

Schuldverlichting: niet voor niets

Het HIPC-schuldverlichtingsinitiatief voor arme landen met een hoge schuldenlast draagt bij aan duurzame ontwikkeling van deze landen en stimuleert goed beleid.

R.M. Oort en A.E. Voorhoeve

Midden jaren negentig ontstond de overtuiging dat bestaande schuldverlichtingsprogramma's onvoldoende effectief waren om arme landen te verlossen van hun schuldverplichtingen. In 1996 werd daarom het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-initiatief gelanceerd, gericht op de groep van 41 armste landen met een hoge schuld. Binnen dit initiatief werken voor het eerst alle relevante crediteuren, waaronder overheden, commerciële crediteuren en internationale financiële instellingen, gezamenlijk aan het bereiken van een houdbare schuld situatie voor de armste landen. Op de jaarvergadering van de Wereldbank en het IMF is afgelopen najaar een akkoord bereikt over een uitbreiding van het HIPC-initiatief. Hierdoor zal meer schuldverlichting sneller beschikbaar komen voor meer landen. Het zal de gezamenlijke schuld van de arme landen naar schatting verlagen met \$ 27 miljard in netto contante waardetermen, een bedrag ongeveer gelijk aan de helft van de jaarlijkse internationale ontwikkelingshulp. Na de traditionele schuldverlichtingsmechanismen betekent dit een extra daling van de netto contante schuld met ongeveer veertig procent.

In zijn artikel *Schuldverlichting brengt geen verlichting* in ESB van 2 juli 1999 stelt Deenen dat schuldverlichting geldverspilling is, omdat een hoge schuldenlast niet remmend werkt op de groei. Bovendien biedt schuldverlichting volgens hem geen oplossing voor de problemen waar de ontvangende landen mee kampen, zoals slecht economisch beleid en tekortschietend bestuur. Dit artikel bespreekt de wenselijkheid van schuldverlichting. Hierbij wordt ook ingegaan op het risico van 'moral hazard', omdat dit vaak als argument wordt aangevoerd tegen steun van de internationale gemeenschap. Voorts wordt bezien hoe het HIPC-initiatief kan bijdragen aan goed beleid en bestuur.

Schuldencrisis

Twee factoren hebben met name bijgedragen aan de onhoudbaar hoge schulden van veel arme landen. Ten eerste werd een forse stijging van de nominale schuld mogelijk gemaakt door vaak handelsgerelateerde kredietverlening door westerse overheden¹. Overheden hadden in de schuld van arme landen veelal het grootste aandeel, soms meer dan zeventig procent². Private kredietverstrekkers vonden de risico's vaak onacceptabel vanwege de slechte economische en politieke situatie waarin deze landen zich bevonden. Officiële crediteuren en hun exportkredietinstellingen waren echter wel bereid deze risico's te dragen, omdat zij nationale belangen voor ogen hadden. Zo konden zij de eigen exportsector en de binnenlandse werkgelegenheid steunen en tegelijk de diplomatieke relaties met de ontvangende landen verstevigen. Ze beschouwden deze – meestal commercieel geprijsde – leningen bovendien als aanvulling op ontwikkelingshulp.

De tweede oorzaak van de onhoudbaarheid van de schuld

was de bijzonder lage economische groei in de betreffende landen. De nominale groei van het inkomen per hoofd van de bevolking in Sub-Sahara Afrika, waar 33 van de 41 HIPC-landen deel van uitmaken, lag in de jaren tachtig en begin jaren negentig vijf à zes procentpunten per jaar lager dan het gemiddelde van alle lage-inkomenslanden. De oorzaken van deze lage groei liggen gedeeltelijk in min of meer exogene factoren zoals (burger)oorlogen, sociale onrust en negatieve prijsontwikkelingen voor de belangrijkste exportproducten. Ook de uitgangspositie van de landen ten aanzien van bijvoorbeeld klimaat, geografie en etnische verscheidenheid heeft een significant negatieve invloed gehad op de groei³. Verreweg de belangrijkste oorzaken van de achterblijvende groei lijken echter slecht bestuur en slecht economisch beleid. Collier en Gunning dragen consistent empirisch materiaal aan, waaruit blijkt dat corruptie, handelsbeperkingen, macro-economische instabiliteit, hoge belastingen op landbouw en export en verkeerde overheidsinterventie op productmarkten de economische groei hebben geremd. Regeringen richtten hun beleid primair op een kleine, vaak stedelijke machtsbasis. De gretig aanvaarde westerse kredieten kwamen veelal ten goede aan deze kleine groep, terwijl de rest van het land zich in economische malaise bevond.

Wat zijn de gevolgen van een hoge schuld? De schuldendienst drukt op de begroting en beperkt de ruimte voor andere uitgaven. Naarmate een land zich dieper in

* De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij De Nederlandsche Bank en student aan Cambridge University.

1. C. Daseking en R. Powell, *From Toronto terms to the HIPC initiative: a brief history of debt relief for low-income countries*, IMF Working paper WP/99/142, 1999.

2. World Bank, *Global development finance*, 1999.

3. P. Collier en J.W. Gunning, *Explaining African economic performance*, *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 64-111, 1999.

de schulden steekt, zal de kredietwaardigheid van de overheid dalen en het risico van een schuldencrisis en toekomstige belastingverhogingen stijgen. Een hoge schuldenlast werkt daardoor drukkend op de binnen- en buitenlandse private investeringen, de groei en daarmee de export⁴. De schuld wordt onhoudbaar als de schuldenlast de groei zodanig negatief beïnvloedt dat de draagkracht voor de schuld en daarmee de terugbetaalcapaciteit te zeer worden aangetast. Empirisch onderzoek geeft als ruwe vuistregel voor de grenzen aan houdbaarheid een schuld-exportratio van 200 procent en een schuld-belastinginkomstenratio van 300 procent (beide in netto contante-waardetermen)⁵.

De schuldratio's van de betreffende arme landen kwamen begin jaren tachtig ver boven deze waarden uit; een schuldencrisis resulteerde. Toen de landen in betalingsproblemen kwamen, gingen de officiële crediteuren, de overheden verenigd in de Club van Parijs, over tot herstructurering. Voor terugbetaling van oude leningen werden nieuwe tijdspaden afgesproken. Dit gebeurde eerst onder normale voorwaarden, maar vanaf 1987 steeds meer onder gunstige of 'concessionele' voorwaarden, zoals een lagere rente, om het effect van de herstructureringen op de schuldpositie te vergroten. Daarnaast konden de arme landen nieuwe leningen afsluiten met multilaterale instellingen, maar ook weer met exportkredietinstellingen. Deze leningen kregen voorrang bij terugbetaling en werden niet betrokken bij herstructureringen, zowel om de financieringsstroom op gang te houden als om de betaalmoraal van de ontvangende landen niet verder te verslechteren. Deze processen brachten tijdelijk verlichting, maar verbeterden de schuldpositie niet fundamenteel. Langzaam bleek dat de bewuste landen geen liquiditeits- maar een solvabiliteitsprobleem hadden. Dan helpt schuldherstructurering onvoldoende.

Het proces van schulddherstructurering, waar veel van de armste landen zich nagenoeg permanent in bevinden, draagt bovendien averechtse prikkels in zich. Immers, hoe beter de financiële en economische situatie van een land, des te meer moet het terugbetalen. Dit vermindert de bereidheid van regeringen politiek ingrijpende economische hervormingen te ondernemen, omdat een deel van de extra groei door crediteuren geclaimd kan worden. Daarbij ondermijnt het voortdurende proces van herstructurering van oude leningen de betaalmoraal van landen, omdat achterstalligheid leidt tot een nieuwe ronde van aanpassing van de schuldbetalingen.

Kwijtschelding

Kwijtschelding van de schuld tot een houdbaar niveau kan dus niet alleen de weg vrijmaken voor investeringen in ontwikkeling en economische groei, maar biedt ook een uitweg uit herstructureringsprocessen. Hierdoor kan weer een normale relatie, gekarakteriseerd door spontane kapitaalstromen en het nakomen van contractverplichtingen, worden opgebouwd met de internationale financiële gemeenschap. Men kan zich echter afvragen of schuldkwijtschelding niet, net als herstructurering, moreel risico in zich draagt. Wanneer HIPC-landen denken dat automatisch kwijtschelding volgt wanneer zij niet meer kunnen of willen betalen, zullen zij juist geprikkeld kunnen worden om veel te lenen. De vele handelskredieten die de schuldopbouw oorspronkelijk veroorzaakten, zijn weliswaar op commerciële basis verstrekt, maar de lage rente en lange looptijd van de leningen die door internationale instellingen en donoren verschaft worden, maken het lenen wel aantrekkelijk. Ook andere arme landen, die net niet in aanmerking komen voor schuldverlichting, kunnen in de verleiding komen te denken dat schuldopbouw niet zo kwalijk voor hen zou zijn geweest. Hierdoor zou een nieuwe schul-

dencrisis kunnen ontstaan. Bedacht moet echter worden dat de HIPC-landen zichzelf niet moedwillig in deze situatie zullen hebben gebracht. Bovendien wordt niet de volledige schuld, maar alleen het deel boven het houdbaarheidsniveau kwijtscheldend. Niettemin hebben veel landen hun preciaire schuldpositie voor een groot deel aan zichzelf te wijten, omdat zij slecht bestuur kenden en slecht beleid voerden. Daarom is een goede selectie van ontvangende landen van groot belang. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat hulp wordt gericht op landen die zelf het nut van goed beleid en bestuur inzien? De vormgeving van het kwalificatieproces in het HIPC-initiatief, zoals hieronder wordt beschreven, poogt hierin te voorzien, doordat voorafgaand aan de schuldkwijtschelding aan condities moet zijn voldaan.

Moreel risico aan de zijde van de crediteuren betekent dat zij geen zorgvuldige afweging maken van opbrengsten en risico's bij beleggingen, omdat zij kunnen veronderstellen dat anderen (bijvoorbeeld internationale instellingen) te hulp zullen schieten als debiteuren de schulden niet meer kunnen aflossen. Hiervan is in dit geval geen sprake, omdat degenen die de kredieten hebben verstrekt, overheden en multilaterale instellingen, zelf de kosten van het schuldverlichtingsinitiatief dragen. Daar waar ook nog particuliere kredietverstrekkers betrokken zijn, zijn HIPC-landen verplicht om bij hen een zelfde mate van schuldkwijting te bedingen. Moreel risico bij de crediteuren speelt dus binnen het HIPC-initiatief, anders dan bijvoorbeeld in de Azië-crisis, geen rol van betekenis.

4. Zie o.a. D. Cohen, *Growth and external debt: a new perspective on the African and Latin-American tragedies*, CEPR discussion paper nr. 1753, 1997, en Hadjimichael e.a., *Sub-Saharan Africa, growth, savings and investment, 1986-93*. IMF occasional paper 118, 1995.

5. D. Cohen, *op. cit.*

Kwalificatieplicht

De lage groei werd dus mede veroorzaakt door slecht beleid en bestuur. Schuldkwijtschelding alleen is dan niet voldoende om landen op een duurzaam hoger groeipad te brengen. Belangrijker zijn een eerlijk en efficiënt overheidsapparaat, macro-economische stabiliteit, openheid van de externe sector en adequaat sociaal beleid. Om de zin van het HIPC-initiatief te beoordelen, moet ook worden gekeken naar de mate waarin het daaraan bijdraagt. Binnen het initiatief is het belang van goed beleid en bestuur erkend. Een belangrijk onderdeel is daarom dat landen zich door beleid moeten kwalificeren voordat hun schuld wordt teruggebracht tot een houdbaar niveau. Het proces van kwalificatie omvat twee fasen. In de eerste fase moet een land gedurende drie jaar een goede staat van dienst opbouwen door implementatie van aanpassingsprogramma's van de Wereldbank en het IMF. Deze programma's zijn land-specifiek en kunnen naast het bereiken en bewaren van macro-economische stabiliteit, hervormingen in bijvoorbeeld de handel en de financiële sector en verbeteringen in het onderwijs en de gezondheidszorg omvatten. En ze zullen voortaan worden gekoppeld aan een strategie voor armoedereductie die het land zelf in consultatie met de Wereldbank, het IMF en anderen opstelt. Tijdens deze fase ontvangt het land concessioneel krediet van de Wereldbank en het IMF en bilaterale schuldlucht van de overheden verenigd in de Club van Parijs.

Ter afsluiting van deze periode wordt bekeken of het land een houdbare schuldsituatie heeft bereikt. Hiervoor wordt, conform de wenselijkheid onder de 'vuistregel-grenzen' te blijven, als norm gehanteerd het laagste van een netto contante waarde van de schuld van 150 procent van de

export of, voor landen met een grote mate van openheid, van 250 procent van de inkomsten van de overheid, waarbij minimumeisen gelden voor de overheidsinkomsten als percentage van het bbp. Mocht additionele steun nodig zijn om deze niveaus te bereiken, dan treedt de tweede fase in werking. Wanneer het land het afgesproken beleidsprogramma voor de tweede fase met succes heeft uitgevoerd, gaan de multilaterale instellingen over tot schuldlucht, die dan niet meer aan condities is gebonden. Zo verschilt het HIPC-initiatief in twee opzichten van de 'traditionele' conditionaliteit zoals toegepast in IMF- en Wereldbankprogramma's: alleen landen met een geschiedenis van goed beleid krijgen steun, en het land bepaalt zelf het tijdstip van de steunverlening door de snelheid waarmee beleidsmaatregelen worden uitgevoerd.

Conditionaliteit kan een nuttig wapen zijn tegen moreel risico. Om te voorkomen dat elke krediet- of hulpverschaffer andere condities stelt, zouden deze moeten aansluiten bij de door het land zelf opgestelde armoedereductie-strategie. Bilaterale ontwikkelingshulp zou alleen in de vorm van giften moeten worden verstrekt, zoals Nederland sinds begin jaren negentig doet. We moeten echter niet concluderen dat alle vormen van leningen aan arme landen stopgezet moeten worden. Mits zorgvuldig verstrekt en aangewend, dragen leningen en handelskredieten bij aan groei en investeringen in sociale ontwikkeling. Als de draagkracht van het land zo wordt verbeterd, trekt het op gezonde wijze nieuwe leningen aan.

Resultaten

Bolivia, Guyana, Mozambique en Oeganda hebben het volledige HIPC-traject doorlopen en schuldlucht ontvangen. Burkina Faso, Ivoorkust en Mali hebben de eerste fase afgerond. Verwacht wordt dat uiteindelijk circa 33 van de 41 landen zich zullen kwalificeren. De contante waarde van de schuld van deze 33 landen teza-

men bedroeg eind 1997 \$ 101 miljard. Traditionele schuldluchtingsmechanismen zouden dit reduceren tot \$72 miljard. Dankzij HIPC zou hun gezamenlijke contante schuld dalen tot \$44 miljard⁶.

Het belang van schuldlucht kan worden geïllustreerd met het effect op individuele landen, bijvoorbeeld Mozambique. Toen de burgeroorlog in 1992 eindigde, had het land een onhoudbare schuldsituatie. Ondanks jaren van aanpassingsbeleid bedroeg de netto contante schuld in 1997 710 procent en de schulddienst 66 procent van de export. Door bilaterale schuldlucht (zonder HIPC) zou dit in 1999 teruglopen naar respectievelijk 500 en 25 procent. Voor Mozambique, dat door zijn afhankelijkheid van een beperkt exportpakket blootstaat aan grote fluctuaties in exportinkomsten en geen toegang heeft tot de internationale kapitaalmarkt, zijn deze waarden nog te hoog. Dankzij steun in het kader van het HIPC-initiatief, waarvoor Mozambique zich kwalificeerde door een lange periode van goed beleid, worden deze ratio's teruggebracht tot 150 en minder dan tien procent. Mozambique kon zo ontsnappen aan een voortdurend herstructureringsproces en meer investeren in eigen ontwikkeling.

Tot slot

De internationale gemeenschap kan herhaling van de schuldcrisis verder helpen voorkomen door hulp te richten op landen die zelf ook belang hechten aan goed beleid en door het verlenen van bilaterale hulp in de vorm van giften. Ook kan ze zoeken naar manieren om goed beleid te bestendigen, zoals opname van deze landen in internationale handelsverdragen. Door deze inspanningen moet het mogelijk zijn de arme landen op een pad van duurzame economische groei en armoedereductie te brengen.

Renske Oort en Alex Voorhoeve

6. Daseking en Powell, op. cit.