

# Financiële steun voor ontwikkelingslanden verbetert klimaat én economie

Klimaatmaatregelen zijn duur voor ontwikkelingslanden. Wat kunnen de internationale financiële instituties doen?

## IN HET KORT

- Ondanks de voordelen van klimaatbeleid voor ontwikkelingslanden dreigt er een tekort aan financiële middelen.
- De internationale ontwikkelingsbanken kunnen aanvullende financiering beschikbaar stellen in ruil voor verstandig beleid.
- Daarnaast kan de private sector via de ontwikkelingsbanken gemobiliseerd worden om mee te investeren.

## JOCHEM WISSENBURG

Adviseur raad van bewindvoerders bij de Wereldbank

## KOEN DAVIDSE

Voormalig bewindvoerder van de Wereldbank

Tijdens de jaarvergadering van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in oktober was een grote vraag hoe de Wereldbank kan bijdragen aan de aanpak van klimaatverandering, en hoe daarvoor extra middelen beschikbaar kunnen komen. Ontwikkelingslanden zullen hun groeiende economie moeten decarboniseren, terwijl een forse groei tegelijkertijd noodzakelijk blijft om de kloof met de ontwikkelde economieën te dichten. Voor met name de lage-inkomenslanden komt daarbij dat zij vaak zeer kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, met potentieel grote, negatieve gevolgen voor hun ontwikkeling, en het risico van toenemende fragiliteit en conflicten.

Om te voorkomen dat lage-inkomenslanden een economisch pad inslaan dat op termijn leidt tot fors hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot, moet de klimaat- en ontwikkelingsagenda aan elkaar gekoppeld worden. In nieuwe analyses voor ontwikkelingslanden laat de Wereldbank zien dat klimaatmaatregelen economische baten kunnen hebben, armoede kunnen verkleinen, en tegelijkertijd economieën weerbaarder kunnen maken tegen klimaatschokken (Wereldbank, 2022).

Ondanks de potentiële baten van klimaatmaatregelen in lage-inkomenslanden, is er echter sprake van een enorm financieringstekort, vooral bij de minst ontwikkelde landen. In dit artikel bespreken we enkele uitdagingen en kansen om het financieringstekort van ontwikkelingslanden ten behoeve van het klimaatbeleid met behulp van internationale financiële instellingen (IFI's) – en in het bijzonder de Wereldbank – te dichten.

## Wereldbank en klimaatfinanciering

De Wereldbank is de grootste multilaterale klimaatfinancier in de minst ontwikkelde landen, en leende vorig jaar bijna 32 miljard dollar uit aan klimaatdoeleinden. Naast het leveren van financiering spelen de Wereldbank, het IMF en de andere IFI's ook een grote rol in het voorzien van kennis, en de bevordering van de juiste macro-economische maatregelen, bijvoorbeeld door het stellen van eisen of beleidshervormingen voor begrotingssteun. Steeds vaker worden daarin ook klimaatoverwegingen meegenomen.

In die context heeft de Wereldbank wat betreft haar klantlanden country climate and development reports (CCDR's) gepresenteerd, waarin ze voor deze landen schetst hoe zij ontwikkelingsdoelen kunnen behalen die met het akkoord van Parijs in lijn zijn. Het positieve nieuws is dat de rapporten laten zien dat, voor de meeste ontwikkelingslanden, klimaatbeleid economische baten kan hebben. De Wereldbank schat voor sommige landen een extra bbp-groei van enkele procenten halverwege deze eeuw (tegenover het basispad dat zeker voor regio's die gevoelig zijn voor klimaatverandering, zoals de Sahel, zeer negatief is).

Hoewel de economische analyses in de CCDR's zijn omgeven met de gebruikelijke onzekerheden laten ze zien dat voor veel landen klimaatdoelen economisch efficiënter te behalen zijn als ze ingebed kunnen worden in een bredere hervormingsagenda. Hierbij kan men denken aan arbeidsmarkthervormingen, of de rol van staatsbedrijven, om de voor de transitie noodzakelijke verschuivingen tussen economische sectoren te vergemakkelijken. Via de aanpak van dergelijke fricties zouden landen vergelijkbare reducties in CO<sub>2</sub> kunnen realiseren met een hogere economische groei. Voor lage-inkomenslanden geldt verder dat veel van de bestaande ontwikkelingsuitdagingen, mits goed vormgegeven, ook kunnen bijdragen aan het aanpakken van klimaatproblematiek. Klimaatbeleid is dus onontbeerlijk om ontwikkeling te bevorderen. Anderzijds is een effectief klimaatbeleid juist afhankelijk van bredere macro-economische hervormingen.

## Financiering grote belemmering

Ondanks de positieve inschattingen toont de praktijk aan dat politiek-economische barrières in transitie niet zomaar overwonnen worden. En naast politiek-economische belemmeringen laten de analyses een grote financie-

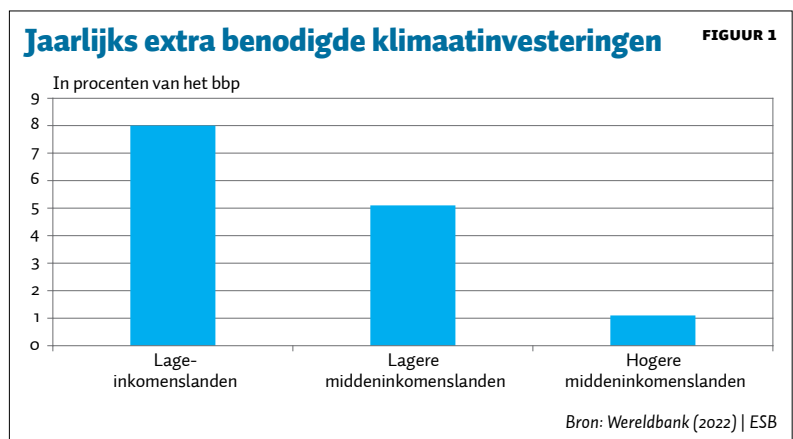
ringsbehoefte zien. Op basis van de eerste analyses die de Wereldbank vorig jaar deed, schat de bank de financieringsbehoefte op een jaarlijkse gemiddelde van 1,4 procent van het bbp, maar de cijfers voor individuele landen lopen sterk uiteen, zoals figuur 1 laat zien. De financieringsbehoefte is relatief groter voor de lage dan voor de hoge middeninkomenslanden, omdat lage-inkomenslanden een grotere ontwikkelingsuitdaging hebben. Veel van de investeringen in het klimaat zullen hierop moeten inhaken. De financiering van klimaatmaatregelen wordt daarbij in veel van deze landen specifiek bemoeilijkt door een aantal belemmeringen. Een eerste bron van financiering, de private sector, is beperkt. Ontwikkelingslanden kennen relatief grote informele sectoren (Ohnsorge en Yu, 2022). Kapitaalmarkten zijn mede hierom ook slecht ontwikkeld. Er is hierdoor sprake van een kip-en-ei-probleem. Bedrijven komen moeilijk aan de benodigde financiering door de slecht ontwikkelde kapitaalmarkten, maar tegelijkertijd is de beschikbaarheid van financierbare projecten waardoor er financiering zou kunnen loskomen beperkt.

Informaliteit zorgt er ook voor dat een tweede bron, namelijk die van de publieke financiering, minder beschikbaar is. De belastinginkomsten van lage- en middeninkomenslanden zijn sinds de pandemie verder gedaald, gemiddeld tot onder de vijftien procent van het bbp – een percentage dat noodzakelijk wordt geacht om basale overheidsfuncties te kunnen dragen, laat staan voor het klimaat (IEG, 2023).

Een derde bron van financiering, namelijk via de internationale financiële markten, is ook minder toegankelijk. Ontwikkelingslanden zien enerzijds een oplappende schuldenproblematiek, waardoor de ruimte om extra te lenen op internationale kapitaalmarkten beperkt is, en anderzijds is men vaak al blootgesteld aan grote valutarisico's door leningen in dollars. Verder is het internationale financieringslandschap diffuser geworden, met meer betrokken partijen – in het bijzonder China. Daarmee wordt bijvoorbeeld de aanpak van problematische schulden steeds ingewikkelder, terwijl een dergelijke aanpak juist de financieringsbeschikbaarheid zou kunnen vergroten (Chuku et al., 2023).

### Cruciale rol Wereldbank en IMF

Gegeven dergelijke uitdagingen hebben juist de IFI's, zoals de Wereldbank en het IMF, traditioneel een centrale rol gespeeld in het voorzien van (relatief goedkope) financiering. Toch bestaan er ook voor IFI's aanzienlijke uitdagingen. Ten eerste is het duidelijk dat de huidige middelen die de IFI's tot hun beschikking hebben onvoldoende zullen zijn. Als grootste mondiale ontwikkelingsbank leent de Wereldbank dit jaar naar verwachting slechts zo'n zeventig miljard dollar uit: vele malen minder dan bijvoorbeeld de Nederlandse begroting. Ter illustratie: het afgelopen decennium financierde de Wereldbank voor zeven miljard dollar aan projecten in de Sahel, terwijl de bank schat dat er voor de meest urgente noden al zestien miljard dollar nodig is (tot 2030). Daarbovenop is het voor IFI's, gegeven alle andere noden (extreme armoede, gebrekkig onderwijs of gezondheidszorg), onmogelijk om al hun middelen voor het klimaat in te zetten. Zoals we hierboven al schreven is de relatieve rol die IFI's in ontwikkelingslanden spelen, afgeno-



men, bijvoorbeeld ten faveure van private crediteuren en van China (Chuku et al., 2023). De middeninkomenslanden zijn zich daarnaast überhaupt meer op de financiële markten gaan financieren, wat an sich een positieve ontwikkeling is, maar daarmee neemt de transformatieve rol die IFI's kunnen spelen af.

### Oplossingsrichtingen

IFI's zoals de Wereldbank kunnen op vier manieren bijdragen om meer financiering voor klimaatmaatregelen.

#### *Financier beleidsvormingen voor transitie*

In nationale contexten dient er gewerkt te worden aan het versterken van de rol die de private sector kan spelen, en aldus aan de financiering van klimaatmaatregelen. Hierbij kunnen de IFI's nog meer werk verzetten. De Wereldbank stelt bijvoorbeeld begrotingssteun beschikbaar in ruil voor specifieke hervormingen. In de context van het klimaat kan hierbij gedacht worden aan de afbouw van fossiele subsidies, hervorming van energietarieven, of van de energie-sector. Tezamen investeerden alle IFI's in 2021 meer dan vijftig miljard dollar in klimaatmaatregelen. Hiervan was er slechts een klein gedeelte gericht op dergelijke beleidsmatige begrotingssteun, want het gros gaat naar de directe projectsteun (IFI, 2022). Juist dergelijke beleidsmatige begrotingssteun kan via het aanpassen van prikkels, meer nog dan via specifieke individuele projectsteun (bijvoorbeeld voor zonnepanelen of windmolens) zo positieve uitstralingseffecten hebben, en de gehele private sector 'in de richting van het akkoord van Parijs' sturen.

#### *Stimuleer het vrijmaken van binnenlandse middelen*

Daarnaast kan er in de nationale context nog meer aandacht besteed worden aan wat in ontwikkelingskringen het 'vrijmaken van binnenlandse middelen' wordt genoemd (domestic resource mobilization, DRM). Juist het vrijmaken van middelen schiet in vele ontwikkelingslanden nog tekort. Hervormingsprogramma's van IFI's kunnen meer (dan ze nu al doen) aandacht besteden aan bijvoorbeeld het terugdringen van informaliteit, het verbeteren van belastingdiensten, of aan het versterken van begrotingsprocedures. Daarbij kan er een sterke link gelegd worden tussen DRM en klimaat: het invoeren van de juiste klimaatprikkels kan tevens de belastinginkomsten doen toenemen. De Wereldbank schat in dat impliciete en expliciete subsidies

voor fossiele brandstoffen, landbouw en visserij meer dan 7000 miljard dollar bedragen (Damania et al., 2023). En IFI's kunnen zelf bijdragen aan het slimmer inzetten van dergelijke subsidies.

### *Verhoog schuldbefboom IFI's*

Om de financieringscapaciteit op te krikken (bijvoorbeeld om meer begrotingssteun te verlenen) zouden de IFI's op hun beurt hun eigen balansen kunnen verlengen door meer uit te gaan lenen tegenover het kapitaal dat ze aanhouden. In het verleden is deze hefboom zeer succesvol gebleken: sinds de oprichting van de Wereldbank hebben donoren slechts 20 miljard dollar ingelegd, terwijl er in totaal meer dan 800 miljard dollar is uitgeleend (Wereldbank, 2023). Een expertcommissie onder de G20 heeft de ontwikkelingsbanken opgeroepen om hun financiële spelregels te herzien, die sinds de oprichting van de banken vaak niet zijn gewijzigd (G20, 2022). De Wereldbank gaat dit jaar al iets meer uitlenen tegen dezelfde hoeveelheid kapitaal, en kan daardoor meer impact generen met elke door een donor ingelegde dollar (Wereldbank, 2023). De komende tijd moet duidelijk worden hoeveel ruimte er is, de Wereldbank zit ruim in haar jasje en heeft een stevige triple A-status. Op basis van het G20-rapport zijn tevens financiële innovaties uitgewerkt waardoor donoren de financiële slagkracht van de Bank kunnen vergroten zonder kapitaalleg (die leidt tot lastige stemrechtvormingen), bijvoorbeeld door middel van garanties van kredietwaardige donoren, of door het verstrekken van zeer achtergestelde leningen door donoren die wel meetellen in het kapitaal. Deze instrumenten dragen bij aan het versterken van het kapitaal van de bank, zonder lastige governance hervormingen die bij een kapitaalleg komen kijken. De Verenigde Staten en Duitsland hebben het voortouw genomen en dankzij hun garanties en achtergestelde leningen kan de Wereldbank de komende jaren tientallen miljarden dollars aan extra leningen verschaffen.

### *Laat private partijen mee-investeren*

Traditioneel halen IFI's al private middelen binnen via hun hefboom. Daarnaast kunnen IFI's private financiële instellingen nog meer betrekken bij hun daadwerkelijke operaties. Nu al kunnen financiële instellingen via een zogenoemde B-lening direct mee-investeren wanneer de private-sectorarm van de Wereldbank (de International Finance Corporation, IFC) in bedrijven investeert. De data van alle IFI's zelf laten zien dat hun eigen investeringen in de private sector relatief veilig zijn (lage probleemleningen en lage verliezen, zie Europese Investeringsbank (2022)). Dit zou de financiële instellingen over de streep moeten trekken, net als er gebeurde bij het Nederlandse initiatief ILX dat inmiddels meer dan één miljard dollar heeft gemobiliseerd via drie Nederlandse pensioenfondsen – en zo met de ontwikkelingsbanken in projecten mee-investeert.

### **Wat de IFI's niet zelf kunnen**

Een aantal uitdagingen kunnen de IFI's niet zelf oplossen. Kwantitatief zal de grote vraag zijn of er zonder aanvullende donormiddelen voor het financieringsstekort kan worden gedicht, al zijn de voorgestelde bijdrages van Duitsland en de Verenigde Staten belangrijke stappen.

Een gerelateerde vraag is in hoeverre er concessionele financiële middelen – leningen tegen zeer zachte financiële voorwaarden of zelfs giften – gemobiliseerd kunnen worden. Juist daarmee kunnen er klimaatmaatregelen in de lage- en middeninkomenslanden gestimuleerd worden. Voor de lage-inkomenslanden zijn hiervoor reeds faciliteiten en middelen, maar juist enkele middeninkomenslanden (Brazilië, Vietnam) zijn relatief grote CO<sub>2</sub>-uitstoters. De vraag zal zijn hoe hen mee te krijgen, en welke rol de internationale gemeenschap en IFI's kunnen spelen in deze middeninkomenslanden waar de traditionele ontwikkelingsuitdagingen steeds beperkter zullen worden. Gelieerd aan het vraagstuk van de concessionele middelen, speelt ook dat voor deze middeninkomenslanden de Wereldbankfinanciering steeds minder aantrekkelijk wordt, omdat zij zich zonder (lastige) voorwaarden zelf kunnen financieren.

Met oog op de geo-strategische rol die de Bank kan spelen, willen de Verenigde Staten ook dergelijke concessionele middelen beschikbaar stellen om bijvoorbeeld specifieke klimaatinvesteringen te stimuleren. Dergelijke middelen kunnen helpen om economische ontwikkeling en effectief klimaatbeleid met elkaar te verenigen.

### **Conclusie**

IFI's zijn goed gepositioneerd om meer te doen om het financieringsstekort wat betreft de klimaatmaatregelen van lage- en middeninkomenslanden verder te dichten. Door hun hefboom (tot wel 5 keer van elke ingelegde dollar) en hun mobilisatie van binnenlandse en private middelen, kunnen zij de middelen van donoren optimaal benutten om zoveel mogelijk impact te hebben. Of ze met hun huidige omvang het financieringsstekort kunnen dichten is echter de vraag. Daarvoor zijn waarschijnlijk meer financiële middelen nodig. De aankondigingen vlak voor de start van de jaarvergadering in Marrakech van een aantal donoren om extra middelen te verlenen zijn wat dat betreft hoopvol.

### **Literatuur**

- Chuku, C., P. Samal, J. Saito et al. (2023) *Are we heading for another debt crisis in low-income countries? Debt vulnerabilities: Today vs the pre-HIPC era*. IMF Working Paper, WP23/79.
- COP-voorzitterschap (2022) *Six-month update on progress in advancing the just energy transition partnership*. COP26 Presidency UK 2022. Te vinden op [ukcop26.org](https://www.ukcop26.org).
- Damania, R., E. Balseca, C. de Fontaubert et al. (2023) *Detox development: Repurposing environmentally harmful subsidies*. Washington, DC: World Bank.
- Europese Investeringsbank (2022) *Default statistics: Private and sub-sovereign lending 1994–2020 – volume 2*. Gezamenlijke studie van IFI's onder het Global Emerging Markets Risk Database initiatief. Te vinden op [www.eib.org](https://www.eib.org).
- G20 (2022) *Boosting MDBs' investing capacity: An independent review of multilateral development banks' capital adequacy frameworks*. Rapport van een G20-studiegroep. Te vinden op [www.gihub.org](https://www.gihub.org).
- IEG (2023) *World Bank support for domestic revenue mobilization: An independent evaluation*. Rapport Wereldbank, 24 mei. Te vinden op [ieg.worldbankgroup.org](https://ieg.worldbankgroup.org).
- IFI (2022) *Joint report on multilateral development banks climate finance*. Rapport van groep multilaterale ontwikkelingsbanken, oktober. Te vinden op [www.eib.org](https://www.eib.org).
- Ohnsorge, F. en S. Yu (red.) (2022) *The long shadow of informality: Challenges and policies*. Rapport World Bank Group.
- Wereldbank (2022) *Climate and Development: An Agenda for Action - Emerging Insights from World Bank Group 2021-22 Country Climate and Development Reports*, 3 november.
- Wereldbank (2023) *Evolution of the World Bank Group: A report to governors*. Rapport Development Committee, 30 maart. Te vinden op [www.devcommittee.org](https://www.devcommittee.org).