

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2003

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Financiën, de beleidsreactie aan inzake de IOB-evaluatie Schuldverlichting op uw verzoek van 1 september 2003 met kenmerk 03-BuZa-42. De betreffende rapporten werden u met mijn brief van 15 mei 2003, TK buza030178 reeds toegezonden, het eerste deel in gedrukte vorm, het tweede spoedshalve als kopie.

In de beleidsreactie sluit ik in beginsel aan bij de volgorde en teksten van de hoofdbevindingen in respectievelijk het rapport «Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990–1999» en het rapport «Resultaten van internationale schuldverlichting 1990–1999». Voor een goed overzicht wordt steeds begonnen met cursief afgebeeld de tekst van een hoofdbevinding, waarna de beleidsreactie hierop wordt gegeven.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

Hoofdbevindingen «Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990–1999»:

1. Nederlandse inzet

De evaluatieperiode kenmerkt zich door een belangrijke intensivering van de Nederlandse inzet voor de oplossing van de schuldenproblematiek van ontwikkelingslanden. Deze inzet manifesteerde zich zowel in beleidsmatige initiatieven, bijvoorbeeld in het kader van de Club van Parijs en het Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiatief, als in substantiële financiële bijdragen aan verlichting van de schuldenlast. In beide opzichten bevond Nederland zich doorgaans in de voorhoede van landen die een rigoureuze aanpak van het schuldenprobleem voorstonden. Wel werd het effect van de actieve en progressieve inzet vaak beperkt door politieke en financiële weerstanden van grotere donorlanden, met name leden van de dominante Groep van Zeven (G7), wier instemming voor vrijwel elk internationaal schuldeninitiatief onontbeerlijk was.

In termen van vrijwillige financiële bijdragen nam Nederland een vooraanstaande positie in die vele, grotere, donoren zowel relatief als absoluut in de schaduw stelde.

Ook in de komende jaren zal Nederland zich inzetten voor de oplossing van de schuldenproblematiek van ontwikkelingslanden en zal Nederland blijven kiezen voor een effectieve aanpak van solvabiliteitsproblemen.

2. Vraag & aanbod

Hoewel de omvang van de schuldenproblematiek – en het groeiende besef daarvan – uiteraard een dominante invloed hadden op de trendmatige stijging van de uitgaven voor schuldverlichting, waren dit niet de enige factoren die het uitgavenpatroon kunnen verklaren. Daarnaast was er de onmiskenbare rol van aanbodfactoren, zoals:

- (i) De door herhaalde beleidswijzigingen en reorganisaties veroorzaakte overbelasting van het ambtelijk apparaat, met de eruit resulterende noodzaak te kiezen voor snel besteedbare hulpvormen. Dit leidde tot sterke schommelingen in het uitgavenvolume.*
- (ii) De ingrijpende verandering in de begrotingssystematiek als gevolg van de herdefinitie van de hulpnorm als uitvloeisel van de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995. Deze ontwikkeling had een vèrgaande invloed op de verdeling van de schuldverlichtingsuitgaven over de verschillende soorten schulden.*

De inzet van hulpvormen voor ontwikkelingssamenwerking dient in beginsel altijd vraaggestuurd te zijn. Dit geldt ook voor schuldverlichting. Het mag niet zo zijn dat te sterke fluctuaties in beleid leiden tot uitvoeringsproblemen en een daaruit resulterende aanbodsturing bij de keuze voor een vorm van samenwerking.

Bij een vraag om toekenning van schuldkwijtschelding, dient in eerste instantie te worden vastgesteld hoeveel schuldverlichting noodzakelijk is om te komen tot herstel van een houdbaar schuldenniveau. Herstel van de houdbaarheid van de schuld is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle armoedebestrijding. Bij de introductie van het Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiatief werd een raamwerk gecreëerd voor een structurele koppeling van schuldverlichting, armoedebestrijding en begrotingssteun. Bovendien ontstonden hiermee mogelijkheden voor continuïteit en meer beleidsmatige afwegingen van selectie op goed

beleid en bestuur bij de aanpak van schuldenproblemen. In die zin is de analyse van IOB ook vooral een reflectie van het desbetreffende tijdsinterval (i.e. grotendeels pre-HIPC).

Naast traditionele begrippen als vraagsturing en aanbodsturing, is bij de Financing for Development Conferentie in Monterrey de partnership-gedachte geïntroduceerd. Donoren en ontwikkelingslanden dienen een overeenkomst te sluiten, waarbij ontwikkelingslanden zich verplichten een goede armoedebestrijdingsstrategie uit te voeren en donoren voldoende en efficiënte ODA-middelen ter beschikking stellen. Leidraad bij de opstelling van armoedebestrijdingsstrategieën is de Millennium Verklaring. Deze vormt een uiting van politieke consensus en bereidheid om de armoedebestrijding wereldwijd ter hand te nemen. Hij bevat acht internationale ontwikkelingsdoelstellingen (Millennium Development Goals, MDG's) die in 2015 gerealiseerd moeten zijn. Voor de operationalisering van de MDG's zijn inmiddels al door vijftientwintig ontwikkelingslanden armoedebestrijdingsstrategieën in uitvoering genomen. Volgens schattingen van de Wereldbank zijn voor de implementatie van deze strategieën de komende jaren veel extra ODA-middelen noodzakelijk. Nederland heeft daarom de afgelopen jaren in internationaal verband meermaals aandacht gevraagd voor het verhogen van de hulpbudgetten van donoren tot de internationale richtlijn van de VN. In het Hoofdpijnenakkoord is gekozen voor handhaving van het niveau van de Nederlandse hulp op 0,8% BNP.

3. Beleidscoherentie

Behalve aan de oplossing van de schuldenproblematiek droeg Nederland indirect, ook bij aan het ontstaan ervan. Terwijl namelijk enerzijds bilaterale vorderingen werden kwijtscholden en multilaterale schuldverlichting werd gefinancierd, werd anderzijds nieuwe kredietverlening mogelijk gemaakt. Dit gebeurde bilateraal met name ten behoeve van ontwikkelingsrelevante exporten en multilateraal via substantiële bijdragen aan de rentesubsidiërekening van de Extended Structural Adjustment Facility (ESAF) van het Internationale Monetaire Fonds en aan de opeenvolgende middelenaanvullingen van de International Development Association (IDA) van de Wereldbankgroep. Deze combinatie van schuldverlichting en financiering van nieuwe kredietverstrekking ten behoeve van veelal dezelfde landen roept vragen op over de samenhang van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid met andere onderdelen van het OS-beleid.

Ook binnen het schuldverlichtingsbeleid (dat wil zeggen met betrekking tot de verschillende soorten schulden) zijn coherentievraagtekens te plaatsen. Zo speelde de vrees voor moreel risico bij de debiteuren (het onbedoeld belonen en daarmee aanmoedigen van wanbetaling) lange tijd een rol bij de terughoudendheid ten aanzien van kwijtschelding van multilaterale schulden, terwijl deze vrees nimmer een factor is geweest in afwegingen met betrekking tot bilaterale schuldverlichting. Ook aan het moreel risico bij de crediteuren (het onbedoeld schadeloos stellen voor en daarmee aanmoedigen van onverantwoorde kredietverstrekking) werd niet altijd even zwaar getild. Zo was het een belangrijke reden voor terughoudendheid ten aanzien van commerciële schuldverlichting, maar was de vrees ervoor afwezig in de besluitvorming over officiële (zowel bilaterale als multilaterale) kwijtschelding.

Deze bevindingen behoeven nuancering. In het internationale schuldenbeleid is inderdaad aanvankelijk weinig ruimte geweest voor de houdbaarheid van schulden op langere termijn. Vanuit een oogpunt van langere termijn schuldhoudbaarheid, zouden schenkingen bij zwaar verschuldigde

landen de voorkeur hebben boven leningen. Terughoudendheid met leningen, zeker tegen marktconforme voorwaarden, is dan ook een van de uitgangspunten bij het HIPC-initiatief. Dat neemt niet weg dat veel ontwikkelingslanden voor hun financieringsbehoeften bij productieve investeringen zijn aangewezen op concessionele leningen. Het beperken van dergelijke ontwikkelingsleningen zou, gegeven het mondiaal sterk ontoereikende ODA-schenkingenvolume, het totale financieringsprobleem voor ontwikkelingslanden verder vergroten. Daarnaast bestaat in het HIPC-initiatief nu expliciet aandacht voor de lange-termijnhoudbaarheid van schulden.

Het bijna gelijktijdig toekennen van schuldverlichting en financiering van nieuwe kredietverstrekking in hetzelfde land, kan echter pas op coherente wijze plaatsvinden, indien in het betrokken ontwikkelingsland sprake is van een adequaat beheer van de openbare financiën, waaronder een goed en transparant beheer van de publieke schulden. Dit aspect van het beleid van ontwikkelingslanden zal de komende jaren nog meer aandacht dienen te krijgen. Zowel de binnenlandse als de externe schulden zijn hierbij van belang. Het gaat om de samenhang van beleid ter ontwikkeling van de financiële sector, schuldmanagement, fiscaal beleid en groeiverwachting. Deze onderwerpen verdienen – in samenhang – meer aandacht. Nederland zal dit in IMF en WB-kader actief blijven uitdragen en er in de eigen bilaterale activiteiten opvolging aan geven. Eind dit jaar zullen acht bilaterale posten al specifieke ondersteuning ontvangen hebben bij het opbouwen van capaciteit voor de behandeling van deze onderwerpen.

Daarom is «verbetering van schuldenbeheer» ook een van de onderdelen van het vijf punten-pakket, dat ik in 2002 tijdens de jaarvergadering van de Wereldbank heb voorgesteld ter verdere versterking van het HIPC-initiatief.

Dit initiatief beoogt ook anderszins de coherentie binnen het schuldverlichtingsbeleid te vergroten, namelijk door bij schuldkwijtschelding vaste uitgangspunten te hanteren en een vergelijkbare behandeling te geven aan alle categorieën van externe overheids-schulden van een land. Door alle buitenlandse crediteuren op vergelijkbare wijze mee te laten doen bij kwijtschelding, vermindert het morele risico dat bepaalde crediteuren kunnen profiteren van de kwijtschelding door anderen. Het niveau van de houdbare schuld wordt daarbij vastgesteld op basis van uniforme en objectieve economische criteria. Door gelijke criteria te hanteren voor alle HIPC-landen, wordt ook vermeden dat willekeur een rol kan spelen in de mate van schuldverlichting die een land ontvangt in vergelijking met andere landen.

Voor de reactie op de gesignaleerde «morele risico's» bij debiteuren en crediteuren verwijs ik naar het gestelde onder «Schuldhoudbaarheid» en «Belangenverstrengeling en averechtse selectie» verderop in deze nota.

4. Additionaliteit

De schuldverlichtingsuitgaven onder verantwoordelijkheid van Ontwikkelingssamenwerking ten bedrage van NLG 3,2 mrd waren (afgezien van een klein gedeelte van NLG 55 mln) niet additioneel aan het reguliere OS-budget. Daarentegen kan de gedeeltelijke kwijtschelding van exportkreditschulden in het kader van de Club van Parijs ten bedrage van NLG 440 mln, die vanaf 1991 tot en met 1996 voor rekening kwam van het ministerie van Financiën, wèl als volledig additioneel worden bestempeld. Deze additionaliteit aan de Nederlandse hulpstroom naar de Derde Wereld was vooral te danken aan het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken departementen van Financiën en Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking over de compensatie uit het OS-budget. En aan de

hardnekkigheid waarmee beide partijen tot aan de Herijdingsoperatie aan hun standpunten vasthielden.

De Monterrey-consensus moedigt landen aan om stappen te ondernemen om ervoor te zorgen dat middelen voor schuldverlichting niet ten koste gaan van middelen bedoeld voor andere ODA-uitgaven. Nederland heeft dit streven onderschreven. De afgelopen jaren heeft Nederland de kwijtschelding van door de overheid herverzekerde exportkredieten kunnen financieren uit de groei van het ODA-budget (0,8% BNP). Door de handhaving van de koppeling van de ruimte voor ODA-uitgaven aan de economische groei, conform het Hoofdlijnenakkoord, zal het budget voor ODA-uitgaven vanzelf weer toenemen als de economische groei aantrekt. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat in de tijd additionaliteit is gewaarborgd.

Overigens is Nederland een van de weinige donoren die het internationaal overeengekomen percentage van 0,7% BNP voor ODA ook werkelijk behaalt, en zelfs overschrijdt. Nederland heeft er meerdere malen op aangedrongen dat ook andere donoren deze internationale afspraak naleven.

Naast de kwijtschelding van commerciële leningen heeft Nederland de afgelopen jaren tevens besloten om de uitstaande hoofdsom van bilaterale ontwikkelingshulpschulden van HIPC-landen kwijt te schelden zodra deze landen het HIPC-beslispunt hebben bereikt. Deze OS-leningen waren bij de verstrekking ervan al als ODA aangemerkt. Om te vermijden dat als gevolg van deze kwijtschelding de ODA-prestatie tot onder de 0,8% BNP zou dalen, is het ODA-budget voor deze kwijtscheldingen incidenteel gecompenseerd.

Binnen de ODA-begrotingskaders voor deze regeerperiode is extra ruimte gecreëerd om een verwachte toename van exportkredietverzekering-kwijtscheldingen te kunnen opvangen. Mocht de verhoogde raming onjuist blijken te zijn geweest, dan blijven de daarmee gemoeide bedragen beschikbaar onder de 0,8% BNP voor ODA die is herbevestigd in het Hoofdlijnenakkoord. Daarbij is het van belang de effectiviteit van gegeven schuldverlichting te verzekeren en de budgettaire ruimte voor andere OS-activiteiten zoveel mogelijk te handhaven. De afspraken in het huidige Hoofdlijnenakkoord bieden ruimte om hieraan invulling te geven.

5. ODA-toerekening

De toerekening aan het OS-plafond – en daarmee aan de Nederlandse ODA-prestatie – van de volledige nominale waarde van claims uit hoofde van kwijtgescholden exportkredieten, zonder aftrek van de door de verzekerden betaalde premies noch van de door deze exporteurs gedragen eigen risico's, heeft tot gevolg dat de netto uitgaven voor de Staat lager zijn dan de bedragen die als ODA worden gedeclareerd.

Voor het relevante deel van de evaluatieperiode (1997–1999) bedroeg het verschil tussen de ODA-toerekening en de werkelijke (lagere) uitgaven naar schatting NLG 18,8 tot 35,2 mln.

Het Hoofdlijnenakkoord gaat uit van de bestaande toerekenings-systeem in overeenstemming met de internationale richtlijnen (OESO/DAC). De mate van kostendekkendheid inclusief premiestelling is als zodanig niet relevant voor de vraag of een kwijtschelding kan worden toegerekend aan ODA. Het kostendekkendheidsvereiste is neergelegd in internationale afspraken in WTO, OESO en EU-verband en volgt uit de wens van de lidstaten om elkaar niet te beconcurreren met subsidies aan het bedrijfsleven.

De DAC Statistical Reporting Directives (DCD/DAC (2000)10) en het Handbook for Reporting Debt Reorganization (DCD/DAC/ (2000)16) van respectievelijk mei en oktober 2000 definiëren vermindering van de Netto Contante Waarde van non ODA-vorderingen (zoals officieel gegarandeerde exportkredieten) in het kader van Club van Parijs-schuldkwijtscheldingen als ODA-schenking. De DAC-richtlijnen spreken zich niet uit over de behandeling van het eigen risico van verzekeren. Ik ben voornemens hierover informatie in te winnen bij het DAC-secretariaat en de leden van het DAC.

6. Transparantie

De Nederlandse procedures en criteria voor de toekenning van schuldverlichting ontwikkelden zich in de loop van de evaluatieperiode geleidelijk en moeizaam. Dit weerspiegelde zich, in de eerste helft van de evaluatieperiode in een tamelijk ondoorzichtige besluitvorming. Het feit, dat er bij voortduring aan procedures en beslissingsregels werd gesleuteld, reflecteert de worsteling met zowel de theorie als de praktijk van de schuldenproblematiek en van schuldverlichting. In de tweede helft van de jaren negentig werd ernst gemaakt met de systematisering van de besluitvorming door de introductie van de jaarlijkse Macro-exercities in 1996. Vervolgens droeg de geleidelijke operationalisering van het – eveneens in 1996 gelanceerde – HIPC Initiatief sterk bij aan de totstandkoming van een eenduidig, en internationaal gecoördineerd, beoordelingskader voor schuldverlichting. Dit had een gunstige invloed op de transparantie van de besluitvorming.

Ik ben blij met de constatering in het IOB-rapport dat na een periode met tamelijk ondoorzichtige besluitvorming in het begin van de evaluatieperiode, er vanaf 1996 meer transparantie is gekomen. In internationaal verband blijft hierbij het handhaven van de normen en criteria van het HIPC-initiatief van belang.

Hoofdbevindingen «Resultaten van internationale schuldverlichting 1990–1999»:

• Doelmatigheid van schuldverlichting

De doelmatigheid van schuldverlichting werd in alle onderzochte landen beperkt door de volgende factoren:

- 1. Vaak werd schuldverlichting verstrekt in de vorm van herstructurering, die betalingsverplichtingen naar de toekomst verschoof, maar niet verlaagde. Daardoor had zij een geringe uitwerking op de omvang van de schuldvoorraden van debiteurenlanden.*
- 2. Schuldverlichting had in zes van de acht bestudeerde landen vrijwel geen uitwerking op de feitelijke stroom schuldbetalingen. Dit kwam met name doordat:*
 - verplichtingen werden kwijtgescholden waaraan de debiteuren toch niet zouden hebben voldaan;*
 - doordat akkoorden over schuldverlaging ertoe leidden dat resterende betalingsverplichtingen, die tot dan toe niet waren nagekomen, in het vervolg moesten worden gehonoreerd;*
 - of doordat de schuldenlanden veel nieuwe leningen opnamen: in de meeste onderzochte landen overtrof het jaarlijkse bedrag aan nieuwe leningen de kwijtschelding.*
- 3. Bilaterale donorfondsleningen werden op grote schaal gebruikt om multilaterale crediteuren uit te kopen. Dankzij deze «bail out» ontlieden de*

Internationale Financiële Instellingen (IFI's) een groot deel van de kosten van hun onvoorzichtige uitleenbeleid, hetgeen moreel risico veroorzaakte.

4. *De voorwaarden waarmee schuldverlichting gepaard ging omvatten in het algemeen een IMF-akkoord. Uitvoering van deze beleidsconditionaliteit beperkte zich in veel gevallen echter tot wat de schuldenlanden toch al van plan waren.*

Het rapport signaleert dat in de evaluatieperiode schuldverlichting vaak niet efficiënt was. Ten onrechte werd namelijk verondersteld, dat ontwikkelingslanden een liquiditeits- in plaats van een solvabiliteitsprobleem hadden. Hierdoor werd door de internationale crediteuren- en donorgemeenschap vaak volstaan met een schuldherstructurering waar eigenlijk kwijtschelding nodig was geweest. Bij herstructurering van bilaterale schulden in de Club van Parijs wordt schuldverlichting geboden op basis van de nog resterende betaalcapaciteit van landen. Daarnaast werd de aan Internationale Financiële Instellingen (IFI's) door landen te betalen schuldendienst in veel gevallen door bilaterale donoren (aandeelhouders van de IFI's) overgenomen. De ontwikkelingslanden moesten derhalve hun crediteuren naar vermogen met eigen en donorgeld blijven betalen, terwijl er te weinig oog was voor hun solvabiliteitsprobleem en de oorzaken die daartoe aanleiding hadden gegeven. Dat stabiliseringsprogramma's van het IMF in deze omstandigheden minder succesvol waren, is geen wonder.

Van een «bail out» van de IFI's is hierbij overigens slechts ten dele sprake geweest, omdat onder het HIPC-initiatief de instellingen ook zelf aan de financiering van schuldverlichting hebben bijgedragen. De aandeelhouders hebben een maximale eigen bijdrage van de IFI's geëist, maar deze bijdrage kende uiteraard – en om goede redenen – een limiet. Bij de multilaterale banken werd de bijdrage begrensd door een mogelijke aantasting van de financiële soliditeit van de instelling dan wel de mogelijkheid van de instelling haar uitleentarieven te verhogen.

Mijn conclusie bij deze bevinding is, dat mate en vorm van schuldverlichting door de internationale crediteurengemeenschap beter moeten worden afgestemd op de financieel-economische problemen van een land, om doelmatig te kunnen zijn. Bij het overnemen van schuldendienstbetalingen aan IFI's door bilaterale donoren (aandeelhouders van de IFI's), moet meer aandacht worden gegeven aan goed schuldenbeheer: het mag niet zo zijn dat donorschulp bij schuldendienstbetalingen leidt tot het veronachtzamen van houdbaarheidscriteria bij verstrekking van nieuwe kredieten.

• Doeltreffendheid van schuldverlichting

Schuldverlichting was lang niet altijd doeltreffend: slechts in een minderheid van de landen zijn positieve voorraad- of stroomeffecten effecten zichtbaar geworden. In geen enkel land is de schuld houdbaar geworden.

5. *In drie van de acht landen waren er positieve voorraadeffecten, waardoor zij nu in staat zijn aan hun lopende verplichtingen te voldoen en hun kredietwaardigheid is toegenomen. In één geval volgde eveneens een positief effect op particuliere investeringen.*
6. *In de twee landen waar schuldverlichting de stroom feitelijke schuldbetalingen wel verminderde was er een positief effect op de overheids-*

begroting, hetzij via een vermindering van het tekort of via een stijging van de uitgaven. Daartegenover traden twee negatieve stroomeffecten op:

- Zwaar verschuldigde lage-inkomenslanden blijken méér hulp te ontvangen dan andere landen. Deze hulp aan de zes onderzochte HIPC's bestond vooral uit projecthulp die weliswaar de overheidsinvesteringen op peil hield, maar niet bruikbaar was voor schuldbetalingen. De combinatie van veel projecthulp met een beperkte verlichting op de feitelijke stroom schuldbetalingen leidde in vijf van deze zes HIPC's tot daling van de lopende overheidsuitgaven, inclusief die voor de sociale sectoren;*
 - Schuldverlichting verminderde niet de (reguliere) hulp aan de acht onderzochte landen, maar ging wel voor een deel ten koste van hulp aan andere ontwikkelingslanden met lagere schulden.*
- 7. In zeven van de acht landen is de schuld wel minder onhoudbaar geworden, maar geen enkel land is daardoor solvabel geworden. De vooruitzichten voor de houdbaarheid van de schulden op lange termijn zijn evenmin gunstig. Zelfs als de schuldenlast dankzij het HIPC-initiatief op korte termijn houdbaar wordt, zal ze spoedig opnieuw onhoudbaar worden als gevolg van de te verwachten nieuwe leningen die omvangrijke handelstekorten in stand zullen houden (zie ook hoofdbevinding 9). Bovendien stijgt de binnenlandse schuld in de meeste landen snel.*

Zorgwekkend is de bevinding dat in geen enkel van de onderzochte landen de schuld werkelijk houdbaar is geworden en de solvabiliteit werd hersteld. Dit ondanks positieve voorraad- en stroomeffecten die soms waren te bespeuren door kwijtschelding van hoofdsommen en lagere schuldendienstbetaling. Opvallend is hierbij de constatering dat in zwaar verschuldigde landen een negatief stroomeffect werd veroorzaakt door een combinatie van veel project-investeringshulp met een beperkte verlichting op de schuldendienstbetalingen. Dit leidde vanwege het met de projecten en schuldendienstbetalingen corresponderende beslag op overheidsmiddelen in veel gevallen zelfs tot een daling van de lopende overheidsuitgaven, inclusief die voor sociale sectoren. IOB wijst er terecht op dat voldoende middelen voor het financieren van lopende kosten de eerste voorwaarde is voor het behoud van kwaliteit van de dienstverlening door overheden. De doelstelling bij de keuze van financieringsmodaliteiten voor OS is reeds langere tijd om meer programmahulp te verstrekken en meer in de vorm van begrotingssteun. Daarmee is de richting van het beleid in overeenstemming met de door IOB geconstateerde noodzaak tot financiering van lopende kosten. Dit moet echter wel op verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden.

Aan deze bevinding zou ik de conclusie willen verbinden dat, niet alleen voor een doeltreffende schuldverlichting maar bij alle vormen van donorhulp, in bredere zin moet worden gekeken naar de financiële gevolgen van de gekozen hulpmodaliteit voor de overheidsfinanciën, ook op middellange termijn, en de betalingsbalans van een ontwikkelingsland. Voor de houdbaarheid van de buitenlandse overheidsschuld op langere termijn is naast een zorgvuldig schuldenbeheer ook van belang, dat de kosten van aan te gane nieuwe externe leningen betaald kunnen worden uit overschotten op de handels- en dienstenbalans.

• Relevantie van schuldverlichting

Als gevolg van beperkte stroom- en voorraadeffecten kon schuldverlichting slechts in een enkel geval een bijdrage leveren aan economische groei. Met name voor de armste zwaar verschuldigde landen was schuldverlichting daardoor weinig relevant.

- 8. Voor veel van de schuldenlanden is door de internationale gemeenschap lange tijd de verkeerde diagnose gesteld: een tijdelijk liquiditeitsprobleem, terwijl er in werkelijkheid sprake was van een hardnekkig solvabiliteitsprobleem. Als gevolg van deze verkeerde diagnose ontvingen debiteurenlanden veel minder schuldverlichting dan zij nodig hadden, vaak in een minder of zelfs ongeschikte vorm (herstructurering in plaats van kwijtschelding, schuldendienstverlichting in plaats van schuldvoorraadverlichting), en werden te makkelijk nieuwe leningen verstrekt.*
- 9. Het grote uitleenvolume van de multilaterale instellingen heeft de onhoudbaarheid van de schuldenlast van veel debiteurenlanden verlengd. Behalve door het morele risico werd dit uitleengedrag bevorderd door het belang van de IFI's bij de totstandkoming van nieuwe akkoorden en leningen. Een nieuwe IMF-overeenkomst leidt namelijk niet alleen tot de instroom van nieuwe multilaterale leningen, maar ook van bilaterale macro-economische hulp, waarmee eerdere kredieten van het IMF en andere IFI's kunnen worden afgelost. Dit eigenbelang van de multilaterale instellingen beperkte de ruimte voor selectiviteit en toepassing van sancties op landen met slecht beleid, hetgeen erop wijst dat de functies van enerzijds «poortwachter» voor concessionele middelen, en anderzijds crediteur en dus belanghebbende bij de toestroom van diezelfde middelen, slecht verenigbaar zijn.*
- 10. Het feit dat lang niet alle beleidscondities door de schuldenlanden werden gehonoreerd betekent niet dat de wél uitgevoerde voorwaarden zonder meer een heilzaam effect hadden. Sommige daarvan pakten zelfs negatief uit voor de economische groei.*

Doordat schuldverlichting door de internationale crediteurgemeenschap aanvankelijk vaak op ondoelmatige wijze werd verstrekt, leidde zij slechts in een enkel geval tot hogere economische groei. Dit wordt geïllustreerd door het grote aantal landen dat in de negentiger jaren herhaaldelijk terug moest komen naar de Club van Parijs voor nieuwe schuldverlichting. Dat hing samen met steeds terugkomende combinaties van te weinig schuldverlichting, nieuwe leningen en ontoereikende beleidsverbetering. Het gaat mijns inziens te ver om deze problemen te wijten aan eigenbelang van de IFI's bij de totstandkoming van nieuwe akkoorden en leningen. Het HIPC-initiatief was juist bedoeld om de samenhang met beleid en andere financieringsstromen te vergroten en zo de doelmatigheid van schuldverlichting te verhogen.

Hoewel de belangentegenstelling tussen poortwachtersfunctie en die van crediteur zeker kan bestaan, is de aard van de besluitvorming in de IFI's – transparant, met deelname van alle aandeelhouders en op basis van financieel-economische en armoedebestrijdingscriteria – zodanig dat het eigenbelang van IFI's geen overwegende rol speelt. Vraag blijft echter wel, waarom met name IMF en Wereldbank hun «poortwachtersfunctie» niet op dusdanige wijze hebben vervuld, dat de schuldenproblemen op efficiëntere wijze werdenesignaleerd en voorkomen. Nederland heeft inmiddels samen met gelijkgezinde landen erop aangedrongen dat IMF en Wereldbank de schuldhoudbaarheid in HIPC-landen

nauwkeuriger dienen te monitoren. Dit IOB-rapport onderstreept de noodzaak dat onze ambassades proberen te signaleren of IMF en Wereldbank ook bij eigen nieuwe kredietverlening hier voldoende rekening mee houden.

• **Nederlandse bijdragen aan schuldverlichting**

11. Nederland heeft aan alle modaliteiten van schuldverlichting meegedaan, en de Nederlandse bijdragen waren omvangrijk vergeleken met die van andere donoren. De gevolgde praktijk stak gunstig af bij de internationaal gangbare handelwijze doordat Nederland bij bilaterale hulpschulden vrijwel altijd overging tot kwijtschelding, ook als dat niet in de Club van Parijs was afgesproken. Dergelijke kwijtscheldingen spoorden met de aard van de schuldenproblematiek – de insolventie van de schuldenlanden – en waren dus in beginsel effectief. Nederland heeft verder met bilaterale middelen een belangrijke rol gespeeld bij de multilaterale opkoop van commerciële schulden, en heeft daarmee bijgedragen aan het verminderen van achterstalligheden.

12. Anderzijds heeft Nederland eveneens relatief veel bilaterale middelen besteed aan de financiering van multilaterale kredietverlening, en was het zeer actief bij de schuldverlichting op diezelfde leningen. Dit beleid ondersteunde de in de internationale gemeenschap lang volgehouden misvatting, dat de schuldenlanden slechts een tijdelijk liquiditeitsprobleem hadden, en dat nieuwe leningen de oplossing van het schuldenprobleem dichterbij zouden brengen. Nederlandse schenkingmiddelen werden daarbij omgezet in leningen die de schuldenlast vergrootten.

Mèt andere bilaterale donoren betaalde Nederland op drie manieren substantieel mee aan de concessionele leningen van de multilaterale instellingen: (i) door de zachte leningen mogelijk te maken via bilaterale schenkingen; (ii) door de preferente crediteurenstatus van de multilaterale instellingen te honoreren, waarmee de eigen bilaterale vorderingen minder waard werden; en (iii) door voor arme schuldenlanden de terugbetaling van de IFI-vorderingen te financieren met (programma)hulp en schuldverlichting.

13. In nagenoeg alle gevallen volgde Nederland de conditionaliteit van het IMF, daarmee de poortwachterfunctie van het Fonds (en in mindere mate van de Wereldbank) voor macro-economische hulp onderstrepend. Deze opstelling weerspiegelde bovendien het grote belang dat Nederland hechtte aan nieuwe programma's van die instellingen, hetgeen bijdroeg aan de handhaving van het hoge uitleenvolume van de IFI's.

Het is bemoedigend om in het rapport te lezen, dat Nederland, zowel qua omvang als wijze van schuldverlichting, gunstig afstak bij de internationaal gangbare handelwijze. De in de regel door Nederland toegepaste kwijtschelding van bilaterale hulpschulden, en de bijdragen aan de multilaterale opkoop van commerciële schulden, hebben het solvabiliteitsprobleem aangepakt en waren in beginsel effectief. Dat Nederland daarnaast steun gaf aan het beleid van de multilaterale instellingen om nieuwe kredieten te verstrekken, ging uit van de veronderstelling dat dergelijke kredieten zo goedkoop waren dat landen hierdoor niet in terugbetalingsproblemen konden komen.

Mijn conclusie bij deze bevinding is, dat Nederland op de goede weg is geweest met het kwijtschelden van bilaterale hulpschulden. Het is mijn overtuiging dat herstel van de houdbaarheid van de schuld een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle armoedebestrijding.

- **Aandachtspunten:**

Naast bevindingen ter beantwoording van de onderzoeksvragen signaleert de studie een aantal problemen die, met het oog op de toekomstige beleidsvorming, speciale aandacht behoeven. De belangrijkste daarvan zijn:

Conditionaliteit:

Ondanks de over het algemeen teleurstellende ervaringen met de doelmatigheid en doeltreffendheid van ex-ante beleidsconditionaliteit, zijn de voorwaarden die verbonden worden aan gebruikmaking van het uitgebreide HIPC-initiatief zwaarder en veelomvattender dan ooit. Naast gefundeerde twijfel aan het nut van een dergelijke omvangrijke conditionaliteit, roept dit vragen op over de in het Initiatief sterk gepropageerde lokale ownership alsmede over de mogelijkheden tot daadwerkelijke participatie.

Schuldverlichting op de langere termijn is alleen zinvol bij goed beleid en bestuur in de ontvangende landen. Toegang tot HIPC-kwijtschelding is daarom gekoppeld aan een aantal voorwaarden, zoals het opstellen van een (interim-)JPRS en een goed track record op o.m. een IMF-programma. IMF/Wereldbankprogramma's zullen echter alleen effectief zijn als het ontvangende land ook bereid is dit beleid uit te voeren. De bereidheid van het ontvangende land om hervormingen door te voeren is de belangrijkste factor voor het welslagen van een IMF-programma. Alleen als die wil er is kan een programma slagen. Wel kan het IMF ervoor zorgen dat condities zodanig worden geformuleerd, dat meer ruimte ontstaat voor het ontvangende land om het aanpassingsbeleid zelf vorm te geven en de timing en sequencing van condities aan te passen. Ook stroomlijning van condities in programma's kan het draagvlak in het ontvangende land vergroten; op dit terrein kan het IMF nog beter presteren. Indien voor structurele maatregelen geen nationaal draagvlak bestaat, dan moet hieraan eerst gewerkt worden. Dit kan door conditionaliteit te beperken tot die hervormingen die politiek haalbaar zijn, waardoor de regering geloofwaardigheid opbouwt alvorens zij vervolgens voorstelt verdergaande maatregelen te nemen.

Terecht wijst het rapport op de teleurstellende ervaringen die zijn opgedaan met overdadige ex-ante beleidsconditionaliteit. Het HIPC-initiatief bracht in het begin een opeenstapeling van conditionaliteiten met zich mee, door de koppeling van de voorwaarden voor schuldverlichting (armoedebestrijding) met de conditionaliteiten van tegelijkertijd verstrekte programmahulp van IMF en Wereldbank. Deze excessieve ex-ante conditionaliteiten zijn al snel onderkend, en de afgelopen jaren is door de leden van het Development Committee meermalen bij IMF en Wereldbank erop aangedrongen om de met een HIPC-behandeling samenhangende conditionaliteit te verminderen tot het minimaal noodzakelijke niveau. Dit is wel pas na de evaluatieperiode daadwerkelijk gerealiseerd. In een recent verschenen rapport van de evaluatiedienst van de Wereldbank wordt beschreven dat het gemiddeld aantal condities voor het bereiken van het HIPC-eindpunt inmiddels is gedaald van 41 naar 13. Tegelijk waarschuwt dit rapport ervoor de voorwaarden voor beleidsperformance niet verder te verzachten, omdat landen waaraan eerder al minder eisen werden gesteld ook veelal slechter bleken te presteren.

Schuldenhoudbaarheid:

Eén van de verschijnselen die op langere termijn de houdbaarheid van de schuldenlast voor de HIPC-landen bedreigt, is de toestroom van nieuwe leningen van de multilaterale instellingen. Deze toestroom wordt bevoor-

derd door de preferente crediteurenstatus van de IFI's gekoppeld aan de bereidheid van bilaterale donoren hen (gedeeltelijk) uit te kopen, waarmee zij moreel risico bij deze instellingen in de hand werken.

De in het rapport gesignaleerde problemen met het op langere termijn handhaven van schuldhoudbaarheid, verdienen bijzondere aandacht. In het genoemde vijf punten pakket ter verbetering van het HIPC-initiatief heb ik al voorstellen gedaan voor verbetering. Als onderdeel van hun «poortwachtersfunctie» dienen IMF en Wereldbank de schuldhoudbaarheid in HIPC-landen beter te monitoren en landen dienen standaard ondersteuning te krijgen bij het verbeteren van hun schuldenbeheer. Daarbij dient kritisch gekeken te worden naar het verstrekken van nieuwe zachte leningen aan de armste landen. Ook zachte leningen kunnen nieuwe schuldenproblemen veroorzaken als wordt uitgegaan van te optimistische scenario's met betrekking tot het vermogen tot terugbetaling.

De preferred creditor status is onontbeerlijk voor de IFI's. Dankzij deze status kunnen IFI's relatief goedkoop geld uitlenen aan landen die op de openbare kapitaalmarkt nauwelijks betaalbare financiering kunnen krijgen. Handhaving van deze status is, naast dit voordeel voor ontwikkelingslanden, ook een noodzaak voor aandeelhouders zoals Nederland, die garant staan voor deze instellingen.

Belangenverstrengeling en averechtse selectie:

Zolang de IFI's, met name Wereldbank en IMF, de functies van poortwachter en crediteur combineren, blijft het risico bestaan van rolconflicten, omdat deze instellingen als schuldeisers belang hebben bij de toestroom van concessionele middelen die zij als poortwachters in belangrijke mate beïnvloeden. Dit laatste doen zij door de afsluiting van nieuwe akkoorden, die voor henzelf en de overige hulpverschaffers gelden als een «stempel van goed gedrag». Door deze belangenverstrengeling ontstaat het risico dat landen niet primair hulp ontvangen vanwege hun goede beleid en bestuur, maar omdat ze een hoge schuldenlast hebben. Dit kan averechtse selectie tot gevolg hebben, waardoor landen met slecht beleid meer hulp ontvangen dan landen met goed beleid.

Het punt van mogelijke belangenverstrengeling verdient aandacht. Hoewel de belangentegenstelling tussen poortwachtersfunctie en die van crediteur zeker kan bestaan, is zoals hierboven al gesteld, de aard van de besluitvorming in de IFI's – transparant, met deelname van alle aandeelhouders en op basis van financieel-economische en armoedebestrijdingscriteria – zodanig dat het eigenbelang van IFI's geen overwegende rol speelt. Dat de IFI's kunnen worden geconfronteerd met rolconflicten, hangt samen met de functies die door de aandeelhouders in deze instellingen zijn samengevoegd. Vermeden dient te worden dat averechtse selectie optreedt, waardoor landen met slecht beleid meer hulp ontvangen dan landen met goed beleid. En gewaakt moet worden tegen het afsluiten van nieuwe akkoorden met landen, waar in onvoldoende mate sprake is van goed beleid en bestuur.