

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2004

Tijdens het algemeen overleg over het IOB-rapport over schuldverlichting op 10 december 2003 (TK 29 200V, nr. 54) hebben wij toegezegd de Kamer te informeren over het schenkingenloket van de Wereldbank. Tevens is toegezegd de gevolgen van de condities verbonden aan de schuldverlichting voor de budgetten voor gezondheidszorg en onderwijs aan de orde te stellen bij de Internationale Financiële Instellingen. Middels deze brief willen we u informeren over de huidige stand van zaken met betrekking tot beide onderwerpen.

Schenkingenloket van de Wereldbank

In het verslag over de uitkomsten van de onderhandelingen over de laatste middelenaanvulling van *International Development Association* (IDA13), dat u is toegegaan op 15 oktober 2002 (kenmerk FIN0200529), is de invoering van het IDA-schenkingenloket toegelicht. Nederland heeft uiteindelijk ingestemd met het compromis dat tijdens de IDA13-periode (2003–2005) 18 tot 21% van de IDA-middelen in de vorm van schenkingen wordt verstrekt. Een substantieel deel (tot 40%) van het schenkingenloket is gericht op de allerarmste landen met een kwetsbare schuldpositie. Vervolgens heeft Nederland samen met alle andere IDA-donoren in het voorjaar van 2004 ook ingestemd met een compromis voor de financiering van het schenkingenloket. Door het schenkingenloket loopt IDA zowel terugbetalingen als commissie-inkomsten mis. Contant gemaakt in SDR's van 2006 gaat het in het totaal om een bedrag van SDR 1,4 miljard (1 SDR is momenteel € 1,2 en \$ 1,4). IDA-donoren hebben zich gecommitteerd om de financiële slagkracht van IDA op lange termijn te waarborgen. Ze zijn overeengekomen dat ze additioneel aan hun bijdrage aan de IDA14-ronde de gedeelde commissie-inkomsten als gevolg van het IDA13-schenkingenloket zullen compenseren, terwijl de misgelopen terugbetalingen worden gefinancierd op het moment dat ze worden gevoeld, gegeven de aflossingsvrije periode van 10 jaar in IDA-leningen. Dit impliceert dat een kwart van het schenkingenloket op relatief korte termijn en

drie-kwart op de langere termijn wordt gefinancierd. Voor de betalingsperiode IDA14 (2006–2014) impliceert dit een Nederlandse bijdrage van in het totaal SDR 12,22 miljoen (ca € 14,6 miljoen bij de huidige wisselkoers). Dit bedrag is een aanvulling op de Nederlandse bijdrage van SDR 260,52 miljoen of € 373,97 miljoen aan de reguliere IDA13-middelenaanvulling.

Uit de eerste voortgangsrapportage voor 2003 blijkt dat \$ 1,2 miljard van het totaal aan nieuwe IDA-committeringen van \$ 7,4 miljard als schenkingen wordt verleend.¹ Het aandeel van schenkingen bedroeg hiermee 17 %. Het relatieve lage schenkingspercentage in 2003 hield vooral verband met de vertraging in de start van een aantal HIV-AIDS projecten. Overigens ontving Afrika 82% van alle schenkingen, terwijl meer dan de helft van de schenkingen werd ingezet voor sociale sectoren, als onderdeel van de externe financiering van nationale armoedestrategieën.

Positief onderdeel van het IDA13-compromis was dat – mede op aandringen van Nederland – tot 40% van het schenkingenloket kan worden aangewend voor de armste landen met een kwetsbare schuldpositie. In het bijzonder op dit onderdeel wordt de discussie over de volgende IDA-middelenaanvulling (IDA14) voortgezet. In de afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor het wegwerken van de te grote schuldenlast van lage-inkomenslanden en middels het HIPC-initiatief is op dit vlak goede voortgang geboekt. Naast afronding van dit initiatief is het nodig om voor de toekomst de situatie van onhoudbare schulden zoveel mogelijk te voorkomen. Overwegingen ten aanzien van schuldhoudbaarheid dienen dan ook geïntegreerd te worden in het uitleenbeleid van de Wereldbank en dat van de andere Internationale Financiële Instellingen.

Tegen deze achtergrond werken het IMF en de Wereldbank momenteel, in samenspraak met de regionale ontwikkelingsbanken, aan een raamwerk voor schuldhoudbaarheid². Het doel van dit raamwerk is om het mogelijk te maken om op basis van objectieve criteria de (toekomstige) houdbaarheid van de schuld van een land te beoordelen. Deze criteria zijn tot stand gekomen op basis van empirisch onderzoek, waaruit blijkt dat schuldhoudbaarheid in het bijzonder samenhangt met de kwaliteit van het bestuur en het beleid van een land: hoe beter het bestuur en het beleid, hoe effectiever externe middelen worden ingezet voor ontwikkelingsdoelen, hoe groter de terugbetaalcapaciteit en hoe meer leningen het land dus kan dragen. Het kabinet onderschrijft in grote lijnen deze benadering. Het raamwerk zal de komende maanden door Wereldbank en IMF verder worden ontwikkeld en geoperationaliseerd.

Inmiddels zijn de onderhandelingen over de volgende middelenaanvulling van IDA in volle gang. Voor deze onderhandelingen staan de voortzetting van het schenkingenloket in relatie tot het schuldhoudbaarheidsraamwerk prominent op de agenda. Voor IDA14 stelt IDA-management voor dat schenkingen worden toegekend op basis van een beoordeling van de schuldhoudbaarheid van een land. Afhankelijk van in hoeverre het land zich in de gevarenzone bevindt, zou het land enkel schenkingen, een combinatie van leningen en schenkingen, of enkel leningen ontvangen. Het kabinet ondersteunt deze koppeling van schuldhoudbaarheidsanalyse aan het uitleenbeleid van de Internationale Financiële Instellingen en ondersteunt dus een schenkingenloket op deze basis. Zoals bleek tijdens de discussie over een eerste voorstel van IDA management, geldt dit ook voor de meeste andere donoren.³

¹ Wereldbank, IDA grants – implementation in FY03, www.worldbank.org.

² Een concept voor dit raamwerk is reeds besproken in de Raad van Bewindvoerders van het IMF en de Wereldbank en is beschikbaar op internet via: <http://www.worldbank.org/hipc>.

³ Dit voorstel is tevens beschikbaar via internet:

http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Debt_SustainabilityJune2004.pdf.

Op basis van de verdere besprekingen zal de definitieve vormgeving en omvang van het schenkingenloket moeten worden vastgesteld, waarbij

het schenkingenloket ook in het bredere kader van de langetermijn-financiering van IDA moet worden geplaatst. Dit is van belang omdat als gevolg van het schenkingenloket op termijn een kleiner bedrag aan terugbetalingen terugvloeit. Ook zal – mede op voorstel van Nederland – de rol van IDA in de totale hulparchitectuur worden besproken. Het is de bedoeling dat de onderhandelingen over de IDA-middelenaanvulling voor het einde van 2004 worden afgerond. Zoals gebruikelijk wordt de Kamer geïnformeerd over het verdere verloop van de onderhandelingen.

Het kabinet is van mening dat, een land dat in staat is nieuwe leningen aan te gaan, daarvoor beloond moet worden met een hogere IDA-allocatie. Landen met schuldhoudbaarheidsproblemen moeten immers gestimuleerd worden om goed beleid te voeren en hun begrotingsbeheer te verbeteren. Daarom zouden landen met een houdbare schuld in nominale waarde een hoger bedrag aan leningen moeten ontvangen. Hun relatief sterke solvabiliteitspositie wordt dan beloond met een liquiditeitsvoordeel dat kan worden ingezet voor de realisering van ontwikkelingsdoelen.

Van groot belang is voorts dat de conclusies van schuldhoudbaarheid ook betrekking moeten hebben op andere beschikbare externe financiering. Het mag niet zo zijn dat een land IDA-schenken ontvangt maar ondertussen een onhoudbare schuld opbouwt door elders te veel leningen aan te trekken. Om deze reden is een goede afstemming met andere regionale ontwikkelingsbanken van belang¹. Ook het IMF zal, op basis van een schuldhoudbaarheidsanalyse, vaker een programma met minimale financiering moeten verlenen. Tevens zouden in IMF/WB programma's vaker strikte condities kunnen worden opgenomen met plafonds voor alle nieuwe leningen. Dit alles vereist wel dat er voldoende schenkingen door andere partijen worden verstrekt om de financieringsbehoefte te vervullen.

Conditionaliteit van schuldverlichting en sociale uitgaven

Tijdens het Algemeen Overleg stelde de Kamer de gevolgen van conditionaliteit van schuldverlichting voor de budgetten voor gezondheidszorg en onderwijs aan de orde. Aanleiding hiervoor vormde de bevinding uit het IOB-rapport dat veel projecthulp, gecombineerd met een beperkte verlichting op de feitelijke schuldbetalingen, in vijf van de zes onderzochte landen leidde tot een daling van de lopende overheidsuitgaven, inclusief die voor de sociale sectoren. Projecthulp en beleidsconditionaliteit hadden wel gezorgd voor meer *investeringen* in de sociale sectoren (bv. het bouwen van scholen), maar het tekort aan vrij-bestedbare hulp en de resterende schuldbetalingen hadden tot gevolg dat de *lopende uitgaven* voor sociale sectoren (bv. het betalen van onderwijzers) niet konden meegroeien of zelfs daalden.

Nederland kiest er – waar mogelijk – voor zoveel mogelijk programmahulp te verstrekken in plaats van projecthulp. Begrotingssteun zorgt ervoor dat landen ook voldoende middelen hebben voor het financieren van lopende kosten, bijvoorbeeld in de genoemde sectoren. Dit is een eerste voorwaarde voor het behoud van kwaliteit van de dienstverlening door overheden.

Deze lijn trekt Nederland door in discussies op internationaal niveau. In het kader van het HIPC-initiatief wordt als voorwaarde gesteld dat de besparingen door schuldverlichting worden aangewend voor programma's op het terrein van armoedebestrijding (geïdentificeerd in het PRSP). Nederland pleit er consequent voor dat deze uitgaven, net als alle

¹ Momenteel lopen onderhandelingen over de middelenaanvulling van het African Development Fund waar Nederland voor het schenkingenloket inzet op het aansluiten bij de aanpak die wordt ontwikkeld voor IDA. Tijdens de recentelijk afgeronde onderhandelingen over de middelenaanvulling van het Asian Development Fund is afgesproken bij de Mid-Term Review in 2006 te bezien in hoeverre ook schenkingen van dat fonds kunnen worden afgestemd op de analyses van schuldhoudbaarheid zoals ontwikkeld door het IMF en de Wereldbank.

andere uitgaven, via de nationale begroting lopen en dat hiervoor niet een apart investeringsbudget wordt opgezet. Ook pleit Nederland ervoor dat de besparingen worden aangewend voor zowel lopende kosten als investeringsuitgaven, juist om het in het IOB-rapport geïdentificeerde potentiële probleem te ondervangen.

Uit recente rapportages van het IMF en de Wereldbank zelf blijkt dat door schuldverlichting de schulden van HIPC-landen gemiddeld met tweederde worden verminderd. HIPC-landen besparen zodoende een aanzienlijk bedrag op hun jaarlijkse betalingsverplichtingen, waardoor de landen meer geld overhouden voor armoedebestrijding en uitgaven aan sociale sectoren, in het bijzonder aan onderwijs en gezondheidszorg. In de periode 1999–2004 stegen deze van 6,4% naar 7,9% van het BBP. Waren ze in 1999 nog slechts twee maal zo hoog als de uitgaven aan de schulden dienst, in 2004 lagen ze vier maal zo hoog. Ook uitgedrukt in het totaal aan overheidsinkomsten zijn de uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg gestegen.¹

Dit punt zal uiteraard blijvende aandacht krijgen. Bij het beoordelen van programma's van IMF en Wereldbank zal Nederland erop blijven toezien dat condities op het terrein van overheidsinvesteringen voldoende ruimte laten voor het financieren van lopende kosten in de sociale sectoren.

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ IMF/Wereldbank – HIPC: status of implementation, 2004, zie www.worldbank.org.