

**Toespraak van Staatssecretaris Agnes van Ardenne
Ontwikkelingssamenwerking over de aanpak van de
schuldencrisis, uitgesproken in Den Haag tijdens politiek cafe
'door de bank genomen', georganiseerd door BothENDS,
23 oktober 2002.**

Dames en heren,

Al sinds het begin van de jaren tachtig steekt het spook van de schuldencrisis steeds opnieuw de kop op. De ene keer slaat het toe in Rusland, dan weer in Argentinië, Turkije of Zuid-Oost Azië. De bevolking van de getroffen landen verarmt. En voortdurend staat de financiële stabiliteit in de wereld weer onder hoogspanning.

En dan is er die andere schuldencrisis: die van de armste landen. Hun schuldenlast is te klein om de financiële wereld schrik aan te jagen. Maar tegelijk is voor veel landen de last te groot om er ooit van af te raken. De klap van die permanente crisis komt met name hard aan bij de armste bevolkingsgroepen. Zij betalen de rekening.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het ons ontbreekt aan de juiste mechanismes en aan de politieke wil om deze meervoudige schuldencrisis echt op te lossen. Maar er lijkt zich een kentering af te tekenen, op beide fronten. Die is ook af te lezen aan veranderingen binnen het IMF, het onderwerp van debat vanavond.

Ik wil daar graag wat dieper op ingaan. Schuldenlast op zich is geen probleem. Wel als die last onhoudbaar wordt. Hoe voorkomen we dat? En hoe helpen we landen uit het dal als ze toch in zo'n situatie verzeild zijn geraakt?

Voor de midden-inkomenslanden zien we in de praktijk steeds twee scenario's opduiken, geen van beide erg aantrekkelijk. In het eerste komt het IMF met enorme leningen over de brug om een crisis te bezweren. Brazilië, Turkije en Uruguay zijn recente voorbeelden. Het andere scenario is dat het IMF de kredietkraan dichtdraait. Dat dwingt het getroffen land tot een betalingsstop en dan is financiële chaos onvermijdelijk.

Alles of niets. Miljardenkredieten of de nullijn. De kunst is om een evenwichtig midden tussen die twee uitersten te vinden. Met meer verantwoordelijkheid voor de schuldenlanden en voor de private financiers. Dan kan het IMF een meer regulerende rol spelen in plaats van financiële brandweerman. Daarover is veel nagedacht. Er ligt nu een pakket veelbelovende voorstellen in de week.

Deels komen die uit de boezem van het IMF zelf. Zoals het baanbrekende voorstel om landen uitstel van betaling te kunnen toestaan. Dat heeft grote gevolgen. Landen kunnen zelf eerder aan de

bel trekken. In goed overleg met particuliere crediteuren moeten ze dan tot een betalingsregeling komen. Dit idee staat bekend als het Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM).

Een ander plan is de verplichte opname van 'Collective Action Clauses' in obligatiecontracten. In de kleine lettertjes van zo'n contract moet dan staan dat de obligatiehouder verplicht is zich neer te leggen bij een schuldenregeling waar de meerderheid van de obligatiehouders mee instemt. In de jaren tachtig speelde dit minder. Toen kwamen de meeste kredieten van commerciële banken. Nu is er een veel diffuser groep van beleggers.

Beide sporen moeten tegelijkertijd bewandeld worden, vindt Nederland. Het zijn twee stappen op weg naar een beter geordend internationaal kapitaalverkeer. Een model waarbij de particuliere sector niet buitenspel staat, maar juist meer verantwoordelijkheid en eigen inbreng krijgt. Dat is een goede zaak gezien de beperkte beschikbaarheid van IMF-middelen.

Ik heb drie kanttekeningen.

Ten eerste. Herstructurering van schulden van de midden-inkomenslanden volgens dit nieuwe model kan uitdraaien op gedeeltelijke kwijtschelding. Dan ligt het gevaar op de loer dat we straks uit hulp gelden moeten meebetalen aan de oplossing van de financiële crisis in landen als Argentinië of Turkije. Dat zou een verschuiving betekenen van schaars hulp geld van de armste landen naar de midden-inkomenslanden. Dat moeten we voorkomen.

Ten tweede. Onderdeel van de plannen is de instelling van een onafhankelijke arbitragecommissie. Die moet beoordelen of een aanvraag terecht is, vaststellen hoeveel rente en aflossing een land kan opbrengen en de hele operatie begeleiden en monitoren. Een goed en vernieuwend idee. Het IMF kan niet én belanghebbende partij én scheidsrechter zijn. Het lijkt mij vooralsnog niet verstandig die arbitrage onder de paraplu van de VN te schuiven. Maar het IMF moet wel de onafhankelijkheid waarborgen. De samenstelling van die commissies moet breder zijn dan alleen mensen uit de bancaire en financiële wereld. Het IMF moet samen met maatschappelijke organisaties daar eens goed naar kijken.

Ten derde. In de stukken mis ik tot dusver verwijzingen naar goed sociaal en economisch beleid. Wat is nog acceptabel aan afbetaling en wat niet? Wat kan een land doen om zijn beleid te verbeteren en zo de pijn van de schulden crisis te verzachten? Dergelijke vragen moeten ook aan de orde komen. Het gaat niet om een klinische financiële operatie. We hebben het hier over crisissituaties die diep inhakken op het leven en welzijn van hele bevolkingen. Het IMF werkt al aan zogeheten 'poverty and social impact analysis'. Deze analyses van

sociale gevolgen van financieel beleid kunnen ook bij de uitvoering van een SDRM van grote waarde zijn.

Dan de groep allerarmste landen. Voor hen hebben deze nieuwe plannen betrekkelijk weinig betekenis. Landen als Mozambique en Bolivia leggen nauwelijks financieel gewicht in de wereldschaal. En, van groot belang voor het schuldendebat: ze hebben nauwelijks schulden uitstaan bij private financiers.

Deze landen kunnen gebruik maken van het HIPC-initiatief. Daarbij worden officiële bilaterale vorderingen en schulden van de internationale financiële instellingen voor een belangrijk deel kwijtgescholden. Op de VN-conferentie in Monterrey eerder dit jaar is afgesproken dat die kwijtschelding additioneel gefinancierd zou moeten worden. Het zou niet ten koste mogen gaan van middelen die bedoeld zijn voor ontwikkelingsamenwerking.

De uitgangspunten van HIPC vind ik prima. Van deelnemende landen worden harde garanties geëist dat ze het vrijvallende geld goed besteden. Dat moet af te lezen zijn aan plannen voor armoedebestrijding die die landen zelf opstellen en uitvoeren – waar nodig met technische assistentie van buiten.

Probleem is hier niet het mechanisme, maar het prijskaartje. Nederland is altijd een van de koplopers geweest. Dat blijven we, maar we weigeren om nog verder voor de troepen uit te lopen. In september in Washington heb ik sterk aangedrongen op eerlijke verdeling van de miljardenuitgaven die eraan zitten te komen. Alle rijke landen moeten mee betalen.

Heel veel landen voldoen straks aan alle criteria die gelden voor HIPC. Als de financiering niet rond is, blijft vervolgens de beloofde schuldvermindering uit. Sterker nog: door de daling van de prijzen van katoen, koffie en andere grondstoffen nemen hun schulden alleen maar verder toe. Dat mag niet gebeuren. Eerder zou eindelijk eens serieus werk gemaakt moeten worden van betere toegang voor deze landen tot de westerse markten. En de in Monterrey beloofde extra, meer efficiënte ODA moet ook snel op tafel komen. Ik dring er samen met andere goedwillende landen op aan dat de HIPC-landen concreet worden geholpen, waar nodig ook met technische steun.

Dit staat allemaal in het vijfpuntenplan dat ik in september in Washington op tafel heb gelegd. Inmiddels staan de Utstein-landen en de Fransen er al achter, we proberen de steun te verbreden. Die vijf punten zijn: 1) beloftes waarmaken; 2) structurele technische assistentie voor schuldmanagement in de landen zelf; 3) goede monitoring om bij exogene schokken die nadelig zijn voor de positie van de betalingsbalans sneller te kunnen ingrijpen; 4) verbetering van de markttoegang; 5) ontbinding van de hulp aan alle HIPC-landen.

Het IMF-beleid voor deze groep armste landen is de laatste jaren flink bijgedraaid. Vroeger werd het IMF verweten dat het deze landen vanuit Washington een blauwdruk oplegde voor structurele aanpassing. Nu neemt ook het IMF de eigen inzichten en plannen van regeringen meer serieus. Het Fonds wil meer gaan sturen op resultaten. En dus niet langer regeringen voorschrijven hoe hun beleid eruit moet zien. Het IMF heeft inmiddels twee centra in Afrika voor macro-economische technische assistentie. En directeur Köhler heeft gepleit voor versterking van de Afrikaanse stem in het IMF. Dat is een nieuw en prettig geluid.

Tot slot is er een derde groep ontwikkelingslanden. Die dreigt tussen wal en schip te vallen. Te rijk voor HIPC, te arm voor de nieuwe mechanismes voor de midden-inkomenslanden. Denk aan landen als Pakistan, Indonesië of Nigeria. Ze exporteren genoeg om in principe aan hun externe schuldenverplichtingen te kunnen voldoen. Maar dat gaat dan wel ten koste van binnenlandse armoedebestrijding. Ik heb begrip voor de klacht van deze landen dat ze nog steeds rente zitten te betalen over jarenoude schulden, waarvan ze de hoofdsommen allang terugbetaald hebben. President Obasanjo van Nigeria noemde de achterstalligheidsrente de grootste pest van het financiële stelsel. Het is een obstakel dat verbreding van onze samenwerking met Nigeria in de weg zit.

Ook voor deze groep landen moeten we een duurzame oplossing voor het schuldenvraagstuk bedenken. Zo mogelijk binnen de bestaande mechanismes, zoals de Club van Parijs. Maar de rekening hiervan mag niet eenzijdig bij ontwikkelingshulp gelegd worden. En net als bij HIPC moet er een koppeling zijn met goed beleid en bestuur en met inzet voor de Millenniumdoelen. Want ook deze landen hebben daarvoor getekend.

Dames en heren,

We zitten op de goede weg. Voor de armste landen die hard bezig zijn hun eigen beleid op orde te krijgen is vooral meer financiering nodig. Miljardentekorten voor het HIPC-initiatief zijn onacceptabel. Voor de midden-inkomenslanden bieden nieuwe voorstellen nieuwe kansen, al blijft uitstel van betaling altijd een allerlaatste redmiddel. De financiële wereld zal zo'n stap toch opvatten als brevet van onvermogen – en dat wordt onmiddellijk afgestraft. De ideeën over een betere financiële global governance zijn volop in ontwikkeling. Ik hoop dat het debat van vanavond een constructieve bijdrage levert aan verdere uitwerking ervan.