

Het schuldenvraagstuk van de minst ontwikkelde landen

Notoire schuldenlanden als Brazilië en Mexico weten de financiële wereld geregeld de stuipen op het lijf te jagen. De schuldenproblematiek van de minst ontwikkelde landen (MOL's) dreigt daarbij enigszins in de vergetelheid te raken. Volkomen ten onrechte, want hoewel de schulden in absolute zin misschien niet zo omvangrijk zijn, zijn ze voor de betrokken landen veelal een ondragelijke last. In dit artikel worden de omvang en de structuur van de schuldenpositie van de MOL's uiteengezet. Enkele belangrijke oorzaken van de gegroeide schuldenlast zijn stagnerende afzetvolumes, een verslechterende ruilvoet, de dure dollar en de hoge rente. De slechte betalingsbalanspositie wordt echter eveneens veroorzaakt door een falend intern beleid. De auteur concludeert derhalve dat behalve meer internationale financiële hulp, het evenzeer noodzakelijk is dat de MOL's in eigen huis orde op zaken stellen.

DRS. J. SIJM*

De uitstaande buitenlandse schuld van alle minst ontwikkelde landen (MOL's) te zamen is in absolute bedragen 'bescheiden' ten opzichte van de externe verplichtingen van de 10 grootste debiteurenlanden. Dat neemt niet weg dat voor de betrokken landen de schuldproblemen dikwijls veel ernstiger zijn en de gevolgen van het te voeren aanpassingsbeleid voor de straatarme inwoners veel harder aankomen. Om deze reden zal in dit artikel aandacht worden besteed aan de omvang en oorzaak van de schuldenpositie van de MOL's en aan de wijze waarop de diverse betrokkenen op de schuldproblemen hebben gereageerd.

De groep minst ontwikkelde landen is in 1971 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties erkend en samengesteld op basis van de volgende criteria:

- een bruto nationaal produkt (bnp) per hoofd van maximaal \$ 100 per jaar (dollarwaarde 1968; thans verhoogd tot \$ 385, dollarwaarde 1984);
- een aandeel van de industriële sector in het bnp van 10% of minder;
- meer dan 20% van de bevolking is analfabeet.

Thans behoren er zo'n 36 landen van de derde wereld tot de categorie MOL's, waarvan er maar liefst 26 in Afrika liggen. Het aantal inwoners bedraagt ruim 300 mln., terwijl het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking ongeveer \$ 210 is (situatie 1982).

Omvang en structuur van de schuldenpositie van de MOL's

In de jaren 1974 - 1983 zijn de uitstaande schulden op lange en middellange termijn van alle minst ontwikkelde landen nagenoeg vertienvoudigd van ruim \$ 3 mrd. in 1974 tot circa \$ 31 mrd. in 1983 (zie tabel 1) 1). Opvallend is het hoge aandeel - ruim 60% - van de leningen die tegen relatief zachte voorwaarden (lage rentevoet, lange looptijden) zijn verstrekt.

De officiële ontwikkelingshulp (ODA) verloopt enerzijds via multilaterale instellingen, waarbij voor de MOL's met name de Internationale Development Association (IDA), alsmede de regionale African Development Bank en de Asian Development Bank van belang zijn. Anderzijds verstrekken de nationale regeringen op bilaterale basis naast giften ook zachte leningen aan de armste ontwikkelingslanden. Na 1973 hebben vooral de OPEC-landen hun ontwikkelingshulp aan de MOL's opgevoerd. Evenals de socialistische landen (zowel het Oostblok als China) hadden de OPEC-leden in 1983 zo'n \$ 4 mrd. aan concessionele leningen bij de MOL's uitstaan. Van gelijke omvang zijn de vorderingen van de OECD-landen.

Van de niet-concessionele schulden maken de exportkredieten het grootste deel uit. Zij worden overwegend verleend, herverzekerd of gegarandeerd door de regeringen van de OECD-landen. De beperkte kredietwaardigheid van de MOL's is de belangrijkste reden waarom het aandeel van zowel de leningen van particuliere banken als de kredieten op korte termijn slechts van bescheiden betekenis is (zie tabel 1).

De minst ontwikkelde landen hebben in 1983 zo'n \$ 1.400 mln. betaald aan rente- en aflossingsverplichtingen over hun (middel)lange-termijnschulden; dit bedrag komt overeen met ongeveer 19% van de waarde van hun goederenexport in dat jaar. Daarnaast moesten zij ruim \$ 200 mln. aan rente opbrengen over hun korte-termijnleningen (zie tabel 2).

* De auteur is als ontwikkelingseconoom verbonden aan de interfacultaire vakgroep milieukunde van de Universiteit van Amsterdam. Hij dankt prof. dr. H. Linnemann voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Volgens het IMF bedroeg de totale externe schuld van alle ontwikkelingslanden in 1983 \$ 770 mrd.; *World Economic Outlook*, 1984, blz. 205.

Tabel 1. Uitstaande schulden van de minst ontwikkelde landen in de jaren 1978, 1982 en 1983

	mrd. dollars			In % van het totaal	
	1978	1982	1983	1982	1983
I Lange en middellange termijn	15,6	27,7	30,5	93,5	93,3
I a. Concessioneel:	11,0	18,2	20,5	61,2	62,7
- OECD-landen	3,8	3,9	4,0	13,2	12,1
- andere landen	4,1	7,0	8,2	23,5	25,0
- multilaterale instellingen	3,1	7,3	8,4	24,5	25,6
I b. Niet-concessioneel:	4,6	9,6	10,0	32,3	30,6
- OECD-landen, waarvan:	3,0	5,8	6,1	19,6	18,7
exportkredieten	2,3	3,8	4,0	12,6	12,3
kapitaalmarkten	0,7	2,1	2,1	6,9	6,4
- andere landen	1,2	2,6	2,7	8,9	8,2
- multilaterale instellingen	0,4	1,1	1,2	3,8	3,7
II Korte termijn:	-	1,9	2,2	6,5	6,7
- exportkredieten	-	0,2	0,5	0,8	1,4
- banken	-	1,7	1,7	5,7	5,3
III Totale externe schuld	-	29,6	32,7	100	100
IV IMF-kredieten (p.m.)	-	1,9	2,2		

Bron: Unctad, *Least developed countries report*, 1985.

Differentiatie binnen de groep MOL's

Binnen de groep MOL's bestaan er aanzienlijke verschillen. In 1983 waren de landen met de grootste (middel)lange-termijnschuld Soedan (\$ 5,7 mrd.), Bangladesh (\$ 4,6 mrd.) en Tanzania (\$ 2,4 mrd.). Kleinere staten zoals Sao Tomé & Principe en Bhoetan staan echter slechts voor \$ 26 mln. resp. \$ 2 mln. bij het buitenland in het krijt. Een beter beeld van de verschillen tussen de MOL's geeft de verhouding tussen de uitstaande schulden en het bruto binnenlands produkt, (bbp). Deze schuld/bbp-ratio bedroeg voor alle MOL's in 1983 49%. Ver boven dit gemiddelde zaten landen als Zuidjemen (174%), Equatoriaal Guinee (149%), Togo (134%) en Kaapverdië (102%). Daarentegen scoorden landen als Nepal, Niger en Cambodja veel lager met ratio's van resp. 14, 15 en 18% 2).

De toevlucht tot schulderonderhandelingen vormt een aanwijzing voor het feit dat een land in liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen is gekomen. In de periode 1977 - 1984 zagen 7 landen (de Centraal-Afrikaanse Republiek, Malawi, Niger, Sierra Leone, Soedan, Togo en Oeganda) zich gedwongen om hun officiële schulden te herstructureren in de zogenaamde Club van Parijs. Al deze landen hebben hun officiële schulden in genoemd tijdvak meer dan eens geherstructureerd, Soedan en Togo zelfs al vier keer. Daarnaast hebben 5 MOL's (Malawi, Niger, Sierra Leone, Soedan en Togo) in de jaren 1980 - 1984 hun commerciële leningen bij het particuliere bankwezen geherstructureerd.

Opvallend aan de bovensaande rijtjes is dat al deze landen in Afrika zijn gelegen. Daar komt bij dat een aantal Afrikaanse MOL's weliswaar niet tot schulderstructureringen is overgegaan, maar wel met achterstallige betalingen e.d. te kampen heeft. Te denken valt aan landen als Tanzania, Gambia, Guinee-Bissau, Mali, Tsjaad en Guinee 3).

De externe situatie van de MOL's

De schuldproblemen van de MOL's hangen samen met hun ondergeschikte en afhankelijke positie in het huidige wereldhandels- en financiële systeem. Extern manifesteert dit zich in een chronisch handelstekort en een kwetsbaarheid voor allerlei negatieve externe ontwikkelingen. De ongunstige ontwikkelingen in de wereldeconomie

Tabel 2. Aflossings- en rentebetalingen van de minst ontwikkelde landen in de jaren 1978, 1982 en 1983

	mln. dollars			In % van het totaal	
	1978	1982	1983	1982	1983
I Lange en middellange termijn	814	1325	1392	85,2	86,5
I a. Concessioneel:	258	511	569	32,9	35,3
- OECD-landen	94	107	107	6,9	6,6
- andere landen	106	279	306	17,9	19,0
- multilaterale instellingen	49	125	156	8,0	9,7
I b. Niet-concessioneel:	556	814	823	52,3	51,1
- OECD-landen	418	527	544	33,9	33,8
- andere landen	94	158	107	10,2	6,6
- multilaterale instellingen	44	127	172	8,2	10,7
II Korte termijn	-	231 a)	217 a)	14,8	13,5
II Totale externe schuld	-	1555	1610	100	100

a) rentebetalingen

Bron: Unctad, *Least developed countries report*, 1985.

zijn inmiddels ruimschoots bekend: stagnerende afzetvolumes als gevolg van een lagere economische groei en een toename van protectionistische maatregelen; een verslechtering van de ruilvoet door lagere exportprijzen voor grondstoffen en duurdere olie-import; een hoge internationale rentevoet en een dure dollar. Van laatstgenoemde verschijnsel hebben de meeste MOL's echter minder last omdat hun uitstaande schulden overwegend van concessionele aard zijn en derhalve met een laag en vast rentepercentage worden belast. Hun betalingsproblemen worden vooral veroorzaakt door de rigide en eenzijdige structuur van hun buitenlandse handel.

De afgelopen drie decennia is de positie van de MOL's op de wereldmarkt steeds verder gemarginaliseerd: hun aandeel in de totale werelduitvoer daalde van 1,6% in 1950 tot 0,8% in 1970; daarna trad een tweede halvering op in slechts 10 jaar tot een niveau van 0,4% in 1980. Voor deze ontwikkeling zijn diverse oorzaken aan te wijzen 4). De expansie van de wereldhandel heeft zich vooral geconcentreerd op de industrie- en olieproducten. Deze ontwikkeling is vooral ten goede gekomen aan de rijke landen onderling en aan een beperkte groep ontwikkelingslanden (OPEC-leden en de 'Newly Industrialising Countries (NIC's)). De MOL's beschikken nauwelijks over een industriële basis, terwijl alleen Zuidjemen en in mindere mate Afghanistan energieproducten uitvoeren. Van de totale exportwaarde van goederen (in 1980 bijna \$ 8 mrd.) was het aandeel van de industrie- en energieproducten 13 en 14%. Bij de uitvoer van industriële goederen gaat het vooral om jute-producten vanuit Bangladesh.

De afzet van agrarische goederen stagneert door een trage groei van de wereldvraag en de magere resultaten van de landbouwsector in een aantal MOL's. In het begin van de jaren tachtig maakten de agrarische producten de helft uit van de totale uitvoer van alle MOL's. De twee belangrijkste producten zijn koffie en katoen met aandelen van respectievelijk 14 en 7% van de totale exportwaarde in 1980. De uitvoer van minerale grondstoffen - ongeveer 20% van de totale uitvoer - is geconcentreerd rond een beperkt aantal landen en producten: diamanten door Botswana, Lesotho en Sierre Leone, bauxiet en aluminium door Guinee en uraniumerts door Niger.

De importstructuur van de MOL's vormt min of meer het spiegelbeeld van de samenstelling van de uitvoer. Van de totale importwaarde van goederen in 1980 ten bedrage van bijna \$ 18 mrd. bestond meer dan de helft uit industrie-producten (o.a. transportmiddelen). Invoer van agrarische

2) De cijfers zijn ontleend aan tabel II. B.3. van *The least developed countries report*, Unctad, 1985.

3) S. Griffith-Jones, *The Paris Club and the poorer countries*, juni 1985, blz. 1.

4) Unctad, *The least developed countries report*, 1984, hoofdstuk II.

Tabel 3. Kengetallen voor de buitenlandse handel van de minst ontwikkelde landen (1970 = 100)

	1960	1980
Exporten van goederen a):		
- waarde	64	303
- volume	66	106
- prijs per eenheid	97	286
Importen van goederen:		
- waarde	54	528
- volume	60	142
- prijs per eenheid b)	90	372
Ruilvoet	108	77

a) gebaseerd op gegevens van alle MOL's met uitzondering van Bhoetan en Zuid-Jemen

b) gebaseerd op een steekproef van 18 MOL's

Bron: Unctad: *Least developed countries report*, 1984.

produkten maakte ruim 20% van het totaal uit (graanimport in 1980: \$ 1,3 mrd.). Mineralen (5%) en brandstoffen (16%) waren de belangrijkste overige importprodukten.

De verschillen in structuur en prijsvorming van de buitenlandse handel van de MOL's vormen een belangrijke oorzaak van het feit dat de import veel sneller is gegroeid dan de export, zoals tabel 3 laat zien. Daaruit blijkt tevens dat de ruilvoet van de MOL's in de jaren zestig is gedaald met 8% en vervolgens in de jaren zeventig nog verder is verslechterd met 23%.

Al met al steeg het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van alle MOL's van \$ 1,5 mrd. in 1973 tot een recordniveau van \$ 8,5 mrd. in 1981. Aanvankelijk leverde de financiering van deze tekorten weinig problemen op, doordat de officiële giften en de kredietverlening zich fors uitbreidden. In de periode 1976 - 1978 konden de MOL's in totaal zelfs zo'n \$ 2 mrd. aan hun internationale reserves toevoegen. Vanaf 1979 hebben zij echter fors moeten interen op hun deviezenvoorraad. De nominale officiële ontwikkelingshulp is sedert het begin van de jaren tachtig gestagneerd.

Minstens zo belangrijk was de halvering van de niet-concessionele kapitaalstroom in 1981 ten opzichte van het topniveau van \$ 1,1 mrd. in 1980. Deze forse daling deed zich met name voor in de categorie exportkredieten die door de DAC-leden officieel worden gegarandeerd, een afname die zich ook in 1982 nog voortzette.

Door de combinatie van stijgende tekorten op de lopende rekening en een opdrogen van de internationale kapitaalstroom kwam een groeiend aantal MOL's eind jaren zeventig, begin jaren tachtig in ernstige financiële problemen. Na de uitputting van hun internationale reserves zagen zij zich gedwongen om de importen te beperken, hun rente- en aflossingsbetalingen op te schorten, hun toevlucht te nemen tot het IMF en hun uitstaande schulden te herstructureren.

De interne situatie van de MOL's

Voor de meeste arme MOL's geldt dat de nationale besparingen gering zijn als gevolg van het lage inkomen en de lage spaarquote. De behoefte aan kapitaal is daarentegen groot omdat er omvangrijke investeringsprogramma's gefinancierd moeten worden. In het begin van het ontwikkelingsproces liggen de investeringsprioriteiten vooral op de volgende terreinen: onderwijs, gezondheidszorg, infrastructurele werken, landbouwonderzoek, en dergelijke. Het probleem met deze investeringen is niet dat ze in beginsel onrendabel zouden zijn. Integendeel, berekeningen hebben uitgewezen dat het maatschappelijk rendement zeer hoog kan zijn. Zo wordt de reële opbrengst van primair onderwijs in Afrika geschat op circa 30% 5). Daar staat echter tegenover dat de aard van de in-

vesteringen met zich meebrengt dat de kosten en opbrengsten moeilijk te privatiseren zijn, dat de rendementen zich pas op de lange termijn voordoen en dat de investeringen over het algemeen geen buitenlandse deviezen genereren. Hieruit volgt dat in de meeste MOL's de overheid het initiatief moet nemen om het ontwikkelingsproces in gang te zetten. Omdat het daardoor ontstane begrotingstekort intern nauwelijks gefinancierd kan worden moet zij een beroep doen op extern kapitaal. Particuliere leningen van commerciële banken komen niet in aanmerking omdat hierbij de rente- en aflossingsbedragen op de korte termijn te hoog zijn. Deze situatie vormt dan ook de economische ratio voor officiële ontwikkelingshulp in de vorm van giften en leningen met lange aflossingsvrije periodes, lange looptijden en lage vaste rentevoeten.

Het bovenstaande vormt kort samengevat de belangrijkste verklaring voor het ontstaan en de samenstelling van de externe schulden van de MOL's. In beginsel is deze situatie vrij normaal en behoeft zij geen reden te zijn voor rente- en aflossingsproblemen. Die doen zich meestal pas voor in situaties waarin het externe economische getij tegen zit, zoals in voorgaande paragrafen is uiteengezet.

Doorslaggevend voor het ontstaan van een schuldprobleem lijkt echter te zijn de mate waarin een land flexibel in kan spelen op nieuwe ontwikkelingen in de mondiale economie. Zo komt een versterde economie met lage schuldenratio's eerder in de financiële problemen, dan een land met hoge verhoudingsgetallen dat zich relatief snel weet aan te passen 6). De mate van flexibiliteit wordt bepaald door het niveau en de structuur van zowel de productie als de internationale handel enerzijds en door het intern gevoerde (aanpassings)beleid van de nationale overheid anderzijds. Wat dat laatste betreft kan in algemene zin worden gesteld dat regeringen die na 1973 een meer 'outward-looking policy' hebben gevoerd minder last hebben gehad met de betaling van hun schuldverplichtingen dan overheden die een meer naar binnen gericht beleid hebben nagestreefd.

Bij een 'outward-looking policy' gaat het niet zozeer om het feit dat een land zich zonder meer zou moeten overleveren aan de grillen van de wereldmarkt. Bepaalde vormen van bescherming van de landbouw en een opkomende industrie kunnen op rationele gronden berusten. Van groter belang is echter het feit dat de interne prijsverhoudingen minder worden bepaald door lokale machtsverhoudingen en pressiegroepen en in meerdere mate door de schaarsteverhoudingen in het betreffende land 7).

Het intern gevoerde beleid in Afrika

De vorige paragraaf bevat de ingrediënten voor de verklaring van het feit dat in de periode 1976 - 1983 bijna 70% van de 31 schuldherstructureringen binnen de Club van Parijs betrekking had op de laagste inkomenslanden in Afrika 8). Door het lage niveau en de eenzijdige structuur van de productie en de internationale handel was hun aanpassingsvermogen om te reageren op externe ontwikkelingen geringer dan voor de rijkere en meer gediversificeerde ontwikkelingslanden. Bovendien is het aanpassingsbeleid op een groot aantal terreinen te kort geschoten. In de meeste Afrikaanse MOL's is de binnenlandse spaarquote de afgelopen twee decennia gedaald; voor een tiental van die landen was die quote in het begin van de jaren tachtig zelfs negatief 9). Hoewel de investeringen nagenoeg op hetzelfde peil zijn gebleven, ligt het niveau

5) Wereldbank, *World development report 1985*, blz. 99.

6) World development report 1985, blz. 45.

7) J. Sijm, *Over het schuldenvraagstuk en de derde wereld - het dilemma tussen aanpassing en financiering*, researchmemorandum 1984-7, Vrije Universiteit, Economische Faculteit, Amsterdam.

8) S. Griffiths Jones, op.cit., blz. 1.

9) Unctad, *Least developed countries report 1984*, blz. 5.

lager dan in andere ontwikkelingslanden; bovendien moeten zij in toenemende mate extern worden gefinancierd. Ernstiger is het feit dat de efficiency van die investeringen met name in Afrika nogal eens te wensen overlaat. Daarbij moet niet alleen aan onrendabele prestigeobjecten worden gedacht; de daling van het rendement is mede het gevolg van een gebrek aan onderhoud en onvoldoende inputs, waardoor een aanzienlijke onderbezetting van de productiecapaciteit optreedt 10).

De monetaire financiering van de groeiende overheids-tekorten vormde een extra factor voor het aanwakken van het inflatietempo. Doordat de wisselkoers nauwelijks werd aangepast aan de forse binnenlandse prijsstijgingen raakte deze overgewaardeerd, waardoor de exporten stagneerden en de importen toenamen (Ethiopië, Tanzania, Soedan en Oeganda). De landbouwsector is in een aantal Afrikaanse MOL's nadelig beïnvloed door deze overgewaardeerde wisselkoers, maar ook door te lage prijzen voor de boeren en een gebrek aan investeringen door de overheid, die er vaak de voorkeur aan gaf haar geld te steken in nieuwe vergadercentra en universiteitsgebouwen (daarbij gesteund door buitenlandse donoren) 11). De gevolgen van dit structureel falende landbouwbeleid werden pas echt duidelijk toen in het begin van de jaren tachtig 20 van de 26 Afrikaanse MOL's te kampen kregen met ernstige droogte en een enorm voedseltekort, die voor een aantal Sahellanden al zo'n 15 jaar hadden geduurd 12).

Samengevat kan de conclusie worden getrokken dat naast externe structurele en incidentele factoren het overheidsbeleid van de Afrikaanse MOL's een belangrijke determinant is geweest voor de gerezen schuldproblemen. De diverse prijsverstoringen door het beleid zijn niet alleen van invloed geweest op de omvang van de kapitaalvoer, maar ook op de efficiency waarmee die externe leningen werden aangewend en daarmee op het draagvlak (productie, exporten) voor de gecreëerde rente- en aflossingsverplichtingen.

Schuldverlichting

In 1978 werd in Unctad-verband resolutie 165 (S IX) aangenomen, waarin de rijkere donorlanden werden opgeroepen om de uitstaande, bilaterale hulpschulden van de armere ontwikkelingslanden kwijt te schelden of gelijkwaardige maatregelen te treffen. Sindsdien hebben 15 leden van de Development Assistance Committee (DAC) aan 31 MOL's verschillende vormen van schuldverlichting verleend voor een totaalbedrag van circa \$ 3,9 mrd. 13).

Tegelijkertijd zijn daarmee de vooruitzichten voor een verdergaande, algemene kwijtschelding van ODA-schulden aan de MOL's minder rooskleurig geworden, gezien de opstelling van de resterende donorlanden in het nabije verleden. Eind 1983 namen van de ODA-schulden van de MOL's aan de DAC-leden de Verenigde Staten en Japan 78% voor hun rekening; de Bondsrepubliek, Frankrijk en Denemarken hadden nog eens 18% op hun conto staan. Van de schulden aan de Oostbloklanden waren de MOL's 88% verschuldigd aan de Sovjetunie. Bovendien is het nog maar de vraag in hoeverre een generieke kwijtschelding van de ODA-schulden aan alle MOL's zonder meer wenselijk is, vooral wanneer dat ten koste zou gaan van de huidige omvang van de officiële ontwikkelingshulp 14). In feite komt zo'n algemene maatregel neer op het onvoorwaardelijk verstrekken van betalingsbalanssteun, waarvan de grootste debiteuren het meest profiteren en het gevaar niet denkbeeldig is dat daarmee een premie wordt gegeven op een falend ontwikkelingsbeleid. De voorkeur moet worden gegeven aan schuldverlichting in de vorm van additionele ontwikkelingshulp, die onderdeel uitmaakt van een meerjarige herstructurering van de bestaande schulden en die is ingebed in een structureel aanpassingsprogramma voor de middellange termijn.

Schuldherstructurering

Zoals eerder werd opgemerkt hebben met name de Afrikaanse MOL's reeds vanaf het eind van de jaren zeventig in toenemende mate hun toevlucht moeten nemen tot de Club van Parijs om hun uitstaande schulden en soms ook hun achterstallige schuldverplichtingen te herstructureren. Kort samengevat valt de Club van Parijs te typeren als informeel (geen vastomlijnde werkwijze), pragmatisch (de agenda wordt naar behoefte opgesteld) en ad hoc (de deelnemers kunnen wisselen). De onderhandelingen moeten binnen twee dagen tot resultaten leiden, besluiten worden genomen op basis van consensus 15). Zo op het eerste gezicht lijkt de Club van Parijs een alleraardigste instelling, waar vriendelijke mensen op een zakelijke en efficiënte wijze snel tot resultaten komen waarover algehele instemming bestaat. Bij nader inzien kleven er echter nogal wat bezwaren aan de werkwijze van de Club van Parijs, met name voor de MOL's 16):

- een debiteurenland mag pas tot onderhandelingen binnen de Club van Parijs overgaan nadat een akkoord is gesloten met het IMF. Het gaat hier om een aanpassingsprogramma, waarvan de strenge voorwaarden overeenkomen met die van trekkingen binnen de hoogste krediettranches;
- de multilaterale afspraken van de Club van Parijs hebben formeel geen legale, bindende status. Om die reden moeten er vervolgens bilaterale akkoorden worden gesloten, die soms nogal wat tijd vergen;
- de onderhandelingen binnen de Club van Parijs beginnen meestal pas *nadat* een debiteur in de financiële problemen is gekomen;
- de termijn waarop de schuldherstructureringen betrekking hebben is kort: de zogenaamde consolidatieperiode is meestal 1 à 1½ jaar;
- de Club van Parijs onderhandelt uitsluitend over de herstructurering van de schulden en in beginsel niet over vormen van schuldverlichting die een beroep doen op additionele ontwikkelingshulp.

Het Internationale Monetaire Fonds

De betrokkenheid van het IMF bij de financiële problemen van de MOL's is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Al vanaf 1978 nam het aantal conditionele leningsovereenkomsten fors toe en het gebruik van IMF-krediet door alle MOL's verdubbelde zich van \$ 1,1 mrd. in 1980 tot het topniveau van \$ 2,2 mrd. in 1983. In 1984 nam het uitstaande IMF-krediet af tot een bedrag van \$ 2 mrd. 17). Medio 1985 stonden nog altijd 9 MOL's onder toezicht van het IMF in de vorm van zogenaamde 'stand-by-arrangements', aanpassingsprogramma's met strenge voorwaarden en een gemiddelde looptijd van ongeveer een jaar 18).

Naast waardering voor de rol van het IMF in de derde wereld valt ook veel kritiek op het functioneren van het Fonds te beluisteren. Met betrekking tot de MOL's spitst die kritiek zich toe op een tweetal punten. In de eerste plaats zijn de financiële middelen van het Fonds onvol-

10) R. Liebenthal, *Adjustment in low-income Africa*, Washington, 1981, blz. 29 - 39 en blz. 52 - 55.

11) L. Leijenhorst, Afrika's falende voedselpolitiek, *Intermediair*, 21 jg. nr. 3, 18 januari 1985, blz. 47 e.v.

12) Unctad, *Least developed countries report 1984*, blz. 12.

13) Unctad, *Least development countries report 1985*, hoofdstuk 2 - B.

14) *De internationale schuldenproblematiek*, nota van de Regering aan de Tweede Kamer, juli 1985, blz. 28, 29.

15) Verslag van de NIO-studiedag 'Nederland en de schuldencrisis', 13 april 1985.

16) S. Griffith-Jones, op.cit.; Unctad, *Least developed countries report 1985*.

17) Unctad, op.cit., 1985.

18) IMF, *Annual report 1985*, blz. 96 en 102.

doende om de betalingsbalansproblemen in acute situaties op te vangen. Toegang tot laag-conditioneel IMF-krediet is beperkt vanwege de geringe inleggelden (quota). Sedert 1 januari 1981 zijn er geen nieuwe speciale trekkingsrechten (SDR's) verdeeld. De compensatoire financieringsfaciliteit dekt slechts een fractie van de gederfde exportverliezen 19). Deze situatie vormde de achtergrond voor de beslissing tijdens de laatste jaarvergadering van het IMF (Seoul, oktober 1985) om het Trustfonds nieuw leven in te blazen: in de jaren 1985 – 1991 zal \$ 2,7 mrd. extra betalingsbalanssteun aan de armste landen worden verstrekt.

De tweede categorie van kritiekpunten heeft betrekking op de aard van de voorwaarden die aan de IMF-kredieten zijn verbonden. Daarbij gaat het niet zozeer om het feit dat de condities streng zijn, maar vooral om de klacht dat ze niet geschikt zijn om de problemen van de MOL's op te lossen. Ondanks enkele hervormingen van de conditionaliteit in de jaren zeventig hebben de voorwaarden nog steeds een korte-termijnkarakter en zijn zij overwegend gericht op beheersing van de vraag. Het doet echter enigermate merkwaardig aan om situaties van chronische armoede en hongersnoden te analyseren in termen van 'overbesteding'. In de meeste MOL's is het aanpassingsvermogen op de korte termijn echter beperkt doordat 20):

- het marktmechanisme gebrekkig functioneert en de economische flexibiliteit beperkt is;
- het inkomen per hoofd van de bevolking niet alleen laag is, maar in een aantal Afrikaanse landen reeds jaren trendmatig daalt;
- het regeringsapparaat onvoldoende is uitgerust (instrumentarium, menskracht, financiële middelen);
- de politieke steun van een aantal regeringen – getuige de opstanden en staatsgrepen – marginaal is.

De meeste IMF-aanpassingsprogramma's in Afrika hadden als belangrijkste doelstelling het terugdringen van het overheidstekort door het afschaffen van allerlei subsidies, het stroomlijnen van staatsbedrijven, het doorvoeren van belastinghervormingen en het opleggen van kredietrestricties. Door een combinatie van onmacht en onwil kwam er van de realisatie van deze en andere doelstellingen weinig terecht. Recente evaluaties van IMF-medewerkers erkennen dan ook dat de resultaten van de IMF-overeenkomsten met Afrikaanse landen over het algemeen teleurstellend zijn 21).

De Wereldbank

In september 1984 publiceerde de Wereldbank een derde rapport over de oorzaken en de aanpak van de problemen in de armere Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara: *Toward sustained development in sub-Saharan Africa: a joint program of action*. Dit gemeenschappelijke actieprogramma omvat een aantal hoofdelementen:

- het opstellen en uitvoeren van herstel- en ontwikkelingsplannen op nationaal niveau;
- het opzetten van donorprogramma's en hulpcoördinatie;
- Afrikaanse regeringen en hun donoren moeten meer prioriteit verlenen aan herstel en onderhoud van de bestaande infrastructuur dan aan investeringen in nieuwe projecten;
- het formuleren van goedkope, efficiënte en effectieve programma's voor onderwijs, gezondheidszorg, agrarisch onderzoek en bosbouw;
- ondersteuning van de beleidshervormingen door voldoende externe financiële middelen 22).

De Wereldbank heeft zelf het voortouw genomen om het 'Joint program of action' tot uitvoering te brengen. Het probleem is echter dat de eigen, traditionale middelen van de Wereldbank beperkt zijn. Voor de normale, niet-

concessionele IBRD-leningen zijn de Afrikaanse minst ontwikkelde landen niet kredietwaardig; aan de macro-economische voorwaarden van de speciale 'structural adjustment loans' kunnen de meeste MOL's niet voldoen. Als gevolg van bezuinigingen in de VS is het plafond van de IDA-concessionele kredietverlening afgenomen met 25%.

Om bovenstaande redenen is de Wereldbank overgegaan tot de oprichting van een 'special facility for sub-Saharan African'. Dank zij de toezeggingen van een aantal donoren kan dit speciale Afrika-fonds medio 1985 beschikken over een totaalbedrag van bijna \$ 1.250 mln. Alleen Afrikaanse landen die bereid en in staat zijn om een programma van beleidshervormingen op te stellen en uit te voeren kunnen van dit fonds lenen. Daarmee bestaat het gevaar dat met name de rijkere en marktgeoriënteerde landen in 'sub-Saharan Afrika' van deze leningen kunnen profiteren. De niet-Afrikaanse MOL's hebben überhaupt niets te verwachten van de Afrika-fonds.

Vooruitzichten

Ondanks de bovengenoemde initiatieven zijn de vooruitzichten voor de meeste MOL's uiterst somber, met name voor die ten zuiden van de Sahara. Naar verwachting zal de jaarlijkse netto externe kapitaalstroom naar alle landen van deze regio (zowel MOL's als niet-MOL's) dalen van gemiddeld \$ 11 mld. in de jaren 1980 – 1982 tot ongeveer \$ 5 mld. in de periode 1985 – 1987. Dit is het gevolg van het stagneren van de bruto nominale ODA-fondsen en een sterke stijging van af te lossen bedragen. Dit laatste wordt veroorzaakt door een opeenhoping van eerder geherstructureerde verplichtingen, waardoor in de jaren 1985 – 1990 naar schatting zo'n 80% van de uitstaande schuld afgelost zal moeten worden 23). Zowel het IMF als de Wereldbank verwachten voor 1990 dat de schuldenlast van de armste landen in Afrika zich in het gunstigste geval zal stabiliseren op het huidige niveau. Maar zelfs in het 'optimistische scenario' van de Wereldbank zal het gemiddelde reële inkomen per hoofd van de bevolking in de laagste-inkomenslanden van Afrika tot 1995 blijven dalen 24).

Het zal duidelijk zijn dat de internationale gemeenschap méér extern kapitaal ter beschikking zal moeten stellen dan de projecties van het optimistische scenario, voor zover zij althans bereid is om het lot van de minst bedeelden in Afrika structureel te verbeteren. Behalve vormen van schuldverlichting is met name voor de MOL's een uitbreiding van de officiële ontwikkelingshulp onontbeerlijk. Daarnaast moeten de regeringen van deze landen hun interne beleid herzien in de richting van meer realistische prijsverhoudingen en een efficiënter gebruik van de binnenlandse en buitenlandse middelen. Zonder dat laatste zal hoogst waarschijnlijk niet alleen elke omvang van extern kapitaal ineffectief zijn maar zal ook het draagvlak voor de huidige, povere vormen van ontwikkelingshulp versmallen. Een gecoördineerde actie van alle betrokkenen is een eerste vereiste om de inwoners van de minst ontwikkelde landen nog enig perspectief te kunnen bieden op verbetering van hun uiterst marginale positie voor de rest van deze eeuw.

Jos Sijm

19) Voor alle Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara compenseerde de CFF slechts 4% van het exportverlies als gevolg van de ruilvoetverslechteringen in de jaren 1980 – 1981; G.K. Helleiner, *The IMF and Afrika*, *Canadian Journal of African Studies*, maart 1983, blz. 25.

20) Helleiner, op.cit., blz. 29.

21) J.B. Zulu en S.M. Nsouli, *Adjustment programs in Africa*, *Finance and Development*, maart 1984, blz. 5 – 9 en R.J. Bhatia, *Adjustment Effort in Sub-Saharan Africa, 1980 – 1984*, *Finance and Development*, september 1985, blz. 19 – 22.

22) Wereldbank, *Annual report 1985*, blz. 21 – 26.

23) *De internationale schuldenproblematiek*, regeringsnota, juli 1985, blz. 31.

24) *World development report 1985*, hoofdstuk 10.