

# 40 jaar na Bretton Woods: de Wereldbank

DR. F. VAN DAM\*

Tegelijk met het Internationale Monetaire Fonds werd op de conferentie van Bretton Woods de Wereldbank opgericht, voornamelijk om de wederopbouw van Europa te financieren. Naarmate het herstel vorderde ging de Wereldbank haar werkterrein echter verleggen naar de ontwikkelingslanden.

Op dit moment zijn 146 landen lid van de Wereldbank en heeft de bank leningen uitstaan voor een bedrag van \$ 120 mrd. In dit artikel schetst de auteur in het kort de geschiedenis van de Bank en haar belangrijkste taken. In de loop van de jaren is naast het verstrekken van kapitaal ook het opzetten en begeleiden van ontwikkelingsprojecten steeds meer tot de taken van de Wereldbank gaan behoren.

Op veel van de terreinen waarop de Wereldbank werkzaam is vinden momenteel belangrijke economisch-politieke verschuivingen plaats die gevolgen hebben voor de ontwikkelingssamenwerking. Hoewel dit vele problemen met zich brengt, is de auteur van mening dat de Wereldbank als „stevige veertiger”, die met de beide benen op de grond staat, een nuttige bijdrage aan de oplossing daarvan kan blijven leveren.

## Inleiding

Op donderdag 24 mei 1984 kwam de Raad van Bewindvoerders, die het dagelijks bestuur van de Wereldbank vormt, voor een bijzondere vergadering bijeen. Op tafel lag het voorstel om het aandelenkapitaal van de Wereldbank te vergroten met \$ 8,4 mrd. Deze kapitaalverhoging had in de eerste plaats tot doel om de rangorde van de lidstaten wat betreft hun bijdrage in het kapitaal van de Wereldbank te veranderen. Met name betekende het voorstel dat Japan zou opschuiven naar de tweede plaats – de VS staat nummer een – en dat Frankrijk en Engeland zouden zakken ex aequo naar de vierde en vijfde plaats, onder Duitsland als derde.

Het gewogen stemrecht is een van de wijze besluiten geweest toen de Wereldbank en het Internationaal Monetaire Fonds in 1944 werden opgericht. Door de lidstaten een gewogen stemrecht toe te kennen is de Wereldbank voor alle lidstaten, met name ook voor de rijke landen, aanvaardbaar als een instituut voor internationale kapitaaloverdracht. Het betekent tegelijkertijd dat de deelname in het kapitaal aan wijzigende economische verhoudingen moet worden aangepast, en vandaar het besluit om via een speciale kapitaalverhoging Japan tot de tweede plaats te promoveren.

Op zich zelf doet zo'n verschuiving pijn voor de landen die in de rangorde en dus in hun stemgewicht moeten dalen, maar het is een onmisbare voorwaarde om een internationale instelling levensvatbaar te laten blijven. Immers, als de machtigen hun macht niet gereflecteerd zien in hun stemrecht, zullen zij ongetwijfeld zo'n instelling verlaten en elders hun besluiten nemen. Het ontbreken van gewogen stemrecht heeft organisaties als de VN en de UNCTAD van meet af aan gefnuikt.

## Geschiedenis

Toen de Wereldbank aan het eind van de tweede wereldoorlog werd opgericht hadden de lidstaten voornamelijk de financie-

ring van het herstel van Europa op het oog. Naarmate het Europese herstel vorderde en de bank haar werkterrein ging verleggen naar de ontwikkelingslanden, is de bank geleidelijk een instrument van ontwikkelingssamenwerking bij uitstek geworden.

De werkzaamheden van de Wereldbank bestaan uit drie componenten. In de eerste plaats is de bank een investeringsbank in de ware zin des woords: de bank trekt geld aan op de internationale kapitaalmarkt en leent dat uit voor de financiering van projecten aan ontwikkelingslanden die zelf niet of moeilijk toegang tot de internationale kapitaalmarkt hebben. In de tweede plaats staat de bank de ontwikkelingslanden bij met het formuleren van projecten en begeleidt de bank de uitvoering van deze projecten. Voor dit werk beschikt de bank over een grote, vaste professionele staf van hoge kwaliteit. In de derde plaats geeft de bank beleidsadviezen aan landen die leningen ontvangen als deze landen gebukt gaan onder economische problemen. Vooral de laatste jaren, nu vele landen gebukt gaan onder de recessie en met economische stagnatie te kampen hebben, is op dit derde aspect van de Wereldbank meer en meer de nadruk komen te liggen.

Naast deze drie in de statuten vastgelegde taken vervult de Wereldbank nog een vierde functie: de bank levert een belangrijke bijdrage aan de formulering van het internationale beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Zo is de Nederlandse politiek van concentratielanden voor hulpverlening van oorsprong gebaseerd op de consortia en consultatieve groepen die de Wereldbank voor ontwikkelingslanden heeft opgericht. Ook het Nederlandse beleid voor voorziening in de basisbehoeften van de bevolking in de ontwikkelingslanden is destijds van de Wereldbank gecopieerd.

Nu, in 1984, zijn 146 landen lid van de bank en heeft de bank leningen verstrekt voor een totaal van \$ 120 mrd. De leningen

\* De auteur is executive director bij de Wereldbank te Washington.

hebben in het algemeen een looptijd van 15 – 20 jaar, inclusief een periode van 3 – 5 jaar waarin geen terugbetaling behoeft plaats te vinden.

De omvang van de kapitaalmarkttransacties door de bank is in de laatste jaren sterk toegenomen. In de jaren vanaf 1978 werden respectievelijk de volgende bedragen geleend: \$ 3,6 mrd., \$ 4,6 mrd., \$ 5,3 mrd., \$ 5,7 mrd., \$ 8,5 mrd. en \$ 10,3 mrd. Deze sterke stijging is een van de redenen geweest waarom de bank is overgegaan op het uitgeven van leningen met kortere looptijden, tegen variabele rente. Onder de huidige kapitaalmarktomstandigheden is het onwaarschijnlijk dat de bank in staat zou zijn het bovengenoemde leningvolume te realiseren indien dit uitsluitend door middel van langlopende leningen met vaste rente zou moeten worden gefinancierd.

De bank heeft vanaf de oprichting steeds tegen een vaste rente uitgeleend. Dit is veranderd op 1 juli 1982, toen werd besloten tot de instelling van een variabele „pool-based lending rate”. Vanaf die datum wordt de uitleenrente ieder half jaar opnieuw berekend op basis van het gewogen gemiddelde van de kosten van het aantrekken van financieringsmiddelen. Per 1 juli 1982 bedroeg de rente 11,43% en thans 10,08%. De variabele rente geldt voor alle leningen waarvoor de onderhandelingen zijn geopend na 1 juli 1982. Indien het lenende land dat wil, kunnen ook vroeger afgesloten leningen onder de regeling vallen. Er zijn twee redenen geweest voor het invoeren van de variabele rente. Ten eerste, het voorkomen van een „rente-mismatch”. Deze „mismatch” kan ontstaan omdat er een aanzienlijk tijdsverschil ligt tussen het sluiten van de actieve leningsovereenkomst en de passieve financiering ervan. Dit leidt tot problemen bij scherpe fluctuaties van de rentestand. Ten tweede drukt het de wens uit om tot spreiding van de lasten en lusten van sterke rentefluctuaties over alle uitstaande leningen te komen.

Rond 1960 werd het duidelijk dat voor een aantal ontwikkelingslanden het aangaan van leningen bij de Wereldbank bezwaarlijk werd omdat zij de kapitaalmarktrente, die over deze leningen moet worden betaald, niet konden opbrengen. Om aan dit probleem tegemoet te komen is in 1960 de International Development Association (IDA) opgericht die aan de armste ontwikkelingslanden leningen verstrekt op een zeer lange termijn, te weten 50 jaar. Over deze leningen behoeft geen rente te worden betaald. De IDA krijgt zijn geld niet uit de kapitaalmarkt zoals de Wereldbank, maar verkrijgt zijn middelen als schenkingen uit de schatkisten van de rijke lidstaten van de Wereldbank. Om u een idee te geven van de orde van grootte: in 1983 verstrekte de Wereldbank ruim \$ 11 mrd. aan leningen en de IDA voor ruim \$ 3 mrd.

### Periode McNamara

In de loop van haar bestaan heeft de bank een reeks wijzigingen ondergaan. Zo betekende het aantreden van McNamara in 1968 als president van de Wereldbank een aanzienlijke verandering in het functioneren van de bank. Onder zijn leiding werd niet alleen het leningvolume van de bank vergroot, maar wijzigde de bank ook van karakter. I.G. Patel, die destijds president van de centrale bank van India was, formuleerde het als volgt: „Ik beschouw het als de grootste verdienste van de McNamara-periode dat hij aan de ontwikkelingseconomie een wetenschappelijke basis heeft gegeven, dat hij ideologische vooringenomenheden ter zijde heeft gesteld en in plaats daarvan vertrouwd op een moeilijke, maar objectieve en wetenschappelijke analyse van de feitelijke gebeurtenissen, zowel in het verleden als in het heden. De grote expansie van de onderzoek- en evaluatie-activiteiten van de bank heeft een aanzienlijk effect gehad op het ontstaan van een consensus over ontwikkelingsvraagstukken, over beleid en programma's om een snellere en meer gelijkmatige groei te bereiken. Als hedentendage de meesten van ons in de ontwikkelingslanden dichter bij elkaar staan in ons economisch denken, dan is deze groeiende consensus voor een belangrijk deel te danken aan de stimulans die McNamara aan het onderzoek heeft gegeven en aan de bereidheid om van koers te veranderen als de onderzoekresultaten dat indiceerden”.

McNamara heeft nog een tweede element op zijn krediet staan: de nadruk op de armoedebestrijding. De aandacht voor

de inkomensverdeling in de ontwikkelingslanden en het verbeteren daarvan door middel van projecten van de Wereldbank was het gevolg van de toenemende onvrede in de jaren zestig over het onvoldoende ten goede komen van de ontwikkelingsinspanning aan de armste bevolkingsgroepen. Dit heeft ertoe geleid dat in de jaren zeventig onder McNamara's leiding de bank een koers is opgegaan van projectformulering die zoveel mogelijk en zo direct mogelijk gericht is op het voorzien in de behoeften van de armste bevolkingsgroepen. Ieder die het ontwikkelingsvraagstuk van nabij kent weet hoe moeilijk het is om dit soort projecten te formuleren en hoe lastig het is om deze met succes tot uitvoering te brengen.

Over de resultaten van dit op armoedebestrijding gerichte beleid is in 1982 een nota door de Wereldbank gepubliceerd. De belangrijkste conclusies over de ervaringen van de bank met het bestrijden van armoede zijn:

- in het algemeen hebben de projecten een redelijk resultaat bereikt in het verbeteren van de positie van de laagste inkomensgroepen;
- het bestrijden van armoede en het nastreven van economische groei blijken in de praktijk complementaire doelstellingen te zijn;
- de projecten, gericht op het bestrijden van armoede, hebben ongeveer een even hoog economisch rendement als andere projecten;
- in sommige sectoren, met name de stedelijke projecten, heeft de bank met succes nieuwe methoden beproefd om de armste groepen te bereiken.

Wat het toekomstige beleid betreft beveelt het rapport aan dat ook bij beleidsaanbevelingen op macro-economisch gebied rekening wordt gehouden met de positie van de armste groepen, dat het bestrijden van armoede niet alleen door specifieke „armoedeprojecten” doch ook via de meer traditionele projecten dient te gebeuren en dat nadruk dient te worden gelegd op institutionele ontwikkeling, sociologische en culturele factoren en het versterken van beheer en administratie bij de voorbereiding van projecten. Het verhogen van de productiviteit van de bevolkingsgroepen die zelf in het geheel niet over enige produktiemiddelen beschikken blijkt uitermate moeilijk te zijn; hiervoor zal de bank trachten nieuwe methoden te ontwikkelen.

Niet alleen van de projecten voor armoedebestrijding, maar ook van alle andere activiteiten van de Wereldbank zijn in de loop der jaren heel wat evaluaties verricht om te beoordelen in hoeverre de projecten slagen of niet slagen. Er is met veel zorgvuldigheid geanalyseerd wat de oorzaken van succes en mislukking zijn. Er is zo goed mogelijk gepoogd om het beleid bij te stellen op grond van nieuwe inzichten en ervaring. Wie over dit alles meer wil weten is in Washington welkom en ik zal graag hand- en spandiensten verlenen om de weg te vinden in de bibliotheek van evaluatie- en beleidsdocumenten over dit onderwerp 1).

### Periode Clausen

Een geheel nieuwe periode in de geschiedenis van de bank begon toen in 1981 McNamara werd opgevolgd door Clausen als president van de bank. Clausen begon zijn werk in een periode waarin de recessie snel en in omvang kwaadaardig toenam. In de jaren zeventig hadden de ontwikkelingslanden veelal de gevolgen van de recessie kunnen vermijden door grote kredieten,

1) In Nederland is het niet steeds de gewoonte om zo iets met zorg te doen. De afgelopen jaren zijn enkele publikaties verschenen over de activiteiten van de Wereldbank op het terrein van armoedebestrijding en het opvallende is dat de auteurs van deze geschriften niet of nauwelijks de moeite hebben genomen om zich op de hoogte te stellen van het materiaal wat daarover beschikbaar is. Het meest tragische voorbeeld is de dissertatie van dr. Bol, die op grond van een mislukt project van de Wereldbank uit de beginperiode van het op de armoedebestrijding gerichte beleid, concludeerde dat dit beleid van de bank een mislukking is geworden. Het is niet alleen verbazingwekkend dat men op zo'n geschrift kan promoveren, het draagt er ook toe bij dat de in Nederland geproduceerde literatuur over het ontwikkelingsvraagstuk internationaal minder meetelt.



*Kanaalaanleg in Rajasthan, India, in het kader van een irrigatieproject, medegefinancierd door de Wereldbank.*

vooral bij commerciële banken, op te nemen. In het begin van de jaren tachtig kwamen ook zij in de greep van de neergaande conjunctuur.

Van meet af aan heeft Clausen getracht om door middel van de activiteiten van de Wereldbank de ontwikkelingslanden in staat te stellen het hoofd te bieden aan de stagnaties waarmee deze landen te kampen hebben ten gevolge van externe en interne oorzaken. De belangrijkste externe oorzaken zijn het verslechteren van de ruilvoet, de snel fluctuerende en hoge reële rente, de hoge olieprijs, de dalende ontwikkelingshulp, de stagnerende commerciële kapitaalstromen en de toenemende handelsprotectie. Intern hebben vele ontwikkelingslanden te kampen met stagnerende voedselmarkten ten gevolge van een eenzijdig op de consument gericht prijsbeleid, te hoge overheidsuitgaven, overwaarding van de valuta en uit de hand lopende subsidiesystemen.

Om deze vraagstukken op te lossen is het niet alleen nodig dat de landen die ervan te lijden hebben over meer extern kapitaal kunnen beschikken – onder leiding van Clausen is het leningvolume sterk vergroot – zij moeten ook hun beleid aanpassen aan de nieuwe en veelal moeilijke omstandigheden.

Alvorens nader in te gaan op de politiek van aanpassing die de Wereldbank op dit moment voert, is het goed te beseffen dat de mogelijkheden en de moeilijkheden van de ontwikkelingslanden bij lange na niet universeel zijn en in tegendeel zeer uiteenlopen qua karakter. Generaliserend gesteld zou men kunnen zeggen dat momenteel voor Latijns-Amerika het schuldenprobleem dominant is, voor Zuidoost-Azië de handelsprotectie en voor Afrika bestuurlijke en economische desintegratie. Het zal duidelijk

zijn dat het, gegeven deze uiteenlopende accenten, nodig is om per groep van landen of zelfs per land een passend beleid te formuleren en dat vorm te geven in een op dat land toegesneden aanpassingsprogramma.

Geconstateerd kan worden dat de Wereldbank met inventiviteit en flexibiliteit op de stagnaties die zich de afgelopen jaren in de ontwikkelingslanden hebben aangediend heeft gereageerd. Deze inventiviteit en flexibiliteit van de bank komen in het bijzonder tot uiting in twee programma's van de bank, namelijk het „Structural Adjustment Program” en het „Program of Special Assistance”.

Het Structural Adjustment Program werd in 1980, nog onder leiding van McNamara gestart. Het programma bestaat uit leningen aan ontwikkelingslanden die erop zijn gericht om enerzijds de exportsector te versterken ter verbetering van de betalingsbalans en anderzijds tot doel hebben om het functioneren van de interne economie en van de overheid van de betrokken landen te verbeteren. Veelal gaan structurele-aanpassingsleningen gepaard met stabilisatieprogramma's van het IMF. Op deze wijze kan worden bereikt dat de programma's van het IMF op monetair en fiscaal gebied in overeenstemming zijn met de meer op productie en groei gerichte maatregelen van de Wereldbank.

Met het Program of Special Assistance werd in februari 1983 een aanvang gemaakt. Het is erop gericht om projecten te financieren die tot snelle realisatie en uitbetaling komen. Op deze manier wordt getracht de stagnatie ten gevolge van het tekort aan vreemde valuta zoveel mogelijk te beperken. Het Program of Special Assistance omvat verscheidene elementen zoals het uitbreiden van het programma van de structurele-aanpassingsleningen, het verhogen van het aandeel van de bank in de totale projectfinanciering, het ondersteunen van beleidsaanpassingen in specifieke sectoren en het versterken van de bestaande beleids-

dialogo in samenwerking met andere donoren.

Inmiddels hebben dit voorjaar evaluaties plaatsgevonden van zowel het programma voor structurele-aanpassingsleningen als het programma voor speciale hulpverlening. Beide hebben positieve resultaten opgeleverd, zij het dat hun kwantitatieve betekenis in het geheel van de problemen van de ontwikkelingslanden beperkt is en zij het dat in lang niet alle landen dit soort programma's toepasbaar blijkt te zijn.

Ruwweg kan worden gesteld dat de structurele-aanpassingsleningen het beste voldoen in de wat meer ontwikkelde landen en dat zij aanzienlijke moeilijkheden ondervinden in de armste landen. Dit heeft ertoe geleid dat het toepassen van de structurele-aanpassingsleningen in Afrika beperkt is gebleven en dat momenteel voor de armste landen de oplossing meer gezocht wordt in de zogenaamde sectorprogramma's. Deze sectorprogramma's zijn, evenals de structurele-aanpassingsleningen, gericht op het opheffen van de stagnaties in de betreffende landen. Het verschil is dat zij zich niet tot de gehele economie richten, maar tot een bepaalde sector, dus minder ambitieus zijn en daardoor gemakkelijker uitvoerbaar.

### De komende jaren

Zowel voor de structurele-aanpassingsleningen als voor het programma voor speciale hulpverlening heeft een lange tijd de overtuiging geheerst dat deze bijzondere programma's van kort-tijdige aard zouden zijn. Dit beeld is aan het veranderen. Het herstel van de economie dringt slechts langzaam tot de ontwikkelingslanden door en de opgelopen problemen zijn dusdanig groot dat het nog jaren zal duren voordat een nieuw evenwicht is bereikt. Tijdens een rede die Stern, vice-president van de Wereldbank belast met de operationele activiteiten, enkele maanden geleden hield, zei hij: „Ik mag pessimistisch klinken, maar ik geloof dat het proces van aanpassing veelal is misverstaan, onderschat en gezien als een korte-termijnprobleem. Ik geloof dat het geen korte-termijnprobleem zal blijken te zijn. Het ziet er naar uit dat wij er nog vele jaren mee te maken zullen hebben”.

De verschuiving die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden van de financiering van projectleningen — in de zin van investeringen die tot directe vergroting van de productiecapaciteit leiden — naar niet projectgebonden leningen is van aanzienlijke omvang. Daarbij gaat het niet alleen om de genoemde structurele-aanpassingsleningen, maar ook om andere leningen die erop gericht zijn om de onmiddellijke economische problemen het hoofd te kunnen bieden, zoals bepaalde importfinanciering en leningen voor herstel van bestaande infrastructuur. De huidige wereldconjunctuur vormt een minder gunstig investeringsklimaat voor klassieke projecten, maar veroorzaakt wel een grote behoefte aan liquide middelen voor het draaiend houden van de bestaande kapitaalgoederenvoorraad.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat de Wereldbank in de loop van haar veertigjarig bestaan een projectenformulerings- en begeleidingsmachine van hoge kwaliteit is geworden met een unieke ervaring en expertise. Ook kan worden geconstateerd dat er in de ontwikkelingslanden een zeer grote behoefte aan investeringen is, al is het alleen om de jaarlijkse bevolkingsgroei van 3% bij te houden. Anders gesteld: hoewel de noodzaak van structurele-aanpassingsleningen en van het programma voor speciale hulpverlening onmiskenbaar is, geldt hetzelfde voor additionele productieve investeringen.

De discussie over dit probleem is allesbehalve opgelost. Tot nu toe is gezocht naar vuistregels om het probleem hanteerbaar te maken, bij voorbeeld door te stellen dat de structurele-aanpassingsleningen niet meer dan 10% van de totale leningsactiviteiten van de bank mogen betreffen. Gegeven het zich aandienende lange-termijnkarakter ziet het er naar uit dat wij aan dit soort vuistregels onvoldoende steun hebben en dat een meer fundamentele discussie onvermijdelijk is.

Ook op andere gebieden zal de Wereldbank een discussie niet uit de weg kunnen gaan. Zo is van de kant van Frankrijk en Engeland het voorstel gedaan om de bank op grote schaal middellange leningen te laten verstrekken aan vooral de Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen die met grote schulden te kampen hebben. Dit voorstel roept allerlei vragen op. Dienen dergelijke

kredieten alleen om de schuldendienst van de betrokken landen te financieren of verruimen zij inderdaad de kans op economische aanpassing en hervatting van groei? Wat betekenen dergelijke kredieten voor de leningenportefeuille van de bank? Is het niet beter voor dit doel een faciliteit bij het IMF te scheppen en zo meer?

Een ander nieuw fenomeen is dat een aantal ontwikkelingslanden zich aandient als aankomende supermachten, zoals China, India en Brazilië. Dat geeft verschuivingen in de politieke constellatie en dat op zich heeft gevolgen voor ontwikkelingssamenwerking. Het beeld van de hulpbehoevende arme en de goedmoedige rijke is, bij voorbeeld, voor de verhouding tussen China en VS niet meer relevant. Anders gesteld: het ontwikkelingsvraagstuk wordt politiek van aard.

Er wachten nog veel andere vraagstukken op een oplossing. Wat moet de verhouding worden tussen de Wereldbank en de particuliere banken nu deze hun kredietverlening aan de ontwikkelingslanden, vooral in Latijns-Amerika, aanzienlijk hebben verminderd. Hoe moet het programma van de International Development Association eruit gaan zien nu deze instelling tijdens de jongste aanvulling van de middelen veel minder heeft gekregen dan nodig is om de lopende programma's gaande te houden. Hoe zal het programma eruit moeten zien om de rampzalige desintegratie van Afrika tot stilstand te brengen? Zo staan er nog talloze andere problemen op de lijst.

Het is daarom goed geweest dat de ministers van Financiën, die eens per jaar als hoogste bestuursorgaan van de bank bijeenkomen, hebben besloten dat er een lange-termijnbeleid moet worden geformuleerd voor de Wereldbank. Daaraan wordt momenteel hard gewerkt.

### Slot

De Wereldbank is een stevige veertiger, geheel „bij de tijd” en met de beide benen op de grond. Als internationale instelling kan de Wereldbank op beleidsgebied, vooral op het terrein van macro-economisch beleid en van structurele aanpassing van de ontwikkelingslanden, effectiever opereren dan bilaterale hulpinstellingen. Ook de projectkwaliteit steekt gunstig af bij ontwikkelingshulp van land tot land, zoals bij voorbeeld blijkt uit de pas verschenen evaluatienota over de Nederlandse bilaterale hulp vergeleken met de evaluatierapporten van de bank. Er is dan ook geen reden om te betwijfelen dat de Wereldbank nog een volgende veertig jaar mee zal gaan.

Ferdinand van Dam