

# Van crisismanagement naar strategie

Een balans van 6 jaar strompelen door het schuldenmoeras

KEES KLOMPENHOUWER \*

**De recente demonstraties rondom de vergaderingen in Berlijn van IMF en Wereldbank en het daar gelijktijdig gehouden tribunaal, tonen aan dat de schuldenproblemen van de ontwikkelingslanden gaandeweg een groter strijdpunt worden in de Westeuropese binnenlandse politiek. Op zich is dit niet onwelkom, mits tussen de zich vormende kampen maar zinvolle communicatie mogelijk blijft. Dit artikel is een weergave van het zoekproces naar een coherent plan van aanpak, dat door zovelen reeds eerder in gang is gezet. De bestaande schuldenstrategie wordt besproken en aan het slot worden enige voorwaarden geformuleerd voor een effectievere strategie.**

## Ontstaan en verloop van het schuldenprobleem

Als zo vaak tegenwoordig moeten we voor het ontstaan van economische problemen, waaronder het schuldenprobleem, terug naar de 70-er jaren. Gesteld kan worden dat het vraagstuk van vandaag in belangrijke mate kan worden teruggevoerd op de oliecrises van 1972/73 en 1978/79. Hierdoor ontstonden bij de olie-exporterende landen als gevolg van de aardolieprijsstijgingen grote geldoverschotten en met name bij de olie-importerende ontwikkelingslanden grote geldtekorten. De commerciële banken bleken, tot tevredenheid van allen, toen maar al te graag bereid als brug te fungeren in het doorsluizen van de oliedollars naar de tekortlanden die toen met grote schulden aan het commerciële bankwezen kwamen te zitten. Meer in het algemeen was lenen toen erg 'in'. De inflatie was hoog, de reële rente laag, dus lenen was alleen maar voordelig. Begin 80-er jaren sloeg het economisch klimaat om. Een wereldwijde recessie in combinatie met een krachtige monetaire politiek voor inflatiebestrijding leidde tot afzetproblemen en tot zeer hoge reële rentevoeten.

In 1982 begon de twijfel te groeien of de meeste ontwikkelingslanden nog wel kredietwaardig waren. Het in augustus 1982 door Mexico ingestelde moratorium op betaling van rente en aflossing deed de deur dicht en de commerciële bankleningenstroom aan ontwikkelingslanden stokte. Een wereldwijde financiële crisis werd gevreesd, omdat banken hun nek te ver hadden uitgestoken met het verstrekken van twijfelachtig gebleken leningen. De internationale financiële gemeenschap, dat wil zeggen: regeringen, centrale banken en IMF, kwam snel in actie met noodleningen

om dit gevaar af te wenden. De verwachting was ook dat men de schulden crisis door een geleidelijke daling van de rente de baas zou worden, met name indien landen onder begeleiding van het IMF een macro-economisch aanpassingsprogramma zouden voeren. De schuldenlast bleek hardnekkiger dan verwacht. In 1985 lanceerde de Amerikaanse minister van Financiën Baker zijn bekende 'plan', dat tot doel had de commerciële banken ertoe aan te zetten hun leningenprogramma weer op te voeren. Daarnaast werd van schuldenlanden verwacht dat zij niet alleen een macro-economisch stabilisatiebeleid zouden voeren maar ook een 'micro-economisch' beleid (zogenoamd 'growth oriented structural policies') om de economische doelmatigheid in het land te bevorderen door middel van het geven van meer ruimte aan marktkrachten. Gelijktijdig moest gezorgd worden voor het handhaven van een redelijk gunstig internationaal economisch klimaat. Bij het weer op gang brengen van de commerciële leningenstroom zouden de multilaterale financiële instellingen, IMF en Wereldbank, een katalitische rol moeten spelen. Centraal in deze strategie stonden 15 zogenaamde middeninkomenslanden met de grootste schulden, 10 uit Latijns Amerika, 3 uit Afrika, 1 uit Europa en 1 uit Azië.<sup>1</sup> Dit zal ook in dit artikel het geval zijn.

Baker



\* De auteur was voorzitter Programma Commissie en is thans werkzaam in het buitenland. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

### Resultaten van de schuldenstrategie

Geconstateerd kan worden dat de sinds 1982 gevoerde strategie in twee opzichten succesvol is geweest: a) een algemene financiële crisis werd vermeden, en b) de commerciële banken hebben de nodige voorzieningen kunnen treffen tegen verliezen op hun uitstaande leningen aan ontwikkelingslanden. De acute kwetsbaarheid van het internationale financiële bestel is daardoor verminderd en de crisisdreiging is – althans voor de Westerse ontwikkelde landen – grotendeels geweken. Een belangrijke prikkel om naar blijvende oplossingen te zoeken is daarmee weggefallen. De doelstellingen van het Baker-plan zijn echter in belangrijke mate niet gehaald. Weliswaar hebben schuldenlanden aanpassingsprogramma's doorgevoerd en is het internationale economische klimaat sedert 1985 relatief gunstig geweest (daling dollar en nominale rente, volgehouden non-inflatoire economische groei in de belangrijkste Westerse landen), doch de commerciële banken hebben het laten afweten. Verplichtingen voor nieuwe leningen middels 'concerted bank lending' die in de periode 1983/84 rond US dollar 15 miljard bedroegen, zakten naar een gemiddelde van 5 miljard in de periode 1985/86 en bedroegen slechts 2,4 miljard in 1987.<sup>2</sup>

De totale schuld van de ontwikkelingslanden nam intussen verder toe van US dollar 1.016 miljard in 1985 tot US dollar 1.217 miljard in 1987.<sup>3</sup> De indicatoren voor de schuldenlast van deze landen gaven in 1987 weliswaar voor het eerst een lichte daling te zien, doch het niveau blijft meestal zeer hoog en de onderlinge verschillen tussen en binnen regio's zijn groot.

Uit de tabel blijkt dat de grootste probleemgebieden voor wat betreft de schulden Latijns-Amerika en Afrika zijn. Latijns-Amerika zit vooral met schulden aan commerciële banken, terwijl Afrika's probleem zit in de zgn. officiële schulden, (leningen vanwege ontwikkelingshulp, exportkredieten en -garanties, schulden aan het IMF en ontwikkelingsbanken). Om een gevoel te krijgen van de pijn die achter de cijfers schuilgaat zou men zich moeten voorstellen wat er met Nederland zou gebeuren als wij structureel ongeveer 33% van onze exportopbrengsten aan rente en aflossing van buitenlandse schulden zouden moeten betalen. Sommige landen zitten nog boven dit gemiddelde. In het algemeen is de welvaart (inkomen per hoofd) in de meeste schuldenlanden gedaald, is de kwaliteit van de collectieve voorzieningen sterk afgenomen en neemt de armoede weer toe. UNICEF heeft de alarmklok geluid over de scherpe stijging van de kindersterfte in deze

#### Debt indicators in developing countries, 1975 to 1987

(percent)

Country group and debt indicator	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>a</sup>
<i>All developing countries</i>									
Debt service ratio	13.7	16.2	17.9	21.0	19.7	19.5	21.8	22.6	21.0
Debt-GNP ratio	15.7	20.7	22.4	26.3	31.4	33.0	35.9	38.5	37.6
<i>Highly indebted countries</i>									
Debt service ratio	24.0	27.1	30.7	38.8	34.7	33.4	33.9	37.7	32.7
Debt-GNP ratio	18.1	23.3	25.6	32.4	45.4	47.5	49.5	54.1	55.9
<i>Low-income Africa</i>									
Debt service ratio	10.2	13.6	14.6	14.2	14.2	15.1	17.9	19.9	34.7
Debt-GNP ratio	25.2	39.8	44.2	48.0	55.1	62.0	68.9	72.1	76.2

Notes: Data are based on a sample of ninety developing countries. The debt service ratio is defined as the dollar value of external debt payments (interest and amortization) on medium- and long-term loans expressed as a percentage of the dollar value of exports of goods and services. The debt-GNP ratio is defined as the dollar value of outstanding medium- and long-term debt expressed as a percentage of dollar GNP.

a. Estimated. Ratios do not assume further buildup of arrears. This accounts for the sharp increase in the debt service ratio for low-income Africa in 1987. Bron: Wereldbank

landen. Volgens gegevens van het UNCTAD secretariaat<sup>4</sup> was voor de 'Baker' groep van 15 grootste schuldenlanden het inkomen per hoofd in 1987 4% lager dan in 1980, en de investeringen per hoofd 40% lager dan in 1980. Voor de sub-Sahara-landen in Afrika was het inkomen per hoofd in 1987 10% lager dan in 1980 en lagen de investeringen per hoofd 20% onder het niveau van 1980. Tevens werden de schuldenbetalingen gekenmerkt door achterstanden en alle landen die hun schulden in overleg met de schuldeisers hebben geherstructureerd hebben dat herhaaldelijk moeten doen. Het UNCTAD secretariaat meent dat dit niet de kenmerken zijn van een succesvolle strategie.

#### Houdbaarheid van de bestaande situatie

Diverse landen hebben geprobeerd aan de verstikkende schuldenlast te ontsnappen door het nemen van eenzijdige maatregelen om de schuldendienst te beperken. Zo kondigde Peru in 1985 aan zijn schuldendienst te zullen beperken tot 10% van zijn exportopbrengsten. In februari 1987 schortte Brazilië zijn schuldendienst op met betrekking tot middellange en langetermijnleningen van commerciële banken. Inmiddels is Brazilië weer in het gelid teruggekeerd en heeft het betaling van rente hervat na een overeenkomst met zijn schuldeisers. Ook Peru heeft de schade ondervonden van eenzijdige stappen en maakt nu aanstalten om zijn relaties met schuldeisers te herstellen. Deze voorbeelden tonen dat het niet goed mogelijk is om af te haken. De reden is dat eenzijdige weigering tot betaling van rente en aflossing onmiddellijk leidt tot het staken van handelskrediet. Hierdoor komen de importen tot stilstand en stagneert de economie. Samenwerking blijft dus gewenst, maar tegen welke prijs? Uit de prijsvorming op de zogenaamde 'tweedehands markt' voor schuldtitels waar schuldvorderingen voor soms 50 of zelfs 90% van de hoofdsom van de hand worden gaan, blijkt dat ook de markt zelf niet geheel meer gelooft in volledige terugbetaling. Deviezentekorten en juridische obstakels verhinderen de schuldenlanden echter tot nu toe hun eigen schulden tegen deze kortingen terug te kopen en daarmee hun schuldenlast te verminderen. De schuldenlast blijft dan ook als een donkere wolk boven hun hoofden hangen. De schuldbetalingen verhinderen het doen van voldoende investeringen die nodig zijn voor de exportgroei, die weer essentieel is voor het afbetalen van schuld. Ook het handhaven van economische groei is op deze manier erg moeilijk. Het doorvoeren van de financieel-economisch noodzakelijke aanpassingsprogramma's levert ook veel problemen op. Gesteld voor het dilemma van



*Eén van de gevolgen van de schulden*

enerzijds een onaanvaardbare aanslag op sociale verworvenheden en anderzijds ook de noodzaak de overheidstekorten terug te dringen, kiezen regeringen soms voor het handhaven van de sociale en politieke vrede. Het resultaat in b.v. Argentinië is hyperinflatie en voortgaande kapitaalvlucht. De kans dat dit land zich binnen afzienbare termijn aan de schuldenlast ontworstelt wordt er zo niet groter op. Er is duidelijk sprake van een vicieuze cirkel, waarbij bovendien de schuld verder oploopt door consolidatie van renteverplichtingen.

Een kwestie die de relaties met de Westerse geïndustrialiseerde landen bijzonder belast is die van de zogenaamde negatieve netto overdracht. Volgens gegevens van de Wereldbank zijn de netto overdrachten aan ontwikkelingslanden<sup>5</sup> sinds 1982 negatief en bedragen zij vanaf 1982 tot medio 1987 US dollar 85 miljard. Weliswaar moet elke lening met rente worden terugbetaald, maar als er geen vervolfinanciering komt leidt dit tot een soort omgekeerde ontwikkelingshulp met het effect van een aderlating op een patiënt die toch al aan bloedarmoede lijdt en een groeiende hypotheek op de toekomstige politieke relaties met deze landen.

Westerse landen laten niet na te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van deze landen om in eigen huis financieel-economisch orde op zaken te stellen en het

vertrouwen van de financiële wereld te herstellen. Vanuit de ontwikkelde landen wordt in dit verband mijns inziens terecht gewezen op de omvang van de kapitaalvlucht vanuit schuldenlanden. Meer vertrouwen en minder kapitaalvlucht zouden ook kwantitatief een zeer belangrijke bijdrage aan oplossing zijn.<sup>6</sup> Het probleem is alleen dat zoiets makkelijker is gezegd dan gedaan. De politieke haalbaarheid van economisch noodzakelijke oplossingen wordt negatief beïnvloed door de schuldendienst zelf, die de resultaten van succesvol beleid verregaand afroemt (schuldendienst van meer dan 30%! ). Ongewild wordt populistische, en soms minder democratische, politieke bewegingen en organisaties extra kansen geboden om een goed beleid in een kwaad daglicht te stellen en de uitvoering daarvan te saboteren of te verhinderen. Erkenning van deze systeemfout in het wereldeconomische bestel moet de aanzet leveren tot een grotere politieke bereidheid de schuldenstrategie verder te ontwikkelen en effectiever te maken.

### Voorwaarden voor een effectievere strategie

Het Interim Committee van het IMF herbevestigde na afloop van zijn vergadering in Berlijn eind september jl. zijn steun voor de bestaande schuldenstrategie, doch erkende dat extra inspanningen nodig zijn om de bestaande problemen te boven te komen. Aangezien de commerciële banken op dit moment moeilijk te bewegen zijn om hun leningen-programma zonder meer weer op het vereiste peil te brengen, werd geconcludeerd dat de bestaande zogenaamde 'menu-benadering' voor het herstructureren van schulden verder dient te worden verbreed. Daarbij gaat het erom financiële technieken te vinden die financiële stromen vergroten en de omvang van schuld verminderen. Dwang vanuit overheden op commerciële banken tot b.v. schuldkijschelding danwel het overnemen van (een deel van) hun risico's werd uit den boze geacht. Het gevoel bestaat echter bij velen dat een gewenste, meer stimulerende rol van overheden c.q. multilaterale financiële instellingen, nog niet goed uit de verf gekomen is. Gehoopt wordt dat na de Amerikaanse presidentsverkiezingen het klimaat in dit opzicht zal veranderen (vanwege het Amerikaanse economische belang bij het krachtig aanpakken van met name de Latijns-Amerikaanse schuldenproblemen).

Hoe dit ook moge zijn, feit blijft dat een structurele verlichting van de schuldenlast alleen bereikt kan worden als het internationale economische klimaat verbetert (in elk geval niet slechter wordt) en de economische herstructurering in de schuldenlanden voortgang vindt. Op beide fronten is aanleiding tot zorg. Zorg over de wereldeconomie is gerechtvaardigd vanwege het nog steeds voortduren van het grote begrotingstekort in de VS en van betalingsbalansonevenwichtigheden tussen de VS en andere ontwikkelde landen. Ook de inflatie steekt in de VS en het VK de kop weer op, hetgeen onmiddellijk heeft geleid tot een algemene rentestijging. Het is in dit verband van het grootste belang dat de inspanningen worden voortgezet om het Amerikaanse begrotingstekort te verminderen. Ook de Amerikaanse besparingen moeten tegelijk omhoog om het te grote beslag te verminderen dat de Amerikaanse tekorten leggen op de internationale liquiditeiten. Een

verdere rentestijging kan zo voorkomen worden en meer ruimte kan worden gecreëerd voor hernieuwde kredietverlening en vooral investeringen in ontwikkelingslanden. Europa kan van zijn kant ook een bijdrage leveren door zijn economie op een stabiel groeipad te houden. Daarnaast kan de EG in het kader van de Uruguay Ronde een meer leidende rol spelen door het voorstellen en verder uitwerken van concrete liberalisatiemaatregelen op terreinen die voor ontwikkelingslanden van belang zijn (landbouw, textiel, tropische producten). Ook moet de EG ervoor zorgen dat zijn interne marktprogramma rond 1992 wordt gerealiseerd. Hiervoor is binnen de EG een pijnlijk politiek en bestuurlijk aanpassingsproces nodig teneinde te voorkomen dat dit per saldo ontardt in een vergroting van protectie door middel van maatregelen aan de EG buitengrenzen. Zorg over de voortzetting van het aanpassingsproces in schuldenlanden is eveneens op zijn plaats: allerwege wordt 'adjustment fatigue' gesignaleerd. De ontwikkelde landen moeten er aan bijdragen dat de prikkels terzake worden verbeterd, door een gunstiger klimaat te scheppen voor methoden voor marktconforme schuldenverlichting, in die gevallen dat een geloofwaardig aanpassingsprogramma wordt opgezet: aan de systematische afroming van de economische prestaties van die landen door middel van de eerder besproken negatieve transfers moet zo snel mogelijk een einde komen. Schuldenlanden kunnen aan het herstel van vertrouwen bijdragen door hun economieën ingrijpender te liberaliseren en de regelgeving ten aanzien van buitenlandse investeringen in verregaande mate te versoepelen of zelfs op te schorten. Voor deze liberalisatiemaatregelen dienen de betrokken landen dan wel krediet te krijgen in de Uruguay Ronde. Dit houdt in dat deze maatregelen worden meegerekend als 'concessies' in het kader van de Ronde, waar de ontwikkelde landen het nodige tegenover zullen moeten stellen.

Tenslotte dringt zich na deze aansporingen de uitspraak op van Abba Eban in 1970 'History teaches us that men and nations behave wisely once they have exhausted all other alternatives'. Laten we maar hopen dat dit moment na alle missers van de afgelopen jaren inderdaad dichterbij gekomen is.

### Noten

1. De Baker 15 groep bestaat uit: Argentinië, Bolivia, Brazilië, Chili, Colombia, Ivoorkust, Ecuador, Mexico, Marokko, Nigeria, Peru, Filippijnen, Uruguay, Venezuela en Joegoslavië.
2. Bron IMF Jaarverslag 1988.
3. Bron zie noot 2.
4. Zie UNCTAD Trade and Development Report 1988.
5. De netto overdrachten worden gedefinieerd als de middellange en lange termijn leningen minus rente en aflossing op middellange en lange termijn schuld.
6. Zie bijvoorbeeld gegevens van Morgan Guarantee Trust Company geciteerd in het artikel van Professor F. van Dam in ESB van 24 augustus 1988, getiteld 'De schulden van de ontwikkelingslanden'. Zie ook het Communiqué van het Interim Committee van het IMF van 16 september 1988.