

RESULTATEN VAN INTERNATIONALE SCHULDVERLICHTING

1990 - 1999

RESULTATEN VAN INTERNATIONALE SCHULDVERLICHTING

1990-1999

*Met casestudies van
Bolivia, Jamaica, Mozambique, Nicaragua,
Oeganda, Peru, Tanzania en Zambia*

Druk: Opmeer | De Bink | TDS printmaildata
Ontwerp: Annelies Glandorf | b.ont
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction
Coverfoto: Sisyphus | Dale O'Dell
ISBN: 90-5328-310-2
Bestelnummer: OSDR 500/N
www.euforic.org/iob
www.minbuza.nl
Mei 2003

VOORWOORD

In de verhouding tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden hebben in de afgelopen twee decennia weinig onderwerpen tot zoveel discussie, controverses en maatschappelijke actie aanleiding gegeven als de internationale schuldenproblematiek. Er zijn binnen de ontwikkelingssamenwerking ook weinig beleidsterreinen waarop, sinds het uitbreken van de schulden crisis in 1982, meer geld en energie is geïnvesteerd in pogingen de gerezen problemen het hoofd te bieden.

Alle reden dus voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie voor een onafhankelijk onderzoek naar de manier waarop Nederland – als donor én als crediteur – financieel én beleidsmatig heeft bijgedragen aan de verlichting van het schuldenprobleem van ontwikkelingslanden, en vooral, wat dat heeft opgeleverd. Vandaar de evaluatiestudie Schuldverlichting, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van IOB-evaluator Dick van der Hoek.

Een probleem dat zich bij een dergelijke evaluatie direct aandient is, dat de input- en de outputkanten van schuldverlichtingsprocessen niet vanuit dezelfde optiek kunnen worden onderzocht. Waar men de Nederlandse *inbreng* – in termen van financiële middelen en politieke initiatieven – kan reconstrueren en evalueren, geldt dat niet voor de *resultaten* van schuldverlichtingsmaatregelen. Die zijn namelijk slecht of helemaal niet van de effecten van vergelijkbare inputs van talrijke andere bilaterale en multilaterale actoren te onderscheiden. Bijgevolg kunnen de resultaten van het Nederlandse beleid alleen als onderdeel van de effecten van de gezamenlijke inspanningen van alle actoren zinvol worden bestudeerd. Dat is de reden waarom de bevindingen van deze IOB-evaluatie hun neerslag vinden in twee afzonderlijke rapporten.

Het voorliggende rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de resultaten van de totale schuldverlichting die schuldenlanden van alle crediteuren en donoren gezamenlijk gedurende de periode 1990-1999 ontvingen. Voor dit onderzoek is een aantal deelstudies uitgevoerd: acht casestudies van debiteurenlanden, een literatuuronderzoek en een econometrische studie. Alle deelonderzoeken zijn (mede) uitgevoerd of gecoördineerd door Dr. A. Geske Dijkstra, verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, die ook dit rapport heeft geschreven. In evaluatieve zin is deze publicatie te beschouwen

als een *productevaluatie*. Als zodanig sluit zij aan op het andere deel van eindrapportage over de evaluatiestudie Schuldverlichting, die een *retrospectieve procesevaluatie* vormt van de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid.

Meer personen dan hier kunnen worden vermeld, hebben met hun inzichten, ervaringen en commentaren een onmisbare bijdrage geleverd aan de realisatie van dit onderzoek. IOB bedankt allen hartelijk. Dit betekent niet dat zij verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van dit rapport. Die berust geheel bij deze inspectie.

Rob D. van den Berg

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

INHOUD

Voorwoord	III
Tabellen en Figuren	IX
Afkortingen	XI
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	1
1 Inleiding	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Een methodologie voor de evaluatie van schuldverlichting	11
1.2.1 Opzet van het onderzoek	16
1.3 De idee van de ‘debt overhang’	18
1.4 Een houdbare schuld	20
1.5 Opbouw van dit rapport	23
2 Ontstaan van Schulden en Schuldverlichting	25
2.1 Ontstaan van het schuldenprobleem	25
2.2 Internationale reacties	27
2.3 Ontstaan van schuldenproblemen in de acht landen	30
2.4 Inputs: Schuldverlichting in de jaren ’90 voor de acht landen	36
2.5 Conclusies	39
3 Doelmatigheid van Schuldverlichting	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Vermindering van de schuldvoorraad	41
3.3 Vermindering van de stroom: de schuldendienst	44
3.3.1 Uitkopen	45
3.3.2 Additionaliteit	48
3.3.3 Vermindering van de stroom in de acht landen	49
3.4 Implementatie van beleidsvoorwaarden	55
3.4.1 Voorwaarden voor schuldverlichting	55
3.4.2 Implementatie: eerder onderzoek	57

3.4.3	Implementatie van IMF- en Wereldbankprogramma's in de acht landen	59
3.4.4	Uitvoering van HIPC-voorwaarden in Mozambique, Tanzania, en Nicaragua	61
3.5	Conclusies	68
4	Doeltreffendheid van Schuldverlichting	73
4.1	Inleiding	73
4.2	Doeltreffendheid van schuldverlichting in Latijns-Amerika en Afrika	73
4.3	Houdbaarheid van de schuld in de acht landen	78
4.3.1	Solvabiliteit	78
4.3.2	Liquiditeit	78
4.4	Vorraadeffect in de acht landen	80
4.4.1	Vermindering van de 'debt overhang'	81
4.4.2	Kredietwaardigheid	84
4.4.3	Investerings	87
4.4.4	Samenvatting voorraadeffect	88
4.5	Stroomeffect in de acht landen	88
4.5.1	Intermediaire stroomeffecten	90
4.5.2	Overheidsinvesteringen	91
4.5.3	Sociale uitgaven	92
4.6	lange-termijn houdbaarheid van de schulden	95
4.6.1	Houdbaarheid in relatie tot betalingsbalans en nationaal inkomen	95
4.6.2	Houdbaarheid in relatie tot de overheid	100
4.7	Conclusies	102
5	Relevantie van Schuldverlichting	105
5.1	Inleiding	105
5.2	Schuldverlichting en economische groei in de acht landen	105
5.3	Invloed van een hoge schuld op economische groei	113
5.4	Econometrisch onderzoek	116
5.4.1	Schuld en groei: hele periode	116
5.4.2	Schuld en groei: per decennium	117
5.4.3	Volatiliteit van schuldbetalingen	118
5.4.4	Volatiliteit van schuldbetalingen en economische groei	121
5.5	Analyse van oorzaken van de geringe relevantie van schuldverlichting	122

5.5.1	Hoeveelheid	122
5.5.2	Modaliteiten	123
5.5.3	Context	126
5.6	Conclusies	129
6	Efficiëntie, Effectiviteit en Relevantie van Nederlandse schuldverlichting	131
6.1	Inleiding	131
6.2	Nederlandse schuldverlichting aan de acht landen	131
6.3	Efficiëntie	135
6.3.1	Additionaliteit	137
6.3.2	Uitkopen en moreel risico	139
6.3.3	Efficiëntie van de voorwaarden	141
6.4	Effectiviteit	143
6.5	Relevantie	144
6.6	Conclusies	145
7	Lessen voor het HIPC-proces	147
7.1	Inleiding	147
7.2	Hoeveelheid schuldverlichting	147
7.3	Modaliteit	151
7.4	Context	154
7.5	Conclusies	158
Bijlagen		
Bijlage 1	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie	163
Bijlage 2	Terms of Reference Evaluatiestudie Schuldverlichting	165
Bijlage 3	Organisatie van de studie	193
Bijlage 4	Club van Parijs (CvP)	199
Bijlage 5	Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative	203
Bijlage 6	Tabellen bij § 5.4: Econometrisch onderzoek	209
Bijlage 7	Literatuur	213
Bijlage 8	Woordenlijst	217

TABELLEN EN FIGUREN

Tabellen

1-1	Kritieke waarden voor de schuld-houdbaarheidsratio's	21
2-1	Aandeel van verschillende categorieën crediteuren in de totale overheidsschuld, in 1980 en 1990	34
2-2	Schuldenratio's in 1990, voor de acht landen	36
2-3	Overzicht van soorten schuldverlichting aan de acht landen	37
2-4	Ontvangen schuldverlichting gedurende 1990-99, en aandeel van verschillende modaliteiten	39
3-1	Schuldkwijtschelding als % van totale overheidsschuld in het voorafgaande jaar, 1990-99 voor de 8 landen	43
3-2	Nieuwe leningen aan de overheid als % van de overheidsschuld in het voorafgaande jaar in de 8 landen, 1990-99	44
4-1	Betaalde schuldendienst/totale verplichtingen in Latijns-Amerika, Afrika en in de acht landen, 1989-1999	83
4-2	Overzicht van de uiteindelijke voorraadeffecten in de acht landen	89
4-3	Enkele indicatoren voor gezondheid in de acht landen, 1990 en 1997	94
4-4	Enkele onderwijsindicatoren in de acht landen, 1990 en 1998 (of 1999)	95
4-5	Lange-termijn houdbaarheid van de schuld/export verhouding	97
4-6	Lange-termijn houdbaarheid van de schuld/BBP verhouding	98
5-1	Overzicht van de volatiliteit van de schuldbetalingen/BBP ratio	119
5-2	Correlatiematrix van schuldvariabelen, hele periode (1970-1998)	120
5-3	Correlatiematrix van schuldvariabelen, jaren '70	120
5-4	Correlatiematrix van schuldvariabelen, jaren '80	120
5-5	Correlatiematrix van schuldvariabelen, jaren '90	120
6-1	Nederlandse schuldverlichting aan de acht landen, 1990-99	132
6-2	Opkopen van particuliere schulden in de acht landen in de jaren '90 waaraan Nederland heeft bijgedragen	136

Figuren

1-1	Evaluatiematrix Schuldverlichting	15
1-2	'Debt overhang': de schuld Laffer-curve	19

2-1	Uitstaande lange-termijn schuld van Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru, 1970-1998	32
2-2	Uitstaande lange-termijn schuld van Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, 1970-1998	33
3-1	Netto middenstroom naar Latijns-Amerika en Caraïbisch gebied, per categorie van crediteuren, 1970-2000	46
3-2	Netto middenstroom naar Sub-Sahara Afrika per categorie van crediteuren, 1970-2000	47
3-3	Betaalde schuldendienst op overheidsschuld: Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru, 1990-99	49
3-4	Betaalde schuldendienst op overheidsschuld: Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, 1990-99	50
3-5	Oeganda: Schuldverlichting en accumulatie van achterstanden, 1990-99	51
3-6	Gemiddeld aandeel (1990-1999) van multilaterale crediteuren in de totale schuld en in de totale schuldendienst van de overheid, en in nieuwe leningen aan de overheid	54
4-1	De schuld-BNP ratio in Latijns-Amerika en Afrika, 1980-1999	74
4-2	De schuldendienst-export verhouding in Latijns-Amerika en Afrika, 1980-1999	75
4-3	Afrika: Accumulatie van achterstanden, herstructureringen en kwijtscheldingen van schuldendiensten 1990-99	77
4-4	Schuld-BNP ratio's in de acht landen, 1990 en 1999	79
4-5	Schuld-export ratio's in de acht landen, 1990 en 1999	79
4-6	Achterstalligheden in procenten van de lange-termijn schuld in Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru, 1980-1999	82
4-7	Achterstalligheden in procenten van de lange-termijn schuld in Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, 1980-1999	83
4-8	Netto leningenstroom naar de acht landen, totalen per periode	85
4-9	Netto instroom van buitenlandse directe investeringen in de acht landen, 1985-1999, drie perioden	86
4-10	Investeringen als % van BBP in de acht landen, 1985-1999, gemiddelden over drie perioden.	87
5-1	Jaarlijkse groei van het BBP, 1989-1999 in Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru	106
5-2	Jaarlijkse groei van het BBP, 1989-1999 in Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia	109

AFKORTINGEN

BBP	Bruto Binnenlands Product
Bemo	Beoordelingsmemorandum
BNP	Bruto Nationaal Product
BWI	Bretton Woods Instellingen
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, Nationale Raad voor Economische en Sociale Planning (Nicaragua)
DRF	Debt Reduction Facility
DSA	Debt Sustainability Analysis
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
FSS	Fondo Social Suplementario, Aanvullend Sociaal Fonds (Nicaragua)
GDF	Global Development Finance (databank, op CD-rom, van de Wereldbank)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IFI	Internationale Financiële Instelling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
JSA	Joint Staff Assessment
LDOD	Long-term Debt Outstanding and Disbursed
MDF	Multilateral Debt Fund
MOL	Minst Ontwikkeld Land
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework

NCM	Nederlandse Credietverzekering Maatschappij
NCW	Netto Contante Waarde
NGO	Niet Gouvernementeale Organisatie
ODA	Official Development Aid
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PER	Public Expenditure Review
PRBS	Poverty Reduction Budget Support (Tanzania)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SDR	Special Drawing Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WDI	World Development Indicators (databank, op CD-rom, van de Wereldbank)

HOOFDBEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

Inleiding

Vanaf 1990 tot en met 1999 werd uit de begroting van de Nederlandse Ontwikkelings-samenwerking bijna 3,2 miljard gulden uitgegeven aan verlichting op buitenlandse schulden van ontwikkelingslanden. Nadat in een afzonderlijk deel van de eindrapportage over het uitgevoerde evaluatieonderzoek de vorming en uitvoering van het Nederlandse beleid op het gebied van schuldverlichting aan de orde zijn geweest, evalueert dit deel de resultaten van dat beleid. Aangezien die niet los kunnen worden gezien van de resultaten van schuldverlichting gegeven of verleend door andere crediteuren en donoren, zijn de effecten van schuldverlichting in het algemeen onderzocht. In een apart hoofdstuk wordt ingegaan op de Nederlandse schuldverlichting.

Het doel van de evaluatie is om te onderzoeken of schuldverlichting (i) doelmatig (efficiënt), (ii) doeltreffend (effectief) en (iii) doelgericht (relevant) was. Om systematisch de relaties tussen inputs en outputs, outputs en outcomes, en outcomes en impact te onderzoeken is een zogenaamd logical framework uitgewerkt. De inputs omvatten de middelen besteed aan schuldverlichting, plus de daaraan gekoppelde beleidsvoorwaarden (-conditionaliteit). De belangrijkste impactvariabele is economische groei. De interventietheorie achter dit logical framework is, dat als schuldverlichting een positieve invloed heeft op economische groei, dit langs drie wegen kan geschieden:

- Via een verlaging van de omvang van de uitstaande schuld, de schuldvoorraad (output), waardoor de debt overhang vermindert, investeringen kunnen toenemen en het schuldenland weer toegang krijgt tot internationaal particulier kapitaal (outcomes);
- Via een vermindering van de periodieke rente- en aflossingsverplichtingen, de schuldendienst (output); door de vrijkomende middelen kan de invoer toenemen en ontstaat ruimte voor de overheid om te investeren in fysieke en sociale infrastructuur (outcomes);
- De voorwaarden die crediteuren en donoren stellen aan schuldverlichting kunnen leiden tot een verbetering van het beleid (output), en ook dat kan – mits de goede

beleidscondities zijn gesteld – , via bijvoorbeeld hogere overheidsinvesteringen en sociale uitgaven (outcomes) leiden tot meer economische groei (impact).

Een en ander is als volgt schematisch weer te geven:

Interventietheorie schuldverlichting

	schuldvoorraad	stroom schuldbetalingen	conditionaliteit
Input	diverse schuldverlichtingsmodaliteiten		beleidscondities
Output	afname schuldomvang	toename middenstroom	beleidsverandering
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • instroom particulier kapitaal; en • toename particuliere investeringen leidend tot: 	<ul style="list-style-type: none"> • toename invoer • vermindering overheids-tekort, of toename overheidsuitgaven, • toename publieke investeringen; en/of • stijging sociale uitgaven 	<ul style="list-style-type: none"> • instroom particulier kapitaal, toename particuliere investeringen • toename publieke investeringen en/of sociale uitgaven
Impact economische groei		

Voor deze evaluatie zijn acht landenstudies uitgevoerd, een literatuurstudie van het schuldenprobleem en de internationale reacties erop, en een econometrische studie. Van de acht landenstudies gingen er drie gepaard met veldonderzoek: Mozambique, Nicaragua en Tanzania, en waren de overige vijf bureaustudies: Bolivia, Jamaica, Peru, Oeganda, en Zambia. Jamaica en Peru zijn midden-inkomenslanden. De overige zes behoren alle tot de zogenaamde *Heavily Indebted Poor Countries - HIPCs*.

Hoofdbevindingen

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid, en de relevantie van internationale schuldverlichting heeft de evaluatiestudie de volgende hoofdbevindingen opgeleverd:

Doelmatigheid van schulverlichting

De doelmatigheid van schulverlichting werd in alle onderzochte landen beperkt door de volgende factoren:

1. Vaak werd schulverlichting verstrekt in de vorm van herstructurering, die betalingsverplichtingen naar de toekomst verschoof, maar niet verlaagde. Daardoor had zij een geringe uitwerking op de omvang van de schuldvoorraden van debiteurenlanden.
2. Schulverlichting had in zes van de acht bestudeerde landen vrijwel geen uitwerking op de feitelijke stroom schuldbetalingen. Dit kwam met name doordat:
 - verplichtingen werden kwijtgescholden waaraan de debiteuren toch niet zouden hebben voldaan;
 - doordat akkoorden over schuldverlaging ertoe leidden dat resterende betalingsverplichtingen, die tot dan toe niet waren nagekomen, in het vervolg moesten worden gehonoreerd;
 - of doordat de schuldenlanden veel nieuwe leningen opnamen: in de meeste onderzochte landen overtrof het jaarlijkse bedrag aan nieuwe leningen de kwijtschelding.
3. Bilaterale donorfondsen werden op grote schaal gebruikt om multilaterale crediteuren uit te kopen. Dankzij deze ‘bailout’ ontlieden de Internationale Financiële Instellingen (IFI’s) een groot deel van de kosten van hun onvoorzichtige uitleenbeleid, hetgeen moreel risico veroorzaakte.
4. De voorwaarden waarmee schulverlichting gepaard ging, omvatten in het algemeen een IMF-akkoord. Uitvoering van deze beleidsconditionaliteit beperkte zich in veel gevallen echter tot wat de schuldenlanden toch al van plan waren.

Doeltreffendheid van schulverlichting

Schulverlichting was lang niet altijd doeltreffend: slechts in een minderheid van de landen zijn positieve voorraad- of stroomeffecten zichtbaar geworden. In geen enkel land is de schuld houdbaar geworden.

5. In drie van de acht landen waren er positieve voorraadeffecten, waardoor zij nu in staat zijn aan hun lopende verplichtingen te voldoen en hun kredietwaardigheid is

toegenomen. In één geval volgde eveneens een positief effect op particuliere investeringen.

6. In de twee landen waar schuldverlichting de stroom feitelijke schuldbetalingen wel verminderde was er een positief effect op de overheidsbegroting, hetzij via een vermindering van het tekort, hetzij via een stijging van de uitgaven. Daartegenover traden twee negatieve stroomeffecten op:
 - Zwaar verschuldigde lage-inkomenslanden blijken méér hulp te ontvangen dan andere landen. Deze hulp aan de zes onderzochte HIPC's bestond vooral uit projecthulp die weliswaar de overheidsinvesteringen op peil hield, maar niet bruikbaar was voor schuldbetalingen. De combinatie van veel projecthulp met een beperkte verlichting op de feitelijke stroom schuldbetalingen leidde in vijf van deze zes HIPC's tot daling van de lopende overheidsuitgaven, inclusief die voor de sociale sectoren;
 - Schuldverlichting verminderde niet de (reguliere) hulp aan de acht onderzochte landen, maar ging wel voor een deel ten koste van hulp aan andere ontwikkelingslanden met lagere schulden.
7. In zeven van de acht landen is de schuld wel minder onhoudbaar geworden, maar geen enkel land is daardoor solvabel geworden. De vooruitzichten voor de houdbaarheid van de schulden op lange termijn zijn evenmin gunstig. Zelfs als de schuldenlast dankzij het HIPC-initiatief op korte termijn houdbaar wordt, zal ze spoedig opnieuw onhoudbaar worden als gevolg van de te verwachten nieuwe leningen die omvangrijke handelstekorten in stand zullen houden (zie ook hoofdbevinding 9). Bovendien stijgt de binnenlandse schuld in de meeste landen snel.

Relevantie van schuldverlichting

Als gevolg van beperkte stroom- en voorraadeffecten kon schuldverlichting slechts in een enkel geval een bijdrage leveren aan economische groei. Met name voor de armste zwaar verschuldigde landen was schuldverlichting daardoor weinig relevant.

8. Voor veel van de schuldenlanden is door de internationale gemeenschap lange tijd de verkeerde diagnose gesteld: een tijdelijk liquiditeitsprobleem, terwijl er in werkelijkheid sprake was van een hardnekkig solvabiliteitsprobleem. Als gevolg van deze verkeerde diagnose ontvingen debiteurenlanden veel minder schuldverlichting dan zij

nodig hadden, vaak in een minder of zelfs ongeschikte vorm (herstructurering in plaats van kwijtschelding, schuldendienstverlichting in plaats van schuldvoorraadverlichting), en werden te makkelijk nieuwe leningen verstrekt.

9. Het grote uitleenvolume van de multilaterale instellingen heeft de onhoudbaarheid van de schuldenlast van veel debiteurenlanden verlengd. Behalve door het morele risico werd dit uitleengedrag bevorderd door het belang van de IFI's bij de totstandkoming van nieuwe akkoorden en leningen. Een nieuwe IMF-overeenkomst leidt namelijk niet alleen tot de instroom van nieuwe multilaterale leningen, maar ook van bilaterale macro-economische hulp, waarmee eerdere kredieten van het IMF en andere IFI's kunnen worden afgelost. Dit eigenbelang van de multilaterale instellingen beperkte de ruimte voor selectiviteit en toepassing van sancties op landen met slecht beleid, hetgeen erop wijst dat de functies van enerzijds 'poortwachter' voor concessionele middelen, en anderzijds crediteur en dus belanghebbende bij de toestroom van diezelfde middelen, slecht verenigbaar zijn.
10. Het feit dat lang niet alle beleidscondities door de schuldenlanden werden gehonoreerd betekent niet dat de wél uitgevoerde voorwaarden zonder meer een heilzaam effect hadden. Sommige daarvan pakten zelfs negatief uit voor de economische groei.

Nederlandse bijdragen aan schuldverlichting

11. Nederland heeft aan alle modaliteiten van schuldverlichting meegedaan, en de Nederlandse bijdragen waren omvangrijk vergeleken met die van andere donoren. De gevolgde praktijk stak gunstig af bij de internationaal gangbare handelwijze doordat Nederland bij bilaterale hulpschulden vrijwel altijd overging tot kwijtschelding, ook als dat niet in de Club van Parijs was afgesproken. Dergelijke kwijtscheldingen spoorden met de aard van de schuldenproblematiek – de insolventie van de schuldenlanden – en waren dus in beginsel effectief. Nederland heeft verder met bilaterale middelen een belangrijke rol gespeeld bij de multilaterale opkoop van commerciële schulden, en heeft daarmee bijgedragen aan het verminderen van achterstalligheden.
12. Anderzijds heeft Nederland eveneens relatief veel bilaterale middelen besteed aan de financiering van multilaterale kredietverlening, en was het zeer actief bij de schuldverlichting op diezelfde leningen. Dit beleid ondersteunde de in de internationale

gemeenschap lang volgehouden misvatting, dat de schuldenlanden slechts een tijdelijk liquiditeitsprobleem hadden, en dat nieuwe leningen de oplossing van het schuldenprobleem dichterbij zouden brengen. Nederlandse schenkingsmiddelen werden daarbij omgezet in leningen die de schuldenlast vergrootten.

Mèt andere bilaterale donoren betaalde Nederland op drie manieren substantieel mee aan de concessionele leningen van de multilaterale instellingen: (i) door de zachte leningen mogelijk te maken via bilaterale schenkingen; (ii) door de preferente crediteurenstatus van de multilaterale instellingen te honoreren, waarmee de eigen bilaterale vorderingen minder waard werden; en (iii) door voor arme schuldenlanden de terugbetaling van de IFI-vorderingen te financieren met (programma)hulp en schuldverlichting.

13. In nagenoeg alle gevallen volgde Nederland de conditionaliteit van het IMF, daarmee de poortwachterfunctie van het Fonds (en in mindere mate van de Wereldbank) voor macro-economische hulp onderstrepend. Deze opstelling weerspiegelde bovendien het grote belang dat Nederland hechtte aan nieuwe programma's van die instellingen, hetgeen bijdroeg aan de handhaving van het hoge uitleenvolume van de IFI's.

Aandachtspunten

Naast bevindingen ter beantwoording van de onderzoeksvragen signaleert de studie een aantal problemen die, met het oog op de toekomstige beleidsvorming, speciale aandacht behoeven. De belangrijkste daarvan zijn:

Conditionaliteit

Ondanks de over het algemeen teleurstellende ervaringen met de doelmatigheid en doeltreffendheid van ex-ante beleidsconditionaliteit, zijn de voorwaarden die verbonden worden aan gebruikmaking van het uitgebreide HIPC-initiatief zwaarder en veelomvatter dan ooit. Naast gefundeerde twijfel aan het nut van een dergelijke omvangrijke conditionaliteit, roept dit vragen op over de in het Initiatief sterk gepropageerde lokale ownership alsmede over de mogelijkheden tot daadwerkelijke participatie.

Schuldhoudbaarheid

Eén van de verschijnselen die op langere termijn de houdbaarheid van de schuldenlast voor de HIPC-landen bedreigt, is de toestroom van nieuwe leningen van de multilaterale instellingen. Deze toestroom wordt bevorderd door de preferente crediteurenstatus van

de IFI's gekoppeld aan de bereidheid van bilaterale donoren hen (gedeeltelijk) uit te kopen, waarmee zij moreel risico bij deze instellingen in de hand werken.

Belangenverstrengeling en averechtse selectie

Zolang de IFI's, met name Wereldbank en IMF, de functies van poortwachter en crediteur combineren, blijft het risico bestaan van rolconflicten, omdat deze instellingen als schuldeisers belang hebben bij de toestroom van concessionele middelen die zij als poortwachters in belangrijke mate beïnvloeden. Dit laatste doen zij door de afsluiting van nieuwe akkoorden, die voor henzelf en de overige hulpverschaffers gelden als een "stempel van goed gedrag". Door deze belangenverstrengeling ontstaat het risico dat landen niet primair hulp ontvangen vanwege hun goede beleid en bestuur, maar omdat ze een hoge schuldenlast hebben. Dit kan *averechtse selectie* tot gevolg hebben, waardoor landen met slecht beleid meer hulp ontvangen dan landen met goed beleid.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Dit rapport evalueert de resultaten van het Nederlandse schuldsverlichtingsbeleid gedurende de jaren '90 voor de ontvangende landen. Het doel is om te onderzoeken of de middelen uitgegeven aan schuldsverlichting goed besteed zijn geweest. Aangezien de resultaten van Nederlandse schuldsverlichting niet los kunnen worden gezien van de resultaten van schuldsverlichting gegeven door andere crediteuren en donoren, evalueert dit rapport de resultaten van schuldsverlichting in het algemeen. Waar mogelijk en relevant, zullen specifieke conclusies over de Nederlandse schuldsverlichting worden getrokken.

Dit rapport is gebaseerd op een literatuurstudie van het schuldsprobleem en de internationale reacties daarop, op een econometrische studie, en op acht landenstudies: Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru in Latijns-Amerika, en Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia in Afrika.¹ Bij de literatuurstudie is eveneens de nadruk gelegd op deze twee regio's, namelijk Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, en Afrika ten Zuiden van de Sahara.² Deze keuze is enerzijds ingegeven door de allocatie van de Nederlandse schuldsverlichtingsuitgaven, en anderzijds door het empirische gegeven dat het schuldsprobleem in Azië nooit erg groot is geweest. Het andere deel van de eindrapportage over deze evaluatie omvat een studie van de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse schuldsverlichtingsbeleid (IOB, 2002).

Schuldsverlichting en de resultaten daarvan staan momenteel sterk in de belangstelling. Veel recente studies over dit onderwerp zijn het erover eens dat de effecten van schuldsverlichting in de afgelopen 20 jaar niet al te positief zijn geweest. Hierbij wordt dan vooral gewezen op het feit dat er veel zwaar verschuldigde, arme landen zijn, die omvangrijke schuldsverlichting hebben ontvangen maar ook nog steeds schuldsverlichting nodig lijken te hebben. Hieruit kunnen twee tegenovergestelde conclusies worden getrokken. Sommigen voeren aan dat de internationale gemeenschap tot nu toe veel te weinig heeft gedaan om de schulden van deze arme landen te verlichten. De landen hebben net vol-

¹ De literatuurstudie en econometrische studie zijn samengebracht in Dijkstra en Hermes (2003), en voor de landenstudies zie (Abdelgalil en Cornelissen 2002a, 2002b en 2002c, Danielson en Dijkstra (2001), Dijkstra en Evans (2002), Dijkstra en Koonings (2003) en Lindner (2002a en 2002b).

² De regio's worden in het vervolg van dit rapport vaak kortweg aangeduid met 'Latijns-Amerika' en 'Afrika'.

doende schulverlichting ontvangen om hun prioritaire schuldeisers te kunnen betalen, maar niet voldoende om hun economieën te laten groeien, laat staan om de armoede te verminderen (zie b.v. Sachs 2002, Hanlon, 2000). Anderen concluderen dat er al te veel schulverlichting geweest. Empirische studies tonen bijvoorbeeld aan dat de meeste schulverlichting juist is gegaan naar landen met slecht beleid (Easterly, 2002) of landen zonder goed bestuur (Neumayer, 2002), en dat schulverlichting tot nu toe niet is gebruikt voor de bestrijding van armoede (Allen en Weinhold, 2000).

De meeste empirische onderzoeken die tot nu toe naar de effectiviteit van schulverlichting zijn gedaan hebben een aantal zwakheden, die deze evaluatie beoogt te vermijden. In de eerste plaats worden alle vormen van schulverlichting vaak op één hoop gegooid. Voor empirisch onderzoek, en ook voor deze studie, wordt meestal gebruik gemaakt van de database van de Wereldbank, Global Development Finance (GDF). Daaruit verzamelt men dan de gegevens over schuldreducties en kwijtscheldingen van rente- en aflossingsverplichtingen. De resultaten van deze verschillende vormen van schulverlichting kunnen echter zeer verschillend zijn, al naar gelang de crediteur en de omstandigheden in het ontvangende land. Een reductie van de hoofdsom of de schuldendienst op een schuld die tot dan toe niet werd betaald, vergroot op geen enkele wijze de hoeveelheid besteedbare middelen in het schuldenland. Integendeel, een voorwaarde voor zo'n akkoord over schuldreductie is doorgaans dat op de overgebleven schuld in het vervolg wél betaald wordt, zodat de werkelijke schuldendienst in de jaren na een dergelijke "verlichting" groter kan zijn dan ervóór. Het is dus niet terecht om op dezelfde manier als bij ontwikkelingshulp te spreken over de bestemming of besteding van door schulverlichting vrijvallende middelen. Hulp en schulverlichting zijn niet hetzelfde. Óf een in de GDF databank geregistreerde schulverlichting tot het vrijmaken van middelen leidt, zal van geval tot geval moeten worden onderzocht. Dit pleit voor grote voorzichtigheid bij het trekken van conclusies uit econometrische studies, èn voor het analyseren van de resultaten van schulverlichting door middel van gedetailleerde landenstudies.

In de tweede plaats leggen de meeste recente studies sterk de nadruk op één aspect van schulverlichting, namelijk het effect op de vermindering van de schuldendienst, (de periodieke betalingen van aflossingstermijnen en rente). In de terminologie van deze evaluatie heet dit het stroomeffect (flow effect). Het andere mogelijke effect van schulverlichting is het voorraadeffect (stock effect): schulverlichting kan ook de omvang van de uitstaande schuld zelf verminderen, waardoor de debiteur beter in staat zal zijn om betalingen op de overgebleven schuld te verrichten. Dit leidt tot een vermindering van de

zogenaamde ‘debt overhang’: met die term wordt aangeduid dat de schuld zo groot is geworden, dat crediteuren niet meer verwachten dat die volledig wordt afgelost. Als de ‘debt overhang’ vermindert, neemt de kredietwaardigheid toe, en zal het land weer toegang krijgen tot de (particuliere) kapitaalmarkt. Bovendien zullen de investeringen toenemen. Particuliere investeerders hoeven niet meer bang te zijn dat de schuldenproblemen van de overheid zullen leiden tot macro-economische onevenwichtigheden zoals inflatie of wisselkoers-instabiliteit, of tot hogere belastingen. Deze evaluatie onderzoekt daarom zowel stroomeffecten als voorraadeffecten van schuldverlichting.

In de derde plaats stellen recente empirische studies de problemen van de huidige zwaar verschuldigde arme landen centraal en proberen ze deze problemen vooral te verklaren vanuit het beleid en het bestuur van deze ontvangende landen zelf.³ Hierbij wordt echter uit het oog verloren dat er in het verleden ook zwaar verschuldigde landen zijn geweest, met name in Latijns-Amerika, waarbij schuldverlichting er wél toe heeft geleid dat schulden houdbaar zijn geworden. Het feit dat deze landen vooral schulden aan *particuliere* crediteuren hadden, heeft daar mogelijk mee te maken gehad. In het algemeen krijgt de aanbodkant van het schuldenvraagstuk (de aanbieders van de leningen) te weinig aandacht. De specifieke kenmerken van officiële crediteuren zouden de schuldenproblemen wel eens kunnen hebben verergerd. Waar andere studies (bijvoorbeeld Easterly, 2002) concluderen dat hoge schulden leiden tot averechtse selectie (‘adverse selection’: landen met slecht beleid krijgen meer hulp en/of schuldverlichting) en tot moreel risico (‘moral hazard’: bij meer schuldverlichting gaan landen (nog) meer onverantwoord lenen, omdat ze verwachten dat de schuld toch weer wordt kwijtgescholden), analyseert deze studie óók moreel risico en (oorzaken van) averechtse selectie aan de kant van de aanbieders.

1.2 Een methodologie voor de evaluatie van schuldverlichting

Deze evaluatie is erop gericht om te onderzoeken of schuldverlichting (1) doelmatig (efficiënt), (2) doeltreffend (effectief) en (3) doelgericht (relevant) was. Voor het inzichtelijk maken van de drie onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van het model van het *logical framework*, waarin verticaal de verschillende niveaus van de veronderstelde doel-middelen hiërarchie zijn gerangschikt en horizontaal de manier waarop is na te gaan in hoeverre doelen op de opeenvolgende niveaus zijn gerealiseerd. De evaluatiematrix zoals die is gepresenteerd in de terms of reference voor deze evaluatie, is weergegeven in Figuur 1-1.

³ Daarbij corrigerend voor externe omstandigheden.

Een belangrijke opmerking vooraf is dat in deze evaluatie niet is geprobeerd om de middelen die besteed zijn aan schuldverlichting te vergelijken met middelen die op andere wijze aan ontwikkelingslanden zijn besteed. Dit is een beperking, maar een onvermijdelijke, om het onderzoek hanteerbaar te houden.

In het algemeen geldt dat hoe verder een verschijnsel in de doel-middelen hiërarchie van de oorspronkelijke interventie (de inputs) is verwijderd, hoe moeilijker het is een causaal verband tussen de inputs en het verschijnsel aan te tonen. De invloed van andere factoren op de uitkomsten wordt groter. Maar het leggen van causale verbanden wordt weer gemakkelijker gemaakt doordat de in Figuur 1-1 weergegeven logische evaluatiematrix gebaseerd is op theoretische inzichten over de manier waarop schuldverlichting kan bijdragen aan economische groei, en, uiteindelijk, armoedevermindering.

Als schuldverlichting bijdraagt aan economische groei, kan dit in principe via drie wegen geschieden:

1. Schuldverlichting kan leiden tot een vermindering van de schulduorraad (output), waardoor de ‘debt overhang’ vermindert, de investeringen toenemen en het land weer toegang krijgt tot internationaal particulier kapitaal (outcomes);
2. Schuldverlichting kan leiden tot een vermindering van de schuldendienst (output); door de vrijkomende middelen kan de invoer toenemen en kan de regering investeren in fysieke en sociale infrastructuur (outcomes);
3. De beleidsvoorwaarden die gesteld worden aan schuldverlichting kunnen leiden tot een verbetering van het beleid (output), en ook dat kan, - mits de goede voorwaarden zijn gesteld – , via bijvoorbeeld hogere overheidsinvesteringen en meer sociale uitgaven (outcomes), leiden tot hogere economische groei en tot armoedevermindering (impact).

De combinatie van deze theorie⁴ met de drie onderzoeksvragen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en doelgerichtheid heeft geleid tot de volgende uitwerking van die onderzoeksvragen.

4 Deze theorie is gebaseerd op de academische literatuur over de manieren waarop een hoge schuld economische groei belemmert, namelijk via een liquiditeitseffect (het effect van de stroom betalingen) en een “debt overhang” effect. Deze twee kanalen zijn uitvoerig in de literatuur beargumenteerd en ook getest (Dijkstra en Hermes, 2003, paragraaf 6.2, samengevat in paragraaf 5.3 van dit rapport). Het stroomeffect en het voorraad-effect van schuldverlichting zijn daar het spiegelbeeld van. Het conditionaliteitseffect is gebaseerd op eerdere literatuur over de effecten van macro-economische hulp (White, 1998; White en Dijkstra, 2003).

Voor de analyse van de *doelmatigheid* (efficiëntie) zijn de inputs vergeleken met de outputs. Bij inputs gaat het niet alleen om de omvang van de uitgaven, maar ook om de verschillende modaliteiten. Daarnaast zijn de, al dan niet via een beleidsdialoog, aan de ontvanger gestelde voorwaarden van belang. De outputs, ofwel de directe resultaten van schuldverlichting, zijn de vermindering van de schuldendienst (dit is de vermindering van de stroom uitgaande betalingen) en de schuldvoorraad (de vermindering van de omvang van de uitstaande schuld). Een derde output waaraan aandacht werd besteed, is de implementatie van de eventueel aan schuldverlichting gestelde beleidsvoorwaarden. Hierbij ging het er niet alleen om na te gaan in hoeverre gestelde voorwaarden zijn uitgevoerd, maar ook om de mate van donorinvloed vast te stellen ten opzichte van de invloed van andere factoren op het feitelijke beleid. Mede met behulp van de literatuur werd daartoe een bredere politiek-economische analyse uitgevoerd.

Bij het onderzoek naar de *doeltreffendheid* (effectiviteit) van schuldverlichting gaat het om een vergelijking van de (intermediaire) outputs met de outcomes. Deze outcomes omvatten in de eerste plaats het houdbaar maken van de (ondraaglijk zwaar geworden) schuldenlast (zie ook hierna). Ook is hier gekeken naar het effect van een eventuele vermindering van de schuldvoorraad op een reductie van de ‘debt overhang’, en daarmee op een toename van particuliere investeringen, een verbetering van de kredietwaardigheid en een stijging van de invoer van particulier kapitaal. Dit is het voorraadeffect van schuldverlichting. De derde outcome is het stroomeffect. Als er een vermindering van de stroom schuldbetalingen optreedt als gevolg van schuldverlichting, heeft dit effecten op de overheidsbegroting en op de betalingsbalans. Onderzocht wordt of er positieve effecten traceerbaar zijn in de vorm van lagere begrotingstekorten, hogere bestedingen en hogere invoer. Deze variabelen zitten eigenlijk tussen outputs en outcomes in en worden daarom in dit rapport intermediaire stroomeffecten genoemd. Vervolgens wordt geanalyseerd of er sprake is van een toename van de overheidsinvesteringen en sociale uitgaven. Dit kan zowel duiden op een positief stroomeffect van schuldverlichting als op een positief effect van de beleidsvoorwaarden. Tenslotte wordt het effect een eventuele toename van de sociale uitgaven op een verbetering van sociale indicatoren geanalyseerd, en het effect van een eventuele toename van publieke investeringen op particuliere investeringen (‘crowding in’).

Het onderzoek naar de *relevantie* (doelgerichtheid) van schuldverlichting omvat in de eerste plaats een vergelijking van de eventueel gerealiseerde outcomes met de impact, de hoofddoelstelling voor schuldverlichting. Daar bij deze onderzoeksvraag met name geldt

dat het erg moeilijk is vast te stellen wat de relatie is tussen de outcomes en de impact (economische groei), omdat er zoveel andere factoren op economische groei van invloed zijn, worden conclusies hier vooral op basis van de theorie getrokken. Als de outcomes zich hebben voorgedaan en de relatie van die outcomes met outputs is vastgesteld, volgt uit de theorie dat er een positieve invloed geweest kan zijn op economische groei. Als de outcomes zich niet voordoen of als er geen relatie bestaat met schuldverlichting, is het onaannemelijk dat schuldverlichting heeft bijgedragen aan economische groei.

In de tweede plaats ging het er bij de onderzoeksvraag naar de relevantie van schuldverlichting om, vast te stellen of schuldverlichting een adequate reactie was op het schuldenprobleem. Dat betekent dat enerzijds is bekeken of de schulden inderdaad onhoudbaar waren (dus economische groei belemmerden, zie hierna), en dat anderzijds een analyse is gemaakt van de bijdrage van crediteuren in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, aan het ontstaan van het schuldenprobleem.

Bij de empirische analyse in de landenstudies naar efficiëntie en effectiviteit zijn eerst alle relevante kwantitatieve gegevens gepresenteerd en werden vervolgens trends in deze data geanalyseerd door middel van grafieken of met behulp van simpele kwantitatieve methoden. Waar mogelijk is daarbij de invloed van andere mogelijke factoren in de beschouwing betrokken. Met deze, overigens voor evaluatiestudies gebruikelijke, onderzoeksmethode, kan geen waterdichte ‘counterfactual’ (wat zou er gebeurd zijn zonder schuldverlichting?) worden vastgesteld. Met andere woorden, als de beoogde outputs en outcomes zich voordoen, kan niet met volledige zekerheid worden geconcludeerd dat ze te danken zijn aan schuldverlichting, laat staan voor hoeveel procent. Omgekeerd kan, als de bedoelde outputs en outcomes zich niet voordoen, niet zonder meer worden aangenomen dat schuldverlichting geen invloed heeft gehad. In de praktijk blijkt dit nadeel mee te vallen. Vrijwel altijd is het door een grondige analyse van eventuele andere factoren, en door gebruik te maken van ander bestaand wetenschappelijk onderzoek over het betreffende land, toch mogelijk conclusies te trekken over de aan- of afwezigheid van causale verbanden tussen schuldverlichting en de outputs of outcomes.

Tegenover het nadeel van het ontbreken van de ‘counterfactual’ staat een belangrijk voordeel. De voor de landenstudies gehanteerde aanpak maakt het namelijk mogelijk de efficiëntie, effectiviteit en relevantie van verschillende *modaliteiten* van schuldverlichting (herstructurering versus kwijtschelding, verlichting op stromen versus verlichting op voorraden), en van schuldverlichting op verschillende typen schuld (particulier, multilate-

Figuur 1-1 Evaluatiematrix Schuldverlichting

DOEL-MIDDELEN	INDICATOREN	BRONNEN	EVALUATIE CRITERIA
INPUT schulverlichtingsuitgaven en -modaliteiten; inbreng beleidsdialoog.	omvang van uitgaven, toerekeningen en bijdragen; gehanteerde voorwaarden.	parlementaire documentatie; 'macro-exercities', beoordelingsmemoranda Global Development Finance; nationale statistieken; WB/IMF landenrapporten; beleidsdocumenten en vertegenwoordigers van lokale overheid en donoren.	DOELMATIGHEID
<i>mate waarin de gerealiseerde outputs opwegen tegen de gekozen inputs, en de manier waarop zij zijn ingezet</i>			
OUTPUT vermindering schuld en schuldendienst; beleids-/bestuursverandering.	totale schuld (nominaal en netto contante waarde); rente + aflossingen.	Global Development Finance; World Development Indicators; IMF; nationale statistieken; beleidsdocumenten en vertegenwoordigers van lokale overheid en donoren.	DOELTREFFENDHEID
<i>mate waarin de outputs bijdragen aan de gewenste outcomes</i>			
OUTCOME vermindering schuldenlast; verbetering kredietwaardigheid; investeringen; toename invoer en overheidsbestedingen.	schuld/BNP; schuldendienst/uitvoer; internationale <i>credit ratings</i> ; I/BNP; I_{part}/BNP ; betalingsbalans; overheidsrekeningen.	Global Development Finance; World Development Indicators; IMF; nationale statistieken; Credit rating agencies; handelsbanken en Kamers van Koophandel.	DOELGERICHTHEID
<i>mate waarin de outcomes leiden tot de beoogde impact</i>			
IMPACT economische groei.	verandering BNP.	World Development Indicators;	
↓			
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; display: inline-block;"> duurzame armoedevermindering </div>			

raal en bilateraal) in detail na te gaan. Bovendien is het via de casestudiebenadering mogelijk de mate van implementatie van de beleidsvoorwaarden te onderzoeken.

Binnen de landenstudies zijn geen kwantitatieve methoden, zoals econometrie of model-simulaties, toegepast. Aangezien de evaluatieperiode slechts tien jaar omvat en gegevens over de relevante variabelen alleen jaarlijks beschikbaar zijn, viel de econometrische methode af. De constructie van modellen om daarmee een counterfactual te simuleren was in principe mogelijk, maar vereist betrouwbare gegevens en stabiele relaties tussen variabelen, en bovendien moeten over die relaties veronderstellingen worden gemaakt. Aangezien ontwikkelingslanden veelvuldig worden geplaagd door beleids- en andere

schokken, zijn relaties zelden over een langere periode stabiel en is het moeilijk betrouwbare assumpties te maken. In de praktijk komt er daarom uit modelsimulaties meestal wat er aan veronderstellingen is ingevoerd. Ze verschaffen daarmee een schijn van wetenschappelijkheid en betrouwbaarheid die niet opweegt tegen de inspanningen die nodig zijn om die schijn te produceren.

Hoewel armoedebestrijding de centrale doelstelling vormt van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, is bij het ontwerp van deze evaluatie de nadruk gelegd op economische groei als hoofddoelstelling voor schuldverlichting, in plaats van op armoedevermindering. Daarvoor zijn drie redenen. Ten eerste heeft duurzame armoedevermindering tot aan 1999 geen expliciete rol gespeeld bij de doelstellingen voor de Nederlandse of de internationale schuldverlichting. Weliswaar vormde armoedevermindering, evenals goed bestuur, een onderdeel van de zogenaamde ‘macro-exercitie’ die vanaf het midden van de jaren negentig werd toegepast om tot de selectie van landen voor schuldverlichting te komen, maar armoedevermindering kwam niet of nauwelijks voor als doelstelling in de committeringsbeslissingen zoals vastgelegd in de Beoordelingsmemoranda. Pas in 1999, met het uitgebreide HIPC-initiatief (zie bijlage 5), werd schuldverlichting expliciet gekoppeld aan beleidsverandering gericht op armoedebestrijding. Daarom kan deze evaluatie nog niet de effecten van zo’n eventuele beleidsverandering onderzoeken. Wel is het mogelijk aandacht te besteden aan de vraag of een dergelijke beleidsverandering bezig is zich te voltrekken, met name in de drie landen waar veldwerk is verricht. In de tweede plaats is een relatie tussen schuldverlichting en armoedevermindering moeilijk vast te stellen, zeker binnen een beperkte periode. Als schuldverlichting al heeft geleid tot vrijkomen van middelen, en als daarmee méér uitgaven zijn gedaan voor de sociale sectoren, dan zal dat in een periode van tien jaar nog nauwelijks te zien kunnen zijn in bijvoorbeeld een verlaging van de kindersterfte of een toename van de alfabetisatiegraad. Ten derde is nu algemeen aanvaard dat economische groei weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzame armoedevermindering. Indien schuldverlichting een positief effect op economische groei blijkt te hebben, valt aan te nemen dat hierdoor ook de doelstelling duurzame armoedevermindering dichterbij is gebracht.

1.2.1 De opzet van het onderzoek

In de landenstudies is het volledige logical framework gebruikt, dus komen de vragen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en doelgerichtheid alle drie aan de orde. Het onderzoek naar de implementatie en de effecten van de beleidsvoorwaarden komt het meest uitgebreid aan de orde in de drie landen waarin ook veldonderzoek is verricht.

De literatuurstudie en de econometrische studie zijn met name van belang voor de vraag naar de doelgerichtheid of relevantie van schulverlichting. De literatuurstudie onderzoekt hoe het schuldenprobleem is ontstaan, en hoe de verschillende groepen crediteuren op de problemen hebben gereageerd. De econometrische studie onderzoekt het effect van een hoge schuld op economische groei, en tracht ook te analyseren via welke weg een hoge schuld groei beïnvloedt, waarbij speciale aandacht wordt geschonken aan het effect van onzekere schuldbetalingen.

Voor de landenstudies is een keuze gemaakt uit de 51 landen die in de jaren '90 Nederlandse schulverlichting hebben ontvangen. Daarbij is vooral gekeken naar de omvang van de Nederlandse schulverlichting gedurende de evaluatieperiode. De vier Latijns-Amerikaanse en vier Afrikaanse landen die zijn geselecteerd hebben zowel in absolute (\geq NLG 100 mln) als in relatieve termen (\geq 20% van de totale Nederlandse hulp aan het betreffende land) een substantiële hoeveelheid schulverlichting ontvangen. Voor de keuze van de drie veldstudies heeft een rol gespeeld dat die landen moesten behoren tot de landen waarmee Nederland in 2001 een intensieve ontwikkelingsrelatie onderhield, en dat ze consequent gedurende de hele evaluatieperiode en vooral ook in de laatste jaren van die periode, Nederlandse schulverlichting moesten hebben ontvangen. Bovendien was nog van belang dat ze een zo groot mogelijke variëteit aan modaliteiten schulverlichting lieten zien. Dit leidde tot de keuze van Mozambique, Nicaragua en Tanzania.

Voor de cijfers over schulden en schulverlichting is in dit rapport vooral gebruik gemaakt van de Global Development Finance (GDF) databank van de Wereldbank. Vooral bij de Afrikaanse landen bleken die cijfers niet altijd consistent met lokaal verkregen data of met statistieken van het IMF. In sommige landen, zoals Mozambique, is de exacte omvang van de schuld (nog steeds) niet bekend, en worden schattingen gemaakt. De GDF databank is de best beschikbare bron voor internationale vergelijkingen, maar de onbetrouwbaarheid van de cijfers noopt tot enige voorzichtigheid bij de conclusies.

Representativiteit

Zoals hiervoor werd aangegeven, zijn de uitkomsten van dit onderzoek naar de resultaten van internationale schulverlichting in overwegende mate gebaseerd op de acht uitgevoerde landen-casestudies, waarvan er drie gepaard gingen met veldonderzoek. Er zijn twee midden-inkomenslanden bestudeerd (Jamaica en Peru) en de overige zes behoren tot de zogenaamde Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs), waaronder de vier landen die als eerste het hele traject van het HIPC-Initiatief hebben afgelegd. De acht landen

casestudies zijn weliswaar in statistische zin niet representatief voor alle schuldenlanden, maar ze vertegenwoordigen wel een breed palet van verschillende schuldensituaties en externe omstandigheden. Verder is uitgebreid geput uit de bestaande literatuur over de internationale schuldenproblematiek en is een econometrische studie uitgevoerd, waarvoor gebruik werd gemaakt van gegevens over 102 ontwikkelingslanden over de periode 1970-1998. Alles bijeen vormt dit een voldoende solide basis voor de gepresenteerde bevindingen.

1.3 De idee van de ‘debt overhang’

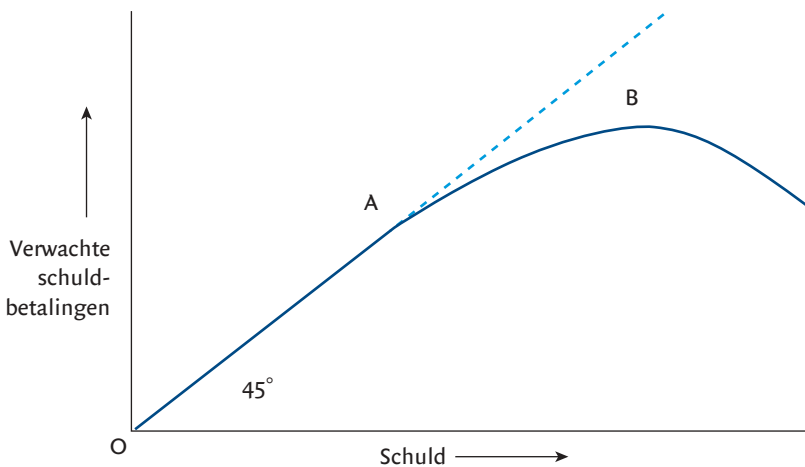
Zoals hierboven al is aangegeven, is er sprake van een ‘debt overhang’ als crediteuren niet verwachten dat de volledige schuld terugbetaald zal worden (Krugman, 1988). Dat betekent dat de verwachte betalingen op de schuld lager zijn dan de waarde van de schuld, ofwel de verwachte waarde is lager dan de nominale waarde. Terwijl aanvankelijk de verwachte waarde van de betalingen gelijk is aan de nominale waarde van de schuld (tussen O en A in Figuur 1-2), worden de verwachte betalingen bij verder toenemende schuld lager dan de nominale waarde (tussen A en B). Wordt de schuld *nóg* groter, dan kan het zijn dat de verwachte waarde van de schuldbetalingen *afneemt* bij een toenemende schuld. Het land bevindt zich dan in het dalende gedeelte van de ‘Debt Laffer curve’⁵ (rechts van B in Figuur 1-2). In zo’n situatie is kwijtschelding zowel in het belang van de debiteur als van de crediteur. Na kwijtschelding is de debiteur beter in staat de overgebleven vorderingen te betalen, en neemt dus de feitelijke waarde van de resterende schuld toe.

Een situatie van ‘debt overhang’ heeft verschillende negatieve consequenties voor de debiteur (Sachs, 1989). In de eerste plaats zal de bereidheid bij crediteuren om nieuwe leningen te verschaffen, afnemen, ook al zijn er rendabele nieuwe projecten voorhanden. In de tweede plaats is er voor het land zelf geen prikkel om te investeren. De eventuele opbrengsten van die investeringen zullen immers toevallen aan de oude schuldeisers. In de oorspronkelijke formulering van het idee van ‘debt overhang’ werd vooral benadrukt dat particuliere investeerders werden ontmoedigd omdat ze verwachtten dat de belastingen op die investeringen zouden toenemen, omdat het land - de overheid - zijn schulden nog moest afbetalen. Inmiddels wordt het ‘debt overhang’ concept breder opgevat

5 Naar analogie van de ‘Laffer curve’ in de theorie van belastingen: bij een bepaalde hoogte van de belastingvoet nemen de belastinginkomsten niet meer toe, maar af, vanwege verminderde inspanning, vermijding en ontduiking van belastingen.

(Deshpande, 1997). Hogere verwachte schuldbetalingen in de toekomst doen niet alleen de belastingen toenemen, maar kunnen ook leiden tot een hoger financieringstekort, tot inflatoire financiering, een hogere rente, wisselkoersinstabiliteit en, daarmee samenhangend, kapitaalvlucht. Particuliere investeringen worden dus ontmoedigd door de onzekerheid over de algemene macro-economische omgeving die samenhangt met de ‘debt overhang’ situatie. Bovendien geldt ook voor de overheid zelf dat eventuele opbrengsten van investeringen of van ‘goed beleid’ toevallen aan de schuldeisers. Een ‘debt overhang’ kan dus ook goed beleid van de overheid ontmoedigen.

Figuur 1-2 ‘Debt overhang’: de schuld Laffer-curve



Uit het bovenstaande volgt dat een hoge schuldvoorraad (bij voorbeeld, in verhouding tot het BNP) een indicator voor het bestaan van een debt overhang kán zijn, maar dat hoeft niet. Hoe kunnen we dan in de praktijk vaststellen of er van een ‘debt overhang’ sprake is, dus een schuld waarvan crediteuren niet verwachten dat die volledig zal worden terugbetaald? In de jaren '80 was er een uitgebreide handel in tweedehands schuldtitels. De verwachte waarde van schuldtitels kon toen afgeleid worden uit de prijs van schulden op die tweedehands markt, zoals bijvoorbeeld is gedaan door Claessens (1990).⁶ Voor schulden

⁶ Op grond van een schatting van de tweedehands prijzen van schuldtitels concludeerde hij dat vijf landen zich aan de dalende kant van schuld-Laffer curve bevonden, waaronder vier die in deze studie zijn opgenomen: Bolivia, Nicaragua, Peru en Zambia.

aan officiële crediteuren bestaat echter geen tweedehands markt, en de markt in tweedehands particuliere schulden is in de jaren '90 vrijwel verdwenen zodat daaruit geen conclusies over feitelijke waarde van officiële vorderingen kunnen worden getrokken.

Een indicator voor de 'debt overhang' die ook goed bij officiële schulden kan worden gebruikt, is de verhouding tussen achterstalligheden en de volledige schuldvoorraad. Wanneer er veel achterstanden zijn en het land dus blijkbaar niet al zijn schulden betaalt, valt aan te nemen dat de verwachte waarde van de schuld toeneemt (dus debt overhang vermindert) als die achterstanden afnemen.

Het is ook mogelijk om naar de feitelijke terugbetalingen (dus stromen) te kijken, en in het bijzonder naar de verhouding tussen *feitelijke* schuldbetalingen en *verschuldigde* betalingen. Evenals O'Connell en Soludo (2001) doen, kunnen de verschuldigde betalingen berekend worden door bij de feitelijke schuldendienst de herstructurering en kwijtschelding van de schuldendienst, en de voorraad gecumuleerde achterstallige vorderingen op te tellen. Als deze aanmerkelijk lager is dan 100%, bevindt het land zich waarschijnlijk in het dalende gedeelte van de schuld Laffer curve (rechts van punt B). Mutatis mutandis zou een toename van de verhouding tussen feitelijke en verschuldigde betalingen duiden op toenemende kredietwaardigheid. Als schuldverlichting ertoe leidt dat die verhouding in de buurt van de 100% komt, is de 'debt overhang' opgeheven en kan worden verwacht dat investeringen en goed beleid niet langer worden ontmoedigd, en dat het land weer kredietwaardig wordt. Een belangrijke belemmering voor een nieuwe instroom van particulier kapitaal is dan weggenomen. De relatie tussen schuldverlichting en deze indicator voor debt overhang is echter enigszins ambigu: schuldverlichting die de *voorraad* uitstaande schuld vermindert, verlaagt de debt overhang (omdat de feitelijke betalingen op de lagere schuld waarschijnlijk zullen toenemen), maar schuldverlichting die de schuldendienst (de *stroom*) vermindert (via kwijtschelding of herstructurering) vergroot de debt overhang omdat de verhouding feitelijke betaling/verschuldigde betaling vermindert. De modaliteit van schuldverlichting die ondubbelzinnig en dus het meest effectief helpt om een debt overhang te verminderen, is kwijtschelding van achterstalligheden.⁷

1.4 Een houdbare schuld

Een belangrijk aspect van het onderzoek is het beantwoorden van de vraag of schuldverlichting de schuld en de schuldenlast houdbaarder ('more sustainable') heeft

⁷ Dit geldt ook als debt overhang wordt gemeten met de in de vorige paragraaf genoemde indicator.

gemaakt, ofwel de schuldenlast heeft verminderd. In het algemeen wordt een onhoudbare schuld gedefinieerd als een schuld waarop de toekomstige betalingen aan rente en aflossing zo hoog zijn dat de economische groei wordt aangetast. Er is in het verleden gepoogd empirisch vast te stellen bij welke hoogte van de schuld die betalingsmoeilijkheden verwacht kunnen worden. Cohen (1997) heeft bijvoorbeeld vastgesteld dat de verhouding tussen de schuld en het Bruto Nationaal Product (BNP), de schuld-export verhouding en de schuld-belastingopbrengsten verhouding goede voorspellers waren van betalingsmoeilijkheden. Daarna heeft hij onderzocht bij welke hoogte van deze indicatoren het negatieve effect op economische groei het grootst was.

In de praktijk worden meestal vuistregels gebruikt voor kritieke waarden voor de houdbaarheid van de schuld. In dit rapport worden de feitelijke waarden vergeleken met de criteria die gelden binnen het HIPC-initiatief. Die zijn overigens zelf ook in 1999 aangescherpt ten opzichte van het aanvankelijke initiatief (HIPC-1). De HIPC-criteria liggen niet ver van de door Cohen gevonden criteria (Tabel 1-1). Een verschil is wel dat het bij Cohen gaat om de nominale waarde, en bij de HIPC-criteria om de 'netto contante waarde'⁸ van de schuld. In dit rapport zullen de feitelijke waarden vooral met de criteria van het uitgebreide HIPC-initiatief worden vergeleken (HIPC-2). Wat betreft de schuld/BNP verhouding worden de feitelijke waarden meestal vergeleken met het binnen de Europese Unie geldende criterium, namelijk 60%. Eigenlijk zou dit criterium veel lager moeten liggen voor de schulden van lage- en middeninkomenslanden, zoals Houben (2002) beargumenteert op grond van de veel hogere risico-opslag op de rente die deze landen moeten betalen bij een schuld/BNP verhouding van 60%.

Tabel 1-1 Kritieke waarden voor de schuld-houdbaarheidsratio's, in procenten

	Cohen	HIPC-1	HIPC-2
Schuld/BNP	50		
Schuld/export	200	200-250	150
Schuld/belastingopbrengsten	300	280	250

⁸ De netto contante waarde (NCW) is de som van alle tegen de geldende marktrente verdisconteerde aflossingen en rentebetalingen op een schuld. Als de feitelijke rente lager is dan de marktrente (en/of de looptijd langer is en er een langere aflossingsvrije periode is), is de NCW van een schuld lager dan de nominale waarde. Aangezien veel van de schulden van de HIPC landen 'concessioneel' zijn, dus een lagere rente/langere aflossingsvrije periode/langere looptijd hebben, is de NCW van de schuld van de HIPC landen lager dan de nominale waarde.

Meer recent zijn voorstellen gedaan voor striktere houdbaarheidscriteria, namelijk een schuld die zodanig lage betalingsverplichtingen met zich meebrengt dat het schuldenland voldoende middelen tot zijn beschikking heeft om ‘sociale ontwikkeling’ (‘human development’) te bereiken (Hanlon 2000, Sachs, 2002). In het bijzonder wordt dan nagegaan hoeveel middelen nodig zijn om de zogenaamde millenniumdoelstellingen⁹ voor armoedevermindering en sociale ontwikkeling te halen. Aangezien hiervoor verreikende veronderstellingen moeten worden gemaakt, worden in dit rapport doorgaans de gangbare schuldenratio's gebruikt, zoals de verhouding tussen schuldendienst en exporten, en de verhouding tussen uitstaande schuld en Bruto Nationaal Product (BNP).

Voor de beantwoording van de vraag of de schuld houdbaarder is geworden, zijn absolute criteria voor houdbaarheid overigens niet van belang. Het gaat erom of de schuldenlast is *verminderd* als gevolg van schuldverlichting. De absolute criteria zijn wel van belang als het gaat om het vaststellen van de relevantie van schuldverlichting. Het gaat dan met name om de waarden van de indicatoren bij het begin van de evaluatieperiode: schuldverlichting kan alleen het goede middel zijn om economische groei te bereiken als de schuld inderdaad onhoudbaar (dus niet te betalen zonder de economische groei aan te tasten) was bij het begin van de evaluatieperiode.

Bij het vaststellen van de houdbaarheid van de schuldenlast kan een onderscheid worden gemaakt tussen indicatoren die meten of landen een tijdelijk probleem hebben met het betalen van hun schulden (die hebben een gebrek aan liquiditeit), en indicatoren die een meer permanent betalingsprobleem meten (landen hebben dan een gebrek aan solvabiliteit). Natuurlijk is dit onderscheid betrekkelijk: landen die niet solvabel zijn, zijn meestal ook niet liquide, en een tijdelijk liquiditeitsprobleem kan permanent worden als geldschietters geen vertrouwen meer hebben in de lange-termijn groei-vooruitzichten van het land. De belangrijkste indicator voor liquiditeit is de schuldendienst/export ratio. Cline (1995) heeft aangevoerd dat eigenlijk alleen naar de verhouding tussen rentebetalingen en export moet worden gekeken, omdat aflossingen tegelijk de verplichtingen verminderen. Voor de schuldendienst/export ratio wordt in het algemeen een grens van 25% aan-

⁹ De Millennium Ontwikkelings Doelstellingen, te realiseren in 2015, zijn de door de internationale gemeenschap geformuleerde acht doelstellingen, 18 streefcijfers en 48 indicatoren die zijn goedgekeurd in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 2000. De belangrijkste doelstelling is dat tussen 1990 en 2015 het aantal mensen dat in armoede leeft (leeft van minder dan 1 USD per dag) gehalveerd moet zijn. De overige doelstellingen zijn: 2) universele toegang tot basisonderwijs, 3) bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, 4) vermindering van kinder- en 5) van kraamvrouwensterfte, 6) bestrijding van AIDS, malaria, en andere ziekten, 7) waarborgen voor een duurzaam milieu en 8) ontwikkelen van een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling, tot uitdrukking komend in o.a. verhoging van de ontwikkelingshulp tot 0,7 procent van het BBP.

gehouden, en voor de rente/export ratio een grens van 15%. Daarnaast kan het ook voorkomen dat deze ratio's onder de kritieke waarden liggen, maar dat dat komt door hoge betalingsachterstanden. Betalingsachterstanden duiden op langdurige liquiditeitsproblemen, dus bij betalingsachterstanden is een land waarschijnlijk ook niet solvabel. Aangezien bij solvabiliteit de vraag aan de orde is of het land op langere termijn in staat is de schuld af te betalen zonder de groeivoorzichten te belemmeren, zijn hier de verhouding schuld/BNP en schuld/exporten belangrijke indicatoren.

1.5 De opbouw van dit rapport

Hoofdstuk 2 behandelt kort de oorzaken van het schuldenprobleem in het algemeen, en de internationale reacties erop. Vervolgens worden de oorzaken van de schuldenproblemen van de acht landen besproken, en komt de vraag aan de orde of de schuld in deze landen onhoudbaar was aan het begin van de evaluatieperiode. Ten slotte geeft dit hoofdstuk een overzicht van de schuldverlichting die deze acht landen gedurende de evaluatieperiode hebben ontvangen: de 'inputs'.

Hierna volgt het rapport in grote lijnen het logical framework. In de hoofdstukken drie, vier en vijf komen achtereenvolgens de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de doelgerichtheid (relevantie) van schuldverlichting aan de orde. Daarbij worden de bevindingen van de literatuurstudie en van de acht landenstudies weergegeven. In hoofdstuk 5 komen bovendien de resultaten van de econometrische studie aan bod.

Hoofdstuk 6 zet enkele specifieke conclusies met betrekking tot de doelmatigheid, doeltreffendheid en doelgerichtheid van de Nederlandse schuldverlichtingsuitgaven op een rij. In hoofdstuk 7 ten slotte worden enkele lessen getrokken voor de huidige discussie rond schuldverlichting en het HIPC-initiatief.

2 ONTSTAAN VAN SCHULDEN EN SCHULDVERLICHTING

2.1 Ontstaan van het schuldenprobleem

De oorsprong van de schuldencrisis ligt in de jaren '70. Vooral na de stijging van de olieprijs in 1973 gingen ontwikkelingslanden op grote schaal geld lenen van het bankwezen in de geïndustrialiseerde landen. In de literatuur wordt uitgebreid beschreven dat zowel vraag- als aanbodfactoren hierbij een rol speelden. De olielanden belegden hun plotselinge rijkdom bij de banken in de westerse landen, zodat die met een overschot aan liquiditeit kwamen te zitten. Aangezien de rijke landen in een recessie verkeerden, waren de mogelijkheden voor de banken om hun oliedollars daar uit te zetten, beperkt. De ontwikkelingslanden oefenden daarentegen een grote vraag naar krediet uit. Die hadden te kampen met grote betalingsbalanstekorten door de gestegen olieprijs. Bovendien was het dominante ontwikkelingsparadigma in die tijd dat arme landen moesten investeren in industrie, vooral in importsubstitutie-industrialisatie en in infrastructuur, en dat de staat daarbij een belangrijke rol moest spelen. Het was daarom vooral de staat (en de staatsbedrijven) die het geld leende.

De latere problemen zijn vooral veroorzaakt door de manier en de condities waaronder de banken hun leningen gaven. Niet alleen was de internationale rente in die tijd laag, ook rekenden de banken een te lage risicotoeslag. Daarbij hadden ze hoge concentraties van leningen in bepaalde landen – iets wat bij leningen aan bedrijven verboden was vanwege het hoge risico voor het voortbestaan van de bank. En ten slotte werkten de banken met een variabele rente, wat rationeel was in een tijd van hoge inflatie, maar bij stijgende rente tevens het risico van wanbetaling deed toenemen. In het algemeen wordt dit collectieve onverantwoordelijke handelen (marktfalen) van de banken toegeschreven aan het bekende kuddegedrag van deelnemers in financiële markten: de kosten voor individuele banken of individuele analisten binnen banken van het niet met de stroom meegaan zijn veel te hoog, en de risico's worden liever niet gezien ("landen kunnen niet failliet gaan"). Daarbij was er nog geen systeem van regels en toezicht op de internationale activiteiten van de banken, en verkeerden deze in de veronderstelling dat regeringen hen wel zouden redden als ze in de problemen kwamen. Ze haalden immers voor de regeringen de kas-

tanjes uit het vuur door de overtollige oliedollars door te sluizen naar landen die ze nodig hadden (Dooley, 1994).

Deze distorsies (marktfalen) deden zich niet alleen voor aan de aanbodkant, maar ook aan de vraagkant (overheidsfalen). Mede door de zeer lage rente kwamen regeringen in ontwikkelingslanden in de verleiding om veel te lenen, en ook te lenen voor projecten die bij een 'normale' rente niet rendabel waren. Vooral in Latijns-Amerika lagen de investeringen tussen 1975 en 1982 op een hoog niveau (gemiddeld 24% van het Bruto Binnenlands Product, wat hoger was dan zowel daarvoor als daarna). Sommige landen voerden echter duidelijk onverantwoord beleid, onder andere tot uitdrukking komend in zeer grote overheidstekorten

Dit verhaal over het ontstaan van de hoge schulden gaat vooral op voor de midden-inkomenslanden, en dan met name voor Latijns-Amerika. In Afrika begon de schuld in de jaren '70 ook wel toe te nemen, maar die toename ging ook door in de jaren '80. Bovendien waren het daar niet zozeer de commerciële banken die het geld uitleenden, als wel officiële crediteuren en dan vooral overheden in de geïndustrialiseerde landen. Ook hier speelden distorsies aan de aanbodkant een belangrijke rol. De recessie van de jaren '70 en de opkomst van de ontwikkelingshulp leidden ertoe dat op grote schaal leningen werden verschaft aan arme landen. Dit waren enerzijds exportkredietgaranties, waarbij de overheid van het exporterende land zich garant stelde voor een commerciële lening die een exporteur gaf aan zijn afnemer, en anderzijds hulpleningen, die vaak geheel of gedeeltelijk waren gebonden aan besteding in het land van de crediteur. In beide gevallen werd de lening niet alleen gegeven vanwege de verwachte opbrengst, maar vanwege een combinatie van behoefte in het ontvangende land en de wens de eigen exporten te bevorderen.

Hoewel met name het volume van Wereldbankleningen snel toenam in de jaren '70, was de rol van multilaterale instellingen destijds nog beperkt. Dat veranderde in de jaren '80, toen de schuldencrisis echt uitbrak. Officieel was de aankondiging van Mexico dat het z'n schulden niet meer kon betalen, in 1982, het begin van die schuldencrisis. Daarvoor hadden echter al verschillende Afrikaanse landen verzocht om herstructurering van hun schulden.

De hoge schulden van veel lage en midden-inkomenslanden werden bij het begin van de jaren '80 plotseling problematisch als gevolg van een aantal veranderingen in de wereld-

economie. In 1979 verhoogden de olielanden opnieuw de olieprijs, maar ditmaal was de reactie van de rijke landen anders dan in 1973. Vooral de VS en Groot Brittannië maakten zich in de eerste plaats zorgen over de inflatie, en veel minder om de vraaguitval. Ze begonnen een krap-geld politiek te voeren, waardoor de rente omhoogschoot. Deze verhoogde rente leidde tot een wereldwijde recessie, en die leidde op haar beurt tot een verminderde vraag naar de exportproducten van ontwikkelingslanden en tot lagere prijzen voor die producten. De schuldenlanden kregen dus tegelijkertijd te maken met hogere olieprijsen, een hogere rente en lagere exportopbrengsten. In Latijns-Amerika bleek de hoge rente de belangrijkste oorzaak van de snelle stijging van de schuld, in Afrika (voorderingen van officiële crediteuren hadden in het algemeen een vaste rente) de verslechterde ruilvoet. Op beide continenten werd de situatie nog verergerd door kapitaalvlucht.

2.2 Internationale reacties

De schuldenproblemen werden vooral een crisis genoemd omdat veel grotere westerse banken failliet dreigden te gaan, en bij enkele gebeurde dit ook. Aanvankelijk, ongeveer tot 1984, ging men ervan uit dat de schuldenlanden tijdelijke betalingsproblemen hadden en dat nieuwe leningen ze weer op de been zouden helpen. Het IMF probeerde de banken te coördineren bij het geven van nieuwe leningen, en later (in 1985) kwam het Baker Plan dat ook beoogde nieuw geld te mobiliseren voor de debiteurenlanden. Maar intussen maakten de banken al een andere inschatting. Ze verwachtten niet meer dat ze hun geld terug zouden krijgen, gaven de schuldenlanden geen nieuwe leningen meer en begonnen oude leningen af te schrijven. Natuurlijk probeerden ze nog wel zoveel mogelijk geld uit de debiteurenlanden te halen, en daarbij maakten ze dankbaar gebruik van de middelen die officiële crediteuren (zowel multilaterale als bilaterale) aan die landen ter beschikking stelden (Dooley, 1994). Het netto effect voor het gemiddelde Latijns-Amerikaanse schuldenland was negatief: het had overschotten op zijn betalingsbalans en betaalde meer af dan het aan nieuwe leningen en schenkingen ontving. Het feit dat multilaterale instellingen op grote schaal leningen verschaften, heeft ertoe geleid dat commerciële crediteuren gedeeltelijk uitgekocht werden met officiële leningen ('bailing out'), maar heeft waarschijnlijk ook tot een grotere uitstroom van schuldbetalingen geleid dan anders het geval zou zijn geweest (Sachs, 1989).

De reactie van de officiële crediteuren op de betalingsproblemen van de schuldenlanden was heel anders dan die van de commerciële banken. In het algemeen bleven ze er veel langer vanuit gaan dat de schuldenlanden alleen tijdelijke problemen hadden. Die landen hadden slechts liquiditeitsproblemen; er was geen solvabiliteitsprobleem.

Exportkrediet(verzekering)maatschappijen zoals de Nederlandse NCM gingen gedurende de jaren '80 door met het verzekeren van commerciële leningen van bedrijven. Concessionele hulpleningen werden ook voortgezet. De netto stroom van bilaterale leningen in de richting van Afrika bleef gedurende de jaren '80 positief. Daarnaast begonnen westerse donoren in toenemende mate schenkingen te verschaffen aan de Afrikaanse landen. De officiële westerse crediteuren, verenigd in de Club van Parijs (zie Bijlage 4), kwamen in die periode aan betalingsproblemen tegemoet door middel van herstructureringen. Dat betekende slechts uitstel van betalingsverplichtingen, waarbij de rente werd gekapitaliseerd zodat de netto contante waarde van de schuld gelijk bleef (en de nominale waarde ervan toenam).

Vanaf 1988 begonnen ook de officiële crediteuren te erkennen dat wellicht een deel van de schuld niet zou worden terugbetaald. Ze gingen ertoe over een deel ervan kwijt te schelden. Echter, deze kwijtschelding gold alleen voor schulden aangegaan vóór een bepaalde datum (de cutoff date, die meestal zo'n drie jaar vóór het eerste akkoord met de Club van Parijs lag en later niet meer werd veranderd), en gold alleen voor rente- en aflossingsverplichtingen gedurende een bepaalde periode. Het kwijtscheldingspercentage op dit beperkte deel van de schuldendienst werd geleidelijk opgetrokken van 33, via 50 (1991) en 67 (1994) naar 80% (1996). De rest van de schuldendienst werd op marktconforme voorwaarden geherstructureerd. Voorwaarde voor zo'n akkoord met de Club van Parijs was dat het land een overeenkomst had gesloten met het IMF. Het akkoord met de Club van Parijs betrof de rente- en aflossingsverplichtingen verschuldigd gedurende de looptijd van het IMF-akkoord.

De multilaterale instellingen zoals IMF en Wereldbank breidden hun leningen gedurende de jaren '80 sterk uit. Ze vervulden daarbij de rol van 'lener in laatste instantie' en probeerden door middel van het stellen van beleidsvoorwaarden ook andere crediteuren ertoe te brengen weer geld ter beschikking te stellen. De twee instellingen gingen steeds meer samenwerken bij de zogenaamde structurele aanpassingsprogramma's. Voor de armste landen had ook het IMF vanaf 1986 een concessioneel "loket" beschikbaar, in de vorm van, eerst, de Structurele Aanpassings Faciliteit (SAF), en vanaf 1987 de Uitgebreide Structurele Aanpassings Faciliteit (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF). IMF en Wereldbank waren preferente crediteuren, wat wil zeggen dat debiteuren hun schuldendienst aan deze schuldeisers altijd moesten voldoen, anders kwamen ze niet in aanmerking voor nieuwe leningen van deze instellingen, noch voor schuldherstructureringen van bilaterale crediteuren verenigd in de Club van Parijs, en evenmin voor een deel van de

hulp van bilaterale donoren. In de jaren '90 bleek dat deze verplichting voor veel arme schuldenlanden een ondraaglijke last vormde. Maar pas in 1996, en op uitgebreidere schaal in 1999 met het 'Enhanced HIPC Initiative' ging de internationale gemeenschap erkennen dat schuldverlichting ook op de multilaterale schulden noodzakelijk was.

Terwijl rond 1990 de schulden crisis voor de commerciële banken en voor de meeste Latijns-Amerikaanse landen voorbij was, gold dit nog lang niet voor de meerderheid van de armste landen en voor de meeste landen in Afrika ten zuiden van de Sahara. De gemiddelde schuld/BNP verhouding begon in Latijns-Amerika vanaf 1988 sterk te dalen, maar bleef in Afrika stijgen tot 1994. Ook daarna bleef deze verhouding boven de 60%. Een ander bewijs dat de opeenvolgende herstructurerings van de Club van Parijs de schuldenproblemen van de armste landen niet hebben opgelost, is dat zoveel landen hebben gecrediteerd. Sachs (2002) laat zien dat van de 59 landen die herstructureringsovereenkomsten met de Club van Parijs hebben gesloten tussen 1975 en 1996, er 39 tussen 1996 en 1999 nog steeds een herstructurering nodig hadden, terwijl 12 landen in die laatste periode gebruik maakten van een IMF-faciliteit (dus betalingsbalansproblemen hadden). Slechts 9 landen waren 'genezen', dus hadden geen van tweeën meer nodig.

Waarom waren particuliere crediteuren zoveel sneller dan de officiële in het erkennen dat kwijtschelding van schulden nodig was? Een eerste reden is dat particuliere crediteuren, en in het bijzonder commerciële banken onderworpen zijn aan regels waardoor ze gedwongen zijn slechte vorderingen te herwaarderen en (gedeeltelijk) af te schrijven. Een tweede reden is dat deze crediteuren door de markt ook gedwongen worden alternatieve, meer winstgevende beleggingen te zoeken. Voor officiële bilaterale crediteuren golden deze overwegingen niet. Gedurende de jaren '80 en een groot deel van de jaren '90 hielden ze de fictie in stand dat debiteurenlanden uiteindelijk de meeste vorderingen zouden betalen. Ze schreven niets af en scholden slechts een deel van de schuldendienst kwijt. Exportkredietinstellingen gingen lange tijd door met kredieten en garanties verschaffen, zelfs al konden de armste landen intussen bij lange na hun schuldendienst niet betalen, ook niet na herstructurering met de Club van Parijs. Daarom verhoogde de internationale gemeenschap de schenkingen aan die landen, en breidden multilaterale instellingen hun concessionele leningen uit.

Deze combinatie van herstructurerings op oude schulden, nieuwe leningen en schenkingen was ook in het belang van de verschillende participanten in de rijke landen

(Daseking en Powell, 1999). Dit is de derde reden van het verschil in aanpak tussen particuliere en officiële crediteuren. Doordat exportkredietinstellingen geen schulden afschreven konden ze doorgaan met lenen, wat de exporten uit de rijke landen hielp bevorderen. De herstructureringen van de schuldendienst verminderden de druk op hulpministers om de aanpassingsprogramma's met nog meer hulp te ondersteunen. En de meeste hulpministers gaven liever nieuwe hulp dan dat ze direct of indirect bijdroegen om de vorderingen van hun exportkredietinstellingen te betalen, wat waarschijnlijk het geval zou zijn geweest bij hogere kwijtscheldingen. De aanpak was ook in het belang van de multilaterale instellingen, want deze bood hun de kans om door te gaan met de verstrekking van leningen aan landen die eigenlijk niet meer kredietwaardig waren. Die leningen konden alleen tot stand komen doordat de multilaterale instellingen preferente crediteuren waren en ze er dus zeker van konden zijn dat ze hun geld terugkregen.

Maar de late erkenning dat kwijtschelding op grote schaal nodig was, had wel een aantal gevolgen voor de allocatie van de hulp en voor de verdeling tussen crediteuren. Er blijkt een duidelijke relatie te bestaan tussen de hoogte van de schuld en vooral de hoogte van de multilaterale schuld enerzijds, en het volume van de hulp (concessionele leningen en schenkingen) anderzijds. Bovendien lijkt er een proces van averechtse selectie (adverse selection) op gang te zijn gekomen: landen met slecht beleid krijgen meer hulp (Birdsall et al., 2001). Dit is één van de aanwijzingen voor het feit dat bilaterale hulpministers uiteindelijk de rekening van de multilaterale crediteuren betaalden (zie hoofdstuk 3).

2.3 Ontstaan van schuldenproblemen in de acht landen

In vijf van de acht onderzochte landen (Bolivia, Jamaica, Peru, Tanzania en Zambia) ligt de oorspong van de hoge schuld al in de jaren '70 (zie Figuren 2.1 en 2.2). Deze landen volgden een strategie van importsubstitutie-industrialisatie, waarbij ze leningen nodig hadden voor investeringen in industrie en infrastructuur. Bij die strategie hoorde ook dat ze de landbouw relatief verwaarloosden, zodat er tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans ontstonden. Deze tekorten werden verergerd door de hoge olieprijs vanaf 1974, en in sommige gevallen ook door dalende prijzen van de belangrijkste exportproducten. Dit was vooral in Zambia het geval omdat het land erg afhankelijk was van koper, maar ook in Tanzania (sisal) en Jamaica (bauxiet, suiker). Zambia wendde zich al in 1976 tot het IMF, en Jamaica in 1977, terwijl Tanzania ook een poging deed in 1979 maar het met die instelling niet eens werd. De overige landen konden de tekorten in de jaren '70 nog redelijk gemakkelijk financieren.

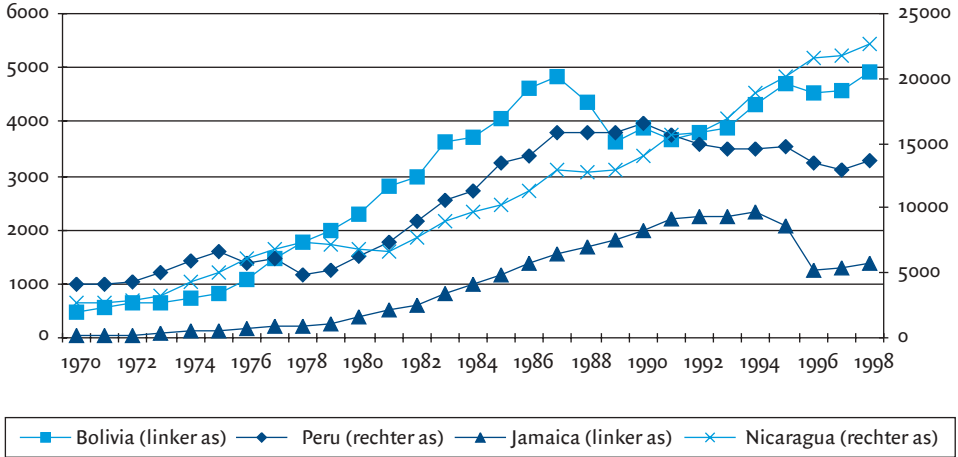
In Nicaragua en Oeganda begon de schuld pas tegen het einde van de jaren '70 enigszins op te lopen. In beide landen waren in die tijd dictators aan de macht (respectievelijk Anastasio Somoza en Idi Amin) die niet geïnteresseerd waren in ontwikkeling, en dus niet meegingen met de mode van die tijd om grootscheeps te investeren. Bij Mozambique, dat pas in 1975 onafhankelijk werd, begon de *geregistreeerde*¹⁰ schuld pas in 1981. De groei van de schulden in de jaren '70 werd aan de aanbodzijde mogelijk gemaakt door dezelfde factoren als in het algemeen een rol hebben gespeeld, dus het ruime aanbod van goedkope leningen van het westerse bankwezen en het streven van officiële crediteuren om hun exporten te bevorderen. Wèl valt op dat deze acht landen, ook die op het westelijk halfrond, relatief veel officiële leningen ontvingen en minder commerciële kredieten. Het aandeel van commerciële banken in de totale schuld was in 1980 minder dan de helft in alle vier de Latijns-Amerikaanse landen, en ze waren in dat opzicht vergelijkbaar met de Afrikaanse landen Oeganda en Zambia in de onderzochte groep (Tabel 2-1). In Tanzania, destijds een 'donor darling', bestond zelfs driekwart van de schuld in 1980 uit bilaterale leningen. Donoren stonden als het ware in de rij om het 'self reliance' beleid van President Nyerere te steunen, met als uitkomst dat het land sterk afhankelijk werd van buitenlandse hulp.

In de jaren '80 zien alle acht in deze studie onderzochte landen hun schulden snel toenemen. In de landen die in 1980 al een hoge schuld hadden en waar de commerciële schulden een hoog aandeel hadden (met name Peru, Bolivia en Zambia), komt dit – althans ten dele – door de plotselinge rentestijging. In alle landen speelden ook de wereldrecessie en de daarmee samenhangende (verdere) verslechtering van de ruilvoet een rol. Daarnaast waren er uiteenlopende factoren aan de vraagkant die de schuld verder deden oplopen.

Mozambique en Nicaragua begonnen in die tijd met een op socialistische leest geschoeid imports substitutie-industrialisatie beleid, dat, evenals dat van Tanzania één decennium eerder, grootscheeps werd gesteund met leningen van donoren. Mozambique was er in die tijd op gebrand zijn ontwikkeling te financieren met leningen, en niet met schenkingen, om aldus zijn onafhankelijkheid te behouden (Bossema, 1995). Het aandeel van de bilaterale schuld in de totale schuld van die twee landen in 1990 was vrijwel even groot als dat van Tanzania in 1980 (Tabel 2-1). In Oeganda werd de wederopbouw na de verdrijving

¹⁰ Volgens een IMF-studie begon Mozambique wel aan het eind van de jaren '70 te lenen, en dan vooral van Oosteuropese landen (IMF, 2001). Maar die leningen zijn niet in de databank van de Wereldbank geregistreerd.

Figuur 2-1 Uitstaande lange-termijn schuld (LDOD) van Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru, 1970-1998, in miljoenen USD (nominaal)



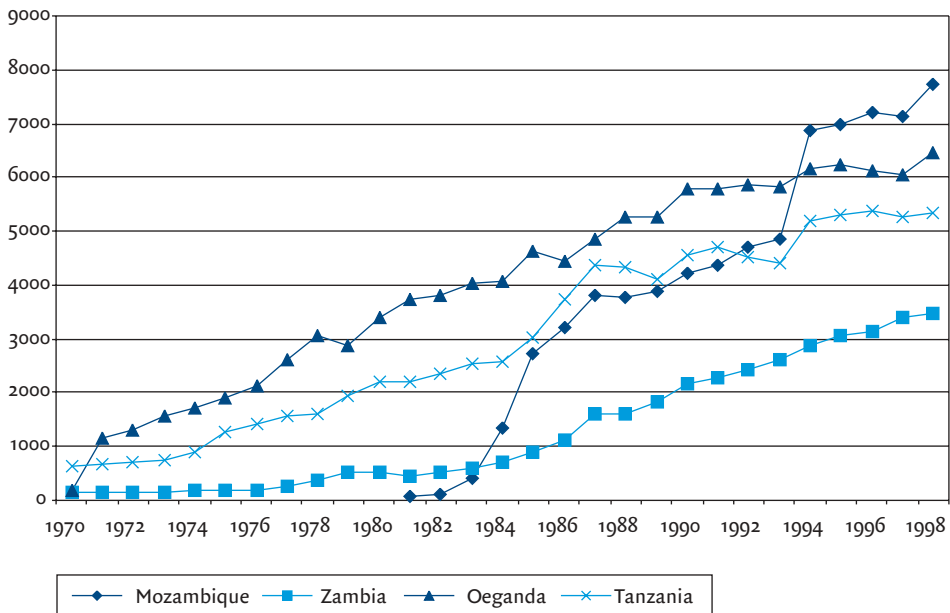
Bron: Wereldbank, Global Development Finance CD-ROM

van Amin vooral gesteund door de multilaterale instellingen. Het eerste aanpassingsprogramma dateert van 1984, maar eindigde even later in een nieuwe burgeroorlog. In 1986 kwam President Museveni aan het bewind, die in 1987 een akkoord sloot met IMF en Wereldbank. Hoewel ook bilaterale hulp aan Oeganda tegen het einde van de jaren '80 op gang begon te komen, hebben de multilaterale instellingen het grootste aandeel in de schuld (59% in 1990, Tabel 2-1).¹¹

Jamaica en Zambia ondergingen een serie aanpassingsprogramma's gedurende de jaren '80, die ondersteund werden met bilaterale en multilaterale leningen en dus de schuld deden toenemen. Die programma's werden echter slechts gedeeltelijk uitgevoerd, en mede door de nog steeds ongunstige ruilvoet leidden ze niet tot economisch herstel. In Zambia kwam het in 1987 tot een breuk met de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) over het te voeren beleid, die duurde tot 1991. Het land kreeg geen nieuwe leningen meer, en schortte ook de betalingen aan de IFI's op. Dit deed in ieder geval de schuld stabiliseren. In Tanzania werd pas in 1986 een akkoord met het IMF gesloten over structurele aanpassing. Dit akkoord leidde ertoe dat de tekorten op betalingsbalans en van de over-

¹¹ Dit mede omdat veel bilaterale hulp in die tijd al uit schenkingen bestond, en niet meer uit leningen.

Figuur 2-2 Uitstaande lange-termijn schuld (LDOD) van Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, 1970-1998, in miljoenen USD, (nominaal).



Bron: Wereldbank, Global Development Finance 2002, CD-ROM.

heid gemakkelijker konden worden gefinancierd: de economische groei nam toe, maar ook de buitenlandse schuld.

Bolivia zag door de hoge rente de schuld in het begin van de jaren '80 snel toenemen, en begon al in 1979 herstructureringsafspraken te maken voor de schuldendienst aan particuliere crediteuren. In 1983 kondigde het land aan dat het zijn schulden niet meer kon betalen. De netto instroom van commerciële en officiële middelen bleef in de eerste helft van de jaren '80 positief, mede doordat bilaterale crediteuren de "jonge democratie" gingen steunen.¹² Intussen bleef het begrotingstekort toenemen, wat uitmondde in hyperinflatie in 1985. Een nieuwe regering begon een orthodox aanpassingsbeleid uit te voeren, en sloot een akkoord met het IMF. De inflatie nam snel af, maar de schuld nam verder toe en van economische groei was in de jaren '80 nog nauwelijks sprake.

¹² Tussen 1979 en 1982 vond de overgang plaats van een militaire dictatuur naar een democratisch gekozen regering.

Tabel 2-1 Aandeel van de verschillende categorieën crediteuren in de totale overheids-schuld, in procenten, in 1980 en 1990

	Bilateraal		Multilateraal		Particulier		Totaal	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Bolivia	30	48	20	43	49	9	100	100
Jamaica	44	57	20	30	36	13	100	100
Nicaragua	26	70	25	11	48	19	100	100
Peru	42	32	8	16	50	52	100	100
Mozambique ¹	34	74	65	11	1	15	100	100
Oeganda	40	26	15	59	45	15	100	100
Tanzania	75	58	17	34	8	8	100	100
Zambia	51	59	19	31	30	10	100	100

¹ Voor Mozambique refereert de 1980 kolom aan het jaar 1981. In dat jaar was de omvang van de geregistreerde schuld nog zo klein, dat over de verdeling ervan weinig valt te zeggen.

Bron: Wereldbank, *Global Development Finance CD-ROM*, 2002.

Peru werd aan het begin van de jaren '80 gedwongen tot verlaging van de invoer doordat commerciële banken noch officiële crediteuren nieuwe leningen beschikbaar stelden. In 1985 kwam ook in dit land een einde aan een langdurig militair bewind, en donoren begonnen de nieuwe regering van Alan García te steunen. Die sloot geen akkoord met het IMF maar voerde een heterodox stabilisatiebeleid, wat er in de praktijk op neerkwam dat macroeconomische tekorten opliepen en dus ook de buitenlandse schuld. Achterstalligheden op de schuldendienst namen eveneens sterk toe, en in 1987 kondigde García officieel een moratorium af.

Zoals te verwachten was, daalde in het algemeen het aandeel van de particuliere schulden in de totale schuld gedurende de jaren '80 (Tabel 2-1). Commerciële banken trokken zich zoveel mogelijk terug. In Bolivia was er al in 1986 een gecoördineerde schuldopkoopoperatie voor de particuliere schuld ('buyback'). Peru vormt een uitzondering, maar dat wordt vooral veroorzaakt door hoog oplopende achterstalligheden op de particuliere schulden vanaf 1984.

In de meeste landen nam in de jaren '80 het aandeel van de multilaterale schuld sterk toe door opeenvolgende structurele aanpassingsprogramma's. In Peru was de toename echter gering doordat het land geen IMF-akkoord had. En in Nicaragua en Mozambique, waar nog socialistisch georiënteerde regeringen aan het bewind waren, nam het aandeel van de multilateralen in de totale schuld zelfs af. De VS oefende effectief het vetorecht uit op multilaterale leningen aan deze landen.

In zeven van de acht landen was ook Nederland crediteur. Aan Bolivia, Peru, Tanzania, Zambia en Nicaragua (zij het aan dit laatste land op zeer kleine schaal) heeft Nederland exportkredietgaranties gegeven. In Peru gebeurde dit vrijwel uitsluitend in de jaren '70, in de andere landen (ook) in de jaren '80. Aan Nicaragua, Peru, Tanzania en Zambia werden daarnaast ook hulpleningen verstrekt, soms in de vorm van gemengde kredieten. Jamaica en Mozambique hebben eveneens veel hulpleningen ontvangen: Jamaica al vanaf het eind van de jaren '70, en Mozambique vooral in de jaren '80. Aan Oeganda gaf Nederland aanvankelijk alleen noodhulp. Toen de ontwikkelingsrelatie met dat land vaste vorm kreeg (1991), bestond alle Nederlandse hulp al uit schenkingen.

In 1990 was de schuld in alle acht landen volgens de conventionele schuldenratio's onhoudbaar (Tabel 2-2). Alleen Peru en Oeganda zitten onder de grens van 60% die meestal als houdbaar wordt aangenomen voor de verhouding tussen schuld en nationaal inkomen. De andere landen zitten daar (ver) boven, met als uitschieter Nicaragua met 842%. En in alle acht landen is de schuld/export ratio hoger dan 150%, het drempelcriterium bij het uitgebreide HIPC-initiatief. Nicaragua is opnieuw koploper met 2058%, maar Mozambique, Tanzania en Oeganda hebben ook hoge ratio's. Dit betekent dat geen van de acht landen in 1990 solvabel was, al overschreed Jamaica met een schuld/export ratio van 161% de HIPC-solvabiliteitsnorm van 150% slechts licht.

Dat alle acht landen ook niet liquide waren valt af te leiden uit de hoge waarden voor de verhouding tussen schuldendienst (betaalde rente- en aflossingsverplichtingen) en exporten. Alleen in Nicaragua, Peru en Zambia lag die verhouding onder de 25%, maar in die landen kwam dat door hoge achterstalligheden (zie laatste rij van tabel): de feitelijke betalingen lagen ver onder de verschuldigde betalingen. Dit gold overigens ook, zij het in mindere mate, voor Mozambique en Tanzania. Jamaica stond er in 1990, ook wat betreft liquiditeit, het beste voor.

Tabel 2-2 Schuldenratio's in 1990, in procenten, voor de acht landen

	Bolivia	Jamaica	Nicaragua	Peru	Mozambique	Oeganda	Tanzania	Zambia
Schuld ¹ /BNP ²	84	106	842	55	182	51	142	151
Schuld/Export ³	387	161	2058	317	1411	879	1065	334
Schuldendienst/ Export	39	27	4	11	26	59	33	15
Rentebetalingen/ Export	14	11	3	6	13	15	11	6
Achterstallig- heden/Schuld	1	7	50	87	22	14	21	49

1 Schuld: Lange-termijn schuld (long-term debt outstanding and disbursed, LDOD).

2 BNP: Bruto Nationaal Product.

3 Export: exporten van goederen en diensten.

Bron: Berekend op basis van data van de Wereldbank, Global Development Finance CD-ROM.

2.4 Inputs: Schuldverlichting in de jaren '90 voor de acht landen

Tabel 2-3 geeft een overzicht van de door de verschillende landen ontvangen schuldverlichtingsmodaliteiten. De kolommen 2 t/m 8 geven de jaren weer waarin akkoorden met de Club van Parijs werden gesloten over de bilaterale schulden. De midden-inkomenslanden Jamaica en Peru hadden alleen toegang tot de niet of nauwelijks concessionele herstructurerings (kolommen 2-3). Voor de lage-inkomenslanden is vanaf 1988 een toenemend kwijtscheldingspercentage toegepast op de in aanmerking komende schuldendienst (kolommen 4-7). Vanaf de Napels-voorwaarden behoorde ook een kwijtschelding van de uitstaande schuld zelf (de voorraad, ofwel de 'stock') tot de mogelijkheden, en een overeenkomst onder Keulen-voorwaarden is altijd een voorraad-akkoord (kolommen 6-8). Kolommen 9 en 10 betreffen de bilaterale verlichting op de multilaterale schuldendienst.

Noten bij tabel 2-3:

1 Klassieke voorwaarden omvatten alleen herstructurerings waarbij de reële (ofwel netto contante) waarde van de schuld gelijk bleef.

2 Houston voorwaarden zijn in 1990 ontwikkeld voor de midden-inkomenslanden en omvatten een verlenging van de terugbetalingsperiode waardoor de netto contante waarde van de schuld iets verminderde.

3 MDF: Multilateral Debt Fund (Multilateraal Schulden Fonds): Fonds gevoed met bilaterale schenkingen en gebruikt ten behoeve van betaling van multilaterale schuldendienst.

4 HIPC: Heavily Indebted Poor Countries: Initiatief voor de zwaar verschuldigde arme landen.

Tabel 2-3 Overzicht van soorten schuldverlichting aan de acht landen

(1) Landen	(2) Klassiek ¹	(3) Houston ²	(4) Toronto (33%)	(5) Londen (50%)	(6) Napels (57%)	(7) Lyon (80%)	(8) Keulen (90%)	(9) multilaterale achter- standen	(10) MDF ³	(11) HIPC 1 ⁴	(12) HIPC 2 ⁴	(13) Particulier
Bolivia	'86		'88-'90	'92	'95-'96	'98 (stock)	'01		'96-'00	'97 Beslispt	'00 Beslispt	'86 Opkoop '88 Brady '93 Opkoop '97 Opkoop
Jamaica	'84-'85 '87-'88 '90	'91-'93										
Nicaragua				'91	'95-'98			'91 (IDB, WB) '92 (IMF)			'00 Beslispt	'95 Opkoop '96 Brady
Peru	'68-'69 '78-'83 '84-'91	'93-'96										
Mozambique	'84	'87 (ad hoc)	'90	'93	'96	'98 '99 (stock)	'01		'96-'98	'98 Beslispt	'00 Beslispt	'91 Opkoop
Oeganda	'81-'82	'87 (ad hoc)	'89	'92	'95 (stock)	'98 (stock)	'00		'96-'98	'97 Beslispt	'00 Beslispt	'93 Opkoop
Tanzania	'86		'88-'90	'92	'97	'00	'01		'98-'00	'98 Eindpt	'00 Beslispt	'90-'93 Conversie- programma '99 Opkoop
Zambia			'90	'92	'96-'99			'91 IMF '91 WB			'00 Beslispt	'94 Opkoop

Bron: Landenstudies

Enkele landen hadden aan het begin van de evaluatieperiode achterstalligheden bij de multilaterale instellingen. Die werden aangezuiverd met behulp van leningen en schenkingen van bilaterale crediteuren en donoren. Daarnaast hebben veel landen bilaterale schenkingen ontvangen om multilaterale schulden te kunnen betalen. Dit gebeurde vaak via een speciaal loket van de Wereldbank, de 5^{de} dimensie genoemd. Hiervan hebben Bolivia, Nicaragua, Oeganda, Tanzania, en Zambia geprofiteerd. Maar bij de landenstudies konden er onvoldoende gegevens over worden verkregen, vandaar dat deze niet in de tabel is opgenomen.¹³ In enkele landen verliep deze verlichting op de multilaterale schuldendienst aan het eind van het decennium op gecoördineerde wijze via een Multilateraal Schulden Fonds (Multilateral Debt Fund, MDF). Op het moment dat deze landen zich kwalificeerden voor het HIPC-Initiatief (zie kolommen 11 en 12) werd dit Fonds meestal beëindigd. De laatste kolom laat zien dat er in de meeste landen ook opkopen ('buy-backs') van particuliere schulden zijn geweest. Deze zijn in alle landen volledig gefinancierd met officieel kapitaal via de Schuld Verminderings Faciliteit (Debt Reduction Facility, DRF, ofwel de 6^e dimensie) van de Wereldbank, waaraan ook bilaterale donoren bijdroegen.

Uit Tabel 2-3 blijkt dat Bolivia en Oeganda al vroeg het Eindpunt van HIPC-1 hadden bereikt, maar daarna ook in aanmerking kwamen voor HIPC-2. Zes van de acht casestudy-landen zijn nu HIPC-landen. Vier ervan hebben het Eindpunt bereikt, twee anderen verkeren in de Interimperiode en ontvangen dus al wel interim-schuldverlichting van de multilaterale instellingen.

Tabel 2-4 laat de hoeveelheden schuldverlichting zien die de acht landen hebben ontvangen in de jaren '90, op basis van de cijfers in de GDF databank (middelste cijferkolom). Hierbij moet wel worden bedacht dat niet alle schuldvermindering erin is geregistreerd (en dus waarschijnlijk ook niet alle schulden): in Mozambique is bijvoorbeeld in 1997 een akkoord over een grote schuldvermindering met de voormalige Sovjet Unie tot stand gekomen, maar die is niet in deze cijfers terug te vinden.¹⁴ In het algemeen zijn de reducties van Sovjetschulden waarschijnlijk te laag gewaardeerd in de GDF databank (Daseking en Powell, 1999). De cijfers geven wel een indicatie van de omvang van de schuldverlichting.

13 Meestal kon alleen de Nederlandse bijdrage worden achterhaald. Bij de veldstudies lukte het soms wel cijfers over bijdragen van andere donoren te verkrijgen, maar dan bleken die wat Nederland betreft niet te kloppen. Deze 5e dimensie werd vooral tot ongeveer 1996 toegepast, nog voor de grotere (internet) transparantie van de Wereldbank.

14 Wel in de betalingsbalanscijfers van het IMF.

Tabel 2-4 Ontvangen schuldverlichting gedurende 1990-99, en aandeel van verschillende modaliteiten

	Aandeel kwijtschelding in %	Aandeel herstructurering in %	Totale schuldverlichting in miljoen USD (=100%)	Aandeel verlichting op stromen, in %	Aandeel verlichting op voorraden in %
Bolivia	49	51	2823	89	11
Jamaica	43	57	1249	92	8
Nicaragua	77	23	933 ⁸	54	46
Peru	15	85	15432	91	9
Mozambique	54	46	5111	69	31
Oeganda	74	26	1202	79	21
Tanzania	53	47	2629	100	0
Zambia	41	59	373 ⁸	88	12

Bron: GDF.

Peru en ook Nicaragua hebben veel schuldverlichting ontvangen, Jamaica en Oeganda relatief weinig. Veruit het grootste deel van de schuldverlichting aan Peru bestond uit herstructurering. Bij Jamaica is het aandeel van kwijtschelding opvallend hoog, in aanmerking genomen dat het net als Peru een midden-inkomensland is. In het algemeen is het aandeel van kwijtschelding laag; alleen in Nicaragua en Oeganda komt het ruim boven de helft uit. De meeste schuldverlichting blijkt in alle landen verlichting op stromen (herstructurering plus kwijtschelding) geweest te zijn. Slechts een heel klein deel van de totale schuldverlichting bestond uit kwijtschelding van voorraden. Alleen voor Nicaragua bedroeg dit bijna de helft (46%).

2.5 Conclusies

1. De oorzaken van het schuldenprobleem liggen zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant. Commerciële banken maakten geen goede inschatting van de risico's en boden een lage rente, omdat ze veel liquiditeit hadden. Toezicht op en regulering van de internationale activiteiten van de banken ontbrak. Officiële crediteuren wilden de ontwikkeling in de ontvangende landen bevorderen, maar ook de eigen exporten. Later, in de jaren '80, traden IMF en Wereldbank min of meer op als lener in laatste instantie voor de schuldenlanden. In al deze gevallen werd de beslissing geld uit te lenen niet genomen op basis van een afweging van verwachte rendementen en risi-

co's. De vragers van leningen voerden ook nogal eens onverantwoord beleid, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in hoge overheidstekorten en handhaving van overgevaardeerde wisselkoersen, waardoor exporten werden belemmerd.

2. Particuliere crediteuren waren veel sneller dan de officiële met de erkenning dat de debiteurenlanden meer dan een tijdelijk liquiditeitsprobleem hadden, en dat zij feitelijk niet solvabel waren. Een eerste reden was dat commerciële banken onderworpen zijn aan regels die dwingen tot het afschrijven van dubieuze vorderingen, terwijl officiële crediteuren dat niet zijn. Exportkredietinstellingen gingen nog tot ver in de jaren '80 door met nieuwe kredieten en garanties afgeven aan landen die al niet meer aan hun verplichtingen konden voldoen. Een tweede reden was dat westerse landen liever schulden herstructureerden en nieuwe hulp gaven. De erkenning dat schulden nooit zouden worden terugbetaald wierp het moeilijke vraagstuk op uit welk budget de afschrijving van dubieuze vorderingen, inclusief die van exportkredietinstellingen, zou moeten worden gefinancierd.
3. Het schuldenprobleem in de acht onderzochte landen was vooral een probleem van officiële schulden. In 1980 maakten particuliere schulden in zes van de acht landen nog tussen de 30 en 50 procent uit, maar bij het begin van de evaluatieperiode was het aandeel van particuliere crediteuren in alle landen behalve Peru onder de 20 procent gezakt. Alle acht landen hadden, als men de uitstaande schuld vergelijkt met de exporten, in 1990 een onhoudbare schuld. In Jamaica was de schuld nog het meest houdbaar, in de andere zeven landen zat de schuld/export verhouding ver boven het HIPC-criterium van 150 procent.
4. De acht landen hebben gedurende de evaluatieperiode een breed palet aan schuldverlichtingsmodaliteiten ontvangen. Een groot deel van die schuldverlichting bestond echter uit herstructurering van vorderingen, waardoor de totale omvang van de uitstaande schuld niet afnam. Het kwijtscheldingsaandeel lag voor de meeste landen tussen de 41 en 54 procent. Voor Peru was het veel lager (15 procent), en voor Nicaragua en Oeganda was het hoger (ongeveer drievierde). Veruit het grootste deel van de ontvangen schuldverlichting bestond uit verlichting op stromen (inclusief achterstallige betalingen), en veel minder uit verlichting (kwijtschelding) op uitstaande hoofdsommen (voorraden).

3 DOELMATIGHEID VAN SCHULDVERLICHTING

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk probeert een antwoord te vinden op de vraag of schuldverlichting doelmatig was, dat wil zeggen of de middelen ervoor efficiënt zijn besteed. Daartoe worden de ‘inputs’ vergeleken met ‘outputs’. Schuldverlichting is doelmatig als de eraan bestede middelen de voorraad van de schuld hebben verminderd, en/of als die middelen tot een grote vermindering van de stroom van feitelijke schuldbetalingen hebben geleid. De paragrafen 2 en 3 van dit hoofdstuk behandelen deze directe invloed van schuldverlichting op respectievelijk de schuldvoorraad en de schuldbetalingen.

Een derde ‘output’ zijn de beleidsveranderingen die donoren en crediteuren door middel van het stellen van voorwaarden willen bewerkstelligen. Tot 1999 was de enige voorwaarde die aan schuldverlichting in multilateraal kader (Club van Parijs, HIPC-1) werd gesteld dat het land een akkoord met het IMF moest hebben. Met het uitgebreide HIPC-initiatief worden ook voorwaarden gesteld aan het armoedebeleid. Landen moeten een strategie ter vermindering van de armoede opstellen (vastgelegd in een Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP), en in de opstelling van die strategie dient de bevolking te participeren. Vervolgens moeten de landen die strategie ook uitvoeren, zodat de middelen die met schuldverlichting vrijkomen besteed worden voor armoedebestrijding. Aangezien de eis van het opstellen en uitvoeren van een PRSP pas in het laatste jaar van de evaluatieperiode (1999) is ingevoerd, bestaat nog slechts een beperkt inzicht in de mate van uitvoering. Ten tijde van het veldwerk voor de landenstudies van Mozambique, Nicaragua en Tanzania in 2001 en 2002, begonnen de eerste resultaten van het stellen van deze voorwaarden zichtbaar te worden. Deze komen in paragraaf 3.4 aan de orde. Paragraaf 3.5 concludeert.

3.2 Vermindering van de schuldvoorraad

Vermindering van de schuldvoorraad kan alleen optreden bij kwijtschelding. Herstructureringen leiden slechts tot uitstel van betaling, en als de commerciële rente daarbij wordt gekapitaliseerd, neemt de nominale waarde van de schuld zelfs toe.

Bij de analyse van alle schuldenlanden in Latijns-Amerika en Sub-Sahara Afrika bleek dat de feitelijke vermindering van de schuldvoorraad door de verschillende schuldverlichtings-initiatieven gering is geweest (Dijkstra en Hermes, 2003). De uitvoering van marktconforme schuldreductie op de particuliere schulden, culminerend in het Brady Plan vanaf 1988, heeft tot een kwijtscheldingspiek geleid in de jaren 1988-1990. In die jaren werd jaarlijks 4 tot 5% van de totale schuld van Latijns-Amerika kwijtgescholden. In Afrika (waar particuliere schulden een veel kleiner deel uitmaakten van het totaal) was er weliswaar een piek in 1989, maar die lag nog onder de 3%. Daartegenover staat dat die 3% door Afrika ook werd gehaald in de jaren 1996, 1997 en 1999. In deze jaren was het kwijtscheldingspercentage van de Club van Parijs al opgetrokken tot 67% (en later 80%) van de schuldendienst, terwijl een paar landen hebben geprofiteerd van kwijtschelding op de voorraad uitstaande schuld, en in 1998 en 1999 begonnen de eerste landen te profiteren van het HIPC-initiatief. In de overige jaren lag het kwijtscheldingspercentage veel lager. Maar deze algemene cijfers zijn gemiddelden over de regio, dus inclusief landen die weinig schuldreductie nodig hadden.

Volgens Tabel 2-4 bestond schuldverlichting in de meeste van de acht landen waarop deze evaluatie is geconcentreerd voor ongeveer de helft, of meer, uit kwijtschelding; alleen bij Peru was kwijtschelding slechts 15 procent van de totale schuldverlichting. Tabel 3-1 laat zien wat dit betekent in verhouding tot de uitstaande overheidsschuld in het voorgaande jaar.

Nicaragua, dat veel schuldverlichting ontving, inclusief relatief veel kwijtschelding, laat de grootste schuldvermindering zien, zowel in gemiddeld percentage per jaar als in procenten van de totale schuld van 1999. In 1995 en 1996 zijn grote bedragen kwijtgescholden door enkele bilaterale crediteuren: de voormalige DDR in 1995, de voormalige Sovjet Unie en Mexico in 1996. In 1995 was er daarnaast een opkoop van particuliere schuld. De bijdrage van de Club van Parijs was klein, onder andere omdat Nicaragua relatief weinig aan Clubleden verschuldigd is. Mozambique ontving eveneens veel schuldverlichting, maar het aandeel van kwijtschelding was lager dan bij Nicaragua (Tabel 2-4). Het gemiddelde percentage van de overheidsschuld dat is kwijtgescholden ligt relatief hoog (6,1), maar dat is vooral door het hoge percentage in 1990. Dat cijfer is misschien niet correct.¹⁵ Als percentage van de schuld van 1999 was de schuldvermindering voor Mozambique veel kleiner dan voor Nicaragua.

¹⁵ Zie noot 3 bij de tabel.

Tabel 3-1 Schuldkwijtschelding¹ als % van totale overheidsschuld in het voorafgaande jaar, 1990-99 voor de 8 landen

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Gemid.	Totaal ²
Bolivia	4,9	11,6	2,4	5,4	0,5	2,0	4,1	2,2	0,4	3,0	3,6	55
Jamaica	0,7	8,9	0,7	3,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,4	19
Nicaragua	0,0	5,2	0,1	0,0	0,2	23,5	46,8	5,8	0,9	1,5	8,4	122
Peru	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	10,5	0,0	0,6	0,9	1,3	12
Mozambique	30,4 ³	5,6	0,5	0,8	1,3	6,2	2,5	4,2	0,6	9,0	6,1	60
Oeganda	2,8	0,0	0,6	6,4	0,3	1,4	0,0	0,0	18,1	0,0	3,0	30
Tanzania	2,1	3,0	2,7	4,0	1,7	2,3	0,5	5,7	1,2	0,4	2,4	22
Zambia	3,9	2,0	4,9	6,9	13,7	0,1	0,6	0,0	0,0	1,7	3,4	38

1 Gedefinieerd als de som van kwijtschelding op verschuldigde hoofdsommen en rente, schuldvermindering, en verminderd met geld besteed voor de opkoop van schulden.

2 Som van alle kwijtschelding als % van overheidsschuld in 1999.

3 Het hoge percentage komt vooral door de schuldreductie van 950 miljoen USD in dat jaar, maar die is niet terug te vinden in een afname van de schuldvoorraad. Deze inconsistentie kan te wijten zijn aan een onjuistheid, of is misschien ontstaan doordat een schuld eerst is opgewaardeerd, en vervolgens (gedeeltelijk) kwijtgescholden. Dit is onbekend.

Bron: Berekend op basis van Wereldbank, Global Development Finance CD-ROM, 2002.

In de andere landen was de gemiddelde jaarlijkse schuldvermindering veel lager (tussen 1,3 en 3,6%). Bolivia heeft gedurende de jaren '90 vooral bilaterale kwijtscheldingen ontvangen in het kader van de Club van Parijs. De multilaterale schuldkwijtschelding begon in 1998 en was relatief beperkt. In Zambia kwam de grootste schuldvermindering in 1994 tot stand als gevolg van een opkoopoperatie. Oeganda heeft de schuld vooral zien afnemen door een opkoop in 1993 en door multilaterale schuldverlichting in 1998. In Tanzania is de (geringe) schuldvermindering grotendeels te danken aan akkoorden met de Club van Parijs. Jamaica heeft alleen in het begin van de jaren '90 schuldvermindering ontvangen, en dan vooral in 1991. In Peru is ook slechts weinig schuldvermindering geweest, en het gros daarvan komt voor rekening van de – niet met hulpfondsen gefinancierde – Brady operatie in 1996.

In verhouding tot de hoge schulden en het grote tekort aan solvabiliteit dat zeven van de acht landen laten zien in 1990 (Tabel 2-2), is de gemiddelde jaarlijkse schuldvermindering in de jaren '90 gering geweest. Ook de schuldvermindering als percentage van de schuld in 1999 is, met uitzondering van Nicaragua, klein. Dit laatste cijfer wordt

natuurlijk sterk beïnvloed door de nieuwe leningen die de landen zijn aangegaan, en door de omvang van de betaalde aflossingen. Tabel 3-2 laat zien dat nieuwe leningen een aanzienlijke omvang hebben gehad: voor vrijwel alle landen geldt dat de gemiddelde aanwas per jaar groter is geweest dan de gemiddelde vermindering. Alleen in Nicaragua en Mozambique is dit andersom. De effecten van deze nieuwe leningen op de houdbaarheid van de schuld komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Tabel 3-2 Nieuwe leningen aan de overheid¹ als % van de overheidsschuld in het voorafgaande jaar in de 8 landen, 1990-99

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Gemiddelde
Bolivia	8,7	7,7	11,1	8,7	10,0	10,4	8,0	8,8	7,6	6,8	8,8
Jamaica	7,6	10,7	8,5	6,0	3,1	6,8	6,2	10,2	13,4	4,8	7,7
Nicaragua	7,6	3,8	3,1	1,1	3,6	2,9	2,6	11,8	4,8	5,0	4,6
Peru	2,3	3,9	4,1	9,7	3,7	4,1	2,0	7,5	3,3	5,6	4,6
Mozambique	5,4	2,7	4,5	4,0	4,7	4,4	5,4	4,8	4,3	2,2	4,3
Oeganda	15,8	8,7	11,1	16,8	10,3	8,0	7,4	9,3	5,1	5,0	9,8
Tanzania	5,7	4,8	6,7	4,1	4,4	4,2	3,3	4,1	3,6	4,0	4,5
Zambia	3,9	7,8	5,8	5,3	6,6	6,8	4,4	5,1	1,2	3,8	5,1

¹ Nieuwe buitenlandse leningen aan de overheid ('Disbursements' op 'Public and Publicly Guaranteed Debt', PPG).

Bron: Wereld Bank, *Global Development Finance 2002*, CD-ROM.

3.3 Vermindering van de stroom: de schuldendienst

Een belangrijk argument voor schuldverlichting is dat daardoor de betalingsverplichtingen voor de schuldenlanden afnemen, en zij de vrijkomende middelen dan aan ontwikkeling kunnen besteden. Liquiditeitsproblemen zijn ook voor de Nederlandse schuldverlichting een belangrijk motief (IOB, 2002: paragraaf 4.4.2). Het grootste deel van de schuldverlichting dat de acht landen in de evaluatieperiode hebben ontvangen is inderdaad verlichting op stromen (via herstructurering en kwijtschelding, zie Tabel 2-4) geweest, zodat hiervan een vermindering van de stroom mag worden verwacht.

In hoofdstuk 1 is echter al kort aangegeven dat lang niet alle schuldverlichting leidt tot een vermindering van de schuldendienst. Het hangt niet alleen af van de modaliteit van

schuldverlichting, maar ook van het type crediteur en van de omstandigheden. Meer in het bijzonder zijn zes factoren of omstandigheden te onderscheiden die kunnen verhinderen dat schuldverlichting daadwerkelijk middelen vrijmaakt:

1. Schuldverlichting die een uitstaande schuld vermindert (voorraadreductie) waarop tot dan toe geen rente en aflossingen werden betaald, leidt niet tot een lagere schuldendienst maar vaak juist tot een toename van de feitelijke betalingen: op de overgebleven, lagere, schuld moet vanaf het akkoord wel rente- en aflossing worden betaald.
2. Schuldverlichting (herstructurering of kwijtschelding) op een schuldendienst die tot dan toe niet werd betaald, verlaagt evenmin de feitelijke betalingslast.
3. Herstructurering van betalingsverplichtingen verlaagt weliswaar de schuldendienst op korte termijn, maar door de verschuiving naar de toekomst zijn de betalingen in latere jaren hoger dan ze zonder die herstructurering zouden zijn geweest.
4. Schuldverlichting en hulp gegeven door de ene crediteur kunnen ertoe leiden dat een andere crediteur kan worden betaald, terwijl dat zonder die schuldverlichting en hulp wellicht niet was gebeurd; dit wordt wel uitkopen of 'bailing out' genoemd.
5. Schuldverlichting kan in de plaats komen van reguliere ontwikkelingshulp, en levert dan dus geen additionele middelen op voor het ontvangende land.
6. Ten slotte, schuldverlichting kan leiden tot nieuwe instroom van leningen; enerzijds heeft schuldverlichting daardoor een indirect positief effect op de beschikbare middelen (maar dat is dan een voorraadeffect, zie Hoofdstuk 4), anderzijds is er een negatief stroomeffect want de schuldendienst neemt toe.

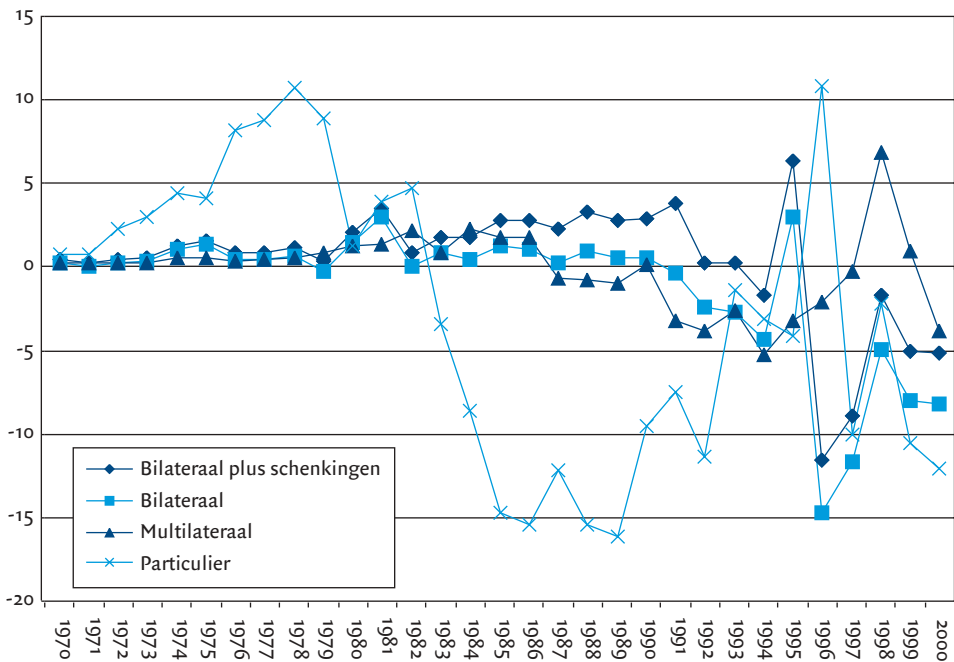
Om te onderzoeken of deze factoren zich voordoen is een gedetailleerde analyse nodig per schuldverlichtingsmodaliteit en per schuldenland. Met betrekking tot uitkopen en additionaliteit kunnen echter wel enkele algemene, op vergelijkend onderzoek gebaseerde, conclusies worden getrokken.

3.3.1 Uitkopen

Een eerste vraag is of schuldverlichting, nieuwe hulp en leningen van een bepaalde groep creditoren ertoe hebben geleid dat andere creditoren hun schulden terugbetaald hebben gekregen ('bailing out'). Hoofdstuk 2 concludeerde dat commerciële creditoren zich al vroeg uit de schuldenlanden begonnen terug te trekken, en eerder dan de officiële creditoren hun dubieuze vorderingen afschreven. Desalniettemin wisten de commerciële creditoren in de jaren '80 méér uit de Latijns-Amerikaanse schuldenlanden te halen dan

ze er aan nieuwe middelen uitzetten (Figuur 3-1). De netto middenstroom naar de regio was tussen 1983 en 1994 negatief. Dit ging ten koste van de inkomens van die landen, maar ook ten koste van de officiële crediteuren. De particuliere crediteuren werden op het dieptepunt van de schuldencrisis in Latijns-Amerika, in de periode 1984-1992, gedeeltelijk uitgekocht door de officiële.

Figuur 3-1 Netto middenstroom¹ naar Latijns-Amerika en Caraïbisch gebied, per categorie van crediteuren, 1970-2000, in miljarden USD

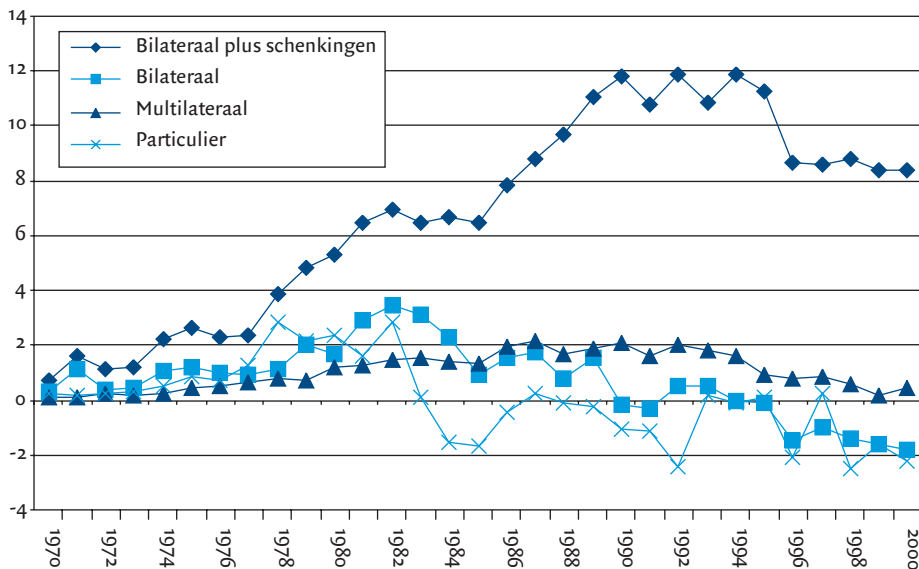


1 Netto middenstroom (=net transfers on debt): Nieuwe leningen minus aflossingen en rentebetalingen.

Bron: GDF, 2001.

De netto stroom van particuliere crediteuren naar Afrika was ook meestal negatief vanaf 1983 (Figuur 3-2). Vanaf ongeveer 1990 geldt dit ook voor bilaterale crediteuren. Maar de totale netto instroom van middelen naar deze regio bleef positief, dankzij het feit dat bilaterale crediteuren (die vaak ook donoren waren) grote sommen aan schenkingen gin-

Figuur 3-2 Netto middenstroom¹ naar Sub-Sahara Afrika per categorie van crediteuren, 1970-2000, in miljarden USD



¹ Netto middenstroom (net transfers on debt): nieuwe leningen minus aflossing en rentebetalingen.

Bron: GDF, 2001.

gen overmaken, in plaats van de eerder gegeven leningen. De multilaterale stroom bleef ook positief, maar was veel kleiner dan de bilaterale. Bovendien gold dat de schulden dienst aan multilaterale crediteuren altijd eerst moest worden betaald: ze waren preferente crediteuren. Door hun hogere prioriteit maakten de nieuwe leningen van de multilaterale organisaties de oude schuldtitels van de bilateralen minder waard, en bovendien maakten bilaterale donoren het met hun schenkingen mogelijk dat de verplichtingen aan de multilaterale instellingen werden betaald. Daarom kan worden geconcludeerd dat de bilaterale officiële schuldverlichting en schenkingen in zekere zin de schuldbetalingen aan de andere groepen crediteuren (inclusief de exportkredietinstellingen) mogelijk maakten. Er was opnieuw sprake van ‘bailout’, maar nu van particuliere en multilaterale crediteuren en van bilaterale exportkredietinstellingen door bilaterale overheden.¹⁶

¹⁶ Aangezien een exportkredietinstelling meestal tot de overheid behoort, en bijvoorbeeld in Nederland onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën opereert, is hier strikt genomen geen sprake van twee partijen waarbij de ene de andere uitkoopt.

De bilaterale donoren in de Club van Parijs betaalden daarom in feite op drie verschillende manieren substantieel mee aan de concessionele leningen van de multilaterale instellingen: eerst door die concessionele leningen überhaupt mogelijk te maken,¹⁷ vervolgens doordat de eigen vorderingen minder waard werden en dus meer bilaterale schuldverlichting vergden, en ten derde door de schuldbetalingen aan die multilaterale instellingen gedeeltelijk of volledig over te nemen via de 5^e dimensie, een multilateraal schuldenfonds of via de bijdragen aan de HIPC Trustfondsen, zoals het HIPC-PRGF fonds van het IMF en het HIPC Trustfonds voor de internationale ontwikkelingsbanken, beheerd door de Wereldbank. Dit derde punt wordt bevestigd door empirisch onderzoek waaruit blijkt dat landen met hoge schulden, en vooral die met hoge multilaterale schulden, meer hulp ontvangen (Birdsall et al., 2001).

3.3.2 Additionaliteit

Schuldverlichting is additioneel, als de reguliere hulpstroom even groot is als in het hypothetische geval dat er géén schuldverlichting zou zijn gegeven. Bij de *gever* van schuldverlichting kan worden nagegaan uit welk budget schuldverlichting is gefinancierd en of het hulpbudget in afwezigheid van schuldverlichting groter zou zijn geweest. Het is echter onmogelijk om dit voor alle gevers samen te doen, omdat de hypothetische hulpbudgetten exclusief schuldverlichting niet bekend zijn. Bovendien is het voor een individuele *ontvanger* van schuldverlichting vooral van belang of schuldverlichting gepaard gaat met minder hulp in het betreffende jaar, ten opzichte van het voorgaande jaar. Een negatieve relatie tussen hulp en schuldverlichting duidt erop dat schuldverlichting in de plaats is gekomen van hulp, terwijl een positief verband of de afwezigheid van een verband kunnen wijzen op additionaliteit.

Een recente studie heeft de relatie tussen schuldverlichting en hulp econometrisch onderzocht voor een grote groep landen. De geschatte vergelijking corrigeerde voor andere factoren die zowel hulp als schuldverlichting aan een land kunnen beïnvloeden (Birdsall et al., 2001).¹⁸ Er blijkt geen significant verband tussen hulp en schuldverlichting te bestaan. Dat zou erop duiden dat er in ieder geval geen sprake is van substitutie tussen schuldverlichting en hulp. Gegeven de problemen met de cijfers in de GDF database (behalve het eerder genoemde probleem van de concentratie in één jaar van de schuldverlichting door de Club van Parijs, omvat schuldverlichting echter bijvoorbeeld ook schuld-

17 Via de subsidies op de rente aan het IMF, en via de bijdragen aan de 'Replenishments' van de International Development Association (IDA) van de Wereldbank en een soortgelijk fonds van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, zie IOB (2002).

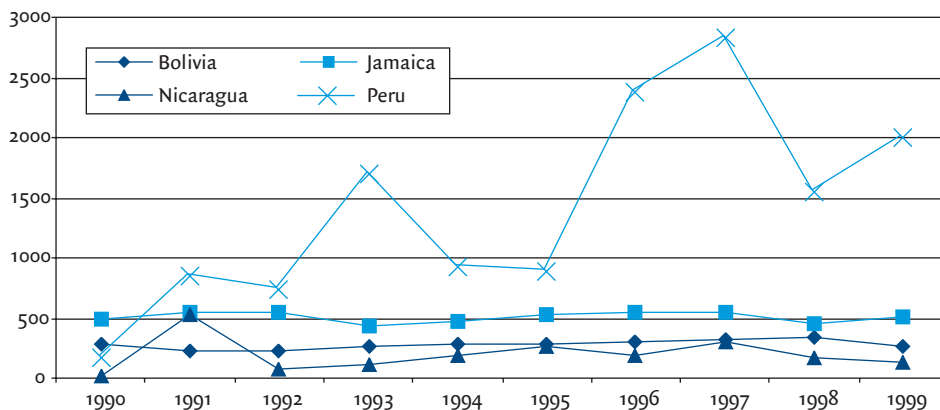
18 Schuldverlichting is gedefinieerd als kwijtschelding op schuldvoorraden en schulddienst, en hulp als netto middenstroom inclusief schenkingen.

reducties door particuliere crediteuren die geen hulp geven), en de soms overlappende definities van schuldderlichting en hulp,¹⁹ is het moeilijk op dit geaggregeerde niveau conclusies over de additionaliteit te trekken.

3.3.3 Vermindering van de stroom in de acht landen

Figuren 3-3 en 3-4 laten zien dat de nominale waarde van de betaalde schuldendienst in géén van de acht landen een duidelijke daling vertoont gedurende de jaren '90. Peru toont zelfs een duidelijke stijging, en in Zambia, en in iets mindere mate in Tanzania, is sprake van heftige schommelingen. In Bolivia, Jamaica en Oeganda is de betaalde schuldendienst tamelijk constant, terwijl in Nicaragua (afgezien van de piek in 1991) en Mozambique, de schuldendienst eerst licht stijgt en daarna weer licht daalt. Op basis van de landenstudies wordt nu geanalyseerd in hoeverre de zes factoren, die kunnen verhinderen dat schuldderlichting tot de vrijmaking van middelen leidt (zie 3.3), van invloed zijn geweest op de ontwikkelingen in de schuldendienst van deze acht landen.

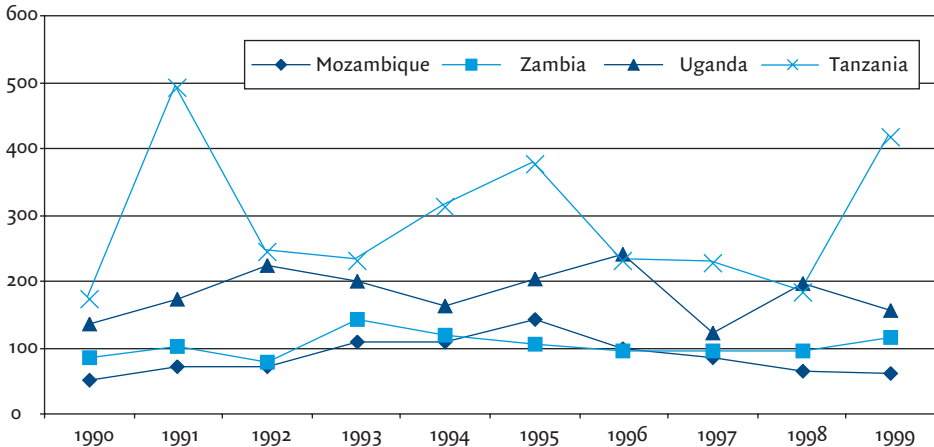
Figuur 3-3 Betaalde schuldendienst op de overheidsschuld, Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru, 1990-99, in miljoenen USD



Bron: GDF

¹⁹ De schuldderlichtingsmodaliteit die altijd middelen vrijmaakt (bilaterale overname van verplichtingen aan de multilateralen) zit in GDF onder 'grants', dus hulp. Zoals hierna zal blijken is deze modaliteit het minst additioneel.

Figuur 3-4 Betaalde schuldendienst op de overheidsschuld: Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, 1990-99, in miljoenen USD



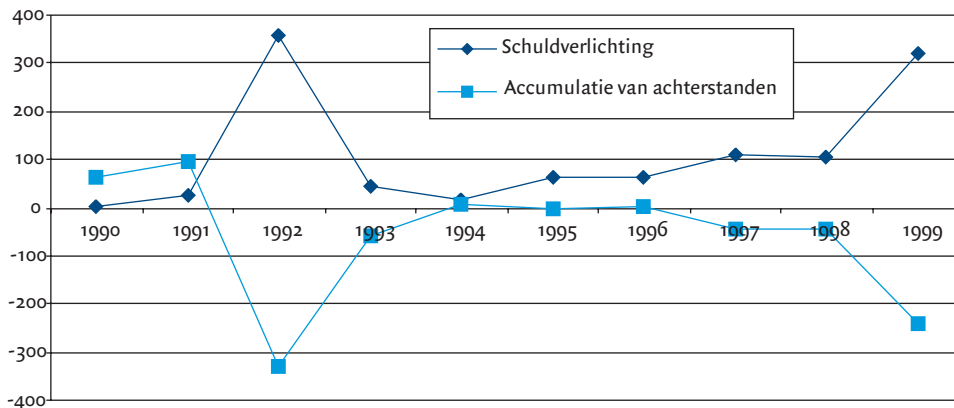
Bron: GDF.

Het meest extreme geval is Peru, waar schuldverlichting geen enkele invloed heeft gehad op de stroom betalingen. Schuldverlichting heeft alleen de opgelopen achterstanden opgeruimd: de volledige netto contante waarde van de achterstanden aan het IMF (in 1991), betaald uit hulp door bilateralen, en de achterstanden aan particulieren tegen een grote korting in een Brady overeenkomst in 1996-1997. De schuldendienst is toegenomen doordat Peru veel nieuwe leningen is aangegaan.

Ook in veel andere landen was de meeste schuldverlichting bestemd voor achterstanden, en voor schulden die anders niet betaald zouden zijn. In Oeganda, Tanzania, Zambia en Nicaragua waren de achterstalligheden al hoog in 1990 (zie hoofdstuk 2), en is er een sterk negatief verband tussen schuldverlichting en de accumulatie van achterstanden. Figuur 3-5 illustreert deze inverse relatie voor Oeganda: grote omvang van schuldverlichting gaat samen met, dus wordt gebruikt voor, een grote vermindering van de achterstalligheden.

Schuldverlichting gegeven door de Club van Parijs aan Nicaragua, Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, omvatte in de eerste helft van het decennium eveneens vooral het herstructureren en kwijtschelden van achterstanden. Voorafgaand aan die

Figuur 3-5 Oeganda: Schuldverlichting en accumulatie van achterstanden, 1990-99, in miljoenen USD



Bron: Lindner 2002, op basis van cijfers van GDF.

akkoorden werden de betreffende crediteuren dus niet betaald. Maar rond het midden van de jaren '90 dalen de achterstanden, en gaan deze landen de schuldendienst aan de Club van Parijs-leden behandelen als 'prioritaire' schuldendienst. Vanaf dan kunnen we zeggen dat schuldverlichting van de Club van Parijs ook de werkelijke betalingen heeft verminderd.

Daar staat tegenover dat schuldverlichting afkomstig van particuliere crediteuren en van officiële bilaterale crediteuren die geen deel uitmaken van de Club van Parijs (bijvoorbeeld Rusland), de schuldendienst vaak hebben verhoogd. Deze andere vormen van schuldverlichting hadden een belangrijk aandeel in het totaal in Nicaragua, maar kwamen ook voor in Zambia, Oeganda, Mozambique en Tanzania. Club van Parijs akkoorden uit de jaren '80 en het begin van de jaren '90 hebben daarnaast soms de werkelijke schuldendienst later in dat decennium doen toenemen. De enige schuldverlichting die onduidelzinnig middelen voor de overheid vrijmaakte in deze vier landen waren de bilaterale overnames van multilaterale schuldverplichtingen (omdat de laatste altijd werden betaald). Maar deze modaliteiten van schuldverlichting kwamen vaak in de plaats van andere vormen van macro-economische steun of programmahulp, dus leverden niet altijd additionele middelen voor de ontvangende overheid op.

In Bolivia is de schuldendienst aan de Club van Parijs gedurende het hele decennium betaald, wat betekent dat schuldverlichting gegeven door die groep van crediteuren de feitelijke schuldendienst heeft verminderd. Jamaica kreeg alleen herstructureringen, en die deden de schuldbetalingen later in het decennium toenemen. Toch is dit het land waar de invloed van schuldverlichting op de feitelijke stroom betalingen waarschijnlijk het grootst is geweest: door de schuldverlichting zijn de betalingen over het decennium uitgesmeerd.

Al met al was de invloed op de stroom betalingen het grootst in Jamaica, en ook aanzienlijk in Bolivia. In de andere landen lag het effect van schuldverlichting op de feitelijke betalingen waarschijnlijk (ver) onder de 50%, terwijl het in Peru nul was. Voor Nicaragua was de meeste informatie beschikbaar, en daar bleek slechts 5% van de totale in de jaren '90 ontvangen schuldverlichting tot feitelijke vermindering van de schuldendienst te hebben geleid.

Additionaliteit

Alle landenstudies concluderen dat schuldverlichting additioneel was aan hulp, volgens de hierboven gegeven definitie vanuit de individuele ontvanger bezien: er is in het algemeen geen negatief verband tussen schuldverlichting en hulp. Een uitzondering moet wellicht worden gemaakt voor één modaliteit van schuldverlichting, namelijk de bilaterale schuldverlichting op de multilaterale schuldendienst, via de 5^e dimensie of via een multilateraal schuldenfonds. Deze modaliteit komt vaak in de plaats van andere vormen van macro-economische steun (of programmahulp): betalingsbalans of begrotingssteun, en is dan voor de ontvanger niet additioneel.

Zelfs als de ontvangen schuldverlichting voor de acht bestudeerde landen additioneel is geweest, betekent dat niet dat diezelfde schuldverlichting door betrokken donoren additioneel ter beschikking is gesteld aan wat zij zonder schuldverlichting aan hulpleningen en schenkingen zouden hebben uitgegeven. De additionaliteit voor de acht debiteuren kan heel wel bereikt zijn door de betreffende middelen te onttrekken aan bestemmingen die zij anders zouden hebben gekregen, bijvoorbeeld als hulpstromen in de richting van minder verschuldigde landen. Voor een donor als Nederland, waar het hulpbudget geplafonneerd is op een vast percentage van het nationaal inkomen (1,5% van het NNI tot en met 1996) of van het nationaal product (0,8% van het BNP sinds 1997) is dat zelfs per definitie het geval.²⁰

²⁰ Zie IOB 2002, paragraaf 3.3.3.

De acht casestudy-landen zijn met name geselecteerd op grond van de hoeveelheid (van Nederland) ontvangen schuldverlichting, en dus impliciet mede op grond van de ernst van hun schuldenproblemen. Dit maakt het, volgens het concept van de averechtse selectie waarnaar in de inleiding, paragraaf 1.1 al werd verwezen, waarschijnlijk dat zij behoren tot de categorie van ontwikkelingslanden die extra middelenstromen aantrekken ten koste van andere landen. Als deze laatste beter bestuur en beleid hebben, heeft de verschuiving mogelijk de effectiviteit van de besteding van hulpmiddelen verminderd. Hierbij moet wel worden bedacht dat de effectiviteit van schuldverlichting niet direct vergelijkbaar is met die van hulp in het algemeen: schuldverlichting kan ook effectief zijn als er geen middelen worden vrijgemaakt in het ontvangende land, namelijk via een vermindering van de ‘debt overhang’. Om vast te stellen of deze vorm van non-additionaliteit per saldo negatief uitpakt, is het nodig de effectiviteit van schuldverlichting te vergelijken met de effectiviteit van hulp in landen met een lage schuld – iets wat met deze evaluatie niet mogelijk is.

De meeste donorlanden, zoals Nederland, financieren de door hen verstrekte schuldverlichting uit hun hulpbegrotingen. Deze telt immers, behoudens een enkele uitzondering, als Official Development Aid (ODA). De GDF database omvat evenwel ook schuldverlichting gegeven door crediteuren die geen hulp geven. Vermoedelijk is dit zeker de helft van de totale schuldverlichting: schuldverlichting (afschrijvingen, ‘buybacks’) van particuliere crediteuren, en schuldverlichting van bilaterale crediteuren zoals de voormalige Sovjetunie of andere voormalige centraal geleide economieën die nu geen hulp (meer) geven. Deze schuldverlichting is dus altijd additioneel.

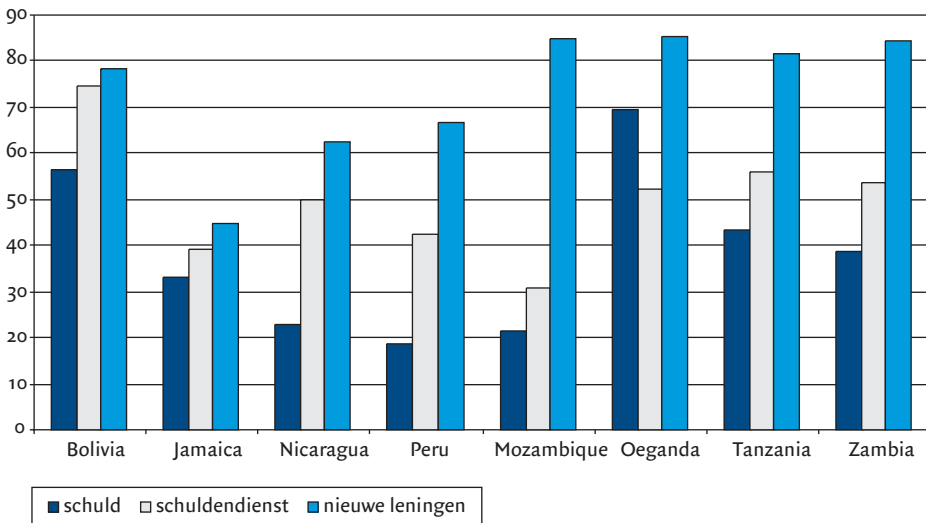
Uitkopen

Uit alle acht landenstudies komt naar voren dat aan het betalen van de multilaterale instellingen altijd prioriteit is gegeven ten opzichte van betalingen aan andere groepen schuldeisers. In enkele landen (Nicaragua, Peru en Zambia) waren in de jaren '80 achterstanden ontstaan, maar die zijn bij het begin van de evaluatieperiode opgelost (met hulp van bilaterale schenkingen en overbruggingsleningen) en daarna zijn de belangrijkste multilaterale crediteuren (in ieder geval IMF, Wereldbank en Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank) altijd betaald. Dit blijkt ook uit het feit dat in vrijwel alle landen het aandeel van de multilaterale schuldendienst hoger was dan het aandeel in de schuld (Figuur 3-6). En dit ondanks het feit, dat in zes van de acht landen (uitgezonderd de midden-inkomenslanden Jamaica en Peru) het overgrote deel van de multilaterale schuld concessioneel is.²¹

²¹ Dit was nog niet altijd het geval bij het begin van de evaluatieperiode: in Bolivia, Nicaragua en Zambia was in 1990 ongeveer tweederde van de uitstaande multilaterale schuld nog niet-concessioneel.

Alleen in Oeganda, waar het aandeel van de multilaterale crediteuren in de totale schuld overigens het hoogst is (bijna 70%) en waar vrijwel 100% van de gedurende het hele decennium uitstaande multilaterale schuld concessioneel was, is het aandeel van de multilateralen in de uitstaande schuld groter dan het aandeel in de schuldendienst, zij het dat dit laatste nog wel meer dan 50% bedroeg. De multilaterale schuldendienst was ook de helft van het totaal, of hoger, in Bolivia, Nicaragua, Tanzania en Zambia, dus in vijf van de zes onderzochte HIPC-landen. Dit geeft aan dat het HIPC-initiatief, waarbij de multilaterale instellingen voor het eerst een deel van de schuldendienst kwijtschelden belangrijk is voor deze groep landen.

Figuur 3-6 Gemiddeld aandeel (1990-1999) van multilaterale crediteuren in de totale schuld en in de totale schuldendienst van de overheid, en in nieuwe leningen aan de overheid¹, in procenten



¹ Het gaat om het aandeel in 'Public and Publicly Guaranteed debt' (PPG); respectievelijk in 'Debt Outstanding and Disbursed' (DOD), 'Total Debt Service' (TDS), en 'Disbursements' (DIS).

Bron: GDF, 2002.

Figuur 3-6 laat ook zien dat het aandeel van de multilaterale crediteuren in de nieuwe leningen erg groot is in alle acht landen. In de vier Afrikaanse landen ligt het boven de

80%, en in Bolivia komt het daar dichtbij. Zelfs in het midden-inkomensland Peru hebben de multilateralen voor drievijfde van de toename van de overheidsschuld gezorgd in de evaluatieperiode. Alleen in Jamaica ligt het aandeel van multilaterale nieuwe leningen onder de 50%. Concessionele multilaterale leningen hebben in de regel een aflossingsvrije periode van tien jaar (in het geval van het IMF vijf jaar). Het is dus te verwachten dat de multilaterale verplichtingen in de HIPC-landen opnieuw de schuldendienst zullen domineren in het nu begonnen decennium.

3.4 Implementatie van beleidsvoorwaarden

3.4.1 Voorwaarden voor schuldverlichting

In de jaren '80 was een akkoord met het IMF een voorwaarde voor nieuwe leningen van banken,²² van multilaterale instellingen en soms ook van bilaterale crediteuren. Bij de marktconforme schuldreductie op particuliere schulden (het Brady Plan) waren de bijdragen van officiële crediteuren (met name van IMF en Wereldbank zelf, maar ook van Japan) eveneens gekoppeld aan een IMF-akkoord over structurele aanpassing. Voor de hoogte van de afschrijving op de particuliere schuld (de schuldreductie, ofwel de korting (discount) op de nominale waarde van de schuld) was een IMF-akkoord van geen belang. Commerciële banken waren niet zozeer geïnteresseerd in een IMF-akkoord zelf, of de uitvoering ervan, als wel in het daarmee binnenstromende officiële kapitaal. Daarmee konden de landen immers – althans een deel van – de vorderingen aan particuliere crediteuren betalen (Dooley, 1994).

Voor de schuldverlichtingsovereenkomsten van de Club van Parijs op de bilaterale officiële schulden was een akkoord met het IMF wel een voorwaarde. Zoals eerder besproken betroffen deze Club van Parijs-akkoorden (op enkele uitzonderingen na) louter de schuldendienst. Daarbij ging het meestal om achterstalligheden op die schuldendienst, opgelopen tot aan de datum van het akkoord, en om de vorderingen gedurende de looptijd van het IMF-akkoord. Als de Club van Parijs eenmaal een overeenkomst had gesloten, dan hield men zich daar ook aan, ongeacht of de debiteur het IMF-akkoord uitvoerde of niet.

Bilaterale bijdragen aan een multilateraal schuldenfonds (MDF) waren vaak gekoppeld aan een IMF-akkoord, en bovendien aan een succesvolle uitvoering ervan. Daarnaast was

²² Netto was daar nauwelijks sprake van, zie ook Figuur 3-1.

het voor deze bilaterale schuldverlichting vaak belangrijk dat het land serieus aandacht gaf aan de bestrijding van corruptie, dat er een onafhankelijk rechtssysteem was en dat er vrije verkiezingen werden gehouden. Kortom, er werden voorwaarden gesteld aan goed bestuur. Soms waren er ook eisen aan het schuldenbeheer van de overheid (Oeganda) of aan de besteding van de ‘tegenwaardefondsen’ van deze schuldverlichting.²³

Het oorspronkelijke HIPC-initiatief (zie Bijlage 5) kende slechts een beperkt aantal voorwaarden. Behalve dat landen arm moesten zijn en een hoge schuld moesten hebben, moesten ze gedurende tweemaal drie jaar een aanpassingsprogramma uitvoeren in overeenstemming met het IMF en de Wereldbank. Na de eerste drie jaar konden ze het Beslispunt bereiken. Dan zou de mate van onhoudbaarheid van de schuld onderzocht worden en de hoeveelheid schuldverlichting bepaald. Na nog eens drie jaar van structurele aanpassing zouden landen het Eindpunt bereiken, waarna ze volledig toegang zouden hebben tot alle toegezegde multilaterale en bilaterale schuldverlichting.

Met het uitgebreide HIPC-initiatief kwam er niet alleen méér schuldverlichting voor méér landen, maar veranderden ook de beleidsvoorwaarden. Om het Beslispunt te bereiken moesten landen een PRSP opstellen, en daarin moest de bevolking participeren. Na het Beslispunt zouden ze direct toegang krijgen tot schuldverlichting van de multilaterale instellingen (interim verlichting), maar die zou dan moeten worden besteed aan de uitvoering van het PRSP. De lengte van de periode tussen Beslispunt en Eindpunt zou flexibel worden doordat het Eindpunt niet meer vooraf werd gefixeerd, maar ging zweven (‘floating’): het land moest in ieder geval een aantal concrete hervormingen doorvoeren en beginnen aan de implementatie van een PRSP, hetgeen moest blijken uit een Voortgangsrapport. Bij het Eindpunt zou de interimverlichting worden voortgezet maar nu vastliggen voor de volgende 15 à 20 jaar, en zouden bilaterale crediteuren het grootste deel van de schuldvoorraad kwijtschelden.

Kortom, de voorwaarden voor HIPC-1 beperkten zich tot het beoordelen van prestaties achteraf (het ‘track record’), terwijl er bij HIPC-2 weer voorwaarden vóóraf worden gesteld. Bovendien betekent HIPC-2 dat er eisen worden gesteld aan het gebruik van

23 Ontvangende landen konden het geld uit een multilateraal schuldenfonds gebruiken voor schuldbetalingen aan multilaterale instellingen. Aangezien ze die anders uit eigen middelen moesten betalen, kwamen hierdoor middelen vrij die ook wel ‘tegenwaardefondsen’ (in lokale valuta) werden genoemd, naar analogie van de tegenwaardefondsen bij importsteun. De bilaterale donoren die het fonds met hun bijdragen vulden, stelden vaak eisen aan het gebruik van deze middelen.

schuldverlichting, wat niet eerder het geval was geweest – behalve in sommige landen met een MDF.

3.4.2 Implementatie: eerder onderzoek

De crediteuren verenigd in de Club van Parijs hopen met de eis dat landen een akkoord met het IMF sluiten over structurele aanpassing, verschillende doelstellingen te bereiken. In de eerste plaats is de gedachte dat zo'n akkoord tot een beter beleid zal leiden, waardoor de betalingsbalanspositie verbetert en schulden in de toekomst betaald kunnen worden. In de tweede plaats werd verwacht dat een IMF-akkoord een catalyserend effect zou hebben op de instroom van nieuwe leningen en schenkingen. Ook daarmee zouden landen hun betalingsproblemen kunnen oplossen. Collier et al. (1997) hebben erop gewezen dat deze twee functies, namelijk enerzijds het 'kopen' van goed beleid (ex ante), en anderzijds het afgeven van een stempel van goed gedrag (ex post), logisch gezien niet samen kunnen gaan.

Onderzoek wijst uit dat IMF-akkoorden niet tot de instroom van nieuw particulier kapitaal leiden (Bird en Rowlands, 2000). Een akkoord over structurele aanpassing leidt in de regel wel tot programmahulp van bilaterale donoren, en natuurlijk ook tot programmahulp van de multilaterale instellingen zelf. De catalyserende werking blijkt dus alleen op te gaan voor officiële crediteuren en donoren.

Wat betreft de implementatie van de beleidsvoorwaarden is de praktijk ook niet al te positief. Het gebeurde vaak dat overeengekomen structurele aanpassingsprogramma's niet werden uitgevoerd. In 24 van de 30 'Extended Fund Facilities' (EFF) van het IMF moest worden heronderhandeld, of werd het programma afgebroken (Haggard, 1985). Van 25 onderzochte ESAF-programma's zijn er maar 5 volgens schema afgerond; in 14 gevallen moest de periode worden verlengd, en 2 zijn afgebroken (Killick, 1995). Een recente studie laat zien dat IMF-programma's alleen in het eerste jaar leiden tot verbeteringen van de lopende rekening van de betalingsbalans en van de hoeveelheid internationale reserves. Daarna verslechteren ze weer, en andere indicatoren vertonen helemaal geen verbetering. De meeste landen hebben spoedig een nieuw programma nodig (Evrensel, 2002). Dit wijst niet alleen op gebrekkige implementatie, maar ook op moreel risico bij het ontvangende land.

Ongeveer dezelfde resultaten voor wat betreft de implementatie van beleidsvoorwaarden laten onderzoeken van Wereldbankprogramma's zien (Mosley et al., 1991, Killick et al.,

1998). De aanpassingsmaatregelen die wel worden uitgevoerd was het land meestal toch al van plan, en soms worden maatregelen alleen cosmetisch uitgevoerd, of neemt de regering tegelijkertijd maatregelen die de beoogde effecten weer teniet doen.

In het algemeen blijken vooral binnenlandse politieke factoren te bepalen welke beleidsveranderingen worden uitgevoerd en welke niet. Factoren die de Wereldbank kan beïnvloeden, zoals het aantal voorwaarden, de voorbereiding en monitoring van het programma hadden daarbij vergeleken geen effect (Dollar en Svensson, 1998). Een eerdere studie van de uitvoering van IMF- en Wereldbankprogramma's in acht landen²⁴ concludeert ook dat het vooral binnenlandse politieke factoren zijn die de implementatie van hervormingen bepalen (White en Dijkstra, 2003). Als het ontvangende land onder sterke druk staat om tot een akkoord met IMF en Wereldbank te komen – vanwege een hoge schuld, bijvoorbeeld – komt zo'n akkoord vrijwel altijd tot stand. Onder dezelfde druk worden een enkele keer wel eens hervormingen doorgevoerd die het land eigenlijk niet van plan was. Maar overeengekomen maatregelen worden vooral uitgevoerd als (1) de doelstellingen van donor en ontvanger overeenkomen, en (2) als de politieke kosten van uitvoering niet hoog zijn (Dijkstra, 2002). Implementatie wordt verder bevorderd als de met het akkoord meekomende hulp kan worden gebruikt om de overeengekomen streefcijfers, bijvoorbeeld ten aanzien van het overheidstekort, te halen, of om politiek belangrijke groepen die verlies lijden als gevolg van hervormingen schadeloos te stellen.

Een andere reden waarom aanpassingsprogramma's zo gebrekkig worden uitgevoerd, is dat de sancties op niet-uitvoeren, dus stopzetten van hulp, zelden werken (Killick et al., 1998). Donoren hebben veel verschillende doelstellingen: ze willen landen met een hoge schuld hulp blijven geven, en ook landen die erg arm zijn en dus veel behoefte hebben aan hulp. Onder de aanname dat de voorgeschreven hervormingen 'goed beleid' vertegenwoordigen, en dat het land dus een hogere schuld heeft en armer wordt als het die hervormingen niet uitvoert, zou dit ertoe kunnen leiden dat landen met slechter beleid, meer hulp krijgen: averechtse selectie. Als een donor al besluit de hulp stop te zetten, gaan andere donoren vaak nog door met hulp geven. Het gebrek aan donorcoördinatie maakt een eventuele sanctie minder effectief. Bovendien wordt hulp zelden stopgezet in landen met een hoge economische groei, want dat zou afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van donoren (Mosley and Hudson, 1996).

²⁴ Deze acht landen overlappen in vijf gevallen met de acht landen van deze evaluatie. In de eerdere studie zaten Bangladesh, Kaap Verdië en Vietnam terwijl van deze evaluatie Jamaica, Bolivia en Peru deel uitmaken.

En ten slotte zullen landen met hoge schulden aan de internationale financiële instellingen altijd weer een nieuw programma en dus een nieuwe lening van die instellingen krijgen. Niet zozeer omdat met de lening die bij het aanpassingsprogramma hoort de oude leningen kunnen worden terugbetaald (dat zal lang niet altijd voldoende zijn, want het leningvolume van bijvoorbeeld de Wereldbank is veel groter dan de vrij-bestedbare leningen voor aanpassingsprogramma's), maar omdat met een nieuwe aanpassingslening een "stempel van goed gedrag" wordt afgegeven dat leidt tot nieuwe programma-hulp van de bilaterale donoren. En die programmahulp is erg belangrijk voor het betalen van de multilaterale instellingen (Dijkstra, 2002: 324). Dit vermindert het belang dat multilaterale instellingen kunnen hechten aan selectiviteit in hun uitleenbeleid.

De conclusie die de meeste studies uit de gebrekkige implementatie van beleidsvoorwaarden trekken, is dat donoren er beter aan doen om landen achteraf te beoordelen, in plaats van voorwaarden vooraf te stellen (Collier et al., 1997; Wereldbank, 1998). Een andere reden voor terughoudendheid bij de opstelling van beleidsvoorwaarden is dat er vaak meer wegen naar Rome leiden, en dat voorgeschreven beleid niet altijd de welvaart van het land heeft bevorderd (Stiglitz, 1998).

3.4.3 Implementatie van IMF- en Wereldbankprogramma's in de acht landen

In de akkoorden van het IMF en de Wereldbank met de acht landen die centraal staan in deze evaluatie zijn gedurende de jaren '90 doelen afgesproken voor het financieringsstekort en de groei van de geldhoeveelheid. Verder werden voorwaarden gesteld ten aanzien van handelsliberalisering, privatisering van staatsbedrijven (vooral van nutsbedrijven en staatsbanken), liberalisering van de financiële sector, en hervormingen van de publieke sector. Bij de laatste gaat het om afslanken en efficiënter maken, maar ook om decentralisatie, en om verbetering van financieel management en financiële verantwoording. Vanaf het midden van het decennium werden ook vaak voorwaarden gesteld aan sociaal beleid, bijvoorbeeld dat landen een 'Sociaal Fonds' moesten instellen (Peru, Jamaica), dat ze hun pensioenstelsel moesten hervormen (Bolivia) of dat ze een bepaald percentage van de overheidsuitgaven aan sociale sectoren moesten besteden (Zambia). In de landen waar een multilateraal schuldenfonds is opgezet, begonnen de eisen ten aanzien van sociaal beleid vaak pas met dit fonds, en het ging dan om de besteding van de 'tegenwaardefondsen' van schuldverlichting.

De acht landen die in deze studie zijn onderzocht laten geen al te rooskleurig beeld zien van de uitvoering van IMF- en Wereldbankakkoorden. Maar er zijn grote verschillen.

Bolivia, Mozambique en Oeganda (vanaf 1993) zijn eigenlijk altijd ‘on track’ geweest met het IMF. Tanzania heeft vanaf 1996 eveneens een goed ‘track record’. Maar deze landen hebben andere, door de Wereldbank gevraagde hervormingen vaak pas met vertraging uitgevoerd, en donoren zijn verre van tevreden over zaken als corruptiebestrijding, decentralisatie, en de transparantie van het financiële beheer bij de overheid.

Zambia heeft vanaf 1991 in snel tempo tal van hervormingen doorgevoerd, maar het land was laat met de privatisering van staatsbedrijven, in het bijzonder van de staatskopermijnen. Die kreeg pas in 2000 haar beslag, hetgeen jarenlang grote verliezen betekende voor de overheid en dus ook vaak problemen met het halen van de IMF-doelstelling voor het overheidstekort. Zambia wordt altijd aangehaald als voorbeeld van een land met slecht beleid (bijvoorbeeld in Wereldbank, 1998), maar gemiddeld genomen was het geen tragere hervormer dan bijvoorbeeld Oeganda, en vanaf 1991 ging het in veel opzichten sneller. Desondanks, en waarschijnlijk daardoor, bleef de economie stagneren. Vanwege de hoge economische groei werd in Oeganda veel door de vingers gezien (tot 1992) en daarna waren de eisen over het tempo van hervormingen een stuk lager dan elders (Dijkstra en Van Donge, 2001).

Nicaragua heeft alle IMF-programma's alleen gedurende het eerste jaar uitgevoerd, en dat lukte dan vooral dankzij de binnenstromende programmahulp. Daarna raakte het land steeds ‘off track’, zij het niet altijd officieel.²⁵ Ook andere hervormingen gingen langzamer dan afgesproken, en vanaf 1996 verslechterde de relatie met donoren over kwesties die met goed bestuur te maken hebben. Jamaica heeft de IMF-programma's meestal wel naar de letter, maar niet naar de geest uitgevoerd. In Peru voerde de nieuwe liberale regering in 1991 alle gevraagde stabilisatiemaatregelen, privatiseringen en liberalisering uit, omdat ze perfect overeenkwamen met de doelstellingen van de regering zelf. Ook de oprichting van een Sociaal Fonds in 1993 was geen probleem, omdat President Fujimori dat als een politiek instrument kon gebruiken. Toen er echter voorwaarden kwamen die de bestrijding van de drugshandel betroffen, werden die niet uitgevoerd. Later bleek dat hoge functionarissen van die regering zelf bij drugshandel waren betrokken.

Tegen het eind van de evaluatieperiode werd het met name voor de zes HIPC-landen in de bestudeerde groep belangrijker om aan de voorwaarden te voldoen, omdat ze schuldver-

²⁵ Zowel in 1995 als in 1999 kon het IMF geen 2^e tranche verschaffen vanwege het niet halen van de streefcijfers, maar de IMF-vertegenwoordiger vroeg andere donoren om wél door te gaan met hun programmahulp.

lichting hard nodig hadden. De meeste deden dan ook minstens datgene wat minimaal noodzakelijk werd geacht. Bolivia, Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia zorgden ervoor dat ze de IMF-doelstellingen haalden, en alle zes stelden een PRSP op. Hoewel ze kwalificatie voor HIPC hard nodig hadden en dus afhankelijk waren van de donoren, waren omgekeerd de donoren ook afhankelijk van de regeringen van de betreffende landen.

Mozambique, Oeganda en Tanzania zijn te kenschetsen als ‘post-conditionality regimes’ (Harrison, 2001) waarbij donoren er veel aan gelegen is om hulp te kunnen blijven geven en dus om het beeld in stand te houden van een land dat goed presteert. Dat beeld rust op de relatief hoge economische groei in deze landen: donoren hebben deze succesverhalen nodig. Enerzijds zijn regeringen van de ontvangende landen bereid aan de wensen van donoren tegemoet te komen, anderzijds treden donoren niet hard op als het land op sommige punten in gebreke blijft. In de praktijk gebeurt dit laatste vooral bij kwesties die samenhangen met goed bestuur. In HIPC-landen komt er nog een factor bij die deze wederzijdse afhankelijkheid versterkt, namelijk de druk van de internationale gemeenschap, en vooral van internationale Non-Gouvernementele Organisaties (NGOs) om zoveel mogelijk landen toe te laten tot het HIPC-initiatief. Dit bevordert de bereidheid van donoren om het niet-nakomen van bepaalde afspraken door de vingers te zien of bepaalde eisen in te slikken. Ze laten landen toe tot HIPC ook al is de armoedestrategie nog weinig uitgewerkt,²⁶ en zijn geneigd corruptie en andere vormen van slecht bestuur te tolereren.

3.4.4 Uitvoering van HIPC-voorwaarden in Mozambique, Tanzania, en Nicaragua

Zoals hierboven beschreven, zijn met het uitgebreide HIPC-initiatief (HIPC-2) ook de voorwaarden die aan de schuldenlanden worden gesteld, aangescherpt. De internationale gemeenschap streeft met deze voorwaarden een aantal doelstellingen na.

1. Door de eis tot het opstellen en het uitvoeren van het PRSP verwachten donoren dat de debiteur meer prioriteit zal geven aan de bestrijding van armoede, en dat daarmee de armoede zal verminderen en het land de millenniumdoelstellingen zal kunnen bereiken.

²⁶ Toen de voorwaarde van een compleet en participatief tot stand gekomen PRSP voor veel landen te zwaar beleek te zijn, waardoor in 2000 een aantal van hen de boot dreigde te missen, werd de toelatingseis tot het Beslispunt afgezwakt tot de opstelling van een *Interim-PRSP*, dat meer het karakter heeft van een aanzet tot een PRSP. Deze maatregel had succes, in de zin dat op 31 december 1999 22 HIPCs het Beslispunt hadden bereikt. In Washington wordt verschijnsel informeel aangeduid als de *Millennium rush*.

2. De eis tot participatie van de bevolking in de opstelling van een PRSP dient te leiden tot meer democratische besluitvorming en meer transparantie van bestuur via meer democratische verantwoording, en bovendien valt te verwachten dat het armoedebestrijd ook effectiever wordt doordat de armen zelf inspraak hebben gehad in de prioriteitsstelling.
3. Aangezien landen zelf een PRSP opstellen, zal de strategie ook meer het ‘eigendom’ worden van het betrokken land zelf (bevordering van ‘ownership’) in plaats van dat het uitvoert wat de donoren hebben bedacht en opgelegd.
4. In de visie van de Nederlandse regering (en die van verschillende andere bilaterale donoren) ten slotte, zal een PRSP ook leiden tot verbeterde donorcoördinatie en dus tot efficiëntere hulpverlening. Donoren zullen de implementatie van een PRSP kunnen ondersteunen met begrotingssteun, en daarbij hoeft dan niet meer over aparte projecten onderhandeld te worden. De rapportage kan ook in het algemene begrotingskader geschieden.

Op grond van de bevindingen van eerder onderzoek, en van een nadere analyse van het ontwerp van het HIPC-initiatief lijkt enige scepsis met betrekking tot deze verwachtingen op zijn plaats. De ervaringen van Mozambique, Tanzania en Nicaragua met het PRSP-proces ondersteunen de scepsis grotendeels. Hieronder worden deze ervaringen op drie hoofdpunten, te weten PRSP en armoedebestrijding, participatie en ownership, en monitoring en donorcoördinatie, beschreven.

PRSP en armoedebestrijding

Leidt het PRSP tot meer prioriteit voor armoedebestrijding en tot snellere vermindering van de armoede? Deze vraag valt eigenlijk uiteen in drie vragen:

1. Is de regering van het land *bereid* om prioriteit te geven aan armoedebestrijding?
2. Is het opgestelde PRSP een *goede strategie* om de armoede te verminderen?
3. Is de regering *in staat* om het PRSP uit te voeren?

Alle drie de landen hebben een PRSP opgesteld, en bij alle drie is deze strategie eerst als Interim-PRSP door de Raden van Bewindvoerders van IMF en Wereldbank goedgekeurd. Later is ook het volledige PRSP goedgekeurd. Op het eerste gezicht lijken de regeringen van Mozambique en Tanzania zeer gemotiveerd voor armoedebestrijding. Plaatselijke vertegenwoordigers van de multilaterale instellingen wijzen erop dat die landen al een armoedestrategie hadden ontwikkeld voordat het een verplichting werd in het kader van

het HIPC-initiatief, en Tanzania had daarbij zelfs al een participatieronde georganiseerd. Maar andere respondenten brengen naar voren dat al in de loop van de jaren '90 duidelijk werd dat donoren armoedebeleid steeds belangrijker zouden gaan vinden, en dat de regeringen daar slim op hebben ingespeeld. Bovendien is een strategie slechts papier, en hoeft er weinig invloed te zijn op de allocatie van overheidsuitgaven. In Tanzania waren donoren van mening dat armoedebestrijding op hoog niveau in de regering wel prioriteit heeft, maar dat dit op lagere niveau's niet altijd het geval is. In Mozambique bleken juist hoge functionarissen, bijvoorbeeld binnen het Ministerie van Gezondheidszorg, hun eigen prioriteiten hebben, en die lagen niet bij het verbeteren van de gezondheidszorg op het platteland. In het algemeen hebben donoren in beide landen ernstige twijfels over de corruptie in het algemeen, en over betrokkenheid van overheidsfunctionarissen en/of gebrek aan politieke wil bij de overheid om corruptie aan de kaak te stellen, in het bijzonder. Dat tast het vertrouwen aan dat deze overheden effectief de armoede zullen bestrijden.

In Nicaragua was het onder de regering Alemán (1996-2002) duidelijk dat armoedebestrijding géén prioriteit had. Er waren veel twijfels over de besteding van de omvangrijke hulp die op gang kwam nadat de orkaan Mitch in het najaar van 1998 het land had geteisterd. Ook werd het steeds duidelijker dat de regering zelf bij corruptie was betrokken. In 1999 en 2000 kreeg het land vrijwel geen programmahulp meer, omdat donoren zwaar teleurgesteld waren in het gebrek aan goed bestuur. Intussen zorgde de regering er wel voor dat er een PRSP kwam, en in december 2000 bereikte het land het Beslispunt van het HIPC-traject. Daarbij speelde de internationale druk voor toelating van zoveel mogelijk landen een grote rol. Dezelfde groep technocraten die het Interim-PRSP had opgesteld ging door met het uitwerken van een volledig PRSP. In augustus 2001 werd ook dit volledige PRSP goedgekeurd door de Bewindvoerders van IMF en Wereldbank.

Donorvertegenwoordigers in Nicaragua kwalificeerden deze goedkeuring als een stempel van goed gedrag voor een corrupte regering, dat eigenlijk niet gegeven had moeten worden. Maar deze keer waren het de druk van de aanstaande presidentsverkiezingen, en de vrees dat daarbij de kandidaat van de Sandinistische oppositie zou winnen als het PRSP niet zou worden goedgekeurd, die de doorslag gaven bij het laten passeren van het PRSP. Al met al lijken de regeringen van Tanzania en Mozambique wat meer bereid een hoge prioriteit aan armoedebestrijding te geven dan die van Nicaragua.

Wat betreft de inhoud van de strategie, zijn de twijfels bij alle drie de strategieën van soortgelijke strekking. Deze twijfels worden breed gedragen door NGOs, lokale academi-

ci en donoren, maar zijn ook al te halen uit het officiële commentaar op de PRSPs van de gezamenlijke staven van IMF en Wereldbank, de 'Joint Staff Assessments'. Volgens deze commentaren zijn de PRSPs in het algemeen relatief goed uitgewerkt als het gaat om de verbetering van sociale sectoren als onderwijs en gezondheidszorg, maar zijn ze minder uitgesproken over de vraag hoe de landen hun productie kunnen verhogen. In Tanzania is het vooral het ontbreken van een strategie voor verhoging van de landbouwproductie dat als een zwakte van het plan wordt beschouwd. De Tanzaniaanse strategie omvat nog wel plannen voor verhoging van de uitgaven voor bijvoorbeeld uitbreiding van het wegennet en de watervoorziening op het platteland. In Mozambique en Nicaragua lijken de lacunes ernstiger. Daar is een strategie voor het verhogen van economische groei afwezig. De in het PRSP opgenomen prioriteiten zijn ook vrijwel volledig op de sociale sectoren gericht, en versterken niet of nauwelijks de basis voor economische groei en productie. Het valt te betwijfelen of zo'n strategie een duurzame vermindering van de armoede kan voortbrengen.

Bij de uitvoering van de strategie gaat het om de vraag of de voorgenomen uitgaven ook ten goede komen aan de arme groepen waarvoor ze zijn bedoeld. In Nicaragua bevat het PRSP tien projecten en programma's die met voorrang zullen worden uitgevoerd. Deze zijn in nauw overleg met de multilaterale instellingen, Wereldbank en Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) tot stand gekomen, en vormen vaak voortzettingen van al bestaande projecten van die organisaties, waarvoor al monitoring-en rapportagesystemen zijn ontworpen. Door de grote invloed van Wereldbank en IDB is waarschijnlijk de uitvoering van deze programma's wel gegarandeerd, maar de vraag rijst of dit dan niet ten koste zal gaan van overige bestedingen van de overheid. Het uiteindelijke effect op armoedevermindering is daarmee onzeker.

In Mozambique en Tanzania zijn de prioriteiten van het PRSP minder geformuleerd in termen van losstaande projecten, en meer in algemene doelstellingen. Cruciaal is daarom of begrotingsuitgaven in het algemeen hun doel bereiken. In Mozambique is er al in 1992 een Evaluatie van Publieke Uitgaven (Public Expenditure Review, PER) uitgevoerd, waaruit vele tekortkomingen op dit gebied naar voren kwamen. Onlangs is er een nieuwe PER verschenen, met al even desastreuze conclusies. Er is dus gerede twijfel over de capaciteit van de overheid om de armoedestrategie uit te voeren.

Met steun van de donoren is Tanzania al enkele jaren bezig met de verbetering van het begrotingsproces via de uitwerking van Middellange Termijn Uitgavenkaders (Medium

Term Expenditure Frameworks, MTEF) en PERs. Interessant bij deze PERs is dat het geen eenmalige onderzoeken zijn, maar breed gedragen processen waarbij ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en lokale academici zijn betrokken. In het kader van het PER-proces zijn tevens enkele zogenaamde ‘tracking studies’ verricht, die onderzoeken of uitgaven ook werkelijk daar terechtkomen waar ze bedoeld zijn. De uitkomsten daarvan zijn overigens niet zo positief. Eén van de kritiekpunten in de Joint Staff Assessment over het PRSP van Tanzania is dat de prioriteiten van het PRSP te weinig aansluiten bij de bestaande begrotingsprocessen zoals MTEF en PER, en dat er te weinig inzicht is in de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het PRSP. Ook in dit land lijkt aan de uitvoering derhalve nog veel te verbeteren.

Participatie en ownership

Over de mate van participatie bij het opstellen van de PRSPs zijn de meningen binnen de drie de landen verdeeld. Vertegenwoordigers van de regeringen en van multilaterale instellingen zijn in de regel van mening dat er veel consultatie en participatie is geweest. Ze wijzen daarbij op het aantal vergaderingen dat is georganiseerd en de aantallen deelnemers aan die vergaderingen. Maar niet-gouvernementele organisaties vinden meestal dat er van werkelijke participatie niet of nauwelijks sprake is geweest. In Tanzania waren de voornaamste klachten van NGOs dat ze de stukken voor de vergadering pas zo laat ontvingen, dat ze zich niet serieus konden voorbereiden, en dat er heel weinig is gebeurd met hun inbreng. De regering heeft in de eerste plaats geluisterd naar de donoren, en dan vooral naar de multilaterale instellingen, en daarmee lag de inhoud van het PRSP meestal al vast. Er was weinig of geen ruimte voor lokale betrokkenen om er iets aan te veranderen.

In Nicaragua heeft de donor-eis tot participatie tot gevolg gehad dat de Nationale Raad voor Sociale en Economische Planning (Consejo Nacional para la Planificación Económica y Social, CONPES) is opgericht, waarin NGOs, kerken en politieke partijen zijn vertegenwoordigd. Dat was winst in een tijd dat een in 1998 gesloten Pact tussen regering en oppositie in feite alle oppositie monddood had gemaakt. De CONPES is van het begin af aan bij de ontwikkeling van het PRSP betrokken, maar toch zijn NGOs ook in dit land van mening dat ze vrijwel geen invloed hebben gehad op de strategie, en dat die in feite is gedefinieerd door de donoren, i.c. de multilaterale instellingen.

Soortgelijke geluiden worden door de Mozambicaanse NGOs geventileerd. Deze laatste wijzen er bovendien op dat het niet in het belang is van NGOs om zeer kritisch te zijn over

het PRSP: het doel van de strategie is immers om schuldverlichting veilig te stellen, en dat is ook het streven van de NGOs. Vreemd genoeg is de armoedestrategie van Mozambique wel met NGOs besproken, maar niet in het Parlement – laat staan dat het Parlement het PRSP heeft goedgekeurd.

De grote invloed van de donoren, en in het bijzonder van de multilaterale donoren IMF en Wereldbank (aangevuld met de IDB in Nicaragua) op de PRSPs is een steeds terugkerend thema. Het is duidelijk dat het toegang krijgen tot schuldverlichting via het HIPC-initiatief het eerste doel van de PRSPs is, en ook van de daarna vereiste Voortgangsrapporten. Daarmee wegen de opmerkingen van de staf van de multilaterale instellingen op de PRSPs veel zwaarder dan de eigen mening van de regering of de eventuele opmerkingen van de eigen bevolking. Dit doet afbreuk aan de ownership-gedachte. In Nicaragua blijken de multilaterale instellingen ook van doorslaggevende invloed te zijn geweest op de selectie van de tien prioriteitsprogramma's en -projecten in het PRSP.

Monitoring en donorcoördinatie

Eén van de doelstellingen van de voorwaarde om een PRSP op te stellen is om te bevorderen dat de door schuldverlichting vrijkomende middelen aan armoedebestrijding worden besteed.²⁷ In zekere zin lijkt HIPC daarmee op een 'debt for development swap' (Berthélemy, 2001). Er worden eisen gesteld aan de besteding van de tegenwaardefondsen van schuldverlichting, die in feite begrotingssteun vormen. Eerdere studies van betalingsbalanssteun en begrotingssteun zijn daarom relevant. Daaruit blijkt dat begrotingssteun positieve 'systeemeffecten' kan hebben, als donoren zich concentreren op de verbetering van begrotings- en verantwoordingsprocessen in het algemeen (White en Dijkstra, 2003). Daarnaast kan het opstellen en uitvoeren van een PRSP ook positieve institutionele gevolgen hebben. Het zal tot een betere informatieverzameling over armoede leiden, en tot de ontwikkeling van relevante indicatoren om de voortgang vast te stellen (Berthélemy, 2001). Maar als individuele donoren hun eigen eisen gaan stellen aan de besteding van middelen, en ook aan de monitoring en de rapportage, betekent HIPC in feite een stap terug vergeleken met eerdere vrij-bestedbare macro-steun. Donoren houden zich dan bezig met micromanagement. Dit is niet effectief, aangezien donoren toch geen invloed hebben op de besteding van de marginale hulpdollar (geld is immers fungibel), en het is ook niet efficiënt, omdat er veel tijd en inspanning van donoren en van ministeries is gemoeid met het gedetailleerd volgen van bepaalde bestedingen, terwijl

²⁷ Of HIPC ook daadwerkelijk tot vrijkomende middelen leidt, komt later aan de orde.

het de voorkeur zou verdienen om algemene begrotings- en verantwoordingsprocedures te verbeteren.

Tanzania heeft al enige jaren ervaring met de eisen die donoren stellen aan de besteding van tegenwaardefondsen van schulverlichting via het MDF. Dit MDF is met de komst van HIPC omgezet in een fonds voor Begrotingssteun voor Armoedevermindering (Poverty Reduction Budget Support, PRBS), en werkt nog ongeveer op dezelfde wijze. Het goede van het MDF/PRBS is dat donoren erin samenwerken, en dat de monitoring niet gericht is op individuele projecten. Maar het is de vraag of de monitoring zoals die nu is georganiseerd, effectief en efficiënt is.

Tanzania heeft een kasbegroting, wat betekent dat er per maand niet meer kan worden uitgegeven dan er binnenkomt. Bij onverwachte tegenvallers in inkomsten of uitgaven, zullen niet alle begrote uitgaven kunnen worden geëffectueerd. Uitgaven voor statutair verplichte zaken (zoals het openbaar ministerie) en voor salarissen gaan altijd voor, maar 'overige uitgaven' ('other charges') komen vaak in de knel. Het MDF/PRBS beoogt die overige uitgaven voor de prioriteitssectoren te beschermen. De prioriteitssectoren zijn door de Tanzaniaanse overheid bepaald en omvatten nu water, rurale wegen, onderwijs en gezondheidszorg. Bij 'overige uitgaven' gaat het dan om zaken als onderhoud, leermiddelen en medicijnen. Het Ministerie van Financiën verschaft de donoren kwartaalverslagen. Maar die verslagen geven niet de informatie om te kunnen beoordelen of de overige uitgaven ten behoeve van de prioriteitssectoren zijn beschermd. Dit komt doordat de cijfers van de 'overige uitgaven' geaggregeerd zijn naar groep van sectoren: sociale sectoren, economische sectoren etc., en alleen de uitgaven van de centrale regering bevatten. Bij 'sociale sectoren' is er dus geen aparte beoordeling van gezondheidszorg en onderwijs mogelijk, en kan eigenlijk sowieso heel weinig worden geconcludeerd, omdat lokale overheden een belangrijke rol spelen bij de financiering van basisonderwijs en basisgezondheidszorg. Uit de analyse van de overige uitgaven voor de sociale sectoren (dus alleen van centrale overheid) blijkt dat deze meestal wel boven de begrote uitgaven uitkwamen.

Een ander probleem van deze manier van monitoring door de donoren is dat het systeem strategisch gedrag kan uitlokken: vanuit het Ministerie gezien is het gemakkelijker de doelstelling te halen als de begroting voor de salarissen wat hoger wordt gesteld en die voor overige uitgaven wat lager. Hiervoor is geen bewijs gevonden, maar een functionaris van het Ministerie merkte wel op, dat er nooit serieus werk is gemaakt van begrotingen voor de overige uitgaven, omdat de ervaring leerde dat men toch niet kreeg wat men

opvoerde. Ten slotte is het, zelfs als kan worden vastgesteld dat de overige uitgaven in de prioriteitssectoren op peil blijven, nog onzeker dat de uitgaven ook aan de basis terecht komen. Dit is een veel algemener probleem, en daar wordt in Tanzania wel aan gewerkt.

Ondanks de ver voortgeschreden donorcoördinatie in de MDF/PRBS doen niet alle donoren mee. Sommige donoren geven uitsluitend projecthulp. Maar ook de multilaterale instellingen participeren tot nu toe niet. Zij houden vast aan aparte monitoring van de HIPC-besparingen via het PRSP. Ze monitoren of de begrote uitgaven voor bepaalde bestedingen in overeenstemming zijn met de prioriteiten die in het PRSP worden gesteld. Daardoor bestaan er twee monitoringsystemen naast elkaar, wat een extra beslag legt op het Tanzaniaanse overheidsapparaat. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat alle bij schuldverlichting en begrotingssteun betrokken donoren samenwerken in het PER-proces en bij de discussie over en voorbereiding van het PRSP en de Voortgangsrapporten, zodat positieve institutionele en systeemeffecten wel tot stand kunnen komen.

In Nicaragua heeft sinds 1998 een fonds voor begrotingssteun bestaan, het Aanvullende Sociale Fonds (Fondo Social Suplementario, FSS). Dit was echter een optelsom van projecten die geïnitieerd waren door Wereldbank, IDB en USAID²⁸. Daarnaast hebben de bilaterale donoren Zweden en Nederland elk één keer vrij-besteedbare middelen in dit fonds gestort. Op aandringen van de multilaterale instellingen, is Nicaragua nu bezig het FSS om te vormen tot een monitoringsysteem voor de tien prioriteitsprojecten gedefinieerd in het PRSP. De manier waarop dit tot nu toe wordt ingevuld belooft weinig goeds vanuit het oogpunt van verbetering van de donorcoördinatie en de efficiëntie. In tegenstelling tot de meer globale monitoring van de allocatie van overheidsbestedingen die de multilaterale instellingen in Tanzania voorstaan, lijken ze in Nicaragua het accent te leggen op micro-management van speciale projecten en programma's.

3.5 Conclusies

vermindering van de schulduorraad

1. De schuldverlichtingsinspanningen van de internationale gemeenschap hebben slechts tot een geringe feitelijke reductie van de schulduorraad geleid. Dit kwam doordat de omvang van schuldverlichting in het algemeen beperkt was in verhouding

²⁸ In het geval van USAID ging het om tegenwaardefondsen van voedselhulp, dus er was sprake van dubbele binding.

tot de uitstaande schuld, maar ook omdat een groot deel van de ontvangen schuldverlichting slechts schulden herstructureerde en niet kwijtschold. In alle acht onderzochte landen behalve Nicaragua en Mozambique was de jaarlijkse aanwas aan nieuwe leningen groter dan de jaarlijkse kwijtschelding.

vermindering van de stroom betalingen

2. Ondanks het grote aandeel van herstructurering en kwijtschelding op stromen in de totale schuldverlichting, leidde schuldverlichting slechts tot een geringe vermindering van de stroom van feitelijke betalingen (de schuldendienst). Schuldverlichting was in dit opzicht dus niet efficiënt. Verminderingen van een schuldvoorraad waarop tot dan toe niet werd betaald, en herstructureringen en kwijtscheldingen van de schuldendienst op schulden die tot dan toe niet werden betaald deden vaak de feitelijke betalingen na zo'n akkoord toenemen. In geen van de acht landen namen de feitelijke schuldbetalingen in de jaren '90 af, mede als gevolg van een sterke toename van nieuwe leningen.
3. In het algemeen was de schuldverlichting in de jaren '90 voor de acht onderzochte landen additioneel aan reguliere hulp. Enerzijds was een deel van de schuldverlichting afkomstig van crediteuren die geen donor zijn (bij voorbeeld particulieren en voormalige socialistische landen); anderzijds ging schuldverlichting van crediteuren die wél donor zijn waarschijnlijk deels ten koste van de hulp voor andere landen, met een lagere schuld. De bilaterale overnames van multilaterale verplichtingen waren echter doorgaans ook voor de onderzochte ontvangende landen niet additioneel, omdat ze vaak in de plaats kwamen van andere macro-economische steun (programmahulp). Tegelijk is juist deze modaliteit van schuldverlichting de enige die ondubbelzinnig middelen vrijmaakte voor het ontvangende land, aangezien de schuldendienst aan multilaterale instellingen altijd werd betaald.
4. Gedurende de jaren '80 zijn particuliere crediteuren uitgekocht door officiële. In de jaren '90 gebeurde dit ook, maar hebben bilaterale donoren bovendien op grote schaal multilaterale crediteuren uitgekocht. Voor de concessionele leningen van de multilaterale instellingen werd op drie manieren substantieel meebetaald door bilaterale donoren: eerst door die leningen mede mogelijk te maken via de periodieke middelenaanvullingen, vervolgens door in te stemmen met de preferente status van die leningen, waardoor de vorderingen van de bilateralen zelf minder waard werden,

en ten slotte door de betreffende debiteuren extra hulp te geven, inclusief schuldverlichting op (of overname van) die multilaterale vorderingen. Dit was niet efficiënt. Deze bilaterale financiering en uitkoop maakte het de multilaterale crediteuren mogelijk langer door te gaan met imprudent leningen verstrekken dan zij zouden hebben gekund, als zij zelf volledig waren opgedraaid voor de gevolgen van hun uitleenbeleid. Vrijwaring voor (een deel van) deze consequenties door bilaterale donoren creëert bij de betreffende instellingen *moreel risico*. Van de nieuwe leningen die de overheden van de zes HIPC-landen in de jaren '90 aangingen was ongeveer 80% afkomstig van de multilaterale instellingen (alleen Nicaragua zat daar iets onder met ongeveer 60%).

implementatie van voorwaarden

5. In het algemeen werkt het stellen van beleidsvoorwaarden voor economische hervormingen vooraf vooral als regeringen zelf al van dat beleid overtuigd zijn en een dergelijke conditionaliteit dus eigenlijk niet nodig is. In het vooruitzicht stellen van schuldverlichting verandert daar weinig aan. Voorwaarden op het gebied van goed bestuur werden zelden geïmplementeerd. Ook in dit opzicht was schuldverlichting niet efficiënt.
6. Door ondanks de gebrekkige implementatie van de beleidsvoorwaarden nieuwe aanpassingsakkoorden af te sluiten verleenden de multilaterale instellingen als het ware een stempel van goed gedrag aan de betreffende schuldenlanden, hetgeen leidde tot nieuwe programmahulp van bilaterale donoren, waarmee de oude leningen aan diezelfde instellingen konden worden terugbetaald. Het IMF, en in mindere mate de Wereldbank, waren tegelijk 'poortwachter' voor concessionele middelen, en als crediteur ook belanghebbende bij de toestroom van deze middelen. Deze ongewenste belangenverstrengeling heeft mede de cyclus van nieuwe leningen, hulp en schuldverlichting in stand gehouden.
7. Met betrekking tot het PRSP-proces bleek uit de drie veldstudies in Mozambique, Nicaragua en Tanzania dat in die landen:
 - a. De eis van goedkeuring ('endorsement') van het PRSP door de Raden van Bewindvoerders van IMF en Wereldbank de mate van eigendom ('ownership') van de strategie aantast en de mogelijkheid tot bevolkings-participatie in de opstelling van de strategie beperkt.

- b. In brede kring wordt getwijfeld aan de inhoud van deze PRSPs, en dan met name aan hun capaciteit om de productie en de werkgelegenheid te verhogen als basis voor *duurzame* armoedevermindering.
- c. Er nog weinig overeenstemming bestaat tussen donoren over de manier waarop implementatie van PRSPs wordt ‘gemonitord’ en welke criteria daarbij worden gehanteerd, hetgeen een groot beslag legt op middelen van het ontvangende land en dus niet efficiënt is. Intussen wordt een meer globale monitoring van de implementatie van het PRSP bemoeilijkt door (nog) gebrekkige nationale systemen voor begrotingsverantwoording.

4 DOELTREFFENDHEID VAN SCHULDVERLICHTING

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de effectiviteit (doeltreffendheid) van de schuldverlichting, en vergelijkt daartoe de ‘outputs’ met de ‘outcomes’. Een eerste aspect van effectiviteit is het houdbaarder maken van de schuld. Onderzocht wordt daarom of de schuldenlast is verminderd, dus of de landen meer liquide en meer solvabel zijn geworden in de evaluatieperiode. De houdbaarheid van de schuld kan verbeterd zijn door een afname van de schuld of de schuldverplichtingen zelf, maar ook door economische groei of groei van de exporten (de noemer van de indicatoren voor de schuldenlast). Deze indicatoren worden geanalyseerd voor Latijns-Amerika en Afrika in het algemeen, en ook voor de acht case-study-landen, en er wordt bekeken in hoeverre eventuele verbeteringen te danken zijn aan schuldverlichting. Daarnaast wordt onderzocht of schuldverlichting een voorraad- of een stroomeffect heeft gehad op economische groei (en armoedevermindering). Er is sprake van een voorraadeffect als de eventuele vermindering van de schuldvoorraad leidt tot verbeterde kredietwaardigheid waardoor nieuw buitenlands kapitaal kan worden aangetrokken, en als de binnenlandse investeringen toenemen. Er is sprake van een stroomeffect als de eventuele additionele middelen die het gevolg zijn van schuldverlichting leiden tot een hogere invoer en positieve effecten hebben op de overheidsbegroting. Uiteindelijk is het mogelijk dat daarmee onder andere sociale indicatoren verbeteren.

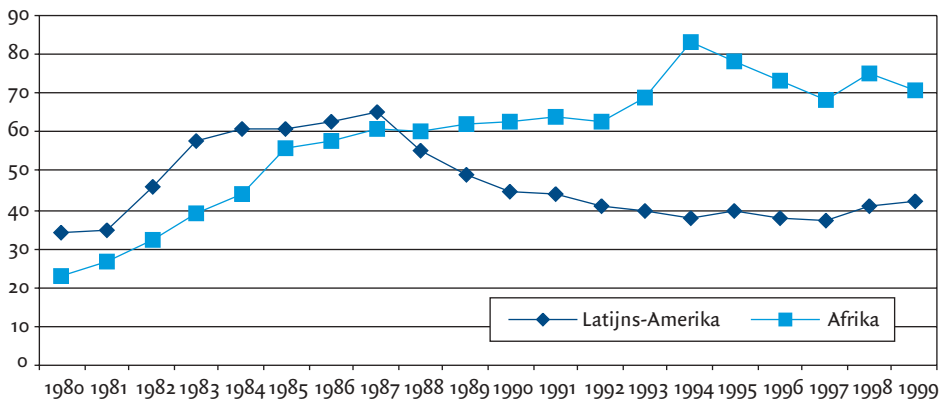
In de volgende paragraaf worden deze drie aspecten van effectiviteit onderzocht voor de regio's Latijns-Amerika en Afrika in het algemeen. In paragraaf 4.3 wordt geanalyseerd of de schulden in de acht landen houdbaarder zijn geworden. Daarbij komen zowel solvabiliteit als liquiditeit aan de orde. Paragraaf 4.4 analyseert eventuele voorraadeffecten in de acht landen, en paragraaf 4.5 de stroomeffecten. In paragraaf 4.6 wordt de houdbaarheid van de schulden in de acht landen op de lange termijn onderzocht. De laatste paragraaf bevat de conclusies.

4.2 Doeltreffendheid van schuldverlichting in Latijns-Amerika en Afrika

Voor het gemiddelde Latijns-Amerikaanse land is de buitenlandse schuld na 1988 houdbaar geworden (Figuur 4-1). De schuld/BNP verhouding bereikte zijn hoogste waarde in

1987 maar begon toen te dalen tot ongeveer 45% in 1990, en bleef daarna vrijwel constant. Dit betekent dat de meeste landen weer solvabel zijn geworden. De schuld zelf daalde eigenlijk alleen tussen 1988 en 1990, en nam daarna weer toe. De vermindering van de schuld is in de eerste plaats het gevolg van de aflossingen betaald door de landen zelf, maar in de jaren 1988-1990 heeft kwijtschelding ook een rol gespeeld. De verbeterde houdbaarheid van de schuld in de jaren '90 kwam vooral door de stijging van het BNP.

Figuur 4-1 De schuld/BNP ratio in Latijns-Amerika en Afrika, 1980-1999, in procenten

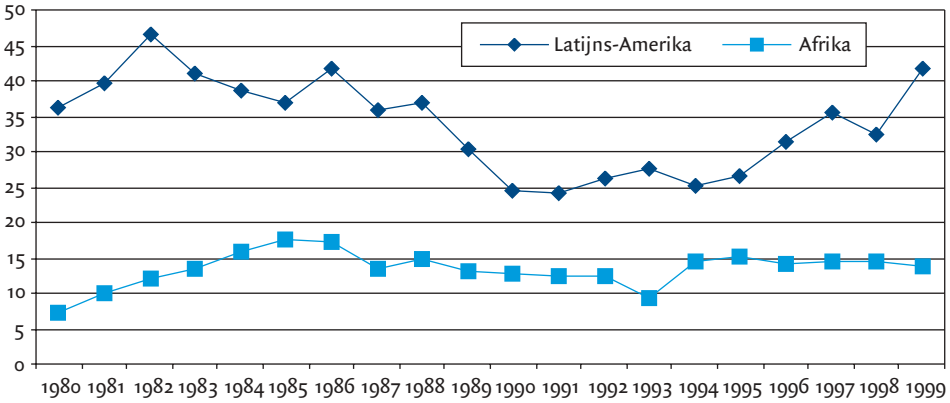


Bron: Wereldbank, GDF 2001.

De schuldendienst/export ratio lag in Latijns-Amerika tussen 1978 en 1988 boven de 35%, en daalde toen naar 24% in 1991 (Figuur 4-2). De absolute schuldendienst nam tussen 1988 en 1991 af (waarschijnlijk als gevolg van de daling in de nominale schuldvoorraad in dezelfde jaren), maar meer nog namen de exporten toe. Vooral in de tweede helft van het decennium is de schuldendienst/export ratio weer gaan stijgen. Deze hogere schuldendienst was het gevolg van twee ontwikkelingen. In de eerste plaats daalden de betalingsachterstanden snel vanaf 1991, van ongeveer 50 miljard USD in 1991 tot ongeveer 10 miljard USD in 1996, zodat Latijns-Amerika in de jaren '90 vrijwel alle schuldverplichtingen betaalde.²⁹ In de tweede plaats begon Latijns-Amerika weer toegang te krijgen tot particulier kapitaal. Dit bracht natuurlijk ook een verhoging van de betalingsverplichtingen met zich mee.

29 Deze verplichtingen omvatten ook betalingen op in de jaren '80 geherstructureerde vorderingen.

Figuur 4-2 De schuldendienst/export ratio in Latijns-Amerika en Afrika, 1980-1999, in procenten



Bron: Wereldbank, GDF 2001.

Al met al lijken de schulden van Latijns-Amerika wel houdbaar, maar is de liquiditeitspositie nog altijd kwetsbaar. De exportgroei blijft kennelijk achter bij de algehele ontwikkeling van de economieën, en de landen blijven sterk afhankelijk van de instroom van buitenlands kapitaal.

In deze evaluatie is de vraag van belang welke rol schuldverlichting heeft gespeeld bij de verhoging van de economische groei, dus bij het verbeteren van de houdbaarheid van de schuld via een toename van de noemer. Zijn het voorraad- of stroomeffecten geweest? De literatuur over de Brady ‘deals’ is vrij eensgezind in de conclusie dat deze overeenkomsten de kredietwaardigheid hebben bevorderd, en tot een nieuwe instroom van particulier kapitaal hebben geleid.³⁰ De aard van de kapitaalinstroom is overigens wel veranderd: vooral in de eerste helft van de jaren ’90 hebben investeringen in aandelen (‘portfolio equity flows’) de plaats ingenomen van bankleningen, maar later namen ook de netto leningen weer toe. Buitenlandse investeringen zijn ook toegenomen in de jaren ’90.

In landen waar dit is onderzocht blijkt er ook een positief effect te zijn geweest op de investeringen. Een lagere uitstaande schuld verminderde de volatiliteit in de schuld-

³⁰ Bij die nieuwe instroom speelde overigens ook een ‘push’ factor, namelijk de lagere rente in de VS, een rol.

betalingen en daarmee de onzekerheid over toekomstige betalingen. Dit bleek belangrijker dan een verlaging van de *omvang* van de schuldendienst. De verminderde onzekerheid over mogelijke betalingsbalanscrises verlaagde de binnenlandse rente (Claessens et al., 1994). Ook in Argentinië bleek het effect van schuldverlichting op de rente en via de lagere rente op de particuliere investeringen, belangrijker dan het directe stroomeffect van schuldverlichting op de overheidsinvesteringen (Morisset, 1991).

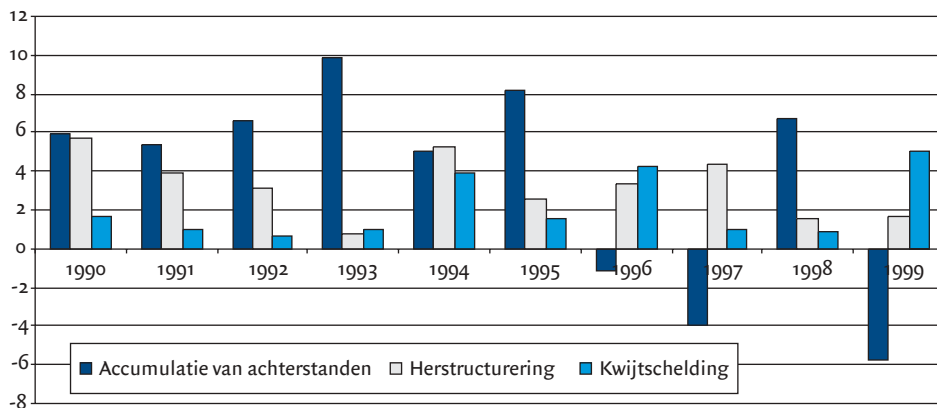
Stroomeffecten van schuldverlichting waren nauwelijks zichtbaar in Latijns-Amerika. Enerzijds waren de achterstalligheden groot, zodat herstructureringen en kwijtscheldingen slechts in de plaats kwamen van een accumulatie van achterstanden. Anderzijds leidde de nieuwe instroom weer tot een hogere schuldendienst. Daarmee lijken voorraadefecten van de schuldverlichting aan Latijns-Amerika, in het bijzonder op investeringen en op kredietwaardigheid, belangrijker te zijn geweest dan stroomeffecten.

In 1987 bereikte de schuld/BNP verhouding in Afrika de 60% grens, maar ook daarna bleef de schuldenlast toenemen (Figuur 4-1). De landen zijn gemiddeld genomen nog verre van solvabel. De schuld zelf is tot 1995 blijven stijgen, evenals de achterstallige betalingen, die in 1995, 1996 en 1998 boven de 60 miljard USD uitkwamen – hoger dan ze in Latijns-Amerika ooit zijn geweest.

De schuldendienst is in Afrika nooit erg groot geweest en bleef in de meeste jaren net onder 15% van de exporten (Figuur 4-2). In absolute (nominale) termen steeg de schuldendienst wel enigszins tijdens de jaren '90. Figuur 4-3 laat zien dat vooral tot en met 1995 het oplopen van achterstanden een rol speelde bij het matigen van de feitelijk betaalde schuldendienst. In één jaar (1993) namen de achterstalligheden met USD 10 miljard toe! Herstructureringen van de schuldendienst waren gedurende de hele periode belangrijk, terwijl kwijtscheldingen in de tweede helft van de jaren '90 omvangrijker werden.

Met zulke grote achterstanden kan schuldverlichting nauwelijks een stroomeffect gehad hebben. Wel ontving Afrika grote bedragen aan schenkingen, zodat de netto middelenstroom naar Afrika zowel in de jaren '80 als in de jaren '90 positief is gebleven (Figuur 3-2). Maar zoals eerder is aangetoond, het grootste deel van die schenkingen was aan projecten gebonden, dus kon niet worden gebruikt om schulden te betalen.

Figuur 4-3 Afrika: Accumulatie van achterstanden¹, herstructurerings en kwijtscheldingen van schuldendiensten² 1990-99, in miljard USD



1 Dit is de netto accumulatie van jaar op jaar, dus nieuwe achterstanden minus betaalde of kwijtgescholden oude achterstalligheden.

2 Alleen op de schuldendienst, dus exclusief reducties van de schuldvoorraad.

Bron: Berekening op basis van Wereldbank, *Global Development Finance 2002*, CD-ROM.

Gezien de nog steeds hoge schulden en grote achterstanden in Afrika kan er ook nauwelijks sprake zijn geweest van voorraadeffecten. In de praktijk liggen de investeringen in Afrika nog steeds op het lage niveau van rond 16-17% van het Bruto Binnenlands Product (BBP), en dat is zelfs enkele procentpunten lager dan in de jaren '80. De particuliere kapitaalstroom naar Afrika is ook in de jaren '90 negatief gebleven. Aangezien nog weinig goed ontwikkelde beurzen zijn in Afrika en veel landen hun internationale kapitaalverkeer nog niet hebben vrijgegeven, zijn de mogelijkheden voor de handel in aandelen beperkt. Wel is er een groot potentieel voor terugkerend vluchtkapitaal. Afrikanen blijken gemiddeld veel kapitaal buiten de regio aan te houden, namelijk 40% van hun totale vermogen.³¹ Econometrische schattingen laten zien dat een vermindering van de schuld/BNP verhouding het vluchtkapitaal wel kan doen terugkeren (Collier et al., 2001). Gezien de negatieve netto particuliere kapitaalstroom is dit echter nog niet of nauwelijks gebeurd. De enige kapitaalstroom naar Afrika die wel positief is en die ook is toegenomen, zijn de directe buitenlandse investeringen.

³¹ Volgens een andere studie is de gecumuleerde hoeveelheid vluchtkapitaal over de periode van ongeveer 25 jaar tot aan 1996, voor 30 Afrikaanse landen, gemiddeld 180% van het jaarlijkse BBP van die landen (Ndikumana en Boyce, 2003: 115).

4.3 Houdbaarheid van de schuld in de acht landen

4.3.1 Solvabiliteit

Schuldverlichting kan de solvabiliteit van landen hebben verbeterd als die geleid heeft tot een vermindering van de schuldvoorraad, of als er indirecte effecten zijn geweest op de noemers van de solvabiliteitsratio's, BNP en export. Paragraaf 3.2 liet zien dat de schuldvoorraad slechts weinig is gedaald als gevolg van schuldverlichting. Toch is in de meeste van de acht onderzochte landen de schuld/BNP gedurende de jaren '90 verbeterd (Figuur 4-4). Zambia is de enige uitzondering, en in Peru, Mozambique en Oeganda is de daling slechts gering. Nicaragua, Jamaica en Tanzania laten de grootste vermindering zien. In Jamaica komt de schuld/BNP verhouding daarmee onder de 60%, in Bolivia net erop, en ze was al onder de 60% in Peru en Oeganda. Nicaragua, Mozambique, Tanzania en Zambia zijn volgens deze indicator duidelijk nog verre van solvabel.

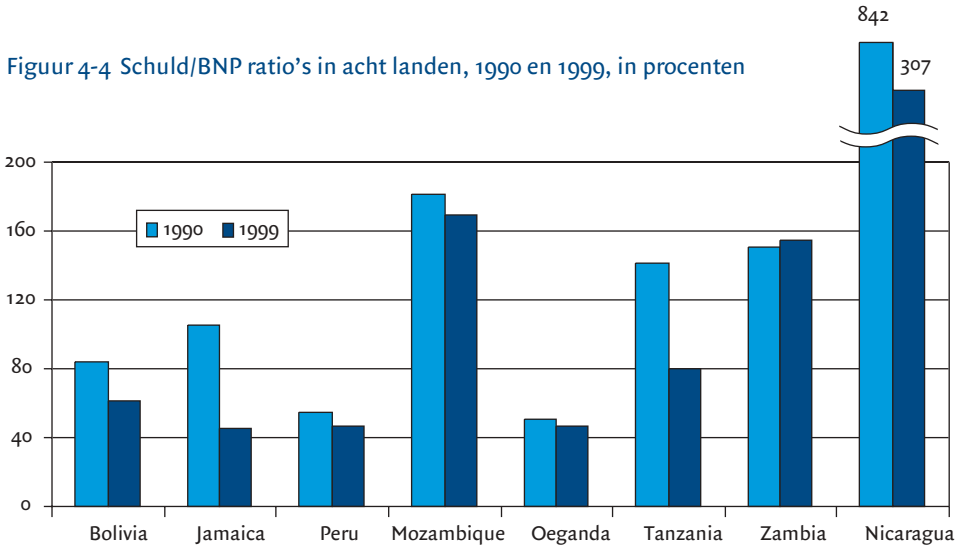
Bij Nicaragua is de sterke daling vooral het gevolg van de grote hoeveelheid schuldvermindering ten opzichte van de uitstaande schuld (Tabel 3-1). Jamaica heeft niet veel schuldverlichting ontvangen, maar veel schulden zelf afgelost. Bolivia en Peru hebben ook veel afgelost, maar zijn daarnaast ook weer nieuwe leningen aangegaan. Dat laatste (het aangaan van nieuwe leningen) geldt ook voor Oeganda en Mozambique. In Zambia is de stijging van de ratio vooral te wijten aan achterblijvende economische groei. Het nominale BNP van 1999 in USD ligt zelfs 2% onder dat van 1990.

Zambia is daarnaast het enige land waar de schuld/export verhouding gedurende de jaren '90 steeg (zie figuur 4.5). De exporten van Zambia zijn fors verminderd (met 30% tussen 1990 en 1999). Jamaica stond er wat de schuld/export ratio betreft al het beste voor, en die positie is nog verder verbeterd. Ook de uitvoer van dit land is behoorlijk gestegen. Nicaragua laat opnieuw de grootste verbetering zien. Daarop zijn zowel de schuldverlichting als de exportgroei van invloed geweest. In alle landen behalve Jamaica (dus verrassend genoeg, ook in Peru) ligt de schuld/export ratio nog steeds boven de 250%, en in Mozambique is de schuld zelfs tien keer de waarde van de uitvoer.

4.3.2 Liquiditeit

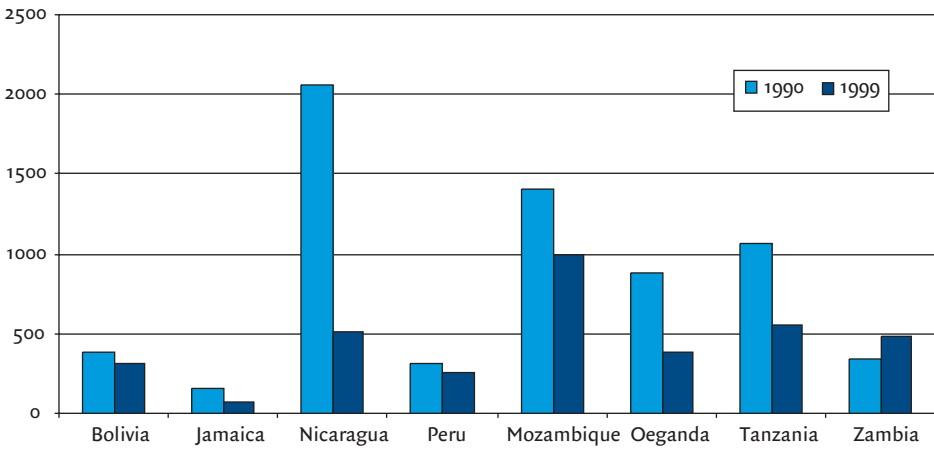
Indicatoren voor liquiditeit zijn de verhouding tussen schuldendienst en export, die tussen rentebetalingen en export, en de verhouding tussen achterstalligheden en de voorraad van de schuld. Schuldverlichting kan de liquiditeit van de schuldenlanden hebben verbeterd door een vermindering van de stroom betalingen, maar ook door een vermindering

Figuur 4-4 Schuld/BNP ratio's in acht landen, 1990 en 1999, in procenten



Bron: Wereldbank, GDF 2002.

Figuur 4-5 Schuld/export ratio's in acht landen, 1990 en 1999, in procenten



Bron: Wereldbank, GDF 2002.

van de uitstaande schuldvoorraad. Aangezien de vermindering van de voorraad gering was en alleen Bolivia en Jamaica enige vermindering van de stroom als gevolg van schuldverlichting hebben ervaren, kan er weinig effect op de liquiditeitspositie worden verwacht.

In drie landen is de schuldendienst/export verhouding gestegen, dus verslechterd: Nicaragua, Peru en Zambia. Dit zijn de drie landen die in 1990 achterstanden hadden bij de multilaterale organisaties. Een belangrijke reden voor de stijging van hun schuldendienst is dan ook dat ze in 1991 zijn begonnen alle verplichtingen aan die organisaties te betalen. Peru en Zambia staan er ook absoluut gezien slecht voor: de schuldendienst/export verhouding ligt in beide landen boven de 40%, en ook de rentebetalingen/export ratio ligt op of boven de kritieke waarde van 15%.³² In Peru komt dit vooral door nieuwe leningen, ook aan de particuliere sector, in Zambia is het vooral de achterblijvende uitvoer die de nijpende liquiditeitssituatie veroorzaakt. Oeganda en Bolivia hadden in 1999 al geprofiteerd van HIPC (1), maar hun schuldendienst was toch nog hoog in vergelijking met de uitvoer (respectievelijk 22 en 29%). Deze twee landen hadden echter vrijwel geen betalingsachterstanden meer in 1999. Bij Mozambique is dat laatste ook het geval, en daar ligt de schuldendienst net onder 20% van de uitvoer. Nicaragua en Tanzania betalen maar 16% van hun export aan rente- en aflossingsverplichtingen, maar zij hebben nog wel hoge achterstanden (zie hierna).

4.4 Voorraadeffect in de acht landen

De vraag is nu of de (geringe) vermindering van de schuldvoorraad als gevolg van schuldverlichting de 'debt overhang' in de acht landen heeft verminderd, en daardoor een positief effect heeft gehad op een nieuwe instroom van kapitaal en op investeringen. Zoals in paragraaf 1.3 is uiteengezet, kan een vermindering van de 'debt overhang' worden vastgesteld door te kijken naar de voorraad achterstallige betalingen ten opzichte van de totale uitstaande schuld, en naar de verhouding betaalde schuldendienst/ schuldverplichtingen. De eerste zou moeten dalen, de tweede stijgen. Als er nauwelijks meer achterstanden zijn, en als het land het overgrote deel van zijn verplichtingen betaalt, kan er sprake zijn van voorraadeffecten op kredietwaardigheid, dus de instroom van nieuw particulier kapitaal³³ en een toename van de binnenlandse investeringen.

³² In Peru op 18%, en in Zambia op 15%.

³³ De instroom van nieuw officieel kapitaal zou in principe ook kunnen worden gezien als een indicator van toegenomen kredietwaardigheid. Maar voor de instroom van nieuwe multilaterale leningen is alleen van belang of er achterstanden met de multilaterale instellingen zijn. Achterstanden met andere crediteuren zijn niet van belang, omdat de multilaterale instellingen preferente crediteuren zijn.

Een indicator voor kredietwaardigheid zou kunnen worden ontleend aan de scores die landen behalen bij beoordelingen door gerenommeerde instellingen die kredietwaardigheid beoordelen, zoals Moody's en Standard & Poor. De meeste Afrikaanse landen en ook een deel van de Latijns-Amerikaanse landen worden door deze instituten echter niet beoordeeld. Een instelling die wel veel arme en midden-inkomenslanden beoordeelt, is Euromoney. De kredietwaardigheidsscores van Euromoney worden bepaald door vier factoren: de verhouding tussen internationale reserves en importen, het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, de groei van het BBP, en de inflatie. De schuldenratio's blijken geen rol te spelen (Ul Haque et al., 1999). Daarmee is deze indicator van minder belang voor deze evaluatie.

Voor wat betreft de instroom van nieuw kapitaal, zijn de netto stromen van nieuwe leningen onderzocht, en in het bijzonder die van particuliere crediteuren, alsmede de netto beleggingen in aandelen en de directe buitenlandse investeringen.³⁴ Verder werd geanalyseerd of er een relatie is met schuldverlichting. Voor het tweede aspect van het voorraad-effect, de toename van de binnenlandse investeringen, is de verhouding tussen investeringen en BBP onderzocht.

4.4.1 Vermindering van de 'debt overhang'

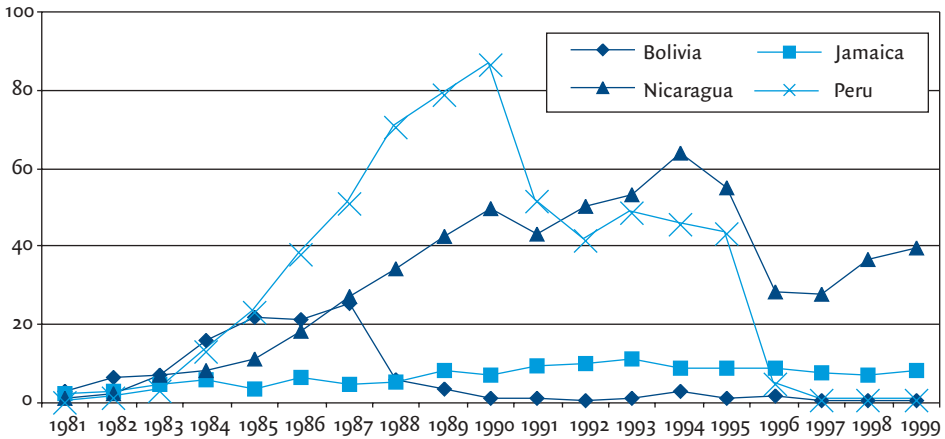
Achterstanden waren gedurende het hele decennium al vrijwel nul voor Bolivia (Figuur 4-6). In Jamaica en Oeganda bedroegen ze maar 10% van de totale schuld en bleven ze ongeveer op dat niveau (een stijging naar 20% in 1992 voor Oeganda, maar daarna weer een daling). Peru, Nicaragua, Tanzania, Mozambique en Zambia hadden zeer grote achterstanden in 1990 (Figuur 4-7).

In Peru werden ze gedurende het decennium in twee etappes tot nul gereduceerd, eerst door samenwerkende bilaterale donoren die de achterstanden aan de multilaterale instellingen betaalden, daarna door een zelf gefinancierde Brady-overeenkomst. Zambia en Nicaragua laten wel een daling zien, maar de achterstanden blijven vooral in Nicaragua erg hoog. Ook al had dit land vergeleken met andere landen meer kwijtschelding ontvangen (zie Tabel 3-1), het was blijkbaar nog (lang) niet voldoende om de debt overhang weg te werken. In Tanzania was er zelfs niet voldoende kwijtschelding om de achterstalligheden te laten dalen, en zijn die in de jaren '90 verder gestegen. In Mozambique lagen ze

³⁴ Verwacht kan worden dat de netto instroom van de buitenlandse directe investeringen minder gevoelig is voor de omvang van de buitenlandse schuld of de kredietwaardigheid, omdat daarbij geen sprake is van leningen die moeten worden terugbetaald.

gedurende ongeveer de hele periode op circa 20% van de schuld. Schuldverlichting lijkt vooral voor Peru effectief geweest te zijn in het wegwerken van de debt overhang. In Nicaragua en Zambia is er wel sprake van een vermindering van de achterstanden. In de andere landen is er nauwelijks effect, en in Tanzania is de situatie alleen maar verslechterd.

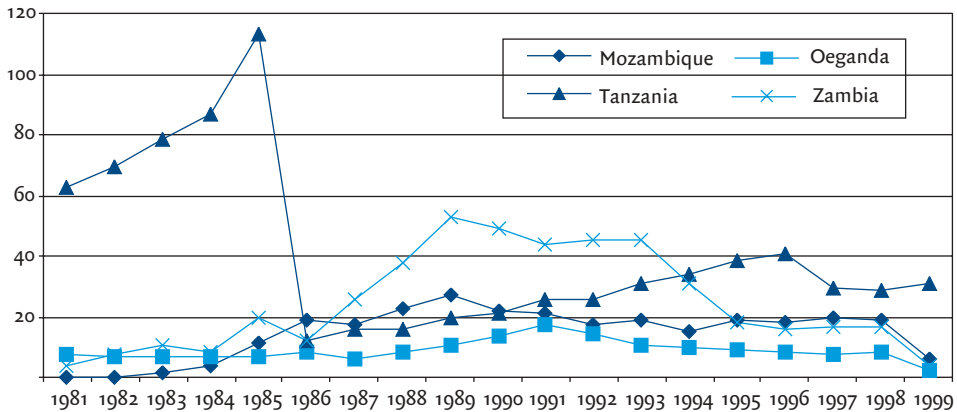
Figuur 4-6 Achterstalligheden in procenten van de lange-termijn schuld in Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru, 1980-1999



Bron: Berekeningen op basis van Wereldbank, GDF 2002.

In paragraaf 4.2 werd geconcludeerd dat de kredietwaardigheid van het gemiddelde Latijns-Amerikaanse land gedurende de jaren '90 is toegenomen. Dit is ook duidelijk uit Tabel 4-1. De verhouding tussen betaalde en verschuldigde verplichtingen stijgt gedurende de jaren '90 voor Latijns-Amerika, en komt in 1997-99 boven de 90% uit. In Afrika daalt deze verhouding zelfs tijdens het decennium. Bolivia en Peru lijken wat dit betreft op het gemiddelde Latijns-Amerikaanse land, want ook in deze landen neemt de verhouding toe en bereikt aan het eind van het decennium een waarde van meer dan 90%. Deze landen zijn daarmee, mede dankzij de eerder ontvangen schuldverlichting, kredietwaardig geworden. Jamaica zit daar met ongeveer 70% enigszins onder. Dat het percentage niet hoger is, is volledig te wijten aan de nog uitstaande achterstalligheden, aangezien het land geen kwijtschelding of herstructurering meer ontvangen heeft na 1995. Ook Jamaica is daarom waarschijnlijk kredietwaardig.

Figuur 4-7 Achterstalligheden in procenten van de lange-termijn schuld in Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia, 1980-1999



Bron: Berekeningen op basis van Wereldbank, GDF 2002.

Tabel 4-1 Betaalde schuldendienst¹/totale verplichtingen² in Latijns-Amerika, Afrika en in de acht landen, 1989-1999, in procenten

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Latijns-Amerika	56	45	42	46	54	59	72	83	92	93	95
Afrika	23	24	21	19	13	16	18	18	20	18	17
Bolivia	22	54	36	57	60	69	54	37	53	91	90
Jamaica	62	60	48	58	47	58	62	69	74	69	69
Nicaragua	0	0	9	2	3	3	4	7	16	10	7
Peru	4	4	8	11	24	11	11	36	79	82	97
Mozambique	7	5	6	6	10	9	8	8	6	6	12
Oeganda	46	29	27	20	32	33	31	37	38	15	72
Tanzania	13	11	11	11	9	8	8	10	6	11	9
Zambia	8	6	20	12	13	16	73	19	20	17	45

1 Totale betaalde schuldendienst, op alle schulden (total debt service, TDS)

2 Dit is de som van 1) betaalde schuldendienst, 2) kwijtscheldingen van verschuldigde rente en aflossingsverplichtingen, 3) herstructureren van verschuldigde rente en aflossingsverplichtingen en 4) de voorraad achterstalligheden.

Bron: Berekend op basis van Wereldbank, GDF, 2002.

In alle andere landen ligt de verhouding tussen betaalde schuldendienst en schuldverplichtingen veel lager, maar zijn er grote schommelingen van jaar tot jaar. Oeganda zit in 1999 boven de 70%, vooral door het verminderen van de achterstanden in dat jaar. De betaalde schuldendienst zelf nam nauwelijks toe. In 1998 was de ratio slechts 15%, vooral dankzij een hoge kwijtschelding van rentebetalingen in dat jaar. In Zambia was er in 1995 een uitschieter in de betaalde schuldendienst, die gedeeltelijk wordt weerspiegeld in een afname van de achterstanden (Figuur 4-7). Dit verklaart de 73% in dat jaar. In 1999 was er opnieuw sprake van een toename van de betaalde schuldendienst, in combinatie met een afname van de achterstanden. De overige landen (Nicaragua, Mozambique, en Tanzania) betalen vaak maar ongeveer 10% van wat ze verschuldigd zijn, en er is ook geen sprake van een duidelijk trend omhoog gedurende het decennium. Een groot deel van de schuldverplichtingen wordt jaarlijks geherstructureerd, kwijtgescholden of gewoon niet betaald. Deze vijf landen zijn daarom naar alle waarschijnlijkheid niet kredietwaardig in de ogen van de particuliere sector.

4.4.2 Kredietwaardigheid

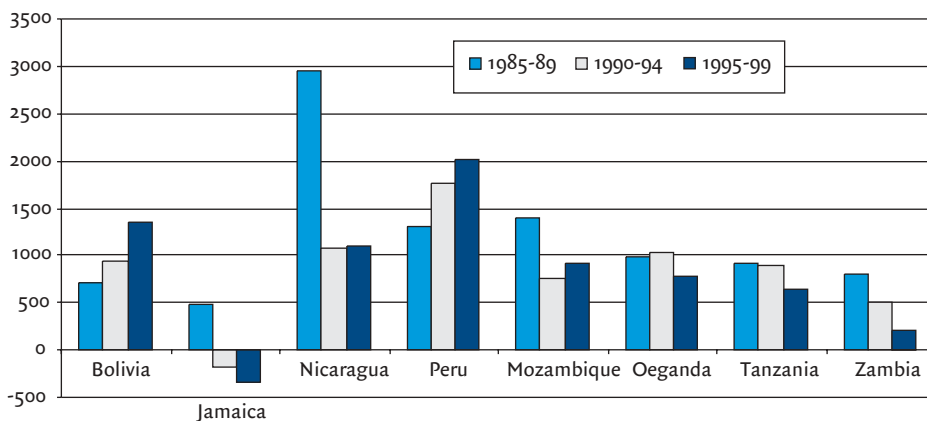
De eerste indicator voor de instroom van nieuw buitenlands kapitaal is het totaal aan netto leningen. Die zijn in Bolivia en Peru toegenomen, en in Mozambique ook enigszins als men 1990-94 vergelijkt met 1995-99 (Figuur 4-8). Maar zoals in hoofdstuk 3 bleek, het grootste deel van de nieuwe leningen, in ieder geval van die aan de overheid, komt van de multilaterale instellingen (behalve in Jamaica). In vijf van de acht landen vormden multilaterale leningen méér dan driekwart van het totale volume van (bruto) nieuwe leningen ('disbursements') aan de overheid (Figuur 3-6). Zoals hierboven al is betoogd (voetnoot 33), zegt dit niets over kredietwaardigheid in het algemeen aangezien de multilaterale instellingen preferente crediteuren zijn. De netto particuliere leningen aan de overheid zijn overal negatief, behalve in Jamaica. In Jamaica zijn wel de totale netto leningen afgenomen. Dit komt vooral doordat de overheid veel heeft afgelost op officiële leningen. De eerdere schuldherstructureringen maakten grote betalingen noodzakelijk vanaf 1996.

Het lijkt erop dat de meeste overheden vooral 'kredietwaardig' zijn voor de multilaterale instellingen, en niet in de ogen van de particuliere sector. In Oeganda, Tanzania en Zambia is ook de netto instroom van officieel kapitaal afgenomen.

Bolivia en Peru laten ook een grote toename zien van leningen aan de particuliere sector, wat de verbeterde kredietwaardigheid van deze landen bevestigt. In Bolivia is die stroom

gestegen van gemiddeld USD –2 miljoen in de eerste helft van het decennium, naar gemiddeld USD 81 miljoen in de tweede helft. In Peru van USD 143 naar 535 miljoen gemiddeld per jaar. In 1999 maakte de particuliere schuld een kwart van de totale lange-termijnschuld van dat land uit. In de overige landen is slechts sprake van een geringe toename (Jamaica, Nicaragua, Zambia, Mozambique, Oeganda, in volgorde van afnemende toename), of een geringe afname (Tanzania).

Figuur 4-8 Netto leningenstroom¹ naar de acht landen, totalen per periode, in miljoen USD



¹ Nieuwe lange-termijn leningen minus betaalde aflossingen op die leningen (net flows on long-term debt)

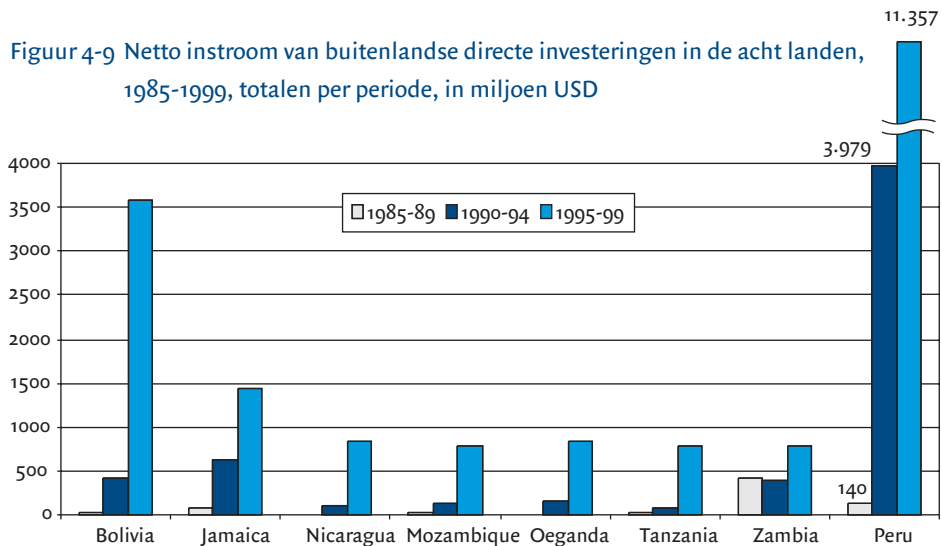
Bron: Wereldbank, GDF 2002.

Een andere instroom die kan duiden op verhoogde kredietwaardigheid zijn beleggingen, ofwel de verkoop van aandelen en obligaties ('portfolio equity flows'). Peru is het enige land waar deze laatste vorm van kapitaalinstroom zich voordoet. Vanaf 1993, toen het kapitaalverkeer werd vrijgegeven, schommelde de netto instroom tussen USD 0,3 en 2,7 miljard per jaar.

De directe buitenlandse investeringen zijn in alle acht landen toegenomen (Figuur 4-9). In 1985-1989 was er nauwelijks een instroom van buitenlandse investeringen (behalve in Zambia), in 1990-94 kwam die op gang en in de tweede helft van het decennium stegen ze sterk, het meest in Bolivia. Veel buitenlandse investeringen in Bolivia waren verbonden

met het privatiseringsproces, of de kapitalisatie zoals het daar wordt genoemd.³⁵ Andere investeerders kwamen af op de winning van olie en gas. In de overige landen was de privatisering van staatsbedrijven een belangrijke reden voor de toename van buitenlandse investeringen. Zoals min of meer te verwachten was (zie ook voetnoot 34), concludeert geen enkele landenstudie dat schuldverlichting van invloed was op de toename van deze investeringen. Andere factoren waren belangrijker, zoals macro-economische stabiliteit, liberalisering van de deviezenmarkt, of verhoogde economische groei. In Mozambique, waar de buitenlandse investeringen ná 1999 spectaculair zijn toegenomen, waren het bestaan van akkoorden met Wereldbank en IMF, en de nakoming daarvan, wel van invloed. Maar dit komt vooral doordat enkele grote buitenlandse projecten deels (tot tweederde) met officiële leningen³⁶ of met door exportkredietinstellingen gegarandeerde leningen zijn gefinancierd. Zonder die leningen, en dus zonder het stempel van goed gedrag van Wereldbank en IMF, zouden die buitenlandse investeringsprojecten niet tot stand zijn gekomen.

Figuur 4-9 Netto instroom van buitenlandse directe investeringen in de acht landen, 1985-1999, totalen per periode, in miljoen USD



Bron: Wereldbank, GDF 2002.

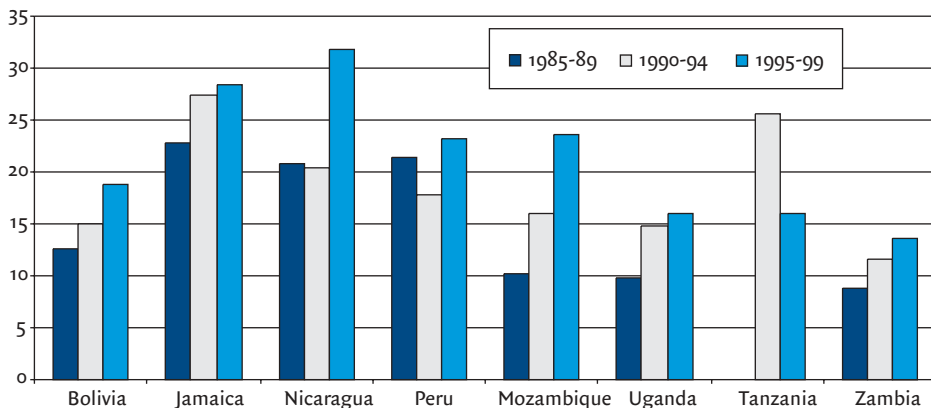
35 Buitenlandse bedrijven investeren in voormalige staatsbedrijven die nu eigendom zijn van pensioenfondsen.

36 Onder andere afkomstig van de 'International Finance Corporation' (IFC), onderdeel van de Wereldbankgroep.

4.4.3 Investerings

De investeringen als percentage van het BBP zijn in alle landen behalve Tanzania in de jaren '90 toegenomen (Figuur 4-10). Opnieuw concluderen de meeste landenstudies echter dat schuldsverlichting relatief onbelangrijk was. Alleen in Peru was het wegwerken van de achterstalligheden aan de multilaterale instellingen van belang. Daarmee werd Peru van de internationale zwarte lijst gehaald, en dit had een psychologisch effect op investeerders. Vanaf 1993 begonnen de investeringen toe te nemen. Maar een groot deel van deze investeringen was in de bouwsector, zodat er vooral op korte termijn positieve effecten waren op groei en werkgelegenheid, en minder effect op langere termijn. In de overige landen bleken andere factoren een grotere invloed te hebben op de toename van de investeringen, zoals een grotere politieke en macro-economische stabiliteit, een begin van economische groei, en een toename in de buitenlandse hulp waarmee de bouwsector kon groeien. Dit laatste gold in het bijzonder voor Nicaragua in 1999, na de orkaan Mitch die eind 1998 over het land raasde, maar buitenlandse hulp was een belangrijke factor in alle landen behalve Jamaica en Peru. In Mozambique had schuldsverlichting geen invloed op de investeringen, maar wel leek het trouw betalen van schuldsverlichtingen aan de multilaterale instellingen en aan de Club van Parijs van belang. Voor stabiliteit en groei in het land werd de ontwikkelingshulp van de Club van Parijs-landen als onontbeerlijk beschouwd, en betaling van de verplichtingen leek daartoe een voorwaarde.

Figuur 4-10 Investerings¹ in procenten van BBP in de acht landen, 1985-1999², gemiddelden over drie perioden.



¹ Bruto vaste investeringen ('gross fixed capital formation').

² Over Tanzania zijn geen gegevens beschikbaar van vóór 1990.

Het niveau van de investeringen is in de meeste landen nog niet hoog, behalve in Jamaica, en, in de laatste periode, Nicaragua. In Bolivia, Oeganda, Tanzania en Zambia waren de investeringen erg laag.³⁷ De meeste landenstudies wijten deze lage investeringen aan factoren als een hoge binnenlandse rente, gebrek aan goede fysieke infrastructuur zoals wegen, havens of telecommunicatie of te hoge prijzen voor infrastructurele voorzieningen als water, electriciteit en telecommunicatie. Daarnaast is er in sommige landen nog te veel politieke onrust, of is de ernstige corruptie een belemmering voor investeringen. De hoge schuld of de ‘debt overhang’ lijkt niet of nauwelijks een rol te spelen voor particuliere investeerders.

4.4.4 Samenvatting voorraadeffect

Tabel 4-2 combineert de kwantitatieve uitkomsten voor de verschillende indicatoren van kredietwaardigheid, met de kwalitatieve analyse (mede op basis van de acht landenstudies) over de invloed van schuldverlichting op die indicatoren. Peru laat een duidelijk voorraadeffect van schuldverlichting zien, dat verloopt via een effect op de instroom van leningen, van leningen aan particuliere sector, aandelenkapitaal en een toename van de binnenlandse investeringen. In Bolivia en Jamaica is er ook een gering voorraadeffect, maar alleen via instroom van leningen in het algemeen (Bolivia) of via instroom van leningen aan particuliere sector (Jamaica) (Tabel 4-2). In de andere landen had schuldverlichting geen voorraadeffect. Dit lijkt duidelijk samen te hangen met de nog steeds bestaande debt overhang in die landen, zowel in de vorm van een groot aandeel van achterstalligheden in de uitstaande schuld, als in de vorm van een lage verhouding tussen feitelijke betalingen en verschuldigde betalingen (zie paragraaf 4.4.1).

4.5 Stroomeffect in de acht landen

Voor zover schuldverlichting leidt tot een toename van de middenstroom, is er geen verschil met hulp. Een toename van de middenstroom kan positieve effecten hebben op de betalingsbalans via een toename van de invoer, en op de overheidsbegroting. Wat betreft de overheidsbegroting zijn er twee positieve effecten mogelijk, namelijk een vermindering van het tekort en een toename van de uitgaven. Deze onmiddellijke effecten op

³⁷ Overigens moeten deze cijfers, zoals ook veel andere, met enige voorzichtigheid worden gehanteerd. In Nicaragua speelt waarschijnlijk de onderwaarding van het BBP een rol bij de grote stijging, en in Tanzania verklaart de verandering in het systeem van nationale rekeningen waarschijnlijk een deel van de vermindering. In Jamaica zijn weliswaar de investeringen hoog, maar is de groei van het BBP erg laag. Eén van de verklaringen die voor deze ‘groei-paradox’ wordt gegeven is dat het BBP ook hier onderschat wordt, en dat daardoor de cijfers voor investeringen/BBP te hoog zijn.

Tabel 4-2 Overzicht van de uiteindelijke voorraadeffecten in de acht landen¹

	Netto totale instroom van leningen		Leningen aan particuliere sector		Buitenlandse Directe Investerings		Beleggingen (portfolio flows)		Investerings	
	Resultaat	SV	Resultaat	SV	Resultaat	SV	Resultaat	SV	Resultaat	SV
Bolivia	+	nee	++	ja	++	nee	n.v.t.		+	nee
Jamaica	-		+ ²	ja	+	nee	n.v.t.		+	nee
Nicaragua	o		o		+	nee	n.v.t.		+	nee
Peru	+	ja	++	ja	+	nee	+	ja	+	ja
Mozambique	+	nee	o		+	nee	n.v.t.		+	nee
Oeganda	-		o		+	nee	n.v.t.		+	nee
Tanzania	-		o		+	nee	n.v.t.		-	
Zambia	-		o		+	nee	n.v.t.		+	nee

¹ De kolom 'Resultaat' geeft weer of de variabele een toename (+) of een afname (-) te zien geeft, dan wel niet veranderd is (o), of niet van toepassing (n.v.t.) omdat deze instroom nog niet bestaat. De kolom 'SV' geeft weer of schulverlichting een bijdrage heeft geleverd aan het eventuele positieve resultaat.

² In Jamaica betreft het vooral particuliere leningen aan de overheid, maar nemen ook de leningen aan de particuliere sector enigszins toe.

Bron: Tekst en landenstudies.

betalingsbalans en overheidsbegroting worden hier intermediaire stroomeffecten genoemd en komen in paragraaf 4.5.1. aan de orde.

Als er sprake is van een toename van de overheidsuitgaven, zijn er vervolgens twee positieve effecten mogelijk, namelijk een toename van de overheidsinvesteringen en een toename van de sociale uitgaven. Een toename van overheidsinvesteringen kan via "crowding in" ook de particuliere investeringen bevorderen, en een stijging van de sociale uitgaven kan leiden tot een verbetering van sociale indicatoren. De overheidsuitgaven en de samenstelling ervan kunnen, behalve door een eventueel stroomeffect van schulverlichting, ook beïnvloed zijn door de beleidscondities gesteld aan schulverlichting. Paragraaf 4.5.2 behandelt de eventuele effecten op de overheidsinvesteringen en paragraaf 4.5.3 die op de sociale uitgaven.

4.5.1 Intermediaire stroomeffecten op betalingsbalans en overheidsbegroting

Voor zover er een effect is op het vrijkomen van middelen voor de *betalingsbalans*, is er geen verschil tussen schuldverlichting en (andere) ontwikkelingshulp. De omvang van de hulp aan Peru was minimaal, en Jamaica ontving alleen beperkte hoeveelheden hulp in de eerste helft van de jaren '90. In de zes lage-inkomenslanden was het effect van hulp op de betalingsbalans veel groter dan dat van schuldverlichting, omdat de hulpstroom veel groter was dan dat deel van de schuldverlichting dat tot extra middelen leidde. In Nicaragua vormde bijvoorbeeld de hoeveelheid schuldverlichting die tot vrijmaken van middelen leidde over de evaluatieperiode 7% van de ontvangen hulpstroom. Hulp leidde dus in deze landen tot méér extra invoer dan schuldverlichting.³⁸ In Tanzania was de werkelijk betaalde schuldendienst in de jaren '90 slechts 19% van de ontvangen ontwikkelingshulp in dezelfde tien jaar. Dit geeft aan dat schuldbetalingen en ook schuldverlichting relatief van gering belang waren voor deze landen, in vergelijking met ontwikkelingshulp.

Schuldverlichting en hulp kunnen ook middelen vrijmaken voor de *overheid*. Maar alleen de niet aan projecten gebonden hulp, dat wil zeggen programmahulp of macro-economische steun, is in dit opzicht vergelijkbaar met schuldverlichting. Het grootste deel van de hulp was echter projecthulp. Afrika als geheel ontving bijvoorbeeld in 1998 12 miljard USD aan ontwikkelingshulp, maar slechts 3 miljard daarvan in de vorm van programmahulp. Daar tegenover stond een betaalde schuldendienst van 9 miljard USD (Birdsall et al., 2001). Terwijl dus landen met een hoge schuld meer hulp kregen (en vaak ook landen met slechter beleid), was die hulp slechts zeer ten dele geschikt om schuldbetalingen mee te doen. Vanuit overheidsbegrotingen bezien was de netto stroom dus toch negatief. De inkomende hulpstroom zorgde ervoor dat overheidsinvesteringen vaak wel gewaarborgd bleven, maar de uitgaande schuldbetalingen verdrongen de *lopende uitgaven*. Een ander probleem was dat zowel de hulp als de schuldbetalingen sterk fluctueerden, wat het beheer van de overheidsfinanciën bemoeilijkte (Sachs et al., 1999).

Hoofdstuk 3 concludeerde dat schuldverlichting alleen in Bolivia en in Jamaica heeft geleid tot een vermindering van de stroom uitgaande schuldbetalingen, en de schuldendienst ook heeft gestabiliseerd. In vijf landen was er slechts een gering effect op de betaalde schuldendienst, en in één land (Peru) was het nul. Vooral in Jamaica en Bolivia zijn er wellicht positieve effecten te verwachten van schuldverlichting op de overheids-

³⁸ Hulp en schuldverlichting leiden alleen tot evengrote toename van de invoer onder de veronderstelling dat alle andere stromen op de betalingsbalans gelijk blijven, dus bijvoorbeeld de uitvoer, de netto instroom van kapitaal, directe investeringen, etc.

begroting. Inderdaad heeft Jamaica in de jaren dat het schuldverlichting kreeg zijn overheidstekort van 6% van het BBP in 1990 geleidelijk omgezet in een overschot van 4% in 1994, terwijl de overheidsuitgaven als percentage van het BBP constant bleven. Bolivia heeft zijn overheidstekort ook verlaagd in de eerste helft van het decennium, en daarnaast namen de overheidsuitgaven geleidelijk toe gedurende de jaren '90. Dat gold ook voor de lopende uitgaven.

In Nicaragua en in de vier Afrikaanse landen had schuldverlichting nauwelijks invloed op de uitgaande stroom schuldbetalingen. In deze landen zijn wél de overheidstekorten in het begin van de jaren '90 verminderd. Tegelijk gingen echter de overheidsuitgaven in veel jaren omlaag (in % van het BBP) als reactie op een tijdelijke vermindering van programmahulp (bijvoorbeeld vanwege ontevredenheid van donoren met 'goed bestuur'), of als gevolg van een verhoging van de feitelijke schuldbetalingen.

In de zes lage-inkomenslanden van de onderzochte groep wordt het overgrote deel van de *overheidsinvesteringen* met buitenlandse hulp gefinancierd. De *lopende uitgaven* voor die investeringen (salarissen, schoolboeken, onderhoud) komen voor rekening van het land zelf. Terwijl projecthulp veelal onafhankelijk is van donoroordelen over 'goed bestuur', en daardoor constanter is, moet de ontvanger tegenvallers in programmahulp of extra schuldbetalingen opvangen via de lopende uitgaven. In alle zes landen behalve Bolivia zijn de lopende uitgaven afgenomen gedurende de jaren '90. In deze landen zijn dus de negatieve effecten zichtbaar van de combinatie van veel projecthulp en weinig schuldverlichting en vrij-bestedbare hulp.

4.5.2 Overheidsinvesteringen

Het volume van de overheidsinvesteringen in de zes lage-inkomenslanden bleek vooral samen te hangen met de hoeveelheid ontvangen projecthulp, en niet met schuldverlichting. In Jamaica lijkt schuldverlichting geen invloed te hebben gehad op de overheidsinvesteringen: terwijl de totale uitgaven als percentage van het BBP constant bleven tussen 1990 en 1994, fluctueerde daarbinnen het aandeel van de kapitaaluitgaven licht, maar er is geen duidelijke trend. Als er geen effect is van schuldverlichting op overheidsinvesteringen, kan er ook geen stroomeffect zijn op particuliere investeringen via 'crowding in'.

4.5.3 Sociale uitgaven

In het navolgende wordt een eventueel stroomeffect van schuldverlichting, hulp, en van beleidscondities voor schuldverlichting op overheidsuitgaven voor de sociale sectoren onderzocht, en komen ook mogelijke gevolgen daarvan op een verbetering van de sociale indicatoren aan de orde.

Een eerste uitkomst is dat er gedurende het decennium in veel landen een verschuiving zichtbaar is binnen de investeringsportefeuille van de overheid in de richting van meer uitgaven voor de sociale sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg. Dat is het gevolg van drie factoren, die in de verschillende landen meer of minder een rol spelen:

1. Een autonome trend: De privatisering van staatsbedrijven, waardoor de overheid minder investeert in productiecapaciteit van die bedrijven en meer geld beschikbaar heeft voor sociale investeringen (dit was vooral in Bolivia en Peru het geval).
2. Donorprioriteiten: De aandacht van donoren is geleidelijk sterker gericht op sociale projecten en minder op infrastructuur of productie; vrijwel alle landen hebben een Sociaal Investerings Fonds dat investeert in sociale infrastructuur, en dat veel buitenlandse leningen ontvangt; projecthulp en ook de nieuwe leningen in Peru zijn vrijwel altijd verbonden met verhoging van de kapitaaluitgaven, de investeringen.
3. Donorconditionaliteit: In landen met een MDF en later met een gezamenlijk fonds voor begrotingssteun, vragen de deelnemende donoren meestal om de vrijkomende middelen te besteden aan opbouw van de sociale infrastructuur. Uitzonderingen zijn Tanzania, waar het MDF juist beoogt de lopende uitgaven voor de sociale sectoren te beschermen (zie boven), en Oeganda, waar het MDF en het opvolgende Armoede Actiefonds (PAF, 'Poverty Action Fund') uitgaven voor sociale sectoren in het algemeen beoogt te verhogen.

In vijf van de zes HIPC-landen van de onderzochte groep (Bolivia is een uitzondering), zijn echter de *lopende* uitgaven voor de sociale sectoren gedaald gedurende de jaren '90. In sommige landen zijn ook de *totale* publieke uitgaven voor de sociale sectoren als percentage van het BBP gedurende de jaren '90 afgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven voor gezondheidszorg in Mozambique, Oeganda en Tanzania, en voor onderwijs in Mozambique, Tanzania en Zambia (Wereldbank, 2002b).³⁹ In Zambia was dit vooral een

³⁹ Dit betekent nog niet dat de reële uitgaven ook zijn afgenomen. Omgekeerd kunnen de reële uitgaven voor sociale sectoren afnemen ook als de uitgaven in procenten van het BBP stijgen. Dit komt doordat loonkosten het grootste deel van de uitgaven voor sociale sectoren uitmaken. Als de nominale loonkosten meer (minder) stijgen dan het nominale BBP zullen de reële uitgaven voor sociale sectoren minder (meer) toenemen dan indien berekend als % van het BBP. Dit kan tot aanzienlijke verschillen leiden, zie Botchwey et al. (1998).

gevolg van dalende totale overheidsuitgaven, want in procenten van de totale overheidsuitgaven namen de uitgaven voor de sociale sectoren wel toe – in overeenstemming met de eisen van de donoren in dat land. Projecthulp en beleidsconditionaliteit hadden dus wel invloed op méér investeringen in de sociale sectoren, maar het tekort aan vrij-bestedbare hulp en hoge schuldbetalingen (te weinig schuldverlichting) hadden tot gevolg dat de lopende uitgaven voor sociale sectoren niet konden meegroeien of zelfs daalden.

Sociale indicatoren

De vraag is nu of en in hoeverre deze soms toenemende investeringen en afnemende lopende uitgaven invloed hebben gehad op sociale indicatoren. Op het gebied van cruciale indicatoren voor de gezondheid, is in alle landen behalve Zambia de zuigelingensterfte afgenomen. In alle landen, behalve de door HIV-Aids geteisterde landen Oeganda, Tanzania en Zambia, nam de levensverwachting toe (Tabel 4-3). De zuigelingensterfte is een indicator die sneller reageert op wijzigingen in de toegang tot en de kwaliteit van voorzieningen dan de levensverwachting, die daarnaast het resultaat is van lange-termijnontwikkelingen. Maar de daling van de zuigelingensterfte is slechts zeer ten dele te danken aan verbeterde gezondheidszorg. In Bolivia, en waarschijnlijk ook in andere landen, speelde een verhoogde toegang tot schoon water bijvoorbeeld een rol. Het Sociale Investeringsfonds dat in Bolivia al vanaf 1986 actief is, heeft daar veel in geïnvesteerd. Ook verbeterde hygiëne en verbeterde voorlichting via onderwijsvoorzieningen kunnen van invloed zijn geweest op de dalende zuigelingensterfte.

De vermindering van de zuigelingensterfte springt vooral in het oog in de Latijns-Amerikaanse landen Bolivia, Nicaragua en Peru. In Jamaica was die al laag. In de vier Afrikaanse landen is de zuigelingensterfte nog hoog, en is er nauwelijks verbetering. Dit hangt waarschijnlijk samen met de afnemende (totale) overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in drie van de vier Afrikaanse landen. In Zambia zijn in 1989 eigen bijdragen ingevoerd voor basisgezondheidszorg en basisonderwijs, wat mogelijk een negatief effect heeft gehad op de toegang tot voorzieningen.

De vermindering in de lopende uitgaven voor onderwijs wordt weerspiegeld in een verslechtering van de leerling/leraar verhouding in zes van de acht landen (Tabel 4-4). Dit betekent dat de kwaliteit van onderwijs waarschijnlijk achteruit is gegaan. De grootste toename in de leerling/leraar verhouding is te zien in Oeganda, waar de President in 1997 universele toegang tot basisonderwijs 'uitriep' (zonder dat daarvoor blijkbaar de voor-

Tabel 4-3 Enkele indicatoren voor gezondheid in de acht landen, 1990 en 1997

	Zuigelingensterfte (per 1000)		Levensverwachting	
	1990	1997	1990	1997
Bolivia	80	62	58	61
Jamaica	25	22	73	75
Nicaragua	51	37	64	68
Peru	54	36	66	69
Mozambique	150	135	43	45
Oeganda	104	99	47	42
Tanzania	115	99	50	48
Zambia	107	113	49	43

Bron: Wereldbank, *World Development Indicators (WDI) CD-ROM, 2002.*

zienen aanwezig waren), maar ook in Mozambique, Tanzania, Nicaragua, Bolivia en Zambia is sprake van een verslechtering in deze indicator.

De deelname aan basisonderwijs neemt wel in zes van de acht landen toe, en het meest in Oeganda. De nieuwe schoolgebouwen neergezet door de sociale investeringsfondsen kunnen hierbij een rol hebben gespeeld (maar blijkbaar niet in Zambia). De deelname aan basisonderwijs is echter afgenomen in Tanzania en Zambia. Samen met Mozambique zijn dit de landen waar de reële overheidsbegrotingen voor onderwijs in de jaren '90 verminderd zijn. In Tanzania zijn pas in 2000 onder invloed van de extra middelen afkomstig van het MDF/PRBS de registratiekosten voor basisonderwijs afgeschaft, en in 2001 ook de eigen bijdragen voor basisonderwijs. Eerder had de overheid daar geen geld voor. Mogelijk gaat nu de deelname aan basisonderwijs omhoog.

De deelname aan middelbaar onderwijs neemt in alle landen toe, en het analfabetisme daalt overal (Tabel 4-4). Waarschijnlijk is bij deze laatste twee indicatoren meer sprake van lange-termijntrends dan van een reactie op beleid in de jaren '90. In de Afrikaanse landen, en dan vooral in Tanzania en Mozambique, is de deelnamegraad aan het middelbaar onderwijs overigens nog erg laag.

Tabel 4-4 Enkele onderwijsindicatoren in de acht landen, 1990 en 1998 (of 1999)

	Leerling/leraar ratio, basisonderwijs		Deelname basisonderwijs (%)		Deelname middel- baar onderwijs (%)		Analfabetisme (%)	
	1990	1998 ¹	1990	1998 ¹	1990	1998 ²	1990	1999
Bolivia	25	26	95	106	37	40	22	15
Jamaica	37	31	101	98	65	90	18	14
Nicaragua	33	36	94	102	40	50	37	34
Peru	29	25	118	126	67	81	14	11
Mozambique	55	61	67	71	8	9	67	57
Oeganda	29	60	71	154	13	16	44	34
Tanzania	35	38	70	65	5	7	37	26
Zambia	44	45	99	86	24	27	32	23

¹ Voor Bolivia en Nicaragua 1997.

² Voor Bolivia 1996, voor Nicaragua en Tanzania 1997.

Bron: Wereldbank, World Development Indicators CD-Rom, 2002.

4.6 Lange-termijn houdbaarheid van de schulden

4.6.1 Houdbaarheid in relatie tot betalingsbalans en nationaal inkomen

Volgens Gillis et al. (1996: 414) kan een externe schuld op de langere termijn houdbaar zijn voor de betalingsbalans, ook in combinatie met een handelstekort, als de groei van de uitvoer groter is dan de gemiddelde rente die op die schuld betaald moet worden. Op de lange-termijn tendert de schuld dan naar:

$$\frac{S}{E} = \frac{t}{(g_E - r)} \quad (1)$$

waarin S = Schuld, E = Exporten, t = handelstekort als % van de Export, dus $(M-E)/E$, M = import, g^E = groeivoet van de Exporten, en r = rente.

Een handelstekort doet de buitenlandse schuld in principe jaarlijks toenemen, omdat het gefinancierd moet worden met leningen. Aangezien veel schuldenlanden een deel van hun handelstekort kunnen financieren met ODA-schenken, onderzoeken we in deze studie het 'aangepaste handelstekort', dat als volgt berekend wordt: $(M-E\text{-Schenken})/E$. Indien de groei van de exporten groter is dan het rentepercentage

(dus als de noemer is groter dan nul), kunnen we de verwachte waarde van de schuld/export verhouding (S/E) berekenen die ontstaat als alle variabelen lange tijd hetzelfde blijven, en deze waarde voor S/E vergelijken met de gangbare kritische waarde voor een houdbare schuld. Binnen het HIPC-initiatief is dit 150%.⁴⁰ Indien de groei van de export lager is dan de rente op de buitenlandse schuld, zou er een handelsoverschot moeten zijn om de schuld houdbaar te maken: $(M-E\text{-Schenken}) < 0$.

Tabel 4-5 laat zien dat in alle landen behalve Zambia de groei van de export⁴¹ groter was dan de gemiddelde rente over nieuwe leningen: kolom 3 heeft een positief cijfer, het meest in Nicaragua, Mozambique, Oeganda en Tanzania. Het aangepaste handelstekort is in alle landen positief, d.w.z. de invoer is groter dan de uitvoer plus de schenkingen, dus er is een tekort (kolom 4). Hoewel zeven van de acht landen (Zambia is de uitzondering) zich een handelstekort kunnen permitteren, is dit tekort vooral in Nicaragua, Oeganda en Tanzania veel te groot om de schuld op langere termijn houdbaar te laten zijn (kolom 5). Dit betekent dat zelfs als de schuld, bijvoorbeeld door het HIPC-initiatief, tot een houdbaar niveau wordt teruggebracht, de schuld op termijn onvermijdelijk weer onhoudbaar zal worden als het handelstekort niet daalt.⁴² De aangepaste handelstekorten kunnen nu zo groot zijn omdat deze landen veel leningen ontvangen. Bij de HIPC-landen zijn dit vooral leningen van de multilaterale instellingen.⁴³ Voor toekomstige houdbaarheid is het van belang dat een groter deel van het handelstekort wordt gefinancierd met schenkingen en/of dat het volume van de buitenlandse leningen aan deze landen afneemt.

In Bolivia, Peru en Jamaica is de marge tussen groei van de exporten en rente erg klein. De lange-termijn onhoudbaarheid is volgens deze analyse het grootst in Peru, dat geen recht heeft op schuldverlichting via het HIPC-initiatief. In de praktijk is een deel van het handelstekort van Peru (en ook in Bolivia) gefinancierd met directe buitenlandse investeringen waarover geen rente betaald hoeft te worden. Toch lijken ook in Peru en Bolivia de

40 De kritieke waarde binnen het HIPC initiatief (HIPC-2) is 150% uitgaande van de netto contante waarde (NCW) van de schuld (zie Bijlage 5). Voor landen met veel concessionele leningen komt dit, uitgaande van de nominale waarde van de schuld, ongeveer overeen met 250%.

41 De exportcijfers (van GDF) die gebruikt zijn in kolommen 2, 3 en 4 zijn inclusief inkomensoverdrachten uit het buitenland ('remittances'). Dit lijkt gerechtvaardigd, aangezien inkomensoverdrachten ook een deel van het tekort financieren.

42 ... Of als de marge tussen exportgroei en rente niet groter wordt. De kans hierop lijkt echter klein, aangezien de exportgroei in deze landen groot was in de jaren '90; waarschijnlijker is dat de marge vermindert, waardoor het nog noodzakelijker wordt dat het handelstekort afneemt.

43 Op korte termijn gaat het handelstekort per definitie omhoog bij een lening van, bij voorbeeld, de Wereldbank. Op middellange termijn zou zo'n lening ertoe kunnen leiden dat de exporten toenemen. Maar de laatste tijd zijn veel van die leningen bestemd voor de sociale sectoren, dus hebben ze hoogstens een vertraagd en indirect effect op de export.

Tabel 4-5 Langetermijn houdbaarheid van de schuld/export verhouding, in procenten

	Rente ¹	gE ²	gE-r	Aangepast handelstekort ³	Schuld/export ⁴
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4/3)
Bolivia	3,3	5,6	2,4	28,5	1214
Jamaica	6,9	7,4	0,5	4,2	850
Nicaragua	3,5	12,9	9,4	88,0	936
Peru	6,0	7,0	1,1	38,5	3630
Mozambique	1,2	8,9	7,8	29,4	378
Oeganda	1,1	9,8	8,7	84,3	971
Tanzania	1,3	8,6	7,2	61,5	852
Zambia	2,0	-3,9	-5,9	15,9	

1 Gemiddelde over 1990-1999 van de gemiddelde rente op nieuwe buitenlandse leningen, in procenten. Bron: GDF 2002.

2 Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van exporten van goederen en diensten, over 1990-1999, in procenten. Bron: GDF 2002.

3 Gemiddelde over 1990-1999 van (Invoer minus uitvoer minus schenkingen)/uitvoer, in procenten. Bron: GDF 2002, en voor schenkingen: WDI 2002.

4 Berekende 'lange-termijn' schuld/export verhouding, in procenten, dus de S/E verhouding die ontstaat als alle variabelen hetzelfde blijven. Eventuele afwijkingen van het delen van kolom (4) door kolom (3) ontstaan doordat gerekend wordt met onafgeronde cijfers van de kolommen (3) en (4) (en vermenigvuldigd met 100, om het quotiënt in procenten uit te drukken). Als kolom (3) of kolom (4) een negatief cijfer hebben, kan de S/E verhouding niet zinnig worden berekend.

handelstekorten te groot. Zambia zou eigenlijk een handelsoverschot moeten hebben om de schuld houdbaar te maken. Om die reden kan de lange-termijn schuld/export verhouding niet worden berekend.

Op dezelfde manier kan ook de lange-termijn houdbaarheid van de schuld/BBP verhouding worden nagegaan. Een schuld kan op lange-termijn houdbaar zijn voor de economie, zelfs in combinatie met een spaartekort, als de groei van het BBP groter is dan de rente. De schuld tendeeft dan naar:

$$\frac{S}{Y} = \frac{(I-B)/Y}{g_Y - r} \quad (2)$$

waarin Y = BBP, I = Investerings, B = Besparingen, en g_Y = groeivoet van het BBP.

Het spaartekort doet de buitenlandse schuld jaarlijks toenemen, ervan uitgaande dat het gefinancierd wordt met leningen. Een deel van het spaartekort wordt echter gefinancierd

met buitenlandse schenkingen. Daarom passen we hier weer een aangepast spaartekort toe, dat als volgt is samengesteld: $(I-B\text{-Schenkingen}) / Y$. De waarde van de lange-termijn schuld/BBP verhouding kan weer worden berekend, en vergeleken worden met de kritieke waarde die meestal gesteld wordt op 60%.⁴⁴

Tabel 4-6 Lange-termijn houdbaarheid van de schuld/BBP verhouding, in procenten

	Rente ¹	g(BBP) ²	g(BBP)-r	Aangepast spaartekort ³	Schuld/BBP ⁴
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4/3)
Bolivia	3,3	4,0	0,7	2,4	325
Jamaica	6,9	1,4	-5,4	5,2	
Nicaragua	3,5	2,8	-0,6	13,3	
Peru	6,0	3,1	-2,9	2,2	
Mozambique	1,2	5,5	4,3	-1,7	
Oeganda	1,1	6,8	5,7	4,1	73
Tanzania	1,3	3,1	1,8	8,1	455
Zambia	2,0	0,2	-1,7	-6,7	

1 Zie bij Tabel 4-5.

2 Gemiddelde jaarlijkse groeivoet over 1990-1999 van het BBP (op basis van cijfers in constante USD), in procent. Bron: WDI 2002.

3 Gemiddelde over 1990-1999 van (Vaste investeringen minus bruto binnenlandse besparingen minus schenkingen)/BBP, alle in nominale USD, in procenten. Bron: WDI 2002.

4 Berekende lange-termijn schuld/BBP verhouding, in procenten. Zie ook noot 4 bij Tabel 4-5.

In vier van de acht landen is de gemiddelde groei van het BBP in de jaren '90 lager geweest dan de rente op nieuwe leningen (Tabel 4-6). Deze landen zouden eigenlijk een aangepast spaaroverschot moeten hebben, maar dat is alleen het geval in Zambia. In Mozambique is de groeivoet van het BBP wel veel hoger dan de rente, maar dat land heeft een aangepast spaaroverschot terwijl het zich een tekort kan permitteren. De schuld van Mozambique is dus wel op lange-termijn houdbaar, als de huidige trends in rente, investeringen, besparingen, hulp, en economische groei zich doorzetten. Eigenlijk zou het voor de lange-termijn perspectieven beter zijn als het land meer zou investeren, dus een spaartekort zou hebben.

44 Deze 60% is waarschijnlijk te hoog voor lage- en midden-inkomenslanden, aangezien die financieel veel kwetsbaarder zijn dan ontwikkelde landen, zie Houben (2002).

De drie landen waar de groei hoger is dan de rente hebben alle een te groot spaartekort voor een houdbare schuld, maar Oeganda zit wat dit betreft dicht bij de kritieke waarde. In Bolivia is de groei te laag geweest, en in Tanzania lijkt het spaartekort te groot. Nicaragua, dat eigenlijk een spaaroverschot zou moeten hebben, heeft het grootste spaartekort van alle acht landen. Deze situatie leidt duidelijk niet tot een houdbare schuld.

De perspectieven voor de lange-termijn houdbaarheid van de schulden zijn dus niet rooskleurig. Alle acht landen hebben een te groot tekort op de handelsbalans, en in de helft van de landen is de economische groei niet hoog genoeg geweest om voortdurende spaartekorten te rechtvaardigen. Alleen Mozambique, Oeganda, Tanzania en Bolivia zitten wat dit laatste betreft aan de goede kant van de streep, maar de spaartekorten van de laatste twee landen zijn op dit moment te groot.

Dit betekent dat, ook als de acht landen nu een houdbare schuld zouden hebben, de schuldenlast spoedig weer onhoudbaar zou worden als de handelstekorten zo groot zouden blijven als ze nu zijn. Die grote handelstekorten zouden snel weer tot nieuwe onbetaalbare schulden leiden. Maar als alle overige factoren gelijk blijven kunnen de (voor hulp aangepaste) handelstekorten alleen ontstaan als er voldoende leningen aangeboden worden.

Vooraf voor de zes HIPC-landen geldt dat handelstekorten kleiner zouden worden als de internationale gemeenschap (lees: de multilaterale instellingen) haar leningen zou beperken. Hoofdstuk 3 concludeerde dat er sprake is van moreel risico bij de internationale financiële instellingen, omdat ze (voor een groot deel) niet zelf opdraaien voor de kosten als de debiteurlanden niet kunnen terugbetalen. De analyse in deze paragraaf laat zien dat dit morele risico ertoe heeft geleid dat die instellingen blijkbaar doorgaan met lenen, ook als dat vanuit het oogpunt van lange-termijn houdbaarheid van de schulden onwenselijk is.⁴⁵

Hierbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om de Wereldbank en het IMF, maar ook om de regionale ontwikkelingsbanken, vooral de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), die actief is in Latijns-Amerika. De IDB ontvangt van bilaterale donoren grote bijdragen

⁴⁵ Volgens een recente studie is er bovendien een sterk verband tussen nieuwe leningen aan Afrikaanse landen en particuliere kapitaalvlucht uit die landen: geschat is dat voor iedere dollar aan leningen die binnenkomt, er 80 cent het land weer verlaat in de vorm van particulier kapitaal (Ndikumana en Boyce, 2003).

voor het Fonds voor Speciale Operaties, wat het mogelijk maakt om concessionele leningen aan de armste ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika te verschaffen (de zogenaamde ‘IDA-only’ landen). Dat zijn er in die regio maar vier: Bolivia, Haïti, Honduras en Nicaragua. Het gevolg is dat de IDB heel veel leningen ‘moet wegzetten’ in landen als Bolivia en Nicaragua – leningen die vervolgens zonder nieuwe hulp van bilaterale donoren niet kunnen worden terugbetaald. In Bolivia en Nicaragua is de jaarlijkse nieuwe instroom van de IDB groter dan die van de Wereldbank. In Nicaragua gaat het om ongeveer 100 tot 140 miljoen dollar per jaar, ongeveer een vijfde van de jaarlijkse uitvoer. Gevraagd naar de mogelijkheden voor Nicaragua om die leningen terug te betalen, gezien de instabiele groei van het nationale inkomen en de exporten, antwoordde een vertegenwoordiger in Nicaragua “There should be growth”.

4.6.2 Houdbaarheid in relatie tot de overheid

Op dezelfde manier kan ook de houdbaarheid van de overheidsschuld worden geanalyseerd, door de rente te vergelijken met de groei van de belastinginkomsten, en te analyseren hoe hoog het begrotingstekort van het land dan kan zijn om toch op langere termijn een houdbare schuld te hebben. In de internationale databanken zijn echter niet voor alle landen cijfers over belastinginkomsten en overheidsuitgaven beschikbaar. De gemiddelde jaarlijkse groei van de belastinginkomsten⁴⁶, lag in Bolivia, Nicaragua en Peru duidelijk boven de gemiddelde rente voor die landen (de groei van de belastinginkomsten was respectievelijk 8,6%, 10,1% en 14,7%) maar in Jamaica er net onder (6,6%). Op basis van IMF-cijfers gepresenteerd in de landenstudies stegen de belastinginkomsten in Tanzania tussen 1991/92 en 1998/99 gemiddeld met 6,1% per jaar, en in Oeganda namen de totale overheidsinkomsten tussen 1990 en 1999 met 9% toe. Deze landen kunnen zich dus wel overheidstekorten veroorloven. In Zambia daalden de totale overheidsinkomsten in de jaren '90 met 3,4% per jaar.

Een complicerende factor bij het analyseren van een houdbare schuld voor de overheid is dat overheden meestal niet alleen een buitenlandse schuld hebben, maar ook een *binnenlandse*. Om de houdbaarheid te onderzoeken zou ook de omvang van en de gemiddelde rente op de binnenlandse schuld bekend moeten zijn, zodat een totale gemiddelde rente berekend kan worden. De landenstudies laten zien dat de binnenlandse schuld vrijwel overal toeneemt. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn de volgende:

⁴⁶ Berekend op basis van nominale dollarcijfers uit de WDI database.

1. Ten eerste begonnen overheden hun tekorten te financieren door obligaties uit te geven, terwijl deze mogelijkheid daarvoor nog niet bestond. Dit gebeurde al langer in Jamaica en Peru, sinds het eind van de jaren '80 in Tanzania, en sinds de jaren '90 in Bolivia en Nicaragua.
2. Ten tweede hebben veel overheden binnenlandse banken die failliet dreigden te gaan, moeten overnemen. Hiervoor zijn meestal ook obligaties uitgegeven. Dit is de belangrijkste reden voor de enorme toename van de binnenlandse schuld van Jamaica rond 1995. Zambia moest in de jaren '90 ook een failliete bank overnemen, en in Nicaragua waren er vier in 2000 en 2001. In de periode 1999-2001 zagen ook de regeringen van Oeganda en Mozambique zich gedwongen om verlieslijdende banken over te nemen. In alle landen lijken de problemen met de binnenlandse banken het gevolg van vroegtijdige liberalisering en privatisering van de financiële sector, dat wil zeggen nog vóórdat adequate systemen van regulering en toezicht waren ontworpen en in werking gesteld. Daarmee is de hoge binnenlandse schuld in al die landen ten minste voor een deel een gevolg van de beleidsvoorwaarden van de multilaterale instellingen.
3. In Nicaragua wordt de grootste component van de binnenlandse schuld gevormd door speciale obligaties die zijn uitgegeven om voormalige eigenaren van genationaliseerde bedrijven te compenseren, als die bedrijven niet aan de voormalige eigenaren teruggeven konden worden.
4. In Bolivia en Peru zijn op kleine schaal obligaties uitgegeven om buitenlandse crediteuren af te kopen: buitenlandse schuld werd omgezet in binnenlandse.

De binnenlandse schuld van Jamaica is toegenomen van 30% van het BBP in 1990 tot 91% in 1999, en was toen groter dan de buitenlandse schuld. Jamaica's overheidsschuld is dus alleen al vanwege de binnenlandse component niet houdbaar. In Tanzania waren gedurende de jaren '90 de rentebetalingen op de binnenlandse schuld ongeveer even groot als die op de buitenlandse schuld. In landen als Nicaragua, Mozambique, Oeganda en Zambia nemen de betalingen op de binnenlandse schuld snel toe. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de rente op de binnenlandse schuld in deze HIPC-landen veel hoger is dan de gemiddelde rente op de buitenlandse schuld. Externe schulden hebben groten-deels een lage - want concessionele - rente, terwijl de binnenlandse (marktconforme) rente vaak hoog is.

Volgens de regels van het HIPC-initiatief mogen Centrale Banken in deze landen de binnenlandse schulden niet omzetten in niet-concessionele buitenlandse schulden, wat

gezien de hoge binnenlandse rente wel eens gunstiger zou kunnen zijn. Dit is des te paradoxaler aangezien een groot deel van de ‘binnenlandse schuld’ waarschijnlijk toch in buitenlandse handen is. Binnenlandse banken (die de belangrijkste obligatiehouders zijn) zijn bijvoorbeeld vaak eigendom van buitenlandse conglomeraten, of van mensen die een groot deel van hun kapitaal in het buitenland hebben veilig gesteld. In Nicaragua zijn de houders van de eigendomscompensaties vaak ex-Nicaraguanen die al lang de Amerikaanse nationaliteit hebben.

De snelle toename van de binnenlandse schulden heeft verschillende negatieve consequenties:

- Hoge kosten voor de overheidsbegrotingen. Net nu de buitenlandse schuld door het HIPC-initiatief houdbaarder lijkt te worden, moeten veel HIPC-landen toenemende bedragen besteden aan betaling aan binnenlandse schuldeisers. Het wordt daarmee onzeker of het HIPC-initiatief middelen vrijmaakt voor sociale uitgaven en armoedebestrijding.
- Door het grote beroep van de overheid op de binnenlandse kapitaalmarkt gaat de binnenlandse rente verder omhoog, en daardoor verminderen de binnenlandse investeringen. Dit gebeurt zowel direct, doordat de hoge rente investeerders afschrikt, als indirect: de geprivatiseerde binnenlandse banken kopen liever overheidsschuldtitels dan dat ze investeren in meer risico dragende productieactiviteiten.

4.7 Conclusies

1. In Latijns-Amerika bleek het voorraadeffect van schuldverlichting belangrijker dan het stroomeffect bij het herstel van positieve economische groei in de jaren '90. In Afrika was er in de jaren '90 zeker nog geen voorraadeffect, en nauwelijks een stroomeffect.

houdbaarheid van de schuld in de acht landen

2. Hoewel schuldverlichting slechts tot een geringe reductie in de uitstaande schuld heeft geleid, is de schuld in zeven van de acht onderzochte landen in de jaren '90 wel *houdbaarder* geworden. Zambia vormt de enige uitzondering. Maar in alle landen ligt de schuld/BNP verhouding nog boven de 40%, en in enkele landen (Nicaragua,

Mozambique en Zambia) er v er boven. De schuld/export verhouding ligt in alle landen behalve Jamaica nog boven de 150%, en in alle zes lage-inkomenslanden ligt die er v er boven.

3. Wat betreft liquiditeit staan alle landen behalve Jamaica er nog steeds slecht voor. De schuldendienst als percentage van de exporten is in drie van de acht landen toegenomen: Nicaragua, Peru en Zambia. In Peru en Zambia ligt deze verhouding boven de 40%. Ook Bolivia besteedt nog een groot deel van de exportinkomsten aan schuldbetalingen in 1999: 29%. In Mozambique en Oeganda ligt dit percentage rond de 20, en in Tanzania en Nicaragua op 16. Maar vooral die laatste twee landen hebben nog zeer omvangrijke achterstalligheden, dus zijn verre van liquide.

voorraadefect

4. Schuldverlichting heeft in twee landen geholpen de debt overhang te elimineren. Bolivia en Peru zijn aan het einde van de jaren '90 vrij van achterstanden,  n in staat aan al hun verplichtingen te voldoen. Een derde land, Jamaica, betaalt ook de meeste schuldverplichtingen, maar dat land had ook nauwelijks een debt overhang bij het begin van de evaluatieperiode. Nicaragua, Mozambique en Tanzania betalen slechts ongeveer 10% van wat ze zouden moeten betalen, en Oeganda en Zambia zitten daar iets boven. In die vijf landen heeft schuldverlichting de debt overhang niet kunnen wegnemen.
5. In drie van de acht bestudeerde landen (Peru, Bolivia en Jamaica) is schuldverlichting van invloed geweest op de toename van de investeringen en/of de instroom van nieuw kapitaal ten behoeve van de overheid en/of particuliere sector. In de overige landen heeft schuldverlichting geen voorraadefect gehad op kredietwaardigheid of investeringen. Hoewel in alle landen de buitenlandse investeringen zijn toegenomen, en in alle landen behalve Tanzania ook de (binnenlandse) investeringen als percentage van het BBP, zijn deze toenames niet te danken aan schuldverlichting.

stroomeffect

6. In twee landen (Bolivia en Jamaica) hebben zich positieve stroomeffecten op de overheidsbegroting voorgedaan dankzij door schuldverlichting vrijgemaakte middelen. Overheidsinvesteringen bleken echter in de lage-inkomenslanden vooral samen te

hangen met de hoeveelheid projecthulp, en niet met schuldverlichting. Beleidscondities en omvangrijke projecthulp hebben vaak wel het volume van investeringen voor de sociale sectoren vergroot. Maar in vijf van de zes HIPC-landen (Bolivia is een positieve uitzondering) bleven de lopende uitgaven voor de sociale sectoren achter, vooral doordat programmahulp en schuldverlichting samen niet voldoende waren om de schuldverplichtingen te betalen. Toenemende sociale investeringen lijken van invloed te zijn geweest op grotere deelname aan het basisonderwijs (maar niet in Tanzania en Zambia). Daarentegen heeft de afnemende ruimte voor lopende uitgaven waarschijnlijk de kwaliteit van het onderwijs onder druk gezet.

houdbaarheid op langere termijn

7. De vooruitzichten voor de lange-termijn houdbaarheid van de schulden zijn niet gunstig. Zelfs als de schulden dankzij het HIPC-initiatief op korte termijn houdbaar worden in verhouding tot de exporten, zullen ze spoedig weer onhoudbaar worden als de handelstekorten zo groot blijven als ze nu zijn. Het morele risico bij de multilaterale instellingen heeft tot een te groot leningvolume geleid. Voor een houdbare schuld in de toekomst is het nodig dat een groter deel van de handelstekorten wordt gefinancierd met schenkingen, en/of dat het volume van de leningen van, vooral, de multilaterale instellingen aan deze landen afneemt.
8. Voor de houdbaarheid van de schuldenlast voor de overheid komt hier nog bij dat alle landen te maken hebben met een snel toenemende binnenlandse schuld, waarop in de regel een veel hogere rente betaald moet worden. In de zes HIPC-landen kan dit de eventuele positieve stroom- en voorraadeffecten van het HIPC-initiatief vrijwel volledig teniet doen.

5 RELEVANTIE VAN SCHULDVERLICHTING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre schuldverlichting doelgericht of relevant was, dat wil zeggen heeft bijgedragen aan economische groei. In de volgende paragraaf worden de ontwikkelingen in het BBP van de acht onderzochte landen weergegeven en wordt geanalyseerd welke factoren van invloed waren op de trend in de groeivoet. Tenzij anders vermeld, berust de analyse op de verschillende landenrapporten. Daarbij komt ook aan de orde of en in hoeverre schuldverlichting van invloed is geweest op economische groei via eventuele in eerdere hoofdstukken gevonden stroom- en voorraadeffecten.

Schuldverlichting kan natuurlijk alleen maar relevant zijn als de schuld of de schuldbetalingen economische groei belemmeren. In paragraaf 5.3 komt dit verband tussen schuld en economische groei aan de orde, en dan vooral voor zover het van invloed is op de relevantie van schuldverlichting en van bepaalde modaliteiten van schuldverlichting. Paragraaf 5.4 bespreekt de resultaten van een voor deze evaluatie uitgevoerd econometrisch onderzoek naar de relatie tussen schuld en economische groei, met daarin specifieke aandacht voor de jaren '90 en het effect van de volatiliteit van de schuldbetalingen. In paragraaf 5 worden de uitkomsten van de landenstudies en van de econometrische studie bij elkaar gebracht en geanalyseerd. De laatste paragraaf trekt conclusies.

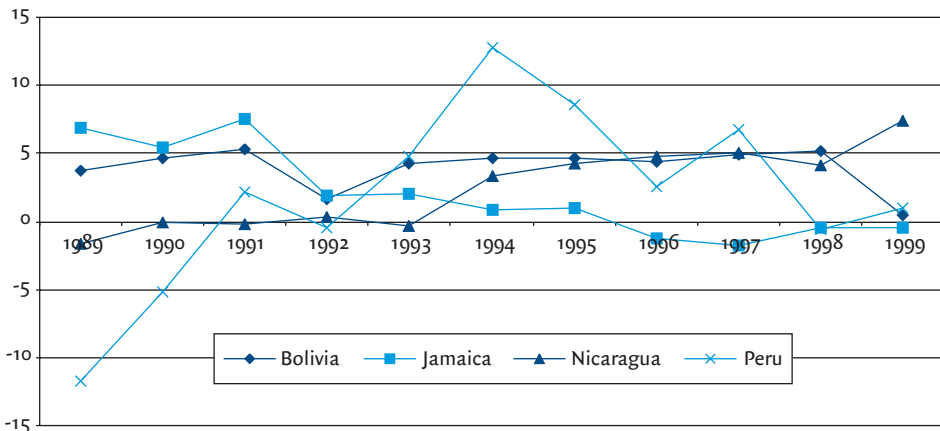
5.2 Schuldverlichting en economische groei in de acht landen

De vier Latijns-Amerikaanse landen in de onderzochte groep laten zeer verschillende groeitrends zien gedurende de jaren '90 (Figuur 5-1). In Jamaica ging het vrij goed aan het begin van het decennium, maar de economie stagneerde vanaf 1996. In Nicaragua is het enigszins andersom: in 1994 begon de economie te groeien, en dat zette door tot aan het eind van de evaluatieperiode met een piek in het laatste jaar (1999) dankzij de hulp die werd gegeven na de orkaan Mitch. Bolivia had de meest constante groei over de hele periode, maar in 1999 leek die voorbij. Peru had de meest volatiele groei, met hoge pieken in het midden van het decennium en lage of negatieve groei tot 1993 en vanaf 1998.

Bolivia had al in 1986 de hyperinflatie bedwongen. Het land heeft sindsdien geprofiteerd van een jaarlijkse grote instroom van nieuwe multilaterale leningen en bilaterale schenkingen. Schuldverlichting heeft ook geholpen om middelen vrij te maken, maar kwantita-

tief was de invloed van hulp en leningen op invoer en overheidsinvesteringen veel groter. Bovendien is de schuldendienst nog steeds hoog, mede door de instroom van nieuwe leningen. Er was een gering stroomeffect en ook een klein voorraadeffect van schuldverlichting.⁴⁷ Particuliere investeringen zijn in Bolivia nog steeds laag, en de gemiddelde groei over het decennium, 3,9%, is niet erg hoog. De belangrijkste redenen voor de neergang in 1999 zijn lage prijzen voor zink, koper en tin, en het harde optreden tegen coca-boeren hetgeen leidde tot verlies aan inkomsten en ook tot sociale onrust – die vervolgens de economie naar beneden trok. De jaren van economische groei hebben er niet toe geleid dat de economie minder afhankelijk is geworden van primaire (en illegale) exporten. Ook na uitgebreide privatiseringen (kapitalisering, in Bolivia⁴⁸) is 50% van de werkgelegenheid in de formele sector in handen van de overheid.

Figuur 5-1 Jaarlijkse groei van het BBP, 1989-1999 in Bolivia, Jamaica, Nicaragua en Peru



Bron: Wereldbank, World Development Indicators 2002, CD-ROM.

Jamaica bracht in de eerste jaren van het decennium de inflatie omlaag en liberaliseerde de economie, onder andere de deviezenmarkt en de financiële sector. Dit ging aanvankelijk met economische groei gepaard, maar leidde ook tot een ‘credit boom’ en tot onver-

47 Al aan het eind van de jaren '80 is Bolivia er dankzij schuldverlichting (o.a. een met donormiddelen gefinancierde opkoop van particuliere schulden) in geslaagd de achterstalligheden grotendeels op te ruimen.

48 Bij de Boliviaanse ‘kapitalisering’ is maximaal 50% van de aandelen van overheidsbedrijven overgeheveld naar pensioenfondsen, die gerechtigd zijn die aandelen te verkopen aan kapitaalbezitters die investeren in de betreffende bedrijven.

antwoord leengedrag van binnenlandse financiële conglomeraten (Kirkpatrick en Tennant, 2002). Doordat er onvoldoende regulering van en toezicht op het bankwezen was, dreigden in 1995 en 1996 verschillende van die conglomeraten failliet te gaan. Om de kleine spaarders te beschermen en kapitaalvlucht te voorkómen ging de overheid ertoe over, in deze banken te interveniëren. Het overheidstekort steeg aanzienlijk, waardoor de rente omhoogging en de wisselkoers apprecieerde. De investeringen daalden, evenals de exporten. Dit leidde tot negatieve economische groei vanaf 1996.⁴⁹ Het land ontving alleen schuldverlichting in de eerste helft van het decennium, en mogelijk heeft dat enige positieve invloed gehad op de groei in die periode. De stroom schuldbetalingen is in ieder geval in die periode verminderd dankzij schuldverlichting. In dezelfde periode is het overheidstekort omgeslagen in een overschot. Daarnaast is er mogelijk enig voorraadeffect geweest, aangezien de overheid toegang heeft gekregen tot particuliere leningen. De buitenlandse schuld was al redelijk houdbaar aan het begin van het decennium, en dat is verder verbeterd. Het land is wat dat betreft kredietwaardig. Maar de binnenlandse schuld is nu veel groter dan de buitenlandse, en de last daarvan is op zichzelf al onhoudbaar.

Nicaragua slaagde er in 1991 in de hyperinflatie te bedwingen, maar economische groei liet langer op zich wachten. Met behulp van bilaterale leningen en schenkingen werden de achterstanden bij de multilaterale instellingen weggewerkt, maar dat leidde niet meteen tot een netto instroom van middelen van die organisaties, omdat eerst overbruggingsleningen moesten worden terugbetaald. De politieke situatie was in de eerste jaren van het decennium nog erg instabiel, en investeerders wachtten af. Rond het midden van decennium begonnen de investeringen en de exporten toe te nemen, en daarmee ook de economische groei. Die groei was gebaseerd op landbouw, op constructie- en handelsactiviteiten, en later ook op exporten vanuit belastingvrije zones (maquila). Hoewel Nicaragua de grootste schuldvermindering laat zien van alle acht landen, maakte slechts een klein deel ervan (5%) middelen vrij voor invoer en overheidsuitgaven. Dat kwam vooral doordat het land zulke grote achterstanden had. Die achterstanden zijn dankzij de schuldverlichting in de loop van het decennium wel kleiner geworden, maar ze zijn nog steeds groot. Ook de buitenlandse schuld zelf blijft duizelingwekkend hoog, en in verhouding tot het BNP nog steeds het grootst van alle acht landen. Schuldverlichting heeft dan ook geen voorraadeffect gehad op economische groei.

⁴⁹ Maar, volgens Kirkpatrick en Tennant (2002) zou de daling nog veel groter zijn geweest als de overheid de banken failliet had laten gaan. Dat zou het vertrouwen in de financiële sector hebben ondermijnd en tot een enorme kapitaalvlucht hebben geleid.

In Peru had schuldverlichting geen enkel effect op het vrijmaken van middelen omdat alle schuldverlichting gebruikt werd voor het wegwerken van achterstanden. Dit maakte eerst (vanaf 1991) nieuwe leningen van multilaterale instellingen mogelijk en later (vanaf 1996) ook de instroom van particulier kapitaal. In dit land was het voorraadeffect het grootst: schuldverlichting heeft de kredietwaardigheid hersteld en had een positieve invloed op de investeringen en op buitenlandse investeringen. De hoge groei vanaf 1993 was ook een gevolg van een succesvol orthodox stabilisatiebeleid, waarmee de inflatie werd bedwongen en herstel kon worden ingezet. Rond het midden van het decennium begon het politieke tij te keren, en later ook het economische. De regering Fujimori maakte zich schuldig aan mensenrechtenschendingen en corruptie, maar behield niettemin de steun van de internationale gemeenschap. Een krasser budgettaire en monetaire beleid leidde in 1996 tot een record instroom van buitenlands kort kapitaal. Maar toen in 1997 de Aziatische crisis uitbrak stroomde dit kapitaal even snel weer weg, met grote negatieve gevolgen voor de economie van Peru. Het land betaalt nu al zijn schuldverplichtingen en is dus kredietwaardig, maar besteedt daaraan een zeer hoog percentage van de exporten (40%). Op langere termijn is de schuldenlast niet houdbaar, vooral vanwege het hoge tekort op de handelsbalans (zie paragraaf 4.6.1).

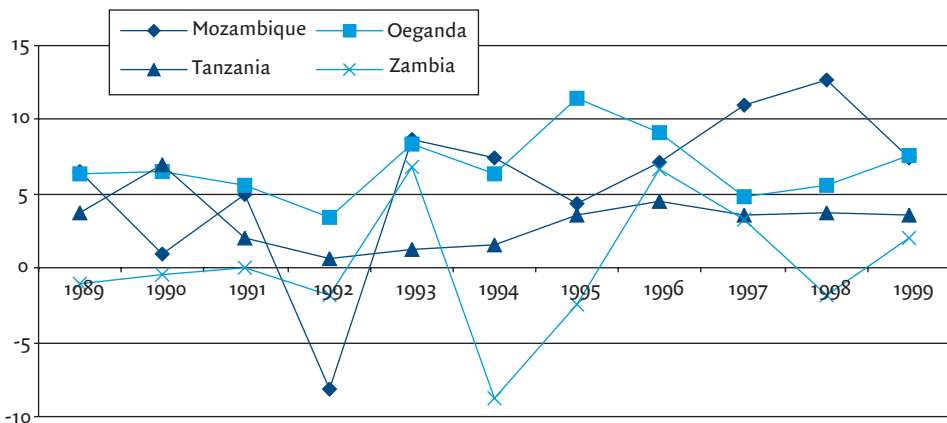
Oeganda en Mozambique zijn de succesverhalen in Afrika van de jaren '90 met hoge groeivoeten, vooral vanaf 1992 (Figuur 5.2). Deze landen zijn ook de 'donor darlings'. De Tanzaniaanse economie kende een opleving aan het einde van de jaren '80, maar stagneerde weer aan het begin van de jaren '90. Sinds 1995 is de groei redelijk hoog en stabiel. In Zambia fluctueert de groei sterk van jaar tot jaar, en dit land staat er duidelijk het slechtste voor van de vier Afrikaanse landen. Over de hele periode is de economie gestagneerd, wat betekent dat er per hoofd van de bevolking sprake is geweest van een daling.

In Mozambique is pas in 1992 een einde gekomen aan de verwoestende burgeroorlog. Vanaf 1993 is de economie zeer hard gegroeid, ten dele ook als gevolg van een inhaaleffect na de eerdere neergang: het eind van de oorlog maakte de terugkeer mogelijk van vluchtelingen die weer voedsel begonnen te verbouwen. Het land heeft enorme hoeveelheden buitenlandse hulp ontvangen, die een positief effect hebben gehad op de overheidsinvesteringen, en die ook constructie-activiteiten en handel hebben bevorderd. Schuldverlichting gegeven door de Club van Parijs heeft in de tweede helft van het decennium enige invloed gehad op de schuldbetalingen van de overheid, omdat Mozambique toen de Clubleden altijd betaalde. Maar het land heeft wel achterstanden bij andere crediteuren, en hoewel de schuldvoorraad enigszins is gedaald, zijn die achterstanden nau-

welijks verminderd. Bovendien heeft Mozambique in verhouding tot de export de grootste schuld van de acht landen. Schuldverlichting heeft dan ook geen voorraadeffect gehad op economische groei.

Oeganda kent al vanaf 1987 een vrij stabiele en hoge groei van de economie (ongeveer 6% per jaar), met een kleine inzinking in 1992 toen er voor het laatst een serieus meningsverschil met de donoren was. De groei was aanvankelijk vooral te danken aan de stabiliteit na het einde van de burgeroorlog, en is in de jaren '90 vooral gebaseerd op bouwrijverheid en industrie, alsmede een gunstige ruilvoet dankzij hoge koffieprijsen in het midden van het decennium. De grote hoeveelheid ontwikkelingshulp heeft ook de groei bevorderd, evenals de liberalisering van de deviezenmarkt en de binnenlandse handel. Door de hoge groei nam het vertrouwen van investeerders toe, en dit leidde tot het terugkeren van Aziaten met hun kapitaal, en tot andere buitenlandse investeringen. Schuldverlichting speelde bij dit alles nauwelijks een rol, vooral omdat het grootste deel van de schuld van Oeganda multilateraal is. Dat betekende relatief weinig schuldverlichting in de jaren '90, en schuldverlichting gegeven door de Club van Parijs had nauwelijks een stroomeffect omdat er grote achterstanden waren. De schuld zelf is alleen maar toegenomen, maar de houdbaarheid van de schuldenlast is wel vergroot dankzij de stijging van het BNP en van de exporten. De groei en de exporten stagneren echter de laatste jaren, vooral vanwege dalende koffieprijsen op de wereldmarkt.

Figuur 5-2 Jaarlijkse groei van het BBP, 1989-1999 in Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia



Bron: Wereldbank, World Development Indicators 2002, CD-ROM.

De schuld van Tanzania is opgebouwd gedurende de jaren '70 en '80, toen donoren op grote schaal investeringen van staatsbedrijven financierden met schenkingen maar ook met – grotendeels niet-concessionele – leningen. Toen het door de donoren gesteunde ontwikkelingsmodel niet bleek te werken, bleef Tanzania zitten met een zeer hoge schuld en, bij het begin van de jaren '90, ook met torenhoge achterstalligheden. In het licht daarvan heeft het land slechts weinig schuldverlichting ontvangen. Tot aan het midden van de jaren '90 kreeg Tanzania vooral herstructureringen van een beperkt deel van de schuldendienst via Club van Parijs-akkoorden. Er was nauwelijks een effect op de betaalde schuldendienst. Slechts een beperkt deel van de schuld is kwijtgescholden (meer dan in Jamaica en Peru, maar minder dan in alle overige landen), en de achterstanden (in procenten van de totale uitstaande schuld) zijn gedurende het decennium ook niet afgenomen. De schuld is wel afgenomen in verhouding tot het BNP en de exporten, maar dit komt uitsluitend door de groei van deze laatste. Het feit dat deze indicatoren verbeterden had geen positieve invloed op de investeringen of de instroom van buitenlands particulier kapitaal. Integendeel, de investeringen daalden. Tegen de achtergrond van opnieuw omvangrijke hulpstromen sinds 1986, toen het land structurele aanpassingsprogramma's begon uit te voeren, is de groei van de Tanzaniaanse economie beperkt geweest. In de jaren '90 was die groei gebaseerd op constructie, mijnbouw en toerisme. De laatste twee sectoren begonnen ook buitenlandse investeringen aan te trekken. Maar de belangrijke landbouwsector bleef achter.

Zambia heeft van alle acht landen de meest teleurstellende groeiprestatie, met een gemiddelde jaarlijkse groei in de jaren '90 van nul procent. Na een breuk met de internationale financiële instellingen in de tweede helft van de jaren '80, begon het land in 1991 een wel door die instellingen gesteund aanpassingsprogramma uit te voeren. Maar de volgorde van de verschillende maatregelen was niet altijd adequaat. De financiële sector en internationale financiële stromen werden al geliberaliseerd voordat de inflatie was teruggebracht en voordat er voldoende regulering en toezicht was op het bankwezen. De inflatie bleef hoog ondanks stringente bezuinigingen op de overheidsbegroting, en werd mede hoog gehouden door kapitaalvlucht. Door de hoge inflatie bleven de belastinginkomsten tegenvallen, wat overheidstekorten in stand hield en leidde tot continuering van de inflatie en een hoge rente. Een ander probleem was dat de overheid zich overhaast terugtrok uit de opkoop van landbouwproducten. In Zambia betekende dat een einde aan de gesubsidieerde maïsproductie, terwijl er onvoldoende infrastructuur en onvoldoende krediet was om particuliere handel in landbouwproducten tot stand te laten komen. Daar stond tegenover dat de privatisering van overheidsbedrijven, en vooral van de verliesgevende

staatskopermijnen, traag ging, wat het overheidstekort vergrootte. De economische groei werd verder belemmerd door de nog steeds lage wereldmarktprijs van koper. Schuldverlichting heeft weinig bijgedragen aan het verminderen van het overheidstekort, want deze had nauwelijks invloed op de stroom schuldbetalingen. Integendeel, die bleven onverminderd hoog tijdens het decennium, en namen als percentage van de exporten zelfs toe. Hoewel er kwijtschelding is geweest, bleven de schuldvoorraad en ook de achterstanden hoog. Vanwege de stagnerende economie en de exporten nam de schuld in verhouding tot BNP en exporten toe.

Uit deze globale analyses blijkt dat het effect van schuldverlichting op economische groei in alle acht landen waarschijnlijk gering geweest, misschien met uitzondering van Peru, maar dat land heeft nog steeds een zeer hoge schuldendienst. Andere factoren lijken in het algemeen een groter effect te hebben op positieve en negatieve trends in de groeivoeten dan schuldverlichting. Deze klaarblijkelijk geringe relevantie van schuldverlichting hoeft niet te verbazen als de theorie die aan deze evaluatie ten grondslag ligt (zie paragraaf 1.2 van dit rapport) in de beschouwing wordt betrokken. De hoofdstukken 3 en 4 concludeerden al dat de efficiëntie en de effectiviteit van schuldverlichting niet groot waren. Dan kán er ook geen grote bijdrage aan economische groei zijn geweest.

De vraag is nu waardoor deze geringe relevantie van schuldverlichting wordt veroorzaakt. Alle acht landen hadden immers in 1990 duidelijk een onhoudbare schuld (hoofdstuk 2), zodat verwacht mocht worden dat schuldverlichting wél een bijdrage zou kunnen leveren. In de conclusies van de hoofdstukken 3 en 4 worden al enkele mogelijke verklaringen voor de geringe efficiëntie en effectiviteit aangestipt. Daarom worden die conclusies en de verwijzing naar mogelijke verklaringen hier kort samengevat.

Hoofdstuk 3 trok verschillende conclusies over de efficiëntie van schuldverlichting. In de eerste plaats heeft schuldverlichting slechts tot een geringe vermindering van de voorraad uitstaande schuld geleid, omdat de omvang van schuldverlichting gering is geweest in verhouding tot de uitstaande schulden, en omdat veel schuldverlichting in de vorm van herstructurering is gegeven die de netto contante waarde van de schuld niet vermindert. In de tweede plaats, en ondanks het feit dat de meeste schuldverlichting de vorm had van verlichting op de schuldendienst (niet van de voorraad) heeft schuldverlichting weinig invloed gehad op de stroom feitelijke betalingen. Ook in dit opzicht was de efficiëntie gering. Alleen in Bolivia en Jamaica was er wel een effect op de stroom betalingen, vooral omdat er in die landen geen voorraad achterstallige betalingen was aan het begin van de

evaluatieperiode. Ook zijn de werkelijke schuldbetalingen in geen enkel land gedurende het decennium afgenomen, als gevolg van de instroom van nieuwe leningen. In de zes HIPC-landen was het overgrote deel van die instroom afkomstig van de multilaterale instellingen. Die instellingen werden uitgekocht door de bilaterale donoren, en dit leidde tot moreel risico bij het uitleenbeleid. In de derde plaats zijn de voorwaarden die aan schuldverlichting werden gesteld, slechts ten dele uitgevoerd.

Hoofdstuk 4 concludeerde dat er alleen in Peru en in iets mindere mate in Bolivia en Jamaica voorraadeffecten van schuldverlichting waren. Die landen zijn aan het eind van de jaren '90 in staat al hun vorderingen te betalen, en vooral Peru, maar ook de andere twee landen hebben al tijdens de evaluatieperiode toegang gekregen tot nieuw particulier kapitaal. In de overige vijf landen heeft de schuldverlichting de 'debt overhang' soms wel enigszins verminderd, maar niet weggenomen. Stroomeffecten van schuldverlichting waren ook gering, en soms negatief. Positieve stroomeffecten konden (gezien de conclusies van hoofdstuk 3) alleen substantieel zijn in Bolivia en Jamaica. In Jamaica hielp schuldverlichting waarschijnlijk bij het elimineren van het overheidstekort (tot '95). In geen enkel land was er een positief stroomeffect op de overheidsinvesteringen, mede omdat het volume van de overheidsinvesteringen (althans in de zes lage-inkomenslanden) vooral werd bepaald door projecthulp. De lopende uitgaven kwamen daarentegen vaak in de knel omdat de combinatie van vrij-bestedbare hulp en schuldverlichting niet voldoende was om de schuldverplichtingen te betalen. Bolivia slaagde er wel in de overheidsuitgaven, en ook de lopende uitgaven, op peil te houden, en in dit land was er dus een positief stroomeffect.

In deze samenvatting klinken verschillende mogelijke verklaringen door voor de geringe relevantie van schuldverlichting:

1. De hoeveelheid schuldverlichting is te gering geweest
2. Schuldverlichting is niet gegeven in de goede modaliteiten
3. De context waarin schuldverlichting is gegeven, zoals de combinatie van schuldverlichting met nieuwe hulp en nieuwe leningen, of de beleidsvoorwaarden die eraan zijn gesteld, hebben de relevantie ervan verminderd.

Deze drie mogelijke verklaringen hoeven elkaar niet uit te sluiten. Alvorens ze verder te analyseren, komt eerst de relevantie van schuldverlichting in het algemeen aan de orde.

Er wordt ingegaan op de manier waarop een hoge schuld economische groei negatief kan beïnvloeden, en de resultaten van het econometrisch onderzoek worden gepresenteerd.

5.3 Invloed van een hoge schuld op economische groei

In principe leent een land om de economische groei te bevorderen. Voorbij een bepaald punt kan de schuld echter te hoog worden en dan de groei belemmeren. Volgens de literatuur kan een hoge schuld economische groei op twee manieren in de weg staan: door de hoge schuldbetalingen en door de te hoge schuldvoorraad. Het eerste wordt genoemd het liquiditeitseffect, en het tweede het ‘debt overhang’ effect (zie ook paragraaf 1.3). In het eerste geval hebben de schuldbetalingen negatieve effecten op de betalingsbalans en op de overheidsuitgaven, waardoor het land minder grondstoffen en machines kan importeren, en waardoor de overheid minder kan besteden aan bijvoorbeeld fysieke en sociale infrastructuur. In het tweede geval brengt de hoge schuld zelf met zich mee dat investeringen en ook goed beleid worden ontmoedigd omdat de opbrengsten van die investeringen en van goed beleid zullen toevallen aan de schuldeisers in plaats van aan de investeerders en de bevolking van het land zelf.

Als een land een schuld heeft die de groei belemmert, zal schuldverlichting relevant kunnen zijn, dus bijdragen aan economische groei. Het is daarbij van belang om vast te stellen of die schuld de groei aantast via het liquiditeitseffect, of via het debt overhang effect. In het eerste geval zal een vermindering van de stroom schuldbetalingen, via herstructurering, of via het beschikbaar stellen van nieuwe leningen of schenkingen, voldoende zijn om economische groei weer te waarborgen. Als er echter sprake is van een ‘debt overhang’, dan is kwijtschelding noodzakelijk: de schuld zelf zal moeten worden verminderd en waarschijnlijk ook de achterstallige betalingen op die schuld, zodat de verwachte waarde van de betalingen weer proportioneel kan toenemen met nieuwe leningen.

In hoofdstuk 2 is besproken hoe de officiële crediteuren er lange tijd vanuit gingen dat de schuldenlanden vooral een liquiditeitsprobleem hadden. Ze probeerden die landen hun schulden te laten betalen door een combinatie van verlichting op de te betalen schulden dienst (door herstructurering, later ook gedeeltelijke kwijtschelding), door schenkingen en door nieuwe leningen van de multilaterale organisaties.

Het is de vraag of de diagnose dat de debiteuren een liquiditeitsprobleem hadden de juiste is geweest. De ontwikkeling van het HIPC-initiatief, en later (in 1999) de uitbreiding ervan vormt in zekere zin de erkenning dat in ieder geval de 42 arme en zwaar verschul-

digde landen die in principe voor het HIPC-initiatief in aanmerking komen, geen liquiditeits- maar een solvabiliteitsprobleem hadden. De vraag moet dan vervolgens ook worden gesteld of de verkeerde diagnose, en daarmee samenhangend de verkeerde behandeling, er mede toe heeft geleid dat de economische groei lager is geweest dan anders het geval geweest zou zijn. Sachs (2002) constateerde dat de 39 landen die herstructurering op hun schulden nodig hadden gedurende de periode 1975-1996 én gedurende de jaren 1997-2001 opnieuw herstructurering of schuldverlichting via het HIPC-initiatief nodig hadden, gemiddeld slechts $-0,2\%$ jaarlijkse groei hebben gekend in de jaren '90. De negen landen die 'gezezen' waren, dus in de laatste periode geen schuldverlichting of IMF-akkoord meer nodig hadden, groeiden gemiddeld met 4% per jaar in de jaren '90.

Het is dus belangrijk te onderzoeken of een hoge schuld de groei belemmert via het liquiditeitseffect of via het 'debt overhang' effect. De verwachting is dat dit in de jaren '90 anders lag dan in de jaren '70 en '80. In de jaren '80 moesten Latijns-Amerikaanse landen hun exporten verhogen en hun importen doen dalen om daarmee middelen vrij te maken voor schuldbetalingen. In de jaren '90 hoefden de debiteuren dat niet, omdat ze toegang hadden tot nieuwe leningen om hun importen te financieren. Toch heeft waarschijnlijk de schuldendienst een zwaar beslag gelegd op de overheidsbegroting, omdat de nieuwe leningen en schenkingen vooral voor projecten bestemd waren en de overheid de noodzakelijke schuldbetalingen uit eigen belastinginkomsten moest voldoen, of uit onzekere macro-economische steun. De schuldbetalingen kunnen dus wel degelijk een negatief effect op economische groei hebben gehad, en dan vooral via het beslag dat ze leggen op de overheidsbegroting.

Maar daarnaast is het ook goed mogelijk dat er een 'debt overhang' effect is geweest. Veel hoge schuldenlanden betalen niet al hun verplichtingen: een deel van die verplichtingen wordt geherstructureerd of kwijtgescholden, een ander deel wordt gewoon niet betaald. Dus de klassieke debt overhang situatie doet zich waarschijnlijk voor, waarin het mogelijk is dat de schuldbetalingen in de toekomst toenemen, zelfs als de schuld gelijk blijft of afneemt – namelijk als gevolg van een verbetering van de betalingscapaciteit.

Uit het in hoofdstuk 3 behandelde onderzoek van Sachs et al. (1999) bleek dat één van de problemen waar hoge schuldenlanden in de jaren '90 mee kampten, was dat de feitelijke schuldbetalingen van jaar tot jaar sterk fluctueerden, en hetzelfde geldt voor de ontwikkelingshulp. Dit bemoeilijkt een goed beheer van de overheidsfinanciën.

Verschillende auteurs hebben erop gewezen dat schuldbetalingen, maar ook nieuwe leningen of schenkingen om betalingsverplichtingen te kunnen voldoen, gedeeltelijk afhangen van onderhandelingen tussen debiteur en crediteur, en dat de uitkomst van deze onderhandelingen onzeker is voor de debiteur (Deshpande 1997, Sachs et al. 1999, UNCTAD, 2000).

Uit de landenstudies kwam naar voren dat de mate en de aard van de onzekerheid over toekomstige schuldbetalingen verschilt per crediteur. Multilaterale creditoren, in ieder geval IMF, Wereldbank en Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank worden altijd betaald. Voor de verplichtingen aan de Club van Parijs geldt dat ongeveer elke drie jaar daarover een multilateraal akkoord wordt gesloten, waarna er met elke crediteur afzonderlijk nog bilaterale onderhandelingen volgen. Voor andere (niet-Club van Parijs) bilaterale creditoren geldt meestal dat ze niet worden betaald totdat er een akkoord wordt gesloten. Daarna zijn er over de verminderde schuld wel betalingen. Voor commerciële creditoren geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de 'overige' bilateralen: na een akkoord over schuldreductie gaat het land betalen, waardoor de feitelijke betalingen kunnen toenemen. Deze onzekerheid over toekomstige betalingen doet zich dus voor als het land veel achterstanden heeft, en het onzeker is wanneer en hoeveel daarvan in de toekomst moet worden betaald. Creditoren zullen minder schuldreductie toestaan en hogere betalingen eisen als het schuldenland het economisch beter gaat doen.

Dat onzekerheid over toekomstige betalingen een negatieve invloed kan hebben op investeringen, is onder andere aangetoond voor Mexico door Claessens et al. (1994). Het was niet zozeer de vermindering van de *omvang* van de schuldbetalingen die de investeringen deed toenemen na de Brady overeenkomst, maar de vermindering in de *fluctuaties* in de hoogte van de schuldbetalingen. Dit lijkt erop te wijzen dat het negatieve effect van een debt overhang zichtbaar zou kunnen zijn in de volatiliteit van de schuldbetalingen.

Empirisch onderzoek dat tot nu toe zowel het liquiditeits- als het debt overhang probleem onderzoekt, gebruikt de hoogte van de schuld als indicator voor debt overhang, en de hoogte van de schuldbetalingen als indicator voor het liquiditeitsprobleem (Cohen, 1993; Elbadawi et al, 1997; Serieux en Samy, 2001). Cohen vond vooral een liquiditeitseffect, Elbadawi et al. zowel een debt overhang effect als een liquiditeitseffect, en Serieux en Samy beide, maar het meest een negatief effect op de invoercapaciteit (dus een liquiditeitseffect). Omdat het bij debt overhang gaat om verwachte betalingen (zie paragraaf

1.4), is de hoogte van de schuld mogelijk geen goede indicator.⁵⁰ Bovendien heeft geen enkele van deze studies onderzocht of de jaren '90 afwijken van eerdere perioden (bij de eerdere studies kon dat ook nog niet), noch is het effect van de volatiliteit van schuldbetalingen op economische groei of investeringen onderzocht.

5.4 Econometrisch onderzoek

De econometrische studie die voor deze evaluatie is uitgevoerd beoogt in bovengenoemde lacunes te voorzien. De jaren '90 zijn apart onderzocht, en er is geanalyseerd of de volatiliteit van schuldbetalingen in die periode een negatieve invloed heeft gehad op economische groei. Als dit zo is, zou dit kunnen helpen om de uitkomsten van de landenstudies te verklaren. De relevantie van schuldverlichting zou gering kunnen zijn geweest, omdat de modaliteiten waarin schuldverlichting is gegeven niet de volatiliteit van de schuldbetalingen hebben verminderd.

Het effect van een schuld op economische groei is onderzocht op basis van een analyse van 102 lage- en midden-inkomenslanden waarvoor data over zowel BBP en groei-gerelateerde variabelen, als over schuldvariabelen beschikbaar waren. De onderzochte periode is die van 1970 tot en met 1998, en de data zijn gemiddelden over drie perioden: de jaren '70, de jaren '80, en de jaren '90.

5.4.1 Schuld en groei: hele periode

Eerst is een standaard groeivergelijking geschat, waarin een aantal variabelen is opgenomen dat volgens vrijwel alle studies invloed heeft op de groei per hoofd van de bevolking, in het bijzonder (de logaritme van) het BBP aan het begin van de periode (hoe hoger het BBP al is, des te lager de groeivoet), investeringen als percentage van het BBP, en de deelnemingsgraad aan middelbaar onderwijs. Vervolgens zijn nog andere variabelen toegevoegd die ook vaak significant bleken te zijn in andere studies, namelijk een maatstaf voor politieke instabiliteit, een maatstaf voor financiële ontwikkeling, en een maatstaf voor distorsies als gevolg van de overwaardering van de wisselkoers.⁵¹ De eerste en de derde hebben een verwacht negatief effect op groei, de tweede een positief effect.

⁵⁰ Elbadawi et al. (1997) stellen een 'debt overhang' mede vast op basis van het kwadraat van de variabele schuld op het tijdstip $t-1$, die een negatief effect op groei blijkt te hebben, terwijl de schuld op het tijdstip t een positief effect op groei heeft. Daarmee wordt een Laffer curve geconstrueerd. Maar ook de schuld op het tijdstip $t-1$ is geen goede indicator voor de debt overhang, aangezien het bij die laatste om verwachte betalingen gaat.

⁵¹ Deze drie variabelen zijn enigszins te beschouwen als indicatoren voor goed bestuur en goed beleid, zodat eventueel gevonden verbanden tussen schuldvariabelen en economische groei daarvoor zijn gecorrigeerd.

Een eerste stap is om aan deze regressie-vergelijking de volgende twee schuld-gerelateerde variabelen toe te voegen: de schuld/BBP verhouding, en de schuldendienst/BBP verhouding. Van beide variabelen wordt een negatief effect op economische groei verwacht.

In een schatting over de hele periode hebben zowel de schuld/BBP variabele als de schuldbetalingen/BBP een significant negatief effect op de groei per hoofd van de bevolking, ook als ze beide in de regressie zijn opgenomen (Bijlage 6, tabel 1). Dit zou erop duiden dat er zowel een debt overhang als een liquiditeitseffect is van de schuld op economische groei. Het maakt hierbij niet uit of de investeringen wel of niet in de vergelijking zijn opgenomen: schuld en schuldbetalingen lijken dus een negatief effect op groei uit te oefenen zowel via het verminderen van de *hoeveelheid* investeringen (kolommen 2, 4, en 6), als via het verminderen van de *efficiëntie* van investeringen (kolommen 1, 3, en 5).

Bij deze toetsing is echter de standaard regressie-methode van de kleinste kwadraten toegepast, met vaste effecten ('fixed effects') per land. Het probleem van deze methode is dat ze er geen rekening mee houdt dat de verschillende verklarende (exogene) variabelen *endogeen* kunnen zijn, dat wil zeggen dat hun variatie mogelijk het gevolg is van andere variabelen of zelfs van de verandering van de groei. Bovendien kunnen deze exogene variabelen gecorreleerd zijn met de storingstermen ('errors') en met de landenspecifieke constanten. Om deze problemen te ondervangen is de vergelijking ook geschat met de "Generalised Method of Moments" methode, een techniek waarbij de vertraagde afwijkingen van de exogene variabelen als instrumenten worden gebruikt.⁵²

Bijlage 6, tabel 2 laat zien dat er nog steeds een significant negatief effect van schuld op economische groei is, maar dat het effect van de schuldbetalingen op groei niet langer significant is. Dit betekent dat de omvang van de schuld zelf het belangrijkste obstakel is voor economische groei, en zou kunnen duiden op een negatief effect van een 'debt overhang' op groei.

5.4.2 Schuld en groei: per decennium

Vervolgens is geanalyseerd wat de uitkomsten zijn als elke periode apart wordt onderzocht. Bij deze analyse is de gewone kleinste-kwadratenmethode gebruikt, omdat het niet mogelijk was de GMM methode te gebruiken⁵³ of de exogene variabelen op een

⁵² Zie voor meer informatie over deze methode Bijlage A2 in Dijkstra en Hermes, 2003.

⁵³ De data zijn gemiddelden over tien jaar, dus er zijn maar drie waarnemingen (per land, per variabele) en dus slechts één voor de jaren '90. De GMM methode vereist een paneldataset per periode.

andere manier te instrumenten.⁵⁴ De resultaten moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Toch is de hypothese dat in de jaren '90 de schuld vooral economische groei aantast via de (onverwachte) volatiliteit van de schuldbetalingen belangrijk genoeg om hier de resultaten van deze eerste schattingen te presenteren. Ze kunnen echter niet als een werkelijke toetsing worden opgevat.

In de jaren '70 en '80 heeft een hoge schuld een significant negatief effect op economische groei, maar in de jaren '90 verdwijnt dit (Bijlage 6, tabel 3). Het maakt hiervoor niet uit of de schuldbetalingen wél of niet in de vergelijking worden opgenomen (dat laatste niet in de tabel). Voor de schuldbetalingen geldt echter dat ze alleen een significant negatief effect hebben in de jaren '90, en niet in de jaren '70 en '80. Als de schuld niet in de vergelijking wordt opgenomen, zijn schuldbetalingen significant in alle drie de perioden. Dit lijkt erop te duiden dat het debt overhang effect overheerst in de jaren '70 en '80, en het liquiditeitseffect in de jaren '90.

5.4.3 Volatiliteit van schuldbetalingen

Vervolgens wordt de volatiliteit van de schuldbetalingen geanalyseerd, gemeten als de variatiecoëfficiënt⁵⁵ van de schuldbetalingen/BBP ratio. De volatiliteit blijkt het hoogst te zijn in de jaren '70, en in de jaren '80 ook nog hoger dan in de jaren '90 (Tabel 5-1). Maar aangezien deze cijfers gemiddelden zijn over 10 jaar, kan een hoge volatiliteit van schuldbetalingen, ceteris paribus, het gevolg zijn van een snelle verandering in de schuld zelf. Een jaarlijks toenemende schuld gaat immers – normaal gesproken – gepaard met een jaarlijks toenemende schuldendienst. Over een periode van 10 jaar geeft dit een hoge variatiecoëfficiënt, maar er is geen sprake van fluctuaties, noch van onzekerheid. Daarom is het belangrijk de verandering in de schuld ook in de beschouwing te betrekken. Deze is gemeten als de procentuele verandering in de schuld/BBP verhouding over de 10-jarige periode.

De volgende tabellen laten de correlaties tussen schuld, schuldbetalingen, volatiliteit in schuldbetalingen en verandering in de schuld zien, zowel over de hele periode als per

54 Bij het instrumenten (werkwoord) worden de exogene variabelen uit de oorspronkelijke vergelijking zelf geschat met behulp van een tweede vergelijking; de uitkomsten van de schatting van deze tweede vergelijking worden vervolgens gebruikt in de oorspronkelijke vergelijking.

55 De variatie-coëfficiënt is de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde.

Tabel 5-1 Overzicht van de volatiliteit van de schuldbetalingen/BBP ratio

	Totaal	1970-79	1980-89	1990-98	Totaal*	1970-79 *	1980-89*	1990-98
Maximum	3,16	3,16	2,39	1,19	1,23	1,23	1,03	1,19
Minimum	0,03	0,03	0,11	0,05	0,03	0,03	0,11	0,05
Mediaan	0,35	0,38	0,38	0,26	0,34	0,38	0,37	0,26
Gemiddelde	0,42	0,55	0,41	0,34	0,39	0,46	0,39	0,34
Standaarddeviatie	0,34	0,48	0,28	0,22	0,23	0,26	0,19	0,22

* Zonder vier extreme waarden voor de jaren '70, en één voor de jaren '80.

decennium. Voor de hele periode is er een behoorlijk sterk verband tussen de schuld en de schuldbetalingen (0,45) en ook tussen de verandering in de schuld en de volatiliteit van de schuldbetalingen (0,50). De overige verbanden zijn veel zwakker (Tabel 5-2).

De correlatiecoëfficiënt tussen schuld en schuldbetalingen blijkt het hoogst in de jaren '70 (0,71) maar is wat lager in de jaren '80 en '90. Dit kan komen doordat vooral in de jaren '70 de debiteuren nog vrijwel al hun verplichtingen betaalden, maar ook doordat een groter deel van de schulden in de jaren '80 en '90 concessioneel is geworden. De volatiliteit van de schuldbetalingen blijkt sterk samen te hangen met een toename in de schuld in de jaren '70 en '80 (0,55 in beide perioden), maar dit verband wordt nul in de jaren '90. De – overigens wat geringere – volatiliteit van de schuldbetalingen in de jaren '90 (Tabel 5-1) kan dus niet toegeschreven worden aan een gestage toename (of afname) van de schuld in die periode, maar is te wijten aan fluctuaties in de schuld of in de schuldbetalingen. Deze fluctuaties kunnen dus te maken hebben met onzekerheid over schuldbetalingen.

Er blijkt weinig verband tussen de hoogte van de schuldbetalingen en de volatiliteit ervan, en voor zover er een verband is (vooral in de jaren '80), is dat negatief: hoe hoger de betalingen, hoe geringer de volatiliteit en andersom. De relatie tussen de hoogte van de schuld en de volatiliteit van de schuldbetalingen is wel weer interessant: in de jaren '70 en '80 is het verband gering (en in de eerste periode zelfs negatief), in de jaren '90 is er een redelijk sterk verband (0,42). Dit lijkt erop te wijzen dat een gemiddeld hoge schuld in die laatste periode gepaard is gegaan met grote fluctuaties in schuldbetalingen.

Tabel 5-2 Correlatiematrix van schuldvariabelen, hele periode (1970-1998)

	Schuld ¹	Verandering in de schuld ²	Schuldbetalingen ³	Volatiliteit ⁴
Schuld	1,00	0,01	0,45	-0,02
Verandering in de schuld		1,00	-0,23	0,50
Schuldbetalingen			1,00	-0,19
Volatiliteit				1,00

1 Dit is Schuld/BBP.

2 Dit is de procentuele verandering in de Schuld/BBP verhouding over tien jaar.

3 Schuldbetalingen/BBP.

4 Variatiecoëfficiënt van de (Schuldbetalingen/BBP) over tien jaar.

Tabel 5-3 Correlatiematrix van schuldvariabelen, jaren '70

	Schuld	Verandering in de schuld	Schuldbetalingen	Volatiliteit
Schuld	1,00	-0,23	0,71	-0,21
Verandering in de schuld		1,00	-0,26	0,55
Schuldbetalingen			1,00	-0,18
Volatiliteit				1,00

Tabel 5-4 Correlatiematrix van schuldvariabelen, jaren '80

	Schuld	Verandering in de schuld	Schuldbetalingen	Volatiliteit
Schuld	1,00	0,33	0,43	0,05
Verandering in de schuld		1,00	-0,10	0,55
Schuldbetalingen			1,00	-0,36
Volatiliteit				1,00

Tabel 5-5 Correlatiematrix van schuldvariabelen, jaren '90

	Schuld	Verandering in de schuld	Schuldbetalingen	Volatiliteit
Schuld	1,00	-0,17	0,45	0,42
Verandering in de schuld		1,00	-0,37	0,00
Schuldbetalingen			1,00	-0,09
Volatiliteit				1,00

5.4.4 Volatiliteit van schuldbetalingen en economische groei

De laatste stap is om de volatiliteit van schuldbetalingen in te brengen in de groeivergelijking, waarin ook nog steeds de schuld zelf en de schuldbetalingen zijn opgenomen. Om echter de volatiliteit die het gevolg is van een gestage toename of afname van de schuldvoorraad uit te sluiten, is ook de verandering in de schuld opgenomen. De verandering in de schuld heeft naar verwachting een negatief effect op economische groei. In de jaren '70 en '80 zal de volatiliteit van de schuldbetalingen geen zelfstandig significant negatief effect op groei hebben, omdat de volatiliteit in die jaren sterk samenhangt met de gestage toename van de schuld (zie Tabel 5-3 en Tabel 5-4). In de jaren '90 valt wel een negatief effect van die volatiliteit te verwachten, los van een eventueel ook bestaand negatief effect van de verandering in de schuld.

Bijlage 6, tabel 4 laat de resultaten zien. Voor de hele periode zijn ook GMM schattingen gedaan, maar voor de drie perioden afzonderlijk is alleen de kleinste kwadratenmethode toegepast. Over de hele periode (1970-1998) is nog steeds de schuld zelf significant, en ook de verandering in de schuld. De schuldbetalingen zijn alleen op 10 procentniveau significant. De volatiliteit van de schuldbetalingen is echter niet significant. Bij de GMM methode voor de hele periode (kolom 2) heeft alleen de schuld zelf een significant negatief effect op groei. In de jaren '80 zijn van de schuld-gerelateerde variabelen de schuld zelf en de verandering in de schuld significant, terwijl in de jaren '70 alleen de schuld zelf significant is. Een toename van de schuld had in die eerste periode nog geen significant negatief effect op economische groei.

In de jaren '90 verandert het beeld volledig. Zoals ook eerder het geval bleek, is de schuld zelf niet langer significant, maar wel de schuldbetalingen. Tevens zijn nu zowel de verandering in de schuld als de volatiliteit van de schuldbetalingen significant, met het verwachte teken. Bovendien hadden de fluctuaties in de schuldbetalingen een significant negatief effect. Dit kan erop duiden dat de onzekerheid over verwachte schuldbetalingen een rol heeft gespeeld, maar harde conclusies kunnen op basis van deze regressiemethode niet worden getrokken. De resultaten zijn vrijwel hetzelfde als de investeringen niet in de groeivergelijking worden opgenomen (hier niet gepresenteerd).

Al met al kunnen de resultaten als een indicatie worden gezien dat een hoge schuld in de jaren '90 een negatief effect heeft gehad op economische groei via hoge schuldbetalingen, maar ook via de volatiliteit van die schuldbetalingen. Er zou sprake geweest kunnen zijn van een “debt overhang”, niet zozeer tot uitdrukking komend in een hoge

schuld/BBP verhouding, maar meer in de vorm van onzekerheid over toekomstige schuldbetalingen. Deze hypothese verdient nader onderzoek.

5.5 Analyse van oorzaken van de geringe relevantie van schuldverlichting

In deze paragraaf worden de drie mogelijke redenen geanalyseerd die hierboven zijn opgeworpen voor de constatering dat schuldverlichting zo weinig relevant is geweest: schuldverlichting was te weinig, werd in een verkeerde modaliteit gegeven, of in de verkeerde context, onder andere vanwege de beleidsvoorwaarden of de combinatie met hulp. In de vorige paragraaf werd geconcludeerd dat schuld in de jaren '90 nog steeds de economische groei belemmerde, en dat het vooral de hoogte van de schuldbetalingen en de volatiliteit ervan waren die een negatief effect op groei leken te hebben. Het eerste zou erop kunnen duiden dat schuldverlichting niet voldoende is geweest, het tweede dat schuldverlichting niet in de goede modaliteiten is gegeven. Immers, het grootste deel van de schuldverlichting was gericht op het verlichten van de schuldendienst. Daardoor is de voorraad uitstaande schuld slechts weinig verminderd, en is de onzekerheid over toekomstige betalingen in stand gebleven. Bovendien bleef de schuldendienst zelf hoog, aangezien crediteuren die tevens donor waren de voorkeur gaven aan schenkingen en nieuwe leningen boven schuldverlichting. De crediteuren gingen ervan uit dat de debiteuren met die schenkingen en leningen, en met het goede beleid dat als voorwaarde voor die hulp werd gesteld, in staat zouden zijn om een flink deel van de schuldendienst in de toekomst te betalen. De derde vraag is dus of die context voor schuldverlichting inderdaad de economische groei heeft bevorderd.

5.5.1 Hoeveelheid

De landenstudies geven veel aanwijzingen dat er te weinig schuldverlichting is geweest om daadwerkelijk middelen vrij te maken voor de schuldendienst, en om de schuldvoorraad substantieel naar beneden te brengen. De voorraad van de schuld is het meest verminderd in Nicaragua, maar dat land heeft nog steeds de hoogste schuld/BNP verhouding van alle acht landen. In de overige landen was de daling van de schuldvoorraad door schuldverlichting gering. Wel zijn in de meeste landen de achterstanden kleiner geworden, behalve in Tanzania en Nicaragua. De achterstanden, en dus ook de 'debt overhang' zijn nog steeds groot in de meeste landen. Alleen in Peru, en in iets mindere mate in Jamaica en Bolivia, bracht die geringe daling wel voorraadeffecten te weeg in de vorm van instroom van particulier kapitaal. In die landen lijkt schuldverlichting daarvoor wel voldoende geweest te zijn.

Alleen in Jamaica en Bolivia leidde schuldverlichting tot een merkbare vermindering van de stroom betalingen, en vooral (in het geval van Jamaica uitsluitend) in de eerste helft van decennium. Door de hoge achterstanden in de overige landen had een groot deel van de schuldverlichting geen vermindering van de stroom werkelijke schuldbetalingen tot gevolg. In Peru was er zelfs geen enkel effect omdat alle schuldverlichting is gebruikt voor het wegwerken van achterstanden. De nog steeds hoge schuldendienst/export ratio's in alle landen (behalve Jamaica, als we tenminste de binnenlandse schuldendienst van de overheid buiten beschouwing laten) zijn een andere aanwijzing dat de schuldverlichting niet voldoende is geweest.

5.5.2 Modaliteiten

Op grond van de landenstudies, en van de ervaringen van Latijns-Amerika aan het einde van de jaren '80, kan worden geconcludeerd dat schuldverlichting bij landen die niet solvabel zijn het meest effectief is als achterstanden worden geëlimineerd. Zolang er achterstanden zijn, vermindert schuldverlichting nauwelijks de feitelijke betalingen en heeft daardoor geen stroomeffect. Een vermindering van de schuldvoorraad heeft ook weinig effect zolang niet de hele voorraad achterstanden wordt weggewerkt. Hoewel het wegwerken van achterstanden de stroom betalingen niet vermindert (zie Peru), kan er wel een groot voorraadeffect zijn – als tenminste de hele voorraad achterstalligheden wordt kwijtgescholden of omgezet. Dan wordt het land weer kredietwaardig. Nieuwe leningen van particuliere crediteuren zijn mogelijk en zullen ook worden terugbetaald.

Schuldverlichting in de vorm van de afschrijving van schuldvoorraden en achterstalligheden is vooral toegepast door particuliere crediteuren en door bilaterale crediteuren die geen ontwikkelingshulp gaven (dus in het algemeen de niet-leden van de Club van Parijs). Deze groep had geen vertrouwen meer in de economieën van de hoge schuldenlanden en gaf dus ook geen nieuwe leningen meer. De enige kans om nog iets van de oude lening terug te zien, was via het sluiten van een akkoord over een grote schuldreductie.

De positie van de bilaterale crediteuren in de Club van Parijs, en van de multilaterale crediteuren was een hele andere. Zij wilden de hoge schuldenlanden hulp blijven geven, en gingen er – ten onrechte – vanuit dat de landen er met die hulp in zouden slagen om op termijn hun schulden te betalen. Vanuit deze gedachte werd steeds een deel van de schuldverplichtingen geherstructureerd, en later ook gedeeltelijk kwijtgescholden. Eerdere achterstalligheden werden meestal in de akkoorden meegenomen, maar ook die

werden slechts geherstructureerd, en later ook gedeeltelijk kwijtgescholden. Schuldreducties vonden in het algemeen niet plaats. Herstructurering deed de nominale waarde van de schuld in het algemeen toenemen, omdat de rente werd gekapitaliseerd. Tegelijk ontvingen de arme zwaar verschuldigde landen grote hoeveelheden aan nieuwe leningen en schenkingen.

Voor de nieuwe leningen werd in zekere zin op drie verschillende manieren (mee-) betaald door de bilaterale donoren en crediteuren; er was sprake van moreel risico bij de multilaterale instellingen en het leningvolume was mede daardoor erg groot. In de HIPC-landen bleek het grote uitleenvolume van de multilaterale instellingen de oorzaak van onhoudbare schuld op de langere termijn, en bovendien bleek er in Afrika een rechtstreeks verband tussen nieuwe leningen aan de overheid en particuliere kapitaalvlucht.

Het gevolg van de combinatie van nieuwe leningen en schenkingen, en geringe schuldverlichting op vooral de stroom betalingen, was in ieder geval dat de schuld groot bleef en dat er aanzienlijke achterstanden bleven bestaan. Tegen het eind van het decennium waren er vooral nog hoge achterstanden op schulden van bilaterale crediteuren die geen lid zijn van de Club van Parijs, en soms ook nog bij particuliere crediteuren, maar in een enkel land (Nicaragua) zijn er nog achterstanden met de Club van Parijs. In veel landen is er in ieder geval nog steeds een 'debt overhang' situatie: de verwachte betalingen zouden kunnen toenemen als het met de economische groei en met de exporten beter gaat. Dit brengt onzekerheid voor het schuldenland met zich mee.

De analyse in de vorige paragraaf laat zien dat die onzekerheid in de jaren '90 de economische groei negatief kan hebben beïnvloed, naast de hoogte van de schuldbetalingen zelf. Dit effect zou zowel via het niveau van de investeringen kunnen optreden als via een vermindering van de efficiëntie van investeringen. Met andere woorden, de hoge schuldbetalingen en de fluctuaties erin leidden ertoe dat overheden minder geld aan ontwikkeling konden besteden en/of dat particuliere investeerders ontmoedigd werden (zie hierna), maar ook dat de effectiviteit van de wel geïnvesteerde middelen verminderde. Dit laatste kán duiden op slecht beleid van ontvangende landen. Maar de effectiviteit kan ook verminderen door slecht beleid van donoren (gebrek aan coördinatie, bijvoorbeeld), die immers in veel arme schuldenlanden de investeringsportefeuille van de overheid groten-deels bepalen.

De vraag of de nieuwe leningen en schenkingen op zichzelf de economische groei hebben bevorderd kan deze evaluatie niet beantwoorden. Wel is vastgesteld dat de combinatie van hulp met te beperkte schuldverlichting niet erg effectief is geweest, om de volgende redenen:

1. Landen met een hoge schuld in de jaren '90 hebben méér ontwikkelingshulp (concessionele leningen en schenkingen) ontvangen, en landen met slecht beleid bleken ook meer hulp te ontvangen; dit duidt op averechtse selectie, en voor zover die er is, houdt die slecht beleid in stand;
2. Het grootste deel van de hulp bestond uit projecthulp, die meestal wel de investeringen op peil hield maar niet kon worden gebruikt voor schuldbetalingen; daardoor kwamen de lopende uitgaven onder druk met mogelijk negatieve gevolgen voor de toegang tot en de kwaliteit van sociale voorzieningen;
3. Nieuwe leningen en schenkingen vergrootten intussen de tekorten op de betalingsbalans, en voor zover het nieuwe leningen betrof namen bovendien de schulden toe.

Alleen in Peru was er sprake van een effect van de verminderde 'debt overhang' op particuliere investeringen. In de overige landen (behalve Tanzania) namen de particuliere investeringen wel toe, maar dit kwam niet door een vermindering van de schuld of een verbeterde externe kredietwaardigheid. In de meeste landen was de schuld/export verhouding nog steeds hoog, dus een positief voorraadeffect leek erg onwaarschijnlijk. Bovendien bleek dat de hoogte van schuld op zichzelf niet veel invloed had op particuliere investeringen. In de veldstudies Tanzania en Nicaragua gaven particuliere investeerders wel aan, dat ze hoopten dat extra schuldverlichting zou leiden tot lagere belastingen, of in ieder geval een verhoging van belastingen zou voorkómen. Maar de binnenlandse investeringen waren overal nog erg bescheiden, en werden door veel andere factoren gehinderd. Het is zinvol deze factoren hier iets uitgebreider weer te geven, omdat dit van belang is voor de bredere context waarin schuldverlichting in de jaren '90 is verstrekt.

In Bolivia zijn de investeringen laag door een gebrek aan mogelijkheden, in het bijzonder de kleine binnenlandse markt en de dalende prijzen voor de belangrijkste exportproducten. Daarnaast spelen de politieke spanningen en de enorme corruptie een rol, evenals de hoge binnenlandse rente. Voor zover er wordt geïnvesteerd, is dat in tamelijk zekere projecten in de bouwnijverheid. In Nicaragua zijn de investeringen in de tweede helft van de jaren '90 wel sterk toegenomen, maar ook hier is het vooral bouwnijverheid, en mede gefinancierd met buitenlandse hulp. Een gebrek aan krediet en de hoge binnenlandse

rente belemmeren ook hier de investeringen: banken schaffen liever overheidsobligaties aan dan dat ze lenen aan bedrijven. De hoge kosten van elektriciteit, transport en telecommunicatie worden vaak als obstakels genoemd. Staatsbedrijven waren vaak winstgevend. Weliswaar zijn ze nu geprivatiseerd maar ze zijn te goedkoop verkocht, het zijn nog steeds monopolies en de prijzen van hun diensten zijn nog steeds hoog.

In de Afrikaanse landen worden eveneens steeds het gebrek aan krediet en de hoge binnenlandse rente genoemd als belemmerend voor particuliere investeringen. Daarnaast ook de gebrekkige fysieke infrastructuur: elektriciteit, transport en telecommunicatie. Dit is vooral een ernstig probleem in Oeganda, maar ook in de andere landen. In Tanzania maakten ondernemers zich ook zorgen over de sociale infrastructuur die erg was verslechterd, met gevolgen voor de gezondheid en de capaciteiten van de werkende bevolking. In dit verband hoopten ze dat schuldverlichting ertoe zou bijdragen dat de fysieke en sociale infrastructuur zou worden verbeterd, en dat die noodzakelijke verbeteringen en de schuldbetalingen niet langer zouden leiden tot hogere belastingen. De grote corruptie werd in alle Afrikaanse landen als een hindernis gezien.

In alle landen is er wel enige economische groei geweest, maar vooral dankzij grotere economische en politieke stabiliteit, en vaak ook als gevolg van een hersteleffect na een eerdere periode van burgeroorlog en stagnatie. Overal stagneert echter de groei weer: groei en ontwikkeling komen niet echt van de grond. De landen blijven afhankelijk van primaire exporten en zodra de wereldmarktprijs daalt, daalt ook de groei weer. Bovendien bevinden de binnenlandse investeringen zich overal op een laag niveau. Politieke problemen en corruptie, een hoge binnenlandse rente en een gebrek aan of hoge prijzen van fysieke infrastructuur zijn de belangrijkste factoren die investeringen belemmeren. Het is de vraag of de nieuwe leningen en schenkingen, en de voorwaarden die aan hulp en schuldverlichting zijn gesteld, iets aan deze problemen hebben verbeterd.

5.5.3 Context

In de vorige paragraaf is al ingegaan op de grote nadruk die door de bilaterale donoren en crediteuren is gelegd op nieuwe schenkingen en leningen voor de debiteurlanden. In zeven van de acht landen was de jaarlijkse aanwas van nieuwe leningen groter dan de jaarlijkse kwijtschelding (hoofdstuk 3). In deze context kon schuldverlichting nauwelijks effectief zijn. De analyse van hoofdstuk 4 (4.6.1) laat zien dat bij een voortzetting van de – voor schenkingen gecorrigeerde – handelstekorten de schuldenlast blijvend onhoudbaar zal zijn, zelfs als rekening wordt gehouden met de concessionaliteit van de leningen en

met enige groei van de exporten. Vooral in de armste landen was het overgrote deel van de nieuwe leningen afkomstig van multilaterale instellingen.

Particuliere crediteuren en bilaterale crediteuren die niet tot de Club van Parijs behoren, verbonden in de regel geen voorwaarden aan hun schuldverlichting. Dit deed de Club van Parijs wel, en de voorwaarden hielden in dat het schuldenland een akkoord moest hebben afgesloten met het IMF over structurele aanpassing. Hoofdstuk 3 concludeerde dat de meeste landen wel de macro-economische doelstellingen van het IMF haalden, al was dat soms dankzij de met zo'n akkoord meekomende ontwikkelingshulp. De meer structurele maatregelen voerden ze vooral uit als ze dat zelf al van plan waren. Zo niet, dan volgde implementatie alleen met een grote vertraging of helemaal niet. Het stellen van beleidsvoorwaarden vooraf was dus niet efficiënt.

Toch hebben ontwikkelingslanden in het algemeen gedurende de laatste 20 jaar een beleid gevoerd dat globaal overeenkomt met wat de Wereldbank en het IMF in hun aanpassingsprogramma's vragen. Dat houdt in dat deviezenmarkten geliberaliseerd zijn, staatsbedrijven geprivatiseerd, tarieven op buitenlandse handel zijn verlaagd, banken zijn geprivatiseerd en de financiële sector is geliberaliseerd.⁵⁶ Het is echter de vraag of deze voorwaarden de economische groei altijd hebben bevorderd.

De idee was dat als gevolg van deze neoliberale hervormingen de investeringen zouden aantrekken en de economische groei zou toenemen. Hoewel enkele van de maatregelen zeker economische groei hebben bevorderd,⁵⁷ lijkt het neoliberale beleid geen oplossing te bieden voor de hindernissen die particuliere investeerders op dit moment ondervinden, en die dus de groei belemmeren. Het duidelijkste voorbeeld uit de landenstudies is dat de financiële sector vaak vroegtijdig is geprivatiseerd en geliberaliseerd. Dit gebeurde voordat de overheidsbegroting op orde was en de inflatie gedaald, en ook voordat er een goed systeem van regulering en toezicht voor de bankensector was ontwikkeld.⁵⁸ In vrijwel alle landen van deze evaluatie hebben overheden zich genoodzaakt gezien kostbare interventies te plegen in particuliere banken die failliet dreigden te gaan door onverantwoord

⁵⁶ Dit is zeker zo in de acht landen van deze evaluatie, maar bleek ook het geval te zijn in de 18 programmalanden van de Zweedse bilaterale ontwikkelingshulp (zie White en Dijkstra, 2003).

⁵⁷ De liberalisering van de deviezenmarkt heeft bijvoorbeeld vrijwel altijd een positief effect gehad op economische groei.

⁵⁸ Dat dit de verkeerde volgorde is, is bijvoorbeeld in 1993 naar voren gebracht door McKinnon (McKinnon, 1993). Toch zijn de fouten ook na 1993 veelvuldig gemaakt.

leengedrag of regelrechte fraude. Mede daardoor zijn er nog steeds grote overheidstekorten, die de rente hoog houden en het voor banken gemakkelijk maken om veel geld te verdienen aan overheidsobligaties. Er is dan weinig krediet beschikbaar voor de particuliere sector. In vrijwel alle landen worden particuliere investeringen belemmerd door een gebrek aan krediet en een hoge rente. Het neoliberale beleid kan wel tijdelijk de groei bevorderen, maar de groei stagneert als er geen investeringen plaatsvinden.⁵⁹

In de meeste landen worden investeringen verder belemmerd door een gebrek aan goede wegen, en een gebrek aan en/of hoge prijzen voor elektriciteit, water en telecommunicatie. Jarenlange bezuinigingen op de overheidsbegroting hebben er vaak toe geleid dat wegen slecht zijn onderhouden en er te weinig nieuwe wegen zijn aangelegd. Op instigatie van IMF en Wereldbank hebben de meeste landen hun openbare nutsbedrijven gepriyatiseerd, zij het meestal met vertraging. Maar het is de vraag of daarmee ook de kwaliteit van de voorzieningen omhoog gaat en de prijzen dalen. In veel landen zijn publieke monopolies vervangen door private. Bovendien leiden privatiseringen vaak tot verminderde toegang tot deze voorzieningen voor mensen en bedrijven die verder weg wonen en/of minder kapitaalkrachtig zijn.

Een ander probleem dat in veel landen wordt genoemd, is de corruptie. Er is donoren meestal veel aan gelegen om corruptie aan te pakken. Ze bekritisieren regeringsleiders, bijvoorbeeld tijdens vergaderingen van de Consultatieve Groepen⁶⁰, en proberen de regering ertoe te brengen corruptie aan te pakken en (bewezen) schuldingen te bestraffen. Toch kan de vraag worden opgeworpen of donoren in sommige opzichten de corruptie niet onbedoeld hebben bevorderd.

In de eerste plaats hebben de bezuinigingen op de overheidsbegroting vaak geleid tot substantiële verlagingen van reële ambtenarensalarissen. Natuurlijk waren bezuinigingen vaak noodzakelijk, maar er is toch op z'n minst onvoldoende aandacht geweest voor de structurele negatieve gevolgen van deze invulling van de bezuinigingen.

In de tweede plaats hebben donoren, mede doordat ze ontevreden waren met de kwaliteit van het overheidsapparaat, vaak parallelstructuren gecreëerd voor de uitvoering van hun

59 Zo heeft Oeganda zijn hoge groei in de jaren '90 mede te danken aan het vrijlaten van de opkoop van koffie. Maar voor verdere groei in die sector zijn investeringen nodig, die nu niet tot stand komen (zie Dijkstra en Van Donge, 2001).

60 De – meestal jaarlijkse – bijeenkomsten van vertegenwoordigers van donoren en van de ontvanger.

projecten. Veel ontwikkelingshulp gaat buiten de begroting om (60% of méér is geen uitzondering), en vrijwel alle gelden bestemd voor projecthulp worden gestort op rekeningen die niet door overheidsinstanties worden beheerd. Dit brengt een gebrek aan transparantie met zich mee, wat het beheer van de gelden bemoeilijkt en misbruik vergemakkelijkt.

In de derde plaats zijn donoren geneigd om in tijden van verkiezingen een zittende regering te steunen – zeker in een land waar het economisch goed lijkt te gaan en de donoren een goede verstandhouding met de regering hebben opgebouwd. Dit gebeurt ook als donoren tegelijkertijd ontevreden zijn over de corruptie van zo'n zittende regering. Die steun neemt soms de vorm aan van het vlak voor verkiezingen goedkeuren van nieuwe leningen of schenkingen waarmee de regering stemmen kan winnen. Ook komt het voor dat kritiek op ernstige corruptie uitsluitend binnenskamers wordt geuit om de zittende regering niet in diskrediet te brengen bij haar eigen bevolking (Mozambique), of dat het PRSP wordt goedgekeurd ook al vinden vrijwel alle donoren het een “stempel van goed gedrag voor een corrupt regime” (Nicaragua).

5.6 Conclusies

1. De relevantie van schuldverlichting in de acht bestudeerde landen was gering. Voorraadeffecten waren er alleen in Peru en in beperkte mate in Bolivia en Jamaica, en stroomeffecten traden op in Bolivia en Jamaica maar waren zeer gering of afwezig in de overige landen. Daardoor had schuldverlichting nauwelijks een positief effect op economische groei.
2. De achterliggende oorzaak van de geringe relevantie van schuldverlichting is dat de internationale gemeenschap voor veel landen de verkeerde diagnose heeft gesteld: die landen hadden geen tijdelijk liquiditeitsprobleem, zoals gedacht werd, maar een solvabiliteitsprobleem. Als gevolg van de verkeerde diagnose is er te weinig schuldverlichting gegeven, zijn niet altijd de meest adequate modaliteiten toegepast en is teveel nadruk gelegd op nieuwe leningen en schenkingen.
3. Voor wat betreft de modaliteiten, is te veel schuldverlichting gegeven in de vorm van herstructurering in plaats van kwijtschelding, en is schuldverlichting te veel gericht geweest op het verminderen van de schuldendienst (de vorderingen) in plaats van op het verminderen van de schuldvoorraad. Het volledig elimineren van achterstanden bleek de meest effectieve vorm van schuldverlichting omdat daarmee voorraad-

effecten gerealiseerd konden worden, maar die vorm is weinig toegepast. Bij landen die al weinig of geen achterstanden hadden (alleen Bolivia en Jamaica in deze evaluatie), bleek de verlichting van stromen wèl een effectieve modaliteit.

4. Hoge schuldenlanden ontvingen meer hulp, maar die hulp was grotendeels in de vorm van projecthulp en verlichtte daardoor de schuldendienst niet. Voor zover de hulp bestond uit nieuwe leningen, nam de schuld alleen maar toe. Mede doordat de multilaterale instellingen voor een groot deel niet zelf de kosten droegen van onvoorzichtig leenbeleid (moreel risico), is het leningvolume te groot geweest en dit heeft de onhoudbaarheid van de schuldenlast verlengd.
5. Ook de context waarin schuldverlichting is gegeven heeft aan de geringe relevantie bijgedragen. Het stellen van beleidsvoorwaarden aan schuldverlichting was niet efficiënt, omdat landen alleen uitvoerden wat ze zelf al van plan waren. Andere maatregelen werden vaak alleen tijdelijk, alleen cosmetisch, of met grote vertraging uitgevoerd. Bovendien hebben sommige onderdelen van het door IMF en Wereldbank voorgeschreven beleid (dat de meeste landen toch in grote lijnen en vaak met vertraging wel zijn gaan uitvoeren) niet op de beoogde manier bijgedragen aan economische groei.
6. Het econometrisch onderzoek laat zien dat een hoge schuld (in verhouding tot het BBP) een negatief effect heeft op economische groei. Dit ondersteunt de bevindingen van de landenstudies, namelijk dat het van belang is dat de schulden zèlf lager worden, via kwijtschelding en via minder nieuwe leningen.

6 EFFICIËNTIE, EFFECTIVITEIT EN RELEVANTIE VAN NEDERLANDSE SCHULDVERLICHTING

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de Nederlandse financiële bijdragen aan schuldluchtiging geanalyseerd. Achtereenvolgens komen de efficiëntie, de effectiviteit en de relevantie aan bod. Daarbij geldt dat hoe verder verwijderd van het inputniveau in het logical framework, hoe minder de resultaten van de Nederlandse bijdragen onderscheiden kunnen worden van die van de andere donoren. De paragraaf over de efficiëntie van de Nederlandse schuldluchtiging is dus het meest uitgebreid, terwijl die over de effectiviteit en de relevantie korter zijn. Eerst worden de 'inputs' van de Nederlandse schuldluchtiging besproken, en dan in het bijzonder de schuldluchtigingsactiviteiten in de acht onderzochte landen.

In het algemeen beperkt dit hoofdstuk zich tot de 3,2 miljard gulden schuldluchtiging gefinancierd uit het budget voor Ontwikkelingssamenwerking. De ruim 0,4 miljard gulden die is uitgegeven door het Ministerie van Financiën blijft buiten beschouwing.

6.2 Nederlandse schuldluchtiging aan de acht landen

Het grootste deel van Nederlandse schuldluchtiging is gericht geweest op het verlichten van de bilaterale hulpschulden. Direct daarna volgt de schuldluchtiging op multilaterale schulden. Kleinere bedragen zijn in de jaren '90 besteed aan schuldluchtiging op bilaterale exportkredieten en aan verlichting van particuliere schulden. In de acht onderzochte landen zijn deze verhoudingen ongeveer hetzelfde, alleen is in deze groep relatief meer verlichting op multilaterale schulden gegeven (Tabel 6-1).

In alle zes landen waar bilaterale vorderingen op hulpleningen uitstonden, heeft Nederland regelmatig of altijd kwijtschelding van de schulddienst toegepast. Vooral bij Peru, Nicaragua en Jamaica ging het hierbij om grote bedragen. Dit waren hulpleningen uit de jaren '80, en in het geval Jamaica ook uit de jaren '70. Vrijwel altijd vond kwijtschelding plaats in jaren dat er ook een multilateraal akkoord met de Club van Parijs was.

Tabel 6-1 Nederlandse schulverlichting¹ aan de acht landen, 1990-99, in miljoenen NLG

	Bilateraal Exportkrediet	Bilateraal Hulpkrediet	Multilateraal	Commercieel	Totaal
Bolivia	25		107	5	137
Jamaica		116		5	121
Nicaragua		122	125	10	257
Peru		156	50		206
Mozambique		91	92	4	187
Oeganda			143	5	148
Tanzania	150	14	70		234
Zambia		88	40	9	137
Totaal	175	588	628	38	1428
Memo item:					
Totaal generaal	266	1621	1181	107	3175

¹ Voor zover uit het budget van Ontwikkelingssamenwerking gefinancierd, dus niet de ruim 400 miljoen NLG die uit het budget van het Ministerie van Financiën is betaald.

Bron: IOB database Schulverlichting.

Enkele opvallende uitzonderingen waren de kwijtschelding van de schulddienst aan Nicaragua in 1997, toen er geen akkoord was (noch met IMF, noch met de Club van Parijs), en kwijtscheldingen aan Peru na 1996. Die laatste waren vooral ingegeven door de wens om de netto ODA-stroom naar Peru positief te houden.

Nederland ging echter vrijwel altijd verder dan de afspraken in de Club van Parijs door de schulddienst op hulpleningen kwijt te schelden en niet te herstructureren. In deze acht landen gebeurde het maar één keer (Jamaica in 1990) dat Nederland een schulddienst op een hulplening herstructureerde. De Club van Parijs beval ook wel eens aan om vorderingen op hulpleningen om te zetten in projecten, via een 'debt swap'. Veel bilaterale crediteuren sloten bijvoorbeeld in 1996 een akkoord met Peru waarbij het land de tegenwaarde van de vordering in lokale valuta moest storten in het Sociale Investeringsfonds FONCODES. Nederland, en ook het Verenigd Koninkrijk, gaven er de voorkeur aan om de vordering zonder meer kwijt te schelden.

Nederland schold ook regelmatig hele nog uitstaande hoofdsommen van hulpleningen kwijt. Dit gebeurde bijvoorbeeld op grote schaal in Mozambique tussen 1990 en 1993, nadat dat land in 1988 de status van Minst Ontwikkeld Land (MOL) had gekregen. Nederland gaf daarmee gehoor aan UNCTAD Resolutie S-IX uit 1978, en beperkte zich niet tot leningen van vóór de cutoff date die was afgesproken in de Club van Parijs (1984). Op grond van diezelfde Resolutie waren al eerder alle hulpleningen aan Tanzania kwijtgescholden. Dat er aan Tanzania toch nog in beperkte mate hulpleningen werden kwijtgescholden in de jaren '90 (Tabel 6-1) komt doordat er nog gemengde kredieten uitstonden.

In de andere vier landen die schuldverlichting op hulpleningen ontvingen werden soms ook hoofdsommen op hulpleningen kwijtgescholden, maar niet alle. Zambia ontving geen schuldverlichting op hulpleningen meer vanaf 1996, terwijl het land in dat jaar wel akkoorden met IMF en Club van Parijs afsloot. Het is niet duidelijk of er geen bilaterale schuld meer was, of dat Nederland een eigen afweging maakte van de situatie in Zambia.

Nederland is in alle landen behalve Jamaica actief geweest bij het verlichten van multilaterale schulden. De grootste bedragen staan hier bij Oeganda, Nicaragua en Bolivia. Nederland deed mee aan Steungroepen voor het wegwerken van achterstanden aan de multilaterale instellingen (Nicaragua, Peru en Zambia, alle in 1991). Hierbij was Nederland meestal één van de bilaterale donoren die meededen, en was de bijdrage niet opvallend hoog of laag. In het geval van Peru ging het echter wel om een hoog bedrag in vergelijking met de bedragen aan de andere landen. In totaal bedroegen de achterstanden van Peru USD 1,3 miljard, en Nederland heeft daarvan NLG 40 miljoen (dus ongeveer USD 20 miljoen) voor zijn rekening genomen, vergeleken met NLG 17 miljoen voor Nicaragua en NLG 10 miljoen voor Zambia.

Schuldverlichting op de reguliere multilaterale schuldendienst begon in de meeste van deze landen in 1994 of 1995, en Nederland was vaak één van de eerste bilaterale donoren in de verschillende landen die de zwaarte van de multilaterale schuldenlast inzag en meehielp te verlichten. In alle vijf landen die verlichting via de 5^e dimensie ontvingen (Bolivia, Nicaragua, Mozambique, Oeganda en Tanzania) heeft Nederland daaraan bijgedragen. Waar multilaterale schuldenfondsen werden opgericht (Bolivia, Oeganda, Mozambique en Tanzania), was Nederland één van de grootste contribuanten, of zelfs de grootste (Oeganda en Tanzania).

Een bedrag van NLG 10 miljoen multilaterale schuldverlichting aan Peru in 1998 is een vreemde eend in de bijt. Niet alleen had Peru al geen schuldverlichting meer nodig, maar er werden ook expliciete afspraken gemaakt over het gebruik van de tegenwaardefondsen – terwijl zo'n afspraak door Nederland eerder al was verworpen als “dubbele binding” van hulp. De fondsen moesten worden bestemd voor drugsbestrijding en voor alternatieve ontwikkelingsprogramma's die aan drugsbestrijding bijdragen. De bijdrage kwam tot stand na een oproep van de VS als voorzitter van de vergadering van de Consultatieve Groep van donoren.⁶¹ Op dat moment hadden Amnesty International en anderen al beschreven dat de nationale drugsbestrijdingsdienst zich aan ernstige mensenrechtenschendingen schuldig maakte, en het Ministerie van Buitenlandse had een half jaar daarvoor al laten blijken van de “verre van optimale mensenrechtensituatie”, en van het “gebrek aan rechtszekerheid en straffeloosheid” in Peru op de hoogte te zijn.⁶²

Voor Bolivia en Tanzania heeft Ontwikkelingssamenwerking ook de kwijtschelding van een deel van de exportkrediet schulden betaald. In beide landen betrof het een bijdrage aan een overigens door het Ministerie van Financiën gefinancierde gedeeltelijke kwijtschelding van de schuldendienst, in het kader van de zogenaamde catalyserende werking van hulpfondsen in 1990 (zie IOB, 2002). Tussen 1991 en 1996 is alle kwijtschelding op deze schulden die het gevolg was van akkoorden van de Club van Parijs, door het Ministerie van Financiën betaald. Maar in 1997 voor Tanzania, en in 1998 voor Bolivia kwam de schuldverlichting weer uit het budget voor Ontwikkelingssamenwerking. Voor Tanzania ging het in 1997 om een zó groot bedrag (121 miljoen gulden) dat het land in dat jaar geen Nederlandse betalingsbalanssteun ontving (die bedroeg in de jaren daarvoor ongeveer 25 miljoen gulden).

En ten slotte deed Nederland meestal mee met de opkoop (buyback) van particuliere schulden via de Debt Reduction Facility van de IDA (IDA-DRF), en in Jamaica met een schuldconversie op particuliere schulden ('schuld voor kinderen', met UNICEF). De enige opkoop waar Nederland niet aan meedeed (buiten de Brady overeenkomst van Peru en de opkoop in 1997 van Bolivia, waar geen donoren bij betrokken waren) is die van Tanzania in 1999. Als reden werd genoemd dat Nederlandse banken geen schulden in Tanzania hadden uitstaan, maar dat argument lijkt niet zoveel hout te snijden, aangezien dat bijvoorbeeld Bolivia (in 1993) ook niet (meer) het geval was. In Bolivia was Nederland al

61 Abdelgalil en Cornelissen (2002c): 29. De bron is het verslag van de Bijeenkomst van de Consultatieve Groep, dat overigens juichend is over het beleid in Peru en de successen van de drugsbestrijdingsdienst.

62 Memorandum # 05-98 dd. 5 februari 1998 van DWH (Directie Westelijk Halfrond).

initiatiefnemer geweest bij de eerste ‘buyback’ in 1987 en had daarbij andere donoren voor het idee gewonnen.⁶³ Nederland was bij de opkopen meestal één van de twee tot vier bilaterale donoren die meededen, terwijl de grootste bijdrage kwam van de Wereldbank via de Debt Reduction Facility (DRF) van de International Development Association (IDA). Ondanks de relatief geringe bijdrage in vergelijking met het totaal van de Nederlandse schuldverlichting, was Nederland na Zwitserland de tweede donor bij de opkopen via IDA-DRF (IOB, 2002).

6.3 Efficiëntie

De vraag is of de Nederlandse schuldverlichting de stroom schuldbetalingen en/of de voorraad uitstaande schuld heeft verminderd. Aangezien dit varieert voor de verschillende soorten schuldverlichting, komen die hier apart aan de orde.

De kwijtschelding van de *schuldendienst op hulpleningen* heeft niet altijd tot het vrijmaken van middelen geleid. Nicaragua, Peru, Tanzania, en Zambia hadden grote achterstanden aan het begin van het decennium, en in ieder geval tot halverwege de jaren '90 leidde deze schuldverlichting niet tot een vermindering van de feitelijke stroom betalingen. Waarschijnlijk was dit ook het geval in Mozambique: hoewel dit land de Club van Parijs in de vroege jaren '90 reeds betaalde, is het de vraag of het dat ook gedaan zou hebben als er geen schuldverlichting was geweest. In de tweede helft van het decennium had deze schuldverlichting in Nicaragua, Peru, Tanzania en Mozambique wel een stroomeffect (Zambia kreeg toen niet meer). In Peru was schuldverlichting in de tweede helft eigenlijk niet meer nodig, omdat het land toen al z'n verplichtingen betaalde. Vanaf 1997 heeft Peru ook geen verzoek om schuldverlichting meer ingediend. In Jamaica had dit type schuldverlichting wel een verlichting van de feitelijke stroom betalingen tot gevolg, omdat het land de Club van Parijs altijd volledig betaalde.

De kwijtschelding van *hoofdsommen* die toegepast is voor Mozambique, Nicaragua, Zambia en Peru (vooral achterstanden) en Tanzania had per definitie geen (onmiddellijk) effect op de stroom betalingen. Alle kwijtscheldingen op schuldendienst, op achterstanden en op uitstaande hoofdsommen verminderden wel de voorraad van de schuld. Nederland paste een modaliteit toe (kwijtschelding) die beter aansloot bij de niet solvabele positie van de meeste schuldenlanden dan de herstructurering die meestal in de Club van Parijs werd afgesproken.

⁶³ Bij deze eerste opkoop waren Nederlandse banken wél betrokken.

De bijdragen aan de Steungroepen voor het elimineren van de achterstalligheden van Nicaragua, Peru en Zambia bij de multilaterale instellingen hadden geen effect op de stroom betalingen. Ze verminderden wel de voorraad van de schulden.

De overige multilaterale schulverlichting betrof de schuldendienst aan de multilaterale instellingen. Aangezien die altijd met voorrang werd betaald, had deze schulverlichting een direct effect op de beschikbaarheid van middelen in het ontvangende land. In de meeste gevallen waren de middelen die vrijkwamen door deze Nederlandse schulverlichting ook vrij-bestedbaar. Een uitzondering is de multilaterale schulverlichting aan Peru in 1998 die geormerkt werd voor drugsbestrijding. Via de multilaterale schuldenfondsen werden soms eisen gesteld aan de besteding van de vrijkomende middelen. In Bolivia moest er bijvoorbeeld een merkbaar effect zijn op de overheidsuitgaven voor sociale sectoren, en in Tanzania op de 'overige' (dat wil zeggen niet-salaris-) uitgaven in de prioriteitssectoren. In Mozambique bestond het MDF alleen uit een rekening bij de

Tabel 6-2 Opkopen van particuliere schulden in de acht landen in de jaren '90 waaraan Nederland heeft bijgedragen¹

		Opgekochte schuld	Deel van particuliere schuld	Prijs	Totale kosten	WB Bijdrage	Nederlandse Bijdrage ²	
		USD	%	%	USD	USD	USD	NLG
Bolivia	1993	194	98	17	32	n.b.	2,8	5
Nicaragua	1995	1377	81	8	110	40 ³	6,2	10
Mozambique	1991	203	64	10	20	n.b.	2,1	4
Oeganda	1993	153	89	12	23	10	2,6	4,9
Zambia	1994	200 ⁴	80	11	25	12	2,8	5,1 ⁵

1 Bedragen in miljoenen dollars (USD) of guldens (NLG), en in procent waar aangegeven, "n.b." is niet beschikbaar.

2 Wisselkoersen uit ABN-AMRO website toegepast op bijdragen laatste kolom.

3 In geval van Nicaragua ook een grote bijdrage van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank van USD 40 mln, in de vorm van een lening.

4 In totaal bleek USD 570 mln particuliere schuld, inclusief zeer oude achterstanden, te kunnen worden geëlimineerd.

5 Oorspronkelijk had Nederland NLG 9 mln toegezegd, maar toen de kosten lager uitvielen is het restant van USD 3,9 mln naar een niet-geormerkte Wereldbankrekening overgemaakt.

Bronnen: Landenstudies.

Centrale Bank, en in Oeganda werden er evenmin voorwaarden gesteld aan de besteding van de vrijkomende gelden.

De kwijtscheldingen van *bilaterale exportkredieten* aan Bolivia en Tanzania waren in overeenstemming met de afspraken in de Club van Parijs, dus betroffen uitsluitend de schulden dienst. Ze hadden waarschijnlijk meestal een effect op de stroom betalingen, behalve in Tanzania in 1990. Omdat het kwijtschelding betrof, verminderden ze ook de voorraad uitstaande schuld.

De Nederlandse bijdragen aan de *opkopen van particuliere schulden* via de IDA Debt Reduction Facility (DRF) hadden geen effect op de stroom betalingen, maar wel op de voorraad uitstaande schuld. In de meest gevallen kon verreweg het grootste deel van de commerciële schulden worden opgekocht (Tabel 6-2). In Mozambique was het percentage wat lager, maar daar werden vlak na de opkoop ook nog akkoorden bereikt met banken in Brazilië, zodat toch het overgrote deel van de commerciële schuld werd weggevoerd. De prijs die donoren betaalden was slechts een klein percentage van de nominale waarde van de schulden (Tabel 6-2). Dit kon doordat particuliere banken de schulden al grotendeels hadden afgeschreven. In Bolivia lag de prijs met 17% van de nominale waarde nog het hoogst, maar daar was het al de tweede met donormiddelen gefinancierde ‘buyback’. Bij de eerste, in 1987, lag de prijs nog op 11%. De hogere prijs weerspiegelt de verbeterde kredietwaardigheid van Bolivia in 1993. Vooral in Nicaragua is met deze opkopen een flink deel van de totale schuld en van de commerciële achterstanden uit de markt genomen, maar ook in de andere landen zijn de achterstanden substantieel verminderd.

6.3.1 Additionaliteit

Als schulverlichting in de plaats komt van andere hulp, leidt het niet tot een verruiming van middelen in het ontvangende land. De mate van additionaliteit van schulverlichting is dus van belang, althans voor de vraag of schulverlichting middelen heeft vrijgemaakt. Niet-additionele schulverlichting kan nog steeds helpen de voorraad uitstaande schulden te verminderen. Vanuit het Nederlandse budget voor Ontwikkelingssamenwerking bezien, was geen van de hier behandelde schulverlichtingsuitgaven additioneel omdat, alle hier besproken schulverlichting uit dat budget is gefinancierd. Schulverlichting heeft dus de beschikbaarheid van middelen voor andere ontwikkelingshulp verlaagd.

Vanuit het standpunt van de acht landen bezien, kan er echter wel sprake zijn van additionaliteit van de Nederlandse schulverlichting. Of dit het geval is, valt echter moei-

lijk na te gaan. Voor zover bekend is uit welk budget schuldderlichting is gefinancierd (vooral bij eerdere activiteiten is dat niet altijd zo) komt de meeste schuldderlichting uit het budget voor macro-economische steun, en dat was een “wereldwijd” budget. Het kan zijn dat het land uit dat budget toch wel middelen had gekregen, bijvoorbeeld in de vorm van betalingsbalanssteun. In de midden-inkomenslanden Jamaica en Peru is het waarschijnlijk dat ze, als ze geen hoge schuld aan Nederland hadden gehad, geen macro-economische steun hadden ontvangen. Nederlandse schuldderlichting is dus waarschijnlijk in deze landen grotendeels additioneel geweest. De overige landen hadden waarschijnlijk vanwege hun lagere inkomen toch wel aanspraak gemaakt op macro-economische steun, maar hebben waarschijnlijk méér gekregen vanwege hun hoge schuldenlast. Ook in deze landen is dus vermoedelijk wel van enige additionaliteit van de Nederlandse schuldderlichting sprake geweest.

Een deel van de schuldderlichting is daarentegen zeker niet additioneel geweest aan reguliere hulp voor de acht landen. In een aantal landen kwam een deel van de schuldderlichting uit het landenbudget of uit een regionaal budget.⁶⁴ In Tanzania is de bilaterale schuldderlichting op de gemengde kredieten uit het landenbudget gekomen, en in Bolivia, Peru, Oeganda en Zambia kwam een deel van de schuldderlichting uit regionale budgetten.

Ook de schuldderlichting op de schuldendienst aan multilaterale instellingen is waarschijnlijk niet altijd additioneel geweest, want die verving vaak betalingsbalanssteun of begrotingssteun. In Nicaragua werd bijvoorbeeld de schuldderlichting op de multilaterale schuldendienst niet in alle jaren gegeven, en kwam zij soms in de plaats van betalingsbalanssteun of begrotingssteun uit datzelfde budget. Ongeveer hetzelfde patroon doet zich voor in Tanzania, met dien verstande dat ook de (grote) schuldderlichting op de bilaterale exportkredietenschuld in 1997 in de plaats kwam van betalingsbalanssteun.

Aangezien de meeste schuldderlichting aan deze acht landen niet tot verminderde hulp aan diezelfde landen heeft geleid, valt aan te nemen dat Nederland in het algemeen⁶⁵ minder hulp heeft gegeven aan landen met lage schulden (en voor wat betreft de midden-inkomenslanden, aan landen met lage schulden aan Nederland), en méér aan landen

⁶⁴ In dat laatste geval is het nog steeds mogelijk dat schuldderlichting voor het land deels wél additioneel is geweest, namelijk wanneer een extra bijdrage uit het regionale budget ten koste ging van wat de overige landen in die regio anders zouden hebben ontvangen.

⁶⁵ Net als veel andere donoren, zie paragraaf 3.3.

met hoge schulden. Dit betekent dus dat schuldverlichting het hulpbudget voor landen met lage schulden heeft verkleind, in vergelijking met de situatie dat er geen schuldverlichting zou zijn gegeven.

6.3.2 Uitkopen en moreel risico

Schuldverlichting leidt ook niet tot extra middelen in het ontvangende land als daarmee andere schuldeisers worden uitgekocht en de opbrengst toevallig aan die andere crediteuren. Maar ook als dat niet het geval is, kan het uitkopen of overnemen van verplichtingen aan andere crediteuren leiden tot moreel risico ('moral hazard'). De oorspronkelijke leninggevers draaien dan immers niet zelf op voor de kosten van verkeerde uitleenbeslissingen, en kunnen makkelijker in de verleiding komen nieuwe leningen te verstrekken, ook al is de terugbetaling daarvan opnieuw onzeker.

De vraag of schuldverlichting leidt tot het uitkopen van andere crediteuren is in de Nederlandse beleidsdiscussie vooral gesteld in verband met particuliere crediteuren, en veel minder of in het geheel niet in verband met multilaterale of bilaterale crediteuren (exportkredietinstellingen) (IOB, 2002). Toch was er bij alle drie groepen sprake van 'bailouts'. De mate van moreel risico die hiervan het gevolg was, verschilde echter.

De opkoopacties van *particuliere schulden* betekenden inderdaad dat particuliere crediteuren werden uitgekocht. Maar die hadden op dat moment al wel zelf het grootste deel van de schulden afgeschreven. In de vijf gevallen van deze evaluatie lag de mate van 'bailout' tussen de acht en zeventien procent (zie Tabel 6-2). Weliswaar ligt in het algemeen de prijs bij de opkoop iets hoger dan de marktwaarde van de schulden op dat moment, omdat al rekening wordt gehouden met een prijsstijging ná de opkoop: de resterende schuldtitels worden dan immers meer waard. Dit verhoogde dus de kosten voor de donoren enigszins.⁶⁶ Maar in de hier beschreven opkopen van particuliere schulden via de DRF was vrijwel alle particuliere schuld betrokken. Het voordeel van de waardeverhoging van overgebleven schuldtitels viel daarom vooral toe aan officiële crediteuren. Particuliere crediteuren waren bovendien al lang opgehouden met het verschaffen van nieuwe leningen aan de betreffende schuldenlanden. Het morele risico is daardoor te verwaarlozen.

⁶⁶ Vooral over de eerste donor-gefinancierde opkoop is veel discussie in de academische literatuur geweest. Bulow en Rogoff (1988) vonden dat de opkoop vooral de particuliere crediteuren bevoordeelde, en dat donoren hun hulp gelden beter hadden kunnen besteden. Sachs (1988) vond het netto-effect voor Bolivia toch positief, vooral omdat de donoren de actie hadden gefinancierd en bovendien nog méér hulp gaven, en omdat de toegang tot particulier handelskrediet werd hersteld. Uit deze evaluatie blijkt dat Bolivia na beide opkopen, waarin alle particuliere achterstanden werden geëlimineerd, weer toegang kreeg tot lange-termijn particuliere leningen. Het positieve effect was uiteindelijk waarschijnlijk groter dan direct na de eerste opkoop kon worden voorzien.

Voor zover de opkoop heeft geleid tot nieuwe particuliere leningen (Bolivia), zijn die daarna altijd terugbetaald.

Bij de bijdragen van Nederland en andere donoren voor het wegwerken van achterstanden en het betalen van de schuldendienst aan *multilaterale crediteuren* was per definitie sprake van uitkopen. Maar gegeven de afspraken binnen de internationale gemeenschap dat de multilaterale instellingen preferente crediteuren zijn, verlichtten overnames van schuldbetalingen wel de betalingslast van het schuldenland. Ze deden niet de inkomsten van de multilaterale instellingen toenemen - de schuldendienst zou immers zeer waarschijnlijk tóch volledig zijn betaald. Bij het overnemen van achterstanden ligt dat enigszins anders, want zonder bilaterale bijdragen waren de achterstanden wellicht gebleven, en waren de instellingen misschien uiteindelijk gedwongen geweest een deel ervan af te schrijven. Maar ook dan hadden de grootste aandeelhouders van die instellingen, dus de bilaterale donoren, uiteindelijk de kosten van die afschrijving moeten dragen.

Doordat zijn achterstanden werden overgenomen kreeg het schuldenland weer toegang tot nieuwe leningen van de multilaterale instellingen. Dat vergroot natuurlijk de middenstroom, maar het is de vraag of de daaruit voortvloeiende nieuwe leningen wel altijd wenselijk zijn. Dezelfde vraag kan gesteld worden met betrekking tot het overnemen van de schuldendienst. Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet, is er sprake van moreel risico bij de multilaterale instellingen. Die instellingen zijn doorgedaan met leningen verschaffen, ook als de landen eigenlijk niet konden terugbetalen en als er geen rendabele bestemmingen voorhanden waren. Dat heeft de cyclus van hulp, nieuwe leningen en schuldverlichting in stand gehouden en bijgedragen aan de nog steeds onhoudbare schuldenlast (hoofdstuk 4). Bovendien is voor de leningen van die instellingen in feite op drie manieren door de bilaterale donoren substantieel meebetaald (hoofdstuk 3).

Nederland heeft vergeleken met andere donoren grote bijdragen geleverd aan het mogelijk maken van concessionele leningen van de multilaterale instellingen, en is ook veel actiever dan de meeste andere bilaterale donoren bij overnames van de schuldendienst aan de multilaterale instellingen. Daarmee is dus ook een relatief grote bijdrage geleverd aan het morele risico en aan de instandhouding of toename van het leningvolume van de multilaterale instellingen.

Als Ontwikkelingssamenwerking de herstructurering of kwijtschelding van *exportkrediet-schulden* betaalt, is er in principe ook sprake van uitkopen. In het algemeen is bekend dat

kredietverzekeringmaatschappijen in de rijke landen nog lang doorgingen met garanties afgeven voor landen die al lang niet meer in staat waren hun schulden te betalen. Het bedrijfsleven wentelde de risico's van transacties met die landen af op de Staat (Ministerie van Financiën). Aangezien het Ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de NCM en dus invloed heeft op het acceptatiebeleid, is er geen sprake van moreel risico zolang hetzelfde ministerie ook de kosten van kwijtschelding draagt. Sinds 1997 komen die kosten weliswaar voor rekening van Ontwikkelingssamenwerking, maar het Ministerie van Financiën draagt direct al de kosten als een debiteur in gebreke blijft terwijl de feitelijke kwijtschelding vaak pas jaren later (na een beslissing in de Club van Parijs) plaatsvindt. Om die reden kan er niet van moreel risico worden gesproken.⁶⁷

Bij het kwijtschelden op *bilaterale leningen* is er geen sprake van uitkopen, omdat Ontwikkelingssamenwerking zelf opdraait voor de kosten van de eerder genomen beslissingen. Nederland geeft sinds 1992 geen hulp in de vorm leningen meer, maar uitsluitend schenkingen. Er bestaan echter nog wel programma's waarbij leningen mogelijk worden gemaakt door ze aan te vullen met schenkingen, bijvoorbeeld het programma Ontwikkelingsrelevante Export Transacties (ORET). Bij de uitvoering van de landenstudies bleek dat sommige landen enerzijds schuldverlichting van Nederland ontvangen, en anderzijds met Nederlandse hulp nieuwe leningen aangaan. Tanzania heeft bijvoorbeeld in de jaren '90 verschillende keren een beroep gedaan op het ORET programma.⁶⁸ De combinatie van schuldverlichting met ORET blijkt regelmatig voor te komen.⁶⁹ Hier is geen sprake van moreel risico omdat het in beide gevallen om hulpfondsen gaat, maar het doet wel afbreuk aan de coherentie van het Nederlandse beleid.

6.3.3 Efficiëntie van de voorwaarden

In het algemeen stelde Nederland voor de schuldverlichting in het kader van de Club van Parijs dezelfde voorwaarde als de Club, namelijk een akkoord met het IMF. Elders in het kader van deze evaluatie is beschreven hoe het beoordelingskader voor besluitvorming over bilaterale kwijtscheldingen, multilaterale schuldverlichting en ook de overige schuldverlichting (opkopen) in de loop van het decennium werden uitgebreid en gefor-

⁶⁷ Deze lange tijdspanne tussen het onmiddellijk opdraaien voor de kosten en de latere afwenteling op Ontwikkelingssamenwerking geldt overigens alleen bij een begroting op kasbasis; bij het baten- en lastenstelsel blijft er een vordering bestaan die hetzij door de debiteur, hetzij door Ontwikkelingssamenwerking zal worden voldaan.

⁶⁸ Aangezien de Tanzaniaanse overheid het leningdeel voor zijn rekening moet nemen en die lening niet-concessioneel is, was dit in strijd met de regels voor schuldmanagement van het HIPC-initiatief. Dit dreigde een nieuwe ORET-transactie in 1998 te verhinderen. De oplossing die toen in overleg met Nederland tot stand kwam was dat Tanzania eigenlijk niet leent, maar het leninggedeelte uitgesmeerd over twee jaar, 'cash' betaalt.

⁶⁹ IOB, 2002: Tabel 5-3 in paragraaf 5.7.

maliseerd⁷⁰. Ook bij de landenstudies bleek dat vooral in de eerste helft van het decennium veel schuldverlichting is toegekend zonder vastgelegde motivering of zonder Bemo (Beoordelingsmemorandum). In de tweede helft van de jaren '90 is vrijwel altijd de zogenaamde 'macro-exercitie' uitgevoerd, dat wil zeggen dat er een beoordeling is gegeven van de behoefte aan schuldverlichting, maar ook van de kwaliteit van het beleid en het bestuur van het schuldenland.

De landenstudies laten enkele gevallen zien waarin de macro-exercitie niet consequent is toegepast. Nicaragua kreeg in 1997 kwijtschelding van de bilaterale schuldendienst na een beoordeling volgens de macro-exercitie. In datzelfde jaar ontving het land geen multilaterale schuldverlichting, terwijl het die wel had ontvangen in 1995, 1996 en ook weer in 1998. Het ontbreken van een IMF-akkoord telde voor de laatste blijkbaar zwaarder, terwijl voor de bilaterale schuldverlichting wordt opgemerkt dat "een IMF-akkoord op handen is". Beleidscontinuïteit was kennelijk wel een overweging voor de bilaterale schuldverlichting, maar niet voor de multilaterale. In september 1999 werd in Den Haag besloten tot een nieuwe bijdrage voor multilaterale schuldverlichting, maar dit gebeurde zonder overleg met de Ambassade in Nicaragua. De donoren in dat land waren op dat moment zeer ontevreden over de kwaliteit van het bestuur van de overheid. Geen enkele andere bilaterale donor gaf macro-steun in dat jaar, om daarmee druk op de regering uit te oefenen. De Nederlandse schuldverlichting verzwakte de effectiviteit van die gezamenlijke pressie.

Peru ontving na 1996 nog bilaterale schuldverlichting terwijl de schuldensituatie er geen aanleiding toe gaf, er geen IMF-akkoord (nodig) was, en het land er ook niet om verzocht. Bovendien was er veel aan te merken op de mensenrechten en op goed bestuur. Jamaica daarentegen verzocht om schuldverlichting in 1998 en kreeg het niet, met als argument dat het land geen akkoord met het IMF had. Ook in Zambia bleef Nederlandse schuldverlichting achterwege in de jaren 1996, 1997 en 1998, terwijl dat land wel een grote behoefte aan schuldverlichting had. Het land had een akkoord met het IMF, maar waarschijnlijk was Nederland in die tijd, net als veel andere bilaterale donoren, ontevreden over de kwaliteit van het bestuur in dat land. Het is echter de vraag of deze beslissing coherent was met beslissingen genomen ten aanzien van andere landen.

⁷⁰ IOB, 2002: p. 35 e.v.

6.4 Effectiviteit

De combinatie van te weinig schuldverlichting, veel projecthulp en hoge schuldbetalingen leidde in vijf van de zes lage-inkomenslanden in deze evaluatie tot problemen op de overheidsbegroting, in het bijzonder met het op peil houden van de lopende uitgaven. Omdat Nederlandse schuldverlichting relatief veel middelen heeft vrijgemaakt (door het grote aandeel van verlichting op de multilaterale schuldendiensten), heeft Nederland er vermoedelijk aan bijgedragen dat erger is voorkómen wat betreft het in stand houden van de lopende uitgaven voor de sociale sectoren. Dit geldt met name in Bolivia, Nicaragua, Mozambique, Oeganda, en Tanzania. Het geldt wat minder voor Zambia, omdat daar de schuldverlichting in de tweede helft van de jaren '90 werd gedisccontinueerd.

Nederlandse schuldverlichting op hulpleningen werd relatief vaak gegeven in de vorm van kwijtschelding van schuldendiensten (in plaats van herstructurering) en ook van hoofdsommen, en heeft daarmee wel iets gedaan aan het verminderen van de debt overhang.

De Nederlandse bijdragen aan de opkoop van particuliere schulden via de IDA-DRF zijn effectief geweest. Doordat de particuliere crediteuren het grootste deel van de vorderingen zelf al hadden afgeschreven en vrijwel alle crediteuren meededen, leverde deze vorm van schuldverlichting nauwelijks of geen moreel risico op. De particuliere achterstanden en uitstaande schulden zijn vrijwel volledig opgeruimd en dit heeft bijvoorbeeld in Bolivia de weg vrijgemaakt voor nieuwe particuliere leningen. Dat nieuwe particuliere leningen nog niet in alle landen tot stand komen, heeft ook met andere factoren te maken, onder andere met het feit dat de andere landen nog steeds achterstanden hebben bij andere crediteuren.

In zeven van de acht landen is de buitenlandse schuld aan het eind van de jaren '90 nog steeds onhoudbaar. Schuldverlichtingsacties van de internationale gemeenschap zijn onvoldoende geweest, maar ook zijn de schulden gedurende het decennium weer toegenomen door nieuwe leningen. Het overgrote deel van die nieuwe leningen is (behalve bij Peru) afkomstig van de multilaterale instellingen. Nederland heeft een relatief grote rol gespeeld bij het mogelijk maken van die nieuwe leningen, vooral bij die aan de lage-inkomenslanden. Dit geschiedde zowel rechtstreeks, door de bijdragen voor de ESAF rentesubsidie en aan het IDA 'Replenishment Fund' (en aan het 'Fonds voor Speciale Operaties' in het geval van de IDB), als door het overnemen van de schuldendienst aan die instellingen waardoor deze niet werden geconfronteerd met de zwakke betalings-

capaciteit van de nog steeds niet solvabele landen. De Nederlandse financiële bijdragen zijn schenkingen, en worden door die instellingen omgezet in leningen. Deze omzetting van schenkingen in leningen bleek kostbaar voor de donor, en lijkt ook niet in het belang te zijn geweest van de schuldenlanden.

6.5 Relevantie

Schuldverlichting heeft in het algemeen weinig effect gehad op economische groei. Er is niet voldoende geweest, en schuldverlichting is vaak in de verkeerde modaliteiten verstrekt. De internationale gemeenschap⁷¹ ging er lange tijd vanuit dat de schuldenlanden slechts tijdelijk niet liquide waren, terwijl de meeste landen in werkelijkheid niet solvabel waren. Bovendien was de context waarin schuldverlichting werd gegeven, en met name de beleidsvoorwaarden die eraan werden gesteld, niet altijd effectief en hadden sommige van de gestelde voorwaarden een negatief effect.

Het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid (althans, dat van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking) ging vaker wel uit van een gebrek aan solvabiliteit. Begrijpelijkerwijs legden deze Nederlandse bijdragen niet voldoende gewicht in de schaal om merkbare positieve effecten in de schuldenlanden te genereren.

Bovendien was het beleid van Nederland (ook van Ontwikkelingssamenwerking) in dezen niet geheel coherent: terwijl voor de bilaterale schulden en ook de particuliere schulden de solvabiliteit leek te worden benadrukt, werd er bij de multilaterale schulden vooral uitgegaan van een liquiditeitsprobleem. Vanuit die gedachte werden nieuwe leningen van de multilaterale instellingen toegejuicht en mede mogelijk gemaakt, en werden vervolgens ook de verplichtingen van de schuldenlanden aan die instellingen overgenomen.

Wat betreft de voorwaarden voor de Nederlandse schuldverlichting, volgde Nederland in de Club van Parijs altijd, en in het eigen Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid grotendeels die van de Internationale Financiële Instellingen.

⁷¹ In dit verband vertegenwoordigd door de Club van Parijs en door de besturen van de Internationale Financiële Instellingen IMF en Wereldbank.

6.6 Conclusies

1. De conclusie dat Nederland in de jaren '90 relatief veel financiële bijdragen heeft gegeven ter verlichting van de schulden van arme landen (IOB 2002), kan op grond van de studie van de acht landen worden onderschreven. Nederland heeft aan alle modaliteiten van schuldverlichting meegedaan, en de bijdragen van Nederland waren groot vergeleken met die van andere donoren. Nederland (Ontwikkelings-samenwerking) ging vaak verder dan de afspraken in de Club van Parijs door schuldendienstverplichtingen op hulpleningen kwijt te schelden in plaats van ze te consolideren. Soms werd ook niet alleen de te consolideren schuldendienst kwijtgescholden, maar hele nog uitstaande hoofdsommen.
2. De verlichting op de schuldendienst was effectief in Jamaica en Bolivia omdat die landen geen achterstanden (meer) hadden bij het begin van de evaluatieperiode. Het meedoen aan de Steungroep voor Peru was ook effectief omdat Peru daarmee kredietwaardig werd. Dat Nederland in de vijf HIPC-landen met grote achterstalligheden vaker kwijtschold in plaats van herstructureerde spoorde met het feit dat die landen niet solvabel waren. Maar deze Nederlandse schuldverlichting was (begrijpelijkerwijs) niet genoeg om de achterstalligheden in die landen te elimineren. Evenzo hebben de opkopen van particuliere schulden bijgedragen aan het verminderen van de debt overhang, ook al was het in de meeste van die landen niet genoeg om ze kredietwaardig te maken.
3. Nederland heeft in de zes lage-inkomenslanden relatief veel schuldverlichting gegeven op multilaterale schuldverplichtingen, en daardoor relatief veel middelen vrijgemaakt. Anderzijds heeft dit beleid niet bijgedragen aan de oplossing van het schuldenprobleem. Het beleid ten aanzien van de multilaterale schulden baseerde zich vooral op het idee dat de landen een liquiditeitsprobleem, en geen solvabiliteitsprobleem hadden. Vanuit die gedachte leverde Nederland grote bijdragen aan het mogelijk maken van nieuwe concessionele leningen van de multilaterale instellingen, en werden vervolgens ook de betalingsverplichtingen van de schuldenlanden aan die instellingen overgenomen. Dit was niet efficiënt omdat Nederlandse schenkingen werden omgezet in leningen, die vervolgens twee keer werden betaald: de eigen vorderingen werden minder waard doordat de multilaterale instellingen preferente crediteuren waren, en Nederland nam ook vaak direct de schuldendienst aan die instellingen over. Bovendien was het niet effectief omdat het leidde tot

moreel risico bij die instellingen en tot een groter leenvolume dan wenselijk – gezien de nog steeds insolvabele positie van de ontvangende landen.

4. Bij het stellen van voorwaarden voor schuldverlichting volgde Nederland in de Club van Parijs en bij de verlichting op multilaterale en commerciële schulden het IMF altijd, en bij de bilaterale schuldverlichting meestal. Dit duidt op de centrale rol die Nederland toekende aan het IMF (en in mindere mate de Wereldbank) als poortwachter voor macro-economische hulp, en dus aan het grote belang dat Nederland hechtte aan nieuwe programma's van die instellingen. Daarmee werd bijgedragen aan de handhaving van hun hoge uitleenvolume.
5. De Nederlandse schuldverlichting was voor de acht onderzochte landen in ieder geval ten dele additioneel aan de reguliere hulp. Dat betekent dat deze schuldverlichting ten koste is gegaan van hulp aan andere ontwikkelingslanden, en waarschijnlijk van ontwikkelingslanden met lagere schulden.

7 LESSEN VOOR HET HIPC-PROCES

7.1 Inleiding

In het licht van de bevindingen van deze evaluatie onderzoekt dit hoofdstuk de mogelijke resultaten van het HIPC-initiatief, het schuldsverlichtingsinitiatief voor de zwaar verschuldigde arme landen.

Het gaat er daarbij met name om, te verkennen of het uitgebreide HIPC-initiatief dat vanaf 1999 door de internationale gemeenschap wordt geïmplementeerd,⁷² zal leiden tot een houdbare schuld, ook in de toekomst, en of het initiatief zal leiden tot economische groei en armoedevermindering in de betreffende landen. Is schuldsverlichting binnen het HIPC-initiatief voldoende, wordt het gegeven in de juiste modaliteit, en onder adequate voorwaarden?

Tenzij anders vermeld (via referenties naar algemeen beschikbare literatuur) is deze analyse gebaseerd op de groep van zes HIPC-landen die in het kader van deze evaluatie zijn onderzocht. Voor sommige aspecten kon alleen uit de ervaringen van de drie veldstudies (Mozambique, Tanzania en Nicaragua) geput worden. Dat is natuurlijk beperkt, maar bij de groep van zes zitten wel de vier landen die het eerst het Eindpunt van het initiatief hebben bereikt (Oeganda, Bolivia, Tanzania en Mozambique). Daar komt bij dat Oeganda en Mozambique (en recent ook Tanzania) door de internationale financiële instellingen vaak als voorbeeld werden opgevoerd voor andere landen.

7.2 Hoeveelheid schuldsverlichting

Het HIPC-initiatief betekent een zodanige schuldsverlichting dat de Netto Contante Waarde (NCW) van de buitenlandse schuld wordt teruggebracht tot 150% van de exporten. Daarbij wordt de gemiddelde waarde van de uitvoer over de laatste drie jaar vóór het Beslispunt genomen. In principe werken alle crediteuren daaraan mee. De bijdragen van de verschillende groepen van crediteuren aan de totale schuldsvermindering is proportioneel, dat wil zeggen dat alle groepen de NCW van hun schuld met hetzelfde percentage verminderen. De Club van Parijs doet dit via een vermindering van de nog uitstaande schuldvoorraad met 90% (op de schuld van vóór de cutoff date), en de multilaterale

⁷² Zie bijlage 5 voor de achtergrond en de omschrijving van dit uitgebreide HIPC initiatief.

instellingen door jaarlijks een bepaald, vast, percentage van de schuldendienst op de bij het Beslispunt uitstaande schuld kwijt te schelden, over een periode van 15 tot 20 jaar. Er wordt een beroep gedaan op overige bilaterale crediteuren (die geen lid zijn van de Club van Parijs) en op commerciële crediteuren om de NCW van de schulden met hetzelfde percentage te verminderen.

De hoeveelheid schuldverlichting onder het uitgebreide HIPC-initiatief is groter dan onder welke eerdere aanpak dan ook. De NCW van de schulden wordt gemiddeld met tweederde verminderd, wat een substantiële reductie betekent. Impliciet wordt hiermee ook erkend dat schuldverlichting in het verleden onvoldoende is geweest. Het is verder positief dat nu de schulden van *alle* crediteuren in de overeenkomst zijn betrokken, dus ook die van de internationale financiële instellingen. De internationale gemeenschap erkent hiermee dat de multilaterale schuldenlast deel van het probleem uitmaakt.

Maar het is nog onzeker of de schulden hierdoor echt houdbaar worden. Zullen de HIPC-landen na het bereiken van het Eindpunt in staat zijn aan hun verplichtingen te voldoen zonder dat hun economische groei wordt aangetast?

Een eerste probleem is dat sommige bilaterale en particuliere crediteuren (nog) niet meedoen met het HIPC-initiatief. Mozambique en Tanzania hebben bijvoorbeeld hun Eindpunt bereikt, maar 10-12% van hun schuld staat uit bij crediteuren die niet meedoen (IMF en IDA, 2002). Tijdens de veldstudies bleek dat dit grote onzekerheid veroorzaakte bij vertegenwoordigers van de Centrale Banken in die landen. Op dit moment betalen ze niet op die schulden. Als er met deze crediteuren een akkoord wordt bereikt in overeenstemming met het HIPC-initiatief, gaan de schuldbetalingen omhoog, maar die zouden dan in principe nog binnen de houdbaarheidsmarges moeten vallen. Als de betreffende crediteuren echter niet akkoord gaan met de afgesproken proportionele bijdrage aan schuldverlichting en volledige betaling eisen, gaat de schuldenlast nog veel meer omhoog.

In de schuldenhoudbaarheidsanalyses ('debt sustainability analysis') die voor het Beslispunt worden gemaakt, wordt de houdbaarheid gemeten als de verhouding tussen overheidsschuld ('public and publicly guaranteed debt') en exporten van goederen en diensten. Het is de vraag of deze exporten altijd een relevante maatstaf zijn voor de capaciteit van de overheid om de schulden te betalen. Exporten van goederen en diensten omvatten bijvoorbeeld ook de overmakingen van werknemers in het buitenland aan hun

familie ('remittances'), en exporten van enclaves zoals de nieuwe Mozambicaanse aluminiumsmelter Mozal (uitgeroepen tot 's-werelds beste investeringsproject in 2000). Overheden kunnen over particuliere overboekingen meestal geen belasting heffen, en Mozal betaalt geen invoer- of uitvoerbelasting, en ook geen inkomstenbelasting. De houdbaarheid van de overheidsschuld wordt dus wat te rooskleurig voorgesteld.

Een ander probleem is dat bij de schuldenhoudbaarheidsanalyses uitgegaan wordt van optimistische voorspellingen voor de groei van de exporten en van het BBP. Hoewel die voorspellingen niet van invloed zijn op de hoeveelheid schuldverlichting (die hangt af van de schuld in het jaar van het Beslispunt en van de exporten in de afgelopen drie jaar), zijn ze wel belangrijk voor de houdbaarheid van de schulden in de toekomst. De gemiddelde voorspelde exportgroei van de 26 HIPC-landen die in september 2002 het Beslispunt hadden bereikt was 7,5% per jaar, terwijl die groei over de afgelopen 30 jaar slechts 4,7% was. Voorspellingen van de staf van IMF en Wereldbank zijn in het algemeen vaak gebaseerd geweest op te optimistische veronderstellingen over macro-economische ontwikkelingen (IMF en IDA, 2002: 28).⁷³

De meeste HIPC-landen zijn voor hun exportopbrengsten grotendeels afhankelijk van een beperkt aantal primaire producten. De inkomsten fluctueren dus sterk. De meeste analyses voor de houdbaarheid van de schulden zijn gemaakt in 2000 (op basis van gegevens tot en met het jaar 1999), net vóór een wereldwijde daling van veel grondstoffenprijzen. De meeste van de 24 landen die in januari 2002 hun Beslispunt hadden bereikt, bleken lagere dan verwachte exportopbrengsten te hebben in 2000 en 2001, waardoor hun verwachte schuld/export verhouding aan het eind van 2001 is verslechterd ten opzichte van eerdere voorspellingen (Geithner en Nankani, 2002). In principe is het mogelijk dat de berekening van de benodigde schuldverlichting bij het Eindpunt opnieuw wordt uitgevoerd, en dat het land extra schuldverlichting ontvangt. In Burkina Faso is dat bijvoorbeeld gebeurd, zodat de hoeveelheid schuldverlichting op basis van een nieuwe berekening bij het bereiken van het Eindpunt in april 2002 werd verhoogd (IMF en IDA, 2002). Maar als landen eenmaal het Eindpunt zijn gepasseerd, ligt de hoeveelheid schuldverlichting vast.

⁷³ Het is natuurlijk mogelijk dat het elimineren van de debt overhang tot een extra groei-impuls leidt. Maar gezien de analyses in paragraaf 5.5 over de belemmeringen voor particuliere investeringen, en ook die in paragraaf 3.4.4 en verderop in dit hoofdstuk (nieuwe leningen, en geringe aandacht voor bevordering van economische groei) lijkt optimisme daarover misplaatst.

Een verslechtering van de schuld/export verhouding kan ook optreden door een extra toename van de schuld. In Bolivia en Oeganda blijkt de schuld/exportverhouding te zijn verslechterd na het bereiken van het Eindpunt. In Oeganda is de gedaalde koffieprijs de belangrijkste oorzaak, maar Bolivia blijkt nieuwe, niet-concessionele buitenlandse leningen te hebben aangetrokken om het financieringstekort te dekken (Geithner en Nankani, 2002: 17-18).

In het algemeen laten de schuldenhoudbaarheidsanalyses uitgevoerd voor het HIPC-initiatief een sterke toename van de schuld zien in de komende twee decennia. Maar omdat wordt aangenomen dat de exporten snel stijgen en dat die nieuwe schuld concessioneel zal zijn, verbeteren de indicatoren voor de houdbaarheid in de prognoses. Deze voorspellingen staan haaks op de analyses van de houdbaarheid van de schuld op de langere termijn die in paragraaf 4.7 van dit rapport zijn gepresenteerd. Deze laten zien dat bij ongewijzigde handelstekorten, de landen zo afhankelijk blijven van nieuwe leningen, dat ze snel weer een onhoudbare schuldenlast zullen hebben. Dit geldt ook voor landen die vooral concessionele leningen hebben ontvangen. Daar komt nog bij dat in veel landen de binnenlandse schuld snel toeneemt. Deze is vaak niet-concessioneel, en leidt dus tot een veel hogere schuldendienst dan volgens de prognoses.

Het is ook niet altijd evident dat de schuldendienst op de korte termijn daadwerkelijk afneemt in de landen die het Beslispunt van het HIPC-initiatief hebben bereikt. De berekeningen gepresenteerd in de HIPC-analyses vergelijken de te betalen schuldendienst (debt service due) vóór en na het HIPC-initiatief. Maar veel landen betaalden vóór HIPC slechts een klein deel van wat ze hadden moeten betalen, en de feitelijke schuldbetalingen (debt service paid) gaan soms omhoog, omdat één van de HIPC-condities is dat aan de verplichtingen die na de schuldverlichting resteren, in het vervolg stipt wordt voldaan. Nicaragua betaalde bijvoorbeeld al sinds orkaan Mitch (1998) geen schuldendienst aan de Club van Parijs-leden. Die betalingen zijn uitgesteld, en maken geen onderdeel uit van de kwijtschelding van 90% van de voorraad van de schuld die bij het bereiken van het Eindpunt is voorzien. De kwijtschelding van die voorraad doet dus niet de feitelijke schuldbetalingen afnemen. Ook de multilaterale schuldendienst van Nicaragua gaat waarschijnlijk de komende jaren toenemen. De uitstaande schuld aan de multilaterale ontwikkelingsbanken is vanaf 1991 sterk toegenomen. Vanwege de aflossingsvrije periode van tien jaar, gaat de schuldendienst jaarlijks toenemen vanaf 2001. De multilaterale schuldverlichting is een vast percentage van die schuldendienst en neemt dus jaarlijks toe. Maar het gedeelte dat het land zelf betaalt neemt onvermijdelijk ook elk jaar toe.

Met eenzelfde soort specifieke toename kreeg Zambia al in 2001, vlak na het bereiken van het Beslispunt te maken. De feitelijke schuldendienst steeg in 2001 sterk als gevolg van een grote IMF-lening uit 1996 die vanaf 2001 moest worden terugbetaald.

Een ander probleem op de korte termijn is dat er in veel landen nog grote obstakels zijn voor het bereiken van het Eindpunt. Terwijl het zwevende ('floating') Eindpunt bedoeld was om landen die goed presteerden eerder toegang te geven tot volledige schuldverlichting, pakt het in de praktijk nogal eens anders uit. Van de twintig landen die in de Interim periode zitten, zijn er tien 'off track' geraakt van hun IMF-programma of slagen er niet in bepaalde hervormingen door te voeren (IMF en IDA, 2002). Het bereiken van het Eindpunt wordt in sommige landen ook vertraagd doordat het ze niet lukt een volledig PRSP op te stellen. In deze gevallen geven de multilaterale instellingen soms ook geen interim schuldverlichting, zodat de betreffende landen nog weinig voordeel hebben van het HIPC-initiatief.

Ten slotte is het zowel op de korte, als op de langere termijn nog onduidelijk in hoeverre de toegezegde schuldverlichting additioneel zal zijn aan de reguliere ontwikkelingshulp (zie ook hierna).

7.3 Modaliteit

Wat betreft de modaliteit van schuldverlichting betekent het HIPC-initiatief een breuk met het verleden. Niet langer wordt alleen de schuldendienst gedeeltelijk kwijtgescholden, maar nu ook de schuldvoorraad. Hoewel de multilaterale crediteuren de schuldverlichting niet onmiddellijk geven, maar uitgesmeerd over 15 tot 20 jaar, ligt de schuldvermindering bij het bereiken van het Eindpunt vast. Dit betekent dat de onzekerheid bij de debiteur over toekomstige betalingen zal afnemen. Deze substantiële vermindering van de schuld(voorraad) zelf en de daarmee gepaard gaande vermindering van de onzekerheid is gezien de bevindingen van deze evaluatie van groot belang, en zal naar verwachting de economische groei in principe doen toenemen. Daarbij geldt wel als voorwaarde dat de schulden niet tegelijkertijd weer toenemen (zie ook hierna). En hierboven geldt dat die onzekerheid nog niet voorbij is voor een deel van de uitstaande schuld bij particuliere crediteuren en bij bilaterale crediteuren die geen lid zijn van de Club van Parijs (zie boven).

In theorie zou het HIPC-initiatief ook een einde kunnen maken aan twee andere negatieve gevolgen van de manier waarop schuldverlichting in de jaren '90 is gegeven. In de eerste

plaats komt er nu een andere verdeling van de kosten van schuldsverlichting over de verschillende groepen crediteuren. Doordat de multilaterale instellingen voor het eerst zelf ook zijn gaan meebetalen aan de schuldsverlichting, kan het moreel risico bij deze instellingen verminderen. Ten tweede zou er na uitvoering van het HIPC-initiatief een einde kunnen komen aan de averechtse selectie: als de schulden houdbaar worden, zijn donoren niet langer gedwongen méér hulp te geven aan landen met een hoge schuld, en kunnen ze vermijden dat landen met slecht beleid toch nog hulp krijgen. Ze kunnen selectiever worden bij de allocatie van concessionele leningen en schenkingen.

Een nadere beschouwing van de financiering van de schuldsverlichting op multilaterale schulden leert echter dat bilaterale bijdragen nog erg belangrijk zijn. Voor wat betreft de Wereldbank wordt het HIPC-initiatief betaald uit het HIPC Trust Fund, waaraan de Bank zelf USD 2,15 miljard heeft gecommiteerd uit de winst van de IBRD. Bilaterale donoren hebben tot nu toe iets meer dan USD 2,5 miljard aan dat Fonds toegezegd, maar dat geld wordt gebruikt voor de financiering van schuldsverlichting door de andere multilaterale ontwikkelingsbanken. De verwachte totale kosten voor de Wereldbank bedragen echter USD 8,1 miljard. De rest (8,1 minus 2,15 dus USD 5,95 miljard) zal moeten komen van bilaterale bijdragen in het kader van de 14e IDA Aanvulling ('Replenishment'), die staat gepland voor 2005 (IMF en IDA 2002: 13). Het grootste deel van de verwachte kosten zal dus door bilaterale donoren gedragen moeten worden. Als die niet beschikbaar komen, zal schuldsverlichting ten koste gaan van nieuwe leningen van de Wereldbank aan de armste landen.⁷⁴

De kosten van het HIPC-initiatief voor het IMF worden geraamd op USD 2,7 miljard (SDR 2,2 miljard), en een groot deel daarvan zal het IMF uit eigen middelen bijdragen. Aanvankelijk was het IMF van plan daarvoor een deel van de goudvoorraad te verkopen, maar hier hadden de grote goudproducerende landen bezwaar tegen. Toen is men overgegaan tot het 'buiten de markt om verkopen van goud' ('off-market gold sales'), wat inhoudt dat een hoeveelheid goud symbolisch wordt verkocht en weer teruggekocht, in het kader van een transactie met een lidstaat. Door deze papieren verkoop en terugkoop kan het goud in de boeken worden opgewaardeerd. De winst uit de opbrengsten van deze opwaardering wordt vervolgens gebruikt voor het HIPC-initiatief, en deze zal naar verwachting SDR 1,8 miljard bedragen. Uit andere bronnen heeft het IMF nog SDR 0,4 miljard bijgedragen. Het nadeel van het gebruik van de boekwinst van symbolische goudver-

⁷⁴ Als ze wel beschikbaar komen, gaat het waarschijnlijk ten koste van bilaterale schenkingen (zie ook de passage over additionaliteit later in deze paragraaf).

kopen is dat een groter deel van het kapitaal van het IMF niet liquide wordt (Felgenhauer, 2000: 245). Dit vermindert de basis voor toekomstige leningen. Als men deze uitleencapaciteit wil herstellen, zal een beroep moeten worden gedaan op de aandeelhouders.

Bij de multilaterale ontwikkelingsbanken, en in mindere mate bij het IMF, bekostigen bilaterale donoren een deel van de verlichting op de betreffende multilaterale schulden. Daardoor is er nog steeds moreel risico. Het is nu al zichtbaar dat de multilaterale instellingen direct doorgaan met nieuwe leningen verschaffen aan de landen die het Beslispunt hebben bereikt. Deze leningen hebben weliswaar een aflossingsvrije periode van tien (Wereldbank en andere ontwikkelingsbanken) respectievelijk vijf jaar (IMF), maar zullen op den duur toch weer de schuldendienst verhogen. Als er weer problemen komen met de houdbaarheid van de schulden en de debiteuren opnieuw niet alle schulden kunnen betalen, is het waarschijnlijk dat de multilaterale instellingen opnieuw preferente crediteuren zullen zijn, en dat bilaterale donoren weer moeten bijspringen.

Als er landen zijn die in de toekomst opnieuw onhoudbare schulden hebben, is het onwaarschijnlijk dat de hulpallocatie van donoren selectiever wordt. De multilaterale instellingen blijven dan méér leningen geven aan landen die grote schulden bij hen hebben uitstaan, en de bilaterale donoren geven die landen meer schenkingen zodat ze daarmee de multilaterale schuldendienst kunnen betalen. Er blijft dan ook een kans bestaan op continuering van de averechtse selectie.

Een ander probleem dat verband houdt met de bilaterale betaling van multilaterale schuldverlichting, is het mogelijke gebrek aan *additionaliteit* van de aan het HIPC-initiatief verbonden schuldverlichting ten opzichte van gewone hulp. Meestal wordt hierover gesproken in verband met het uitleenvolume van de multilaterale instellingen zelf: bilaterale donoren moeten meebetalen omdat anders het concessionele leningvolume van die instellingen wordt aangetast. Maar gegeven dat de omvang van de totale ontwikkelingshulp al jaren een dalende trend vertoont, zou het op peil houden van het leningvolume van de multilaterale instellingen tot gevolg hebben dat de bilaterale hulp afneemt. Ontvangers van hulp krijgen dan bovendien te maken met een groter aandeel van leningen ten opzichte van schenkingen in het totale hulpvolume, wat zeker niet in hun belang is.⁷⁵

75 Mogelijk wordt dit (gedeeltelijk) gecompenseerd doordat ze ook IDA schenkingen gaan krijgen. Bij de 13e IDA Replenishment, in juli 2002, is afgesproken dat tot 40% van de IDA overmakingen in de vorm van schenkingen mag zijn (IMF en IDA, 2002).

Gegeven het grote belang van het wegnemen van de hoge schuld zelf voor toekomstige economische groei van de schuldenlanden komt de discussie over het ontbreken van additionaliteit in een iets ander daglicht te staan. Immers, ook als schuldverlichting geen additionele middelen vrijmaakt heeft het positieve effecten op economische groei via het verminderen of, nog beter, elimineren van de ‘debt overhang’ – mits de hoeveelheid schuldverlichting voldoende is, en nieuwe leningen beperkt blijven. Het ontbreken van additionaliteit bij de multilaterale instellingen zelf kan in dit licht alleen maar als een voordeel worden gezien, omdat het de kans dat nieuwe leningen beperkt blijven, vergroot. Maar bezorgdheid over het gebrek aan additionaliteit is wel op zijn plaats als het gaat om een mogelijke vermindering van concessionele middelen voor *andere* arme landen, met lage schulden.

7.4 Context

Vóór het HIPC-initiatief was de belangrijkste voorwaarde voor schuldverlichting dat er een akkoord met het IMF was over structurele aanpassing. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 (3.4.1), houden de voorwaarden voor het uitgebreide HIPC-initiatief tevens de formulering in van een strategie voor de bestrijding van armoede (PRSP). Deze moet bovendien met participatie van de bevolking tot stand komen, en de schuldverlichting gegeven in de Interimperiode (tussen het Beslispunt en het Eindpunt van het HIPC-traject) moet besteed worden aan de uitvoering van het PRSP. Voor het bereiken van het Eindpunt moet ieder land ook nog enkele meer conventionele hervormingen uitvoeren, en moet het land ‘on track’ zijn met een IMF-akkoord. Hiermee zijn de voorwaarden voor schuldverlichting uitgebreider dan ze in de jaren ’90 waren, en ook veel uitgebreider dan die van het oorspronkelijke HIPC-initiatief, waarvoor alleen de aanpassingsmaatregelen uitgevoerd in het verleden werden beoordeeld. In het licht van het feit dat ongeveer in dezelfde periode een brede consensus bereikt was in academische kringen (Killick et al., 1998; Collier et al., 1997) en ook in beleidskringen⁷⁶ dat het stellen van voorwaarden “ex ante” geen zin heeft en dat het beter is selectiviteit (“ex post”) toe te passen, is dit een mogelijk onbedoelde, maar niettemin bijna absurde ontwikkeling.

Eerder onderzoek zoals weergegeven in paragraaf 3.4.2 van dit rapport, en ook de landenstudies van deze evaluatie, heeft uitgewezen dat het stellen van beleidsvoorwaarden vooraf meestal niet werkt, omdat regeringen vooral beleid uitvoeren dat ze zelf ook al van plan waren. Daaruit vloeit voort dat regeringen die armoede geen belangrijk probleem vinden,

⁷⁶ Zie het “Assessing Aid” rapport van de Wereldbank (Wereldbank, 1998), dat zich in Nederland in veel steun mocht verheugen.

wel een PRSP zullen opstellen omdat ze anders geen schuldverlichting ontvangen, maar niet erg intensief aan de uitvoering ervan zullen werken. Bij de drie veldstudies bleek dit vooral in Nicaragua het geval te zijn, maar ook in Mozambique waren er tegenstellingen tussen het feitelijke beleid en het papier van het PRSP (3.4.4).

Uit eerder onderzoek bleek verder dat het stellen van voorwaarden onder andere niet werkt omdat daadwerkelijke sancties achterwege blijven. Sancties worden niet toegepast vanwege conflicterende doelstellingen van individuele donoren, of hebben weinig effect omdat donoren niet gezamenlijk optrekken. Bij het HIPC-initiatief is een grotere donorcoördinatie wel gegarandeerd. Maar effectieve sancties blijken nog steeds moeilijk tot stand te komen. Mede vanwege de druk van internationale NGOs zoals Jubilee 2000 en Eurodad, heeft de internationale gemeenschap er belang bij dat veel landen tot het HIPC-initiatief worden toegelaten. Vooral in december 2000 leidde dit tot het goedkeuren van PRSPs die eigenlijk niet goedgekeurd hadden moeten worden, of tot het toelaten van landen die alleen met allerlei kunstmatige 'waivers', 'on track' waren met het IMF. Ook daarna is bijvoorbeeld in Nicaragua het volledige PRSP goedgekeurd, omdat sommige donoren daar politiek belang bij hadden, terwijl de donorgemeenschap als geheel eigenlijk van mening was dat er een corrupte regering aan de macht was die geen prioriteit gaf aan armoedebestrijding (zie 3.4.4).

De voorwaarden voor HIPC houden in dat het PRSP met participatie van de bevolking tot stand moet komen. De bedoeling is dat er een grote mate van 'ownership' is, dus dat een groot deel van de bevolking de strategie ervaart als 'eigen'. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 (3.4.4), is de hoofdreden waarom landen zo'n strategie opstellen echter dat ze op basis van een door het IMF en de Wereldbank goedgekeurde PRSP schuldverlichting hopen te ontvangen. Daarmee leidt deze voorwaarde tot een zelfde soort paradox als bij eerdere combinaties van voorwaarden het geval was: landen *moesten* bepaalde wetten (over privatisering bijvoorbeeld) aannemen in het Parlement, en tegelijk *moesten* ze een democratisch systeem hebben (Dijkstra, 2002). Ownership en participatie kunnen slechts een beperkte betekenis hebben als de strategie goedgekeurd moet worden door de Internationale Financiële Instellingen. In de drie veldstudies bleek dat regeringen wel bijeenkomsten hebben georganiseerd en dat ze, misschien voor het eerst, naar vertegenwoordigers van NGOs en van arme mensen zelf hebben geluisterd. Maar de dominantie van de multilaterale instellingen beperkte de invloed van die bijeenkomsten, en de mate van ownership. Het feit dat lokale NGOs sterk doordrongen waren van de noodzaak tot

schuldverlichting maakte dat ze terughoudend waren met het naar voren brengen van eigen standpunten over armoedebestrijding.

Een andere bevinding van deze evaluatie is dat de voorwaarden die tot nu toe aan schuldverlichting zijn gesteld, dus in de praktijk de maatregelen die behoren bij een structureel aanpassingsprogramma, niet altijd economische groei hebben bevorderd. De voorwaarden voor kwalificatie voor het HIPC omvatten niet alléén de opstelling van een PRSP, maar ook nog steeds ‘conventionele’ eisen ten aanzien van macro-economische stabiliteit en structurele hervormingen. Wat betreft deze laatste gelden de eerder gemaakte kanttekeningen nog steeds. Het is bijvoorbeeld de vraag of het ‘koste wat kost’ (letterlijk: vaak tegen een veel te lage prijs) privatiseren van openbare nutsbedrijven altijd goed is voor de ontwikkeling van het land, en hetzelfde geldt voor (vroegtijdige) liberalisering van de financiële sector.

Wat betreft de inhoud van de PRSPs, viel in de drie veldstudies op dat alle ‘Joint Staff Assessments’ van de PRSPs door Wereldbank en IMF opmerken dat de strategieën wel voldoende aandacht besteden aan de sociale sectoren, maar te weinig aangeven hoe economische groei kan worden bevorderd of wat de “bronnen” van economische groei zijn. Ondanks deze kritiekpunten zijn de strategieën goedgekeurd, en zij vormen nu de basis voor de ‘besteding’ van de schuldverlichting, in ieder geval de interim-verlichting van de multilaterale instellingen. Het is de vraag of deze strategieën zullen leiden tot *duurzame* armoedevermindering, aangezien economische groei daarvoor toch noodzakelijk is. Als de strategieën niet leiden tot economische groei, terwijl ze wel de basis vormen voor het regeringsbeleid en voor de hulpallocatie van donoren in de toekomst, zijn groei en ontwikkeling in de schuldenlanden daar niet mee gebaat.

Eigenlijk is het voor de HIPC-landen heel moeilijk om een strategie voor economische groei uit te werken en in te vullen met concrete maatregelen. Hoewel natuurlijk ieder land zijn eigen groeistrategie zou moeten hebben, bleek toch (zie hoofdstuk 5) dat er in de acht onderzochte landen een paar gemeenschappelijke factoren zijn die op dit moment de particuliere investeringen belemmeren. Dat zijn een gebrek aan en/of hoge kosten voor fysieke infrastructuur zoals wegen, havens, water, elektriciteit en telecommunicatie, en een gebrek aan financiering. Overheidsmaatregelen die iets aan deze twee problemen zouden kunnen doen zijn echter òf in strijd met het door de multilaterale instellingen voorgestane neoliberale beleid (te denken valt aan gesubsidieerd krediet of staatsontwikkelingsbanken), of ze gaan ten koste van investeringen in de sociale sectoren – terwijl

HIPC-landen er ongetwijfeld vanuit gaan dat die nu een hogere prioriteit hebben in de ogen van de donorgemeenschap. In beide gevallen leidt het invullen van zo'n strategie tot een grote kans op afkeuring van het PRSP. Waarschijnlijk is het eerste probleem groter en fundamenteeler dan het tweede. Het neoliberale beleid waarbij economische groei wordt verwacht van het vrijlaten van markten, laat – bijna per definitie – weinig ruimte voor groeistimulerende maatregelen. Bij de drie veldstudies bleek dat vertegenwoordigers van de multilaterale instellingen niet veel aandacht geven aan adviezen over hoe landen zo'n groeistrategie zouden kunnen invullen. Vrijwel alle aandacht gaat uit naar adviseren over projecten in de sociale sectoren. Wat betreft economische groei beperken de adviezen zich tot verder privatiseren en liberaliseren.

Een andere reden om terughoudend te zijn met het stellen van voorwaarden aan het gebruik van de (veronderstelde) met schuldverlichting vrijkomende middelen, is dat er soms helemaal geen vrijkomende middelen zijn. De schuldverlichting te geven door de Club van Parijs is een kwijtschelding van de voorraad, die wellicht niet altijd tot een vermindering van de feitelijke betalingen leidt. Door het specifieke profiel van de multilaterale schuldendienst (zie boven) nemen de feitelijke schuldbetalingen aan de multilaterale instellingen ook niet altijd af.

Ten slotte worden PRSPs door donoren ook wel aangegrepen als middel om tot een grotere donorcoördinatie bij de allocatie en de monitoring van de hulp. Bij de drie veldstudies was daar nog niet veel van te merken. De situatie is niet in alle landen hetzelfde, maar veel donoren lijken vast te houden aan het monitoren van specifieke bestedingen, of van bepaalde indicatoren die niet erg functioneel zijn en negatief strategisch gedrag kunnen uitlokken. Positieve systeemeffecten zijn wel mogelijk, maar voorwaarde daarvoor is dat donoren zich concentreren op het bevorderen van debat over het PRSP zelf, het bevorderen van informatieverzameling over armoede en het ontwikkelen van indicatoren om vooruitgang te meten, en op het verbeteren van algemene begrotingsprocedures, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording (Berthélemy, 2002; White en Dijkstra, 2003).

De idee dat schuldverlichting moet worden gegeven in ruil voor beleid dat armoedebestrijding als prioriteit heeft, is wijd verbreid, en wordt ook aangehangen door NGOs. Daarmee lijkt het HIPC-initiatief op een schuldconversie, in het bijzonder een 'debt for development swap'. De drie bezwaren die Nederland eerder al had tegen schuldconversies (IOB, 2002: 111) gelden echter grotendeels nog steeds, namelijk:

- Schuldconversie is in feite dubbele binding van de hulp, en betekent een inmenging in de bestedingsbeslissingen van het ontvangende land. Hier kan aan worden toegevoegd dat het stellen van voorwaarden vooraf niet altijd werkt, en dat het wèl uitvoeren van die maatregelen niet altijd positieve effecten heeft voor economische groei. Als het PRSP een te enge nadruk legt op bestedingen voor de sociale sectoren en de groei verwaarloost, is het effect op duurzame armoedebestrijding negatief.
- Schuldconversie kan leiden tot grotere dan verantwoorde overheidsbestedingen, en daarmee (afhankelijk van de financiering) mogelijk tot hogere inflatie. Dit geldt in de huidige context vooral voor landen waar de schuldendienst op korte termijn niet of niet veel vermindert (zie boven). Ook kan het zich voordoen bij landen die nog niet veel uitgaven voor de sociale sectoren hadden (Berthélemy, 2002). Die landen worden door het HIPC-initiatief gedwongen tot extra uitgaven voor sociale projecten uit belastingmiddelen, mogelijk ten koste van een groter tekort of ten koste van uitgaven die de economische groei meer bevorderen.
- Schuldconversie is niet erg efficiënt want leidt tot een grotere complexiteit bij het beheer van de fondsen. Dit is bij het HIPC-initiatief zeker het geval als donoren verschillende systemen van monitoring blijven toepassen.

Zolang schuldverlichting wordt gekoppeld aan beleidsvoorwaarden, is het bovendien onwaarschijnlijk dat donoren een grotere selectiviteit gaan toepassen. Doordat de landen hoge schulden hebben, blijft de cyclus van schuldverlichting, hulp, en nieuwe leningen bestaan. Schuldverlichting is op zichzelf dermate noodzakelijk en onvermijdelijk, dat ook corrupte landen, landen met slecht beleid, en landen zonder werkelijke participatie die hebben gekregen of uiteindelijk zullen krijgen. En landen met hoge schulden zullen ook méér hulp blijven ontvangen dan andere. Er is alleen een kans op vermindering van deze averechtse selectie als schuldverlichting niet meer aan voorwaarden wordt gebonden. Donoren kunnen dan beginnen werkelijk selectief te zijn bij de allocatie van nieuwe hulp.⁷⁷

7.5 Conclusies

1. Het HIPC-initiatief betekent een substantiële verhoging van de schuldverlichting vergeleken bij de hoeveelheid die daarvóór werd gegeven. Maar het is verre van zeker of

⁷⁷ Hoewel er ook bij hulp een dilemma blijft, namelijk dat landen met slecht beleid en/of bestuur vaak heel arm zijn en hulp hard nodig hebben, kan dan in ieder geval besloten worden geen hulp meer aan de overheid te geven, maar eventueel wel aan NGOs in zo'n land. Er is geen reden meer om door te gaan met leningen en schenkingen aan de overheid.

de schulden van de HIPC-landen op de langere termijn houdbaar zullen zijn. De meeste landen hebben kwetsbare exportinkomsten, en ze gaan vaak direct nieuwe leningen aan waardoor de schulden weer toenemen. Zelfs op korte termijn ervaren ze niet altijd een verlichting van hun feitelijke schuldendienst.

2. De schuldverlichting die bij het Eindpunt van het HIPC-initiatief wordt gegeven betekent een vermindering van de schuldvoorraad en vermindert daarmee de onzekerheid over toekomstige betalingen. Maar door de grote bilaterale bijdragen aan de multilaterale schuldverlichting, en de verwachting bij die instellingen dat ze ook in de toekomst weer zullen worden uitgekocht, blijft moreel risico bij de multilaterale instellingen bestaan, en dus de kans op een te groot leningvolume en op averechtse selectie bij de allocatie van leningen en schenkingen.
3. Deze evaluatie concludeerde dat schuldverlichting vaak geen middelen vrijmaakt maar dat die desondanks, en in het geval van het elimineren van achterstanden juist daarom, effectief kan zijn voor economische groei door de vermindering van de debt overhang. Bezorgdheid over een mogelijke vermindering van leningen en schenkingen aan *andere* lage-inkomenslanden, met lage schulden, is zeker op zijn plaats. Maar als een gebrek aan additionaliteit bij de multilaterale instellingen leidt tot minder nieuwe leningen aan de zwaar verschuldigde landen is dat juist positief, omdat dat de kans op toekomstige onhoudbare schulden kleiner maakt. Bij een stagnerend wereldwijd hulpbudget betekenen extra stortingen van bilaterale donoren aan de multilaterale instellingen – om daarmee de “additionaliteit” van de concessionele middelen van die instellingen te waarborgen – dat het volume aan schenkingen afneemt ten gunste van het beschikbare leenvolume, met mogelijke voortzetting van het schuldenprobleem als gevolg.
4. Een groot probleem van het HIPC-initiatief is dat aan schuldverlichting voorwaarden zijn gesteld. Het stellen van voorwaarden bij het HIPC-initiatief zal niet werken omdat ervaringen uit het verleden leren dat landen vooral uitvoeren wat ze toch al van plan waren. Bovendien kunnen ownership en participatie slechts beperkt zijn omdat het eerste doel van PRSPs is om schuldverlichting te bewerkstelligen, en de plannen dus vooral met vertegenwoordigers van de Internationale Financiële Instellingen worden besproken. Zolang de landen grote schulden aan de multilaterale instellingen hebben, blijven die instellingen *alleen al daarom* leningen verschaffen, en blijven de bilaterale donoren *alleen al daarom* (dus vanwege de hoge schuld, èn

vanwege de noodzaak dat landen die instellingen terugbetalen) veel hulp geven. Sancties op het niet uitvoeren van de voorwaarden (het opstellen van een goed PRSP) zullen dus niet effectief zijn, en dit is ook al gebleken. De uitvoering van een PRSP, – dus dit vooral door de Internationale Financiële Instellingen voorgeschreven beleid – kan bovendien ten koste gaan van reguliere en nuttige overheidsuitgaven, zeker als er met schuldverlichting geen extra middelen beschikbaar komen. Ook los daarvan is het onzeker of uitvoering van een PRSP economische groei en armoedevermindering zal bevorderen.

BIJLAGEN



BIJLAGE 1 INSPECTIE ONTWIKKELINGS SAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie, afgekort IOB, is belast met de evaluatie van het buitenlandse beleid van Nederland. IOB is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij haar oprichting in 1977 werd de Inspectie uitsluitend belast met de evaluatie van ontwikkelingshulpactiviteiten (destijds nog onder de naam IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde). Na de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995 is het mandaat van de Inspectie uitgebreid tot het gehele terrein van buitenlands beleid en volgde de naamswijziging tot IOB. Van 1977 tot omstreeks 1985 evalueerde IOB hoofdzakelijk afzonderlijke projecten. Deze evaluaties waren vertrouwelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig ligt het accent op evaluaties van hele beleidsterreinen, programma's, sectoren of thema's, en zijn de IOB-evaluatierapporten openbaar.

Bij de opzet en uitvoering van IOB-studies worden altijd onafhankelijke externe onderzoekers ingeschakeld. Daarnaast doet de Inspectie steeds vaker een beroep op de medewerking van instituten of deskundigen in de landen waar veldonderzoek wordt uitgevoerd. Voor vrijwel elke studie wordt een referentiegroep samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en verantwoordelijken voor het te evalueren beleid. De referentiegroep becommentarieert en adviseert over de onderzoeksmethodologie en –benadering, evenals over tussentijdse en eindrapportages.

De eindrapporten worden, gewoonlijk op basis van verschillende deelstudies, door of namens IOB opgesteld en vervolgens onder haar verantwoordelijkheid gepubliceerd. De betrokken bewindspersonen zenden de rapporten van IOB naar beide Kamers van de Staten-Generaal, voorzien van een beleidsreactie. Het is gebruikelijk dat ze vervolgens worden besproken in de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De meeste IOB-evaluaties hebben nog betrekking op ontwikkelingssamenwerking, gezien op dit beleidsterrein de hoogste uitgaven worden gedaan, maar onderzoeksactiviteiten op andere gebieden van buitenlands beleid nemen geleidelijk toe. Voorbeelden zijn de verschenen evaluaties van de ondersteuning van maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa (MATRA) en van het Internationaal Cultuur Beleid (ICB).

BIJLAGE 2 TERMS OF REFERENCE

EVALUATIESTUDIE

SCHULDVERLICHTING

– VASTGESTELD 18 JANUARI 2001 –

1. Aanleiding

In de programmering van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie voor 2000 is een evaluatiestudie van de Nederlandse Schuldverlichting opgenomen. Aan het besluit om een dergelijk onderzoek te entameren lagen drie overwegingen ten grondslag, namelijk (i) de omvang en hardnekkigheid van de internationale schuldenproblematiek, (ii) het volume van de in de verlichting van schuldenproblemen geïnvesteerde Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsfondsen en (iii) het feit dat niet eerder een afzonderlijk op schuldverlichting gerichte externe evaluatie werd ondernomen.

2. Achtergrond

Het Nederlandse beleid op het gebied van schuldverlichting dient te worden gezien tegen de achtergrond van de internationale schuldenproblematiek en de wijze waarop deze zich ontwikkelde.

2.1 Schuldenproblematiek

Hoewel het uitbreken van de internationale schulden crisis in het algemeen gedateerd wordt in 1982, liggen de wortels van de problematiek die tot de crisis zouden leiden verder in het verleden. Zo wordt in de literatuur vaak verwezen naar de *impact* van de eerste oliecrisis (1973) als gevolg waarvan de prijs van ruwe olie verviervoudigde en tientallen miljarden ‘petrodollars’ van de OPEC-landen naar westerse banken vloeiden. Om deze gigantische geldstroom te ‘recyclen’ gingen de banken op ongekende schaal leningen verstrekken, onder andere aan ontwikkelingslanden. Dat hierbij weinig terughoudendheid werd betracht mag bijvoorbeeld blijken uit het feit dat eind 1982 de zes grootste Amerikaanse banken ieder één tot tweemaal de omvang van het eigen vermogen aan leningen hadden uitstaan in slechts vier Latijns-Amerikaanse landen (Argentinië, Mexico, Brazilië en Venezuela). Aan de debetzijde van dergelijke transacties werd trouwens lang niet altijd voorzichtiger geopereerd: veel van de makkelijk verkregen leningen werden

gebruikt voor consumptieve bestedingen in plaats van productieve investeringen die de middelen zouden genereren om de toekomstige schuldendienst mee te betalen. Zolang echter de rente laag bleef en de inkomsten uit grondstoffenexporten van de ontwikkelingslanden relatief hoog, bleef de stijgende schuldenlast houdbaar.

Dat veranderde met de tweede oliecrisis in 1979, waarbij de olieprijs verdrievoudigde. De geïndustrialiseerde landen (met de Verenigde Staten onder de in 1980 aangetreden regering Reagan voorop) gingen, teneinde de inflatie te beteugelen, een krap monetair beleid voeren dat zowel de rente opdreef als de groei vertraagde. De gevolgen voor de debiteuren onder de ontwikkelingslanden waren desastreus. Terwijl de – doorgaans variabele – rente op hun bankschulden in korte tijd van reëel negatief in sterk positief omsloeg, zakten als gevolg van vraaguitval in de geïndustrialiseerde landen zowel de prijzen als het volume van de grondstoffenexporten. Tegen deze tangbeweging van oplopende verplichtingen en dalende inkomsten hadden de debiteurenlanden in hun kwetsbare positie geen schijn van kans en toen Mexico in augustus 1982 liet weten niet meer aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen, was de schulden crisis een feit.

Een van de meest zichtbare gevolgen van het uitbreken van de crisis was de vrijwel onmiddellijke ineenstorting van de markt voor leningen aan ontwikkelingslanden. Dit werd internationaal een zeer gevaarlijke ontwikkeling geacht, omdat bij de aanvang van de crisis nog werd verondersteld dat de betalingsmoeilijkheden van de debiteuren voornamelijk voortkwamen uit liquiditeitsproblemen die zouden kunnen worden verholpen met een combinatie van herstructurering van lopende verplichtingen en verstrekking van (officieel en particulier) nieuw geld in de vorm van overbruggingsleningen. Hierdoor zouden de schuldenlanden de tijd moeten krijgen intern orde op zaken te stellen, hun exportcapaciteit te versterken en zo als het ware ‘uit hun schulden te groeien’. Deze orthodoxe benadering van de schulden crisis werd tevens ingegeven door de gangbare opvatting dat de belangrijkste crediteuren (met name Amerikaanse en in mindere mate Europese) banken zodanig hoge vorderingen hadden uitstaan in de grootste (voornamelijk Latijns-Amerikaanse) debiteurenlanden, dat kwijtschelding van enige omvang hun eigen stabiliteit en daarmee die van het internationale financiële systeem in gevaar zou brengen. De implementatie in 1985 van deze beperkte ‘aanpak’ van de schuldenproblematiek werd bekend onder de naam *Baker Plan* (genoemd naar de toenmalige minister van Financiën van de VS).

Tegen het einde van de jaren tachtig was echter niet langer vol te houden dat de aanpak volgens het Baker Plan uitzicht bood op een structurele oplossing. Daarvoor was meer

nodig, en wel in de vorm van daadwerkelijke verlichting van de schuldenlast door middel van (gedeeltelijke) kwijtschelding. Die werd ook uitvoerbaar doordat de betrokken banken de tijd hadden gekregen hun balansposities te versterken en gelijktijdig hun kwetsbaarheid via de verkoop van schuldtitels op de inmiddels ontstane tweedehands markt te verminderen. De nieuwe benadering, waarbij opnieuw het Amerikaanse ministerie van Financiën, IMF en de Wereldbank het voortouw namen kreeg in 1989 gestalte in de vorm van het door Baker's opvolger gelanceerde *Brady Plan*. De essentie ervan was dat deelnemende crediteuren in ruil voor gedeeltelijke schuldkwijtschelding garanties op terugbetaling van hun resterende vorderingen ontvingen. Daarmee vormde het plan een expliciete erkenning van de realiteit dat de schulden crisis geen liquiditeits- maar een solvabiliteitsprobleem was. Net als zijn voorganger ging de implementatie van het Brady Plan gepaard met hardhandige structurele hervormingen. Toen in het begin van de jaren negentig het voorheen in grote hoeveelheden uitgestroomde vluchtkapitaal begon terug te keren naar de grotere Latijns-Amerikaanse schuldenlanden concludeerden velen dat de schulden crisis voorbij was.

Dat was intussen bepaald niet het geval in Afrika, waar het merendeel van de uitstaande vorderingen niet in handen was van particuliere banken maar van overheden van ontwikkelde landen. Dit waren dus zogenaamde officiële schulden, ontstaan uit hoofde van enerzijds hulpleningen (ODA) en anderzijds van overheidswege verstrekte of gegarandeerde exportkredieten. Het forum voor onderhandelingen over deze categorie schulden wordt vanouds gevormd door de Club van Parijs. Net als onder het bovengenoemde Baker Plan voor commerciële schulden werd in de Club lang volgehouden dat de betalingsproblemen van de debiteurenlanden opgelost zouden kunnen worden via herstructurering (wat hoofdzakelijk neerkwam op looptijdverlenging).

De erkenning dat van zo'n beperkte benadering geen duurzame oplossing viel te verwachten kwam slechts schoorvoetend tot stand en leidde tussen 1988 en 1996 tot een reeks van geleidelijk concessioneler wordende schuldverlichtingsvoorwaarden welke de in de Club verenigde crediteurenlanden hanteerden in hun onderhandelingen met de schuldenlanden. In alle gevallen was voor versoepeling van de condities (meestal een menu met keuzemogelijkheden uit renteverlaging, hoofdsomvermindering of looptijdverlenging) een impuls van de G7 topconferenties nodig. Vandaar dat de opeenvolgende voorwaardenpakketten hun namen ontleenden aan vergaderplaatsen van dit gezelschap: *Toronto terms*, *London terms*, *Naples terms*, *Lyon terms*. De reductie in de netto contante waarde van de voor verlichting in aanmerking komende schulden liep hierbij op van 33 via 50 en 67 naar 80%.

Een in de loop van de tijd toenemende invloed op het internationale schuldenbeleid werd uitgeoefend door niet-gouvernementele organisaties, waarbij de *Jubilee 2000* campagne de meeste aandacht trok en waarschijnlijk ook het meeste effect sorteerde. Vooral de massale *Jubilee*-acties rond de G7 bijeenkomsten in de tweede helft van de jaren negentig waren publicitair buitengewoon succesvol en stimuleerden de deelnemende staatshoofden en regeringsleiders tot steeds verdergaande concessies aan de schuldenlanden. Dit culmineerde in de zogenaamde *Cologne terms* (1999) waarbij – onder voorwaarden – uitzicht werd geboden op verlichting van schulden tot een maximum van 100%, volledige kwijtschelding dus.

Terwijl bilaterale donoren in hun hulpbeleid meer en meer nieuwe leningen vervingen door schenkingen en oude schulden verlichtten of geheel kwijtscholden, gingen de multilaterale ontwikkelingsbanken en het IMF door met het uitlenen van grote sommen geld, vooral in het kader van stabilisatie- en structurele aanpassingsprogramma's. Hierdoor veranderde de schuldenlast van de derde wereld van samenstelling. Tegen het midden van de jaren negentig was het aandeel van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) opgelopen tot een kwart van het totaal en verscheen het 'multilaterale schuldenprobleem' prominent op de internationale agenda. Evenals andere categorieën schuldeisers verzetten de IFI's zich heftig tegen de gedachte dat zij zouden moeten afschrijven op hun vorderingen, waarbij zij zich vooral beriepen op hun traditionele status van *preferent crediteur*. Niettemin ontvingen de Wereldbank- en IMF-organisaties van hun aandeelhouders in 1995 de opdracht om uitvoerbare voorstellen te formuleren voor de verlichting van de multilaterale schuldenlast. Dit resulteerde in 1996 in het *Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative*.

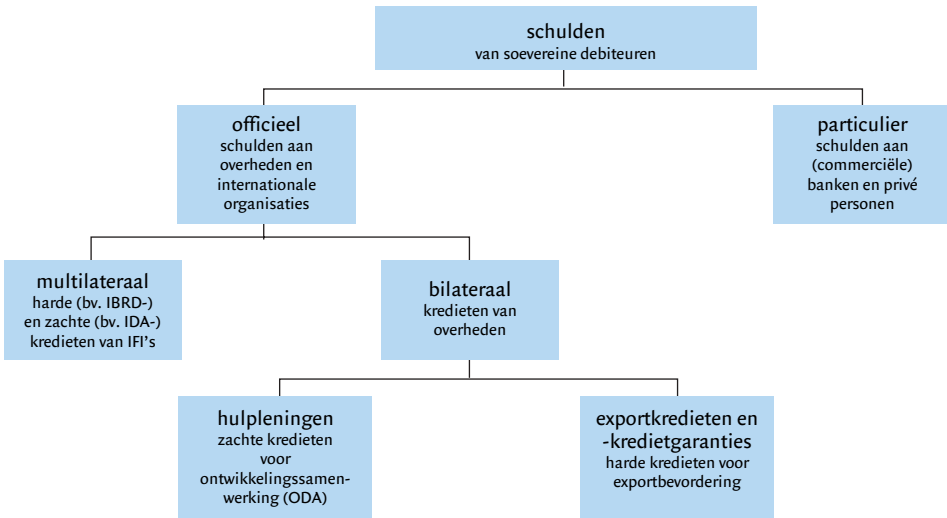
In het HIPC-initiatief werd onderkend dat een aantal debiteurenlanden hun schuldenlast nooit tot een houdbaar niveau zou kunnen reduceren zonder (gedeeltelijke) kwijtschelding. Onder strikte voorwaarden, waaronder een langdurig volgehouden aanpassings- en hervormingsbeleid, zou aan de (maximaal 41) in aanmerking komende landen op individuele basis uitzicht kunnen worden geboden op een als definitief bedoelde oplossing van hun schuldenprobleem. Daaraan zouden alle betrokken crediteuren (particuliere, bilaterale en multilaterale) naar evenredigheid mee moeten werken, zo nodig door op hun uitstaande vorderingen af te schrijven. Dit was voor de IFI's, die zich er traditioneel op voor lieten staan dat zij hun vorderingen altijd en volledig betaald kregen, een ongehoorde koerwijziging. Het was dan ook niet verwonderlijk dat zij aan deelnemende debiteuren hoge eisen stelden. Volgens critici waren deze condities zo zwaar en de uiteindelijk

geboden schuldverlichting zo gering dat er van de reële waarde van het initiatief weinig overbleef.

Er werd dan ook al direct van vele kanten aangedrongen op verruiming van zowel de voorwaarden als de faciliteiten. Uiteindelijk leidde deze druk in 1999 tot een ingrijpende aanpassing van de oorspronkelijke opzet, het zogenaamde *Enhanced HIPC Initiative*, al moest ook hier de G7 eraan te pas komen om het groene licht voor de versoepeling geven. De belangrijkste aanpassingen bestaan uit de verlaging van drempelwaarden (voor schuldenindicatoren) waarboven landen voor HIPC-steun in aanmerking komen, versoepelde prestatiecriteria voor het door HIPC-landen te voeren hervormingsbeleid en expliciete koppeling van schuldverlichting aan een nationale armoedeverminderingstrategie, vast te leggen in zogenaamde *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's)*. Als gevolg van deze wijzigingen is de verwachting dat de totale kosten voor de uitvoering van het Initiatief ruim zullen verdubbelen, namelijk van USD 12,5 naar USD 27,4 mrd, nog steeds ongeveer gelijkmatig te verdelen tussen bilaterale en multilaterale crediteuren.

Zoals uit de voorgaande beschrijving blijkt zijn er vele soorten schulden die op verschillende manieren zijn in te delen. Vandaar ter afsluiting van deze paragraaf een schematische voorstelling om een en ander te verduidelijken. In dit schema gaat het uitsluitend

Figuur 1 Typen schulden



om de zogenaamde *soevereine* schulden, d.w.z. schulden van overheden van onafhankelijke staten. Schulden van particuliere debiteuren (natuurlijke personen, bedrijven, commerciële banken enz.) blijven hier (en in de hele verdere evaluatiestudie) buiten beschouwing.

2.2 Nederlands beleid

Hoewel door Nederland al langere tijd aan schuldverlichting werd gedaan, ontwikkelde zich pas in de jaren negentig een afzonderlijk en als zodanig herkenbaar schuldverlichtingsbeleid. Voorheen gaf de Nederlandse regering weliswaar gevolg aan internationale oproepen, bijvoorbeeld van de VN om hulpschulden aan MOL's kwijt te schelden, en onderschreef ze de analyses en remedies van de Bretton Woodsinstellingen, maar ontplooide nauwelijks eigen initiatieven.

Dat veranderde met de verschijning van de Nota *Een Wereld van Verschil* (1990), waarin de internationale schuldenproblematiek prominent aan de orde werd gesteld en in een breder kader geplaatst in samenhang met concessionele hulpstromen en handelspolitieke maatregelen. Het beleidsprogramma 1990-93 ter uitvoering van de WvV-nota noemde een aantal ideeën om de schuldenproblematiek het hoofd te bieden, zoals de 'katalyserende' inzet van ontwikkelingsgelden voor gedeeltelijke schuldverlichting in combinatie met kwaliteitsverhoging van de 'restvorderingen', kwijtschelding van alle officiële schulden aan MOL's en andere LIC's, verschillende vormen van *debt swaps*, inzet van door particuliere banken getroffen voorzieningen voor dubieuze debiteuren en het tegengaan van kapitaalvlucht.

Verder ontving de Tweede Kamer in 1990 de eerste zogenaamde 'Schuldenbrief', die vanaf dat moment jaarlijks zou verschijnen. Hierin lichtte de minister voor Ontwikkelings-samenwerking de gedurende het voorgaande jaar getroffen schuldverlichtingsmaatregelen toe.

Vanaf 1991 werd het belang van het nieuwe schuldenbeleid weergegeven in de naam van het programma (Betalingsbalanssteun) waaruit de meeste schuldverlichtingsactiviteiten werden gefinancierd: het programma werd omgedoopt in *Betalingsbalanssteun en Schulden (cat. I-d)*. Vanaf 1997 kwam er zelfs een apart programma *Schuldverlichting (cat. VII-b)*. Met de intensivering van het beleid stegen de uitgaven voor schuldverlichting snel, zij het niet regelmatig, van minder dan f 200 mln in 1990 tot ruim f 500 mln in 1999 (zie volgende paragraaf).

Schuldverlichting is altijd en volledig (op één in de volgende alinea beschreven uitzondering na) onder het OS-plafond gefinancierd en is in die zin dan ook nooit additioneel aan de reguliere hulp geweest. Sinds de Herijking van het buitenlands beleid en de daarbij vastgestelde definitie van het hulplafond moet schuldverlichting bovendien voldoen aan de DAC-omschrijving van zuivere ODA. Omdat de kwijtschelding van hoofdsommen van hulpleningen hieraan niet voldoet, komt deze vorm van schuldverlichting sinds 1997 niet meer voor.

Binnen Nederland werd de katalyserende inzet van schuldverlichtingsmiddelen uit de OS-begroting in 1990 voor het eerst in praktijk gebracht bij de verlichting van exportkrediet-schulden op grond van consolidatie-overeenkomsten in het kader van de Club van Parijs. Door schuldvermindering gedeeltelijk te financieren met ontwikkelingsgeld, namelijk voor een percentage dat overeenkwam met de reële waarde van vergelijkbare schulden van het betreffende land op de tweedehands markt, vond de minister voor OS zijn collega van Financiën bereid tot een diepere schuldreductie dan waartoe hij anders zou hebben besloten. Naast de gedeeltelijke compensatie uit de OS-begroting berustte de bereidheid tot substantiële kwijtschelding op de aanvaarding van de feitelijke oninbaarheid van de betreffende vorderingen in hun nominale omvang, iets waarmee de commerciële banken in de Latijns-Amerikaanse schulden crisis al eerder kennis hadden gemaakt. Met de acceptatie van het waardeverlies mocht de crediteur verder hopen dat het resterende (niet-kwijtgescholden) deel van zijn vorderingen in kwaliteit zou stijgen.

Uiteraard is het katalyserende effect van een dergelijke constructie, wanneer deze slechts door één crediteur wordt toegepast, vrijwel te verwaarlozen. Nederland probeerde dan ook het model, waarbij alle betrokken partijen (financier, crediteur en debiteur) iets te winnen hadden, te exporteren opdat het bij internationale toepassing wel een merkbaar effect zou krijgen op de schuldensituatie van met name de armste landen. Het zogenaamde *Plan Kok/Pronk* werd daartoe in een aantal fora, zoals de Club van Parijs en de *Interim en Development Committees* van respectievelijk het IMF en de Wereldbank aan de orde gesteld, echter met weinig succes. Totale kwijtschelding van alle bilaterale overheids-schulden (dus uit hoofde van zowel hulpleningen als exportkredieten) aan lage-inkomenslanden, gedeeltelijk te financieren uit ontwikkelingsbegrotingen, ging de overige deelnemers in het algemeen veel te ver en het initiatief kwam dan ook niet van de grond. In Nederland werd de hefboomwerking van een beperkte inzet van OS-fondsen om een veel groter volume aan schuld kwijtschelding 'los te maken' na de eerste keer in 1990 niet meer toegepast. In het kader van de Herijking werd daarentegen besloten dat in het ver-

volg schuldverlichting op gegarandeerde exportkredieten in het kader van Club van Parijs-akkoorden voor het volledige nominale bedrag aan het hulpplafond zou worden toegerekend. Deze toerekening werd per 1 januari 1997 van kracht.

De Nederlandse procedures voor de toekenning van schuldverlichting ontwikkelden zich in de loop van de evaluatieperiode geleidelijk. Nadat de Algemene Rekenkamer in 1993 de besluitvorming rond de verschillende vormen van programmahulp (waaronder schuldverlichting) had onderzocht en het ad hoc-karakter ervan als onvoldoende systematisch en consistent had bekritiseerd ontwikkelde het ministerie de ‘Handleiding Programmahulp’ om in het ontbrekende beoordelingskader te voorzien. Na de grote departementale reorganisatie in het kielzog van de Herijking van het Buitenlands Beleid (1995) werd de besluitvorming verder gestroomlijnd door de introductie, vanaf 1996, van de jaarlijkse zogenaamde ‘Macro-exercitie’. Tijdens deze exercities werden alle programmahulpvoorstellen voor het betreffende jaar gelijktijdig getoetst aan de *track records* van het door de betreffende landen in het recente verleden gevoerde beleid. Deze werkwijze, waaraan overigens nog voortdurend geschaafd werd (en wordt) bevorderde zowel de onderbouwing als de transparantie van de besluitvorming over schuldverlichting en andere vormen van programmahulp.

Bij de internationale besluitvorming over schuldverlichtingsinitiatieven was – naast de inhoud van de betreffende voorstellen – uiteraard van belang dat voor elke doorbraak op dit gebied de goedkeuring van de G7 vereist was (zie boven). Deze dominantie was voor buitenstaanders zoals Nederland des te moeilijker te accepteren, omdat juist de G7-leden het zelf vaak lieten afweten wanneer het erop aankwam intentieverklaringen om te zetten in financiële daden. Zo moest in 1997 worden vastgesteld dat géén van de belangrijke bilaterale donoren van het *HIPC Trustfund* (waaronder Nederland, de Noordse landen en Zwitserland) lid was van de G7.

Lag vóór 1990 bij de uitgaven de nadruk op kwijtschelding van schulden uit hoofde van hulpleningen, in de loop van de jaren negentig werd verlichting op andere soorten vorderingen, zoals multilaterale en exportkredieten, steeds belangrijker. Zo zakte het aandeel van de schuldverlichting op bilaterale schulden geleidelijk van 80% in 1992 tot minder dan de helft in 1996 (zie Figuur 3). Parallel hieraan steeg het aandeel van de verlichting op multilaterale schulden in de uitgaven, ondanks het feit dat de koers van de Bretton Woodsinstellingen minder vanzelfsprekend werd nagevolgd dan voorheen. De Nederlandse opstelling werd kritischer, vooral in de “strijd”, halverwege de jaren negentig, om

het multilaterale schuldenprobleem als een reëel probleem erkend en op de internationale agenda geplaatst te krijgen. De regering bleef weliswaar de preferente crediteuren-status van de Internationale Financiële Instellingen onderschrijven, maar drong er tegelijkertijd herhaaldelijk en krachtig op aan dat de IFI's inzet en creativiteit aan de dag legden in het zoeken naar additionele financieringsbronnen (zoals verkopen van IMF-goudreserves) voor verlichting van multilaterale schulden. Bijgevolg toonde Nederland zich een enthousiast voorstander van het HIPC-initiatief, waarvan het, via bovengenoemd trustfund, vanaf het begin ook de grootste financiële contribuant werd. Tevens werd Nederland een van de actieve pleitbezorgers voor uitbreiding van faciliteiten en bereik van het HIPC-raamwerk, hetgeen uiteindelijk resulteerde in het *Enhanced HIPC Initiative*. De koppeling daarvan aan de opstelling van *Poverty Reduction Strategy Papers* werd warm verwelkomd.

Ook het *Enhanced Structural Adjustment Fund* (ESAF) kon lange tijd op Nederlandse steun rekenen, zoals blijkt uit de substantiële bilaterale bijdragen van NLG 135 mln voor de periode 1987-1997 en NLG 125 mln voor de periode 1995-2004. Later werd de Nederlandse houding kritischer, met name toen interne (1997) en externe (1998) evaluaties duidelijk maakten dat zowel de realisatie van macro-economische doelstellingen van de met ESAF-middelen ondersteunde programma's als hun sociale effecten en lokaal *ownership* te wensen overlieten.

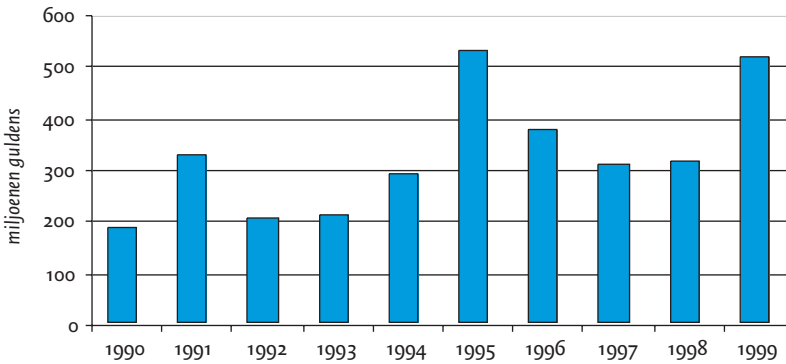
Van recente datum zijn een aantal voornemens en ontwikkelingen die de toekomstige inzet van het instrument schuldverlichting zullen beïnvloeden. Zo zal het tot nu toe wereldwijde karakter van het Schuldverlichtingsprogramma worden beperkt tot de 21 samenwerkingslanden waarop de structurele bilaterale hulp zich sinds 1999 concentreert en een zestal zogenaamde transitielanden in Oost-Europa. Verder heeft de minister aangekondigd dat het in de bedoeling ligt de budgetten voor schuldverlichting en non-sectorale programmahulp – met uitzondering van macro-economische noodhulp en multilaterale trustfund bijdragen, zoals voor HIPC en PRSP's - samen te voegen en uiteindelijk te integreren in de landenallocaties.

2.3 Uitgaven voor Schuldverlichting

Tussen 1990 en 1999 steeg het bedrag dat met schuldverlichting was gemoeid van 182 tot 514 miljoen gulden per jaar. Deze stijging verliep niet gelijkmatig. Integendeel, zoals Figuur 2 laat zien vertoonde het totaal aan uitgaven en toerekeningen van jaar tot jaar sterke schommelingen. Aangezien deze niet kunnen worden verklaard uit corresponderende wisselingen in de schuldenproblematiek, zal de verklaring voor dit verschijnsel

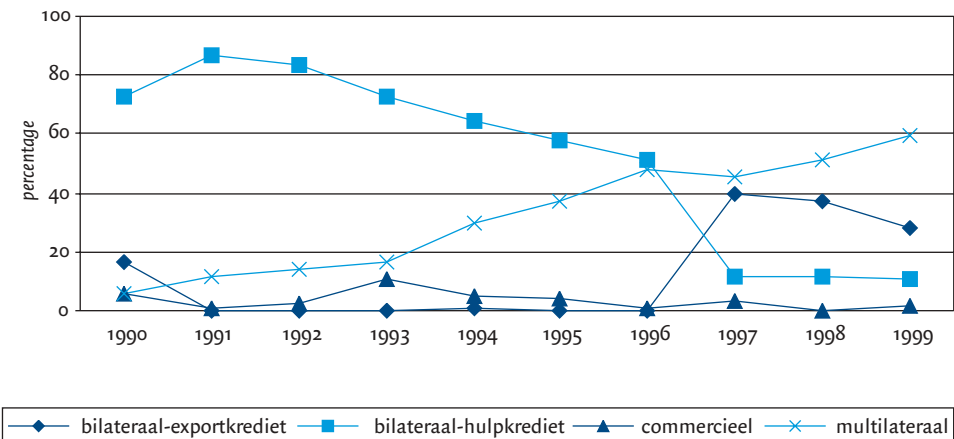
elders dienen te worden gezocht. Over de hele periode beliepen de uitgaven ruim 3,2 miljard gulden.

Figuur 2 Verloop van de Nederlandse OS-uitgaven voor schulverlichting gedurende de periode 1990-1999.



Binnen deze totalen deden zich verschuivingen voor tussen de diverse soorten schulden (zie schema in § 2.1) waarop verlichting is gegeven. Figuur 3 geeft de ontwikkeling in de aandelen in procenten van de verschillende soorten ter illustratie van de beschrijving in § 2.2.

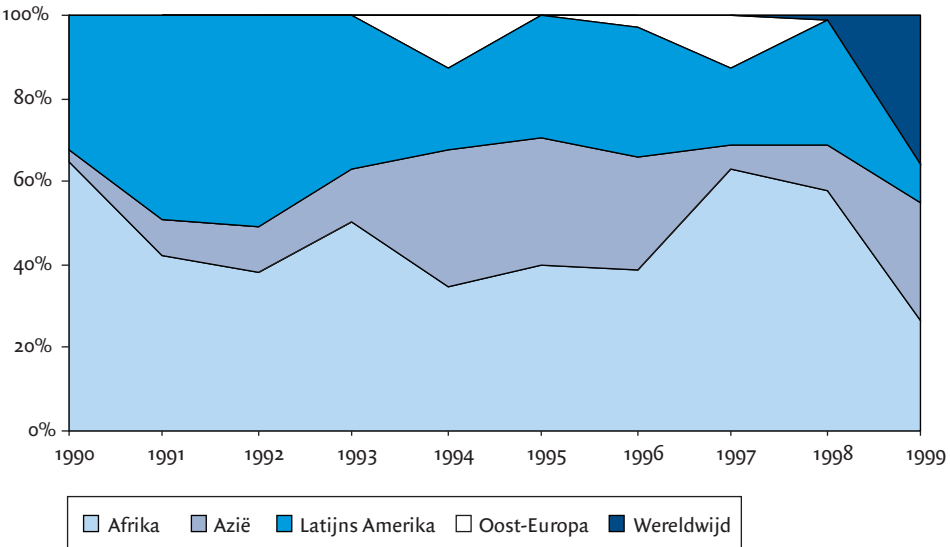
Figuur 3 Ontwikkeling van de aandelen (in %) van de verschillende schuldtypen in de totale OS-uitgaven voor schulverlichting gedurende de periode 1990-1999.



De verdeling van de uitgaven voor schulverlichting over de verschillende regio's laat het volgende beeld zien: (figuur 4)

De als "wereldwijd" geregistreerde schulverlichtingsuitgaven vertegenwoordigen de Nederlandse bijdragen aan het HIPC Trustfund van de Wereldbank. In verhouding tot de relatief geringe ernst van de schuldenproblematiek lijken de uitgaven in Azië met NLG 636 mln opmerkelijk hoog. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan één consolidatieleening van NLG 133 mln aan Indonesië uit hoofde van een recent Club van Parijs akkoord en de vrij hoge bedragen voor India, namelijk NLG 227 mln. Deze laatste uitgaven droegen weliswaar het etiket schulverlichting, maar hadden in feite het karakter van vrij-besteed-

Figuur 4 Ontwikkeling van de regionale verdeling van de totale OS-uitgaven voor schulverlichting gedurende de periode 1990-1999.



bare betalingsbalanssteun, daar India nooit een onhoudbaar schuldenprobleem heeft gehad, nimmer om schuldkijschelding heeft gevraagd en altijd stipt aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan. Los van deze twee gevallen was de omvang van de Nederlandse schulverlichtingsuitgaven in Azië, net als die van de schuldenproblematiek, beperkt.

Het cijfermateriaal in deze paragraaf is ontleend aan de *database* voor schuldverlichtingsactiviteiten die in het kader van het vooronderzoek ten behoeve van deze evaluatiestudie werd geconstrueerd. Aan de hand van de in § 2.2 genoemde jaarlijkse Schuldenbrieven aan de Tweede Kamer is getracht alle daarin vermelde ‘activiteiten’ over de afgelopen tien jaar in de administratie en archieven van het ministerie te traceren. Waar geen regulier activiteitendossier voorhanden was is geprobeerd de betreffende committeringsbeslissing en de eruit voortvloeiende uitgaven of toerekeningen uit ander materiaal te reconstrueren. Dat is grotendeels, namelijk voor 99,6 % gelukt, zij het dat voor veel schuldverlichtingsactiviteiten, met name uit de beginjaren van de onderzochte periode, het beschikbare materiaal erg beknopt dan wel onvolledig was. In de database is voor elke getraceerde ‘activiteit’ een aantal kerngegevens (voor zover aanwezig) opgenomen ten behoeve van de beschrijving en analyse van de uitvoering van het schuldverlichtingsbeleid. Bijlage 2-A bevat de database-opzet.

In de periode 1990-1999 ontvingen 51 landen van Nederland in een of andere vorm schuldverlichting. Daarmee waren de totale uitgaven van ruim NLG 3,2 mrd breed, zij het niet gelijkmatig gespreid. De bedragen varieerden van een half miljoen gulden voor Benin tot 277 miljoen voor Nicaragua. Bijlage 2-B bevat een overzicht van de uitgaven voor alle 51 landen gespecificeerd naar de soort schuld waarvoor verlichting werd geboden.

3. Doelstelling van de evaluatie en onderzoeksvragen

Doelstelling en onderzoeksvragen vloeien voort enerzijds uit de hiervoor in § 1 genoemde aanleiding voor de studie en anderzijds uit het mandaat van de Inspectie.

3.1 Doel

Het doel van de evaluatiestudie is na te gaan of de middelen die werden uitgegeven aan schuldverlichting behoorlijk zijn besteed en hoe goed dit is gebeurd. Het onderzoek vervult naast de traditionele verantwoordingsfunctie ook een leerfunctie: afhankelijk van de bevindingen en de daaruit te trekken conclusies kan de studie elementen opleveren voor verbetering van het schuldverlichtingsbeleid en/of de uitvoering ervan.

3.2 Onderzoeksvragen

Om het doel van het onderzoek te realiseren dienen drie centrale onderzoeksvragen te worden beantwoord: (i) hoe doelgericht waren het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid

en de eruit voorgevloede schuldverlichtingsactiviteiten, (ii) hoe doeltreffend en (iii) hoe doelmatig. Verder tracht het onderzoek de factoren te identificeren die de bevindingen, zowel in positieve als in negatieve zin, kunnen verklaren.

Om de onderzoeksvragen inzichtelijk te relateren aan het onderzoeksobject is het verhelderend dit laatste weer te geven in schematische vorm. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het model van het *logical framework*, waarin vertikaal de verschillende niveaus van de veronderstelde doel-middelenhiërarchie worden gerangschikt en horizontaal de manier waarop is na te gaan in hoeverre doelen op de opeenvolgende niveaus zijn gerealiseerd. Als dit logisch gebeurt ontstaat vanzelf een *logische matrix*.

Helaas is een dergelijke matrix op het gebied van schuldverlichting niet kant en klaar beschikbaar. Voor het doel van deze evaluatie dient ze dus te worden ge(re-)construeerd. Een poging daartoe is in de eerste drie kolommen van Figuur 5 gedaan. De vierde kolom brengt in beeld op welk doelstellingsniveau de verschillende onderzoeksvragen zich concentreren.

Bij deze schematische voorstelling past een tweetal kanttekeningen. Ten eerste gaat het uiteraard om een gestileerde weergave van de werkelijkheid. Het *logical framework* levert geen blauwdruk voor de uitvoering van een evaluatiestudie. Wel is het een handzaam hulpmiddel om het denken over de verschillende aspecten van het evaluatie-object en hun samenhang te ordenen. Ten tweede mag het duidelijk zijn dat naarmate een verschijnsel in de doel-middelenhiërarchie verder van de oorspronkelijke interventie (het inputniveau) verwijderd is, het minder eenvoudig wordt een causale relatie te leggen tussen de interventie en dat verschijnsel. Het effect van de originele impuls wordt kleiner en de invloed van andere, externe factoren groter.

Het logframe is gebaseerd op de volgende theorie over doelmatigheid, doeltreffendheid en doelgerichtheid (relevantie) van schuldverlichting. Schuldverlichting kan op twee manieren de schuld 'draagbaar' maken en daarmee bijdragen aan economische groei:

1. Via verlichting van de schuldendienst (rente- en aflossingsverplichtingen). Daarmee komen middelen vrij die kunnen worden besteed aan extra invoer en extra overheidsuitgaven. Deze invoer en overheidsbestedingen kunnen op hun beurt economische groei verhogen via meer investeringen, betere benutting van de aanwezige kapitaalgoederenvoorraad, meer sociale uitgaven en hogere overheidsinvesteringen.

2. Via het verminderen van de schuldvoorraad. Volgens de ‘debt overhang’ theorie zal dit de kredietwaardigheid van het land vergroten, en leiden tot meer investeringen en meer instroom van particulier kapitaal. Deze leiden op hun beurt weer tot hogere economische groei.

De onderzoeksvragen kunnen nu als volgt worden toegelicht.

3.2.1 Doelgerichtheid (relevantie)

Bij doelgerichtheid gaat het primair om de vraag in hoeverre het Nederlandse beleid een zinnige en *adequate reactie vormde op het schuldenprobleem*. Daarbij is niet alleen van belang welk beleid gevoerd werd ten aanzien de *verlichting van eenmaal ontstane schulden*, maar ook wat de Nederlandse rol was bij het ontstaan van die schulden.

Onder gevoerd beleid wordt tevens de opstelling begrepen die Nederland innam in multilaterale fora, waarin over gezamenlijke schuldenmaatregelen werd onderhandeld en besloten.

Net als andere activiteiten die onder het hulpplafond worden gefinancierd, staat schuldverlichting in dienst van het uiteindelijke doel van ontwikkelingssamenwerking: duurzame armoedevermindering.

Om drie redenen is er echter voor gekozen om binnen deze evaluatie de nadruk te leggen op economische groei en minder op duurzame armoedevermindering als uiteindelijke doelstelling voor schuldverlichting. Ten eerste heeft duurzame armoedevermindering tot aan 1999 geen expliciete rol gespeeld bij de doelstellingen voor de Nederlandse schuldverlichting. Weliswaar vormde armoedevermindering, zoals ook goed bestuur, een onderdeel van de macro-exercitie die vanaf het midden van de jaren negentig werd toegepast om tot de selectie van landen voor schuldverlichting te komen, maar het kwam niet of nauwelijks voor als doelstelling in de committeringsbeslissingen zoals vastgelegd in de Beoordelingsmemoranda. In de tweede plaats is een relatie tussen schuldverlichting en armoedevermindering erg moeilijk vast te stellen, zeker binnen een beperkte periode. Ervan uitgaande dat pas in 1999, met HIPC-2, schuldverlichting expliciet gekoppeld werd aan beleidsverandering gericht op armoedebestrijding, kan in deze evaluatie wél worden onderzocht of zo'n beleidsverandering bezig is zich te voltrekken, maar nog niet wat de effecten daarvan zijn op sociale indicatoren of op het vóórkomen van armoede zelf. Ten derde is het nu algemeen aanvaard dat economische groei weliswaar geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzame armoedevermindering. Indien uit de evaluatie een positief effect van schuldverlichting op economische groei blijkt, valt

aan te nemen dat hierdoor ook de doelstelling duurzame armoedevermindering dichterbij is gebracht.

3.2.2 Doeltreffendheid

Schuldverlichting wordt verstrekt met het oogmerk bepaalde, min of meer duidelijk omschreven, effecten te bereiken. De meest voor de hand liggende doelstelling is het *houdbaarder maken* van een (ondraaglijk zwaar geworden) *schuldenlast*. De schuldenlast is beter houdbaar als de verhouding tussen schuldendienst (rente en aflossingen) en uitvoer vermindert, evenals de verhouding tussen de totale schuld en het BNP.

Voor vermindering van de *schulduorraad* geldt bovendien dat deze via een reductie van de zogenaamde *debt overhang* de investeringen kan bevorderen en de internationale kredietwaardigheid (en daarmee de particuliere kapitaal invoer) kan doen toenemen.

De vraag naar doeltreffendheid van schuldverlichting richt zich daarmee in het bijzonder op de relatie tussen *output* en *outcome* in het logical framework.

3.2.3 Doelmatigheid

Om doelmatigheid in beeld te krijgen dient niet alleen te worden gekeken naar de omvang van de verrichte uitgaven, maar ook naar de gekozen vormen en modaliteiten van schuldverlichting. Daarnaast zijn de, al dan niet via een beleidsdialoog, aan de ontvanger gestelde voorwaarden van belang alsmede het verloop van het proces van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van schuldverlichtingsactiviteiten.

Dit alles dient te worden geconfronteerd met de direct bereikte resultaten, in het bijzonder de vermindering van de schuldendienst, de schulduorraad, en de veranderingen in de overheidsbestedingen en de lopende rekening van de betalingsbalans. Bovendien moet bekeken worden of de eventueel als voorwaarde gestelde beleidsverandering ook wordt geïmplementeerd.

Figuur 5 Evaluatiematrix Schuldverlichting

DOEL-MIDDELEN	INDICATOREN	BRONNEN	EVALUATIE CRITERIA
INPUT schulverlichtingsuitgaven en –modaliteiten; inbreng beleidsdialoog.	omvang van uitgaven, toerekeningen en bijdragen; gehanteerde voorwaarden.	parlementaire documentatie; ‘macro-exercities’, beoordelingsmemoranda Global Development Finance; WB/IMF landenrapporten; nationale statistieken; beleidsdocumenten en vertegenwoordigers van lokale overheid en donoren.	DOELMATIGHEID
<i>mate waarin de gerealiseerde outputs opwegen tegen de gekozen inputs, en de manier waarop zij zijn ingezet</i>			
OUTPUT vermindering schuld en schuldendienst; toename invoer en overheidsbestedingen. beleids-/bestuursverandering.	totale schuld (nominaal en netto contante waarde); rente + aflossingen. betalingsbalans; overheidsrekeningen.	Global Development Finance; World Development Indicators; IMF; nationale statistieken; beleidsdocumenten en vertegenwoordigers van lokale overheid en donoren.	DOELTREFFENDHEID
<i>mate waarin de outputs bijdragen aan de gewenste outcomes</i>			
OUTCOME vermindering schuldenlast; verbetering kredietwaardigheid; investeringen;	schuld/BNP; schuldendienst/uitvoer; internationale <i>credit ratings</i> ; I/BNP; I_{part}/BNP ;	Global Development Finance; World Development Indicators; IMF; nationale statistieken; Moody’s; Standard & Poor; handelsbanken en Kamers van Koophandel.	DOELGERICHTHEID
<i>mate waarin de outcomes leiden tot de beoogde impact</i>			
IMPACT economische groei.	verandering BNP.	World Development Indicators; nationale statistieken;	
----- duurzame armoedevermindering			

Daarmee probeert de doelmatigheidsvraag de verhouding vast te stellen tussen de geleverde input en de geproduceerde output.

4 Afbakening en onderzoeksmethoden

De aan te brengen afbakening van het evaluatie-object en de keuze van te gebruiken onderzoeksmethoden hangen, behalve van de aard van het evaluatie-object, af van een aantal praktische mogelijkheden en beperkingen in termen van beschikbare tijd, financiën en personeel.

4.1 Afbakening

Bij de afbakening van de evaluatieperiode spelen verschillende factoren een rol, zoals de beleidsinhoudelijke relevantie van het te onderzoeken tijdvak voor de actuele problematiek en toekomstige besluitvorming, trends en breuklijnen in het gevoerde beleid en, niet in de laatste plaats, achterhaalbaarheid van de noodzakelijke gegevens. Op grond van deze overwegingen ligt het voor de hand uit te gaan van een evaluatieperiode van tien kalenderjaren, lopende vanaf 1990 tot en met 1999.

Over deze periode zijn door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer in een tiental jaarlijkse Schuldenbrieven ruim 300 beslissingen tot schuldverlichting gerapporteerd. Het hiermee gemoeide bedrag aan uitgaven, toerekeningen en bijdragen beliep meer dan 3,2 miljard gulden. Dit bedrag vormt, samen met het gevoerde schuldverlichtingsbeleid en de ontplooiende activiteiten het object van deze evaluatiestudie. Bij het onderzoek naar de effecten van schuldverlichting zal ook schuldverlichting die door andere donoren is gegeven in de beschouwing worden betrokken. Immers, de effecten van Nederlandse inspanningen zijn niet van die van andere donoren te onderscheiden. Het Nederlandse aandeel in de resultaten kan dan worden gerelateerd aan het aandeel in de geleverde inputs.

Voor zover door Nederland aan de IDA en het ESAF ter beschikking gestelde middelen zijn ingezet in het kader van de door Wereldbank en IMF gevoerde schuldenbeleid zal daaraan eveneens aandacht worden besteed.

4.2 Onderzoeksmethoden

Om de relevantie van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid en de schuldverlichtingsuitgaven te kunnen onderzoeken is het nodig het ontstaan en verloop van de schuldenproblematiek en de internationale reacties erop in kaart te brengen. Dit zal worden gedaan door middel van een *literatuuronderzoek* dat zich zal concentreren op Afrika en Latijns-Amerika. Zoals hierboven beargumenteerd, was de omvang van de schuldenproblematiek van de Aziatische landen die Nederlandse schuldverlichting ontvingen, relatief beperkt.

Het Nederlandse beleid, zowel ten aanzien van de eigen schuldverlichtingsinspanningen als in internationale fora, zal worden gereconstrueerd aan de hand van officiële publicaties, *dossieronderzoek* en *interviews* met betrokken actoren binnen en buiten het ministerie

van Buitenlandse Zaken. Bij de laatste categorie valt te denken aan personeel van andere ministeries, het kiesgroepkantoor in Washington, internationale organisaties, niet-goevernementele organisaties binnen en buiten Nederland, andere bilaterale donoren en individuele deskundigen.

Daarnaast zal de uitvoering van het beleid worden geanalyseerd, niet alleen op doelgerichtheid maar ook op doelmatigheid, eerst voor wat betreft de landenkeuzen en de daarbij gehanteerde criteria en vervolgens op het niveau van de individuele activiteiten met behulp van de in het vooronderzoek geconstrueerde *database* en de bevindingen van de geplande landenstudies. De aandacht zal zich hierbij richten op kwesties als de selectie van landen, de keuze van vormen en modaliteiten van schuldverlichting, de definitie van doelstellingen, de consistentie van modaliteiten met doelstellingen, enz.

De *outcomes* of effecten van schuldverlichting doen zich uiteraard voor binnen individuele debiteurenlanden en zullen empirisch worden onderzocht. De vraag naar de doeltreffendheid stelt twee effecten centraal: enerzijds het vrijmaken van middelen voor invoer en overheidsuitgaven via verlichting van de schuldendienst, en anderzijds het vergroten van de instroom van particulier kapitaal via een toename van de kredietwaardigheid. Deze effecten zullen zowel econometrisch als via case studies van individuele landen worden onderzocht.

De case studies omvatten zowel bureau- als veldonderzoek. Gezien het grote aantal landen dat schuldverlichting heeft ontvangen is het onvermijdelijk bij de toepassing van deze meer intensieve onderzoeksmethoden keuzes te maken.

4.2.1. Modelstudies

Wat betreft de effecten op de kredietwaardigheid, kan gebruik worden gemaakt van een model ontwikkeld door Lensink en White voor het verklaren van particuliere kapitaalinstroom naar ontwikkelingslanden (Lensink & White, 1998). In dit model bleken variabelen die kredietwaardigheid *als zodanig* meten, niet significant van invloed te zijn. Maar onderzocht kan worden of een *verandering* in kredietwaardigheid wel invloed heeft. Ontvangers van schuldverlichting hebben, als het goed is, een dalende schuldvoorraad. In de voorgestelde benadering gaat het erom of *het dalen* van die voorraad leidt tot toename van de kapitaalinstroom. Daarnaast kunnen de mate van schuldverlichting en de instroom van officieel kapitaal in het te testen model worden opgenomen. Gegevens voor dit deelonderzoek kunnen worden ontleend aan de 'Global Development Finance' statistieken van de Wereldbank.

Voor de effectmeting van schuldverlichting op de vrijmaking van middelen voor invoer en voor bepaalde overheidsuitgaven (b.v. sociale uitgaven, overheidsinvesteringen) kan ook een econometrisch model worden gebruikt. Een probleem hierbij is dat internationale statistieken over schuldverlichting geen inzicht geven in de mate waarin ‘schuldverlichting’ tot een vermindering van de werkelijk betaalde schuldendienst leidt. Dit kan echter worden ondervangen door gebruik te maken van nationale betalingsbalansstatistieken, die voor de meeste landen via de IMF *website* beschikbaar zijn. Behalve over schuldverlichting, bevatten deze statistieken meestal gegevens over toename c.q. betalingen van achterstanden (*accumulation of arrears, payment of arrears*). Hieruit is de werkelijke schuldendienst te berekenen, en kan ook het deel van de schuldverlichting dat heeft geleid tot een vermindering van de schuldendienst worden benaderd. Vervolgens kan het verband worden onderzocht tussen deze vermindering van de schuldendienst en, bij voorbeeld, de toename van sociale uitgaven of van publieke investeringen, zoals in Allen en Weinhold (Allen & Weinhold, 2000) of zelfs het verband met economische groei, door gebruik te maken van het model van Weeks (Weeks, 2000).

De modelstudies zullen betrekking hebben op alle 51 landen die van Nederland schuldverlichting hebben ontvangen, of op zoveel minder als waarvoor de noodzakelijke gegevens kunnen worden achterhaald.

4.2.2 Bureaustudies

Het ligt in de bedoeling vervolgens in de vorm van bureaustudies voor een deel van deze 51 landen de studie naar de effecten van schuldverlichting verder uit te diepen. Hierbij vormt de analyse van de specifieke schuldensituatie van het betreffende land het uitgangspunt voor de beoordeling van Nederlands beleid en activiteiten. Nagegaan zal worden wat de effecten van de diverse modaliteiten van schuldverlichting zijn op de totale schuld omvang, de netto contante waarde van de schuldenlast en de schuldendienst. Het verloop van de indicatoren schuldendienst/uitvoer en schuld/BBP kan onder andere worden verklaard uit de specifieke samenstelling van de schuld (soort crediteur, rente), de toename van de schuld (het tekort op de betalingsbalans), alsmede de groei van de uitvoer, respectievelijk de groei van het BBP. Deze factoren zullen worden geanalyseerd. Verder kan via een zogenaamd *accounting framework* (White, 1999) zichtbaar worden gemaakt welke gevolgen schuldverlichting, nieuwe geldstromen en eventueel beleidsveranderingen hebben voor de betalingsbalans en de overheidsbegroting. Ook zal gekeken worden naar gevolgen voor investeringen en particuliere kapitaalstromen, alsmede naar

het uiteindelijke effect van ‘outcomes’ op economische groei en eventueel armoedevermindering.

Gezien het beslag op tijd, onderzoekscapaciteit en financiële middelen dat met dergelijke studies is gemoeid kunnen zij slechts voor een beperkt aantal landen worden uitgevoerd. Als men deze overweging combineert met de wenselijkheid de deelstudies te concentreren op Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen, waarvoor de verstrekte schuldverlichting gedurende de evaluatieperiode zowel in absolute (\geq NLG 100 mln) als in relatieve (\geq 20% van de totale Nederlandse hulp aan het betreffende land) termen substantieel is geweest, dan resulteert dat in selectie van de volgende acht landen (zie ook bijlage 2-B):

Afrika	Latijns-Amerika
Mozambique	Bolivia
Tanzania	Jamaica
Oeganda	Nicaragua
Zambia	Peru

4.2.3 Veldstudies

Voor een nog beperkter aantal landen is het mogelijk de resultaten van de bureaustudies verder uit te diepen door middel van veldonderzoek. Dergelijk onderzoek biedt de gelegenheid een groter arsenaal aan middelen en materialen te benutten, zoals interviews met lokale actoren en nationale statistieken. Dit maakt het onder andere mogelijk méér dan bij bureaustudies aandacht te besteden aan kwesties als de invloed van donoren op beleidsverandering via beleidsdialoog, de effecten van schuldverlichting op (binnenlandse) investeringen en uiteindelijk de resultaten daarvan en van de binnenlandse beleidsvorming/-verandering voor economische groei, het impactniveau van het logical framework uit § 3.2. Eventuele directe effecten op armoedevermindering, bijvoorbeeld via beleidsverandering of via verhoging van sociale uitgaven kunnen ook worden geanalyseerd.

Wat voor de beperkingen aan het aantal bureaustudies gold, geldt op dezelfde gronden, maar in nog versterkte mate voor de veldstudies. Dat wil zeggen dat binnen de opzet van deze beleidsevaluatie ruimte is voor hooguit twee à drie veldonderzoeken in debiteurlanden.

Omdat veldonderzoek in landen die niet tot de nieuwe 21 samenwerkingslanden behoren voor de toekomst minder relevant is, vallen van de bovenstaande groep van acht Jamaica en Peru af. Verder is het weinig praktisch veldonderzoek te entameren in landen waar geen recente schuldverlichtingsactiviteiten hebben plaatsgevonden, aangezien dat het vinden van betrokken lokale en donor-actoren zeer bemoeilijkt. Deze overweging elimineert Zambia en (nogmaals) Jamaica, die geen van beide sinds 1996 schuldverlichting hebben ontvangen. Waar commerciële schuldverlichting een zeer gering deel van de totale uitgaven vormt, zijn zowel de bilaterale als de multilaterale (officiële) schuldverlichting gedurende de evaluatieperiode essentiële componenten van het Nederlandse beleid geweest. Aan Oeganda is geen bilaterale schuldverlichting verstrekt omdat er geen bilaterale leningen uitstonden. Om die reden is Oeganda minder aantrekkelijk voor veldonderzoek en valt dus af. Van de overblijvende landen in Latijns-Amerika wordt tenslotte de voorkeur gegeven aan Nicaragua boven Bolivia, dat dus afvalt, omdat Nicaragua niet alleen veel meer (NLG 277 vs. 142 mln), maar ook veel consistentere schuldverlichting heeft ontvangen, namelijk in tien van de tien versus zes van de tien jaren binnen de evaluatieperiode. Als men tenslotte in aanmerking neemt dat de Nederlandse uitgaven voor schuldverlichting in Afrika ruim anderhalf maal zo hoog waren als in Latijns-Amerika (zie Figuur 4), en dat het schuldenprobleem in de eerstgenoemde regio onmiskenbaar ernstiger en hardnekkiger is gebleken (en naar verwachting in de toekomst ook zal blijven) dan in de laatstgenoemde, dan ligt het voor de hand naast één Latijns-Amerikaans land twee Afrikaanse landen te selecteren voor veldonderzoek. De veldstudies zullen derhalve worden uitgevoerd in:

Nicaragua
Mozambique
Tanzania

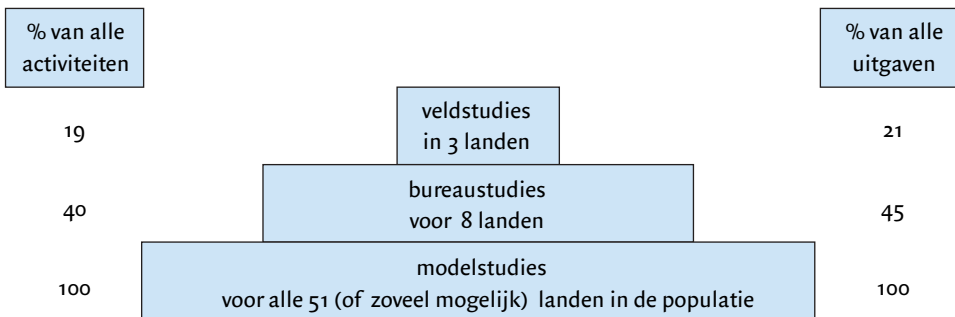
4.3 Representativiteit

Elk onderzoek dat geheel of gedeeltelijk steunt op *casestudies* krijgt problemen met de generaliseerbaarheid van zijn bevindingen. Dat is ook hier het geval. Zoals uit het voorgaande is gebleken, zijn de landen voor bureau- en veldstudies voornamelijk geselecteerd op rijkdom en actualiteit van het verwachte onderzoeksmateriaal. Daardoor zijn ze dus per definitie niet representatief voor de totale groep van 51 landen die in de evaluatieperiode schuldverlichting hebben ontvangen.

Voor de evaluatie op effecten worden in de voorliggende opzet drie verschillende onderzoeksbenaderingen gehanteerd, zoals weergegeven in figuur 5, die men zich als drie niveaus van diepgang vs. representativiteit kan voorstellen.

De lagere niveaus omvatten als het ware de hogere, zowel voor wat betreft de gehanteerde methoden als met betrekking tot de bestudeerde evaluatie-objecten.

Figuur 5 Deelstudies en representativiteit.



Het zal duidelijk zijn dat ‘van beneden naar boven’ de diepgang van het onderzoek toeneemt, maar dat de representativiteit van de resultaten voor de populatie van ruim 300 Nederlandse schuldsverlichtingsactiviteiten afneemt. Dit is binnen de financiële en logistieke beperkingen die nu eenmaal voor elke evaluatiestudie gelden, onvermijdelijk. Het vormt tegelijkertijd een extra reden voor de combinatie van verschillende onderzoeksmethoden binnen één studie. Immers indien, zoals te verwachten valt, bevindingen uit verschillende ‘onderzoeksniveaus’ elkaar bevestigen, versterken ze het bouwsel als geheel en bevorderen daarmee de generaliseerbaarheid voor de hele onderzoeks-populatie.

Omdat een volledige afspiegeling van alle Nederlandse schuldsverlichtingsactiviteiten bij de keuze van landen voor bureau- en veldstudies onbereikbaar was, is bij het in § 4 beschreven selectieproces onder andere gelet op de te verwachten concentratie en rijkdom van het onderzoeksmateriaal. Zo ontvingen de drie landen die uitgekozen worden voor veldonderzoek circa éénvijfde van alle Nederlandse schuldsverlichting, zowel in termen van aantallen activiteiten als van uitgaven. Voor de acht bureaustudie-landen gezamenlijk stijgen deze aandelen tot respectievelijk 40 en 45%.

Bovendien hebben deze acht voor bureaustudies geselecteerde landen naast veel Nederlandse schuldverlichting ook uit andere bronnen substantiële bijdragen voor dit doel ontvangen, waardoor de 'dichtheid' van de te onderzoeken interventies verder toeneemt (het Nederlandse aandeel in hun totale schuldverlichting lag tussen 1 en 12%). Daarmee worden de geselecteerde landen bij uitstek geschikt om de werking van het schuldverlichtings-instrumentarium in zijn algemeenheid te onderzoeken. Dit bevordert de algemene generaliseerbaarheid van de bevindingen.

5. Organisatie en planning

De verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de uitvoering van de evaluatiestudie berust bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

Deze Terms of Reference zijn opgesteld door D.C. van der Hoek (IOB) en Dr. A.G. Dijkstra (Erasmus Universiteit). Het dossieronderzoek en de inventarisatie van schuldverlichtingsactiviteiten ten behoeve van deze ToR zijn uitgevoerd door onderzoeksmedewerker J. Splinter in de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken en die van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO).

5.1 Deelstudies en rapportage

Het ligt in de bedoeling binnen de evaluatiestudie de volgende deelonderzoeken te onderscheiden en daarover afzonderlijk te rapporteren:

- Het schuldenprobleem, ontstaan, verloop en gevolgen (literatuur- en modelstudies);
- Schuldverlichting in Mozambique, Nicaragua en Tanzania (veldstudies);
- Schuldverlichting in Oeganda, Zambia, Bolivia, Jamaica en Peru (bureaustudies);
- Nederlandse schuldverlichting, beleid en uitvoering (bureaustudie + veldstudies).

De totale evaluatie wordt afgesloten met een eindrapport dat een synthese bevat van de resultaten van de deelonderzoeken.

5.2. Uitvoering en begeleiding

Voor de algehele coördinatie van de diverse deelstudies wordt een hoofdconsultant aangesteld. Samen met de verantwoordelijke IOB-evaluator draagt deze zorg voor de planning van de verschillende onderdelen, selectie van in te schakelen uitvoerders en integratie van de deelonderzoeksresultaten in de eindrapportage.

De literatuur- en modelstudie wordt geleid en gedeeltelijk uitgevoerd door de hoofdconsultant, in samenwerking met een tweede econoom en geassisteerd door een student-assistent. Tijdsduur: circa twee maanden.

Verder geeft de hoofdconsultant persoonlijk leiding aan de drie veldonderzoekmissies en coördineert deze vaktechnisch de bureaustudies. De veldstudies worden uitgevoerd door twee deskundigen en zullen per land ongeveer één maand in beslag nemen (twee weken missie en drie weken voorbereiding en rapportage).

De uitvoering van de vijf bureaustudies wordt geheel uitbesteed aan één of meer consultants. Per land wordt hiervoor eveneens ongeveer één maand uitgetrokken. Voor de bureau- en veldstudies zullen aparte (deel-) terms of reference worden opgesteld.

De reconstructie en analyse van beleid en uitvoering van de Nederlandse schuldverlichting wordt door IOB geconcipieerd op basis van archiefmateriaal, de database van schuldverlichtingsactiviteiten en de bevindingen van de acht landenstudies.

Hoewel een beroep op aanvullende capaciteit en expertise duidelijk onontkoombaar is, zal er naar worden gestreefd het aantal in te schakelen individuen in het belang van de homogeniteit van aanpak en uitvoering van de verschillende deelstudies tot een minimum te beperken. Om de coherentie in de onderzoeks aanpak te bevorderen zullen in het kader van de briefing voor en rapportage over deelonderzoeken korte workshops voor de betrokken uitvoerders worden georganiseerd.

Voor de begeleiding van het onderzoek wordt een referentiegroep in het leven geroepen. Deze zal zijn samengesteld uit externe deskundigen en interne betrokkenen van het DGIS en onder voorzitterschap staan van Directeur IOB.

BIJLAGE 2-A

Database Schulverlichting (SV)

ACTIVITEIT	
activiteitnummer:	activiteitnaam:
type schuld: bilateraal hulpschuld / bilateraal exportkrediet / multilateraal / commercieel	begrotingscategorienumer:
kbe / potnummer:	programma:
ONTVANGER	
land:	regio:
schuldenstatus: SILIC / SIMIC / MILIC / MIMIC / LILIC / LIMIC	HIPC: ja / nee
inkomensstatus: LIC / LMIC // UMIC / HIC	MOL-status: ja / nee
DAC-status: DAC-1 / DAC-2	commentaar:
FINANCIERING	
bedrag: uitgave / toerekening (x NLG 1.000)	committeringsdatum:
oda: (x NLG 1.000)	garantieartikel: ja / nee
non-oda: (x NLG 1.000)	(begrotings) jaar:
BESLUITVORMING	
beweegredenen (3x): liquiditeitsprobleem / solvabiliteitsprobleem / beloning goed beleid / Nederlands beleid / noodhulpbehoefte	
doelstellingen: verbetering macro-economische situatie / beleidsondersteuning / overige (sector) ontwikkelingsdoelstellingen	
UITVOERING	
SV-type: schulddienst / achterstanden / hoofdsom	SV-kader: bilateraal / MDF / support group / fifth dimension / IDA-DRF / Club van Parijs
SV-modaliteit: kwijtschelding / overname / opkoop / conversie / (fonds)contributie / rentesubsidie / looptijdverlenging	
uitvoeringsorganisatie: bijv. NIO / Wereldbank	commentaar:

BIJLAGE 2-B

Tabel 1 Schuldverlichtingsuitgaven per Schuldtype per Land 1990-1999 (NLG)

Land	totaal	bilateraal		commercieel	multilateraal
		exportkrediet	hulpkrediet		
Nicaragua	277.015.000		141.747.000	10.000.000	125.268.000
Tanzania	240.417.000	156.060.000	14.357.000		70.000.000
Peru	231.356.000		181.356.000		50.000.000
India	226.951.000		226.951.000		
Wereldwijd	189.500.000				189.500.000
Mozambique	165.267.000		91.467.000	4.000.000	69.800.000
Oeganda	147.910.000			4.900.000	143.010.000
Bolivia	141.545.000	29.200.000		5.000.000	107.345.000
Zambia	137.098.000		88.098.000	9.000.000	40.000.000
Indonesië	133.479.000	133.479.000			
Jamaica	121.466.000		121.466.000		
Jemen	99.278.000		18.771.000	10.000.000	70.507.000
Burkina Faso	82.244.500		17.244.500		65.000.000
Ivoorkust	80.553.000	65.138.000	5.415.000	10.000.000	
Egypte	76.176.000		76.176.000		
Kenya	61.781.000		61.781.000		
Angola	59.733.000		59.733.000		
Honduras	57.342.000	3.300.000	33.092.000		20.950.000
Pakistan	54.542.000		54.542.000		
Zimbabwe	53.314.000		53.314.000		
Bangladesh	53.311.000		53.311.000		
Bosnië	51.532.000				51.532.000
Rwanda	50.943.000	3.420.000	7.500.000		40.023.000
Vietnam	48.096.000		48.096.000		
Tunesië	46.853.000		46.853.000		
Costa Rica	41.523.000		31.523.000	10.000.000	
Kameroen	38.894.000	3.990.000	34.904.000		
Malawi	36.453.000				36.453.000
Mali	33.024.000	3.024.000			30.000.000

Tabel 1 Schuldverlichtingsuitgaven per Schuldtype per Land 1990-1999 (NLG) *vervolg*

Land	totaal	bilateraal		commercieel	multilateraal
		exportkrediet	hulpkrediet		
Ghana	26.523.000		16.523.000		10.000.000
Macedonië	19.600.000				19.600.000
Suriname	18.350.000			7.735.000	10.615.000
Senegal	18.044.000	7.700.000	7.137.000	3.207.000	
Bulgarije	15.000.000			15.000.000	
Ecuador	12.045.000		12.045.000		
Niger	11.840.000				11.840.000
Guyana	11.470.000	6.900.000	4.570.000		
Sri Lanka	10.529.000		10.529.000		
Ethiopië	10.000.000			10.000.000	
Burundi	9.000.000		9.000.000		
Guinee Bissau	6.672.000				6.672.000
Bhutan	6.245.000				6.245.000
Nigeria	5.124.000		5.124.000		
Madagascar	3.508.000			3.508.000	
Haïti	3.500.000				3.500.000
Mexico	3.378.000		3.378.000		
Chili	3.343.000		3.343.000		
Filipijnen	2.000.000		2.000.000		
Georgië	1.775.000				1.775.000
Togo	1.300.000	1.300.000			
Cambodja	1.250.000				1.250.000
Benin	519.000		519.000		
Totaal	3.238.611.500	413.511.000	1.541.865.500	102.350.000	1.180.885.000

BIJLAGE 3

Organisatie van de studie

Het onderzoek naar de resultaten van schuldverlichting is in grote lijnen conform de Terms of Reference (Bijlage 2) uitgevoerd. In deze bijlage wordt ingegaan op het verloop en de werkwijze van het onderzoek, op de gehanteerde bronnen, op de personen die bij de uitvoering van het onderzoek betrokken waren, en op de samenstelling en rol van de Referentiegroep.

Verloop van de landenstudies

In de eerste maanden van 2001 zijn de (co-)uitvoerders van de verschillende landenstudies aangezocht. De methodologie voor de landenstudies is nader uitgewerkt in “Terms of Reference for the country studies.” Deze ToR zijn met de uitvoerders van de landenstudies en van de literatuur- en econometrische studie besproken in een ééndagse workshop op 22 april 2001 aan de Erasmus Universiteit. Deze workshop had vooral tot doel onduidelijkheden over de methoden en de te hanteren gegevensbronnen weg te nemen, maar er zijn naar aanleiding van de discussies ook enkele wijzigingen in de ToR aangebracht.

Vervolgens zijn zowel de algehele ToR, als ook de ToR voor de landenstudies, besproken in een vergadering van de Referentiegroep op 8 mei. Ook deze bijeenkomst heeft tot enkele aanpassingen in de ToR van de landenstudies geleid. De landenstudies zijn vervolgens alle uitgevoerd door, c.q. in nauw overleg met, de hoofdconsultant, waarbij nieuw opkomende specifieke vragen over de uitvoering zijn beantwoord in de vorm van beslissingen over werkwijzen, gegevensgebruik e.d., die vervolgens met alle bij de deelstudies betrokkenen zijn gedeeld.

De bureaustudies van Bolivia, Jamaica, Peru, Oeganda en Zambia zijn uitgevoerd in de loop van 2001 en het voorjaar van 2002. Voor de studies van Mozambique, Nicaragua en Tanzania is steeds gedurende een periode van twee weken veldwerk verricht in de betreffende landen. Om de eenheid in de methodologie te handhaven zijn alle drie de veldstudies uitgevoerd door de hoofdconsultant, steeds samen met een andere evaluator die vanwege zijn specifieke deskundigheid voor het betreffende land is aangezocht. Het veldwerk in Tanzania is verricht in juni 2001, dat in Mozambique in november 2001, en dat in

Nicaragua in maart 2002. In alle drie de landen is uitstekende medewerking verleend door de Nederlandse ambassade ter plekke, en kon een intensief programma van interviews en gesprekken worden uitgevoerd. Bij de veldstudies is gestreefd naar deelname van een lokale consultant aan het onderzoek. Dit is alleen in het geval van Mozambique niet mogelijk gebleken.

Op het moment dat van de meeste landenstudies de eerste resultaten beschikbaar waren, is een tweede ééndaagse workshop gehouden met alle uitvoerders, en wel op 10 april 2002. Tijdens deze workshop stond de vraag centraal, welke conclusies op basis van de methoden en de gevonden resultaten getrokken konden worden. De hoofconsultant had voor deze workshop een methodologische notitie (“Methodological annex”) geschreven alsmede een eerste en gedeeltelijke aanzet voor het samenvattende eindrapport (“some results”). Deze notities zijn besproken. De methodologische notitie is daarna ook gestuurd naar de Referentiegroep, en daarop is van enkele leden schriftelijk commentaar ontvangen.

Conceptversies van de landenstudies zijn eerst uitvoerig becommentarieerd door de hoofdconsultant (voor zover niet zelf auteur) en door de IOB-evaluator. Dit leidde in enkele gevallen tot ingrijpende aanpassingen van de tekst. Daarna zijn ze ook voor commentaar naar de Referentiegroep gestuurd. De uitvoerders van de landenstudies hebben ook de commentaren van de Referentiegroep in de uiteindelijke versie verwerkt.

Verloop van de literatuur- en econometrische studie

De econometrische studie was in de ToR voor de hele evaluatie nog weinig uitgewerkt, zoals ook door de Referentiegroep in haar vergadering van 8 mei 2001 werd opgemerkt. Daarom is toen afgesproken dat een nadere uitwerking van die studie op een later tijdstip voor commentaar aan de Referentiegroep zou worden voorgelegd. De beide uitvoerders hebben in de loop van 2001 gewerkt aan de literatuurstudie en aan het opstellen van een dataset waarmee de relatie tussen schuld en economische groei zou kunnen worden onderzocht. De eerste resultaten van de literatuurstudie zijn gepresenteerd op een Conferentie van de Latin American Studies Association in september 2001 in Washington, terwijl de eerste resultaten van het onderzoek naar de relatie tussen schuld en economische groei zijn gepresenteerd op een conferentie van UNU-WIDER over schuldverlichting in Helsinki, in augustus 2001.

Op basis van de eerste resultaten en de tijdens de conferenties ontvangen commentaren hebben de uitvoerders gewerkt aan een opzet voor de econometrische studie. Deze opzet is, samen met de twee papers, in oktober 2001 naar de Referentiegroep gestuurd. Daarop is van enkele leden schriftelijk commentaar ontvangen, en dat heeft tot enkele aanpassingen van het plan geleid. Op basis daarvan is in de eerste helft van 2002 de literatuur- en econometrische studie afgemaakt.

Gegevensbronnen voor de landenstudies

Voor de landenstudies zijn verschillende schriftelijke en statistische bronnen gebruikt. In de veldstudies zijn interviews met sleutelfiguren een belangrijke bron geweest.

De volgende schriftelijke en statistische bronnen zijn gebruikt:

- Twee databanken van de Wereldbank, te weten *Global Development Finance* en *World Development Indicators*. Deze databanken zijn in CD-Rom versie aanwezig bij de Erasmus Universiteit, en de gegevens voor de betreffende landen zijn naar alle uitvoerders gestuurd indien ze zelf geen toegang tot deze databanken hadden.
- Beschikbare academische literatuur over de betreffende landen. Via literatuur-databases zoals Econlit, IPSA en Socio is gezocht naar literatuur, met name over de algemene economische, politieke en sociale ontwikkeling, en over de schulden-situatie. Indien nodig zijn publicaties van andere universiteiten aangevraagd via het inter-bibliothecair leenverkeer.
- Documenten van het IMF en de Wereldbank die via de websites van deze instellingen beschikbaar zijn. Met name zijn gebruikt *Statistical Annexes* van het IMF, *Rapporten* zoals “Recent Economic Developments” van de Wereldbank, en HIPC documenten zoals de “Decision Point” en “Completion Point” documenten.
- Archiefstukken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze stukken zijn met name gebruikt voor de hoeveelheid, de achtergronden, doelstellingen, en motiveringen van de Nederlandse schuldverlichting aan de betreffende acht landen, maar ook voor “inside information” over de beleidsdialoog tussen donoren en ontvangend land (verslagen van bijeenkomsten van de Consultatieve Groep van donoren, bijvoorbeeld) en om toegang te krijgen tot stukken van IMF en Wereldbank voorzover niet op de websites aanwezig (het gaat dan vooral om rapporten van vóór het openstellen van deze websites, ongeveer 1998).
- Ten behoeve van deze evaluatie is bovendien een kortstondig abonnement genomen op *Euromoney* magazine, wat toegang verschafte tot gegevens over kredietwaardig-

heid (jaarlijkse “ranks” and “scores”) van alle acht landen in deze evaluatie van 1982 tot 2000.⁷⁸

- Bij de drie veldstudies is ten slotte gebruik gemaakt van nationale documenten en statistieken, in het bijzonder afkomstig van de Centrale Banken, maar ook van ministeries en van nationale statistiekbureaus.

Tijdens de drie veldstudies zijn interviews gehouden met:

- Vertegenwoordigers van de regering, in het bijzonder Centrale Bank, ministeries van Financiën, van Onderwijs, Gezondheidszorg, en eventuele andere ministeries of officiële instellingen die belangrijk zijn voor het anti-armoedebeleid;
- Vertegenwoordigers van verschillende donoren inclusief het IMF;
- Vertegenwoordigers van de particuliere sector;
- Vertegenwoordigers van niet-goevernementeel organisaties;
- Onafhankelijke wetenschappers of consultants.

Bronnen voor de literatuur- en econometrische studie

Uiteraard is gebruik gemaakt van academische literatuur, maar ook van statistische informatie van de beide eerdergenoemde databanken van de Wereldbank. Voor de econometrische studie vormde een dataset ontwikkeld door Easterly en Yu (“Global Development Network Growth Database”) de basis. Deze dataset was destijds beschikbaar via website <http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/gdndata/html>. Deze data zijn voor wat betreft schuld-gerelateerde variabelen aangevuld met cijfers afkomstig van de eerder genoemde databank *Global Development Finance*.

Uitvoering van het onderzoek

De bureaustudies voor Bolivia, Jamaica en Peru zijn uitgevoerd door Dr. E. Abdelgalil en Drs. W. Cornelissen van de Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR). De bureaustudies over Oeganda en Zambia zijn uitgevoerd door mevrouw Drs. M. Lindner van ETC Crystal. De drie veldstudies zijn uitgevoerd door de hoofdconsultant, mevrouw Dr. A.G. Dijkstra samen met, achtereenvolgens, Dr. A. Danielson van de Universiteit van Lund, Zweden voor Tanzania; Dr. T. Evans van ETS Consulting en Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlijn voor Nicaragua; en Dr. K. Koonings van de Universiteit Utrecht voor Mozambique. Aan het veldonderzoek in Tanzania is deelgenomen door

⁷⁸ In het logical framework zoals opgenomen in de ToR wordt gesproken van rankings van Moody's and Standard & Poor, maar die bleken de kredietwaardigheid van de acht casestudy-landen niet te beoordelen.

Dr. Godwin Mjema van de Universiteit van Dar es Salaam, en aan dat in Nicaragua door de heer A. Grigsby, directeur van Nitlapán, het aan de Centraal Amerikaanse Universiteit (UCA) in Managua verbonden instituut voor onderzoek en sociaal-economische ontwikkeling.

De literatuur- en modelstudie is uitgevoerd door de hoofdconsultant samen met Dr. C.L.M. Hermes van de Universiteit van Groningen. Op enkele punten is advies gegeven en is ook meegewerkt door Prof. Dr. B.W. Lensink van de Universiteit van Groningen.

Mevrouw D. Looije en mevrouw K. van der Wiel hebben als student assistenten van de Erasmus Universiteit meegewerkt aan de landenstudies en aan de literatuur- en econometrische studie, in het bijzonder bij het zoeken van de literatuur en andere informatie, en bij het verwerken van data.

Rol van de Referentiegroep

Voor deze evaluatie is een Referentiegroep samengesteld bestaande uit externe deskundigen en interne (d.w.z. ambtelijke) betrokkenen. De externe deskundigen zijn Prof. Dr. C.A.M.F. Claessens van de Universiteit van Amsterdam, Prof. Dr. J.W. Gunning van de Vrije Universiteit Amsterdam, en Prof. Dr. B.W. Lensink van de Universiteit Groningen. De interne leden zijn Drs W. Raab, Directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen / Exportkredietverzekering en Investeringsbevordering (BFB-EKI) van het ministerie van Financiën, en Drs. M. Brouwer en Drs. J.H.F. Smeets, Hoofd, respectievelijk medewerker van de afdeling Macro-Economische Analyses en Samenwerking van de directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF/AS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Referentiegroep heeft twee keer vergaderd: één keer bij het begin van de studie om de Terms of Reference (inclusief die voor de landenstudies, zie boven) te bespreken, en één keer aan het eind om dit eindrapport over de resultaten van schuldverlichting te bespreken. Op het concept-eindrapport is ook schriftelijk commentaar ontvangen, in het bijzonder van één extern lid dat niet aanwezig kon zijn, en van de ambtelijke leden om hun standpunten verder te verduidelijken. Tussen deze vergaderingen door is de Referentiegroep veelvuldig per email op de hoogte gehouden van de vorderingen van het onderzoek. Zo zijn de opzet van de econometrische studie en de “Methodological annex” (landenstudies) naar de Referentiegroep gestuurd, evenals alle concept deelrapporten. Daarop is vrijwel altijd schriftelijk commentaar ontvangen van de externe leden van de Referentiegroep. Slechts één keer is op een deelrapport een reactie ontvangen van de

interne Referentiegroepleden, namelijk van het Ministerie van Financiën op de concept Literatuur- en econometrische studie. Alle commentaren van de leden van de Referentiegroep zijn voor zover mogelijk verwerkt in de definitieve teksten en vrijwel altijd is ook een schriftelijke reactie gegeven door de uitvoerders.

BIJLAGE 4 CLUB VAN PARIJS (CVP)

De Club van Parijs is een informeel forum van officiële bilaterale crediteuren dat zich tot taak stelt gecoördineerde en duurzame oplossingen te vinden voor schuldenlanden met betalingsproblemen. De Club bestaat sinds 1956 en heeft sindsdien 348 overeenkomsten afgesloten met 77 verschillende landen, die dus in de loop van de jaren vrijwel allemaal meer dan één schuldenregeling hebben moeten treffen. Sinds 1983 is met deze regelingen een bedrag van in totaal USD 392 mrd gemoeid geweest.

Beginselen

Als leidraad voor haar werkzaamheden hanteert de Club een vijftal beginselen die door alle deelnemende crediteuren en debiteuren leden worden onderschreven:

- *geval-tot-geval benadering*: er wordt uitsluitend gewerkt op individuele basis, de Club treft geen generieke regelingen;
- *consensus*: voor alle besluitvorming is eenstemmigheid vereist;
- *conditionaliteit*: alleen landen die hervormingen doorvoeren om hun betalingsproblemen op te lossen komen in aanmerking voor schuldenregelingen;
- *solidariteit*: alle deelnemende crediteuren stemmen ermee in de voorwaarden die in Clubverband worden overeengekomen, toe te passen;
- *non-discriminatie*: de debiteur kan niet aan crediteuren buiten de Club (voor hen) gunstiger terugbetalingsvoorwaarden bieden dan binnen de Club van Parijs met eenstemmigheid werden overeengekomen.

Lidmaatschap en werkwijze

De Club kent momenteel 19 permanente leden (18 OESO-landen + Rusland), waarnaast nog 13 andere landen op ad hoc basis aan onderhandelingen met individuele debiteuren hebben deelgenomen. Het voorzitterschap is in handen van het Franse ministerie van Financiën dat ook het secretariaat verzorgt. De bijeenkomsten vinden 10 à 11 keer per jaar in Parijs plaats en zijn gewijd aan onderhandelingen met debiteuren, informatie-uitwisseling tussen clubleden over de schuldenposities van individuele landen en aan methodologische kwesties met betrekking tot schulden en schuldverlichtingsregelingen.

Hoewel de Club geen rechtspersoonlijkheid of statuut kent, zijn er, naast de al genoemde beginselen, bepaalde afspraken en gebruiken die werk en werkwijze bepalen. Zo wordt

alleen onderhandeld over officiële bilaterale schulden (die zijn òf door de overheid zelf gemaakt, òf door haar gegarandeerd) op middellange en lange termijn. Deze officiële schulden kunnen zowel voortkomen uit exportkredieten als uit leningen verstrekt in het kader van ontwikkelingssamenwerking (ODA-schulden). Korte termijnschulden zijn uitgesloten omdat hun herstructurering de deelname van debiteuren aan de internationale handel zou ontwrichten.

Een centraal concept in de schuldenregelingen van de Club van Parijs is de zogenaamde *cutoff date*. Deze wordt vastgesteld wanneer een debiteurenland voor de eerste keer naar de Club komt en daarna niet meer veranderd, ook niet als vervolgens nieuwe schuldenregelingen nodig blijken. Kredieten die zijn verstrekt ná de *cutoff date* komen niet voor herstructurering in aanmerking. Het strakke vasthouden aan deze datum dient om de toegang tot (nieuw) krediet voor de debiteur te herstellen.

De resultaten van schuldenonderhandelingen worden neergelegd in zogenaamde *Agreed Minutes*, die zelf niet juridisch bindend zijn, maar waarin de delegaties op zich nemen de overeengekomen herstructureringscondities via vervolgens met de debiteur af te sluiten bilaterale overeenkomsten te implementeren.

Voorwaarden

Het conditionaliteitsbeginsel komt er in de praktijk op neer dat onderhandelingen pas kunnen worden geëntameerd nadat is voldaan aan de voorwaarde dat het betreffende schuldenland een door het IMF goedgekeurd en ondersteund hervormingsprogramma in uitvoering heeft. De financiële IMF-ondersteuning kan worden geleverd onder een reguliere *Stand-by Arrangement (SBA)*, de *Extended Fund Facility (EFF)* voor midden-inkomenslanden, of de *ESAF/PRGF* voor lage-inkomenslanden.

Gedurende de eerste dertig jaar van haar bestaan kende de Club alleen niet-concessionele vormen van herstructurering. Dat wil zeggen dat achterstalligheden en schuldendienstbetalingen die vervielen tijdens de overeengekomen consolidatieperiode (doorgaans variërend van één tot drie jaar) werden geconsolideerd tegen marktconforme rente, waarbij de terugbetaling kon worden uitgesmeerd over een langere periode. Dit verlichtte uiteraard de last die op de debiteur drukte voor de korte termijn, maar veranderde niets aan de netto contante waarde van de totale schuld. Deze vorm van herstructurering was dus bij uitstek geschikt voor de verlichting van (tijdelijke) liquiditeitsproblemen. De consolidatievoorwaarden staan bekend als de klassieke-voorwaarden.

In de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw begon evenwel duidelijk worden dat dit niet meer voldoende was voor de armste en zwaarst verschuldigde ontwikkelingslanden. Dit besef leidde tot een internationale discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid van concessionele herstructurering, die via verlaging van de netto contante waarde zou resulteren in echte schuldverlichting. De gedachte aan kwijtschelding van officiële schulden was in die periode nog ongehoord en het kostte de nodige tijd en moeite om er aan te wennen. Toen het eenmaal zover was, bleek het begin dan ook bescheiden.

Menubenedering

In 1988 werden de *Toronto terms* (voorwaarden) ingevoerd, die, omdat de belangrijkste crediteuren het niet eens konden worden over de te hanteren modaliteit van schuldverlichting, voor de zogenaamde non-ODA schulden een menu van drie opties omvatte: twee concessionele resulterend in kwijtschelding tot 33% van de te consolideren schulden dienst, hetzij door rechtstreekse reductie van de behandelde vorderingen (optie A), hetzij door herstructurering van die vorderingen tegen een verlaagde rente (optie C); en één “commerciële”, waarbij de behandelde vorderingen tegen markrenten werden geherstructureerd over een langere periode (optie B). ODA-schulden werden geherstructureerd over een langere periode tegen een rentetarief dat minstens zo concessioneel was als dat van de oorspronkelijke kredieten, waardoor de NCW van deze “hulpschulden” automatisch verder daalde.

Het Toronto menu bleek het eerste te zijn van een reeks van optiepakketten voor steeds concessioneeler wordende schuldenregelingen in het kader van de Club van Parijs. Evenals de Toronto-voorwaarden werden zij genoemd naar de stad waar de G-7 top plaatsvond die de politieke impuls tot het betreffende nieuwe menu had gegeven. Zo werden de Toronto voorwaarden in 1991 vervangen door de Londen-voorwaarden (of *Enhanced Toronto terms*) waarbij het maximum kwijtscheldingspercentage steeg van éénderde naar de helft van de behandelde schuldendienst. Het Londen menu maakte op zijn beurt in 1995 plaats voor de Napels-voorwaarden, waarbij de maximale kwijtschelding op de te betalen schuldendienst steeg tot tweederde.

De verbetering die reeds het jaar daarop, in 1996 werd ingevoerd (Lyon-voorwaarden), hield verband met de lancering van het HIPC-initiatief en vloeide gedeeltelijk voort uit onderhandelingen over de lastenverdeling tussen officiële bilaterale en multilaterale crediteuren bij de allesomvattende schuldenregelingen die onder HIPC werden beoogd.

De versterking van het HIPC-Initiatief tot HIPC-2 in 1999 ging gepaard met een verdere verbetering van de voorwaarden voor bilaterale schuldverlichting. Deze kregen gestalte in de zogenaamde Keulen-voorwaarden.

De kwijtscheldingspercentages in de opeenvolgende voorwaarden golden alleen voor de gedurende een aantal jaren te betalen schuldendienst (dit was de zogenaamde *flow relief* of *Debt Service Reduction – DSR*), en alleen voor de schuldendienst op de schuld van vóór de cutoff date. Vanaf de Londen-voorwaarden was het in principe mogelijk dat de schuldvoorraad (van vóór de cutoff date) werd kwijtgescholden (aangeduid als *stock relief* of *Debt Reduction - DR*⁷⁹, maar dit is pas vanaf de Napels-voorwaarden voor een klein aantal landen toegepast. In het kader van het uitgebreide HIPC-Initiatief is afgesproken dat de nog uitstaande schuldvoorraad (van schuld van vóór de cutoff date) bij het bereiken van het Eindpunt voor 90% wordt kwijtgescholden (volgens de Keulen-voorwaarden). De tabel geeft een overzicht van de opeenvolgende voorwaarden met hun kwijtscheldingspercentages, en de mate van toepassing.

Club van Parijs:

Concessionele Consolidatievoorwaarden voor Lage-inkomenslanden, en hun toepassing

Voorwaarden	Datum	maximale kwijtschelding	Aantallen	
			Consolidaties	Landen
Toronto	okt 1988	33%	27	20
Londen	dec 1991	50%	24	23
Napels	jan 1995	67%	45	32
Lyon	dec 1996	80%	8	5
Keulen	nov 1999	90%	20	16

Bron: www.clubdeparis.org

⁷⁹ De debiteur moest dan gedurende drie jaar een aanpassingsprogramma van het IMF strikt hebben gevolgd, en al die tijd de Club van Parijs ook stipt hebben betaald.

BIJLAGE 5 HEAVILY INDEBTED POOR COUNTRY - (HIPC) INITIATIVE

Het HIPC-Initiatief is een actieprogramma, ontwikkeld door Wereldbank en IMF, om een duurzame oplossing te bieden voor de schuldenproblemen van arme landen die gezond beleid voeren. Het werd ontwikkeld in antwoord op een oproep van de G7-top in Halifax, Canada in 1995 en goedgekeurd door de aandeelhouders van de BWI tijdens hun jaarvergaderingen in september 1996. De doelgroep werd gevormd door alle zwaar verschuldigde arme landen die in aanmerking kwamen voor ESAF- en IDA-financiering⁸⁰, en een door IMF en Wereldbank ondersteund aanpassingsprogramma uitvoerden of aanvaardden. Dat waren er 41⁸¹.

Netto Contante Waarde

De nominale waarde van de buitenlandse schuld is geen goede maatstaf voor de schuldenlast van een land, als een significant deel van de buitenlandse schuld is aangegaan op concessionele voorwaarden; bijvoorbeeld, met een rentetarief onder de geldende marktrente. De netto contante waarde van schuld is een maatstaf die wél rekening houdt met de mate van concessionaliteit. Deze NCW wordt gedefinieerd als de som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente + aflossing) van bestaande schuld, verdisconteerd tegen de marktrente. Wanneer de rente op een lening lager is dan die marktrente, dan is de resulterende NCW van de schuld lager dan de nominale waarde. Het waardeverschil geeft het schenkingselement weer. Voor de HIPCs als groep bedroeg de NCW van de buitenlandse schuld eind 1994 - volgens de World Debt Tables van de Wereldbank - ongeveer USD 190 mrd, terwijl diezelfde schuld nominaal USD 241 mrd beliep.

⁸⁰ Zogenaamde IDA-only countries: Ontwikkelingslanden die bij de Wereldbank alleen toegang hebben tot het IDA-loket voor zachte financiering: BNP per hoofd in 1995 maximaal USD 765.

⁸¹ Als HIPCs werden geclassificeerd: 32 Severely Indebted Low-Income Countries (SILICs), 7 Low-Income Countries (LICs) die van de Club van Parijs herstructurering van hun schulden hadden ontvangen op concessionele voorwaarden, en nog 2 Lower-Middle Income Countries (LMICs) die recentelijk IDA-only waren geworden (IDA/SecM95-161).

HIPC-1

De opzet van initiatief omvatte twee fasen van elk (in beginsel) drie jaar gedurende welke de debiteur een krachtig aanpassings- en hervormingsprogramma uit diende te voeren. Tijdens de eerste fase zou het land hierbij worden ondersteund door de BWI met geld en goede raad en tegelijk van de bilaterale en commerciële crediteuren tot 67% verlichting van de vervallende schuldendienst op Napels-voorwaarden (zie onder Club van Parijs) ontvangen (zogenaamd *flow relief*). Deze periode was te beschouwen als een soort proeftijd waarin het betreffende land kon laten zien dat het een serieus hervormingsbeleid wilde invoeren en volhouden. Na aldus in drie jaar een *track record* te hebben opgebouwd van gezond macro-economische beleid zou het betreffende land het zogenaamde *Beslispunt* bereiken, waarop zou worden bepaald of het in aanmerking zou komen voor hulp onder het Initiatief. Hiertoe diende een analyse te worden uitgevoerd van de houdbaarheid van de schuldenlast, geprojecteerd over de volgende periode van drie jaar (de tweede fase) tot aan het zogenaamde *Eindpunt*. In het kader van deze *Debt Sustainability Analysis (DSA)* zou worden nagegaan of: (i) de Netto Contante Waarde (zie Box) van de totale buitenlandse schuld als percentage van de export onder een - per land vast te stellen - streefniveau tussen 200 en 250% zou uitkomen; (ii) de buitenlandse schuldendienst zou dalen tot onder de 20-25% van de export; en (iii) voor zeer open economieën (die door hun relatief omvangrijke export de eerste twee drempels moeilijk zouden kunnen overschrijden), de NCW van de verhouding schulden/overheidsinkomsten onder het niveau van 280% zou komen of blijven.

Een land dat er volgens deze projecties niet in zou slagen zijn schuldenlast na drie jaar tot houdbare proporties terug te brengen kon in aanmerking komen voor de tweede fase van het traject. Hierin werd van de debiteur opnieuw drie jaar strak volgehouden hervormingsbeleid verlangd. Dat beleid zou dan door de “internationale financiële gemeenschap” worden ondersteund, onder andere met kwijtschelding van de in deze periode vervallende schuldendienst door bilaterale crediteuren tot 80% (*flow relief* op zogenaamde Lyon-voorwaarden). Aan het einde van de tweede fase zou het *Eindpunt* worden bereikt, waarop alle betrokken crediteuren, bilaterale, commerciële en multilaterale, gecoördineerd de NCW van hun nog uitstaande vorderingen zouden reduceren tot een voor het land houdbaar niveau. Hierbij zouden de leden van de Club van Parijs hun kwijtschelding tot maximaal 80% ook toepassen op de nog uitstaande schuldvoorraad van de debiteur, de *stock-of-debt* regeling.

Om de verlichting van schulden aan de multilaterale ontwikkelingsbanken te financieren werden twee Trust Funds opgezet : (i) het door de IDA te beheren *HIPC Trust Fund*, te vullen

met eigen middelen van de Wereldbank (voornamelijk ingehouden winst op de niet-concessionale leningen) en bijdragen van bilaterale donoren; (ii) de ESAF-HIPC Trust, waaruit de IMF-bijdrage aan de multilaterale schuldverlichting bij het bereiken van het Eindpunt in het HIPC-traject zou worden gefinancierd. Ook dit fonds zou gevoed worden met donorbijdragen, maar zou daarnaast worden gevuld met de beleggingsopbrengsten van de verkopen van een klein deel van de IMF-goudvoorraad.

Hoewel de HIPC-aanpak evenals eerdere, vooral in het kader van de Club van Parijs ontplooiëde initiatieven, uitging van een geval-tot-geval benadering (en dus generieke maatregelen schuwde), introduceerde het ook twee essentiële vernieuwingen: ten eerste werden *alle* soorten schulden in de probleemanalyse betrokken en werden schuldverlichtingsmaatregelen met *alle* categorieën crediteuren gecoördineerd; de tweede doorbraak bestond erin dat voor het eerst de onontkoombaarheid van verlichting van de *multilaterale* schuldenlast - op NCW-basis - onder ogen werd gezien.

Bij de lancering ervan werden de totale kosten van het Initiatief geraamd op USD 5,6 mrd. Deze schatting liep overigens snel op en bedroeg medio 1997 al USD 7,4 mrd en in 1999 zelfs USD 12,5 mrd. Nog belangrijker dan de hoogte van de totale kosten bleek evenwel de verdeling ervan tussen bilaterale en multilaterale crediteuren. Hierover ontstonden langdurige en soms hoog oplopende discussies.

Als gevolg van de nogal restrictieve voorwaarden, waaronder met name de hoge toelatingsdrempels en de lange “kwalificatieperiodes”, waren de daadwerkelijke schuldverlichtingseffecten van het Initiatief op de korte termijn niet spectaculair. Hoewel de kwalificatietermijnen met enige flexibiliteit werden gehanteerd bereikten onder HIPC-1 slechts vier landen het Eindpunt, namelijk Oeganda en Bolivia in 1998, en Guyana en Mozambique in 1999.

HIPC-2

Vrijwel vanaf de start werden de voorwaarden en faciliteiten van het Initiatief door critici als respectievelijk te beperkend en te beperkt aangemerkt. Dit gebeurde vooral door internationale NGOs en hun koepelorganisaties (zoals *Jubilee 2000*), die erin slaagden de publieke opinie in de geïndustrialiseerde landen effectief te mobiliseren en zo de betreffende regeringen en de IFIs onder grote druk wisten te zetten. Dit leidde tot een uitgebreid consultatieproces waarin de BWI uit de hele wereld kritieken en alternatieven verzamelden die in 1999 werden verwerkt in tamelijk ingrijpende verbeteringsvoorstellen.

Na de G7 top van dat jaar in Keulen, alwaar de NGO's zich opnieuw luidruchtig manifesteerden, gingen de aandeelhouders van Wereldbank en IMF tijdens hun respectievelijke jaarvergaderingen in september akkoord met het zogenaamde *Enhanced HIPC Initiative* (of HIPC-2). Het herziene kader beoogde de schuldverlichting geboden door HIPC-1 tegelijk dieper, sneller, en breder te maken.

- *Dieper*, door de drempels voor de houdbaarheid van de schuldenlast te verlagen: de schulden/export ratio van 200-250% tot 150% en voor zeer open economieën de ratio schulden/overheidsinkomsten van 280% tot 250%. Verder zou de houdbaarheidsanalyse op het Beslispunt niet meer worden gebaseerd op een projectie van de exporten en overheidsinkomsten voor de komende drie jaar, maar op een gemiddelde van de werkelijke gegevens over de afgelopen drie jaar.
- *Sneller* doordat de multilaterale crediteuren, zoals de bilaterale reeds deden, tussen het Beslis- en het Eindpunt al *interim* schuldverlichting zouden gaan verstrekken. De snelheid zou tevens worden bevorderd door in het vervolg de Eindpunt van het hele traject te laten zweven. Daarbij zou het bereiken ervan afhankelijk worden van specifieke uitkomsten van hervormingen in plaats van de lengte van een opgebouwd track record.
- *Breder* door meer schuldenlanden in aanmerking te laten komen voor de faciliteiten van het Initiatief, Dit zou een automatisch gevolg zijn van de verlaging van de toegangsdrempels.

Al deze verbeteringen kostten natuurlijk geld en de schatting voor de totale rekening van het Initiatief liep dan ook op van USD 12,5 naar USD 27,4 mrd, min of meer gelijkelijk verdeeld tussen bilaterale en multilaterale crediteuren.

Om de bevorderen dat de dankzij het HIPC vrijvallende overheidsmiddelen ten goede zouden komen aan armoedevermindering werd onder de verbeterde versie van het Initiatief van de schuldenlanden verlangd dat zij een armoedeverminderingstrategie zouden uitwerken. Bovendien werden ze verplicht deze strategieën op te stellen na een uitgebreid binnenlands consultatie- en participatieproces. Aanvankelijk luidde de voorwaarde dat het strategiedocument, het *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* gereed diende te zijn vóórdat het Beslispunt kon worden gepasseerd. Toen die eis te zwaar bleek en teveel kandidaat-landen op korte termijn de boot dreigden te missen, werd in 2000 de

voorwaarde afgezwakt tot de opstelling van een *Interim-PRSP*, waarin de eisen ten aanzien van bevolkingsparticipatie minder streng waren. Dit bleek beter haalbaar en bijgevolg slaagden 22 landen erin vóór 31 december 2000 - een datum die dankzij de Jubilee 2000 acties inmiddels een symbolische betekenis had gekregen - het Beslispunt van het HIPC-traject te passeren. Volgens de verbeterde opzet van HIPC-2 konden zij vanaf dat moment profiteren van schuldendienstverlichting van zowel bilaterale als multilaterale crediteuren.

In maart 2002 was dit aantal landen gegroeid tot 26, waarvan er vier inmiddels ook het Eindpunt hadden bereikt: Oeganda, Bolivia, Mozambique en Tanzania. De eerste drie hadden onder HIPC-1 ook al hun Eindpunt bereikt, maar bleken onder de verruimde voorwaarden van het vernieuwde Initiatief alsnog voor de verdergaande schuldverlichting - tot aan de verlaagde houdbaarheidsdrempels - in aanmerking te kunnen komen. Voor de 26 landen voorbij het Beslispunt verwachtten Wereldbank en IMF dat, rekening houdend met de extra schuldverlichting buiten het HIPC-Initiatief zoals reeds gecommiteerd door verscheidene bilaterale donoren, de totale uitstaande schuld in NCW-termen zou kunnen dalen met bijna tweederde: van USD 62 mrd tot USD 22 mrd.

BIJLAGE 6 TABELLEN BIJ § 5.4: ECONOMETRISCH ONDERZOEK

Tabel 1 Schuld en economische groei, 1970-1998, kleinste kwadrate methode¹

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
LBBP	-0,0781*** (-12,47)	-0,0630*** (-9,49)	-0,0825*** (-13,56)	-0,0683*** (-10,58)	-0,0642*** (-9,57)	-0,0535*** (-7,68)
INVBBP	0,0011** (4,13)		0,0012*** (4,38)		0,0009*** (3,59)	
MIDSCH	0,0003** (2,19)	0,0003* (1,75)	0,0002* (1,81)	0,0002 (1,16)	0,0004** (2,59)	0,0004** (2,09)
DUM80	-0,0044 (-1,19)	-0,0110*** (-2,73)	-0,0048 (-1,32)	-0,0121*** (-2,93)	-0,0177*** (-5,78)	-0,0206*** (-6,45)
DUM90	0,0070* (1,67)	0,0027 (0,60)	0,0076* (1,87)	0,0032 (0,72)	-0,0087** (-2,20)	-0,0092** (-2,13)
SCHULD	-0,0003*** (-5,89)	-0,0002*** (-3,33)	-0,0003*** (-6,61)	-0,0003*** (-4,05)		
SCHBET	-0,1852** (-2,61)	-0,2674*** (-3,47)			-0,3446*** (-4,75)	-0,3678*** (-5,09)
POLCRI	-0,0139*** (-2,85)	-0,0210*** (-4,16)	-0,0144*** (-2,99)	-0,0224*** (-4,33)	-0,0188*** (-3,49)	-0,0236*** (-4,47)
FIN	0,0006*** (4,65)	0,0005*** (3,99)	0,0006*** (4,09)	0,0005*** (3,09)	0,0006*** (4,61)	0,0006*** (4,03)
ZMP (x10 ⁻⁴)	0,0107 (0,61)	0,0059 (0,30)	0,0304* (1,87)	0,0335* (1,80)	-0,0681*** (-4,60)	-0,0515*** (-3,38)
Aang.R ²	0,752	0,698	0,745	0,680	0,752	0,668
N	189	192	189	192	189	192
F-stat.	73,1	66,0	79,7	70,4	73,1	67,3

¹ Verklaring van de afkortingen:

LBBP: logaritme van het BBP aan het begin van de periode;

INVBBP: investeringen/BBP;

MIDSCH: Bruto deelname aan middelbaar onderwijs bij het begin van de periode;

DUM80, DUM90: dummies voor de jaren '80, respectievelijk de jaren '90;

SCHULD: schuld/BBP;

SCHBET: totale schuldbetalingen/BBP;

POLCRI: benadering van het aantal politieke crises;

FIN: financiële ontwikkeling, gemeten als de verhouding krediet naar de particuliere sector/BBP

ZMP: premie van de dollar op de zwarte markt.

Bronnen voor data: Data voor ZMP, POLCRI, INVBBP, FIN en MIDSC zijn afkomstig van Easterly en Yu (1999). Data voor GRO en LBBP komen ook van Easterly en Yu (1999) maar zijn oorspronkelijk afkomstig van de Penn World Table no. 5.6. De data die op de schuld betrekking hebben zijn afkomstig van de Wereldbank, GDF databank, CD-ROM (2001). Tenzij anders vermeld, zijn de variabelen gemiddeld over de perioden 1970-79, 1980-89 en 1990-99.

De vergelijking is geschat met de gewone kleinste kwadraten methode, en met vaste effecten. De afhankelijke variabele is groei per hoofd van de bevolking (GRO). Aang. R² is de aangepaste R². N is het totaal aantal observaties. De voor White heteroskedasticiteit aangepaste t-waarden staan tussen haakjes. F is de F-statistiek. *) geeft significantie op 10% niveau aan; **) staat voor significantie op 5% niveau; ***) geeft significantie op 1% aan.

 Tabel 2 Schuld en economische groei, 1970-1998, GMM methode¹

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constante	0,122** (2,08)	0,144*** (2,85)	0,117 **(2,30)	0,119*** (2,99)	0,080 (0,84)	0,133** (2,44)
LBBP	-0,0185** (-2,13)	-0,0194** (-2,59)	-0,0160* (-1,74)	-0,0154** (-2,32)	-0,0109 (-1,20)	-0,0160** (-2,33)
INVBBP	0,0006 (0,58)		0,0002 (0,32)		0,0003 (0,24)	
MIDSCH	0,0002 (0,52)	0,0005* (1,69)	0,0003* (1,76)	0,0004** (2,14)	0,0002 (0,33)	0,0006* (1,79)
DUM80	-0,0090 (-0,78)	-0,0118 (-1,04)	-0,0141 (-1,06)	-0,0184 (-1,30)	-0,0189 (-1,42)	-0,0181** (-2,04)
DUM90	-0,0124* (-1,67)	-0,010 (-1,39)	-0,0132* (-1,78)	-0,0145* (-1,75)	-0,0185 (-1,53)	-0,011 (-1,10)
SCHULD	-0,0002** (-2,37)	-0,0001** (-2,11)	-0,0001*** (-3,08)	-0,0001*** (-3,73)		
SCHBET	0,121 (0,39)	-0,165 (-0,65)			-0,176 (-0,31)	-0,501 (-1,32)
POLCRI	0,039 (0,56)	-0,014 (-0,20)	-0,0011 (-0,019)	-0,029 (-0,45)	0,017 (0,09)	-0,069 (-0,62)
FIN	0,0008** (2,07)	0,0009*** (3,33)	0,0008*** (3,32)	0,0009*** (4,04)	0,0007 (1,04)	0,0009*** (3,42)
ZMP	-0,00003** (-1,99)	-0,00003** (-2,64)	-0,00003** (-2,06)	-0,00003** (-2,45)	-0,00003 (-0,85)	-0,00004** (-2,17)
M1	-3,481 p=0,000	-4,144 p=0,000	-3,010 p=0,000	-3,961 p=0,000	-3,674 p=0,000	-4,201 p=0,000
Sargan	7,769 p=0,456	7,390 p=0,389	8,541 p=0,387	6,873 p=0,333	14,363 p=0,232	10,478 p=0,106

1 Zie noten bij Tabel 1 voor de afkortingen.

De afhankelijke variabele is groei per hoofd van de bevolking. *) geeft significantie op 10% niveau aan;

) staat voor significantie op 5% niveau; *) geeft significantie op 1% aan.

M1 en Sargan zijn teststatistieken

Tabel 3 Schuld en economische groei, jaren '70, jaren '80, en jaren '90

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Jaren '70		Jaren '80		Jaren '90	
Constante	0,1259** (2,15)	0,0753 (1,41)	0,0895** (2,43)	0,1058*** (2,66)	-0,0597* (-1,90)	-0,0480 (-1,33)
LBBP	-0,0191** (-2,07)	-0,0074 (-0,94)	-0,0155*** (-2,81)	-0,0154** (-2,50)	0,0068 (1,43)	0,0075 (1,45)
INVBBP	0,0022*** (4,28)		0,0012*** (3,04)		0,0009** (2,53)	
MIDSCH	0,0005** (2,25)	0,0004 (1,39)	0,0004** (2,15)	0,0005** (2,54)	0,0002 (1,11)	0,0002 (1,19)
SCHULD	-0,0008*** (-3,03)	-0,0005* (-1,69)	-0,0003** (-5,43)	-0,0003*** (-5,40)	0,00003 (0,33)	0,00002 (0,22)
SCHBET	-0,0500 (-0,32)	-0,0512 (-0,25)	0,0653 (0,65)	0,1123 (1,08)	-0,2736** (-2,45)	-0,2852** (-2,45)
POLCRI	0,0083 (0,98)	0,0021 (0,26)	-0,0101 (-0,63)	-0,0192 (-1,24)	-0,0050 (-0,60)	-0,0105 (-1,26)
FIN	0,0005 (1,03)	0,0008* (1,65)	0,0003 (1,29)	0,0003 (1,56)	0,0003 (1,14)	0,0004 (1,31)
ZMP	-0,0002* (-1,95)	-0,0002* (-1,82)	0,000001 (0,63)	0,000002 (0,62)	0,000004 (0,10)	0,00003 (0,84)
Aang R ²	0,384	0,183	0,392	0,291	0,357	0,235
N	57	59	72	72	60	61
F-stat.	5,4	2,9	6,7	5,2	5,1	3,6

1 Zie voetnoten bij Tabel 1.

Tabel 4 Volatiliteit van de schuldbetalingen en economische groei (inclusief investeringen)

	(1) 1970-1998 OLS (met VE)	(2) 1970-1998 GMM	(3) Jaren '70 OLS	(4) Jaren '80 OLS	(5) Jaren '90 OLS
Constante		0,103 (1,40)	0,1242** (2,23)	0,0882** (2,34)	-0,0421 (-1,38)
LBBP	-0,0770*** (-12,55)	-0,0177* (-1,81)	-0,0199** (-2,20)	-0,0146** (-2,55)	0,0073* (1,71)
INVBPP	0,0012*** (4,12)	0,0003 (0,61)	0,0022*** (4,36)	0,0013*** (3,28)	0,0006*** (3,40)
MIDSCH	0,0003** (2,11)	0,0002 (0,66)	0,0005** (2,12)	0,0004** (1,40)	0,0003* (1,82)
DUM80	-0,0051 (-1,33)	-0,009 (-0,83)			
DUM90	0,0054 (1,21)	-0,0077 (-0,61)			
SCHULD	-0,0003*** (-5,78)	-0,0002*** (-2,72)	-0,0008*** (-3,17)	-0,0003** (-5,23)	0,00009 (1,37)
SCHBET	-0,1263* (-1,70)	0,1971 (0,48)	-0,0408 (-0,25)	0,0435 (0,43)	-0,4816*** (-5,30)
VOLSB	0,0091 (1,39)	0,028 (0,43)	0,0042 (0,25)	-0,0092 (-0,54)	-0,0669*** (-3,98)
VERSCH	-0,0017** (-2,04)	0,0009 (0,52)	-0,0019 (-1,36)	-0,0032** (-2,21)	-0,0162*** (-2,82)
POLCRI	-0,0141** (-2,90)	0,0319 (0,32)	0,0050 (0,62)	-0,0119 (-0,76)	-0,0104* (-1,76)
FIN	0,0006*** (4,65)	0,0009** (2,36)	0,0004 (0,82)	0,0002 (1,02)	0,0005*** (3,79)
ZMP	0,000003 (1,25)	-0,00003 (-1,47)	-0,0002 (-1,63)	0,000006* (1,91)	0,00009*** (3,29)
Aang.R ²	0,754		0,356	0,495	0,585
N	186		56	71	59
F-stat.	59,7		4,0	5,9	9,2
M1		-3,809 p=0,000			
Sargan		6,967 p=0,729			

BIJLAGE 7 LITERATUUR

- Abdelgalil, Eisa, & Cornelissen, Willem. (2002a). *Evaluation of Debt Relief 1990-1999, Jamaica Country Study: An Evaluation Report* (Country Case Study for IOB Evaluation of Debt Relief). Rotterdam: SEOR BV, Erasmus University Rotterdam.
- Abdelgalil, Eisa, & Cornelissen, Willem. (2002b). *The Netherlands' Support to Alleviate Bolivia's External Debt: An Evaluation* (Country case study for IOB Evaluation of Debt Relief). Rotterdam: SEOR BV, Erasmus University Rotterdam.
- Abdelgalil, Eisa, & Cornelissen, Willem. (2002c). *The Netherlands' Support to Alleviate Peru's External Debt: An Evaluation* (Country case study for IOB Evaluation of Debt Relief). Rotterdam: SEOR BV, Erasmus University Rotterdam.
- Allen, Tim, & Weinhold, Diana. (2000). "Dropping the debt for the new millennium: Is it such a good idea?". *Journal of International Development*, 12(6), 857-875.
- Berthélemy, Jean-Claude. (2001). HIPC debt relief and policy reform incentives. Paper for WIDER Conference, Helsinki, August.
- Bhinda, Nils, Griffith-Jones, Stephany, Leape, Jonathan, & Martin, Matthew. (1999). *Private Capital Flows to Africa: Perception and Reality*. The Hague: Forum on Debt and Development (FONDAD).
- Bird, Graham, & Rowlands, Dane. (2000). "The catalyzing role of policy-based lending by the IMF and the World Bank: Fact or Fiction?". *Journal of International Development*, 12(7), 951-973.
- Birdsall, Nancy, Claessens, Stijn, & Diwan, Ishac. (2001). Will HIPC matter? The debt game and donor behavior in Africa. Washington.
- Bossema, Wim. (1995). *Mozambique*. Amsterdam/'s-Gravenhage: KIT/NOVIB/NCOS.
- Botchwey, Kwesi, Collier, Paul, Gunning, Jan Willem, & Hamada, Koichi. (1998). *External Evaluation of the ESAF, Report by a group of independent experts*. Washington: IMF.
- Bulow, Jeremy, & Rogoff, Kenneth. (1988). "The buyback boondoggle". *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2, 675-98.
- Claessens, Stijn. (1990). "The debt Laffer curve: Some estimates". *World Development*, 18(12), 1671-1677.
- Claessens, Stijn, Oks, Daniel, & Wijnbergen, Sweder van. (1994). *Interest rates, growth and external debt: The macroeconomic impact of Mexico's Brady deal* (Discussion Paper 904). London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Cline, William R. (1995). *International Debt Reexamined*. Washington: Institute for International Economics.

- Cohen, Daniel. (1997). *Growth and external debt: A new perspective on the African and Latin American tragedies* (Discussion Paper No. 1753). London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Collier, Paul, Guillaumont, Patrick, Guillaumont, Sylviane, & Gunning, Jan Willem. (1997). "Redesigning Conditionality". *World Development*, 25(9), 1399-1407.
- Collier, Paul, Hoeffler, Anke, & Pattillo, Catherine. (2001). "Flight capital as a portfolio choice". *World Bank Economic Review*.
- Daseking, Christina, & Powell, Robert. (1999). *From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A brief history of debt relief to low-income countries* (IMF Working Paper 99/142). Washington: IMF.
- Deshpande, Ashwini. (1997). "The debt overhang and the disincentive to invest". *Journal of Development Economics*, 52, 169-187.
- Dijkstra, A. Geske. (2002). "The effectiveness of policy conditionality: Eight country experiences". *Development and Change*, 33(2), 307-334.
- Dijkstra, A. Geske, & Donge, Jan Kees van. (2001). "What does the 'show case' show? Evidence of, and lessons from adjustment in Oeganda". *World Development*, 29(5), 841-863.
- Dijkstra, Geske, & Hermes, Niels. (2003). *The debt crisis, international responses, and the relevance and effectiveness of debt relief* (Draft Report for the IOB Debt Relief Evaluation). Rotterdam/Groningen: Erasmus University Rotterdam/University of Groningen.
- Dollar, David, & Easterly, William. (2001). *The search for the key: Aid, investment, and policies in Africa* (Preliminary version). Washington: Development Research Group of the World Bank.
- Dollar, David, & Svensson, Jakob. (1998). *What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?* Washington DC: The World Bank, Macroeconomics and Growth Group.
- Dooley, Michael P. (1994). *A retrospective on the debt crisis* (NBER Working Paper 4963). Washington: NBER.
- Easterly, William. (2002). "How did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief". *World Development*, 30(10), 1677-1696.
- Easterly, William, & Yu, H. (1999). Global Development Network Growth Database, Worldbank.
- Elbadawi, Ibrahim A., Ndulu, Benno J., & Ndung'u, Njuguna. (1997). "Debt overhang and economic growth in Sub-Saharan Africa". In Zubair Iqbal & Ravi Kanbur (Eds.), *External Finance for Low-Income Countries* (pp. 49-76). Washington: IMF.

- Evrensel, Ayse Y. (2002). "Effectiveness of IMF-supported stabilization programs in developing countries". *Journal of International Money and Finance*, 21, 565-587.
- Felgenhauer, Grant (2000). "IMF Off-Market Gold Sales: Questions of Law and Moral Hazard", *Columbia Journal of Transnational Law*, 39(1), 221-255.
- Geithner, Timothy, & Nankani, Gobind. (2002). *The enhanced HIPC initiative and the achievement of long-term external debt sustainability*. Washington: IMF and IDA.
- Gillis, Malcolm, Perkins, Dwight H., Roemer, Michael, & Snodgrass, Donald R. (1996). *Economics of Development*. (4th ed.). New York/London: Norton.
- Haggard, Stephen. (1985). "The politics of adjustment". *International Organization*, 39(3), 505-534.
- Hanlon, Joseph. (2000). "How much debt must be cancelled?". *Journal of International Development*, 12(6), 877-901.
- Haque, Nadeem Ul, Mark, Nelson, & Mathieson, Donald J. (1999). "Rating Africa: The economic and political content of risk indicators". In Paul Collier & Catherine Pattillo (Eds.), *Investment and Risk in Africa* (pp. 33-70). Basingstoke/New York: MacMillan/St. Martin's Press.
- Harrison, Graham. (2001). "Post-conditionality politics and administrative reform: Reflections on the cases of Oeganda and Tanzania". *Development and Change*, 32(4), 657-679.
- Houben, Aerd. (2002). "De ene schuld is de andere niet". *Economisch-Statistische Berichten*, 87(4384), 824-825.
- IMF. (2000). *Republic of Mozambique: Selected Issues and Statistical Appendix* (IMF Country Report No 01/25). Washington: IMF.
- IMF and IDA. (2002). *HIPC Initiative: Status of Implementation*. Washington: IMF and Worldbank.
- IOB. (2002). *Nederlands schuldsverlichtingsbeleid 1990-1999*. Den Haag: IOB.
- Killick, Tony. (1995). *IMF programmes in developing countries: Design and impact*. London: Routledge.
- Killick, Tony, Gunatilaka, Ramani, & Marr, Ana. (1998). *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London/New York: Routledge.
- Kirkpatrick, Colin, & Tennant, David. (2002). "Responding to financial crisis: The case of Jamaica". *World Development*, 30(11), 1933-1950.
- Krugman, Paul. (1988). "Financing versus forgiving a debt overhang". *Journal of Development Economics*, 29, 253-268.
- Lindner, Marianne. (2002a). *Evaluation of Dutch Debt Relief 1990-1999: Oeganda* (Country Case Study for IOB Evaluation of Debt Relief). Leusden: ETC Crystal.

- Lindner, Marianne. (2002b). *Evaluation of Dutch Debt Relief 1990-99: Zambia (Country Case Study for IOB Evaluation of Debt Relief)*. Leusden: ETC Crystal.
- McKinnon, Ronald I. (1993). *The Order of Economic Liberalization: Financial control in the transition economy*. (Vol. chapter 2). Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Mosley, Paul, Harrigan, Jane, & Toye, John. (1991). *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. (1st ed.). London: Routledge.
- Mosley, Paul, and John Hudson (1996). 'Aid, conditionality and moral hazard'. Mimeo.
- Neumayer, Eric. (2002). "Is good governance rewarded? A cross-national analysis of debt forgiveness". *World Development*, 30(6), 913-930.
- Ndikumana, Leonce, & Boyce, James K. (2003). "Public debts and private assets: Explaining capital flight from Sub-Saharan African countries". *World Development*, 31(1), 107-130.
- O'Connell, Stephen A., & Soludo, Charles C. (2001). "Aid intensity in Africa". *World Development*, 29(9), 1527-1552.
- Sachs, Jeffrey D. (1988). "Comprehensive debt retirement: The Bolivian example". *Brookings Papers on Economic Activity*(2), 705-713.
- Sachs, Jeffrey. (1989). "The debt overhang of developing countries". In Guillermo A. Calvo, Ronald Findlay, Pentti Kouri, & Jorge Braga de Macedo (Eds.), *Debt, stabilization and development: Essays in memory of Carlos Díaz-Alejandro* (pp. 80-102). Oxford and Cambridge, Ma: Blackwell.
- Sachs, Jeffrey, Botchwey, Kwesi, Cuchra, Maciej, & Sievers, Sara. (1999). Implementing debt relief for the HIPCs (pp. 23). Boston, Center for International Development, Harvard University.
- Sachs, Jeffrey D. (2002). "Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries". *Brookings Papers on Economic Activity*(1), 257-286.
- Stiglitz, Joseph. (1998). *More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus (WIDER Annual Lecture 2)*. Helsinki: WIDER.
- UNCTAD. (2000). *The Least Developed Countries 2000 Report. Aid, private capital flows and external debt: The challenge of financing development in the LDCs*. Geneva: UNCTAD.
- White, Howard, & Dijkstra, Geske. 2003. *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*. London: Routledge.
- World Bank. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford/New York/Toronto: Oxford University Press for the World Bank.
- World Bank. (2002a). *Global Development Finance [CD-ROM]*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (2002b). *World Development Indicators [CD-ROM]*. Washington: The World Bank.

BIJLAGE 8 WOORDENLIJST

Afschrijving

Eenzijdige verlaging door de crediteur van de boekwaarde van een uitstaande vordering, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de feitelijke waarde. Afschrijving kan gepaard gaan met kwijtschelding aan de debiteur, maar dat hoeft niet.

Averechtse selectie (*adverse selection*)

Duidt het verschijnsel aan dat landen met een slecht beleid meer hulp en/of schuldverlichting ontvangen dan landen met een goed beleid.

Baker plan (1985)

Beoogde landen met hoge schulden aan particuliere banken door een combinatie van krachtig economisch hervormingsbeleid en nieuwe geldverstrekking door particuliere banken en IFI's in staat te stellen 'uit hun schulden te groeien'. De resultaten waren teleurstellend als gevolg van onvoldoende bereidheid bij particuliere banken om nieuw geld te verstrekken.

Beleidsdialog

Formeel en informeel overleg tussen donoren/crediteuren enerzijds en hulpontvangers/debiteuren anderzijds over het door laatstgenoemden gevoerde en te voeren – in het algemeen sociaal/economische – beleid en bestuur. Resulteert veelal in *conditionaliteit*.

Beslispunt (*Decision point*)

Moment in het HIPC-traject, waarop een schuldenland met goed gevolg – en met steun van WB en IMF – een periode van 3 jaar (structurele) aanpassing heeft voltooid, en waarop een zogenaamde *schuldenhoudbaarheidsanalyse (DSA)* wordt uitgevoerd om te bepalen of het land in aanmerking komt voor schuldverlichting onder het HIPC-initiatief.

Brady plan (1989)

Initiatief om de schuld van de zogenaamde hoog verschuldigde landen (HICs) aan commerciële banken te herstructureren, waarbij de nadruk, anders dan bij het Baker plan lag op *schuldverlichting*. Dit werd bereikt door een combinatie van opkoop - met middelen van IMF, Wereldbank en Japan - van schuldtitels op de tweedehands markt en omwisseling van bankvorderingen tegen zogenaamde Brady obligaties.

Club van Parijs

Forum waarin officiële bilaterale crediteuren collectief onderhandelen over (al dan niet concessionele) herstructurering van schulden met soevereine debiteuren die een aanpassingsprogramma met het IMF uitvoeren.

Committing

Schriftelijk vastgelegde verplichting van een officiële donor, ondersteund door de nodige fondsen, om gespecificeerde hulp te bieden aan een ontvangend land of multilaterale organisatie.

Concessionaliteit

Mate van zachtheid van een krediet, welke het voordeel weergeeft dat de leners geniet ten opzichte van een lening tegen marktconforme voorwaarden.

Conditionaliteit

De voorwaarden voor hulp of schuldverlichting die een donor of crediteur stelt aan het – in het algemeen sociaal/economische - beleid en bestuur van een ontvangend land.

Consolidatie

Omzetting van achterstallige betalingen in een nieuwe lening op dezelfde of gewijzigde voorwaarden.

Cutoff date

Limietdatum vastgesteld bij een eerste beroep van een debiteur op de *Club van Parijs*. Alleen schulden voortvloeiend uit leningen en contracten afgesloten vóór deze cruciale datum kunnen vervolgens in aanmerking komen voor eventuele herstructurering. Vandaar dat de vaststelling van dit tijdstip vaak het voorwerp vormt van intensieve politieke onderhandelingen.

Debt overhang

Solvabiliteitsprobleem van een zo grote omvang, dat crediteuren niet meer verwachten dat de volledige schuld zal worden terugbetaald. Bij een verdere toename van de schuldvoorraad zullen ‘onder een debt overhang’ de schuldbetalingen niet meer, zoals normaal gesproken het geval is, mee stijgen met de hoogte van de schuld, maar juist verder afnemen. In zo’n situatie is kwijtschelding zowel in het belang van de debiteur als van de crediteur. Immers, bij vermindering van de schuldenlast is de debiteur beter in staat de over-

gebleven vorderingen te betalen, en neemt dus de feitelijke waarde van de resterende schuld toe.

5^e Dimensie (Fifth Dimension)

Faciliteit van de Wereldbank, gefinancierd uit terugbetalingen op IDA-leningen en donorbijdragen, waaruit goed presterende lage-inkomenslanden met een hoge schuld tot 95% van hun renteverplichtingen op in het verleden verstrekte harde Wereldbankleningen verstrekt krijgen via een verhoging van snel besteedbare IDA-aanpassingsleningen. Het resultaat is een verzachting van lopende IBRD-leningen tot IDA-voorwaarden. Benaming afkomstig uit SPA.

DRF (IDA Debt Reduction Facility, of 6^e dimensie)

Instrument van de International Development Association om lage-inkomenslanden met een zware schuldenlast, maar een bevredigend macro-economisch beleid, te helpen hun commerciële-bankschulden te reduceren via opkoop tegen hoge kortingen.

Eindpunt (Completion point)

Moment in het HIPC-traject, waarop het schuldenland het leeuwendeel van zijn schuldverlichting onder het HIPC-initiatief ontvangt en deze, zonder verdere beleidsconditionaliteit, onherroepelijk wordt.

Exportkredietverzekering

Beschermt de verzekerde (normaal de exporteur), in ruil voor een premie, tegen het risico van niet-betaling door de koper. De verzekeringsdekking kan zowel het commerciële risico (wanbetaling) als het politieke risico (niet-betaling als gevolg van overheidsingrijpen) omvatten.

Gemengd Krediet

Krediet waarin bilaterale hulp (in de vorm van een schenking of concessionele lening) is gemengd met commercieel exportkrediet teneinde de leningsvoorwaarden van het totale pakket te verzachten.

Herstructurering

Wijziging van de betalingsverplichtingen op een uitstaande schuld op een zodanige manier dat de schuldendienstverplichtingen op korte of middellange termijn kleiner worden. Dit kán gepaard gaan met kwijtschelding, maar dat hoeft niet.

HIPCs (Heavily Indebted Poor Countries)

Groep van (oorspronkelijk) 41 zwaar verschuldigde arme landen: 34 in Afrika, 3 in Azië en 4 in Latijns-Amerika, die de doelgroep vormden van het HIPC-initiatief.

HIPC-initiatief

Wereldbank-IMF plan om de totale schuldenlast van de armste en meest verschuldigde ontwikkelingslanden in ruil voor langdurig volgehouden beleidshervormingen en met steun van alle (officiële) crediteuren tot houdbare proporties terug te brengen. Essentieel voor het initiatief is de verbinding van zware beleidsconditionaliteit met even harde schuldverlichtingsgaranties.

HIPC Trust Fund

Ingesteld door de Wereldbank, financiert dit fonds ten behoeve van in aanmerking komende HIPCs, verlichting op schulden aan deelnemende multilaterale organisaties. De middelen van het Fonds zijn zowel van multilaterale crediteuren als van bilaterale donoren afkomstig.

Keulen-voorwaarden (Cologne terms)

Menu van schuldverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1999 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 90% (of zelfs meer) van de zgn. *pre-cutoff date* schuld.

Liquiditeit

Vermogen om met de op korte termijn beschikbare middelen aan de lopende betalingsverplichtingen te voldoen. Bij zogenaamde soevereine debiteuren (schuldenlanden) doorgaans gemeten door de schuldendienstverplichtingen te delen door de (jaarlijkse) exportopbrengsten. Ook kan worden gekeken naar de verhouding tussen de omvang van de achterstallige betalingen en de totale voorraad van de schuld.

Londen-voorwaarden (London of Enhanced Toronto terms)

Menu van schuldverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1991 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 50% van de schuldendienst gedurende de overeengekomen consolidatieperiode.

Lyon-voorwaarden (Lyon terms)

Menu van schuldsverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1996 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 80% van de zgn. *pre-cutoff date* schuld.

MDF (Multilateral Debt Fund)

Fonds ter verlichting van de multilaterale schuldenlast van een bepaald ontwikkelingsland, dat gevuld werd door donorlanden en beheerd door het ontvangende land zelf, waardoor behalve aan *schuldsverlichting* werd bijgedragen aan institutionele capaciteitsversterking.

MOLs (Minst Ontwikkelde Landen)

In 1971 door de VN gedefinieerd als een speciale groep van 42 landen met een laag (periodiek bijgesteld) BBP per hoofd, een aandeel van de industrie in de nationale economie van maximaal 10% en een alfabetisatiegraad van maximaal 20%.

Moreel risico

Verborgen gedrag: de kans dat na een tussen twee partijen impliciet of expliciet afgesloten contract, waarbij de ene partij de kosten van negatieve risico's op zich neemt, de andere zich extra risico's gaat veroorloven. Dit verschijnsel doet zich voor bij schadeverzekeringen zonder of met een te laag eigen risico, waardoor de verzekerde geen of weinig financieel belang heeft bij de voorkoming van schade en mogelijk onvoldoende voorzorg in acht neemt bij de verzekerde handelingen/gedragingen. In dit rapport komt men het tegen als het gevaar van onverantwoord gedrag bij crediteuren of debiteuren, dat kan ontstaan of worden bevorderd, als zij voor de kwade gevolgen van hun uitleen- of inleengedrag worden gevrijwaard door een derde partij (bijvoorbeeld een Internationale Financiële Instelling of een bilaterale donor).

Napels-voorwaarden (Naples terms)

Menu van schuldsverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1995 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 67% van de zgn. *pre-cutoff date* schuld.

Netto Contante Waarde (NCW)

De som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente + aflossing) van een bestaande schuld, verdisconteerd tegen marktrente. Als de rente op de schuld lager is

dan de marktrente, zal de resulterende netto contante waarde van de schuldendienstverplichtingen lager zijn dan de nominale waarde. Het verschil geeft het zogenoemde *schenkingselement* weer.

Netto-ODA stroom

Saldo van de bruto Nederlandse hulp stroom naar een ontwikkelingsland en daar tegenoverstaande rente- en aflossingsbetalingen op uitstaande Nederlandse hulpleningen. Door kwijtschelding van betalingsverplichtingen wordt dit saldo positief beïnvloed.

ODA (Official Development Assistance)

Scheningen of leningen verstrekt (i) door officiële donoren (uit openbare middelen), (ii) op concessionele voorwaarden, d.w.z. met een *schenkingselement* van ten minste 25%, aan ontwikkelingslanden (iii) met als voornaamste doel de bevordering van economische ontwikkeling en welzijn.

Officiële crediteur

Crediteur in de publieke sector, zowel multilaterale (bijvoorbeeld Internationale Financiële Instellingen – IFI's) als bilaterale (individuele regeringen en hun agentschappen).

Preferente crediteur

Crediteur die bij de terugbetaling van schulden door de debiteur voorrang heeft op andere crediteuren en wiens vorderingen niet onderworpen zijn aan verlagingen die worden opgelegd aan of onderhandeld met andere crediteuren.

Ruilvoet

Verhouding tussen het gewogen, gemiddelde uitvoerprijspeil en het (eveneens gewogen gemiddelde) invoerprijspeil. De ruilvoet van een land verslechtert als het prijspeil van zijn importen sneller stijgt dan dat van zijn uitvoer.

SAL (Structural Adjustment Loan)

(Wereldbank)lening ter ondersteuning van *structurele aanpassing*.

Schenking

Overdracht in contanten, goederen of diensten waarvoor geen betaling wordt verlangd.

Schenkingselement

Het verschil tussen de nominale waarde van een lening en de *netto contante waarde* van de som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente + aflossingen) verdisconteerd tegen een rentevoet van 10% (volgens DAC definitie) en uitgedrukt als een percentage van de nominale waarde. Resulteert uit de financiële condities van een committering: de rentevoet, de looptijd en de aflossingsvrije periode. Zo is het schenkingselement nul voor een lening met een rente van 10%; en het is 100% voor een *schenking*.

Schuldconversie (Debt swaps)

Omwisseling van schulden - gewoonlijk met een substantiële korting - tegen aandelen of tegenwaardefondsen in lokale valuta ter financiering van een bepaald project of beleid.

Schuldendienst

Rente- en aflossingsbetalingen op een schuld.

Schuldendienstratio

Verhouding tussen (jaarlijkse) *schuldendienst* en de exportinkomsten van een land.

Schuldenhoudbaarheid (Debt sustainability)

Een (buitenlandse) schuldenlast is houdbaar als de debiteur in staat is zijn lopende en toekomstige schuldendienstverplichtingen volledig na te komen, zonder toevlucht tot *schuldkijschelding*, *herstructurering* van schulden of *accumulatie* van achterstanden, en zonder overmatige aantasting van de groei. Volgens de criteria van het Verbeterde HIPC-Initiatief is dit het geval als de totale buitenlandse schuld niet meer bedraagt dan 150% van de waarde van de export in één jaar.

Schuldenhoudbaarheidsanalyse (Debt Sustainability Analysis)

Gezamenlijk onderzoek van Wereldbank, IMF en een (zwaar) verschuldigd arm land naar de houdbaarheid van de buitenlandse schuldenlast om te bepalen of dat land in aanmerking komt voor financiële steun onder het HIPC-initiatief.

Schuldenlast

De druk die schuldendienst of schuldvoorraad uitoefenen op de draagkracht van een economie, meestal uitgedrukt in relatie tot de omvang van de jaarlijkse exportopbrengsten c.q. het bruto nationaal product.

Schuldkwijtschelding

Verlaging van de *netto contante waarde* van de som van de toekomstige terugbetalingsverplichtingen (rente + aflossing) op een schuld.

Schuldverlichting

Vermindering van de *schulduorraad* of van de te betalen *schuldendienst*. Het eerste houdt altijd tevens *schuldkwijtschelding* in, het laatste *kán* gepaard gaan met (gedeeltelijke) kwijtschelding, maar dat hoeft niet. De *schuldendienst* kan namelijk ook worden verlicht door dezelfde (hoeveelheid) betalingen uit te smeren over een langere periode, waardoor niet de *schulduorraad*, maar wel de hoogte van de periodieke betalingen daalt.

Schulduorraad

De nominale waarde van de totale schuld op een bepaald moment.

Solvabiliteit

Vermogen om *alle* openstaande betalingsverplichtingen te voldoen. Voor zogenaamde soevereine debiteuren (schuldenlanden) is een veel gebruikte indicator voor solvabiliteit: de totale omvang van de uitstaande schuld gedeeld door de jaarlijkse exportopbrengsten of het bruto nationaal product.

Steungroep (Support group)

Groep van (bilaterale) donoren die gedurende enige tijd in een gecoördineerde actie additionele hulp verstrekt aan een ontwikkelingsland om hardnekkige en structurele betalingsachterstanden op IFI-leningen af te lossen om daarmee een belangrijk obstakel, dat de verstrekking van nieuwe leningen door deze instellingen verhindert, op te ruimen.

Stroomeffect (flow effect)

Uitwerking (van een schuldverlichtingsmaatregel) op overheidsinvesteringen en sociale uitgaven via (een verlaging van) de *schuldendienst*.

Structurele aanpassing

Beleid gericht op versterking van de aanbodkant van een economie teneinde de potentiële productie en de exporten te vergroten (vooral door verhoging van de doelmatigheid).

Toronto-voorwaarden (Toronto terms)

Menu van schuldsverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1988 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de *schuldsverlichting* op NCW-basis kon oplopen tot 33% van de *schuldsdienst* gedurende de overeengekomen consolidatieperiode.

Uitkopen (bail out)

Overname door een derde partij van een niet of moeilijk inbare vordering van een crediteur tegen de volledige nominale waarde van die claim of een gedeelte ervan. Hiermee wordt de crediteur uitgekocht (bailed out), d.w.z. verlost van een dubieuze vordering. Zie ook: *moreel risico*.

Volatiliteit

Onvoorspelbaarheid. In deze studie met name toegepast op de omvang van de schuldbetalingen door de overheden van schuldenlanden.

Voorraadeffect (stock effect)

Uitwerking (van een schuldsverlichtingsmaatregel) op particuliere investeringen en de instroom van particulier kapitaal via (een verlaging van) de totale omvang van de nog uitstaande schuld.

Zuigelingensterfte

Aantal kinderen per duizend levend geboren, dat vóór de leeftijd van één jaar overlijdt.

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1992-2003

- 252 1990 **Voedselhulp en Ontwikkeling.** Een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989 *)
- 253 1991 **Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling.** Een programma-evaluatie met projectonderzoek in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua
- 254 1992 **Milieu en Ontwikkelingssamenwerking.** Een evaluatie van de effecten van het milieubeleid, met nadruk op veldonderzoek in Burkina Faso, Indonesië en Kenya
- 255 1992 **Sector Aid and Structural Adjustment; The Case of Sugar in Tanzania**
- 256 1992 **La Riziculture Paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991.** Evaluation de l'appui néerlandais
- 257 1993 **Het Flood Action Plan, Bangladesh.** Een onderzoek naar aanleiding van het debat over waterbeheersing in Bangladesh
- 258 1993 **Evaluatie en Monitoring.** De Rol van Projectevaluatie en monitoring in de Bilaterale hulp *)
- 259 1993 **Samenwerkingsverbanden in het Hoger Onderwijs.** Een evaluatie van samenwerkingsverbanden in Botswana, Lesotho, Swaziland en Tanzania
- 260 1994 **Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan India, Mali en Tanzania.** Samenattend rapport
- 261 1994 **India.** Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992
- 262 1994 **Mali.** Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992
- 263 1994 **Tanzania.** Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)
- 270 1998 **Bangladesh.** Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996. isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985-1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985-1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) *)**
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)**
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report). isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report).** isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldsverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten internationale schuldsverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2

*) Niet meer beschikbaar

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Nederland

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | 2003

ISBN 90-5328-310-2

Bestelnummer: OSDR 500/N



Ministerie van
Buitenlandse Zaken

