

Reaganomics en de Wereldbank

DRS. J. P. VERLOREN VAN THEMAAT*

Sinds 1980 is in het beleid van de Wereldbank ten opzichte van de ontwikkelingslanden een duidelijke koerswijziging opgetreden. Terwijl in de jaren zeventig het bankbeleid ervan uitging dat de uitkomsten van het vrije-marktsysteem voor de ontwikkelingslanden correctie behoeften, lijkt nu onder invloed van de Amerikaanse politiek de filosofie veld te winnen dat het marktmechanisme ook in de ontwikkelingslanden zoveel mogelijk moet worden gestimuleerd en dat de overheid waar mogelijk het veld moet ruimen voor de particuliere sector. Deze nieuwe filosofie heeft bij de Wereldbank reeds geresulteerd in een aantal beleidswijzigingen op het gebied van het energiebeleid, het leningenbeleid, het doelgroepenbeleid en de samenwerking met particuliere banken. De auteur bespreekt in dit artikel de nieuwe opvattingen in kringen van de Wereldbank en de beleidswijzigingen die eruit voortvloeien.

Inleiding

Het zal nooit een uitgemaakte zaak zijn of drastische veranderingen in economisch beleid in belangrijke mate afhankelijk zijn van de politieke inzichten van de daarvoor verantwoordelijke personen, of dat deze veranderingen en de personen die daarmee samengaan, slechts een reflectie vormen van veranderingen in de economische werkelijkheid. Politici zullen uiteraard het eerste benadrukken, wetenschappers vaak het laatste. De verkiezing van Reagan en de voortijdige ontslagname van McNamara 1) uit zijn functie als president van de Wereldbank in hetzelfde jaar 1980 zijn samengevallen met een duidelijke koersverlegging in het Wereldbankbeleid. Kan deze koersverlegging worden verklaard uit veranderingen in de positie van de rijke landen, m.n. uit de voortdurende recessie, en uit veranderingen in de positie van de ontwikkelingslanden, zoals hun betalingsbalansposities en de energieproblematiek? Of is deze koersverlegging eerder het resultaat van andere, politieke prioriteiten van de invloedrijkste donor de Verenigde Staten en van de nieuwe Wereldbank-president Clausen? De nieuwe politiek van de VS lijkt zeker een rol te spelen 2).

Het is echter niet duidelijk in welke mate en op welk terrein deze invloed van de Amerikaanse overheid werkzaam is. Die invloed is ook zeker niet eenduidig. De Treasury, het ministerie verantwoordelijk voor het Wereldbankbeleid, heeft een belangrijke mate van continuïteit in haar beleid en is redelijk welwillend ten opzichte van „haar” Bank. Dat geldt ook voor andere ambtelijke instanties als het Ministerie van Buitenlandse Zaken en USAID. Het congres, dat een sleutelpositie heeft bij het toekennen van gelden, is traditioneel uiterst terughoudend over multilaterale financieringsinstellingen. En de derde „bron” van beleid is natuurlijk het Witte Huis. Vooral de laatste, maar ook het Congres, zijn duidelijk van richting veranderd onder de regering-Reagan. De effecten van al die invloeden zijn wel eens tegenstrijdig, zoals o.m. blijkt uit de recent gepubliceerde evaluatie van multilaterale banken door de Treasury. Een redelijk welwillende „technische” evaluatie wordt gevolgd door een nogal negatieve „politieke” evaluatie en vooral door negatieve budgettaire aanbevelingen 3).

Dit rapport van de Treasury noemt als belangrijkste wenselijke beleidswijzigingen 4):

1. het beleid van de Wereldbank moet meer accent gaan geven aan het prijsmechanisme zoals dat gegeven is door marktverhoudingen;
2. het moet de rol van de overheid minimaliseren; het moet meer aandacht geven aan de particuliere sector en aan het stimuleren van de rol van particuliere banken (m.n. moet meer aandacht aan de IFC worden gegeven);
4. meer nadruk moet worden gelegd op het macro-economisch beleid in ontwikkelingslanden en minder op micro-economisch beleid;
5. er moet in de komende jaren een belangrijke vermindering van de Amerikaanse bijdrage aan de Internationaal Development Association (IDA) plaatsvinden.

Naast deze intentiewijzigingen zijn er ook al feitelijke wijzigingen aan te tonen waaruit de invloed van het nieuwe Amerikaanse beleid blijkt. Behalve de drastische inkringing van de IDA, betreft dit a. wijzigingen in het energiebeleid van de Bank, b. de nieuwe structurele aanpassingsleningen, c. het doelgroepenbeleid en, d. de samenwerking met particuliere banken. Deze punten zullen hieronder nader toegelicht worden.

Wijzigingen in het energiebeleid

De Wereldbank noemt in haar jaarverslag over 1981 het energiebeleid en de leningen ten behoeve van structu-

* Verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag. Dit artikel is geschreven in het kader van ISS-onderzoekprogramma „Money, finance and development”. De auteur dankt de volgende personen voor commentaar op een eerdere visie: H. Coppens, K. Jansen, L. Emmerij, W. van der Geest.

1) Zijn mandaat zou normaliter pas in 1982 eindigen.
2) Zie o.m. R. Ayres, *Breaking the Bank, Foreign Policy*, zomer 1981.
3) US participation in the multilateral development banks in the 1980's, Department of Treasury, Washington, 1982.
4) Idem, blz. 7.

rele aanpassing: de neerslag van haar nieuwe beleid. De vergrote steun van de Wereldbank aan energieprojecten in ontwikkelingslanden kan ongetwijfeld een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van hun betalingsbalansproblemen. De vorm waarin dit beleid gegoten wordt, is echter niet alleen technisch, maar ook politiek bepaald en heeft ook politieke gevolgen. Financiert de Bank buitenlandse oliemaatschappijen, of lokale hydro-elektrische projecten? Kiest zij voor grootschalige kolenmijnen of voor kleinschalige herbebossingsprojecten? Het beleid van de VS lijkt daarbij een zekere invloed te hebben op het Bankbeleid.

Zo werd bij voorbeeld in 1981 slechts \$ 50 mln. op zij gelegd voor deze laatste soort energieprojecten, ondanks het feit dat voor zeer veel ontwikkelingslanden hout op dit moment en in de voorzienbare toekomst de belangrijkste energiebron is en de Bank zelf in haar *World Development Report* de noodzaak voor een drastische verhoging van investeringen in deze traditionele energiebronnen onderkent.

Het bedrag aan olie-exploratieprojecten daarentegen is zeer snel gestegen van \$ 112 mln. in 1979 tot \$ 650 mln. in 1981. In haar jaarrapport getroost de Wereldbank zich veel moeite om aan te tonen dat deze toename in olie-activiteiten door de oliemultinationals moet worden toegejuicht en dat met deze laatste nauw wordt samengewerkt 6). De Bank komt hiermee tegemoet aan de kritiek van de regering-Reagan op haar energie-activiteiten. Deze kritiek houdt in dat het vooral de taak van de multinationals moet zijn in nieuwe energiebronnen te investeren en niet van semi-overheidsorganisaties als de Wereldbank. De eventuele oprichting van een dochterinstelling van de Bank, speciaal voor energie-aangelegenheden, werd dan ook door de VS afgewezen vanwege onder meer de mogelijke concurrerende werking daarvan met het (Amerikaanse) bedrijfsleven. „Bluntly put, this was an area that the private sector can and will adequately serve. The energy affiliate would have simply substituted less expensive public development capital for available private capital” 7). De taak van de Bank zou slechts moeten zijn de investeringen van de multinationals te stimuleren.

De nieuwe leningen ten behoeve van structurele aanpassing („structural adjustment loans”)

In de Wereldbank is er altijd een discussie geweest of de Bank projectleningen moest geven of juist programmaleningen 8). De eerste dienen om investeringen en daarmee economische groei rechtstreeks te steunen, de tweede pogen slechts algemene financiële belemmeringen weg te nemen d.m.v. betalingsbalanssteun en daarmee indirect economische groei te stimuleren. In de jaren zestig hadden de algemene programmaleningen in de vorm van „commodity-aid” een zekere populariteit. In de jaren zeventig, onder invloed van het beleid van McNamara, werd alle nadruk op projectleningen gelegd (zie tabel 1). Immers, de lage-inkomensgroepen konden het best worden geholpen d.m.v. rechtstreekse, micro-economisch gerichte steun. In veel landen werden de armste groepen door het macro-economische beleid niet bereikt. Het zogenaamde „trickling-down” effect vond onvoldoende en te traag plaats.

Tabel 1. Programmahulp in procenten van de totale verplichtingen van de Wereldbank en de IDA

Tot 1968	13
1968-1973	5,6
1974-1980	4,5
1981	8,2

Bron: De percentages zijn gebaseerd op het *Annual report*, 1981, blz. 12.

In 1981 vond er een vrij drastische beleidswijziging plaats. Er werd in dat boekjaar voor meer dan \$ 1 mrd. aan negen

niet-projectgebonden leningen gefinancierd, of wel meer dan 8% van de totaal aangegeven verplichtingen in dat jaar, en \$ 500 mln. meer dan het jaar daarvoor. Aan deze nieuwe leningen voor „structural adjustment” zijn echter voorwaarden verbonden die op zich weinig met het gebruik van de gelden te maken hebben.

Deze voorwaarden zijn van een andere aard dan de voorwaarden verbonden aan projectleningen en vergelijkbaar met de befaamde condities van de IMF-leningen. Ze richten zich vooral op de *structuur van de economische regulering* door de overheden. Zij behelzen maatregelen als invoerliberalisatie (Turkije, Kenya), prijsverhogingen en prijsliberalisatie van landbouwproducten (Senegal, Bolivia), stroomlijnen van staatsondernemingen (Senegal, Turkije). Over het algemeen kunnen deze maatregelen worden gekarakteriseerd als maatregelen die het marktmechanisme dienen te verbeteren en maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de betalingsbalans 9).

Hoewel het financieren van snel uit te geven („quickly disbursable”) leningen wel degelijk beantwoordt aan de zeer snel gestegen betalingsbalansproblemen van de ontwikkelingslanden, beantwoorden de voorwaarden die eraan zijn verbonden, niet duidelijk, en soms zelfs duidelijk niet, aan de wensen van de ontwikkelingslanden zelf. Zoals de Bank in haar jaarverslag opmerkt: „The difficulty that Governments find in gaining political acceptance for the adoption and implementation of structural adjustment loans (bedoeld wordt uiteraard de voorwaarden daaraan verbonden), has been and continues to be the single most important obstacle to rapid progress by the Bank with structural-adjustment assistance(!) 10).

Over het algemeen zijn het geen voorwaarden die rechtstreeks of in het bijzonder gericht zijn op inkomensverbetering van de armste bevolkingsgroepen. De voorwaarden lijken voort te vloeien uit het Bankbeleid en komen opvallend sterk overeen met het Amerikaanse standpunt over de rol van het marktmechanisme en de afslanking van de rol van de staat in de economie. Of zoals de Amerikaanse minister van Financiën Regan in 1981 op de jaarvergadering van de Bank stelde: „We are determined to achieve strict control over government expenditure and reduce government involvement in the economy (...). We are eliminating regulatory impediments that needlessly hinder business efforts to be productive”.

Doelgroepenbeleid

De Wereldbank lijkt voorts terug te komen van het beleid dat McNamara in zijn befaamde speech in Nairobi in 1973 heeft geformuleerd als een aanval op de „absolute armoede”, het vervullen van de basisbehoeften van de 40% armste inwoners van de ontwikkelingslanden. Het nieuwe beleid is uiteraard nog niet zeer duidelijk zichtbaar in feitelijke behandeling van projecten. Deze reageert immers met een zekere traagheid op nieuwe prioriteiten. De veranderingen uiteten zich vooral in andere beleidsvoornemens.

5) *World Development Report 1981*, blz. 40. In Afrika dekt hout meer dan 50% en in sommige landen meer dan 90% van de energiebehoefte.

6) World Bank, *Annual report 1981*, blz. 68; W. Clark, op. cit., blz. 174.

7) R. McNamara, Deputy Secretary of the Treasury, speech at Brookings Institution, januari 1982.

8) Zie b.v. A. Hirschman en R. Bird, *Foreign aid: a critique and a proposal*, *Princeton essays in international finance*, 1965 en C. H. Montrie, *The Organization and function of foreign aid*, *Economic Development and Cultural Change*, jg. 21, 1973, nr. 4.

9) Zie P. Landell-Mills, *Structural adjustment lending: early experience*, *Finance and Development*, december 1981.

10) Wereldbank, *Annual report 1981*, blz. 70.

Toch zijn ook reeds feitelijke veranderingen zichtbaar. De genoemde nieuwe activiteiten (energie-investeringen en betalingsbalanssteun) zijn niet rechtstreeks gericht op verlichting van de noden van de lagere-inkomensgroepen. Dit betekent dat in 1981 een kleiner deel van de Wereldbankleningen beschikbaar was voor sectoren die op het vervullen van elementaire behoeften zijn gericht. Ook uit andere sectorale veranderingen komt naar voren dat de Wereldbank in 1981 zijn accenten verlegd heeft en dat directe hulp aan de armste 40% bij de grootste ontwikkelingsinstelling van de wereld een lagere prioriteit heeft gekregen.

Wanneer de sectorale verdeling van de aangegane verplichtingen in 1981 wordt vergeleken met die voor 1980 en het gemiddelde over 1974-1979 (zie tabel 2), valt op dat het aandeel dat naar ontwikkelingsbanken gaat, is gestegen. Een analyse van de ontwikkelingsbanken die door de Bank worden gefinancierd, maakt duidelijk dat deze goedgevoel niet zijn gericht op de armste groepen (11). De toename in de sector onderwijs, op zich een basisbehoefte van de lage-inkomensgroepen, komt voornamelijk voor rekening van een lening van \$ 200 mln. voor hoger onderwijs aan China. Industrieprojecten zijn toegenomen. Bevolkingsplanning-, gezondheids- en voedingsprojecten — bij uitstek basisbehoefte — zijn daarentegen in 1981 drastisch ingekrompen tot slechts 1(!) goedgekeurd project in Tunesië van \$ 13 mln. Leningen voor kleinschalige ondernemingen en drinkwatervoorziening zijn afgenomen, die voor telecommunicatie toegevoegd. Activiteiten in de belangrijke landbouwsector zijn daarentegen gelukkig min of meer gelijk gebleven. Het is de bedoeling dat een belangrijk deel van de hulp in deze sector aan lage-inkomensgroepen ten goede komt („small-holder“-projecten).

Pas wanneer meer cijfers beschikbaar zijn over enkele jaren, zal duidelijk worden in welke mate de lagere prioriteit voor projecten die direct gericht zijn op inkomensherverdeling en basisbehoefte zich doorzet.

Tabel 2. Verplichtingen van de Wereldbank en de IDA per sector in mrd. \$ en in procenten van het totaal

	1974-1979		1980		1981	
	in %	in mrd. \$	in %	in mrd. \$	in %	in mrd. \$
Landbouw	29,6	3,5	30,5	3,7	30,1	
Banken a)	8,6	0,8	7,0	1,1	9,0	
Onderwijs	4,3	0,4	3,5	0,7	5,7	
Olie, gas, kolen a)	0,9	0,4	3,5	0,6	4,9	
Elektriciteit	13,4	2,4	21,0	1,3	10,6	
Industrie a)	8,6	0,4	3,5	0,89	7,2	
Programmahulp a)	4,6	0,52	4,5	1,01	8,2	
Gezondheidshulp	0,7	0,14	1,2	0,01	0,1	
Kleinschalige industrie	1,3	0,26	2,3	0,23	1,9	
Telecommunicatie a)	2,0	0,13	1,1	0,33	2,7	
Transport a)	17,1	1,44	12,5	1,06	8,6	
Urbanisatie	2,6	0,35	3,0	0,50	4,1	
Drinkwater	5,5	0,63	5,5	0,53	4,3	
Overige	0,5	0,01	0,1	0,13	1,1	
	100	11,48	100	12,29	100	

a) Sectoren die niet-primair zijn gericht op basisbehoefte van de armste inkomensgroepen. Bron: IBDR, *Annual report*, 1981.

Samenwerking met particuliere banken

Een van de gebieden waarop overeenstemming bestaat tussen het nieuwe beleid van Wereldbank-president Clausen en de regering-Reagan, is de rol die de Bank kan vervullen in het stimuleren van activiteiten van particuliere banken in ontwikkelingslanden. De vorm die dit vooral heeft aangenomen is de (voorzien) toename van cofinanciering van projecten met particulier kapitaal (zie tabel 3).

Tabel 3. Groei cofinanciering met particulier kapitaal

	Aantal leningen met particulier kapitaal / totaal aantal leningen	Idem in procenten	Particulier kapitaal in mrd. \$
1977-1979 (gemiddeld)	10/140	7	0,4
1980-1981	20/143	14	1,7
1981-1992 (gepland)	50/150	33	—

Bron: R. McNamar, deputy secretary of treasury, speech at Brookings Institution, januari 1982.

De Amerikaanse overheid zou zelfs willen dat over vijf jaar tweederde van alle Bankleningen meegefinancierd werden met particulier kapitaal (12).

De reden dat dit idee ook Clausen wel lijkt aan te spreken, ligt, behalve in zijn geloof in de mogelijkheden van particulier kapitaal, in het feit dat hij verwacht dat de VS steeds minder geneigd zal zijn om de Bank van nieuwe middelen te voorzien. Alleen in de functie van „makelaar“ tussen buitenlands particulier kapitaal (niet alleen van banken, maar ook uit andere bronnen) en de ontwikkelingslanden ziet hij een mogelijkheid om de rol van de Bank uit te breiden.

De Amerikaanse overheid daarentegen lijkt met dit beleid vooral (Amerikaanse) particuliere banken te willen stimuleren. Er bestaat vrees dat de Wereldbank oneerlijke concurrentie aandoet aan het Amerikaanse bankwezen. De Amerikaanse overheid is ervoor beducht dat de Bank projecten „afpakt“ van de particuliere sector. Zoals gememoreerd, geschiedde ook de afwijzing van de energiedochter van de Wereldbank o.a. op die gronden.

Het door de Amerikanen gebruikte argument van concurrentievervalsing door de Wereldbank is interessant. In principe lijkt dit waar te zijn voor de wat rijkere ontwikkelingslanden. De Bank kan immers dank zij overheidsgaranties goedkoop geld lenen op kapitaalmarkten en dit vervolgens goedkoop doorlenen. Zij kan daarbij particuliere banken onderbieden. De vraag is echter of deze concurrentievervalsing onwenselijk is. Zowel het algemene tekort aan deviezen in ontwikkelingslanden, als de technische expertise van de Bank zijn argumenten voor het tegendeel. Naar de mening van de VS dient echter vooral het stimuleren van buitenlandse banken een belangrijke taak te zijn van de IBRD. Voor de VS snijdt dit mes aan twee kanten. Ten eerste hoeft de Bank daardoor zelf minder snel te groeien. Als gevolg hiervan kan de Amerikaanse overheid haar deelneming in de Bank verminderen. Ten tweede zal hierdoor het Amerikaanse bank- en ondernemingswezen worden gestimuleerd.

De potentiële voordelen van cofinanciering met particulier vermogen zijn duidelijk. De kapitaalstroom van de rijke landen naar de arme landen zou erdoor vergroot kunnen worden. Het is bovendien realistisch te veronderstellen dat de rijke landen op dit moment niet bereid zijn tot vergroten van hulpactiviteiten. Daartegenover staan ook enkele (potentiële) nadelen voor ontwikkelingslanden.

Substitutie-effect. Het is mogelijk dat de buitenlandse banken hun normale leningen aan ontwikkelingslanden substitueren door deze cofinanciering. Dit is aantrekkelijk voor hen: ze kunnen immers een belangrijk deel van hun uitleenrisico verminderen door met de Bank in zee te gaan. Die laatste draagt nauwelijks enig risico en heeft een sterke positie als schuldeiser. Zo calculeert de Amro

11) Zie Wereldbank, *Annual report 1981*, blz. 106 en 107.

12) R. McNamar, op. cit.

Bank in haar interne risico-evaluatie een lager kredietrisico voor met de Wereldbank gefinancierde leningen dan voor haar normale leningen 13). In het geval van de Amro Bank kunnen deze leningen bovendien worden gefinancierd boven de limiet die zij gewoonlijk hanteert voor ontwikkelingslanden 14). Voor een individuele bank kan een dergelijke verhoging van een kredietplafond rationeel zijn, en tot een additionele kapitaalstroom leiden. Maar wanneer er zoiets bestaat als een „objectieve” optimale schuldenlast voor een ontwikkelingsland, dan kan bij een hoge schuldenlast een vergroot kredietplafond door één bank in theorie alleen maar betekenen dat de gezamenlijke andere banken hun kredietplafond evenredig verlagen.

Vercommercialisering. Het gevaar bestaat dat de Bank haar projectbeleid enigszins zal wijzigen als gevolg van de eisen die cofinanciering stelt. Er zijn aanwijzingen dat de particuliere banken ondanks de kleinere kredietrisico's financiering met de Wereldbank niet aantrekkelijk genoeg vinden omdat de winstmarge te klein is, het volume per project te laag, de projecten te traag worden uitgevoerd, en zij weinig met vertragingen als gevolg van de algemene politieke onderhandelingen van de Bank met de lokale overheid te doen willen hebben 15).

Zowel Clausen als de Amerikaanse overheid zijn van mening dat particuliere banken nog niet erg enthousiast zijn voor deze samenwerkingsvorm en dat de Bank maatregelen moet nemen om cofinanciering voor hen aantrekkelijk te maken. Als gevolg van die aarzeling van het particuliere bankwezen zal de Bank zich commerciëler moeten gaan opstellen, mogelijk grootschaliger projecten entameren die snel tot uitgaven zullen leiden, met een aantrekkelijke buitenlandse kapitaalimport als „follow-up” en die moeilijke onderhandelingen met overheden vermijden (dus b.v. geen plattelandsontwikkelingsprojecten).

Onderhandelingsvrijheid. Een van de grote voordelen van commerciële leningen voor een ontwikkelingsland is dat deze de onderhandelingsvrijheid vergroten. Deze leningen vormen immers een alternatief voor de Wereldbank- en IMF-leningen. Daarnaast bemoeien particuliere banken zich vaak (uitzonderingen zijn er wel degelijk) weinig met binnenlandse economische politiek en stellen geen voorwaarden bij de lening behalve aangaande terugbetaling. Door een verbeterde samenwerking en integratie tussen particuliere banken en de Wereldbank kan dit onderhandelingsvoordeel echter verminderd worden. De particuliere banken zullen een grotere invloed op de Bank uitoefenen om in onderhandelingen met de lokale overheden hun belangen te vertegenwoordigen. De Bank zal meer druk op de particuliere banken kunnen uitoefenen om een front te vormen tegenover de lokale overheden in zaken als schuldenbeleid en economische politiek. Haar „leverage” (in Bankjargon) zal erdoor kunnen worden vergroot.

De gedaalde Amerikaanse bijdrage aan de IDA

Het duidelijkst is het beleid van de regering-Reagan tot uiting gekomen in haar opstelling ten aanzien van de International Development Association. De teleurstellende resultaten zijn bekend: de Amerikaanse regering is teruggekomen van haar aangegane verplichtingen t.a.v. de zesde IDA-aanvulling. Voor het huidige boekjaar zal de VS slechts \$ 700 mln. bijdragen i.p.v. de beloofde \$ 1,080 mrd., een vermindering van meer dan \$ 300 mln. 16). Het effect van een sterk afgeslankte IDA is tweeledig. Enerzijds zal er minder hulp naar de lage-inkomenslanden gaan (en daarmee wordt het nieuwe Bankbeleid t.a.v. Afrika bedreigd). Anderzijds zal het overheidskarakter van de Wereldbank worden afgezwakt doordat deze minder afhankelijk wordt van bijdragen van overheidsbudgetten.

Hoewel er weinig fundamentele verschillen bestaan tussen

de aard van de IDA-leningen en die van de Bank, behalve gemakkelijker financieringsvoorwaarden, is er buitengewoon grote kritiek op de IDA uitgeoefend door de VS. Van de kant van het Congres is deze kritiek niet nieuw, maar de regering-Reagan heeft haar nu overgenomen en is zelf actief mee gaan doen 17). De formele kritiek was van drieërlei aard:

- *politiek:* IDA-leningen zouden niet-Amerikaans gezinde, socialistische overheden steunen;
- *economisch:* IDA-leningen komen onvoldoende het Amerikaanse bedrijfsleven ten goede;
- *ideologisch:* IDA-leningen zouden overheden steunen i.p.v. de particuliere sector.

Samen met het Amerikaanse beleid om de overheidsuitgaven te verminderen resulteert dit in de huidige zeer negatieve opstelling.

Het is duidelijk dat de vermindering van de Amerikaanse bijdrage geen eenmalige en op zich zelf staande daad is. Andere donorlanden (waaronder Nederland; Scandinavië daarentegen niet) hebben dit Amerikaanse voorbeeld gevolgd, onder het mom van „burdensharing”. Hierdoor is de totale IDA-bijdrage dit jaar van een voorgenomen \$ 4,1 mrd. teruggebracht tot slechts \$ 2,6 mrd. Waarom de Nederlandse overheid hieraan heeft meegedaan en niet het Scandinavische voorbeeld heeft gevolgd is enigszins duister. Er wordt gesuggereerd dat deze vermindering de Amerikaanse overheid zou dwingen in te zien dat hun beleid belangrijke negatieve gevolgen heeft voor de IDA 18). De gedachte zou zijn dat dit hen alsnog zou overreden hun beleid te wijzigen. De demarches van de EG-voorzitter bij de Amerikaanse overheid zouden daarop moeten wijzen.

In feite lijkt de vermindering van de EG-bijdrage echter meer een averechts effect te hebben en juist een steun te zijn voor het Amerikaanse standpunt: haar gedrag wordt immers gevolgd door andere donorlanden. Dat de Amerikanen terug zullen komen van hun beleid is natuurlijk uiterst onwaarschijnlijk. In werkelijkheid komt de vermindering van de IDA-contributie een aantal EG-lidstaten niet ongelegen (vgl. het kasplafond van minister Van der Stee!). De kritiek op de Amerikaanse overheid maakt daarom meer de indruk een spiegelgevecht te zijn. De resulterende verminderde bijdrage aan IDA is daardoor wellicht niet alleen een teken van een stagnerende Westerse hulp, maar zelfs van een beleidsmatige inkrimping van de hulp.

Correctie of stimulering van het kapitalisme?

Hoe zijn de veranderingen in het Bankbeleid te karakteriseren? In de jaren zestig en zeventig ontstond er een sterk geloof dat het kapitalisme niet goed functioneerde in de ontwikkelingslanden: de baten van het vrije-marktsysteem bleven te veel hangen bij een kleine elite, inkomensverschillen namen schrikbarend toe, er was weinig verbetering van de echte armoede. De conclusie was dat de internationale hulpinstellingen (en de overheden) de negatieve effecten van het vrije-marktsysteem moesten *corrigeren*: het beleid van de Wereldbank werd sinds McNamara's speech in 1973 meer rechtstreeks gericht op de noden van de armste groepen binnen de ontwikkelingslanden, op groei en inkomensherverdeling.

13) R. McNamara, op. cit.

14) Zie H. O. Ruding, *Co-financing with international institutions*, rede gehouden in Luxemburg, november 1981.

15) Zie voor een bankiersstandpunt: Commentary, *The Banker*, september 1981 en ook Survey of international banking, *The Economist*, 20 maart 1982, blz. 47.

16) *NRC Handelsblad*, 28 januari 1982.

17) Zie o.m. het befaamde Stockman-memorandum van februari 1981, beschreven in R. Ayres, *Breaking the Bank, Foreign Policy*, zomer 1981.

18) Minister F. van der Stee, Tweede Kamer, UCV, 25 januari 1982.

De Reagan-filosofie en de richting die de Bank nu dreigt op te gaan, draait dit idee bijna op zijn kop. Het kapitalistische systeem moet niet zozeer gecorrigeerd worden, maar juist *gestimuleerd*. De groeiende inkomensverschillen in de ontwikkelingslanden, de armoede in plattelands- en stedelijk proletariaat, de voedseltekorten komen niet voort uit een te veel aan kapitalisme, maar juist uit een te weinig aan kapitalisme. Als de overheid haar rol in het economisch leven zou verminderen en het vrije spel der marktkrachten een grotere rol liet spelen, dan zou de doorstroming in de verschillende markten vanzelf plaatsvinden.

De Reagan-filosofie is niet het beleid van de Bank. Maar vanuit de rijke landen lijken er, om uiteenlopende redenen, weinig politieke tegenkrachten te bestaan. De ontwikkelingslanden denken over de diverse elementen van deze filosofie verschillend. Een geringer accent op inkomensherverdeling zal vele landen niet onwelgevallig zijn, het geringere accent op overheidsinterventies vaak wel.

De aandacht van de Bank is zich gaan verplaatsen, van het directe doelgroepenbeleid naar maatregelen die de kapitalistische produktiewijze als geheel stimuleren (veel aandacht voor maatregelen die het prijsmechanisme moeten verbeteren, terugdringen van overheidstekorten en inflatie, versterken van het banksysteem, geld- en kapitaalmarkten, versterken van de industrie).

Een vergelijking met de huidige economische discussie in Westerse landen dringt zich snel op. Wordt in de keynesiaanse filosofie de staat vooral gezien als een actieve corrector van een aantal inherente zwakheden van het kapitalistische systeem, in de monetaristische ideologie wordt gesteld dat die z.g. inherente zwakheden van het kapitalistische systeem juist door de staat veroorzaakt of althans versterkt worden, en de staat niet geschikt is om optredende distorsies in de economie beter op te lossen dan het kapitalistische systeem zelf.

Er valt natuurlijk belangrijke kritiek te leveren op het toepassen van Reaganomics in de ontwikkelingslanden. Factoren als gebrek aan concurrentie, distorsies in verschillende deelmarkten als de voedselvoorziening, de geld- en kapitaalmarkt, grondbezit, klassenverhoudingen, vinden hun oorzaak voor een groot deel buiten de overheid. Een van de redenen waarom juist de overheid in ontwikkelingslanden de „development agent” bij uitstek is geworden, en veel zaken naar zich toe heeft gehaald, ligt juist in het feit dat zij de historische gegroeide monopolistische positie van sommige, niet-moderne elites moest afbreken, distorsies in het marktmechanisme moest opheffen, en een gedwongen besparings- en investeringsbeleid moest voeren, omdat de lokale ondernemer en consument daartoe onvoldoende bereid of in staat was.

Daarnaast is de politieke positie van het staatsapparaat in ontwikkelingslanden veel centraler en sterker dan in de meeste Westerse landen. De kritiek van monetaristen als McKinnon (19) en van de regering-Reagan is dat veel overheden in ontwikkelingslanden zelf ongewenste distorsies en monopolioïde situaties aan hun economieën hebben toegevoegd. Deze kritiek moet men ter harte nemen. Het teniet doen van deze overheidsinmenging (door b.v. het afschaffen van prijsreguleringen, subsidieregelingen, „marketing boards”, importtarieven), zal echter veelal slechts tot gevolg hebben dat andere monopolioïde situaties gecreëerd zullen worden. Het gebrek aan „trickling down” van de economische groei naar de armere groepen en daarmee het verslechteren van de inkomensverdeling in de meeste ontwikkelingslanden kan misschien ten dele aan een te bureaucratisch en klassegericht overheidsoptreden worden geweten, maar meer nog aan een gebrek aan stimulerend overheidsoptreden en het bestaan van economische, sociale en politieke structuren die een dergelijke verbeterde inkomensverdeling in de weg staan. Actieve interventionistische overheden zijn noodzakelijk in veel ontwikkelingslanden. De vorm waarin wordt geïntervenieerd, is echter in veel gevallen aan herziening toe, zowel om economische als politieke redenen.

Toekomstig beleid

Reagan zelf trekt uit zijn eigen filosofie de enige consequente conclusie: ook de Wereldbank heeft last van de „kwalen” van publieke instellingen en zou daarom zijn activiteiten moeten verminderen. De Bank zelf daarentegen dreigt op deze politiek tweeslachtig te reageren. Vanzelfsprekend kan van bijna geen enkele instelling worden verwacht dat zij zich zelfs inkrimpt. De Bank wil dan ook een uitbreiding van activiteiten, maar wil dit wel op een zakelijker, „commerciële” manier doen dan tot nu toe (20). Ze wil het commerciële bankwezen gaan stimuleren en een grote samenwerking (cofinanciering) met particulier kapitaal aangaan. Dit is alleen mogelijk wanneer zij zich ook meer als een commerciële bank gaat gedragen, zich kapitalistischer gaat opstellen. Maar omdat de Bank nu juist géén particuliere instelling is, is het de vraag of ze ooit de particuliere banken in hun snelheid, efficiëncy, en gebruik van het winstmotief als enig leidend principe zal kunnen evenaren (21).

Bij het inslaan van deze commerciële richting dreigt daarom het gevaar dat de Wereldbank beide poten onder haar bestaansrecht wegzaagt. Aan de ene kant worden haar mogelijkheden om de activiteiten te ondernemen die haar onderscheiden van particuliere banken (nl. IDA-projecten in de armste landen en inkomensherverdelingsprojecten) vermindert door de politieke en financiële druk van met name de VS. Aan de andere kant worden de mogelijkheden, waarvoor haar wél enige ruimte overblijft (betalingsbalanssteun, cofinanciering, ondernemingsgerichte projecten), beperkt door de toenemende concurrentie van de particuliere banken. De snel toenemende internationalisatie van het commerciële bankwezen met zijn steeds grotere kennis van de ontvangende landen en dus grotere snelheid van handelen, gecombineerd met een trendmatige afname van rentever verschillen tussen leningen aan rijke en arme landen, heeft tot gevolg dat de Wereldbank voor vele ontwikkelingslanden steeds minder te bieden heeft.

Gezien de enorme toename van de activiteiten van particuliere banken in de derde wereld is er geen behoefte aan een instelling die dit nog meer gaat stimuleren (voor zover een overheidsinstelling dit al zou kunnen), maar juist aan één die de gaten probeert te dichten die door de commerciële leningen worden opengelaten of veroorzaakt. Een deel van het politieke draagvlak van de Wereldbank berust op het gevoel van medeverantwoordelijkheid van de rijke landen voor het welzijn van de armsten in de arme landen. Wanneer het vertrouwen van de mensen dat de overheden deze verantwoordelijkheid kunnen waarmaken vermindert, zal de particuliere liefdadigheid wellicht de rol van institutionele voorzieningen moeten overnemen. (22).

J. P. Verloren van Themaat

19) R. McKinnon, *Money and capital in economic development*, Brookings Institution, 1973.

20) T. Clausen, Tokyo speech, januari 1982.

21) Zie *The Banker*, september 1981.

22) Zie Gunnar Myrdal in *Onze Wereld*, januari 1982, blz. 53, 54.