

**Bevorderen van financieel-economische ontwikkeling en economische
structuurversterking in minder ontwikkelde en transitielanden
via Internationale Financiële Instellingen (IFI's)**

Een evaluatie van de Nederlandse inzet in de periode 1999-2003

In deze evaluatie legt de Minister van Financiën verantwoording af over de inzet van Nederland in het beleid van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) tot bevordering van de financieel-economische ontwikkeling en economische structuurversterking in ontwikkelings-(met name midden inkomen-) en transitielanden.

De IFI's vormen een, in beleidsmatige en financiële zin, invloedrijk stelsel van banken en fondsen die als doel hebben via "peer pressure", kennisoverdracht en financiering landen te helpen bij hun financieel-economische ontwikkeling. Het draagvlak bij de ontvangende landen wordt versterkt doordat zij medeaandeelhouder zijn bij de instellingen en daardoor invloed hebben op het beleid van de IFI's.

Nederland heeft de afgelopen jaren een actieve bijdrage geleverd aan de beleidsontwikkeling van de IFI's. Kernelementen waren een sterkere concentratie van de IFI's op hun kerntaken, een efficiëntere inzet van het instrumentarium van de IFI's, versterking van de financiële soliditeit van de instellingen en consolidatie van de institutionele positie van Nederland in de IFI's zelf.

Ministerie van Financiën
juni 2004

<u>Inhoudsopgave</u>	pag
1. Inleiding, samenvatting en conclusies	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Samenvatting van bevindingen en conclusies	4
1.3. Indeling van het rapport	9
2. Relevante trends 1999-2003	10
Trend 1: Economische groei varieert per regio, maar er lijkt sprake van convergentie	10
Trend 2: Wereldwijd is er sprake van een toenemende handelsintegratie	11
Trend 3: ODA is in de afgelopen tien jaar niet gestegen	12
Trend 4: Het netto-kapitaalverkeer naar ontwikkelingslanden is gestaag gedaald	13
Trend 5: Het belang van inkomensoverdrachten is aanzienlijk toegenomen	14
Trend 6: Wereldwijd neemt de externe schuldenlast geleidelijk af	15
Trend 7: De inflatie is in alle regio's gedaald	16
Trend 8: Overheidstekorten in ontwikkelingslanden blijven hoog	17
Trend 9: De kwaliteit van instituties in ontwikkelingslanden lijkt nauwelijks te verbeteren	17
3. Beleid van IFI's met betrekking tot financieel-economische ontwikkeling en economische structuurversterking	20
3.1. Middeninkomen- en transitielanden	20
3.2. Lage-inkomenlanden	24
3.3. Financiële ontwikkeling en economische structuurversterking	29
4. Het beleidsinstrumentarium van de IFI's	33
4.1. Focus op kerntaken	33
4.2. Meer resultaatgerichtheid door een betere inkadering van het instrumentarium	34
4.3. Een juiste prijsstelling voor niet concessionele leningen en garanties	34
4.4. Concessionele leningen versus schenkingen	37
4.5. Technische assistentie	38
5. Bestuur en organisatie	40
5.1. Besluitvormingsprocedures	40
5.2. Kiesgroepen	41
5.3. Reorganisaties	42
5.4. Transparantie/verantwoording	43
5.5. Evaluatie	43
6. Financiële soliditeit van de IFI's	45

6.1.	Activiteiten ter versterking van de financiële soliditeit van banken en IMF	45
6.2.	Nieuwe maatstaven voor financiële soliditeit van de banken	47
6.3.	Kosten van het HIPC-initiatief en de financiële soliditeit van de IFI's	48
7	Uitgaven aan de Nederlandse participaties in IFI's en cijfermatige gegevens	50

Bijlagen

1. Methodologische verantwoording evaluatie
2. Stemaandelen in IFI's
3. Afkortingen
4. Geraadpleegde bronnen

1. Inleiding, samenvatting en conclusies

1.1. Inleiding

Deze VBTB-evaluatie heeft betrekking op operationele doelstelling 4 van het beleidsartikel IV Internationale Financiële Betrekkingen van begroting IXB :

"Het bevorderen van financieel-economische ontwikkeling en versterking van de financiële en economische structuren in minder ontwikkelde landen en transitielanden (m.n. midden inkomenlanden) via internationale financiële instellingen (IFI's). Centraal hierbij staat het behoud van de financiële soliditeit van deze instellingen om te voorkomen dat het Nederlandse garantiekapitaal wordt ingeroepen."

De evaluatie richt zich specifiek op de inzet vanuit het ministerie van Financiën gedurende de onderzoeksperiode 1999-2003 om het financieel-economisch beleid van de IFI's voor minder ontwikkelde en transitielanden te beïnvloeden en op de resultaten die met deze inzet zijn bereikt. Financiële ontwikkeling en economische groei genereren inkomen en werkgelegenheid (ook) voor de armen en leveren daardoor een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de in Monterrey 2002 vastgestelde Millenium Development Goals(MDG's). Daarnaast krijgt de inzet van Nederland voor het behoud van de financiële soliditeit van de IFI's bijzondere aandacht. Een gezonde financiële basis stelt de IFI's in staat hun bijdrage te leveren aan economische ontwikkeling en bij te dragen aan het voorkomen en oplossen van financiële crises. Een gezonde financiële basis van de IFI's is voorts vanuit de optiek van de Rijksbegroting van essentieel belang. Voorkomen moet worden dat het door Nederland ter beschikking gestelde aanzienlijke garantiekapitaal van deze instellingen (bijna € 22 mrd.) wordt ingeroepen.

In lijn met de afbakening in de Memorie van Toelichting van de begroting IXB, worden onder IFI's de volgende internationale financiële instellingen begrepen:

- Internationaal Monetair Fonds (IMF)
- Wereldbankgroep (IBRD, IDA, IFC, MIGA)
- Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbankgroep (IDB, IIC, FSO, MIF).
- Aziatische Ontwikkelingsbankgroep (AsDB, AsDF)
- Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep (AfDB, AfDF)
- Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD)
- Europese Investeringsbank (EIB), in dit rapport wordt alleen gekeken naar EIB-activiteiten buiten de Europese Unie (EU-15)

Voor de meeste internationale financiële instellingen hebben de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Financiën ziet vooral toe op hun rol als financiële instelling. Hun eigen financiële soliditeit en hun bijdrage aan de stabiliteit en ontwikkeling

van het internationale financiële stelsel staan daarbij voorop. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, in het bijzonder de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ziet vooral op de ontwikkelingsrelevante taak van de internationale financiële instellingen. Daarbij gaat het vooral om hun bijdrage aan armoedevermindering in lage-inkomenlanden en hun samenwerking met andere relevante actoren op dit terrein (VN-instellingen, bilaterale donoren, NGO's). Omdat vanuit complementaire invalshoeken wordt gewerkt resulteert de intensieve samenwerking van beide ministeries in een, in vergelijking met andere landen, coherent beleid en brede visie op beleidsonderwerpen. Deze evaluatie is dan ook inhoudelijk afgestemd met de door de ministers voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking aan de Kamer uit te brengen nota over het multilaterale beleid¹. In die rapportage worden de multilaterale organisaties gezien op hun betekenis voor het bereiken van de Millenium Development Goals (MDG's).

De methodologische verantwoording van de evaluatie en de projectstructuur is opgenomen in bijlage 1.

1.2. Samenvatting van bevindingen en conclusies

De IFI's tezamen vormen een beleidsmatig en financieel invloedrijk stelsel van banken en fondsen om via "peer pressure", kennisoverdracht en financiële instrumenten landen te helpen bij hun financieel-economische ontwikkeling. Het draagvlak bij de ontvangende landen wordt versterkt doordat zij medeaandeelhouder zijn bij de instellingen en daardoor invloed hebben op het beleid van de IFI's.

Ook een middelgroot land als Nederland kan met een beperkte financiële bijdrage invloed uitoefenen op de besteding van een veel veelvoud van dat bedrag aan financieringsstromen van IFI's (hefboomeffect). Onderstaand overzicht geeft daarvan een beeld .

Tabel 1. Nederlandse bijdragen aan en financieringsstromen van IFI's (omgerekend in €)²

Totaal (inbetaald en garantie)-kapitaal van Nederland in IFI's	Totaal uitstaand bedrag aan leningen IFI's per ultimo 2003	Totaalbedrag gemiddeld per jaar gecommitteerde leningen van IFI's 1999-2003	Gemiddelde kapitaalstorting in IFI's per jaar 1999-2003 door Nederland	Gemiddelde committeringen per jaar 1999-2003 van multilaterale fondsen (concessionele leningen en schenkingen)	Gemiddelde jaarlijkse betalingen 1999-2003 van Nederland aan multilaterale fondsen
€ 22,6 mrd.	ca € 225 mrd.	ca € 50 mrd.	ca € 5 mln.	ca € 8 mrd.	ca € 195 mln.

Dit overzicht geeft aan dat met een totaalbedrag van Nederlands kapitaal in IFI's van € 22,6 mrd.(waarvan slechts € 826 mln. inbetaald) beleidsinvloed wordt verkregen op een eind 2003

¹ "Samenhang voor meer effect", Beleidskader en rapportage over de inzet van middelen voor Ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van de VN- en de Internationale Financiële Instellingen 2004-2007, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking,...2004.

uitstaand totaalbedrag aan IFI-leningen van € 225 mrd. Tegenover van 1999-2003 gemiddelde jaarlijkse committeringen aan IFI-leningen van ca € 50 mrd. staan gemiddelde jaarlijkse Nederlandse kapitaalstortingen van € 5 mln. Bij de fondsen wordt in die periode met een gemiddeld jaarlijks Nederlands bedrag van € 195 mln. aan betalingen bijgedragen aan de creatie van een gemiddelde jaarlijkse stroom aan concessionele leningen en schenkingen van ca € 8 mrd.

Voor Nederland met uitgebreide handelscontacten en een sterke internationale financiële sector zijn middeninkomenlanden, gezien hun groei en ontwikkelingsprofiel zeer belangrijk. Het lidmaatschap van IFI's biedt Nederland belangrijke mogelijkheden deel te nemen aan de beleidsdialoog met die landen, specifieke kennis te verwerven die van belang is voor zowel het Nederlandse ontwikkelingsbeleid als voor sectoren van de Nederlandse economie en de agenda van deze invloedrijke instellingen van hoge kwaliteit te beïnvloeden.

De belangrijkste bevindingen van de evaluatie zijn in onderstaand overzicht, met verwijzing naar de desbetreffende paragraaf, samengevat.

Thema	Nederlandse inzet	Effect van Nederlandse inzet
3 Beleid IFI's mbt financieel economische ontwikkeling en economische structuurversterking		
3.1. Middeninkomenlanden	Een meer strategische en systematische benadering van middeninkomenlanden door IFI's o.a. op het punt van aansluiting van landenstrategieën op het beleid van landen zelf, meer aandacht voor technische assistentie en institutionele capaciteitsopbouw; betalingsbalanssteun door MDB's beperken (taak IMF).	Een meer strategische en systematische benadering is grotendeels gerealiseerd; Nederland slaagde er niet in betalingsbalanssteun door MDB's tegen te houden, doch dwong wel hogere rente af op deze leningen.
	Grotere inzet IFI's op voorkomen van crises; Nederland steunde de komst van de Deferred Drawdown Option bij de WB.	Gerealiseerd beleid IFI's kwam grotendeels overeen met Nederlandse inzet.
	Versterking crisisresolutiebeleid bij IMF door helder en duidelijk raamwerk voor crisisoplossing, waarbij particuliere sector bijdraagt aan financieringsbehoefte van landen in crisis.	Meer systematische en geordende aanpak van crisisoplossing gerealiseerd vooral door Nederlandse initiatieven binnen G10; Nederlands voorstel om particuliere sectorbetrokkenheid als voorwaarde te stellen voor IMF-middelen die normale grenzen overschrijden heeft het echter niet gehaald. Wel kwam er een verzwaarde inhoudelijke toetsing en procedure voor dergelijke gevallen.
	Gelijke behandeling van transitielanden door IFI's ongeacht grootte of economisch gewicht, vooral in het belang van een goede relatie met onze kiesgroepen.	De consequente lijn van Nederland in IFI's droeg ertoe bij dat principe van gelijke behandeling van transitielanden werd toegepast.

² Vergelijk tabellen 9 -11.

3.2 Lage-inkomenlanden	Zorgen dat de ontwikkelingsfondsen voldoende middelen hebben om, ook op de langere termijn, hun taak goed te kunnen uitvoeren.	Nederland leverde een belangrijke financiële bijdrage aan de fondsen, vooral wanneer het beleid van deze fondsen sterk in overeenstemming was met de Nederlandse visie.
	Krachtige steun aan HIPC-initiatief om middels schuldverlichting financieel economische ontwikkeling van HIPC-landen te bevorderen.	De beleidsmatig en financieel krachtige steun van Nederland aan het HIPC-initiatief vormde een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming en uitvoering daarvan.
	In de recente discussie over verfijning van het PRGF-instrumentarium van het IMF voor lage-inkomenlanden heeft Nederland inbedding van de IMF-inbreng in een lange termijn raamwerk voorgesteld, waarbij de betrokkenheid van het IMF complementair is aan die van andere ontwikkelingspartners en waarbij de nadruk van de betrokkenheid van het IMF meer op facilitering in beleidsadvies en technische assistentie en minder op (langdurige) financiële betrokkenheid komt te liggen.	De beleidsdiscussie over een meer effectieve inzet van het PRGF is nog gaande. Daarin krijgt de Nederlandse benadering ruime steun.
3.3. Financieel-economische ontwikkeling en economische structuurversterking	Nadruk op ontwikkeling van particuliere en financiële sector, op basis van beginsel van additionaliteit van financiering door IFI's, beoogd katalysator- en demonstratie-effect en "sound banking principles". Op basis van deze uitgangspunten steunde Nederland actief initiatieven om te komen tot ontwikkeling van het midden-, klein- en microbedrijf in lage- en middeninkomenlanden.	De duidelijke uitgangspunten en actieve steun van Nederland droegen bij aan de ontwikkeling van het beleid van economische structuurversterking van de IFI's. Nederland trad toe tot MIF en steunde actief kapitaalverhoging van IIC en expansie van particuliere sectorloketten van AsDB, IDB en EIB. Onderwerp behoeft echter ook de komende tijd nog nadere uitwerking en verfijning.
4 Beleidsinstrumentarium IFI's		
4.1. Focus op kerntaken IFI's	Inzet voor focus op kerntaken IFI's o.m. door stroomlijning conditionaliteit IMF, betere samenwerking IMF en Wereldbank.	Stroomlijning conditionaliteit IMF ten dele gerealiseerd; blijft aandachtspunt.
	Beperking crisisleningen door MDB's vanwege lage ontwikkelingsgerichtheid en grote risico's voor de banken	Tegenhouden van deze leningen is niet gelukt. Nederland slaagde er wel in een hogere rente op deze leningen te bedingen.
4.2. Meer resultaatgerichtheid door een betere inkadering van het instrumentarium	Herstel van de balans tussen project- en programmafinanciering.	Door Nederland gesteund voorstel van middeninkomenlanden tot verhoging van het aandeel projectleningen door de WB droeg bij aan herstel balans.
	Verbetering systeem van landenstrategieën en introductie van PRSP's als kader voor financiering door IFI's.	Systeem van landenstrategieën is verbeterd. PRSP's zijn geïntroduceerd. Verdere uitwerking blijft aandachtspunt.
	Introductie en verfijning van Performance Based Allocation(PBA)-systemen bij MDB's en van het element goed bestuur ('governance factor') daarin.	Gerealiseerd beleid met betrekking tot PBA kwam in grote lijnen overeen met Nederlandse inzet tot versterking van het element "goed bestuur". Verdere uitwerking blijft aandachtspunt.

	Verbetering van het beheer van de uitvoering van IDA 13: harmonisering van data, versterking van de statistische capaciteit van landen en geleidelijke invoering van een systeem van Result Based Management (RBM).	Gerealiseerd beleid kwam in grote lijnen overeen met Nederlandse inzet. Verdere uitwerking RBM bij MDB's blijft aandachtspunt.
4.3. Prijsstelling voor concessionele leningen en garanties	Verhoging uitleentarieven voor crisisleningen en marktconforme rente voor leningen aan particuliere projecten ter verbetering van de financiële soliditeit van de IFI's en ter voorkoming van oneigenlijke concurrentie.	De Nederlandse inzet was medebepalend voor het tot stand brengen van (meer) marktconforme uitleen- en rentetarieven bij de IFI's.
4.4. Concessionele leningen versus schenkingen	Aanvankelijk verzet tegen introductie van een schenkingenloket bij IDA 13 in verband met financiële duurzaamheid van IDA. Daarnaast verzet tegen Aids-programma onder IDA vanwege "mission creep" met VN. Uiteindelijk in coalitie met EU-landen compromis bereikt over een beperkt schenkingenloket.	Oorspronkelijke inzet tav voorkomen van schenkingenloket en Aids-programma van Nederland heeft het niet gehaald. Nederland had een belangrijke bijdrage bij het op één lijn brengen van de EU-landen en het bereiken van het compromis om omvang van het deel schenkingen te beperken en een relatie te leggen tussen schenking en schuldhoudbaarheid.
4.5. Technische assistentie	Coördinatie van technische assistentie(TA), ownership en prijsstelling	Mede op aandringen van Nederland werd bij WB en IMF de TA meer gericht op samenwerking met andere TA-verschaffers, meer vraaggestuurd en meer geconcentreerd op kerntaken.
5 Bestuur en organisatie		
5.1 Besluitvormingsprocedures	Vanwege belang van Raad van Bewind als centraal besluitvormingsorgaan bij IFI's was inzet: versterking positie RvB t.o.v. management, positie van Nederland binnen RvB zekerstellen. Bij IMF en banken moet positie land in internationaal kapitaalverkeer in principe bepalend zijn voor het stemgewicht, bij fondsen de financiële bijdrage.	Nederland slaagde er in de positie van de RvB en de grondslagen voor het stemgewicht bij de verschillende IFI's te handhaven.
5.2. Kiesgroepen	Via kwalitatief goede beleidsinhoudelijke inbreng zo groot mogelijke invloed binnen kiesgroepen. Mongolië status van operatieland in de EBRD.	De sterke Nederlandse positie binnen de kiesgroepen bleef behouden, Mongolië werd echter, ondanks Nederlandse inspanningen, in onderzoeksperiode nog geen operatieland in EBRD.
5.3. Reorganisaties	Instellingen moeten "dichter bij de klant" staan; meer "ownership" landen bij programma's en projecten en meer decentralisatie naar lokale kantoren.	Beleid IFI's is meer vraaggestuurd geworden (beleid sluit meer aan bij dat van de operatielanden), start met decentralisatie.
5.4. Transparantie/verantwoord ding	Grotere publieke beschikbaarheid van informatie en analyses van verschillende IFI's, versterking rol van 'inspection panels' die instellingen ter verantwoording kunnen roepen voor eventuele negatieve consequenties van hun beleid	Transparantie en verantwoording bij de verschillende IFI's is verbeterd en de rol van "inspection panels" versterkt; blijft aandachtspunt voor toekomst.

5.5. Evaluatie	Stimuleren van onafhankelijke evaluatieafdelingen bij IFI's; meer samenwerking tussen IFI's gezien groot belang van meting effecten en effectiviteit van beleid mede met het oog op het publieke draagvlak.	Onafhankelijk evaluatiekantoor bij het IMF, bij overige instellingen tevens toename van de onafhankelijkheid, blijft echter voor verbetering vatbaar.
6. Financiële soliditeit IFI's		
6.1 Activiteiten ter versterking van de financiële soliditeit van banken en IMF	Aanvulling van de reserves van banken en verhogen uitleentarieven, indien nodig, evenals het oplossen van achterstanden.	Bij verschillende banken zijn er additionele maatregelen genomen om de financiële soliditeit te versterken, bij de AfDB heeft dit ertoe geleid dat de bank weer een AAA-rating heeft gekregen.
6.2 Nieuwe maatstaven financiële soliditeit banken	Modernisering van de maatstaven voor financiële soliditeit.	Introductie van nieuwe maatstaven waarin wordt rekening gehouden met risicoprofiel van de leningenportefeuille en mogelijkheid van continuering van de bedrijfsvoering na een financiële tegenvaller
6.3. Kosten HIPC-initiatief en financiële soliditeit IFI's	Volledige financiering van HIPC, mede uit oogpunt van financiële soliditeit van IFI's	Nederlandse inzet is bij meeste IFI's geslaagd. Nederland heeft ook substantiële financiële bijdragen geleverd.

Conclusies

De evaluatie van de Nederlandse inzet om het financieel-economisch beleid van de IFIs voor minder ontwikkelde en transitielanden te beïnvloeden en de financiële soliditeit van de IFIs te waarborgen toont een gemengd beeld met succesvolle en minder succesvolle resultaten.

Tot succesvolle resultaten kunnen onder meer worden gerekend de meer systematische en geordende aanpak van crisisoplossing, de stroomlijning van conditionaliteit, de ontwikkeling en toepassing van landenstrategieën, de allocatie van middelen op basis van prestaties en het behoud van de financiële soliditeit van de IFI's.

Minder succesvolle resultaten zijn onder te verdelen in terreinen waarbij de Nederlandse inzet niet haalbaar bleek en is bijgesteld, terreinen waarbij de inzet weliswaar heeft geleid tot stappen in juiste richting, maar het gewenste eindresultaat nog niet is behaald, en terreinen waarbij het gewenste eindresultaat niet of slechts ten dele is bereikt.

Bijstelling van de Nederlandse inzet heeft onder meer plaatsgevonden ten aanzien van de voorstellen voor betalingsbalanssteun door MDBs en de introductie van schenkingenloketten.

Terreinen waarbij de inzet nog niet heeft geleid tot het gewenste eindresultaat maar er wel stappen zijn gezet in de juiste richting zijn onder meer de decentralisatie naar veldkantoren en de toepassing van resultaatgerichtmanagement.

Voorbeelden van terreinen waarbij de Nederlandse inzet niet of slechts ten dele is bereikt zijn de inzet om particuliere sectorbetrokkenheid als voorwaarde te stellen voor IMF middelen die normale grenzen overschrijden (wel een verzwaarde inhoudelijke toetsing en procedure) en prijsstelling voor niet-concessionele leningen en garanties (niet succesvol bij AsDB, wel bij EIB en EBRD).

Enkele lessen cq aanbevelingen die uit deze VBTB-evaluatie van operationele doelstelling 4 kunnen worden getrokken zijn de noodzaak om een consistente Nederlandse inzet uit te dragen, bij de formulering rekening te houden met het internationale krachtenveld en de bereidheid te hebben tijdig in te spelen op veranderde omstandigheden. Een andere aanbeveling is om bij de formulering van de inzet en beoordeling van de resultaten rekening te houden met de institutionele capaciteit van de IFI's: wat is haalbaar in welke periode? Tot slot heeft de evaluatie van operationele doelstelling 4 geleid tot een nadere interne analyse van de samenhang tussen deze operationele doelstelling en operationele doelstelling 3: het bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire stelsel. Dat heeft geresulteerd in een samenvoeging van beide operationele doelstellingen in de ontwerp-begroting 2005.

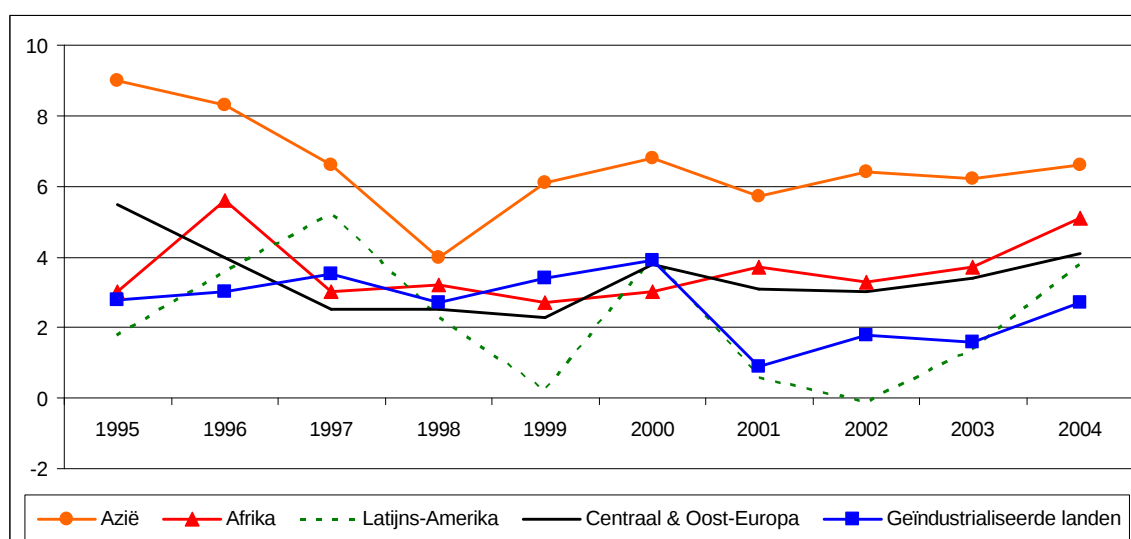
1.3. Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 van het rapport gaat in op een aantal belangrijke trends op internationaal financieel-economisch terreinen waarop het beleid van de IFI's in de operatielanden is gericht. In de daaropvolgende hoofdstukken 3 tm 6 wordt vervolgens ingegaan op de inzet van Nederland om de belangrijkste beleidsinitiatieven en -ontwikkelingen bij de IFI's te beïnvloeden en de resultaten die daarbij zijn geboekt. Naast een bijdrage aan de beleidsvorming van de IFI's gaat het daarbij vooral om de bevordering van effectieve inzet van het instrumentarium van de IFI's, behoud van de institutionele invloed van Nederland in de IFI's en behoud van de financiële soliditeit van de banken en fondsen. Hoofdstuk 7 bevat cijfermatige gegevens over de Nederlandse participaties in en de omvang van de financieringsstromen van de IFI's.

2. Relevante trends 1999-2003

In dit hoofdstuk wordt een aantal voor het onderzoeksterrein relevante trends gepresenteerd. Hoewel sommige ontwikkelingen in een ruimer historisch perspectief worden geplaatst, ligt de nadruk op de evaluatieperiode 1999-2003. De trends hebben een tweeledig doel: ze dienen ter illustratie van de kernbegrippen in doelstelling 4 en ze vormen de achtergrond waartegen de Nederlandse bijdragen op dit terrein geplaatst kunnen worden. Ze zijn echter geenszins bedoeld als “bewijs” voor het succes dan wel falen van de Nederlandse inspanningen. Omgekeerd zijn de trends veelal de reden of het aangrijppingspunt geweest voor veranderingen in het beleid van de IFI's.

Trend 1: Economische groei (in percentage BBP-groei) varieert per regio, maar er lijkt sprake van convergentie



Toelichting: BBP-groei per jaar in procenten (IMF, *World Economic Outlook*, 2003).

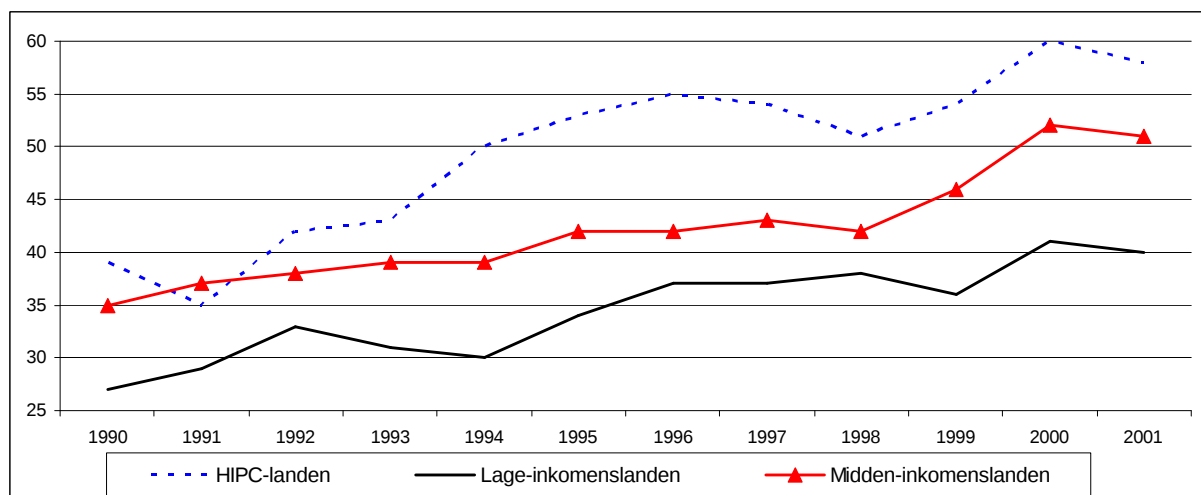
Ondanks belangrijke beperkingen is economische groei de meest gebruikelijke maatstaf om de voortgang te meten op het terrein van financieel-economisch ontwikkeling en de versterking van de financiële en economische structuur. Gemiddeld genomen is de wereldeconomie de afgelopen tien jaar met circa drie procent per jaar gegroeid. De verschillen tussen de regio's zijn echter aanzienlijk. In Azië lag de economische groei, met uitzondering van het crisisjaar 1998, tussen de zes en tien procent per jaar, voor een groot deel gedragen door de economische successen van China en India. Vooral door de financiële crises bleef de groei in Latijns-Amerika achter bij de mondiale ontwikkelingen. Afrika scoorde gemiddeld, maar kon de hoge groeiprognoses zelden waarmaken. In de meest recente jaren lijkt overigens sprake te zijn van een zekere convergentie in de economische ontwikkeling tussen de regio's.

Economische groei vertaalt zich meestal niet onmiddellijk in betere sociale indicatoren. Over de lange termijn bezien is er echter sprake van een indrukwekkend ontwikkelingsproces. In de afgelopen veertig jaar is het inkomen per hoofd van de bevolking in ontwikkelingslanden meer dan verdubbeld

ondanks een aanzienlijke bevolkingsgroei. Het analfabetisme is gehalveerd tot 25 procent van alle volwassenen en de levensverwachting van pasgeborenen is met niet minder dan 20 jaar gestegen. In de afgelopen twintig jaar is het aantal mensen dat op een budget van minder dan één dollar per dag moet leven met 200 miljoen gedaald en bedraagt nu 1,2 mrd. mensen, terwijl de totale wereldbevolking met ongeveer 1,6 mrd. mensen is gegroeid. Gemiddeld genomen is dus sprake van een snelle sociaal-economische ontwikkeling; de verschillen tussen landen zijn echter groot. De armoededaling in China domineert de statistieken³, terwijl Afrika ten zuiden van de Sahara de grootste uitzondering op het positieve beeld vormt: in de afgelopen veertig jaar is het inkomen per hoofd marginaal gestegen en de levensverwachting, vooral door de Aids-epidemie, gedaald. Wereldwijd lijden niet minder dan 800 miljoen mensen honger. Tegen deze achtergrond hebben de regeringsleiders van zowel rijke als arme landen zich gecommitteerd aan de MDG's die in 2015 gerealiseerd dienen te zijn.

Empirisch onderzoek indiceert een sterke en robuuste correlatie tussen economische groei en armoedereductie in zowel hoge- als lage-inkomenlanden. Tijdens een economische neergang worden de armen niet zwaarder getroffen dan anderen. Bovendien lijken armen evenveel te profiteren van beleid gericht op economische groei, bijvoorbeeld in de vorm van handelsliberalisatie, als andere groepen.⁴ Ook gelet op de vaak scheve inkomensverdeling in landen is economische groei alleen echter niet voldoende voor armoedevermindering en kunnen maatregelen specifiek gericht op arme bevolkingsgroepen uitkomst bieden. Hierbij valt te denken aan het verbeteren van de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en de kapitaalmarkt. Omgekeerd kunnen dergelijke maatregelen op den duur ook bijdragen aan economische groei.⁵

Trend 2: Wereldwijd is er sprake van handelsintegratie (som van de waarden van exporten en importen/BBP)



Toelichting: som van exporten en importen als percentage BBP (Wereldbank, *World Development Indicators*, 2003)

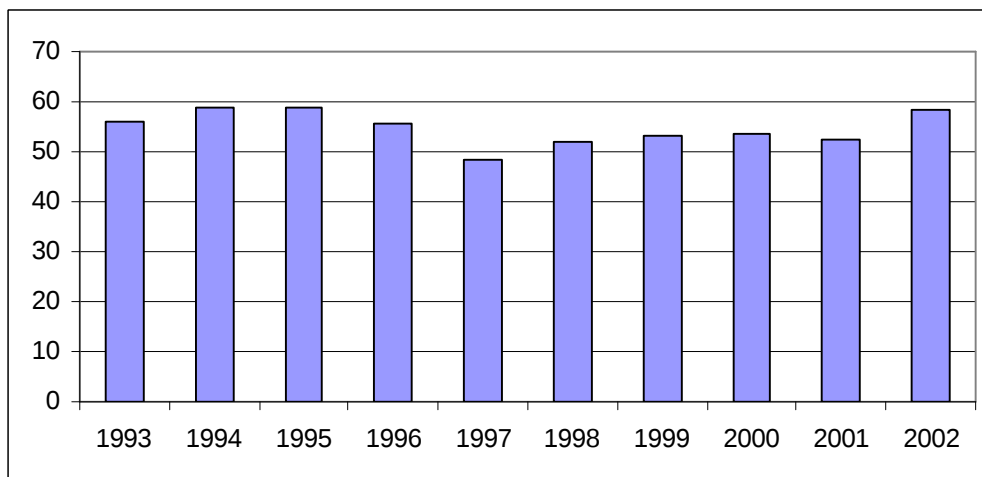
³ Stanley Fisher, Globalization and Its Challenges, in: *American Economic Association Papers and Proceedings*, Vol. 93, no. 2003. Ook besproken in: More or less equal, *The Economist*, 11 maart 2004.

⁴ David Dollar en Aart Kraay, *Growth Is Good for the Poor*, www.worldbank.org, 2000, waarin de verhouding tussen de 20%-groep met de laagste inkomens en het gemiddelde inkomen in 80 landen over 4 decennia wordt onderzocht.

⁵ Dani Rodrik, Growth Versus Poverty Reduction: A Hollow Debate, in: *Finance and Development*, December 2000, www.imf.org.

Economische groei wordt bepaald door een veelheid van factoren, waaronder internationale handel. Uit empirisch onderzoek komt meestal naar voren dat open economieën gemiddeld sterker groeien dan gesloten economieën.⁶ Het verschil in groei kan grotendeels worden verklaard door de productiviteitsontwikkeling die samenhangt met de import van bepaalde inputs die internationale specialisatie mogelijk maken. Op zich is het dan ook positief dat de ontwikkelingslanden de afgelopen tien jaar in toenemende mate zijn geïntegreerd in het internationale handelssysteem. Om de kwetsbaarheid van landen voor ongunstige prijsontwikkelingen van bepaalde exportproducten te verminderen is exportdiversificatie in combinatie met een betere toegang tot buitenlandse markten noodzakelijk. Op korte termijn dienen (tijdelijke) schokken door binnenlandse en buitenlandse financiering te worden opgevangen. Wat de externe financiering betreft zijn lage-inkomenlanden vooral aangewezen op officiële ontwikkelingshulp (ODA) en officiële bilaterale en multilaterale kredietverlening. Voor de in financiële zin sterker geïntegreerde middeninkomenlanden zijn particuliere kapitaalstromen veel omvangrijker. De ervaring heeft geleerd dat deze kapitaalstromen volatiel kunnen zijn waardoor de betrokken landen weer op multilaterale kredietverlening zijn aangewezen.

Trend 3: ODA is in de afgelopen tien jaar niet gestegen (in \$ mrd.)



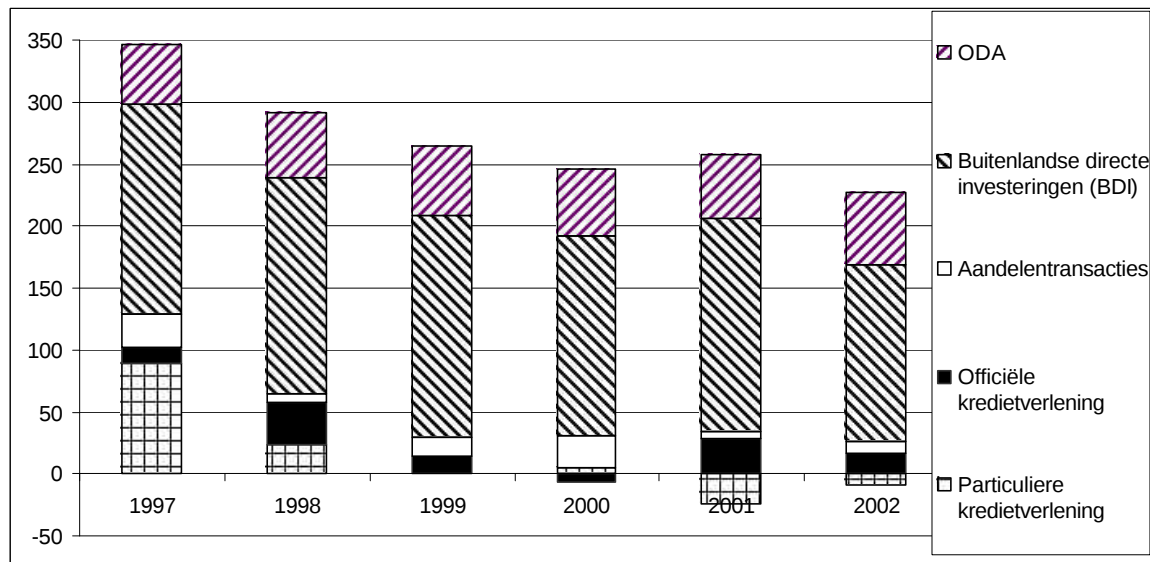
Toelichting: Netto ODA in \$ mrd. (OECD, *Development Cooperation Report*, 2003).

Anno 2002 bedraagt de ODA \$ 58 mrd., in nominale termen gelijk aan het ODA-niveau in 1994-1995. In de tussenperiode is ODA aanvankelijk gedaald tot een dieptepunt van ruim \$ 48 mrd. in 1997 en daarna weer aangetrokken. Over de afgelopen tien jaar is het ODA-budget van de rijke landen in reële termen echter aanzienlijk gedaald. Dit geldt ook wanneer ODA wordt uitgedrukt in het BNP van donoren, al is van 2001 op 2002 sprake van een zeer lichte stijging: (van 0,22 naar 0,23 procent BNP). Slechts vijf landen geven meer ODA dan de VN-norm van 0,7% BNP: Denemarken (0,96), Noorwegen (0,89), Zweden (0,83), Nederland (0,81) en Luxemburg (0,77). Als de rijke landen hun beloftes gemaakt bij de Internationale Conferentie voor Ontwikkeling in Monterrey in 2015 waarmaken, dan mag verwacht worden dat de opwaartse beweging in de komende jaren wordt voortgezet.

⁶ Wereldbank, *Globalization, Growth and Poverty: building an inclusive world economy*, 2002.

De netto-kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden, inclusief ODA, is in de periode 1997-2003 gedaald van \$ 350 mrd. naar circa \$ 230 mrd. Binnen de totale netto kapitaalinstroom is de component buitenlandse directe investeringen (BDI) het belangrijkste. BDI vormen een stabiele vorm van financiering die gepaard gaat met de overdracht van technologie en kennis en zodoende vaak een duurzaam effect heeft op ontwikkeling. Hoewel de invoer van BDI in ontwikkelingslanden na 1999 is teruggelopen, is hun *aandeel* in het totaal van BDI-instroom gestegen. De absolute daling in 2002 komt vooral op het conto van Latijns-Amerika en het Caribische gebied. Binnen de financiering door de publieke sector schommelt de officiële kredietverlening - vooral via het multilaterale kanaal – sterk, terwijl de verstrekte officiële ontwikkelingshulp (ODA) relatief stabiel is. Deze netto-cijfers verhullen overigens de sterke schommelingen in bruto-stromen.

Trend 4: Het netto-kapitaalverkeer naar ontwikkelingslanden is gestaag gedaald (in \$ mrd.)

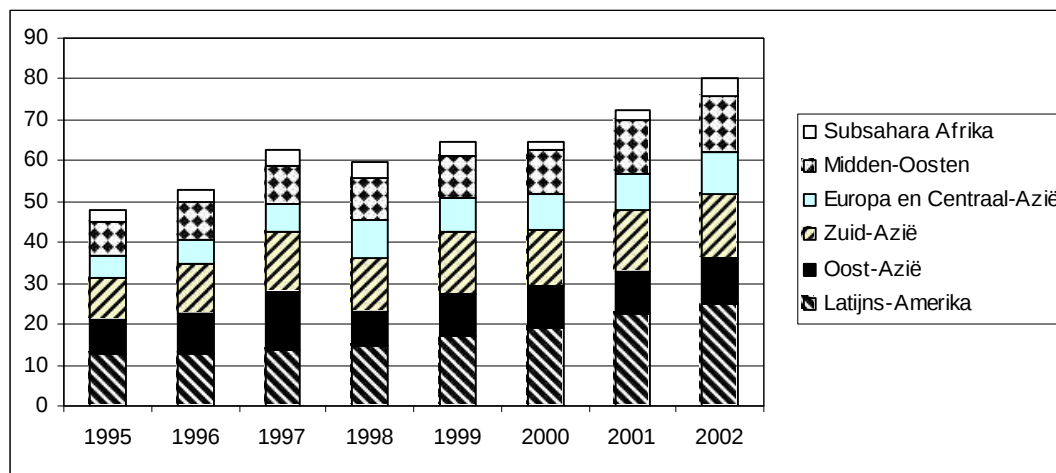


Toelichting: Netto-kapitaalstromen in \$ mrd. (Wereldbank, *Global Development Finance*, 2003)

In toenemende mate gaan landen over tot het liberaliseren van het kapitaalverkeer. Inkomens in financieel relatief open (ontwikkelings)landen zijn hoger dan in andere landen, maar uit empirisch onderzoek kan niet worden opgemaakt of deze correlatie robuust is en ook causaliteit impliceert. Zo hebben China en India in de periode 1980-2000 een hoge groei gerealiseerd, terwijl hun kapitaalrekening maar deels geliberaliseerd is geweest. In landen als Jordanië en Peru ging liberalisering samen met sterk negatieve groei. Financiële integratie leidt dus niet per definitie tot meer groei en gaat gepaard met een toename van risico's, zoals blijkt uit de financiële crises in de afgelopen tien jaar. Nadere analyse geeft aan dat de mate van succes afhankelijk is van de kwaliteit van het macro-economisch beleid en het openbaar bestuur. Is de kwaliteit hiervan hoog, dan trekt een land relatief veel buitenlandse directe investeringen aan, die meestal een positieve uitwerking op de economische groei hebben. Omgekeerd heeft bijvoorbeeld een hoge mate van corruptie een negatieve invloed op de samenstelling en niveau van de kapitaalstromen. Door het aantrekken van relatief veel kortlopende financiering is een land dan kwetsbaarder voor speculatie en besmetting. Eén

en ander heeft ertoe geleid dat het IMF nu meer nuance aanbrengt in zijn advies over de liberalisering van het kapitaalverkeer: de sleutel tot succes ligt bij een geordend en gefaseerd proces van vrijmaking, gecombineerd met verbeteringen in het toezicht op nationale financiële instellingen en ondersteund door een consistent macro-economisch en wisselkoersbeleid.⁷ Goed advies op deze terreinen is onontbeerlijk.

Trend 5: Het belang van inkomensoverdrachten is aanzienlijk toegenomen (in \$ mrd.)



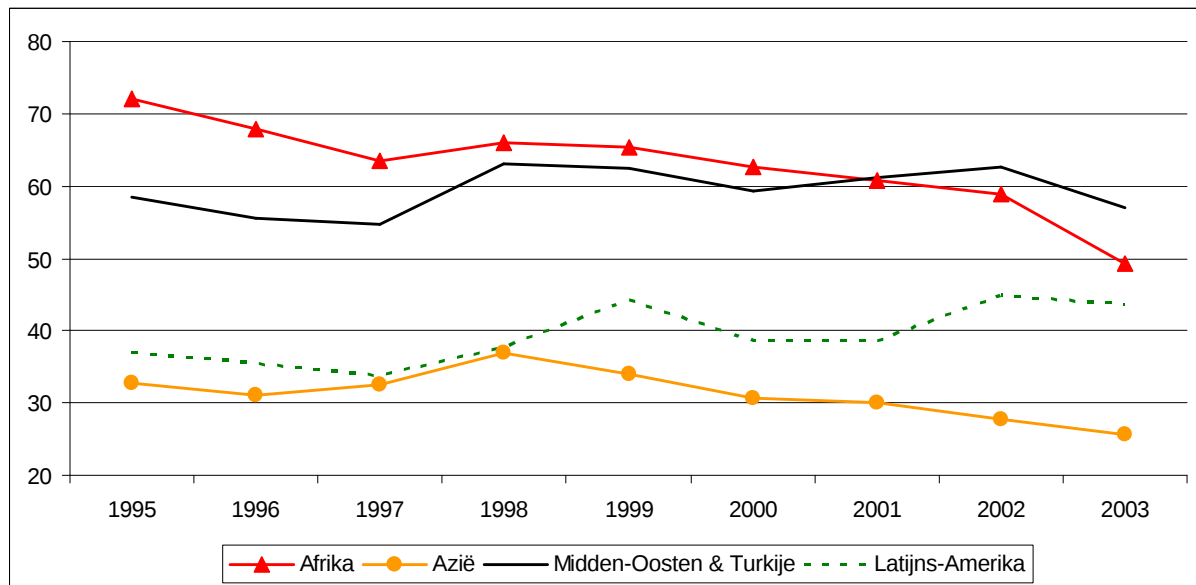
Toelichting: Bruto overdrachten van arbeidsinkomens in \$ mrd. (Wereldbank, *Global Development Finance* 2003)

Ten slotte is ook arbeid steeds minder gebonden aan nationale grenzen. Dit gaat gepaard met een stijging van de overdrachten van arbeidsinkomens naar het thuisland (*workers' remittances*). Met de daling van particuliere (netto) kredietverlening is het relatieve belang van inkomensoverdrachten voor ontwikkelingslanden toegenomen. Volgens de meest recente gegevens overtreffen de overdrachten (\$ 88 mrd., een geactualiseerd cijfer voor in 2002) zelfs ruimschoots het ODA-niveau (\$ 58 mrd.). Dit is nog ongerekend de niet-geregistreerde overdrachten. Belangrijk is dat de inkomensoverdrachten in de jaren '90 één van de meest stabiele bronnen van vreemde valuta-inkomsten voor ontwikkelingslanden waren met een gemiddelde groei van ruim 5 procent per jaar. Volgens de Wereldbank zijn inkomensoverdrachten in relatieve zin belangrijker voor lage-inkomenlanden (in 2001 1,9% van het BBP en 6,2% van de importen) dan voor de opkomende markten. In nominale termen waren India (\$ 10 mrd.), Mexico (\$ 9,9 mrd.), de Filipijnen (\$ 6,4 mrd.), Marokko (\$ 3,3 mrd.), Egypte (\$ 2,9 mrd.) en Turkije (\$ 2,8 mrd.) in 2001 de grootste ontvangers. Absoluut gezien scoort de regio Latijns-Amerika (\$ 25 mrd.) het hoogst en Afrika het laagst (\$4 mrd.). In relatieve zin, staat Zuid-Azië (2,5% BBP) bovenaan en Oost-Azië (0,6% BBP) onderaan.⁸

⁷ Minister van Financiën, *Nuance in het IMF-beleid ten aanzien van kapitaal liberalisatie?*, notitie voor de Tweede Kamer, Kamerstuk, februari 2004.

⁸ Zie ook: Minister van Financiën, *Tarieven Money Transfers*, brief aan de Tweede Kamer, november 2003. De brief gaat in op de kosten die Nederlandse banken in rekening brengen bij het overmaken van inkomensoverdrachten.

Trend 6: Wereldwijd neemt de externe schuldenlast geleidelijk af (als percentage BBP)



Toelichting: totale externe schuld als percentage van BBP (IMF, *World Economic Outlook*, 2003)

In 2003 waren de aflossingen op officieel krediet gelijk aan uitkeringen op basis van nieuwe leningen. Voor de afgelopen twee jaar geldt dit gemiddeld ook voor het particuliere krediet.⁹ Als gevolg hiervan neemt de schuldenlast - uitgedrukt in het BBP – geleidelijk af (noemereffect). Ingeval van de allerarmste landen, met name op het Afrikaanse continent, wordt deze trend ondersteund door het *Heavily-Indebted Poor Countries (HIPC)* Initiatief. Voor de 27 landen die eind 2003 het zogenoemde beslispunt hadden bereikt is de totale schuld door schuldkwijtschelding en –herstructurering door de Club van Parijs en door het HIPC-initiatief gedaald van \$ 77 mrd. naar \$ 32 mrd. (in dollars van 2002). Voor de acht landen die ook het eindpunt hadden bereikt was sprake van een daling van de schuld van \$ 22 naar \$ 8 mrd. De lagere schuld biedt ruimte voor andere (sociale) uitgaven op de nationale begroting.

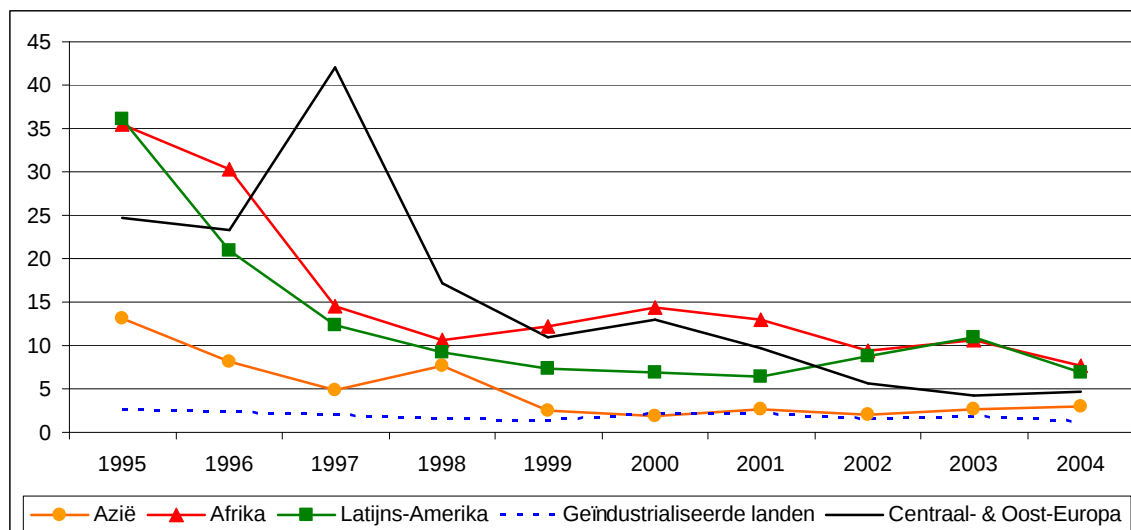
Terwijl twijfels aan de schuldhoudbaarheid zich bij opkomende markten vertalen in een hogere opslag op de leenrente, lijkt in het geval van lage-inkomenlanden sprake van een soort hoeveelheidsaanpassingen. In een enkel geval worden landen afgesneden van (officiële) financiering, maar meestal blijken donorlanden bereid vooral nieuwe concessionele financiering te verstrekken aan landen met een hoge schuldendienst, zeker als deze betrekking heeft op multilaterale verplichtingen. Hoewel deze financiering duidelijk in een acute behoefte voorziet, bestaat het risico dat dit een effectieve allocatie van ODA belemmert. Om maximaal effect te sorteren dient hulp in principe immers vooral naar die landen te stromen waar sprake is van goed bestuur en goed beleid. In dit opzicht bevordert het HIPC-initiatief de effectiviteit van ODA.¹⁰ Om te voorkomen dat landen ook na het

⁹ De daling van de netto-kredietstroom is zowel het gevolg van gedaalde vraag (geldt vooral voor Aziatische landen) als een verminderd aanbod (geldt vooral voor Latijns-Amerikaanse landen).

¹⁰ Zie: Birdsall, Claessens, Diwan, *Policy Selectivity Forgone: Debt and Donor behavior in Africa*, Center for Global Development, Working Paper 17, Oktober 2003.

HIPC-initiatief weer een onhoudbare schuld opbouwen werken het IMF en de Wereldbank momenteel aan een nieuw raamwerk voor schuldhoudbaarheid specifiek voor lage-inkomenlanden. Daarin wordt de feitelijke schuldontwikkeling vergeleken met wat landen maximaal aan schuld kunnen dragen en worden ook de implicaties voor het leenbeleid van bilaterale en multilaterale organisaties gezien.¹¹

Trend 7: De inflatie is in alle regio's gedaald (in percentage verandering consumentenprijsindex)

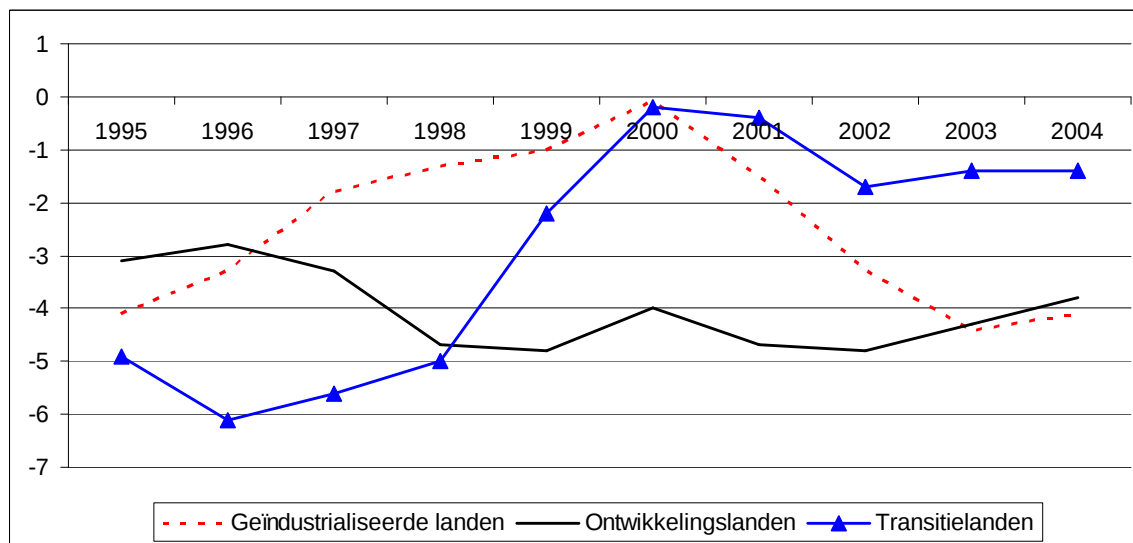


Toelichting: gemiddelde prijsstijging in procenten per jaar (IMF, *World Economic Outlook*, 2003)

Een gezond macro-economisch beleid is noodzakelijk voor het bevorderen van economische groei en het aantrekken van buitenlandse particuliere en officiële leningen. Op monetair vlak, blijkt de inflatie in alle regio's indrukwekkend te zijn gedaald in de afgelopen tien jaar. Onafhankelijke centrale banken, toegenomen openheid en concurrentie, een geringere mate van loonindexatie en voor een deel budgettaire consolidatie hebben alle bijgedragen aan de inflatievermindering. Een lage inflatie is essentieel voor het bevorderen van investeringen en besparingen en heeft een positief effect op de inkomenspositie van arme bevolkingsgroepen. Deze kunnen zich immers minder tegen de nadelen van inflatie beschermen.

¹¹ Wereldbank/IMF, *Debt sustainability in low-incomes countries*, 2004, www.imf.org.

Trend 8: Overheidstekorten in ontwikkelingslanden blijven hoog (% BBP)



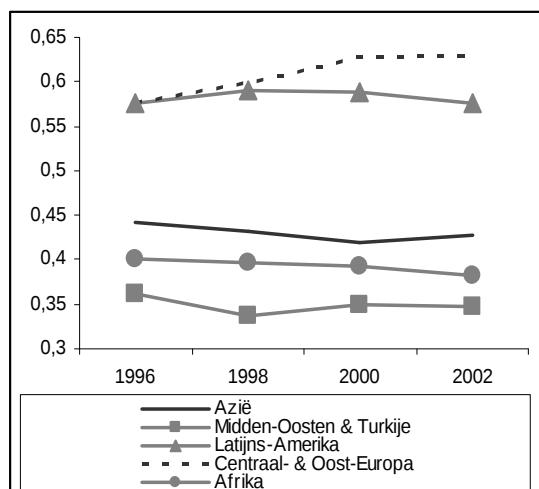
Toelichting: begrotingstekort collectieve sector uitgedrukt in percentage BBP (IMF, *World Economic Outlook*, 2003)

Meer dan andere landen bleken de transitielanden in Europa door zowel uitgavenvermindering als inkomstenverhogingen in staat om de overheidsbegroting weer in balans te brengen. In de bredere groep van ontwikkelingslanden blijven overheidstekorten hardnekkig in zowel economisch goede als slechte tijden. Dit heeft tot gevolg dat de publieke schuld blijft toenemen. Zo is de publieke schuld in de subgroep opkomende markten de afgelopen tien jaar gegroeid van gemiddeld 50 % naar 70 % van het BBP.¹² De financiering van overheidstekorten kan leiden tot een verdringing van particuliere investeringen. Hoge rentelasten kunnen bovendien ten koste gaan van andere, belangrijke overheidsuitgaven. Bovendien zijn met name lage-inkomenlanden door een gebrekkige financiële sector gedwongen om externe financiering te vinden. Hierdoor zijn ze kwetsbaar voor de internationale rente- en wisselkoersontwikkelingen.

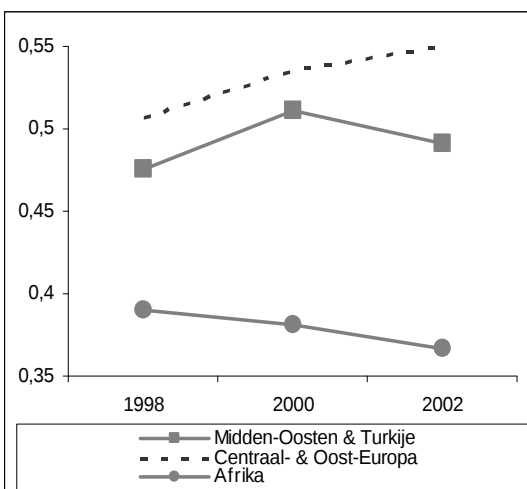
Trend 9: De kwaliteit van instituties in ontwikkelingslanden lijkt nauwelijks te verbeteren

Een verantwoord macro-economisch beleid is noodzakelijk, maar niet voldoende voor een duurzame economische groei. Uit zowel empirisch onderzoek als de praktische ervaringen in met name landen in transitie blijkt dat de kwaliteit van instituties bepalend is voor de ontwikkeling van de particuliere sector als motor van economische groei. Een sterke marktsector vooronderstelt een sterke en betrouwbare overheid, die voorwaarden schept, indien nodig reguleert en toeziet op een sterke en evenwichtige economische ontwikkeling. Tegelijkertijd is een verantwoord macro-economisch beleid niet denkbaar zonder sterke instituties, bijvoorbeeld op het terrein van belastingheffing, overheidsuitgaven en monetair beleid. De Wereldbank houdt de ontwikkeling van de kwaliteit van publieke instituties bij in het onderzoeksproject *Governance Matters*. Het gaat hierbij onder meer om rechtspraak, inspraak, effectiviteit, regelgeving en corruptie, waarbij tal van internationale databronnen, vaak op basis van enquêtes, worden benut.

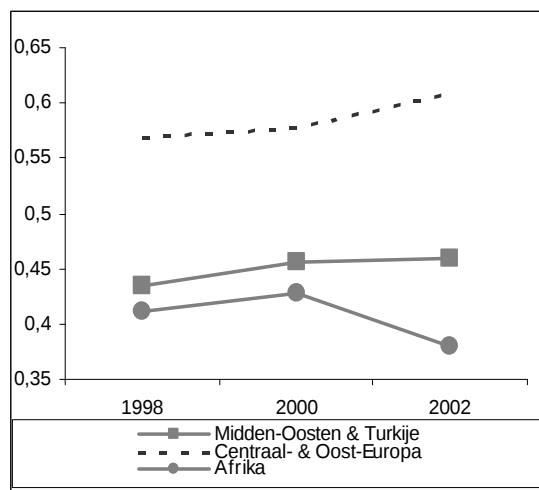
a. inspraak en afrekenbaarheid



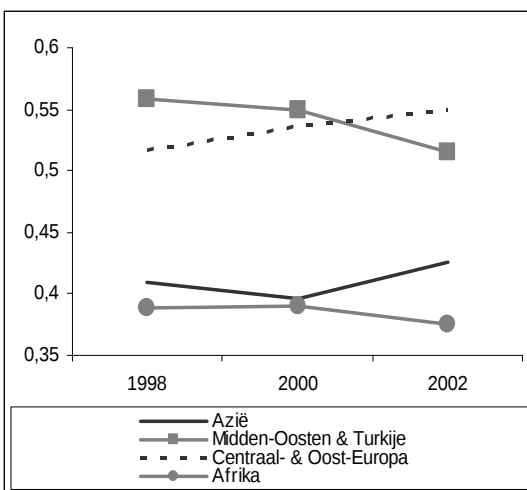
b. effectiviteit van de overheid



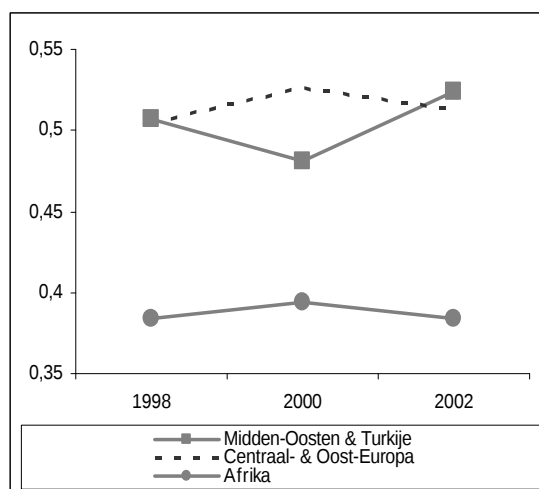
c. kwaliteit van regelgeving



d. rechtspraak en rechtshandhaving



e. beheersing van corruptie



Noot: Ongewogen gemiddelden van landen in regio's ontleend aan de Wereldbank, *Governance Matters III* (www.worldbank.org). Op individuele indicatoren bedraagt de minimale score $-2\frac{1}{2}$, de maximale score $2\frac{1}{2}$. Op basis hiervan zijn indexcijfers bepaald die score ten opzichte van het maximum weergegeven (een index van 0,5 impliceert een score van 0, precies in het midden van de bandbreedte). Helaas zijn niet voor alle landen en voor alle jaren cijfers beschikbaar. Bovendien gaan achter de gemiddelden een grote verscheidenheid tussen landen schuil.

¹² IMF, *World Economic Outlook*, annex 3, September 2003.

Het beeld voor ontwikkelingslanden is weinig rooskleurig: gemiddeld genomen is in de meeste regio's over de periode 1996-2002 slechts beperkte vooruitgang geboekt. Onder de gemiddelde scores gaat overigens een grote spreiding schuil. Samen met de onvolledigheid in gegevens, bemoeilijkt dit het trekken van harde, algemene conclusies. In ieder geval is één trend heel duidelijk: in de landen in Centraal- en Oost-Europa is sprake van een aanzienlijke versterking van de instituties, waarbij internationaal beleidsadvies, vooral in het kader van de EU-toetreding, een nuttige rol heeft vervuld. Alleen wat betreft het beheersen van corruptie is de voortgang in deze regio beperkt. In de andere regio's is het oordeel over de algemene effectiviteit, publieke verantwoording van de overheid alsook rechtspraak en rechtshandhaving gelijk gebleven dan wel licht afgenomen. Op het terrein van de kwaliteit van regelgeving en toezicht en het beperken van de corruptie is - m.u.v. Afrika - enige vooruitgang geboekt. Er moet echter nog veel gebeuren om het ondernemingsklimaat zo te verbeteren dat de particuliere sector een optimale bijdrage kan leveren aan de economische groei in landen. De kwaliteit van instituties is ook bepalend voor de effectiviteit van de concessionele financiering door IFI's en bilaterale donoren. ODA lijkt daarom in toenemende mate te gaan naar landen met een goed beleid en goed bestuur. Dit geldt het sterkst voor het zachte leningenloket van de Wereldbank - *Internationale Development Association (IDA)* - maar ook voor een aantal bilaterale donoren, waaronder Nederland.¹³

Conclusies

Al met al kan worden gesteld dat de financiële ontwikkeling in ontwikkelingslanden de afgelopen jaren redelijk gunstig is geweest. Hoewel de internationale financiële sector is geteisterd door een aantal grote financiële crises, is er gemiddeld sprake geweest van een bescheiden economische groei, steeds lagere inflatie en een vermindering van externe schuldposities. Door een daling van de nettokredietverlening door particuliere partijen, is het belang van buitenlandse directe investeringen, officiële ontwikkelingshulp en met name inkomensoverdrachten van werknemers gestegen. Naast het vervullen van een financieringsbehoefte kunnen deze een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van economische en financiële structuur in landen. In aanvulling op een gezond macro-economisch beleid, is op het terrein van institutionele ontwikkeling nog veel te winnen. Een verhoging van de kwaliteit van (overheids)instituties is noodzakelijk voor een sterke ontwikkeling van de particuliere sector als motor van economische groei, nu en in de toekomst. Juist op dit terrein is beleidsadvies en technische assistentie essentieel en vaak belangrijker dan financiering, zoals onder meer uit de ervaringen in China, India en Vietnam blijkt. Ten slotte dient te worden onderstreept dat een gezonde financieel-economische ontwikkeling en een versterking van de financiële en economische structuren in ontwikkelingslanden geen doel op zich zijn, maar uiteindelijk moeten bijdragen aan welvaart en een evenwichtige verdeling hiervan. In de volgende hoofdstukken zal worden besproken op welke wijze de IFI's, mede op Nederlands aandringen, hieraan een bijdrage hebben geleverd.

¹³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek, *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, 2003, bijlage 3.

3. Beleid van de IFI's met betrekking tot financieel-economische ontwikkeling en economische structuurversterking

3.1. Middeninkomen- en transitielanden

Specifiek beleid voor middeninkomen- en transitielanden

Nederland bepleitte bij de multilaterale ontwikkelingsbanken(MDB's) een strategischer en systematischer benadering van middeninkomen- en transitielanden, waarin wordt aangesloten op prioriteiten van de landen zelf. Nederland bevorderde een grotere rol voor analyse en technische assistentie en meer aandacht voor institutionele capaciteitsopbouw. Ondanks een afwijzende houding van Nederland hebben multilaterale ontwikkelingsbanken toch de mogelijkheid opengehouden van betalingsbalanssteun bij financiële crises; wel heeft Nederland een hogere rente afgedwongen voor deze leningen.

Nederland is in absolute omvang de 14^e economie van de wereld¹⁴ met uitgebreide handelscontacten en een sterke internationaal georiënteerde financiële sector. Gezien hun groei en ontwikkelingspotentieel zijn de middeninkomenlanden zowel voor de mondiale als voor de Nederlandse economie zeer belangrijk. Via zijn lidmaatschap in IFI's kan Nederland deelnemen aan de beleidsdialoog met die landen en zijn stem laten horen. Ook wordt zo informatie verkregen over de economische ontwikkelingen in de verschillende regio's in de wereld en de actuele politiek-economische vraagstukken die daar spelen. In de meeste middeninkomenlanden bestaan ontwikkelingsproblemen die de aandacht van de internationale gemeenschap verdienen, zoals de problematiek van de ongebreidelde groei van de grote steden, de hardnekkige armoede in steden, regio's en onder bepaalde bevolkingsgroepen en zeer zeker ook de milieuproblematiek. Terwijl Nederland zijn eigen middelen voor ontwikkelingssamenwerking terecht richt op de lage-inkomenlanden, ondersteunen de IFI's via hun kennisoverdracht en financiële middelen het beleid van de middeninkomenlanden dat is gericht op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Ook al hebben deze landen een zekere graad van ontwikkeling bereikt, zij kunnen de steun en assistentie van de internationale gemeenschap - en dan vooral van de IFI's - voor de complexe ontwikkelingsvraagstukken waarvoor zij staan, nog niet missen. Het Nederlandse beleid voor de ontwikkeling van de middeninkomenlanden krijgt in belangrijke mate gestalte via zijn actieve inbreng in de beleidsbepaling en -uitvoering van de IFI's.

Evenals bij lage-inkomenlanden is het beleid van middeninkomenlanden zelf centraler komen te staan in de programma's die IFI's aanbieden. Bij middeninkomenlanden bestaat geen equivalent van de *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, die bij lage-inkomenlanden als voorwaarde geldt voor steun. Wel worden de landenstrategieën van de banken zo goed mogelijk afgestemd op het beleid van de landen zelf. Dit was één van de belangrijkste punten van de Wereldbankstrategie voor

middeninkomenlanden uit 2001. In de praktijk blijkt de feitelijke afstemming van Wereldbankactiviteiten op prioriteiten van de landen zelf nog voor verbetering vatbaar. Daarnaast besteden de banken meer aandacht aan analytische werkzaamheden en technische assistentie voor de middeninkomenlanden¹⁵. Nederland heeft daarbij speciale aandacht gevraagd voor het beheer van openbare financiën en voor de ontwikkeling van de financiële sector. Er ontstaan hierdoor betere condities voor buitenlandse investeringen in deze sector, wat mede interessant is voor het Nederlandse internationaal opererende bank- en verzekeringswezen.

Nederland heeft gewezen op een goede taakverdeling van de multilaterale ontwikkelingsbanken met het IMF. Ofschoon Nederland van mening was dat naast het IMF ook de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken een rol moeten spelen in de beleidsreactie op financiële crises, had Nederland bezwaar tegen de verstrekking van betalingsbalanssteun door de MDB's. Desondanks hebben verschillende multilaterale ontwikkelingsbanken (Wereldbank, AsDB en IDB) echter de mogelijkheid opgehouden van verstrekking van dergelijke steun. Wel heeft Nederland een hogere rente afgedwongen voor deze leningen (zie 4.1). Ook heeft Nederland steeds aangedrongen op een goede onderlinge coördinatie tussen de MDB's en het IMF, waarbij een IMF-programma een voorwaarde vormt voor eventuele betalingsbalansleningen van MDB's (dit speelde ondermeer voor Argentinië in 2003).

Bij de IDB tot slot heeft Nederland de grotere toepassing gesteund van zogenaamde '*policy based loans*' (PBL's). Dit zijn structurele aanpassingsleningen, vergelijkbaar met de *Structural Adjustment Loans* (SAL's) van de Wereldbank, die zich ook op specifieke sectoren kunnen richten en waarvan uitkeringen plaatsvinden op basis van beleidsvoornemens en werkelijk behaalde resultaten.

Het voorkomen van crises

Bij het voorkomen van financiële en economische crises, vooral gericht op middeninkomenlanden, speelt IMF-surveillance een grote rol. De beleidsveranderingen op dit terrein kwamen de afgelopen jaren grotendeels overeen met de Nederlandse inzet¹⁶. Wel is - ondanks Nederlands verzet hiertegen - de zogenaamde 'Contingent Credit Line' ingevoerd. Deze is eind 2003 weer afgeschaft. Nederland heeft daarnaast de naleving bevorderd van standaarden en codes op financieel-economisch terrein. Bij de Wereldbank heeft Nederland de komst van de Deferred Drawdown Option ondersteund en meer aandacht gevraagd voor landen die niet meer lenen van MDB's maar waarvan een terugkeer naar MDB-financiering niet mag worden uitgesloten ('intermittent borrowers').

Nederland heeft in de afgelopen jaren met name aandacht gevraagd voor de reikwijdte en de kwaliteit van surveillance. Dit heeft mede geleid tot de nieuwe IMF-richtlijnen van 2002 waarin is afgesproken

¹⁴ World Development Indicators database, World Bank July 2003

¹⁵ Zie bijv. 'Task Force on the World Bank Group and the Middle Income Countries', Final Report', Wereldbank, SecM2001-0204.

¹⁶ Zie hiervoor tevens 'Het bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire stelsel; een evaluatie van de Nederlandse inzet in 1999-2003'. paragraaf 4, Ministerie van Financiën, 2003.

dat de selectie van surveillance-onderwerpen plaats vindt op basis van *macro-economische relevantie*. Wat betreft de kwaliteit van de surveillance heeft Nederland met succes aangedrongen op een scherpere beoordeling van wisselkoersregimes, een uitvoeriger analyse van de houdbaarheid van schulden en meer aandacht voor de gevolgen van liberalisering van het internationale kapitaalverkeer.

Het versterken van de effectiviteit van surveillance door een koppeling met kredietverlening vormde één van de redenen voor de invoering van de *Contingent Credit Line* (CCL). Nederland heeft zich hier tegen verzet. Deze preventieve IMF-faciliteit was bedoeld als een soort verzekering voor leden met gezonde *fundamentals*, die desondanks kwetsbaar waren voor een eventuele besmetting op de financiële markten. Nederland vreesde dat de CCL zou kunnen leiden tot *moral hazard* bij zowel beleggers als landen. Ook ontbrak een goede *exit*-strategie wanneer een land niet meer aan de voorwaarden voldeed, waarbij een diskwalificatie de kans op een crisis kon vergroten. De CCL hield volgens de door Nederland ondersteunde horizonbepaling eind 2003 automatisch op te bestaan. Uit vrees voor het stigma dat de markten hieraan zouden verbinden, bleven daadwerkelijke aanvragen ervoor namelijk uit.

Nederland was daarnaast een groot pleitbezorger van de zogenaamde *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC's). Deze door IMF en WB opgestelde rapporten besteden aandacht aan de naleving van standaarden en codes op de volgende terreinen: beschikbaarstelling van financieel-economische data; transparantie van het monetaire en budgettaire beleid; toezicht op bankensector, effectenverkeer en verzekeringswezen; faillissementsafwikkeling; *corporate governance, accounting, auditing*; de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme; en betaalsystemen van centrale banken. In zogenoemde *Financial Sector Assessment Programs* (FSAP's) worden naast de naleving van een aantal specifieke standaarden en codes ook meer in brede zin de sterktes en zwaktes van de financiële sector in landen beoordeeld. Maart 2003 was voor 89 landen een FSAP (grotendeels) afgerond.

Bij de Wereldbank heeft Nederland de komst ondersteund van de zogenaamde '*Deferred Drawdown Option*' (DDO) bij IBRD leningen. Deze faciliteit is mede gecreëerd om de kritiek van Nederland en andere landen tegen de rol van de Wereldbank bij betalingsbalanscrises te ondervangen. Bij een DDO wordt wel financiering voor een land gereserveerd, maar nog niet uitgekeerd (de financiering is dus niet additioneel zoals bij de CCL). Er wordt pas uitgekeerd wanneer het land tijdelijke problemen heeft bij de toegang tot de kapitaalmarkt. Een DDO maakt hierdoor een effectieve reactie van de Bank mogelijk indien een land op meer Bankfinanciering is aangewezen dan waarmee vooraf rekening werd gehouden. In tegenstelling tot de eerdere betalingsbalansfinanciering door de Wereldbank is een DDO gestoeld op een betere analyse van de omstandigheden in een land en ondersteunt een DDO concrete programma's en activiteiten waardoor het ontwikkelingsrelevante karakter hoger is. Voordeel is ook dat de Bank met deze landen een continue beleidsdialoog onderhoudt, zodat ook zonder leningen van de Bank deze het beleid van het land kan beïnvloeden. Daarnaast is er binnen de WB mede door de Nederlandse inzet meer aandacht gekomen voor zgn. '*intermittent borrowers*', landen

waarvan het niet uitgesloten is dat ze na een economische schok weer een beroep doen op IBRD-leningen, na hier in een eerder stadium voor te zijn uitgefaseerd (bij een GDP/capita van meer dan \$5.225). Dit gebeurde in de tweede helft van de jaren negentig met Zuid-Korea. De Wereldbank houdt van de meeste van deze landen nu een uitgebreide database met financieel-economische gegevens aan, zodat een eventuele hervatting van leningen gebaseerd kan zijn op een degelijke analyse.

Het bestrijden van crises

De Nederlandse inzet in de discussie over de versterking van het beleid voor crisisoplossing bij het IMF is gebaseerd geweest op de wens voor een helder en duidelijk raamwerk voor crisisoplossing, waarbij de particuliere sector bijdraagt aan de financieringsbehoefte van landen in crisis. In de afgelopen vijf jaar was duidelijk sprake van een meer systematische en geordende aanpak van crisisoplossing. Het Nederlandse voorstel om particuliere sectorbetrokkenheid als voorwaarde te stellen voor IMF middelen die de normale grenzen overschrijden, heeft het echter niet gehaald.

Nederland heeft stevast benadrukt dat een effectieve crisisoplossing alleen van de grond komt als aan minstens twee voorwaarden is voldaan: een goede communicatie tussen de betrokken partijen, en duidelijke regels voor exceptionele toegang tot IMF-krediet en een strikte naleving hiervan. Zo heeft Nederland steun geuit voor ontwikkeling van gedragscodes voor debiteurland, private crediteuren en de internationale financiële instellingen. Ook heeft Nederland zich actief ingezet voor strikte criteria ingeval landen een beroep willen doen op IMF-middelen dat de normale grenzen overschrijdt. De bewijslast dat aan de voorwaarden is voldaan ligt bij het management van het Fonds en het betreffende land. Het Nederlandse voorstel om particuliere sectorbetrokkenheid hierbij als harde conditie te stellen heeft het bij gebrek aan steun niet gehaald. Wel heeft Nederland zich met succes ingespannen om de vroegtijdige betrokkenheid van de Raad van Bewindvoerders te vergroten waardoor een rationele besluitvorming op basis van eerder afgesproken regels wordt bevorderd.

In lijn met de Nederlandse inzet worden *Collective Action Clauses* (CAC's) ondertussen in toenemende mate opgenomen in obligaties die worden uitgegeven door opkomende economieën. Door de verschuiving van bancaire leningen naar obligaties zijn particuliere crediteuren steeds talrijker, anoniemer en moeilijker te coördineren. Door de opname van CAC's in obligatiecontracten kan dit crediteurencoördinatieprobleem worden verminderd. Deze clausules maken een bindende meerderheidsbesluitvorming door obligatiehouders mogelijk en beschermen daarmee de meerderheid tegen schadelijke acties van een eventuele dissidente minderheid. Door modelclausules op te stellen heeft de G10 hierbij een faciliterende rol gespeeld. Nederland heeft zich hiervoor sterk ingezet. Door de CAC's worden de coördinatieproblemen onder crediteuren aangepakt, maar niet volledig opgelost.

Nederland is voorstander geweest van een *Sovereign Debt Restructuring Mechanisme* (SDRM). Dit institutionele raamwerk voor een ordelijke en evenwichtige schuldherstructurering kan als sluitstuk worden gezien van het crisisoplossingbeleid. Marktpartijen zijn zelf namelijk niet altijd in staat een schuldherstructureringsproces ordelijk en soepel te laten verlopen. Bovendien stelt een SDRM het

Fonds in staat om zijn toegangslimieten strikt te bewaken. Hoewel 70% van de leden voor een SDRM waren, was dit - bij een vereist stemmenpercentage van 85 - onvoldoende om het mechanisme te verankeren in de *Articles of Agreement* van het IMF. Dit neemt niet weg dat de discussie over een SDRM een impuls heeft gegeven aan andere initiatieven, zoals de opname van CAC's in schuldtitels en de ontwikkeling van gedragscodes(*Code of Conduct*).

Transitielanden

De Nederlandse inzet met betrekking tot transitielanden is voor een groot deel ingegeven door het belang van een goede relatie met de kiesgroeplanden bij IMF en Wereldbank. Nederland heeft zich in dit opzicht sterk gemaakt voor een gelijke behandeling in de IFI's van middeninkomenlanden ongeacht grootte of economisch gewicht. Daarnaast heeft Nederland zich sterk gemaakt voor de opbouw en overdracht van specifieke expertise inzake transitievraagstukken bij de IFI's.

Nederland heeft zich in de afgelopen jaren doorlopend sterk gemaakt voor gelijke behandeling van landen en bepleit dat transitielanden op dezelfde wijze tegemoet worden getreden als - voor de instellingen belangrijke - grote landen. Een dergelijke benadering voorkomt dat besluiten op ad hoc basis worden genomen of door politieke overwegingen worden ingegeven. Zo verzette Nederland zich tegen een uit politieke overwegingen ingegeven toegeeflijke opstelling tegenover Argentinië en Turkije. Van de multilaterale ontwikkelingsbanken zijn het met name de EBRD, de EIB en de Wereldbank die actief zijn in transitielanden. Nederland heeft bij deze banken en bij het IMF aangedrongen op het belang van technische assistentie in transitielanden. Bij de landen die het verst zijn gevorderd in het transitieproces (m.n. de EU kandidaat-lidstaten) geldt namelijk dat IFI's vooral een toegevoegde waarde hebben in het overdragen van kennis en minder in het verstrekken van financiering. Nederland heeft bij de EBRD de ontwikkeling ondersteund dat het uitleenbeleid zich meer richt op de meer oostwaarts gelegen landen (Centraal-Aziatische landen en andere voormalige Sovjetrepublieken). Bij de Wereldbank-strategie voor EU-kandidaatlidstaten¹⁷ heeft Nederland een flexibel graduatiebeleid onderschreven waarbij de Wereldbank op verzoek van een land de kredietverlening beperkt ook al voldoet dat land nog niet geheel aan de graduatiecriteria. Evenals hiervoor aangegeven voor 'intermittend borrowers' zal de WB ook voor deze landen een database handhaven van financieel-economische gegevens voor het geval financiële crises ertoe leiden dat opnieuw een beroep wordt gedaan op IBRD-financiering.

3.2. Lage-inkomenlanden

Middelenaanvullingen van ontwikkelingsfondsen

Nederland heeft zijn financiële bijdrage (als percentage van de donorbijdrage) aan het Aziatische Ontwikkelingsfonds en het Afrikaanse ontwikkelingsfonds verhoogd. Nederland was tevreden over de beleidskoers van deze fondsen en nam daar voorheen een relatief laag aandeel in. Bij IDA-13 is het

¹⁷ Zie, 'Framework for World Bank Group Support to EU Accession Candidate Countries of Central and Eastern Europe', Wereldbank 2002

Nederlandse aandeel op het bij IDA-12 verlaagde niveau van 2,6% (traditioneel 3%) gehouden, uit onvrede over de uitkomst van de discussie over schenkingen. Door de toegenomen omvang van de schenkingenloketten zullen de ontwikkelingsfondsen in de toekomst minder terugbetalingen ontvangen en daardoor voor hun continuïteit afhankelijker zijn van nieuwe toezeggingen van donoren. Nederland heeft er met wisselend succes op aangedrongen dat de fondsen hiervoor gecompenseerd worden.

In de periode 1999-2003 hebben onderhandelingen plaatsgevonden over middelenaanvullingen voor het Aziatisch Ontwikkelingsfonds (AsDF-8, afgerond in 2000), IDA-13 (afgerond in 2002) en het Afrikaans Ontwikkelingsfonds (AfDF-9, afgerond in 2002). Om armoedebestrijding en economische ontwikkeling een nieuwe impuls te geven en de MDG's dichterbij te brengen, zijn door donoren meer middelen toegezegd aan deze fondsen dan bij de voorgaande middelenaanvullingen. Bij IDA-13 en AfDF-9 waren daarnaast ook meer interne middelen beschikbaar (terugbetalingen op oude leningen, netto-inkomen, etc.)

Tabel 2. Bijdragen aan middelenaanvullingen

Bijdragen aan middelenaanvullingen in 1999-2003, vergeleken met de vorige middelenaanvulling						
	IDA (in SDR)		AsDF (in \$)		AfDF (in SDR)	
	IDA-12 (1998)	IDA-13 (2002)	AsDF-7 (1997)	AsDF-8 (2000)	AfDF-8 (1999)	AfDF-9 (2002)
Totale aanvulling (miljarden):	15	18	6	5,6	2	2,3
- Toegezegde donormiddelen ¹⁸	8,6	9,6	2,7	2,9	1,76	1,9
- eigen middelen	6,6	8	3,3	2,7	0,26	0,35
Nederlandse bijdrage:						
- in miljoenen	225	260	66	83	66	88
- als % van officieel aangekondigde donormiddelen	2,6	2,6	2,4	2,9	3,0	3,7

Nederland heeft zijn financiële bijdrage aan het Aziatische ontwikkelingsfonds (AsDF-8) en het Afrikaanse ontwikkelingsfonds (AfDF-9) verhoogd. Nederland nam daar voorheen een relatief laag aandeel in ten opzichte van andere donoren¹⁹ en het beleid van deze fondsen kwam tegemoet aan de Nederlandse wensen (bv. invoering van *performance-based* allocatie van middelen, versterkte focus op armoedebestrijding). In het geval van AfDF-9 waren vooral overwegingen dat de prioriteiten voor AfDF-9 in hoge mate overeenkwamen met de Nederlandse beleidsprioriteiten voor Afrika en dat concrete stappen zijn gezet om de kosten van schenkingen te financieren. Bij IDA-13 is het relatieve Nederlands aandeel op het niveau van IDA-12 gebleven (2,6%). Dat niveau was al aanzienlijk verlaagd ten opzichte van IDA-11 (3,3%). Reden hiervoor was onvrede over de uitkomst van de discussie over de omvang van de schenkingen, de bestedingsdoelen en de financiering ervan (zie ook 4.4.).

¹⁸ Bij de meeste fondsen is sprake van een *financing gap*, dwz. dat de werkelijk toegezegde bijdragen van donoren lager zijn dan het totaal wat officieel is aangekondigd door het fonds als totale donorbijdragen.

¹⁹ Van de wereldwijde ODA is 5,8% afkomstig uit Nederland; bij de ontwikkelingsfondsen is het NL aandeel rond 3%.

Zowel bij IDA als bij AfDF is er besloten tot een groter percentage schenkingen. Hierdoor zullen deze fondsen in de toekomst minder terugbetalingen ontvangen, waardoor ze meer afhankelijk zullen zijn van nieuwe donorbijdragen. Om dit gebrek aan terugbetalingen te compenseren heeft Nederland voorgesteld om hiervoor alvast een buffer op te bouwen. Het bleek echter moeilijk om hierover overeenstemming te bereiken en er werd besloten deze discussie te vervolgen tijdens de IDA-13 *Mid Term Review (MTR)* eind 2003. Tijdens de MTR leken donoren wel bereid om de kosten van schenkingen deels vooraf te compenseren, maar werd nog geen methode afgesproken. Dit is onderwerp van de IDA-14 onderhandelingen in 2004.

Bij het AfDF-9 is wel een compromis bereikt over de gedeeltelijke financiering van de kosten van schenkingen. Van de onderhandelingen over deze middelenaanvullingen zijn verslagen aan de Kamer gezonden²⁰.

Verder heeft Nederland tijdens de middelenaanvullingen van AsDF-8 en AfDF-9 bepleit dat de fondsen hun wisselkoersrisico's zoveel mogelijk afdekken, bijvoorbeeld door valutatransacties en swaps, zodat de donormiddelen optimaal gebruikt kunnen worden. Bij AsDF-8 is deze inzet niet geslaagd door verzet van de grootste donor (Japan); bij AfDF-9 zijn wel maatregelen getroffen om het wisselkoersrisico te beperken.

Schuldverlichting voor de armste landen: HIPC-initiatief

Nederland gaf krachtige steun aan het HIPC-initiatief om zowel de armste landen te verlossen van hun 'debt overhang' - en daardoor hun financieel-economische ontwikkeling te bevorderen - als om de financiële soliditeit van de IFI's te waarborgen. Nederland heeft aangedrongen op volledige financiering van het HIPC-initiatief en is daarin redelijk succesvol geweest. Nederland heeft zelf ook aanzienlijke financiële bijdragen geleverd aan het HIPC-initiatief.

In het voorjaar van 1999 heeft, na aandringen van NGO's en op initiatief van G-7-landen (met name de VS en VK), een grote herziening plaatsgevonden: het *Enhanced* HIPC-initiatief. De aanpassingen waren erop gericht om de schuldverlichting onder HIPC voor meer landen toegankelijk te maken, een grotere mate van schuldverlichting te geven en deze te versnellen. Daartoe zijn ondermeer de schuldhoudbaarheidscriteria verruimd, is de maximale schuldkwijtschelding in de Club van Parijs gestegen, zijn zogenaamde flexibele eindpunten geïntroduceerd en is het moment van schuldverlichting naar voren gehaald door het geven van zgn. interim steun (gedeeltelijke schuldverlichting tussen beslispunt en eindpunt). Bovendien werd er een meer expliciete relatie gelegd tussen schuldkwijtschelding en armoedebestrijding: HIPC-landen moeten een PRSP opstellen en uitvoeren en de besparingen op schuldendienstbetalingen zullen vooral worden gebruikt voor uitgaven aan armoedebestrijding cq. sociale sectoren.

²⁰ Verslag aan Kamer over AsDF-8 (22 december 2000, BFB 00-1255m), IDA-13 (15 oktober 2002, BFB 2002-916m) en AfDF-9 (13 december 2002, BFB 2002-926m).

Nederland heeft de uitbreiding van het HIPC-initiatief gesteund, maar stelde als voorwaarde dat de extra kosten die hieruit voortvloeien ook volledig gefinancierd moeten worden, zonder de financiële positie van de IFI's te schaden. Nederland heeft daarbij gepleit voor eerlijke 'lastenverdeling' van de extra kosten tussen donoren: ook grote landen zouden een substantiële donorbijdrage moeten leveren. Hoewel dit enige tijd heeft gevergd, zijn de Nederlandse voorwaarden grotendeels gehonoreerd (zie 6.3). Nederland was geen voorstander van substantiële versoepeling van de eisen aan het trackrecord dat een land moet hebben, omdat ook voor schuldverlichting geldt dat dit alleen zin heeft in landen die een aantoonbaar goed beleid voeren. De uiteindelijke afspraak op dit punt is ook minder vergaand dan de plannen die aanvankelijk waren ingediend door de G-7 landen.

Door schuldverlichting worden de schulden van HIPC-landen gemiddeld met 2/3 verminderd en besparen de HIPC-landen een aanzienlijk bedrag op hun jaarlijkse betalingsverplichtingen ten aanzien van rente en aflossingen, waardoor de landen meer geld overhouden voor armoedebestrijding en uitgaven aan sociale sectoren. Deze effecten zijn nu al duidelijk zichtbaar in de 27 landen die het beslispunt reeds hebben bereikt (zie tabel 3).

Tabel 3. Jaarlijkse betalingen aan rente en aflossing door HIPC-landen²¹:

Gemiddelde schuldendienst als % van:	1998	2002	Verwachting 2005
- export	17%	10%	8%
- overheidsinkomsten	25%	15%	12%
- BBP	4%	2,4%	2%

Gemiddelde armoede-uitgaven als % van	1999	2002	Verwachting 2005
- overheidsinkomsten	41%	52%	54%
- BBP	6,4%	8,4%	9,4%

Nog niet zoveel landen hebben het HIPC-eindpunt kunnen bereiken door de wereldwijde economische teruggang en tegenvallende exportprijzen (exogene factoren), maar ook doordat sommige landen vertraging hebben opgelopen in hun uitvoering van de IMF-programma's, bijvoorbeeld door onvolledig of matig uitgevoerd (macro-) economisch beleid. Het aantal landen dat in een bepaald jaar het beslispunt of eindpunt heeft bereikt was als volgt:

Aantal landen	2000	2001	2002	2003	Stand eind 2003
Beslispunt	22	2	2	1	27
Eindpunt	1	3	2	2	8

Nederland heeft vijf belangrijke punten voor verdere voortgang met betrekking tot HIPC benadrukt: volledige financiering van het HIPC-initiatief, ontbinding van de hulp, betere markttoegang voor HIPC-landen en exportdiversificatie, meer technische assistentie aan HIPC-landen tbv. schuldmanagement en betere monitoring van de betalingsbalans en schuldpositie van HIPC-landen. Belangrijk aandachtspunt voor Nederland is ook de schuldhoudbaarheid op de lange termijn voor HIPC-landen. Op het HIPC-eindpunt blijkt dat sommige landen ondanks HIPC toch geen houdbare schuld zullen

hebben. Als de oorzaak is gelegen in exogene schokken, die leiden tot een structurele verslechtering van de economische situatie, dan kunnen crediteuren besluiten om extra schuldverlichting te verstrekken (zgn. *topping-up*²²). Volgens prognoses van Wereldbank/IMF zouden ca. zeven landen hiervoor wellicht in aanmerking kunnen komen; de kosten van deze *topping-up* bedragen circa \$ 0,8 miljard, het betreft vooral extra schuldverlichting door de IFI's²³. Om nieuwe schulden te voorkomen was al eerder afgesproken dat overheden van HIPC-landen alleen zeer concessionele financiering mogen ontvangen, dus giften of leningen van ontwikkelingsfondsen. Bij IDA-14 zal verder worden gesproken over de wenselijkheid om meer giften ter beschikking te stellen aan IDA-landen, ondermeer om opbouw van nieuwe schulden te verminderen.

Rol van het IMF in lage-inkomenlanden

De Nederlandse inzet ten aanzien van de rol van het IMF in lage-inkomenlanden in de afgelopen vijf jaar is reeds toegelicht in de eerdere VBTB-evaluatie.²⁴ Sindsdien is Nederland actief betrokken bij de discussie die het Fonds in het najaar van 2003 opnieuw is gestart.²⁵ Het Fonds streeft naar een verfijning van zijn instrumentarium: zijn betrokkenheid moet beter worden afgestemd op de economische, politieke en bestuurlijke gesteldheid van een land. Hierbij maakt het Fonds onderscheid naar ruwweg drie 'typen' lage-inkomenlanden. De eerste groep bestaat uit de zogenaamde post-conflictlanden, waarbij een aanpak meer gericht op technische assistentie en minder op financiële ondersteuning past. De tweede groep landen maakt vorderingen met het opbouwen van politieke en economische instituties, waarbij de huidige *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF)-programma's ondersteuning kunnen bieden aan macro-economische stabiliteit en bevordering van de particuliere sector als motor van economische groei. Vervolgens groeien deze landen uit tot potentiële opkomende economieën (derde groep lage-inkomenlanden). Wat betreft de tweede en de derde groep landen vervult het IMF een belangrijke signaleringsrol richting donoren en financiële markten.

Nederland ondersteunt deze beleidslijn, die kan bevorderen dat de PRGF effectief wordt ingezet. In aanvulling hierop heeft Nederland de volgende specifieke suggesties gedaan in de nog lopende discussie:

- De vormgeving van een korte-termijn-aanpassingsproces, veelal ondersteund met IMF-financiering, dient te worden ingebed in een langetermijnraamwerk, waarbij de betrokkenheid van het Fonds complementair is aan die van andere ontwikkelingspartners.
- De erkenning dat het IMF over een langere periode betrokken kan zijn in landen, waarin een gebrek aan macro-economische en financiële stabiliteit meestal diepgewortelde oorzaken hebben, dient niet verward te worden met een langdurige financiële betrokkenheid van het Fonds. Het gaat veeleer om een faciliterende functie in termen van beleidsadvies en technische assistentie.

²¹ bron: HIPC status of implementation, IMF/Worldbank, tbv. najaarsvergadering 2003.

²² Voor tijdelijke tegenvallers in de exportopbrengsten kunnen nagenoeg alle HIPC-landen gebruik maken van een compensatiemechanisme binnen het Europees Ontwikkelingsfonds.

²³ bron: HIPC status of implementation, IMF/Worldbank, tbv. najaarsvergadering 2003.

²⁴ Ministerie van Financiën, *Het bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire stelsel – een evaluatie van de Nederlandse inzet 1999-2003*, 2003, paragraaf 7.

- Om te voorkomen dat landen min of meer gedwongen worden ook IMF-krediet op te nemen, heeft Nederland PRGF-leningen met een lage toegang dan wel *precautionary* PRGF-leningen bepleit. Bij deze laatste geven landen aan zich aan een IMF-programma te willen houden, maar niet de intentie te hebben ook daadwerkelijk krediet op te nemen. Eventuele financiering vindt dan vooral plaats door Wereldbank(IDA) en bilaterale donoren.
- Ten slotte dient het Fonds zelfkritisch te zijn en op gezette tijden zijn eigen rol in een land te bezien, waarbij zowel wordt teruggeblikt als vooruitgekeken. In lijn met de follow-up op het eerste rapport van het *Independent Evaluation Office* (IEO) over langdurig gebruik van IMF-middelen zal een dergelijke strategische herbezinning, inclusief de formulering van een mogelijke exit-strategie, plaats hebben nadat een land twee PRGF-programma's al dan niet met succes heeft doorlopen. Van onze kiesgroeplanden is dit reeds gebeurd voor Georgië en Moldavië en zal dit in de loop van 2004 ook gebeuren voor Armenië, Bulgarije, Macedonië en Roemenië. Het is de bedoeling dat aan het eind van 2004 27 assessments zijn uitgevoerd.

3.3. Financiële ontwikkeling en economische structuurversterking

Belangrijke uitgangspunten van Nederland waren: het beginsel van additionaliteit en daarmee samenhangend het beoogde katalysator- en demonstratie-effect van door IFI's gesteunde initiatieven, financiering door IFI's op basis van "sound banking principles" en daarmee samenhangend een marktconforme prijsstelling en een verbeterd risicomanagement voor leningen. Op basis van deze uitgangspunten steunde Nederland actief initiatieven om te komen tot ontwikkeling van het midden-, klein- en microbedrijf in lage- en middeninkomenlanden. Nederland leverde hiernaast een bijdrage aan het verbeteren van het ondernemingsklimaat door o.a. toetreding tot het MIF, een kapitaalverhoging van het IIC, en ondersteuning van een expansie van de particuliere sector-loketten binnen de AsDB, IDB en EIB. Door deze maatregelen werden de beschikbare financieringsmogelijkheden voor de ontwikkeling van de particuliere sector verruimd.

Een sterke particuliere sector is essentieel voor het welvaren van een land. De hieruit resulterende economische groei is een eerste vereiste voor armoedebestrijding. In de meeste landen delen armen namelijk in dezelfde mate in deze groei als anderen²⁵. Volgens Nederland kunnen de IFI's een essentiële bijdrage leveren aan de verdere verbetering van het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenlanden door middel van *policy based loans*, beleidsadvisering en technische assistentie waarbij de ontwikkelingsrelevantie en additionaliteit op deze activiteiten gewaarborgd moeten zijn.

Recent onderzoek van de Wereldbank toont aan dat de intensieve regulering en zwakke eigendomsrechten in veel ontwikkelingslanden vaak gepaard gaan met inferieure economische

²⁵ IMF, *Role of the Fund in Low-Income Member Countries over the Medium Term—Issues Paper for Discussion*, July 21, 2003, www.imf.org.

²⁶ *The Private Sector in Development – Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines*, Michael U. Klein en Bitá Hadjimichael, The World Bank, Washington D.C., 2003, pp. 5-23

prestaties, zwakke instituties en toenemende corruptie. Hierdoor worden veel ondernemers in de informele economie gedrongen. Deze informalisering heeft een negatief effect op de economische groei aangezien deze ondernemers geen toegang hebben tot kredietfaciliteiten, onvoldoende rechtsbescherming hebben en niet meegenomen worden in het officiële circuit waardoor minder belastinginkomsten beschikbaar zijn voor o.a. noodzakelijke investeringen in infrastructuur²⁷. Nederland ondersteunt waar mogelijk de implementatie van de uitkomsten van dit onderzoek door IFI's. Daarnaast nam Nederland actief deel aan initiatieven voor ontwikkeling van de particuliere sector.

In 2000 werd bij de AsDB een strategie voor *micro finance development* aangenomen met als speerpunten institutionele ontwikkeling, beleidshervormingen, een gezonde financiële infrastructuur, innovatieve programma's voor de allerarmsten en sociale programma's die het gebruik van microkredieten kunnen verhogen, waaronder onderwijs aan gebruikers van deze kredieten. Nederland ondersteunde de grote lijnen van dit voorstel en met name de nadruk die werd gelegd op zowel het creëren van een gunstige omgeving voor microfinanciering als het belang van rendabele microfinancieringsinstellingen.

Nederland is in 2002 toegetreden tot het *Multilateral Investment Fund (MIF)* van de IDB. Uit dit fonds worden activiteiten gefinancierd ten behoeve van het klein- en microbedrijf in Latijns Amerika en het Caribische gebied, waarbij men zich met name richt op het creëren van een *enabling environment*, het bevorderen van een moderne financiële sector, institutionele hervormingen, training en microkredietverlening. De MIF-projecten met een totale waarde van \$ 37 mln. binnen deze sector gingen gepaard met een bijdrage van \$ 633 mln. van andere partijen en verschaffen op dit moment financiering aan 754.000 cliënten. De IIC-kapitaalverhoging van 1999, waaraan o.a. Nederland heeft deelgenomen, stelde het IIC in staat haar activiteiten met name in de eerste jaren na de kapitaalverhoging ten tijde van de sterk verslechterde economische situatie in Latijns Amerika sterk uit te breiden (zie onderstaande tabel 4).

Tabel 4 . Goedgekeurde IIC projecten in 1999-2003 (in mln. US\$)

Jaar	Leningen	Participaties	Totale projectkosten	Toegevoegde waarde (jaarlijks) ²⁸	Buitenlandse valuta (jaarlijks) ²⁹	Banen
1999	174,1	17,5	1.437,3	1.481,0	547,9	17.570
2000	107,2	35,5	1.319,9	423,0	92,9	10.262
2001	98,0	30,0	672,9	429,7	152,0	38.868
2002	114,3	9,0	317,3	168,3	224,8	9.394
2003	193,7	0	193,7	146	242	9.200

Bron: jaarverslagen IIC 1999-2003

²⁷ *Doing Business in 2004 – Understanding Regulation*, The World Bank, Washington D.C., 2004, pp. 83-95

²⁸ De toegevoegde waarde wordt berekend door de totale omzet als gevolg van het project te verminderen met de hieraan gerelateerde uitgaven door de onderneming aan derde economische partijen.

²⁹ In 1999 werd geschat wat de totale hoeveelheid buitenlandse valuta gegenereerd door het IIC project zou zijn. Vanaf het jaar 2000 is echter sprake van een definitiewijziging en wordt expliciet gekeken naar het totale effect van het project op de betalingsbalans.

Nederland heeft bij de AsDB en de IDB onder voorwaarden voorstellen gesteund om het loket gericht op particuliere sectoroperaties te vergroten naar respectievelijk 5% en 10% van de totale portefeuille. Leningen aan de particuliere sector gaan gepaard met significant hogere risico's dan bij reguliere leningen, waarvoor een staatsgarantie is afgegeven. Nederland heeft dan ook bij beide banken het belang van een verbeterd risicomanagement benadrukt. Tevens werd aangegeven dat uitbreiding van de particuliere sectoractiviteiten, wat Nederland betreft, alleen zou kunnen plaatsvinden wanneer aan de voorwaarden van additionaliteit, katalysator- en demonstratie-effect wordt voldaan. Naar aanleiding van deze discussie werd nog tijdens de evaluatieperiode bij de IDB een direct aan de *Executive Vice President* rapporterende *Private Sector Risk Assessment Office* gecreëerd. Tevens ondersteunde Nederland de oproep aan de AsDB om een nieuwe particuliere sectorstrategie te ontwikkelen. Deze strategie is toegezegd door de AsDB.

Ook bij de EIB zijn op dit gebied twee belangrijke initiatieven genomen. Zo werd in 2002 een aparte faciliteit (FEMIP) opgericht, die financiering verschaft aan de particuliere sector in het Middellandse Zeegebied in de vorm van leningen en participaties. Nederland heeft met o.a. Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Scandinavische landen met succes ingespannen voor een faciliteit, in plaats van de oprichting van een aparte bank, aangezien een bank zou hebben geleid tot hogere kosten voor zowel aandeelhouders als leningnemers. Hiernaast is een investeringsfaciliteit opgericht voor de zogenoemde ACS-landen³⁰ voor stimulering van de particuliere sector. Deze verstrekt leningen, garanties en risicokapitaal aan projecten in de particuliere sector. Nederland heeft hier succesvol aangedrongen op uitleentarieven die gebaseerd zijn op de met de lening gepaard gaande risico's om te voorkomen dat ongewenste concurrentie zou plaatsvinden met alternatieve financieringsbronnen uit de particuliere sector.

De EBRD heeft, gesteund door de Nederlandse bewindvoerder, kredietlijnen opgezet voor de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf. Daarnaast heeft de EBRD microkredietbanken in de armere operatiegebieden opgezet en opleidingen voor bankpersoneel gesticht. Met Nederlandse OS-middelen heeft FMO aandelenparticipaties in diverse microkredietbanken genomen. De EBRD trekt hier gelijk op met de IFC.

Tabel. 5 Gecommitteerde private sector portefeuille IFI's
(leningen en participaties in mln. US\$)³¹

	1999	2000	2001	2002	2003
IFC ³²	13.364	13.962	14.321	15.049	16.777
IDB (PRI) ³³	1.420	1.569	1.765	1.815	2.059
IIC	725	820	877	980	1044
AsDB	2.479	2.588	2.657	2.980	3.540
AfDB	22	46	73	169	222
EBRD	1.621	2.084	2.779	2.768	2.923

Bron: Jaarverslag IFC 2003, jaarverslagen IDB 1999-2002, jaarverslag IIC

³⁰ ACS-landen zijn de 78 voormalige koloniën van de EU in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Zuidzee.

³¹ 'De EIB registreert deze cijfers niet apart, maar de laatste jaren wordt bijna de helft van de EIB-financiering buiten de EU verstrekt aan private bedrijven of aan banken (ter doorlening aan MKB).

³² Cijfers per eind medio kalenderjaar.

³³ PRI is voornamelijk gericht op infrastructuur en *utilities*.

4. Het beleidsinstrumentarium van de IFI's

4.1. Focus op de kerntaken

Stroomlijning conditionaliteit

Nederland heeft zich er in de afgelopen jaren met wisselend succes sterk voor gemaakt dat IFI's zich in hun activiteiten beperken tot hun kerntaak. Bij het IMF heeft Nederland zich ingespannen voor een stroomlijning van de conditionaliteit door het stellen van minder condities die bovendien sterker gericht moeten zijn op het kernmandaat van het IMF, door meer ruimte te geven aan "ownership" van landen en een betere samenwerking met de Wereldbank. Deze pogingen zijn uiteindelijk bekroond met een aanpassing van de conditionaliteitsrichtlijnen in 2002. Ondertussen is in de conditionaliteit van de MDB's en in PRGF-programma's van het IMF ook daadwerkelijk voortgang geboekt met het verminderen van het aantal structurele condities die essentieel zijn voor het kernmandaat van het IMF³⁴.

De Nederlandse inzet is bij de drie kerntaken van het IMF (surveillance, kredietverlening onder voorwaarden en verstrekking van Technische Assistentie) van oudsher gericht geweest op een goede aansluiting aan het mandaat van het IMF en een goede vruchtbare samenwerking met andere relevante instellingen, in het bijzonder de Wereldbank.

Tijdens IMFC/DC-bijeenkomsten heeft Nederland zich actief ingezet voor samenwerking tussen de twee Bretton-Woods-instellingen. Ook in het Nederlandse *position paper* '(Re)focusing IMF conditionality'³⁵ was de samenwerking met de Wereldbank een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast is op initiatief van Nederland in EU-verband gepleit voor het opnemen in de programmadocumenten van zowel het IMF als de Wereldbank van een matrix die niet alleen alle leningcondities vermeldt, maar ook de bijbehorende verantwoordelijke instelling. Dit kan overlap en 'witte vlekken' tussen de instellingen helpen voorkomen en het 'lead agency'-concept van IMF en Wereldbank verder operationaliseren. Nederland heeft daarnaast bepleit dat IMF- en Wereldbankdocumenten meer actuele informatie moeten bevatten over de wederzijdse programma-activiteiten in het land in kwestie en voor kruiselingse deelname in wederzijdse landenmissies en Raadsvergaderingen. In toenemende mate intensiveren het IMF en de Wereldbank hun samenwerking langs deze lijnen, zodanig dat de activiteiten van beide instellingen elkaar aanvullen en de toegevoegde waarde van ieder van de instellingen maximaal tot zijn recht komt.

Midden 2004 zal het IMF de voortgang in de stroomlijning van de conditionaliteit beoordelen. Ook het Independent *Evaluation Office* (IEO) zal dit in de toekomst evalueren. Daarnaast is naar aanleiding van het eerste rapport van het IEO een *assessment* voor langdurige gebruikers ingevoerd waarbij gebruik gemaakt wordt van de expertise van de Wereldbank en eventueel externe informatie. Deze procedure zal moeten leiden tot meer selectiviteit in kredietverlening.

³⁴ Zie voor een uitvoerige toelichting: Ministerie van Financiën, *Het bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire stelsel – een evaluatie van de Nederlandse inzet 1999-2003*, 2003, paragraaf 6.

³⁵ Brief minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer dd 8 juni 2001, kamerstuk Buza 000298.

Crisisleningen door de multilaterale banken

Bij de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken heeft Nederland zich aanvankelijk verzet tegen de introductie van zgn. crisisleningen (emergency loans) tijdens financiële crises, omdat dit type leningen weinig ontwikkelingsgericht zijn en met deze vorm van de facto liquiditeitssteun de banken zich op het terrein van het IMF begeven. Bovendien leiden dergelijke leningen tot grote risico's voor de banken. Dit type leningen is er echter onder druk van de G7 en de lenende landen toch gekomen. Nederland heeft zich daarom gericht op de voorwaarden waaronder deze leningen worden verstrekt.

Bij een crisislening gaat het om lening met een korte looptijd (bijv 5 jaar) die in één of twee keer wordt uitgekeerd. Dit type lening heeft een beperkte ontwikkelingsgerichtheid en is riskant omdat het een bank blootstelt aan een grote *exposure* in één land waar ook nog eens een crisis heerst, terwijl de reserves van de bank die de lening verstrekt niet ineens fors stijgen; hierdoor verslechtert de financiële positie van de bank. Desondanks heeft het verschijnsel van crisisleningen een vlucht genomen. Bij de IBRD bestaat sinds 1998 hiervoor de Special Structural Adjustment Loans(SSAL). Daarna zijn vergelijkbare instrumenten ingevoerd door de IDB en de AsDB. Omdat de politieke druk voor deze leenmodaliteit niet te keren was, heeft Nederland zich vervolgens vooral gericht op de voorwaarden waaronder deze leningen worden verstrekt. Dit soort leningen zou door MDB's alleen in het kader van IMF-betrokkenheid mogen worden verstrekt en met IMF en andere IFI's gecoördineerd moeten worden. Daarnaast zouden deze leningen zich bij voorkeur moeten richten op het opvangen van bv. sociale gevolgen (zoals sociale vangnetten). Deze voorwaarden zijn overgenomen. Ook heeft Nederland met succes gepleit voor een hoge renteopslag op crisisleningen om recht te doen aan het hoge risico, om de financiële positie van de instellingen te kunnen handhaven en om te voorkomen dat deze leningen goedkoper zouden worden dan IMF-leningen (waardoor het beleidsmandaat van het IMF zou worden ondergraven).

Bij de IDB is, mede om voldoende ruimte te houden voor andere leningen, een rollend plafond gesteld voor crisisleningen (\$ 6 mrd. per twee jaar). Bij de AsDB heeft Nederland er bij voortduring op aangedrongen om een beleid te ontwikkelen voor de bijdrage van de Bank in de aanpak van een financiële crisis, gegeven dat de Bank al een actieve rol heeft gespeeld (op aandringen van lidstaten) in de Azië-crisis. Nederland heeft er bovendien voor gepleit om een reservering te maken voor een financiële bijdrage van de AsDB om zo te voorkomen dat de AsDB zijn leningslimiet overschrijdt ten tijde van een crisis. Tot dusverre hebben deze inspanningen nog geen succes gehad.

4.2. Meer resultaatgerichtheid door een betere inkadering van het instrumentarium

Multilaterale banken: van project- naar programmafinanciering

In het verlengde van de herstructurering van het Nederlandse bilaterale beleid van ontwikkelingssamenwerking steunde Nederland ook bij de multilaterale banken een verschuiving van projectfinanciering naar financiering van sectoren en programma's. Nederland steunde in 2003 het

voorstel van enkele middeninkomenlanden om uit overwegingen van effectiviteit projectfinanciering een hogere prioriteit te geven.

Op basis van de uitkomsten van evaluaties van projecthulp is in de jaren '80 een verschuiving ingezet van projectfinanciering naar programmafinanciering door de MDB's. Dit had tot gevolg dat in het uitleenbeleid van deze instellingen een beperkter accent op infrastructuur kwam te liggen en meer accent op de werking van de publieke sector en op institutionele en sociale ontwikkeling. Het resulteerde in verschuiving van projectleningen naar programmaleningen (*programmatic lending*) en van investeringsleningen naar structurele aanpassingsleningen (*structural adjustment loans*) met een sterkere eigen verantwoordelijkheid (*ownership*) van het ontvangende land. Bij de Wereldbank (IBRD) zijn deze trends het duidelijkst zichtbaar, maar ook bij regionale ontwikkelingsbanken heeft zich deze ontwikkeling voorgedaan. Hoewel de AsDB nog steeds een sterke focus heeft op infrastructuurprojecten is er sinds de Azië-crisis een verschuiving gaande richting meer programmaleningen (thans 30% van de totale nieuwe leningen).

In 2003 heeft in de IBRD een discussie plaatsgevonden over de verhouding tussen project- en aanpassingsleningen. Op initiatief van de middeninkomenlanden is besloten projectleningen (o.a. voor infrastructuur) weer een hogere prioriteit te geven. Nederland steunde deze voorstellen vanwege het belang van een goede infrastructuur als voorwaarde voor economische ontwikkeling en handel. Door deze verschuiving werd de balans - met een sterk toegenomen gewicht van aanpassingsleningen en begrotingssteun - meer in evenwicht gebracht.

Landenstrategie als kader voor verstrekking van leningen; ontwikkeling van PRSP's

Nederland heeft de verdere ontwikkeling van landenstrategieën bij de Wereldbank en andere IFI's als kader voor een meer effectieve inzet van het financiële instrumentarium steeds actief gesteund. Nederland heeft mede bevorderd dat door IDA-only landen armoedebestrijdingstrategieën (PRSP's) worden opgesteld, waarbij de verantwoordelijkheid van de betrokken overheid (ownership) en betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen (civil society) werd benadrukt. Deze PRSP's vormen de basis voor de landenstrategieën van de banken en voor het IMF-PRGF.

Zowel vanuit een oogpunt van een goede besteding van IFI-middelen, als ook met het oog op een effectieve ontwikkeling van het land heeft Nederland zich steeds ingespannen voor verbetering en harmonisering van de landenstrategieën van de IFI's. Zo benadrukte Nederland het belang van verbetering van de procedures voor zelfevaluatie op basis waarvan programma's zo nodig bijgesteld worden. Tijdens de IMF/WB-jaarvergadering in 1999 is, met steun van Nederland, besloten dat lage-inkomenlanden zelf armoedebestrijdingstrategieën met duidelijk geformuleerde beleidsprioriteiten voor macro-economisch, structuur- en sociaalbeleid (PRSP's) opstellen. PRSP's zouden als basis moeten dienen voor de financiering door de banken, het IMF en bilaterale donoren. Tevens vormt het PRSP één van de voorwaarden voor bilaterale en multilaterale schuldverlichting onder het *enhanced HIPC*-initiatief. Een PRSP wordt met een *Joint Staff Assessment (JSA)* van IMF en WB aan de beide *Boards* voorgelegd.

De AsDB heeft in een vroeg stadium het beginsel van *ownership* omarmd door vanaf 1999 *poverty partnership agreements* af te sluiten met de lenende landen. Nu meer landen een PRSP's hebben opgesteld heeft Nederland bij voortduring de bank onder druk gezet om af te zien van het opstellen van nieuwe *partnership agreements* en de PRSP's als uitgangspunt te nemen voor de eigen landenprogramma's. De bank heeft aan deze oproep gehoor gegeven.

Performance Based Allocation (PBA)

Nederland heeft zich bij de IDA-12-onderhandelingen samen met andere landen met succes beijverd voor de introductie van een PBA-systeem bij de Wereldbank en vervolgens bij de andere multilaterale banken. Door de PBA-systematiek wordt naast het criterium van armoede, de factor "goed bestuur" belangrijk in de systematiek van de allocatie van middelen van multilaterale banken en fondsen. Daardoor wordt voorts de transparantie van de gehanteerde criteria verbeterd. Bij volgende middelenaanvullingen werkte Nederland mee aan een verdere verfijning van de criteria waarbij het een verder accent op armoede (ten koste van prestatie) heeft tegengehouden.

Bij de ontwikkelingsfondsen (IDA, AfDF, AsDF en FSO) zijn, mede door actieve steun van Nederland, tijdens de onderzoeksperiode PBA-systemen ingevoerd waarbij, naast de behoefte aan middelen, de uitvoering van beleid door het ontvangende land bepalend is voor de hoeveelheid geld die het land kan krijgen van het ontwikkelingsfonds. Bedoeling hiervan is de effectiviteit van de besteding van de fondsmiddelen te vergroten. Onder meer in het Wereldbank-onderzoek "Assessing Aid" bleek dat het positieve effect van financiële hulp in sterke mate afhankelijk is van een voldoende goed beleid en bestuur dat zich verantwoordelijk voelt voor het beleid³⁶. De aanwezigheid van goed functionerende instituties (vooral de rechtsstaat, het financiële systeem, sociale voorzieningen) blijkt essentieel te zijn voor snelle economische groei en hogere inkomens³⁷.

Tijdens de onderhandelingen over de middelenaanvullingen van AsDF-8 (2000) en IDA-13 (2002) heeft Nederland zich ingezet om de relatie tussen prestaties en allocatie te behouden en zo mogelijk te versterken. Tijdens de middelenaanvulling van IDA-13 in 2002 zijn aanpassingen in het PBA-systeem aangebracht. Het systeem werd in aangepaste vorm ook van toepassing verklaard op post-conflictlanden, waarbij rekening wordt gehouden met hun (bijna per definitie) slechte prestaties in het verleden. De '*governance-discount*' (d.w.z. strafkorting voor landen met slecht bestuur) werd vervangen door een '*governance factor*', om te voorkomen dat landen die op de grens van de criteria zaten bij een kleine wijziging in de score met zeer grote verschuivingen in de allocatie werden geconfronteerd. Tenslotte werd tijdens de IDA-13-onderhandelingen gesproken over verdergaande publicatie van de *ratings*. Deze discussies zijn bij IDA en de andere fondsen nog gaande.

³⁶ Zie o.m. Burnside en Dollar (1998) en Collier en Dollar (2001)

³⁷ Zie o.a. Acemoglu, Rodrik, Sachs (2003), *Institutions in Development; Finance and Development*, Vol.40 No.2, June 2003, pp. 26-46

In IDA-13 bepleitte Nederland - tot dusverre met beperkt succes - meer openheid over de *ratings* van de IDA-landen en de onderbouwing van deze *ratings*. De druk op meer terughoudende landen blijft echter bestaan.

Results based management(RBM)

Ondermeer tijdens de onderhandelingen over middelenaanvulling van IDA-13 heeft Nederland een verbetering van het IDA-beheer bepleit door een grotere focus op resultaten van IDA. De inzet van Nederland om daarbij in eerste instantie het accent te leggen op een verbetering en harmonisering van data en versterking van de statistische capaciteit in ontwikkelingslanden, gekoppeld aan een geleidelijke invoering van results based management, heeft resultaat gehad. Ook bij andere fondsen, zoals het AsDF, is RBM in ontwikkeling.

Bij de middelenonderhandelingen van IDA-13 drong met name de VS aan op een helder en eenvoudig systeem om de resultaten van de IDA-activiteiten te monitoren. Op basis van de gemeten resultaten zouden vervolgens de IDA-donoren hun bijdragen kunnen voldoen. Nederland pleitte voor een geleidelijke invoering door een betere afstemming van bilaterale programma's op PRSP's, onder meer door bevordering van het hanteren van dezelfde data en het uitbreiden van de statistische capaciteit in de ontvangende landen. Bij de Mid Term Review van IDA-13 najaar 2003 hebben de IDA-donoren, inclusief de VS, ingestemd met een geleidelijke invoering van het systeem.

4.3. Een juiste prijsstelling voor niet-concessionele leningen en garanties

Nederland heeft om de financiële soliditeit van de IFI's te waarborgen en oneigenlijke concurrentie te vermijden met succes verschillende initiatieven genomen voor hogere uitleentarieven voor crisisleningen aan overheden en marktconforme rente voor leningen aan particuliere sectorprojecten.

Multilaterale banken rekenen voor leningen aan overheden uniforme tarieven, die gebaseerd zijn op een (door de AAA-status) relatief lage inleenrente plus een kleine opslag. De *preferred creditor status* van de IFI's maakt een dergelijke prijsstelling mogelijk. In de onderzoeksperiode heeft Nederland succesvol aangedrongen op hogere uitleentarieven voor crisisleningen (IBRD, IDB en AsDB) in lijn met het renteniveau van IMF-leningen. Verder heeft Nederland met succes aangedrongen op *risk-pricing* (rente op leningen inclusief een opslag voor risico) voor leningen aan particuliere sectorprojecten (ondermeer bij EIB en EBRD), mede om concurrentie met particuliere banken te verkleinen en de multilaterale banken te stimuleren zich te richten op terreinen waar zij een toegevoegde waarde hebben. Bij de AsDB is het Nederland niet gelukt de - o.i. te lage - tariefstelling van het partiële kredietgarantie-instrument in lijn te brengen met leentarieven.

4.4. Concessionele leningen versus schenkingen

Nederland heeft zich bij de onderhandelingen over IDA-13 verzet tegen het idee om een aanzienlijk percentage van IDA-kredieten om te zetten in schenkingen, omdat dat ten koste zou kunnen gaan van de financiële duurzaamheid van IDA en zou kunnen leiden tot scherpe concurrentie met VN-instellingen. Desondanks is toch besloten tot de introductie van een schenkingenloket ter grootte van 18-21% van de IDA-13-middelen. Nederland had een actieve inbreng in het bereiken van dit compromis, waarbij tevens het door Nederland bepleite criterium van schuldhoudbaarheid werd overgenomen. Bij het Afrikaanse Ontwikkelingsfonds is bij de AfDF-9 middelenaanvulling eveneens een schenkingen-enveloppe afgesproken, waarvan de kosten deels zijn gecompenseerd door donoren.

Tijdens de IDA-13-onderhandelingen heeft de VS gepleit voor een groot schenkingenloket: aanvankelijk dacht de VS aan 50% van de totale middelen. Nederland vond dat dit ten koste zou gaan van de financiële duurzaamheid van IDA. Door het geven van schenkingen zou IDA in de toekomst minder terugbetalingen ontvangen, waardoor het revolverende karakter van het fonds in gevaar komt. Daarnaast zou het verstrekken van schenkingen voor bijv. aids-bestrijding kunnen leiden tot 'mission creep' richting VN-instellingen. Nederland is er samen met het VK en de Nordics in geslaagd om Europa een gemeenschappelijk standpunt te laten innemen, waarna uiteindelijk een compromis kon worden bereikt waarbij 18-21% van de IDA-13-middelen als gift wordt verstrekt. Het door Nederland sterk gesteunde criterium van schuldhoudbaarheid vormt een belangrijk element van het door VK ontwikkelde compromis. Het grootste deel van de schenkingen is bestemd voor de armste landen met hoge schulden en post-conflictlanden en een klein deel is bestemd voor aids-programma's en wederopbouw na rampen³⁸. De uitkomst is daarmee deels bijgebogen in de door Nederland gewenste richting. Over de financiering van IDA-schenkingen kon nog geen akkoord worden bereikt.

De onderhandelingen over AfDF-9 liepen ongeveer gelijktijdig aan die voor IDA-13 en ook daar was een schenkingenloket onvermijdelijk (bij AfDF bestond overigens al een schenkingenloket van ca. 7%, dat gebruikt werd voor technische assistentie). Nederland is er, samen met andere donoren, in geslaagd om de besteding van de schenkingen in de gewenste richting bij te buigen³⁹ en er is een compromis bereikt over gedeeltelijke financiering van de kosten van schenkingen

4.5. Technische assistentie

Nederland hecht veel waarde aan het instrument technische assistentie(TA). IFI's leveren hierdoor een bijdrage aan de opbouw van instituties, hetgeen een voorwaarde vormt voor economische groei en een effectievere inzet bevordert van financiële assistentie. De Wereldbank heeft mede op aandringen van Nederland de afgelopen jaren haar landen-analytisch werk (Economic Sector Work)

³⁸ 8% van IDA zal worden besteed aan giften voor landen met een hoge schuld én een per capita inkomen van US \$ 360 of minder, 3 tot 3,5% voor andere landen met een per capita inkomen van US \$ 360 of minder, tussen de 1,5% en 4 % is bestemd voor post conflictlanden, 4,5% voor Aids-programma's en 1% voor wederopbouw na rampen.

³⁹ De afspraak is dat 18 tot 21% van de AfDF-9 middelen worden verstrekt in de vorm van giften (was eerst 7%).

Landen met een BNP per capita beneden \$ 360 kunnen maximaal 27% van hun AfDF-allocatie in de vorm van giften ontvangen, andere landen ontvangen maximaal 7,5% van hun allocatie in de vorm van giften.

uitgebreid, waarmee in kaart wordt gebracht welke behoefte bestaat aan technische assistentie. In het bijzonder bij het IMF heeft Nederland zich sterk gemaakt voor ownership van de ontvangende landen, coördinatie met andere TA-verstrekkers, de prijsstelling van TA en een evaluatie van de resultaten.

Van de IFI's is de Wereldbank veruit de grootste verstrekker van technische assistentie; De Wereldbank wil steeds meer een "kennisbank" zijn. Gesteund door Nederland is het zogenoemde *Economic and Sector Work* (ESW) de laatste jaren dan ook geïntensiveerd. In toenemende mate vormt ESW de onderbouwing van de CAS voor individuele landen. Naast dit analytische werk op landenniveau draagt de Wereldbank veel algemene kennis en ervaringen over als onderdeel van haar leenprogramma's, onder meer op het terrein van de ontwikkeling van de financiële en particuliere sector. Een goed voorbeeld hiervan is het *Financial Sector Reform and Strengthening (First) Initiative*. Dit is een gezamenlijk initiatief van de Wereldbank en het IMF en verschillende donoren, waaronder Nederland, en behelst een follow-up van de Financial Sector Assessment Programs (FSAP's). Als mede-initiatiefnemer draagt Nederland een bedrag van € 2 mln. bij voor een periode van drie jaar.

Hoewel op kleinere schaal, geldt bovenstaande ook voor de regionale ontwikkelingsbanken en het IMF. Ten aanzien van het TA-beleid van het Fonds heeft Nederland een beperkte, maar kritische rol gespeeld. In zowel de algemene beleidsdiscussies als ten aanzien van concrete projecten vroeg Nederland consequent aandacht voor *ownership* van de ontvangende landen, coördinatie met andere TA-verstrekkers, de prijsstelling van TA en een evaluatie van de resultaten⁴⁰. Ten slotte is vermeldenswaardig dat Nederland een aantal TA-projecten van de IFI's financieel ondersteunt. Veel van deze projecten beogen een versterking van de financiële en economische structuur in de ontvangende landen. Een goed voorbeeld is de Nederlandse subaccount bij het IMF bedoeld voor technische assistentie bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. In 2002 zegde Nederland hiervoor een bijdrage van € 400.000 toe voor een periode van twee jaar.

⁴⁰ Zie: Ministerie van Financiën, *Het bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire stelsel – een evaluatie van de Nederlandse inzet 1999-2003*, 2003, paragraaf 8. Daarin is ook een overzicht opgenomen van Nederlandse bijdragen aan IMF/WB initiatieven op dit terrein.

5. Bestuur en organisatie

5.1. Besluitvormingsprocedures

De Raad van Bewind is het centrale besluitvormingsorgaan bij de diverse IFI's. Gedurende de onderzoeksperiode heeft Nederland met het oog daarop een driesporenstrategie gevolgd: de positie van de Raad van Bewind vis-à-vis het management van de instellingen versterken; de positie van Nederland binnen de Raad van Bewind zekerstellen bij die instellingen waar het een eigen zetel heeft en de positie van Nederland binnen de kiesgroep handhaven. Daarnaast wordt bij IMF, IBRD, AsDB en AfDB het principe uitgedragen dat de positie die een land inneemt in het internationaal financieel-economisch verkeer in principe bepalend is voor het stemgewicht. Voor ontwikkelingsfondsen geldt dat de financiële bijdrage aan dat fonds bepalend is.

Bij het IMF en de Wereldbank is in de onderzoeksperiode een discussie gestart over de verbetering van de vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden in beide instellingen. Nederland heeft zich terughoudend opgesteld inzake een mogelijke uitbreiding van de Board met een extra zetel voor Afrikaanse landen. De VS waren geneigd alleen een extra Afrikaanse stoel te zullen accepteren als dit vergezeld ging met inkrimping van het aantal Europese stoelen. De Nederlandse stoel zou hierdoor onder druk kunnen komen te staan. Ook werd over stemgewicht van landen in beide instellingen gesproken en over de wijze waarop dit wordt vastgesteld. Nederland droeg hierbij het principe uit dat het gewicht dat een land heeft in het internationale financieel-economische verkeer het stemgewicht bepaalt in beide instellingen⁴¹. Om individuele landen die duidelijk ondervertegenwoordigd zijn tegemoet te komen, zou Nederland kunnen instemmen met een ad hoc quotum- en kapitaalverhoging bij IMF respectievelijk IBRD, mits de Nederlandse positie niet te zeer wordt aangetast. Ook zou Nederland akkoord kunnen gaan met een geleidelijke verhoging van het aantal basisstemmen naar het niveau dat overeenkomt met het oorspronkelijke aandeel van de basisstemmen in het totale stemgewicht. Dit voorstel zou vooral ten goede komen aan de positie van lage-inkomenlanden, maar kon vooralsnog niet op voldoende steun rekenen. Om de vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden te verbeteren heeft Nederland met succes aangedrongen op de aanstelling van extra adviseurs bij de beide Afrikaanse kiesgroepen. Daarnaast heeft het een financiële bijdrage geleverd aan een *trust fund* waaruit technische assistentie kan worden verleend aan Afrikaanse landen op WB en IMF terrein.

Bij de EIB heeft in 2002 een discussie plaatsgevonden over de samenstelling van de Raad van Bewind, in verband met de uitbreiding van de EIB met nieuwe aandeelhouders (door uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten). Besloten is dat iedere lidstaat één bewindvoerder krijgt met een gewogen stem, op basis van het kapitaalaandeel. Voor de besluitvormingsprocedure heeft Nederland een compromisvoorstel ingediend, waarbij de belangen van zowel grote als kleinere landen (waaronder Nederland) gewaarborgd zijn. Dit voorstel is overgenomen.

5.2. Kiesgroepen

Nederland functioneert in alle voor deze evaluatie onderzochte instellingen, behalve voor de EIB, in een kiesgroep. Via een kwalitatief goede beleidsinhoudelijke inbreng heeft Nederland gestreefd naar een zo groot mogelijke invloed binnen deze kiesgroepen. Bij IMF en WB heeft Nederland in de discussie over de vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden de voordelen benadrukt van de eigen 'gemengde kiesgroep' (bestaand uit zowel lenende als niet-lenende landen). Nederland spande zich sterk in voor het verkrijgen van de status van operatieland van Mongolië in de EBRD.

Bij het IMF, WB en EBRD is Nederland voorzitter van de kiesgroep⁴² en levert het de bewindvoerder. Naast de Nederlandse belangen dienen deze bewindvoerders in hun standpuntbepaling in de Board ook rekening te houden met de posities van de overige landen in de kiesgroep. Bij de AfDB levert Nederland de plaatsvervangend bewindvoerder, bij de AsDB, IDB en IIC gebeurt dat bij roulatie (meestal levert Nederland de adviseur en soms de (plv) bewindvoerder).

In de afgelopen vijf jaar heeft Nederland - in veel gevallen met succes - de praktijk voortgezet om via een kwalitatief hoogwaardige en tijdige beleidsinhoudelijke inbreng gemeenschappelijke kiesgroepposities zoveel mogelijk te laten aansluiten op de Nederlandse visie. Dit is met name van belang voor de instellingen waar Nederland niet de Bewindvoerder levert. De plaatsvervangend bewindvoerders cq. adviseurs bij de diverse kiesgroepkantoren spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast heeft Nederland meer overleg geëntameerd met de kiesgroeplanden en het kiesgroeptoverleg in de diverse instellingen benut om het effect van Nederlandse standpunten te vergroten.

Ook in de Wereldbank en het IMF is geprobeerd de overige kiesgroeplanden meer te betrekken bij de besluitvorming. In de Wereldbank en IMF zijn dit hoofdzakelijk lenende landen. Nederland heeft hen uitgenodigd in een eerder stadium bijdragen te leveren voor de gezamenlijke IMFC/DC interventies. Ook is besloten het jaarlijkse kiesgroeptoverleg meer te gebruiken voor afstemming van standpunten op binnen IMF en Wereldbank spelende strategische kwesties. Bij de discussie over de vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden bij IMF en Wereldbank heeft Nederland tot slot gewezen op de voordelen van een gemengde kiesgroep bestaande uit donor- en lenende landen⁴³.

Mongolië heeft op dit moment geen operatielandstatus in de EBRD. Nederland heeft zich hard gemaakt voor het verkrijgen van de operatielandstatus voor Mongolië. Na vele jaren lobbyen is december 2003 in de Raad van Bewind van de EBRD de resolutie aangenomen om Mongolië een operatielandstatus te geven.

⁴¹ Zie Notitie 'Vertegenwoordiging in het IMF', Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, Fin0200198, 2002.

⁴² Bij IMF en Wereldbank vormt Nederland een kiesgroep met: Armenië, Bosnië, Bulgarije, Cyprus, Georgië, Israël, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Oekraïne en Roemenië. Bij de EBRD vormt Nederland een kiesgroep met Mongolië.

⁴³ Zie 'Verslag Interim Committee en Development Committee', Tweede Kamer 2003-2004 26 234

5.3. Reorganisaties

Bij reorganisaties van de IFI's in de afgelopen vijf jaar heeft Nederland benadrukt dat de instellingen 'dichter bij de klant' moeten komen te staan: dat landen meer zelf hun programma's en projecten moeten kunnen bepalen ('ownership') en dat meer decentralisatie moet plaatsvinden naar lokale kantoren.

Met name bij de Wereldbank, de AsDB, de AfDB en EBRD hebben zich in de afgelopen vijf jaar grote reorganisaties voorgedaan. Deze sloten aan bij de algemene trend dat ontwikkelingslanden zelf meer verantwoordelijk zouden moeten worden voor het beleid en zo meer gecommitteerd zouden raken aan de uitvoering ervan (meer 'ownership' over het beleid). Nederland heeft zich bij de verschillende instellingen sterk gemaakt voor de reorganisaties die deze ontwikkeling met zich mee bracht.

Om beter aan te kunnen sluiten op de individuele behoeften van lenende landen is door Nederland in de afgelopen periode regelmatig decentralisatie van activiteiten bepleit. Personeel van de instellingen 'in het veld' is vaak beter op de hoogte van de lokale omstandigheden en ontwikkelingen en kan hierop alerter reageren dan stafleden in de hoofdkantoren. Bij de Wereldbank is een aantal *country directors* overgeplaatst van Washington naar de operatielanden en is de staf van kantoren van de Bank ter plekke uitgebreid. Bij de overige instellingen, zoals AsDB, AfDB en in beperkte mate de EIB, is een soortgelijke trend waarneembaar. Bij het IMF heeft Nederland decentralisatie aangevoerd als één van de mogelijkheden om de stem van ontwikkelingslanden bij deze instelling verder te versterken⁴⁴. Deze discussie loopt nog door in 2004. Bij de EBRD zijn de *resident offices* de afgelopen jaren verder versterkt. Ook is er meer sprake van roulatie van staf tussen het hoofdkantoor in Londen en de lokale kantoren.

Tijdens de reorganisatie van de AsDB in 2001 heeft de AsDB nagelaten om de rol en selectiemethode van de Vice Presidenten(VP's) beter te regelen. Eén van de onderliggende oorzaken van de zwakke positie van de VP's is hun politieke benoeming. Nederland heeft er herhaaldelijk op aangedrongen om alsnog de rol van VP's beter te definiëren en het selectieproces transparanter te maken. Daarnaast achtte Nederland het nodig dat er een vierde VP werd aangesteld die leiding kon geven aan kennismanagement. Dit voorstel is aangenomen en deze post wordt momenteel door een Nederlander bekleed. Verder worden er *terms of reference* opgezet voor de VP's. Er wordt tevens een opener selectieproces ingevoerd met externe ondersteuning.

Ook bij de AfDB-groep is het aantal Vice-Presidenten uitgebreid van drie naar vijf, mede om meer aandacht te kunnen geven aan het grote aantal lenende landen en aan beleid/planning/onderzoek. Nederland heeft dit gesteund. Met uitdrukkelijke steun van Nederland is bij AfDF-9 besloten tot decentralisatie van activiteiten door het openen van regionale kantoren. Rekening houdend met de beperkte (personele) capaciteiten van de bank is een geleidelijke uitvoering ervan noodzakelijk. Inmiddels zijn 10 van de geplande 25 regionale kantoren geopend.

5.4. Transparantie/Verantwoording

Nederland is steevast een pleitbezorger geweest van een grotere publieke beschikbaarheid van informatie en analyses van de verschillende IFI's. Daarnaast heeft Nederland altijd veel waarde gehecht aan de rol van zogenaamde 'inspection panels' die de instellingen ter verantwoording kunnen roepen voor eventuele negatieve consequenties van hun beleid.

In de onderzochte periode is Nederland blijven aandringen op een grotere transparantie. Mede hierdoor is het IMF in 1999 begonnen met de vrijwillige publicatie van Artikel IV-rapporten. In 2003 is daarnaast - conform het Nederlandse en EU-standpunt - besloten tot publicatie van Artikel IV-documenten en programmadocumenten, tenzij een land hiertegen ernstige bezwaren uit. De Wereldbank heeft in 2001 haar beleid inzake openbaarmaking van documenten verder versoepeld en besloten tot openbaarmaking van een aantal beleidsdocumenten, waaronder programmadocumenten (met toestemming van de leningnemer), evaluatiedocumenten en de afsluitende opmerkingen van de voorzitter van de Raad van Bewind inzake de CAS, voortgangsrapporten van de CAS en de zgn. 'Transitional Support Strategy' (een CAS voor landen die uit een economische crisis of conflict komen). Ook bij de IDB is in 2003 een ruimere "disclosure policy" aangenomen.

Ook heeft Nederland binnen diverse instellingen aandacht gevraagd voor de rol van een zogenaamd 'inspection panel', een onafhankelijk forum voor klachten van privé-personen die van mening zijn dat hun belangen geschaad zijn – of zullen worden geschaad – door projecten van de desbetreffende IFI. Mede door druk van Nederland is er bij de AsDB een sterk verbeterd inspectiemechanisme gekomen, terwijl bij de AfDB in 2003 een discussie is gestart over de oprichting van een dergelijk panel. Bij de IDB is een *Independent Investigation Mechanism(IIM)* ingevoerd. Tot slot heeft Nederland op het gebied van transparantie de afgelopen jaren zelf het goede voorbeeld gegeven door data ter beschikking te stellen aan de *Special Data Dissemination Standard (SDDS)* van het IMF. Deze standaard is bedoeld voor de openbaarmaking van financieel-economische cijfers van landen die toegang hebben (of zoeken) tot de internationale kapitaalmarkt.

5.5. Evaluatie

Nederland is een groot voorstander van onafhankelijke en kwalitatief goede evaluatieafdelingen bij de IFI's. Nederland heeft aangedrongen op samenwerking tussen de IFI's bij de verdere ontwikkeling van evaluatie van beleid. Dat is niet alleen van belang voor een beter inzicht in de resultaten van het beleid maar ook voor het publieke draagvlak daarvan.

Nederland heeft bij verschillende instellingen de onafhankelijkheid benadrukt van de evaluatieafdelingen zodat IFI's evaluatiebevindingen niet kunnen beïnvloeden. De inzet van Nederland is erop gericht de verdere ontwikkeling van effectmeting en evaluatie van beleid door deze organen te bevorderen. Daardoor kan het inzicht in het effect van het beleid, en daarmee het publieke draagvlak daarvoor, worden verbeterd. Een goede samenwerking van de IFI's onderling en met de *Development Assistance Committee (DAC)* van de OESO is daarvoor een voorwaarde.

⁴⁴ Zie "EU Common Understanding; Strengthening the voice of developing countries in the IMF" EFC/ECOFIN/027/03-final

Bij het IMF is in 2001 het '*Independent Evaluation Office (IEO)*' opgericht. Het kantoor is volledig onafhankelijk van management en staf. Alleen de Raad van Bewind heeft de bevoegdheid publicatie van een rapport tegen te houden. De kans hierop is echter gering aangezien het rapport juist dan maximale publiciteit op zou leveren. Nederland heeft herhaaldelijk rechtstreeks met het IEO overleg gepleegd en commentaar geleverd op zijn werkprogramma en afgeleverde evaluaties. Bij de Wereldbank maakte Nederland gebruik van de jaarlijkse discussies over het *annual report on development effectiveness and portfolio performance* om de evaluatie van het gevoerde beleid aan te scherpen. Bij de IDB heeft de Raad van Bewind met Nederlandse steun besloten tot een reorganisatie van het '*Evaluation and Oversight Office*'. De voornaamste taak ervan is nu de onafhankelijke evaluatie van de '*development impact*' van Bank operaties en van de implementatie van landenprogramma's en beleidsstrategieën. Bij de AsDB heeft Nederland met andere landen druk uitgeoefend om de evaluatiedienst onafhankelijker te maken. Eind 2003 heeft dit geresulteerd in een voorstel om het evaluatiekantoor onafhankelijker te maken door het in plaats van aan de president direct aan de Raad van Bewind te laten rapporteren. Met steun van Nederland is dit voorstel overgenomen en per 1 januari 2004 geïmplementeerd.

6. Financiële soliditeit van de IFI's

6.1. Activiteiten ter versterking van de financiële soliditeit van MDB's en IMF

In de afgelopen vijf jaar is de financiële soliditeit van de IFI's een permanent aandachtspunt voor Nederland geweest, om zeker te stellen dat de IFI's ook op de lange termijn kunnen blijven bijdragen aan economische structuurversterking en om te voorkomen dat het Nederlandse garantiekapitaal (per ultimo 2003 € 21,8 mrd.) wordt ingeroepen. Nederland heeft zich daarom sterk gemaakt voor aanvulling van de reserves van banken, het verhogen van uitleentarieven indien nodig en voor het oplossen van achterstanden. Voor bijna alle banken geldt dat de financiële soliditeit volgens klassieke maatstaven in de laatste vijf jaar verbeterd is. Ook volgens de vernieuwde modellen blijken de banken - behalve de IBRD - voldoende gekapitaliseerd te zijn. Mede door deze goede financiële soliditeit hebben de banken gedurende de hele evaluatieperiode hoge credit ratings gekregen.

Bij winstverdeling van de IFI's heeft Nederland er steeds op aangedrongen dat een significant deel van de winst werd toegewezen aan de reserves waardoor de financiële buffer versterkt werd. Indien er onvoldoende winst werd gemaakt om de reserves op het gewenste niveau te brengen, werd in sommige gevallen succesvol aangedrongen op het verhogen van de uitleentarieven. Zo zijn met Nederlandse steun de uitleentarieven van de AsDB verhoogd om de door de Azië-crisis verslechterde financiële soliditeit van de AsDB weer op peil te brengen. Nederland stelde hierbij wel als voorwaarde dat ook het uitleenvolume beperkt werd totdat de financiële ratio's weer verbeterd waren. Bij de IDB is door ingrijpen van Nederland en andere niet-regionale donoren voorkomen dat de uitleentarieven in 2003 verlaagd werden, omdat het op dat moment bijna officieel aangenomen nieuwe kapitaaltoereikendheidsmodel aangaf dat hier nog niet voldoende financiële ruimte voor was.

Verder is sterk aangedrongen op een oplossing van de achterstanden. Dit was vooral een probleem voor de AfDB. Mede door de Nederlandse druk is er afgesproken dat de IFI's op dit punt gecoördineerd optreden, en dat IMF en Wereldbank geen nieuwe leningen verstrekken voordat betalingsachterstanden aan de AfDB zijn opgelost. Nederland heeft in diverse bijeenkomsten de AfDB ertoe aangezet zich actiever in te zetten om te zoeken naar oplossingen voor achterstanden en heeft aan deze oplossingen ook een financiële bijdrage geleverd⁴⁵. Door het oplossen van achterstanden is de financiële soliditeit van de instelling sterk verbeterd. Mede om deze reden heeft de AfDB van de onafhankelijke *rating agencies* als SAP en Moody's haar AAA-rating weer teruggekregen waardoor goedkoper geleend kan worden op de internationale kapitaalmarkt.

Ondanks deze maatregelen is in een aantal gevallen de conclusie getrokken dat een IFI een kapitaalverhoging nodig had om met het beoogde leningenprogramma door te kunnen gaan. Zo heeft Nederland in 1999 ingestemd met een quotaverhoging voor het IMF. Deze werd nodig geacht

⁴⁵ Nederland heeft in 2000 \$ 7 miljoen toegezegd om samen met enkele andere donoren de achterstanden van Guinee Bissau bij de AfDB op te lossen (begroting V, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking). Daarnaast heeft Nederland aangedrongen op een oplossing voor de achterstanden van DR Congo mede met behulp van een EU-en AfDF-bijdrage. Hierover is tijdens de AfDF-9 onderhandelingen een akkoord bereikt.

vanwege de toenemende omvang van de wereldhandel, de recente financiële crisis en de verdere liberalisering van de handel en het kapitaalverkeer. Ook bij de IBRD en AsDB heeft Nederland aangedrongen op een verhoging van het kapitaal. Zo is de IBRD volgens haar eigen *Risk Adjusted Allocation Capital-framework* (RAAC-model) licht ondergekapitaliseerd⁴⁶. De uitleenruimte van de AsDB kan in de nabije toekomst in de knel komen doordat de statutaire uitleenlimiet wordt bereikt⁴⁷. Tot nu toe is aan deze oproep geen gehoor gegeven, door terughoudendheid bij andere aandeelhouders.

Bij de IIC is wel besloten tot een kapitaalverhoging (in 1999), evenals bij de EIB (in 2002)⁴⁸. Bij de EIB is Nederland minder overtuigd van de noodzaak tot nieuwe kapitaalverhogingen; op aandringen van Nederland is daarom besloten dat er tot 2008 geen nieuwe EIB-kapitaalverhoging zal plaatsvinden en dat de volgende kapitaalverhoging wederom uit de EIB-reserves gefinancierd dient te worden (dwz. geen directe kosten voor Nederland).

Zoals weergegeven in de onderstaande tabel, is de financiële soliditeit van vrijwel alle IFI's volgens de klassieke maatstaf "*gearing*" (verhouding tussen uitgeleend vermogen en het eigen vermogen) in de laatste jaren verbeterd. De gewenste gearing ratio hangt onder andere af van het risicoprofiel van de leenactiviteiten van de banken; dit risico kan per regio en dus per bank sterk verschillen. Daarom is Nederland ook sterk voorstander van de nieuwe kapitaaltoereikendheidsmodellen waarin deze overweging expliciet is geïncorporeerd.

Alleen bij de EIB is de verhouding tussen verstrekte leningen en eigen vermogen licht gestegen. De meeste banken hebben over de gehele periode de hoogste *credit rating* gekregen. Uitzonderingen zijn de IIC en AfDB. De laatste heeft echter in 2003 dankzij de verbeterende financiële soliditeit de hoogste *rating* heroverd.

⁴⁶ Overigens betekent dit niet dat Nederland verwacht dat er een verhoogd risico is dat het garantiekapitaal wordt ingeroepen. De onderkapitalisatie bestaat eruit dat na een financiële schok waar een 5% kans op is, de capaciteit van de Bank slechts een jaarlijkse groei van 1.5%-1.7% van de portefeuille toestaat. De doelstelling van de IBRD is om na zo'n schok de portefeuille te kunnen laten groeien met 3%.

⁴⁷ Deze uitleenlimiet bepaalt dat het totaal aan uitstaande leningen + garanties + investeringen + risicokapitaal niet groter mag zijn dan het geplaatste (=garantie + gestorte) kapitaal + de gewone reserve + het surplus. Onder de uitstaande leningen vallen ook de nog niet uitgekeerde leningen.

⁴⁸ De EIB-kapitaalverhoging werd gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB; het gevolg voor Nederland is dat het nu voor een groter bedrag garant staat.

Tabel 6. Kapitaalpositie IFI's

	Gearing (%) ^a <i>Hoe lager de gearing, hoe solider ceteris paribus de kapitaalpositie</i>					Voldoende gekapitaliseerd volgens eigen model?	Rating gedurende deze periode
	1999	2000	2001	2002	2003		
Bank							
IBRD ^b	455	440	427	393	318	Licht onvoldoende ⁴⁹	AAA
EIB	746	772	797	793	Nb	voldoende	AAA
AfDB	247	224	202	172	Nb	voldoende	AA+, AAA per 2003
AsDB	280	272	274	244	Nb	voldoende ⁵⁰	AAA
IDB	347	349	346	339	Nb	voldoende	AAA
IIC	153	141	120	107	Nb	voldoende	AA
IFC ^b	154	156	143	126	138	voldoende	AAA
EBRD	191	180	186	178	Nb	voldoende	AAA

- a. Bron: Standard & Poors, Supranationals Special Edition 2003. Gearing wordt gedefinieerd als "disbursed loans net of loan-loss reserves and equity investments net of reserves for impairment of value/sharholders'equity adjusted". Als de ratio hoger uitkomt, betekend dit dat de verhouding tussen leningen en eigen vermogen verslechtert. Hierdoor is er voor eenzelfde leningenportefeuille minder eigen vermogen aanwezig om een financiële tegenvaller op te vangen.
- b. S&P noemt het cijfer voor fiscaal jaar 2002-2003 onder 2003, aangezien in dit rapport gegevens uit fiscaal jaar 2003-2003 onder het jaar 2003 worden gebracht, is de S&P-reeks voor IBRD en IFC 1 jaar opgeschoven.

6.2. Nieuwe maatstaven voor financiële soliditeit van de banken

Nederland heeft de afgelopen jaren bij verschillende IFI's de modernisering van de maatstaven voor de financiële soliditeit actief gesteund. In de vernieuwde raamwerken wordt in tegenstelling tot in het verleden rekening gehouden met het risicoprofiel van de leningenportefeuille (dit sluit aan bij de heersende trend, b.v. Basel II) en de mogelijkheid tot de continuering van de bedrijfsvoering na een financiële tegenvaller.

Vóór 1999 (dus vóór de periode die deze evaluatie beslaat) had de IBRD reeds een nieuw kapitaaltoereikendheidsmodel ingevoerd. Dit model is meer in lijn met de nieuwe conceptrychlijnen van Basel II⁵¹. Het houdt rekening met het risicoprofiel van de leningenportefeuille en met de wens dat de IBRD ook na een financiële tegenvaller in staat moet zijn haar leningenportefeuille te laten groeien. Bij de regionale ontwikkelingsbanken werd echter nog gebruik gemaakt van minder geavanceerde ratio's (*gearing ratio*, *equity to loans ratio*). Het gebruik van ratio's die kapitaal liëren aan uitstaande leningen is op zichzelf nuttig, maar onvoldoende voor het bepalen van de hoeveelheid vereist kapitaal. Deze ratio's zeggen namelijk niets over de kans op wanbetalingen door leningnemers. Daarom hebben ook de IDB en AfDB tijdens de evaluatieperiode nieuwe kapitaaltoereikendheidseisen ingevoerd waarin rekening wordt gehouden met het risicoprofiel van de portefeuille. De AsDB is eind 2003 gestart met het opzetten van een nieuw kapitaaltoereikendheidsraamwerk. Nederland steunt

⁴⁹ Voor toelichting zie voetnoot 45.

⁵⁰ Bij de AsDB geldt echter ook een uitleenlimiet waardoor er weinig ruimte is voor nieuwe leningen.

⁵¹ Basel II is niet direct van toepassing voor de IFI's aangezien het ontworpen is voor particuliere banken. Het dient echter wel als benchmark.

deze beleidsontwikkeling, maar dringt aan op voldoende transparantie van de nieuwe, meer complexe modellen.

6.3. Kosten van het HIPC-initiatief en financiële soliditeit van de IFI's

Nederland heeft ingezet op volledige financiering van het HIPC-programma. Omdat de financiële soliditeit van de IFI's gewaarborgd moet blijven, waren concrete toezeggingen door donoren noodzakelijk om de kosten voor IFI's op te vangen. Deze Nederlandse inzet is bij de meeste IFI's geslaagd en Nederland heeft zelf ook substantiële bijdragen geleverd.

De uitbreiding van het HIPC-initiatief in 1999 leidde ertoe dat de kosten van het initiatief sterk stegen voor de IFI's. De totale kosten van schuldverlichting zijn nu geraamd op:

In miljard \$	Wereldbank	IMF	AfDB	IDB	Overig MDB	Totaal IFI's
27 landen	7,7	2,7	2,8	1,3	2,4	17
34 landen	8,7	2,9	3,3	1,3	2,8	19

(kosten in netto-contante waarde termen van 2002, bron Status of implementation september 2003)

Nederland acht volledige financiering van HIPC van groot belang, zodat de toezeggingen aan HIPC-landen ook werkelijk nagekomen kunnen worden. Omdat de IFI's niet voldoende middelen hebben om alle kosten van kwijtschelding zelf te financieren, en de financiële soliditeit van de IFI's gewaarborgd moet blijven, zijn donormiddelen nodig om de kosten voor IFI's op te vangen. IFI's gaan in beginsel niet over tot kwijtschelding van leningen omdat daardoor hun vermogenspositie en financiële soliditeit zou worden aangetast. Dat is niet in het belang van lenende landen en ook niet van aandeelhouders, zoals Nederland. Behoud van de vermogenspositie en financiële soliditeit vormen de belangrijkste reden voor de *preferred creditor status* voor de IFI's. Daardoor kunnen bij slechts beperkte kapitaalstortingen van lidstaten IFI's een veelvoud van leningen verstrekken tegen zeer lage tarieven. Daarnaast zou de 'rekening' voor kwijtschelding door IFI's toch bij Nederland en andere aandeelhouders terecht komen: hetzij door IFI's direct te compenseren (zoals nu is gebeurd), hetzij door het invoeren van garantiekapitaal of een kapitaalverhoging, om de financiële positie van de IFI's te waarborgen (als de IFI's de kosten geheel zelf hadden moeten dragen).

Nederland bepleitte dat genoemde donormiddelen bij voorkeur in een vroeg stadium, bij het aangaan van de verplichting tot kwijtschelding, beschikbaar moesten komen. Daarbij zou sprake moeten zijn van eerlijke lastenverdeling tussen donoren; met name grote landen zouden meer moeten bijdragen. Nederland heeft in diverse vergaderingen (IMFC/DC, HIPC-vergaderingen, IDA-onderhandelingen etc) aangedrongen op concrete toezeggingen door donoren, heeft met succes gepleit voor een substantiële bijdrage vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds aan het HIPC-Trustfund, heeft bilateraal substantiële financiële bijdragen geleverd en heeft twee donorbijeenkomsten georganiseerd om de financiering van schuldverlichting voor Latijns-Amerikaanse HIPC-landen rond te krijgen. Deze inzet is succesvol geweest: de financiering is rond bij de meeste IFI's, met uitzondering van IDA.

Begin 2000 is bij IDA besloten om een zgn. 'pay as you go' benadering te volgen, waarbij de kosten tot 2005 zullen worden gedragen door het netto-inkomen van de IBRD en voor de periode na 2005 door donoren (ca. \$ 600 mln. per jaar). Nederland was samen met sommige andere kleinere landen geen voorstander van dit uitstel van financiering, omdat niet zeker is of donoren in de toekomst bereid zijn om bijdragen te leveren. Ook was het volgens Nederland niet verstandig om teveel te rekenen op toekomstig netto-inkomen van de IBRD. Nederlandse inzet was daarom dat zo snel mogelijk concrete toezeggingen moesten worden gedaan door donoren, als dekking voor de toekomstige verplichtingen. De G-7 was echter groot voorstander van de *pay-as-you-go* benadering, mede omdat donoren hierdoor op de korte termijn weinig hoeven bij te dragen; uiteindelijk is hiertoe ook besloten. Over de financiering van IDA-schuldverlichting na 2005 zal worden gesproken bij de IDA-14 en IDA-15 onderhandelingen.

Tabel 7. Financiering IFI's van HIPC-initiatief

<u>instelling</u>	<u>oplossing</u>	<u>Nederlandse inzet</u>	<u>Nederlandse bijdrage</u>
IMF	Herwaardering goudreserves en bilaterale bijdragen	voorstander ⁵²	Bijna € 50 miljoen (aan PRGF Trustfund)
IDA	Netto-inkomen IBRD (tot 2005) en daarna donorgeld (<i>pay-as-you go</i>)	Geen voorstander van <i>pay-as-you go</i>	Te bezien bij IDA-14 en IDA-15
IDB	Eigen middelen en donorgeld	voorstander	Bijna \$ 10 miljoen, Voorzitten 2 vergaderingen
AfDB/F	HIPC-Trustfund inclusief EU-bijdrage en netto-inkomen AfDB	Voorstander	Aan HIPC-trustfund: \$ 194 mln. bilateraal \$ 48 mln. via EOF

⁵² Bron: speech DC voorjaar 1999

7. Uitgaven aan de Nederlandse participaties in IFI's en cijfermatige gegevens.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven in het kader van de Nederlandse participaties in de IFI's gedurende de onderzoeksperiode. Deze worden op de Financiën-begroting IXB verantwoord. Ze bestaan uit Nederlandse bijdragen aan kapitaalverhogingen van de banken en middelenaanvullingen in de fondsen. Met uitzondering van de EIB komen ze begrotingstechnisch ten laste van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en de Nederlandse ODA-inspanning.

Tabel 8. Betalingen aan IFI's in de onderzoeksperiode (mln. €)

<u>IFI/jaar</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>
<u>Wereldbank</u>					
IFC	0	0	0	0	0
MIGA	3,062				
IDA	231,289	213,441	128,523	80,276	143,526
AfDB	0,565	0,647	0,653	0,565	0,471
AfDF	18,492	8,993	26,314	32,549	29,664
AsDB	0,410	0,457	0,457	0,457	0,457.
AsDF	32,448	25,236	26,328	23,788	20,277
IDB	1,510	1,629	1,387	1,129	0,600
IIC		1,139	1,050	0,968	0,811
FSO	0,91	3,014	3,014	3,014	0
MIF	-	-	-	2,337	-
EBRD	4,464	5,301	6,138	6,975	6,975
EIB	0	0	0	0	0
Totaal uitgaven	292,331	259,857	193,864	152,058	202,781

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de uitgaven aan de banken en fondsen (en vooral aan IDA) vanaf 1999 tot 2002 gedaald zijn van € 292 mln. tot € 152 mln. en dat er in 2003 weer sprake is van een stijging tot € 202 mln. (gemiddeld € 200 mln. per jaar). Van deze bedragen heeft een aflopend bedrag van ca € 10 mln. naar € 2,5 mln. (gemiddeld € 5 mln. per jaar) betrekking op kapitaalstortingen in banken. De rest van de bedragen (gemiddeld € 195 mln. per jaar) betreft middelenaanvullingen in Fondsen. Bij het totaalverloop van de bedragen moet bedacht worden dat uitgaven aan fondsen bij middelenaanvullingen (die ongeveer één keer in de drie jaar plaatsvinden) voor zes tot tien jaar vastgelegd worden en dat de jaarlijkse uitgaven worden bepaald door de verzilveringsschema's van deze fondsen. Daardoor ontstaan fluctuaties in de betalingen.

Tabel 9. Nederlands aandeel in kapitaal IMF/banken en fondsen stand ultimo 2003, in mln. €

<u>Internationale Financiële Instelling</u>	<u>Banken/ Fondsen</u>	<u>Inbetaald kapitaal</u>	<u>garantieka pitaal</u>	<u>Totaal</u>	<u>Financieel procentueel aandeel Nederland in bank resp. fonds</u>
Internationaal Monetair Fonds	IMF		10.527	10.527	2,4
MDB's					
Wereldbankgroep	IBRD	210	3.181	3.391	2,3
	IFC	44	-	44	2,4
	MIGA	6	27	33	2,4
	IDA				3,8
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbankgroep	IDB	11	258	269	0,3
	IIC	8	-	8	1,5
Aziatische Ontwikkelingsbank groep	AsDB	30	322	352	1,0
	AsDF				2,9
Afrikaanse Ontwikkelingsbank groep	AfDB	16	142	158	0,7
	AfDF				2,9
Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling	EBRD	130	366	496	2,5
Europese Investeringsbank	EIB	369	7.018	7.387	4,9
Totaal		826	21.841	22.667	

Het Nederlandse inbetaald kapitaal in de IFI's bedraagt in totaal € 826 mln., naast een totaal garantiekapitaal van € 21.841 mln.

Nederlandse participaties in banken en fondsen dragen bij aan een veelvoud van die bedragen aan financieringsstromen van de IFI's. Onderstaande overzichten geven daarvan een beeld.

Tabel 10. Uitstaande leningen IMF en Multilaterale Banken per ultimo 2003 en de omvang van de jaarlijkse committeringen in de onderzoeksperiode van 1999-2003.

IMF en Multilaterale Banken Bedragen in miljoenen		valuta	Totaal uitstaand bedrag per eind 2003	Jaarlijkse committeringen (goedgekeurde leningen en deelnemingen)				
				<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>
Internationaal Monetair Fonds		SDR	65.000 (midden- inkomenlanden) 6.900 (PRGF)	10.874	29.132	8.559	48.058	12.571
Wereldbankgroep	IBRD	\$	114.513	22.200	10.900	10.500	11.500	11.200
	IFC	\$	12.197	2.800	2.300	2.700	3.100	3.900
	MIGA	\$	5.344	1.310	1.605	2.000	1.222	1.372
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank groep	IDB	\$	50.655	9.061	4.969	7.411	4.143	6.232
	IIC	\$	419	174	107	98	114	194
Aziatische Ontwikkelingsbank	AsDB	\$	25.400	3.900	4.015	3.977	4.007	4.725
Afrikaanse Ontwikkelingsbank	AfDB	\$	6.603	1.100	1.100	1.200	1.400	877
Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling	EBRD	€	14.600 (2002)	2.200	2.300	3.700	3.900	3.700
Europese Investeringsbank	EIB -totaal	€	248.000	35.000	40.900	41.400	52.800	45.000
	-buiten EU		38.000	4.700	5.900	6.300	9.900	8.200

Het totaalbedrag aan uitstaande leningen van de Multilaterale Banken en IMF aan middeninkomenlanden bedraagt per eind 2003 omgerekend in € ruim € 225 mrd.; Het totaalbedrag aan per jaar gecommiteerde leningen loopt van ca € 65 mrd. in 1999 tot ca € 40 mrd. ofwel is in de orde van grootte van € 50 mrd. per jaar van 1999-2003.

Tabel 11. Uitstaande leningen Multilaterale Fondsen per ultimo 2003 en de omvang van de jaarlijkse committeringen in de onderzoeksperiode van 1999-2003.

<u>Multilaterale Fondsen</u>	<u>valuta</u>	<u>Totaal uitstaand bedrag aan leningen per ult. 2003 in miljoenen</u>	<u>Jaarlijkse committeringen in miljoenen</u>				
			<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>
IDA	\$	114.126	7.000	4.400	6.800	8.100	7.300
AsDF	\$	20.000	1.070	1.567	1.361	1.650	1.379
AfDF	\$	7.995	700	1.300	1.700	1.300	1.172
FSO	\$	7.216	417	297	443	406	578

Het totaalbedrag aan uitstaande concessionele leningen van multilaterale fondsen aan lage-inkomenlanden bedraagt per eind 2003, omgerekend in € ca € 125 mrd. Het bedrag van 1999-2003 per jaar gecommiteerde concessionele leningen bedraagt gemiddeld ca € 8 mrd.

Bijlage 1. Methodologische verantwoording

In een VBTB-analyse dient, voor zover mogelijk, een relatie te worden gelegd tussen de inzet van middelen (de inhoudelijke en financiële inbreng van Nederland in de IFI's) en het resultaat daarvan op de uitkomsten van het beleid.

Het resultaat van de inzet van Nederland op de effecten van het beleid van de IFI's is beperkt meetbaar. Nederland is bij de beïnvloeding van het beleid van de IFI's slechts één van de vele aandeelhouders/stakeholders. Voorts vindt de Nederlandse inbreng in een IFI doorgaans in eerste instantie plaats in de kiesgroep. Het standpunt van de kiesgroep, waarin het Nederlandse standpunt is geïntegreerd, draagt bij aan de uiteindelijke besluitvorming - doorgaans op basis van consensus - in de Raad van Bewind van de betreffende IFI. Hoewel het directe effect van de Nederlandse inbreng in de beleidsvoering van een IFI dus vaak moeilijk kan worden aangetoond, kan wel worden aangegeven welke inzet Nederland heeft gepleegd, alleen dan wel in coalitieverband met andere landen, om het beleid van de IFI's te beïnvloeden en tot welk resultaat dat heeft geleid voor de uiteindelijke beleidsvorming.

De directe effecten van het beleid van de IFI's met betrekking tot bevordering van financieel-economische ontwikkeling en structuurversterking in de betrokken landen zijn doorgaans niet kwantitatief aan te geven. Wel kunnen aan de hand van een aantal macro-economische indicatoren de ontwikkelingen worden geschetst waarop het financieel-economisch beleid van IFI's zich richt en waaraan dat beleid een belangrijke bijdrage levert.

Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van het hierboven beschreven beleidsproces.



Figuur 1: Methodologie evaluatierapportage

Tegen deze achtergrond is voor de evaluatie de volgende probleemstelling geformuleerd:

- Wat was in de onderzoeksperiode van 1999-2003 de inzet van Nederland, en het effect daarvan op de bijdrage van individuele IFI's aan bevordering van de financieel-economische ontwikkeling en versterking van de financiële en economische structuren in minder ontwikkelde landen en transitielanden?

- Wat was in deze periode de Nederlandse inzet, en het effect daarvan op de ontwikkeling van de financiële soliditeit van de IFI's?
- Hoe kan door nieuwe accenten in of een betere afstemming van de Nederlandse inbreng in de IFI's het resultaat voor de toekomst worden verbeteren.

Het evaluatierapport is opgesteld door een projectgroep van medewerkers van de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen(BFB) van het Ministerie van Financiën en een vertegenwoordiger van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, mede in overleg met de kiesgroepkantoren bij de IFI's. Het onderzoek werd geleid door een stuurgroep onder voorzitterschap van de Directeur BFB en voorts bestaande uit vertegenwoordigers van de Directie FEZ en van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Bijlage 2. Stemaandelen in IFI's

Nederlands stemaandeel in de IFI's

<u>IFI</u>		<u>Nederlands stemaandeel %</u>	<u>Stemaandeel Nederlandse kiesgroep</u>
IMF		2,4	4,9
	MDB's/Fondsen		
Wereldbankgroep			
	IBRD	2,2	4,5
	IFC	2,4	3,6
	MIGA	2,1	5,3
	IDA	2,2	3,6
Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbankgroep			
	IDB	0,3	5,1
	IIC	1,5	6,7
	MIF	0,8	nvt
Aziatische Ontwikkelingsbank groep			
	AsDB	1,2	8,3
Afrikaanse Ontwikkelingsbank groep			
	AfDB	0,8	7
Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling	EBRD	2,5	2,5
Europese Investeringsbank	EIB	4,9	4,9

Steminbreng landen in IFI's

Landen	IMF	WB	AfDB	AsDB	IDB	EBRD	EIB
Rest van de Wereld	41,3	44,52	65,94	54,511	50,9	22,457	
USA	17,1	16,4	6,568	13,053	30,008	10,106	
Japan	6,14	7,87	5,416	13,053	5,001	8,608	
Canada	2,94	2,79	3,723	4,6	4,001	3,436	
Russia	2,75	2,79	0	0	0	4,043	
European Commission	0	0	0	0	0	3,032	
EIB	0	0	0	0	0	3,032	
Belgium	2,13	1,81	0,658	0,616	0,329	2,304	4,9
Denmark	0,77	0,85	1,168	0,616	0,171	1,213	2,5
Germany	6	4,49	4,085	3,863	1,896	8,608	17,8
Finland	0,59	0,54	0,51	0,616	0,161	1,263	1,4
France	4,95	4,31	3,723	2,235	1,896	8,608	17,8
Greece	0,39	0,12	0	0	0	0,657	1,3
Ireland	0,4	0,34	0	0	0	0,303	0,6
Italy	3,26	2,79	2,404	1,811	1,896	8,608	17,8
Luxembourg	0,14	0,12	0	0	0	0,202	0,1
<i>Netherlands</i>	2,39	2,21	0,79	1,175	0,338	2,506	4,9
Austria	0,87	0,7	0,467	0,616	0,161	2,304	2,4
Portugal	0,41	0,35	0,25	0	0,055	0,424	0,9
Spain	1,41	1,75	1,076	0,616	1,896	3,436	6,5
United Kingdom	4,95	4,31	1,678	2,003	0,964	8,608	17,8
Sweden	1,11	0,94	1,544	0,616	0,327	2,304	3,3
EU totaal	29,77	25,63	18,353	14,783	10,09	51,35	100
G-7	45,34	42,96	27,597	40,618	45,662	56,582	

Bijlage 3. Afkortingen

Afkorting	Naam
ACS (ACP)	Afrika, Caraïbisch gebied + Stille Zuidzee (in het Engels ACP)
AED	Alternate Executive Director
AfDB	African Development Bank
AfDF	African Development Fund
AsDB / ADB	Asian Development Bank
AsDF / ADF	Asian Development Fund
CAC's	Collection Action Clauses
CAS	Country Assistance Strategy
Cotonou	Verdrag van Cotonou
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CSP	Country Strategy Paper
DC	Development Committee
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ED	Executive Director
EIB	Europese Investeringsbank
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
FfD	Financing for Development
FSO	Fund for Special Operations
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IEO	Independent Evaluation Office(IMF)
IFC	International Finance Corporation
IFI's	Internationale Financiële Instellingen
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IIC	Inter-American Investment Corporation
IMF	International Monetary Fund
IMFC	International Monetary and Financial Committee
JC	Joint Committee

LGO	Landen en gebieden overzee
MDB's	multilateral development banks
MDG's	Millennium Development Goals
MIF	Multilateral Investment Fund
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MKB	Midden- en kleinbedrijf
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL's	Policy based loans
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSD	Private sector development
ROB's	Regionale ontwikkelingsbanken
ROF's	Regionale ontwikkelingsfondsen
SAF	Structural adjustment facility
SAL	Structural adjustment loan
SDR	Special Drawing Right
SME's	Small & medium enterprises

Bijlage 4. Geraadpleegde bronnen

Kamerstukken

- Begroting IXB en Memories van Toelichting en Financiële verantwoordingen 1999-2003
- Nota minister voor Ontwikkelingssamenwerking “aan elkaar verplicht”..K....
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek “Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking”, Ministerie van Financiën, 2003
- Verslagen aan Kamer van middelenaanvullingen:
 - AsDF-8, 22-10- 2000, nr BFB –oo-1255m
 - IDA-13, 15 -1-2002, nr BFB 2002-916m
 - AfDF-9, 13 -12-2002 nr BFB 2002-0926m
- Speeches van Nederland bij IMFC/DC (voorjaar 1999, najaar 2002)
- Geannoteerde agenda's voor kameroverleg over IMFC/DC
- Nederlandse interventies bij IMFC/DC
- Nederlandse interventies bij overige MDB's
- *VBTB-evaluatie: “het bevorderen van de stabiliteit van het internationale financiële en monetaire stelsel - een evaluatie van de Nederlandse inzet 1999-2003”, Ministerie van Financiën, 2003*

Informatie van IFI's

- Websites IFI's
 - IMF www.imf.org
 - Wereldbank www.worldbank.org
 - AfDB www.afdb.org
 - IDB www.ifdb.org
 - EIB
 - EBRD www.ebrd.org
- *Jaarverslagen en evaluatierapporten 1999-2003* van de betreffende IFI's
- *“HIPC status of implementation report “, IMF/Wereldbank (verschijnt twee maal per jaar)*

- *"World Economic outlook"*, IMF 1999-2003
- *"Task Force on the World Bank Group and the Middle Income countries"*, Final Report, Wereldbank, SecM2001-0204
- *"Framework for World Bank Group Support to EU Accession Candidate Countries of Central and Eastern Europe"*, Wereldbank 2002
- *"Global Development Finance 2003"*, World Bank, 2003.

Rapporten en literatuur

- *"Kwaliteit van de IFI's als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking,"* Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999.
- *"Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording"*, Ministerie van Financiën, 1999.
- *"Rapportage VN-organisaties & IFI's"*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2001
- *"Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid"*, Ministerie van Financiën, 2001
- *"What should the multilateral Development banks do"*, Willem Buiter en Steven Fries, EBRD, Working Paper no 74, Juni 2002
- *"Nederland en zijn kiesgoep bij de Wereldbank en het IMF"*, D.M. Swagerman, Liberaal Reveil, 6, 1999
- *"Fiscal sustainability in African HIPC Countries: A Policy Dilemma"*, Anna Fedelino and Alina Kudina, IMF-working paper WP/03/187, September 2003
- *'A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, Ministry of Foreign Affairs, Sweden, October 2000
- *"A Larger Role for the Regional Development Banks"*, Thomas Kampffmeyer, German Development Institute, Bonn, Reportsband Working papers 7/2000
- *"Combating Poverty - Our Goals in the Regional Development Banks"*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2003
- *"Achieving Long-Term Debt Sustainability in all Heavily Indebted Poor Countries(HIPCs)"*, Bernard G. Gunter, February 2002
- *"When is external Debt Sustainable"*, Aart Kraay and Vikram Nehru, Worldbank, October 2003

- *"Mopan: Report from the 2003 Pilot Exercise"*, Chr. Michelsen Institue, December 2003
- *"Multilateral Development Banks, Profiles of Selected Multilateral Development Banks"*, Report to Congressional Committee, USA, May 2001
- *"Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs"*, Independent Evaluation Office IMF, 2003
- Novib aan Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en Financien, *Voorjaarsvergadering Wereldbank en IMF*, 2003.
- Wemos, Brief aan Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en Financien, *PRSP, jaarvergadering IMF en Wereldbank en AO 25 september 2002*, 2002.