvolging te geven en over twee jaar te rapporteren over de terzake geboekte resultaten. De unanieme aandrang van het Comité om met de aanbevelingen van de Taakgroep aan het werk te gaan, kan als een belangrijke stap worden beschouwd in de richting van verdere kwaliteitsverbetering en sterkere coördinatie van de activiteiten van de multilaterale ontwikkelingsbanken.

Volgende vergaderingen

Het Interim Comité en het Development Comité zullen opnieuw bijeenkomen voorafgaand aan de jaarvergadering van IMF en Wereldbank in Washington, op respectievelijk 29 en 30 september 1996.