

Helpt schuldverlichting bij armoedebestrijding?

PROF.DR. E. DE JONG¹

Er gaan steeds meer stemmen op om de schulden van de armste landen te verlichten of zelfs kwijt te schelden. Hiermee hoopt men een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de armoede. De auteur betoogt in dit artikel dat het verlichten van de schulden niet genoeg is om tot een structurele oplossing van het armoedeprobleem te komen.

Het thema schuldverlichting trekt op dit moment in verschillende gremia veel aandacht. Tijdens de recent gehouden halfjaarlijkse vergaderingen van het *International Monetary Fund* (IMF) en de Wereldbank is het in 1996 gelanceerde *Heavily Indebted Poor Country*-initiatief (HIPC) uitvoerig behandeld. Reden hiervoor is dat een aantal lidstaten (met name Duitsland, Japan en Italië) hun bezwaren hebben opgegeven tegen de verkoop van een deel van het goud, dat het IMF beheert. Hierdoor komt de financiering van het initiatief een stuk dichterbij. Verder hebben een aantal leden van de G7 eigen voorstellen gedaan om de schuld van de armste landen te verlichten. Tenslotte komt de campagne van Jubilee 2000 de laatste maanden goed op dreuf. Jubilee 2000 is een coalitie van verschillende niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en kerken die door middel van een handtekeningactie de rijke landen oproepen de arme landen een schulden-vrije start in het nieuwe millennium te geven. De bedoeling is tijdens de bijeenkomst van de G8 in juni in Keulen zo veel mogelijk handtekeningen te overhandigen.

Het uiteindelijke doel van al deze initiatieven is de bevordering van de ontwikkeling van de desbetreffende landen om daardoor een bijdrage te leveren aan de bestrijding van armoede in deze landen. De vraag is echter of schuldvergeving daartoe een bijdrage kan leveren. Het doel van dit artikel is dan ook het verschaffen van inzicht in de (on)mogelijkheden om door middel van schuldverlichting armoede te bestrijden. Hiertoe wordt eerst een korte schets gegeven van de landen die voor schuldvermindering in aanmerking komen. Vervolgens worden de hoofdlijnen van het HIPC-initiatief besproken. Tenslotte wordt ingegaan op de kernvraag of en hoe bereikt kan worden dat de voordelen van de schuldverlichting vooral bij de armen terechtkomt.



PROF.DR. E. DE JONG

Achtergrond schuldenproblematiek van de armste ontwikkelingslanden

De landen die in aanmerking komen voor schuldverlichting verschillen aanmerkelijk van de landen, die een hoofdrol hebben gespeeld bij de schulden crisis van de jaren tachtig. De schulden crisis in de jaren tachtig trof met name de middeninkomenslanden in Latijns-Amerika en een paar Oost-Europese landen. De schulden van deze landen zijn ontstaan doordat veel geld (tegen ogenschijnlijk gunstige voorwaarden) werd geleend van de commerciële banken. De geleende bedragen waren ook ten opzichte van het vermogen van de desbetreffende, me-rendeels Amerikaanse, banken enorm. Deze crisis is in de loop van de jaren tachtig hanteerbaar geworden.

De landen van wie men nu de schulden wil verminderen behoren tot de armste landen van de wereld en liggen vooral in Sub-Sahara Afrika. De schulden staan vooral uit bij officiële crediteuren: regeringen en multilaterale instellingen. Commerciële banken hebben in de kredietverlening aan deze landen nooit zo een dominante rol gespeeld als in de leningen aan middeninkomenslanden. In de tweede helft van de jaren zeventig was hun rol wel belangrijker dan in de periodes daarna, maar ook toen bestond hooguit de helft van de buitenlandse leningen uit door de banken versterkte kredieten.² Veelal betrof het door de overheid gegarandeerde leningen.

Verschillende oorzaken hebben ertoe geleid dat de schulden van deze landen in verhouding tot hun Bruto Binnenlands Product en export stegen tot een te hoog niveau.³ Verslechtering van de ruilvoet benadeelde alle landen maar met name landen met een weinig gediversifieerd exportpakket. Bovendien was de reactie van de overheid op deze externe schokken van cruciaal belang voor het al dan niet optreden van blijvende nadelige effecten. In een aantal landen werden structurele hervormingen en macro-economische aanpassingen te laat en onvolledig doorgevoerd, waardoor het herstelproces niet goed op gang kwam. Mede hierdoor waren de schattingen van de donoren, waaronder de Internationale Financiële Instellingen, over de exportgroei te optimistisch en bleven deze instellingen te lang middelen verstrekken. Tenslotte werden vaak te lang exportkredieten verstrekt. Al in het midden van de jaren tachtig werd door de diverse partijen ingezien dat het verstrekken van leningen onder de geldende voorwaarden tot te hoge lasten zou leiden. De Wereldbank en het IMF hebben daarom concessionele leningen verstrekt die hervormingsprogramma's moesten ondersteunen. Binnen de Club van Parijs is vanaf 1988 de mogelijkheid van schuldvermindering voor de armste landen gecreëerd. De voorwaarden zijn in de loop van de jaren versoepeld.⁴ Op enkele uitzonderingen na hebben banken weinig tot geen geld meer aan deze landen geleend, zodat nu nagenoeg alle vorderingen in handen zijn van multilaterale organisaties en bilaterale donoren.

De geleende bedragen waren ook ten opzichte van het vermogen van de banken enorm.

Het HIPC-initiatief

Ondanks al deze maatregelen om de schuld van de armste landen te verlichten bleek deze toch hoog in verhouding tot het Bruto Binnenlands Product. In 1996 hebben de Wereldbank en het IMF daarom het HIPC-initiatief gelanceerd. Het HIPC-initiatief bestaat uit twee fasen.³ In de eerste fase van drie jaar bieden de leden van de Club van Parijs het desbetreffende land een herstructurering van de rente- en aflossingsverplichtingen aan. Het land zelf voert in samenwerking met het Fonds en de Bank een aanpassingsprogramma uit. Aan het einde van deze drie jaar stellen de medewerkers van het Fonds en de Wereldbank een zogenoemde *Debt Sustainability Analysis* (DSA) op. In deze analyse wordt nagegaan of de traditionele maatregelen voor schuldvermindering (met name die van de Club van Parijs) voldoende garantie bieden om de schuld beheersbaar te maken. Deze analyse kan tot drie uitkomsten leiden. De schuld is met hulp van schuldverminderingmaatregelen van de Club van Parijs beheersbaar. Dan komt het land niet in aanmerking voor steun vanuit het HIPC-initiatief. De tweede mogelijkheid is dat het niet duidelijk is of de schuld door middel van deze traditionele instrumenten beheersbaar te maken is. In een dergelijk grensgeval kan het land verzoeken gedurende de tweede fase nog in aanmerking te komen voor vermindering van de te betalen rente- en aflossing. De derde mogelijkheid is dat volgens de DSA de schuld niet beheersbaar is. Dan komt het land in aanmerking voor het HIPC-initiatief en volgt een tweede periode van drie jaar waarin het aanpassingsprogramma wordt voortgezet en een deel van de hoofdsom wordt kwijt gescholden. Voldoet het land aan het eind van deze tweede periode van drie jaar nog steeds aan de gestelde criteria, dan volgt een uiteindelijke schuldvermindering tot het niveau dat de schuld beheersbaar is en niet meer als een zwaard van Damocles boven de economische ontwikkeling van het land hangt. Overeengekomen is om de *deadlines* soepel te hanteren.

Het aantal arme landen met een hoge schuld bedraagt 41. Van deze landen zijn er zes - Benin, Bolivia, Guyana, Ivoorkust, Mali en Oeganda - die in 1997 al overeenkomsten voor schuldvermindering met de Club van Parijs hadden afgesloten en daarom werden geacht de eerste fase van drie jaar van het HIPC-initiatief al te hebben afgerond. In 1997 zijn voor deze landen DSA's opgesteld. Alle zes komen ze voor steun vanuit het HIPC-initiatief in aanmerking. Het eerste land waarvoor dit in april 1997 werd geconcludeerd was Oeganda. In april 1998 heeft Oeganda in het kader van het HIPC-initiatief van de Wereldbank en het IMF schuldvermindering gekregen. Hiermee is dus binnen twee jaar na de start van het initiatief al voor een land de hele procedure (waarvoor zes jaar staat) afgerond. Het HIPC-initiatief heeft een aantal goede kenmerken.⁴ Ten eerste wordt eraan gestreefd via de Club van Parijs zoveel mogelijk schuldeisers bij de schuldvermindering te betrekken. Hierdoor wordt voorkomen, dat de voordelen van het pro-

gramma (deels) gaan naar schuldeisers die niet deelnemen. Ten tweede kan de voorwaarde dat het land een aanpassingsprogramma uitvoert worden beschouwd als een middel om onderscheid te maken tussen landen die zich wel en die zich niet hebben ingespannen voor verbetering. Tenslotte is een kernelement van het initiatief *'to prevent a buildup of future debt-service problems'* (Boote en Thugge, 1997, blz. 15). Mocht dit doel verwezenlijkt worden, dan impliceert het dat de desbetreffende landen voor langere tijd van de schuldproblemen af zijn en zich dus volledig kunnen wijden aan de opbouw van hun land en de bestrijding van armoede.

Schuldverlichting en armoedebestrijding

Dit voert ons naar de belangrijke vraag: Zal schuldvermindering leiden tot een verbetering van de positie van de armen in de desbetreffende landen? Ik heb een sterke neiging om hierover geen hoge verwachtingen te hebben. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren die in twee groepen uiteenvallen, namelijk (a) schuldverlichting heeft een minder groot effect op de besteedbare middelen dan velen verwachten en (b) schuldverlichting ondersteunt niet een beleid gericht op armoedebestrijding.

Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waardoor schuldvermindering minder effect heeft op de besteedbare middelen dan op grond van de omvang van de schuld zou mogen worden verwacht. Ten eerste betreft het veelal concessionele leningen waardoor de verplichtingen verhoudingsgewijs laag zijn. Ten tweede, hebben de landen in het verleden nagenoeg nooit aan al hun verplichtingen voldaan. Zo werd in 1994 door deze landen maar eenderde van hun rente- en aflossingsverplichtingen daadwerkelijk betaald.⁷ Sommige landen hebben aan bilaterale donoren de afgelopen tijd geen rente en aflossing betaald. Nigeria heeft bijvoorbeeld de afgelopen 10 jaar geen cent rente en aflossing aan de crediteuren van de Groep van Parijs betaald. Als tegenprestatie voor de kwijtschelding van de schuld zal het over het resterende deel wel de verplichtingen voldoen. Dus per saldo betaalt Nigeria over deze schuld meer dan tot nu toe.⁸ Ten derde wordt in het huidige initiatief de schuldendienst gestabiliseerd, met andere woorden, de lasten gaan niet omhoog terwijl dit zonder HIPC wel het geval zou zijn geweest.⁹ Dit impliceert dat uitgaven voor armoedebestrijding vanuit andere posten op de begroting gefinancierd moeten worden. Ten slotte heeft de noodzakelijke verkoop van goud om het aandeel van het IMF te financieren een daling van de goudprijs tot gevolg. Deze prijsdaling treft met name de goudproducerende landen, zoals Zuid-Afrika.

De tweede groep van argumenten om sceptisch te zijn over de positieve gevolgen voor armoedebestrijding vloeien voort uit de verwachtingen met betrekking tot het beleid van de desbetreffende landen. In dit verband is het goed er nogmaals op te wijzen dat de landen geen nieuwe middelen krijgen, maar er middelen op

➤ **Schuldverlichting heeft een minder groot effect op de besteedbare middelen dan velen verwachten.**

de begroting vrij komen vergeleken met de situatie waarin er geen schuldverlichting zou zijn gegeven. Dit impliceert dat op een of andere manier ervoor gezorgd moet worden dat de overheid een groter deel van haar uitgaven besteedt aan zaken zoals onderwijs en gezondheidszorg, die vooral de armen ten goede komen. Twijfel over de realisatie hiervan is gegrond, mede gezien het feit dat van de eerste landen die voor schuldverlichting in aanmerking komen er al weer een aantal (Oeganda en Ethiopië) bij een gewapend conflict betrokken zijn. Binnen het HIPC-initiatief wil men door het stellen van beleidsvoorwaarden aan schuldverlichting de regeringen tot een beleid aansporen, waardoor er niet snel weer grote schulden zullen ontstaan. Killick¹⁰ laat echter zien dat conditionaliteit niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. Een belangrijke reden is dat de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) vaak geen of onvoldoende gebruik maken van hun mogelijkheden om landen die de afspraken niet nakomen te straffen met het intrekken van steun. Dat ze dit niet doen wordt onder meer geweten aan het feit dat IFI's onder grote druk staan om de geldstromen naar de ontwikkelingslanden in stand te houden.¹¹ In het huidige HIPC-initiatief worden geen streefcijfers vermeld met betrekking tot het minimale percentage van de begroting dat een land aan gezondheidszorg en onderwijs zou moeten besteden. Hoewel deze alsnog toegevoegd kunnen worden, zal het afdwingen van de naleving ervan echter, omdat er geen leningen worden verstrekt, nog moeilijker zijn dan tot nog toe het geval is geweest.

De organisaties verenigd in Jubilee 2000 willen dat de fondsen, die door kwijtschelding beschikbaar komen, worden ingezet ten bate van sociale en duurzame ontwikkeling, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Tevens pleiten ze ervoor, dat in het overleg maatschappelijke organisaties van het desbetreffende land vertegenwoordigd zijn. 'Er dient hierbij sprake te zijn van een open en democratisch proces van besluitvorming onder onafhankelijk toezicht van de VN'.¹² De vraag is of de verwezenlijking van deze voorstellen een verbetering betekent. Allereerst leidt het betrekken van nog meer partijen bij de onderhandelingen tot vertraging van de uitvoering, terwijl deze organisaties juist pleiten voor versnelling van het initiatief. Tevens is een probleem in met name autoritaire landen dat daar een maatschappelijk middenveld vaak juist ontbreekt.¹³ Verder zijn NGO's niet-democratische organisaties, en is het niet altijd mogelijk na te gaan wie ze eigenlijk vertegenwoordigen. Maar ook als we over deze bezwaren heen stappen, is het mij niet duidelijk via welk mechanisme kerken en NGO's er wel voor kunnen zorgen dat bij niet naleving van de afspraken sancties worden genomen. Dit te meer daar deze organisaties vaak pleiten voor meer kapitaalstromen richting ontwikkelingslanden: een factor die juist het gebruik van sancties afremt. Gegeven de autoritaire verhoudingen in de landen zal een 'open en democratisch proces van besluitvorming' moeilijk te verwezenlijken zijn. Zouden de internationale organisaties deze eis toch doorzetten dan is de kans groot dat het land in ieder geval tijdelijk

wordt gedestabiliseerd. Zo hebben door de donoren opgelegde verkiezingen in Kenia en Ghana geleid tot macro-economische instabiliteit.¹⁴

Slotopmerkingen

Deze kritische opmerkingen over conditionaliteit impliceren ook dat er met betrekking tot het HIPC-initiatief een probleem ligt; in het initiatief moet conditionaliteit ervoor zorgen dat de schuld tot een beheersbaar niveau wordt teruggebracht en de landen niet snel weer in een schulden crisis terecht zullen komen. Als het stellen van beleidsvoorwaarden hiervoor niet zal zorgen, dan moet een andere manier gevonden worden om in de toekomst de schuld beheersbaar te houden. Ik stel voor om de totale hoeveelheid nieuwe schuld die deze landen in de toekomst kunnen lenen te beperken. Om dit te bereiken zouden de afspraken met betrekking tot het herverzekerden van exportkredieten hoe dan ook nog eens bekeken moeten worden en getoetst aan de mogelijkheden van terugbetaling. Een tweede mogelijkheid is om deze landen maar een zeer beperkte toegang tot de middelen van het IMF te verlenen. Het IMF kan namelijk vanuit de aard van de instelling alleen tijdelijke kredieten verstrekken ter financiering van onevenwichtigheden op de betalingsbalans. De HIPC-landen blijken aan de eisen die hieruit voortvloeien niet te kunnen voldoen; zelfs niet als de voorwaarden worden opgevoerd. Ik kan me voorstellen dat het beroep dat deze landen op het IMF kunnen doen wordt beperkt, waarbij de middelen van het ESAF-HIPC Trust als garantie voor de krediettranches wordt gebruikt. De andere partijen, bilaterale donoren en Wereldbank, dienen terughoudend te zijn met het verstrekken van leningen. Tenslotte rijst de vraag: Waarom is het zo moeilijk schuldvermindering en armoedebestrijding aan elkaar te verbinden? Naar mijn mening komt dat omdat een succesvolle armoedebestrijding kenmerken heeft die tegengesteld zijn aan die van schuldvermindering. Structurele armoedebestrijding is een langdurig proces waarin regering en bevolking leren verstandig met de schaarse middelen om te springen. Schuldvermindering moet juist in een vrij beperkte tijd afgerond worden, anders blijven de (veronderstelde) negatieve effecten van de schuld een rol spelen. Armoedebestrijding vereist van de desbetreffende overheid goed beleid en goed bestuur. Vandaar dat minister Herfkens de Nederlandse ontwikkelingshulp op landen wil concentreren, die goed beleid voeren of hiertoe aanzetten doen. Schuldvermindering heeft juist een tendens om de landen het meest te bevoordelen die door slecht beleid in grote schulden zijn gekomen. In bedrijfseconomische termen: schuldvermindering is afschrijven en saneren, armoedebestrijding is investeren. Beide moeten gebeuren maar hebben weinig met elkaar te maken.

✶ **Schuldvermindering heeft juist een tendens om de landen het meest te bevoordelen die door slecht beleid in grote schulden zijn gekomen.**

Prof.dr. E. de Jong is Hoogleraar Internationale Economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen

Noten

- 1 Ik wil Miquel Dijkman bedanken voor onderzoeksassistentie en hem en drs. Iman van Lelyveld voor commentaar.
- 2 R. Brooks e.a., *External Debt Histories of Ten Low-Income Developing countries: Lessons from their Experience*, IMF Working Paper 98/72, Washington D.C., 1998. Alle genoemde publicaties van het IMF zijn te vinden op de homepage <http://www.imf.org>.
- 3 Gebaseerd op Brooks en anderen (1998).
- 4 Voor een beschrijving van de Club van Parijs zij verwezen naar A.F.P. Bakker, *De internationale instellingen*, NIBE, Amsterdam, 1995, hoofdstuk 7. Een beschrijving van de versoepeling van de voorwaarden is te vinden in A.R. Boote en K. Thugge, *Debt Relief to Low-Income Countries: The HIPC Initiative*, IMF Pamphlet Series No. 51, Washington D.C., herzien versie, 1999.
- 5 Een goede beschrijving van het HIPC-initiatief is te vinden in Boote en Thugge (1999).
- 6 Het volgende is gebaseerd op een aantal voorwaarden voor succesvolle schuldreductieprogramma's zoals ik die heb geformuleerd in *Het IMF en ontwikkelingslanden*, in E. de Jong, red., *Naar gelijkwaardige partners?: Aanzetten tot een christelijk geïnspireerde visie op de positie van arme landen*, Assen, 1999, blz. 119-122.
- 7 Zie Boote en Thugge, Tabel 7.
- 8 Dit is gebaseerd op informatie tot mei 1999.
- 9 Dit wordt heel goed geïllustreerd door Chart 1 op bladzijde 46 van de publicatie *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Perspectives on the Current Framework and Options for Change* van de Wereldbank en het IMF.
- 10 T. Killick met medewerking van R. Gunatilaka en A. Marr, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, Routledge, Londen, 1998.
- 11 De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport *Programhulp*, Den Haag, 1999 geconstateerd dat ook Nederland bij het geven van schuldverlichting in het verleden de zelf opgestelde criteria niet hanteerde en vergeleken met deze voorwaarden veel te snel schuldverlichting heeft gegeven.
- 12 *Handvest van de Nederlandse Jubilee 200 campagne*
- 13 Zie G.A. de Bruijne, *Waar liggen de grenzen van hulp?*, *Christen Democratische Verkenningen*, 1993, blz. 358.
- 14 Killick, 1998, blz. 143, 144 en 195.