

# Geld en gebreken

De totale schuldenlast van de ontwikkelingslanden bedraagt ongeveer 1,3 biljoen dollar. Mexico en Brazilië hebben elk een buitenlandse schuld van meer dan 100 miljard dollar. Dergelijke geldsommen hebben iets onwezenlijks. Ze gaan het voorstellingsvermogen van de gewone sterveling ver te boven. Toch is veel van dat geld ooit terecht gekomen op een lager, 'menselijker' niveau. Het is besteed in de particuliere sector, aan lonen of machines bij voorbeeld, of uitgegeven via het budgetmechanisme, aan wapens of subsidies. Op zijn zachtst gezegd is het kapitaal in de ontwikkelingslanden niet altijd optimaal benut. Een van de oorzaken daarvan is het gebrekkige functioneren van het financiële systeem in die landen. Onlangs heeft de Wereldbank dit probleem in zijn jaarlijkse rapport besproken<sup>1</sup>.

Ontwikkelde economieën zijn ondenkbaar zonder een hoogwaardig financieel systeem. Financiële instellingen spelen de middelen van overschothuishoudingen door aan tekorthuishoudingen. Essentieel is dat de laatste een prijs voor het gebruik van dat kapitaal moeten betalen. Dit betekent dat het schaarse kapitaal wordt gestoken in projecten met een voldoende hoog rendement. Laag-rendende of verliesgevende projecten (in puur financiële zin) zullen normaal gesproken niet gefinancierd worden. Andere belangrijke elementen in een ontwikkeld financieel systeem zijn het relatieve gemak waarmee betrouwbare informatie over (nieuwe) debiteuren te verkrijgen is en juridische bepalingen die de marktpartijen de nodige zekerheid verschaffen.

In veel ontwikkelingslanden is het financiële stelsel niet zover ontwikkeld. Voor een deel is dat het gevolg van de ontwikkelingsstrategieën waar niet zelden tot in het midden van de jaren zeventig aan vastgehouden werd. In de voorafgaande decennia werd de werking van het financiële systeem vaak volledig ondergeschikt gemaakt aan de beoogde snelle groei van de sectoren die in het ontwikkelingsproces prioriteit hadden gekregen; deze moesten van veel en goedkoop kapitaal worden voorzien. Daartoe werd de bankensector geheel of gedeeltelijk genationaliseerd en werden nieuwe ontwikkelingsbanken opgericht. De toekenning van kredieten werd aan strakke regels onderworpen.

De overheidsbemoeienissen bleken vaak nadelige gevolgen te hebben. Het belangrijkste nadeel van het systeem werd gevormd door de opgelegde lage rentetarieven. In de jaren zeventig lagen de tarieven in bijna alle ontwikkelingslanden beneden het inflatiepeil, zodat negatieve *reële* rentetarieven het gevolg waren. Dit beperkte het aanbod van besparingen, zodat potentiële investeerders gerantsoeneerd werden. Bovendien brachten de negatieve *reële* rentevoeten met zich mee dat laag-rendende of verliesgevende projecten nauwelijks door de mand vielen. Het beschikbare kapitaal moest dus over alle denkbare projecten verdeeld worden. Staatsbedrijven of bedrijven uit de sectoren die prioriteit genoten kregen daarbij voorrang, zodat investeringen in de particuliere sector met een mogelijk hoger rendement niet altijd doorgang konden vinden. Volgens J.J. Polak kan de economische groei door negatieve *reële* rentevoeten een derde à twee derde beneden het peil liggen dat mogelijk zou zijn op basis van het beschikbare kapitaal<sup>2</sup>. Ontwikkelde landen hebben niet alleen meer financiële middelen dan ontwikkelingslanden, ze gaan er ook efficiënter mee om.

Naast de tekortkomingen die het gevolg zijn van overheidsingrijpen, hebben vele ontwikkelingslanden te kam-

pen met specifieke problemen die de werking van het financiële stelsel nog verder bemoeilijken. De juridische bescherming van de crediteur is nogal eens gebrekkig; onbetrouwbare debiteuren zijn niet altijd even makkelijk tot de orde te roepen. Er is vaak weinig inzicht in de financiële positie van debiteuren, aangezien vele bedrijfjes er geen boekhouding op nahouden; de beoordeling van investeringsprojecten wordt daardoor een moeilijke zaak. Ten slotte is het bankpersoneel niet altijd op zijn taak berekend. Het tekort aan informatie en kennis heeft ertoe bijgedragen dat ronduit verliesgevende projecten soms toch gefinancierd werden.

In de jaren zeventig kwamen de feiten van het financiële systeem in de ontwikkelingslanden aan het licht. Ondanks overvloedig en goedkoop buitenlands kapitaal stagneerde de groei. Banken zagen dat hun leningen steeds vaker niet afgelost werden. Maar omdat hun reserves gering waren, onder andere doordat leningen altijd goedkoop verstrekt moesten worden, waren zij niet in staat op de dubieuze debiteuren af te schrijven; eerder verstrekten ze extra leningen. In veel ontwikkelingslanden kwamen grote delen van de verliezen van (staats)bedrijven en banken voor rekening van de overheid. Op dat moment was de tekortfinanciering echter nog geen probleem, aangezien er nog steeds goedkope buitenlandse middelen in overvloed waren. De economische crisis in het begin van de jaren tachtig gooide dit kaartenhuis omver. In veel ontwikkelingslanden kwamen de banken in grote problemen doordat vele bedrijven failliet gingen. Tot overmaat van ramp kwamen de kapitaalstromen uit het buitenland tot stilstand, en moesten de overheden hun lopende tekorten binnenlands financieren. Gezien de gebrekkige werking van het financiële systeem was een beroep op de geldpers van de centrale bank in veel gevallen de enige mogelijkheid. Dit droeg echter bij tot een stijging van het inflatietempo, wat de problemen alleen maar verergerde.

Er ligt een direct verband tussen het financiële systeem en de buitenlandse schuld van een ontwikkelingsland. Wanneer het systeem beter werkt, zal kapitaal efficiënter benut worden en meer groei het resultaat zijn. De druk van de schuldenlast zal daardoor draaglijker worden. Bovendien maakt een beter financieel systeem een overheid minder afhankelijk van het buitenland of de centrale bank voor de financiering van haar tekorten. Het is daarom opmerkelijk dat, zoals Polak stelt, instellingen als het IMF en de Wereldbank tot voor kort in hun aanpassingsprogramma's nooit om bij voorbeeld de afschaffing van renteplafonds vroegen. Het zal duidelijk zijn dat de problemen niet in een klap zijn opgelost wanneer de overheidsinmenging in de financiële markten is teruggedrongen. Ook op de bijna perfect werkende financiële markten in de ontwikkelde landen worden beoordelingsfouten gemaakt (het schuldenvraagstuk zelf is daarvan een tastbaar bewijs). Ten slotte zullen de specifieke omstandigheden in ontwikkelingslanden voorlopig nog geen perfecte financiële systemen mogelijk maken, liberalisaties van de kapitaalmarkten ten spijt. Misschien is het daarom wel het overwegen waard om ook de voorraad *menselijk* kapitaal van banken in de ontwikkelingslanden aan te vullen.

**R. Zelle**

1. Wereldbank, *World development report 1989*, Oxford University Press, 1989.

2. J.J. Polak, *Financial policies and development*, Ontwikkelingscentrum OESO, Parijs, 1989.