



Schuld en kwijtschelding

Auteur(s):

Ruyter van Steveninck, M.A. de

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4053, pagina 313, 10 april 1996

Rubriek:

Redactioneel

Trefwoord(en):

ontwikkelingseconomie

In 1995 heeft Nederland voor ca. f. 529 miljoen aan schulden van ontwikkelingslanden kwijtgescholden ¹. Dit is opmerkelijk, want in het recente verleden was het gebruiken van middelen van de Nederlandse begroting voor schuldvermindering min of meer een non-issue ².

Een belangrijk voordeel van het geven van hulp in de vorm van schuldvermindering, is dat dit een gegarandeerd rendement heeft. De opbrengst is dan gelijk aan de uitgespaarde rente- en aflossingsverplichtingen. Wordt het geld echter gebruikt voor project- hulp, bijvoorbeeld om de bouw van een suikerfabriek of het aanleggen van een weg te financieren, dan bestaat er een kans dat het project mislukt, zoals in het verleden regelmatig voorgekomen is.

Bij schuldkwijtschelding kan het ontvangende land de opbrengst zelf besteden aan zaken als onderwijs, gezondheidszorg, of het verbeteren van de rurale infrastructuur. De kans op mislukkingen is kleiner dan bij projecthulp, omdat er meer lokale kennis gebruikt kan worden en er meer rekening kan worden gehouden met lokale wensen. Zo kan schuldsanering een rechtstreekse bijdrage leveren aan armoedebestrijding, nog steeds de belangrijkste Nederlandse doelstelling van het ontwikkelingsbeleid. Het past ook in het streven verantwoordelijkheden te verschuiven van donor- naar ontvangerland.

Een vaak genoemd argument contra schuldvermindering is dat de meeste bestaande schulden het resultaat zijn van in het verleden gevoerd ondeugdelijk economisch beleid. Door schuldverlichting wordt zo als het ware een premie gezet op slecht beleid ('perverse prikkels'). Hier zit een belangrijk element van waarheid in, maar dat argument geldt ook voor andere vormen van hulpverlening. Sterker nog, enigszins gechargeerd zou kunnen worden gesteld dat alle armoede in de wereld het resultaat is van verkeerd beleid. Als deze lijn van redeneren zou worden doorgetrokken, zou alle hulp afgeschaft moeten worden.

Bovendien is de relatie tussen schuldniveau en gevoerd economisch beleid niet eenduidig. Net zo goed als slecht beleid tot een hoge schuld kan leiden, kan een hoge schuld in slecht beleid resulteren.

Van hoge schuldendienstverplichtingen kunnen diverse negatieve prikkels uitgaan. Als het land van elke verdiende dollar nog maar 5 dollarcent kan aanwenden voor het kopen van importgoederen (omdat het 95 cent aan aflossings- en rentebetalingen kwijt is), vervallen veel van de voordelen van een export-georiënteerd beleid. Zo kan het land in een vicieuze cirkel van imports substitutie (een vaak genoemd voorbeeld van 'slecht beleid') en lagere kredietwaardigheid terecht komen.

Niettemin heeft het probleem van de perverse prikkels belangrijke consequenties. Als eerste criterium om te bepalen welke landen voor schuldvermindering in aanmerking komen zou daarom een verandering van regime kunnen gelden. Hierdoor kan met name worden voorkomen dat nieuwe (democratische) regeringen te kampen krijgen met de naweeën van de door hun (dictatoriale, militaire) voorgangers veroorzaakte schuldenlasten. Om deze reden lijkt de Nederlandse steun aan Uganda, Angola, en Nicaragua een goed idee.

Een tweede categorie waarbij schuldverlichting effect kan sorteren, bestaat uit die landen die voorlopig nog onvoldoende toegang hebben tot de internationale kapitaalmarkten. Immers, als een land kredietwaardig genoeg is om in het buitenland te lenen, dan is het in principe in staat om zijn eigen schuldendienst te financieren. Het is daarom wat merkwaardig dat Nederland schuldenmaatregelen treft voor landen als India, Vietnam en Peru. Deze landen zijn niet alleen relatief kredietwaardig, maar hun schulden zijn ook in absolute bedragen zo groot dat de Nederlandse bijdrage weinig zoden aan de dijk kan zetten.

Indien een zeker rendement per bestede Nederlandse hulpgulden gewenst is, dan verdient het de voorkeur de schuldvermindering te concentreren op een klein aantal kleine partnerlanden. De schulden van veel kleinere landen, met name die in Afrika ten zuiden van de Sahara, zijn in absolute zin niet zo groot, zodat een eventueel 'bankroet' van deze landen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Mexico) geen bedreiging voor het internationale monetaire bestel vormt. Om een bekend Brits econoom te parafraseren, als je het internationale financiële systeem een miljoen dollar schuldig bent, heeft het systeem jou in zijn macht, bedraagt je schuld daarentegen een miljard, dan heb jij het systeem in je macht. Hier komt nog bij dat in veel kleinere landen de schuldendiensten zwaarder op de (nationale en de overheids)begroting drukken, waardoor een relatief evengrote schuldvermindering hier meer middelen voor andere binnenlandse bestedingen vrijmaakt.

Schuldverlichting kent echter (naast eventuele perverse prikkels) ook een belangrijk praktisch nadeel. Het levert namelijk geen, of slechts een geringe, bijdrage aan de niet-officiële doelstellingen van het Nederlandse hulpbeleid, zoals het bevorderen van de Nederlandse

export, het verbeteren van de positie van de vrouw (in partnerlanden en in Nederland), het onderhouden van contacten met zoveel mogelijk landen, en het instandhouden van een kolossaal beleidsapparaat - hoe goed en goedwillend ook - in Den Haag en op de ambassades. Ondanks alle bovengenoemde voordelen blijft het dus onwaarschijnlijk dat schuldenverlichting op korte termijn een substantiëler deel van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking zal gaan uitmaken

1 Brief van de minister aan de Tweede Kamer, maart 1996.

2 In de notitie *Multilaterale schulden* (Minister van Financiën en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, augustus 1995) wordt er vrijwel geen aandacht aan besteed.