



## De impact van schuldverlichting

**Auteur(s):**

Dijkstra, A.G.

*De auteur is econoom en verbonden aan de opleiding Bestuurskunde, Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.*[dijkstra@fsw.eur.nl](mailto:dijkstra@fsw.eur.nl)**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4415, pagina 466, 3 oktober 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

onw ikkelingseconomie

*Het tegemoetkomen van arme landen met schulden heeft niet altijd het beoogde effect. De schuldverlichting is onvoldoende geweest. Recente schuldverlichtingsinitiatieven zullen niks opleveren zolang ze de toestroom van nieuwe leningen niet verminderen. Bovendien werkt het stellen van voorwaarden vooraf averechts.*

In de jaren negentig was de schulden crisis voor de meeste Latijns-Amerikaanse landen voorbij. Voor de armste landen, vaak gelegen in Afrika ten zuiden van de Sahara, is het schuldenprobleem nog lang niet afgelopen. Het grootste deel van de Afrikaanse schulden staat uit bij officiële crediteuren, zowel multilaterale (IMF, Wereldbank en andere ontwikkelingsbanken, kortweg de IFI's: internationale financiële instellingen), als bij bilaterale crediteuren, zijnde de overheden van rijke landen. Sinds de jaren tachtig hebben de crediteuren op verschillende manieren geprobeerd de schulden te verlichten, bijvoorbeeld door betalingsverplichtingen over een langere periode uit te smeren of kwijt te schelden. Nederland heeft tussen 1990 en 1999 een bedrag van ongeveer 1,63 miljard euro uitgegeven aan de verlichting van schulden van ontwikkelingslanden. Daarnaast heeft Nederland samen met andere westerse crediteuren deelgenomen aan vele herstructureringen van schulden. Bij herstructurering (uitsmeren in de tijd) van betalingsverlichtingen blijft de reële waarde van de schuld meestal gelijk.

Dit artikel onderzoekt of die schuldverlichtingsinspanningen succesvol zijn geweest. Het vat de resultaten samen van acht landenstudies: twee midden-inkomenslanden (Jamaica en Peru) en de overige zes (Bolivia, Nicaragua, Mozambique, Oeganda, Tanzania en Zambia) behoren tot de groep van zwaar verschuldigde arme landen (HIPC's: heavily indebted poor countries)<sup>1</sup>. Allen hebben veel Nederlandse schuldverlichting ontvangen, maar in het onderzoek is gekeken naar de resultaten van alle internationale inspanningen voor schuldverlichting aan die landen.

**Het debat**

Schuldverlichting en de effecten ervan staan sterk in de belangstelling. Onder druk van internationale lobbyorganisaties zoals *Jubilee 2000* heeft de internationale gemeenschap in 1999 besloten schuldverlichting voor de HIPC-landen te intensiveren via het uitgebreide HIPC-initiatief<sup>2</sup>. Het enkele feit dat schuldverlichting nog steeds nodig is, duidt erop dat eerdere schuldverlichtingsactiviteiten het probleem niet hebben opgelost. Daaruit kunnen twee tegenovergestelde conclusies worden getrokken. Sommigen voeren aan dat de internationale gemeenschap veel te weinig heeft gedaan om de schulden van deze arme landen te verlichten. Ze hebben *nét* voldoende schuldverlichting ontvangen om hun prioritaire schuldeisers te kunnen betalen, maar niet voldoende om hun economie te laten groeien, laat staan om de armoede te verminderen<sup>3</sup>. Anderen concluderen dat er al te veel schuldverlichting is geweest. Zij betogen dat de meeste schuldverlichting is gegaan naar landen met slecht beleid of slecht bestuur, of dat schuldverlichting tot nu toe niet is gebruikt voor het bestrijden van armoede<sup>4</sup>. Degenen die pleiten voor *méer* schuldverlichting zien vaak over het hoofd dat veel schuldverlichting gefinancierd wordt uit budgetten voor ontwikkelingshulp. Méer schuldverlichting impliceert minder hulp aan dat land, of minder hulp aan andere arme landen. Aan de andere kant toont deze studie aan dat lang niet alle schuldverlichting middelen vrijmaakt voor het ontvangende land, omdat veel rente- en aflossingverplichtingen daarvoor niet werden betaald. Het is daarom vaak niet mogelijk te spreken van de 'besteding' van schuldverlichting. Schuldverlichting is dus soms minder dan hulp, maar kan anderzijds ook *méer* betekenen dan hulp. Schuldverlichting in de vorm van kwijtschelding kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de zogenaamde 'debt overhang'. Er is sprake van een debt overhang als een schuld zo groot is geworden dat crediteuren niet meer verwachten dat deze volledig wordt terugbetaald. Kwijtschelding kan er dan toe leiden dat het land weer toegang krijgt tot internationale kapitaalmarkten en kan ook de particuliere investeringen in het land doen toenemen. Studies die concluderen dat er al *tevéél* schuldverlichting is geweest, kijken bovendien vaak enkel naar de debiteurenkant. Mogelijk is er niet alleen onverantwoord geleend, maar ook onverantwoord *uitgeleend*.

**De methode**

De evaluatie was erop gericht te onderzoeken of schuldverlichting doelmatig (efficiënt), doeltreffend (effectief) en doelgericht (relevant) was. Om systematisch de relaties tussen inputs, outputs, outcomes en impact te onderzoeken is een zogenaamd *logical framework* uitgewerkt (zie [tabel 1](#)).

	schuldvoorraad	schuldendienst	conditionaliteit
input	diverse schuldverlichtingsmodaliteiten		beleidscondities
output	afname schuldvoorraad	toename middelenstroom	beleidsverandering
outcome	instroom particulier kapitaal en toename particuliere investeringen	toename invoer vermindering overheidstekort, of toename overheidsuitgaven, leidend tot:  toename publieke investeringen dan wel stijging sociale uitgaven	instroom particulier kapitaal, particuliere investeringen  toename publieke investeringen dan wel sociale uitgaven
impact		economische groei	

De 'inputs' omvatten de verschillende schuldverlichtingsmodaliteiten, plus de daaraan gekoppelde voorwaarden voor beleid in het debiteurland (conditionaliteit). De belangrijkste impactvariabele is economische groei. Om te kunnen nagaan of de verschillende inputs een positieve invloed op economische groei hebben, is gebruik gemaakt van een theorie over de effecten van schuldverlichting die ten grondslag ligt aan [tabel 1](#)<sup>5</sup>.

Als schuldverlichting een positieve invloed heeft op economische groei, kan dit langs drie wegen geschieden:

» via een verlaging van de omvang van de uitstaande schuld, *de schuldvoorraad*, waardoor de debt overhang vermindert, investeringen kunnen toenemen en het schuldenland weer toegang krijgt tot internationaal particulier kapitaal;

» via een vermindering van de periodieke rente- en aflossingsverplichtingen, *de schuldendienst*; door de vrijkomende middelen kan de invoer toenemen en kan de overheid méér investeren in fysieke en sociale infrastructuur;

» de voorwaarden die crediteuren en donoren stellen aan schuldverlichting (*conditionaliteit*) kunnen leiden tot een verbetering van het beleid. Ook dat kan, via bijvoorbeeld hogere overheidsinvesteringen en sociale uitgaven leiden tot meer economische groei<sup>6</sup>.

## Resultaten

### Het voorraadeffect

Een groot deel van de schuldverlichting verleend in de jaren negentig betrof slechts herstructurering en geen kwijtschelding. Voor zover er sprake was van kwijtschelding betrof dit meestal de *schuldendienst*, en niet de uitstaande *schuldvoorraad*. Dit was omdat de internationale gemeenschap ervan uitging dat deze landen een tijdelijk betalingsprobleem hadden, en dat ze op langere termijn solvabel zouden zijn. Deze praktijk weerspiegelt zich in een geringe daling van de uitstaande schuld in de acht landen die deel uitmaken van deze evaluatie. De gemiddelde jaarlijkse daling van de nominale schuld als gevolg van schuldverlichting bedroeg 1,3 procent in Peru en 8,4 procent in Nicaragua en lag bij de meeste landen tussen één en vier procent. Deze geringe daling wordt mede veroorzaakt door de nieuwe leningen die werden aangegaan: in zes van de acht landen was de jaarlijkse aanwas van nieuwe leningen aan de overheid groter dan de jaarlijkse kwijtschelding.

Toch zijn in drie van de acht landen voorraadeffecten (outcomes) zichtbaar. Jamaica, Bolivia en Peru zijn in staat aan hun schuldverplichtingen te voldoen en in Peru heeft schuldverlichting ook invloed gehad op de particuliere investeringen.

In geen enkel land heeft schuldverlichting echter geleid tot een houdbare ('sustainable') schuld: in alle landen ligt de verhouding tussen de schuld en de waarde van de uitvoer nog boven de 150 procent en vaak ligt die er véér boven<sup>7</sup>. Ook de vooruitzichten voor de houdbaarheid van de schulden op langere termijn zijn niet goed. Ook al ligt de gemiddelde groei van de uitvoer in de meeste landen boven de rente, de handelstekorten zijn zó omvangrijk dat de schuld bij voortzetting van deze trends onhoudbaar zal blijven. Voor landen die nu profiteren van het HIPC- initiatief betekent dit dat de schuld tijdelijk wel houdbaar wordt, maar dat die bij gelijkblijvende handelstekorten spoedig weer onhoudbaar zal zijn.

### Het stroomeffect

Ondanks het feit dat het grootste deel van de internationale schuldverlichting gericht was op de *schuldendienst*, blijkt de feitelijke vermindering van de stroom betalingen gering. Veel schuldverlichting betrof kwijtschelding van achterstallige verplichtingen die tot dan toe niet werden betaald. Andere vormen van schuldverlichting vergrootten juist de feitelijke stroom betalingen: akkoorden over verlaging van de uitstaande schuldvoorraad leidden ertoe dat vanaf dat moment de *schuldendienst* werd betaald terwijl dat voorheen niet gebeurde. Alleen in Jamaica en Bolivia, landen die gedurende het hele decennium de meeste van hun verplichtingen nakwamen, verminderde schuldverlichting daadwerkelijk de *schuldendienst*. In die twee landen zijn ook positieve 'stroomeffecten' (outcomes) zichtbaar op de overheidsbegroting.

In de acht onderzochte landen bleek schuldverlichting wel *additioneel* te zijn aan de reguliere hulp aan die landen. Een deel van die

schuldverlichting is afkomstig van crediteuren die geen hulp (meer) geven, zoals Rusland, terwijl schuldverlichting verleend door crediteuren die wél donor zijn waarschijnlijk ten koste is gegaan van hulp aan *andere* ontwikkelingslanden met een lagere schuld. Ook uit ander onderzoek blijkt dat landen met hoge schulden, en in het bijzonder landen met een hoge schuld aan de IFI's, meer hulp ontvangen dan landen met een lagere schuld<sup>8</sup>. Als landen met een lagere schuld een beter beleid hebben gevoerd dan landen met een hogere schuld, is er sprake van averechtse selectie bij donoren.

Wanneer een land hoge schulden heeft die het slechts gedeeltelijk kan betalen, is er meestal ook sprake van herverdeling *tussen* crediteuren. Schuldverlichting en ook hulp, in het bijzonder de vrij besteedbare programmahulp, kunnen ertoe leiden dat andere crediteuren worden uitgekocht ('bailed out'). Uit het verloop van de netto kapitaalstromen valt af te leiden dat in de jaren tachtig officiële crediteuren op grote schaal de particuliere crediteuren hebben uitgekocht. Dit gebeurde nog steeds in de jaren negentig, maar bovendien hebben bilaterale donoren toen de multilaterale crediteuren uitgekocht. Donoren zoals Nederland betaalden in feite op drie manieren voor de leningen van de IFI's. Ten eerste door die leningen mede mogelijk te maken via periodieke middelenaanvullingen (bijvoorbeeld de bijdragen aan het *ida Replenishment Fund* bij de Wereldbank), vervolgens door in te stemmen met de preferente status van die leningen, waardoor vorderingen van de bilateralen zelf minder waard werden, en ten slotte door de betreffende debiteuren extra hulp te geven, inclusief schuldverlichting op die multilaterale vorderingen. Deze uitkoop bracht moreel risico met zich mee voor de IFI's. Daardoor hebben ze waarschijnlijk méér uitgeleend dan wanneer zij zelf volledig waren opgedraaid voor de gevolgen. Van de nieuwe leningen die overheden in de debiteurlanden aangingen was het overgrote deel afkomstig van de IFI's.

### Conditionaliteit

Tot aan 1999 was de belangrijkste voorwaarde voor schuldverlichting dat het debiteurland een akkoord met het IMF moest hebben. In ruil voor een concessionele lening van het IMF ('structural adjustment facility' of 'enhanced structural adjustment facility') moest het land een structureel aanpassingsbeleid voeren<sup>9</sup>. Het land verplichtte zich tot restrictief fiscaal en monetair beleid en tot markthervormingen als liberalisering en privatisering. Al aan het eind van de jaren negentig was er consensus in de academische literatuur en ook in beleidskringen dat het stellen van beleidsvoorwaarden *vooraf* niet veel uithaalt<sup>10</sup>. Veel voorwaarden worden niet of slechts met grote vertraging uitgevoerd, andere alleen cosmetisch, ze worden even later weer teruggedraaid of het effect ervan wordt teniet gedaan door andere maatregelen. Landen voeren vooral die maatregelen uit die ze zelf ook al van plan waren, en dan is het stellen van voorwaarden vooraf overbodig. Dit wordt ook in deze studie bevestigd.

Ondanks de vaak gebrekkige implementatie van de beleidsvoorwaarden sloten de IFI's altijd nieuwe akkoorden af. Daarmee verleenden ze een stempel van goed gedrag aan de betreffende schuldenlanden, hetgeen leidde tot nieuwe programmahulp van bilaterale donoren, waarmee de oude leningen aan de IFI's konden worden terugbetaald. Het IMF, en in mindere mate de Wereldbank, waren tegelijk *poortwachter* voor concessionele middelen (schenkingen en zachte leningen) 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.

### Conclusies

Schuldverlichting was weinig efficiënt omdat zowel de schuldvoorraden als de schuldendiensten weinig verminderden. Het stellen van beleidsvoorwaarden vooraf bleek ook volgens deze evaluatie weinig zinvol. Mede als gevolg van de geringe efficiëntie was schuldverlichting ook weinig effectief. Stroomeffecten waren er alleen in Bolivia en Jamaica, en voorraadeffecten alleen in Peru en ook enigszins in Bolivia en Jamaica. Daarbij is de schuld volgens de gangbare criteria in geen enkel land houdbaar geworden. Volgens de theorie over schuldverlichting kan schuldverlichting bij een geringe effectiviteit ook weinig positieve invloed hebben gehad op economische groei.

Al met al blijven positieve effecten van schuldverlichting met name achterwege in de vier Afrikaanse landen en in Nicaragua, dus in vijf van de zes HIPC-landen in deze evaluatie. De internationale gemeenschap heeft voor die zwaar verschuldigde arme landen de verkeerde diagnose gesteld: de landen hadden geen *tijdelijk liquiditeitsprobleem*, maar een *solvabiliteitsprobleem*. Als gevolg van de verkeerde diagnose is er *te weinig* schuldverlichting verleend, is schuldverlichting vaak in *ongeschikte modaliteiten* verstrekt (herstructurering in plaats van kwijtschelding, en verlichting op de schuldendienst en niet op de schuldvoorraad). Daarnaast zijn er teveel *nieuwe leningen* verstrekt, waardoor het schuldenprobleem nog toenam.

Een andere oorzaak voor de geringe effectiviteit van schuldverlichting in deze armste landen is dat de crediteuren overheden en internationale instellingen waren en geen particuliere banken. Banken worden door hun toezichhouders gedwongen om slechte schulden af te waarderen, maar bij officiële crediteuren blijven vorderingen altijd voor honderd procent in de boeken staan. 'Schuldverlichting' is dus duur voor de debiteur. Het aanbod van nieuwe leningen wordt bovendien niet bepaald door winstgevendheid, maar - in principe - door behoefte van het ontvangende land. Maar ook andere motieven kunnen een rol spelen, zoals de institutionele behoefte van de IFI's om te groeien. Bij bilaterale donoren speelt de wens om exporten van het eigen bedrijfsleven te bevorderen via officiële kredietgaranties.

### Lessen voor het beleid

Op het eerste gezicht lijkt het uitgebreide HIPC-initiatief dat in 1999 is geïnitieerd aan bovengenoemde tekortkomingen van internationale schuldverlichting tegemoet te komen. Er komt méér schuldverlichting, het is in de vorm van kwijtschelding en het grootste deel betreft de schuldvoorraad. Het is echter nog onzeker of deze schuldverlichting voldoende zal zijn. Enerzijds zijn de groeiperspectieven van veel schuldenlanden ernstig verslechterd ten opzichte van de projecties die in 1999 en 2000 zijn gemaakt. Anderzijds wordt de houdbaarheid van de schuld op langere termijn bedreigd doordat de landen onmiddellijk nieuwe leningen aangaan, in het bijzonder met de IFI's. Dit komt mede doordat het HIPC-initiatief geen eind maakt aan het morele risico van de IFI's. Een deel van de schuldverlichting die de IFI's verlenen wordt betaald door bilaterale donoren, in het geval van de Wereldbank bij voorbeeld door bilaterale stortingen bij de volgende *ida*-aanvulling. Het valt te verwachten dat de IFI's ook in de toekomst preferente crediteuren zullen blijven.

Een ander probleem van het HIPC-initiatief is de conditionaliteit. Ondanks de consensus in wetenschap en beleidskringen dat het stellen van voorwaarden vooraf niet werkt, is de beleidsconditionaliteit voor het uitgebreide HIPC-initiatief groter dan ooit. Landen moeten niet

alleen een akkoord met het IMF hebben met daarin de gebruikelijke voorwaarden voor macro-economisch beleid en structurele hervormingen, ze moeten ook een armoedeverminderingstrategie (prsp: poverty reduction strategy paper) opstellen en uitvoeren en ze moeten dat doen met participatie van de bevolking. Op zichzelf is deze inconsistentie al absurd, maar er komt nog bij dat veel schuldverlichting helemaal geen middelen vrijmaakt voor het ontvangende land. De eis van donoren dat schuldverlichting wordt 'gebruikt' voor uitgaven om de armoede te bestrijden kan dus ongewenste gevolgen hebben voor andere overheidsuitgaven.

Bovendien verandert er door het stellen van voorwaarden vooraf niets aan het gebrek aan selectiviteit dat zichtbaar was in de jaren negentig. Zolang landen grote schulden hebben aan de IFI's, zullen de IFI's nieuwe akkoorden afsluiten en prsp's goedkeuren. Het IMF kan in zo'n situatie zijn poortwachtersfunctie niet vervullen. Bilaterale donoren hebben het IMF echter wel in die positie geplaatst: een IMF-akkoord is immers niet alleen voorwaarde voor schuldverlichting, maar ook voor programmahulp (macro-economische steun). Dit systeem houdt dus averechtse selectie in stand. De internationale gemeenschap zal teveel hulp blijven geven aan landen met hoge schulden, ook al zijn regeringen corrupt en voeren ze slecht beleid. Landen met lage schulden zijn daar de dupe van. In Nederland blijkt de selectiviteit bij het hulpbeleid inderdaad een wassen neus te zijn<sup>11</sup>.

Deze vóórturende averechtse selectie kan verminderd worden door het verlenen van schuldverlichting zonder voorwaarden vooraf. Het verstrekken van ontwikkelingshulp moet afhankelijk worden gemaakt van een beoordeling van het *feitelijk* gevoerde bestuur en beleid.

Geske Dijkstra

---

**1** De landenstudies waren onderdeel van een evaluatie voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zie IOB, *Resultaten van Internationale Schuldverlichting 1990-1999*, IOB Evaluaties nr. 292, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, mei 2003.

**2** In 1996 is er al een beperktere versie van dit initiatief gestart. Met het HIPC-initiatief gaan de internationale financiële instellingen voor het eerst ook verlichting geven op hun schulden.

**3** J. Hanlon, How much debt must be cancelled?, *Journal of International Development*, 2000, blz. 877-901, en J.D. Sachs, Resolving the debt crisis of low-income countries, Brookings Papers on Economic Activity, 2002, blz. 257-286.

**4** Zie, respectievelijk, W. Easterly, How did heavily indebted poor countries become heavily indebted? Reviewing two decades of debt relief, *World Development*, 2002, blz. 1677-1696; E. Neumayer, Is good governance rewarded? A cross-national analysis of debt forgiveness, *World Development*, 2002, blz. 913-930 en T. Allen en D. Weinhold, Dropping the debt for the new millennium: Is it such a good idea?, *Journal of International Development*, 2000, blz. 857-875.

**5** Deze theorie is afgeleid van empirisch onderzoek over de manieren waarop een hoge schuld economische groei kan belemmeren, namelijk via schuldbetalingen en via de debt overhang.

**6** Dit (mogelijke) conditionaliteitseffect is gebaseerd op eerder onderzoek naar de impact van macro-economische steun of programmahulp. Zie H.N. White en A.G. Dijkstra, *Programme aid and development: beyond conditionality*, Routledge, Londen, 2003.

**7** Een houdbare ('sustainable') schuld is een schuld die het debiteurland kan betalen zonder de groei te zeer aan te tasten. In de praktijk worden hiervoor vuistregels gehanteerd, zoals een schuld/export-verhouding van maximaal 150 procent.

**8** N. Birdsall, S. Claessens en I. Diwan, Will HIPC matter? *The debt game and donor behavior in Africa*, Washington, mimeo, 2001.

**9** Een concessionele lening kent gunstige voorwaarden zoals een lage rente.

**10** Zie bij voorbeeld het geruchtmakende rapport van de Wereldbank, *Assessing aid: what works, what doesn't, and why*, Oxford University Press for the World Bank, Oxford, 1998. Dit rapport is door voormalig minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking als basis gebruikt voor een meer selectieve landenkeuze voor de bilaterale ontwikkelingsamenwerking

**11** D.-J. Koch, Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loop: een beoordeling en voorstellen tot verbetering, *Internationale Spectator*, 2003, blz. 71-75.