

# Reaganomics en de Wereldbank

DR. A. IJ. A. LOOIJEN

---

## Inleiding

In 1947 begon de Wereldbank, die toen nog alleen bekend was onder zijn officiële naam „Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling”, zijn eerste leningen te geven. Het waren ook de grootste leningen die de Bank ooit heeft gegeven, indien men de dollars van 1947 omrekenet in dollars van 1972. De op een na grootste lening ging naar Nederland: \$ 195 mln, hetgeen gelijk staat met \$ 915 mln. in 1981. Per hoofd van de bevolking betekende dat 90 huidige dollars, hetgeen meer is dan de Wereldbank ooit aan enig land heeft uitgeleend.

Ik moest hieraan terugdenken toen ik het artikel „Reaganomics en de Wereldbank” van drs. J. P. Verloren van Themaat in *ESB* van 28 juli jl. las. Daaruit blijkt weer eens hoeveel eenvoudiger het beleid van de Wereldbank in 1947 te begrijpen is dan het huidige beleid en het viel mij op hoe zelfs

in Nederland, dat op ontwikkelingsgebied veel beter op de hoogte is dan de overgrote meerderheid van de industrielanden, blijkbaar zo weinig over de Bank bekend is dat zelfs in het Institute of Social Studies daarover misverstanden ontstaan.

In 1947 werden door de Wereldbank uitsluitend leningen gegeven voor herstel van landen die door de tweede wereldoorlog waren getroffen. Maar toen Nederland in 1957 zijn laatste lening van de Bank kreeg, waren de leningen al in veel sterkere mate gericht op de ontwikkelingslanden. Het voornaamste doel van de Bank is echter hetzelfde gebleven: het bijstaan van lidstaten in hun streven om economisch op eigen benen te kunnen staan. Voor Nederland was dit in 1957 ruimschoots het geval; Italië kreeg zijn laatste lening in 1965, Japan in 1967, Finland, Israël en Singapore in 1975 en Griekenland in 1979; om enkele voorbeelden te noemen.

Wanneer in Nederland gesproken wordt

over ontwikkelingshulp, wordt in het algemeen primair gedacht aan het tweede spoor van het z.g. twee-spoorenbeleid, nl. het verbeteren van de omstandigheden van de armste groepen van de bevolking. Voor de Wereldbank en voor de bilaterale hulp is dit tweede spoor echter van betrekkelijk recente datum. De oorspronkelijke doelstelling, het eerste spoor, is het helpen van politiek onafhankelijke landen om ook economische onafhankelijkheid te bereiken. Als, naar de mening van de Wereldbank, dat moment is aangebroken, vindt graduering plaats en de Bank heeft hiervoor dan ook een „gradueringsbeleid”, grotendeels gebaseerd op het inkomen per hoofd van de bevolking van zijn lidstaten. In 1970 werd als „trigger figure” een per capita inkomen van 1.000 toenmalige dollars vastgesteld, wat in dollars van 1980 neerkomt op \$ 2.650. Wanneer een land deze mijlpaal heeft bereikt, wordt in principe in de volgende vijf jaren het leningsprogramma van de Wereldbank aan dat land tot nul teruggebracht.

De leningsprogramma's van de Wereldbank aan zijn onderontwikkelde lidstaten zijn gebaseerd op economische en sectorrapporten die door de Wereldbank-experts in nauwe samenwerking met de autoriteiten van het betrokken land worden opgesteld en die door veel ontwikkelingslanden als een handleiding voor het opstellen van hun economisch-sociale programma's worden gebruikt. In dat kader is ongeveer 10 jaar geleden de Wereldbank een „doelgroepenbeleid” begonnen, met name in de landbouw, omdat bleek dat de „trickle down theory” in de praktijk maar zeer gebrekkig werkte. Zij het met vallen en opstaan is dit beleid uiteindelijk een groot succes geworden. Maar het heeft ook duidelijk gemaakt dat uitsluitend concentratie op de arme bevolkingsgroepen geen oplossing is voor de ontwikkelingsproblemen. Om een voorbeeld te noemen: door het invoeren van „high yield varieties” van rijst en het aanleggen van uitgebreide irrigatiesystemen zijn de levensomstandigheden van miljoenen Indiase kleine boeren verbeterd. Zowel voor henzelf als voor de totale bevolking van India was dientengevolge in 1979 het effect van een droogtejaar in India veel minder rampzalig dan het daarvoor was geweest. Het resultaat had echter nog veel beter kunnen zijn indien niet door het falen van de energievoorziening veel pompen waren uitgevallen. Voor de regering van India en voor de Wereldbank steeg derhalve de prioriteit van energieprojecten (en vooral ook van coördinatie tussen de centrale regeringen en de regeringen van de deelstaten) omdat het falen van de energievoorzieningen duidelijk grenzen stelde aan de mogelijkheden tot slagen van landbouwprojecten voor de arme bevolking.

De Wereldbank besteedt veel aandacht aan en verricht ook veel research op het gebied van opvoering van de produktie van de kleine boeren en pachters en op het gebied van sloppenverbetering. Maar ook de Bank heeft nog weinig kunnen doen aan het vinden van werk en inkomsten voor het armste deel van de wereldbevolking: diegenen in arme plattelandsgebieden, waar-

voor in de landbouw geen plaats is.

Maar het primaire doel van het Wereldbankbeleid wordt nog wel eens vergeten. De Wereldbank is er zeker niet uitsluitend op uit om projecten te vinden die de allerarmsten helpen: zij probeert vooral op de effectiefste wijze haar lidstaten tot economische onafhankelijkheid te brengen. De Bank zal daarbij trachten mee te werken aan het bereiken van een goede inkomensverdeling, zowel uit sociale overwegingen als ook in het besef dat een goede inkomensverdeling bijdraagt tot een hogere produktiviteit van de bevolking. Maar uiteindelijk is de politieke, economische en sociale opbouw van een land de taak voor het betreffende land en zijn regering, zoals dit ook in de soevereine industriële staten het geval is. De ontwikkelingslanden zelf, vertegenwoordigd door hun regeringen, zijn aandeelhouders van de Wereldbank. Zij bepalen in overleg met de Bank in de eerste plaats hoe zij hun ontwikkeling willen verwezenlijken. De Wereldbank helpt hen bij het vinden van de beste economisch verantwoorde methoden, maar mengt zich niet in de vraag of een land militair, democratisch, socialistisch of communistisch wordt geregeerd. Dat is de Bank uitdrukkelijk verboden in haar statuten. De Bank kan hoogstens weigeren een land leningen te geven omdat een onverantwoord economisch beleid wordt gevoerd, waaraan de Bank niet wil meewerken of waardoor de kredietwaardigheid van het land in gevaar komt.

#### Koersverlegging

In het licht van dit uiteindelijke doel van de Bank moeten wij ook de „koersverlegging” zien die door Verloren van Themaat in zijn *ESB*-artikel wordt geconstateerd. Hij heeft deze koersverlegging, die hij in verband brengt met het vertrek van McNamara en de verkiezing van president Reagan, gevonden in het *Jaarverslag 1981* van de Wereldbank.

Een koersverlegging heeft inderdaad plaatsgevonden, doch voor zover dit gebeurde in de periode die door het *Jaarverslag 1981* werd bestreken, hield deze geen verband met McNamara's vertrek of Reagans komst. Het jaarverslag 1981 van de Bank bestrijkt immers het boekjaar 1981 van de Bank dat loopt van 1 juni 1980 tot 30 juni 1981. McNamara, die in juni 1980 aankondigde dat hij niet zijn volle derde termijn tot 1 juli 1983 zou uitzitten maar op 30 juni 1981 zou vertrekken, heeft nog gedurende het hele boekjaar 1981 de Bank geleid. Reagan is pas in januari 1981 president geworden en heeft zijn beleid t.o.v. de Wereldbank pas na het afsluiten van het betrokken boekjaar bepaald. Wanneer men dan bovendien nog in aanmerking neemt dat een project, voordat het in de Executive Board van de Wereldbank 1) aan de orde komt, al minstens 2 à 3 jaar in de voorbereidingspijplijn heeft gezeten, dan is het duidelijk dat het betrokken jaarverslag uitsluitend een McNamara/Carter-beleid (of misschien moet ik zeggen McNamara/Carter/OPEC-beleid) vertegenwoordigt.

in plaats van een Clausen/Reagan-beleid.

#### Energiebeleid

De wijzigingen die Verloren van Themaat op het gebied van het energiebeleid en de structurele aanpassingsleningen constateert, vinden hun oorzaak vooral in de tweede oliecrisis van 1979. Terwijl de gevolgen van de eerste olieprijsverhoging van 1973/1974 in veel ontwikkelingslanden opmerkelijk goed is opgevangen door enerzijds interne aanpassing en anderzijds een onverwachte bereidheid van het particuliere bankwezen om aanzienlijke leningen aan ontwikkelingslanden te verstrekken, was al gauw duidelijk dat een herhaling van deze ontwikkeling na de olieprijsverhoging van 1979 niet mogelijk zou zijn. Voor veel ontwikkelingslanden was de omvang van de buitenlandse schuld aanzienlijk gestegen en dit werd nog verergerd door een stijging van het rentepeil. De nieuwe olieprijsverhoging had tot gevolg dat de economische groei waaraan veel ontwikkelingslanden in de jaren zeventig gewend waren geraakt, werd weggezogen door de hogere invoerprijzen voor olie, kunststof enz. Ditmaal kon men er niet op rekenen dat het aanpassingsproces opnieuw zou worden verlicht door commerciële kredieten. Integendeel, de schuldenlast van de reeds verkregen kredieten drukte zwaar op de betalingsbalansen. In verband daarmee is de Wereldbank in 1980 met twee nieuwe programma's begonnen, waarvan het structurele aanpassingsprogramma is beschreven in het *Jaarverslag 1980* van de Bank en het energieprogramma in het *Jaarverslag 1981*.

In een aparte Wereldbankpublikatie van augustus 1980 over het energiebeleid werd de olie-import van de olie-importerende ontwikkelingslanden voor 1980 geraamd op \$ 50 mrd., terwijl een verdubbeling werd geraamd voor 1990. In verband daarmee werd door de leiding van de Bank een verdubbelingsprogramma voor zijn energieleningen opgezet ten einde de olie-importerende ontwikkelingslanden te helpen bij de uitbreiding van hun nationale energieproductie. Het energieprogramma voor de boekjaren 1981-1985, zoals dat McNamara voor ogen stond, zou voorzien in energieprojecten ten bedrage van \$ 92 mrd., waarvan \$ 25 mrd. te verschaffen door de Wereldbank. Hiervan zou \$ 2 mrd. voor kolen en ligniet, \$ 8 mrd. voor olie en gas, \$ 1 mrd. voor raffinaderijen, \$ 1,75 mrd. voor brandhout en alcohol, \$ 11 mrd. voor elektriciteitsprojecten en \$ 1,25 mrd. voor industriële „retrofitting” worden aangewend. Voorwaarde voor de uitvoering van dit programma was echter dat de Wereldbank extra middelen ter beschikking zou krijgen via hetzij een nieuwe kapitaaluitbreiding, hetzij een verhoging van het

1) De Executive Board bestaat uit 21 executive directors, die alle een of meer lidstaten vertegenwoordigen. De Board vervult de functie van een dagelijks bestuur van de Bank en moet formele goedkeuring hechten aan alle leningen die de Bank verstrekt of opneemt, en aan alle belangrijke beslissingen.

plafond voor de bedragen die de Bank op basis van zijn bestaand kapitaal op de kapitaalmarkt zou mogen lenen, hetzij de oprichting van een apart energiefiliaal met een eigen kapitaal. Aangezien deze extra middelen niet beschikbaar zijn gekomen (en in het Reagan-tijdperk ook zeker niet zullen komen) is het programma intussen teruggebracht tot \$ 15 mrd. Dit betekent echter wel een relatieve verhoging van energieprojecten in het totale leningsprogramma van de Wereldbankgroep van 17,8% over de boekjaren 1976-1980 tot 21,4% over de boekjaren 1981-1985, en daarmee een relatieve vermindering van andere sectoren.

Zoals uit het artikel van Verloren van Themaat blijkt, is de Nederlandse ontwikkelingsgemeenschap vooral geïnteresseerd in b.v. kleinschalige herbebossingsprojecten. Het nieuwe energieprogramma van de Wereldbank bevat inderdaad een component voor hout en alcohol, maar deze component is relatief klein omdat de bedoeling van het Wereldbank energieprogramma primair is om de lidstaten van de Bank te helpen de stagnatie te voorkomen die zonder extra maatregelen zou voortvloeien uit de verhoging van de olieprijs. De Bank is daarbij in eerste instantie sterk gesteund door de (vorige) Amerikaanse regering. Het Reagan-regime heeft echter ernstige kritiek op het energieprogramma van de Bank, omdat het van mening is dat in het algemeen energieontwikkeling heel goed kan worden verricht door het bedrijfsleven en met geld van het bedrijfsleven, terwijl de relatief schaarse middelen van de Wereldbank beter voor andere ontwikkelingsdoel-einden kunnen worden gebruikt welke voor particuliere-financiering niet aantrekkelijk zijn. Vanuit verschillende uitgangspunten bepleiten zowel de Amerikaanse autoriteiten als Verloren van Themaat dat de Bank zich meer zou moeten toelagen op de ontwikkeling van kleinschalige projecten. De Amerikaanse kritiek is niet geheel ongerechtvaardigd. De Bank heeft enkele projecten gefinancierd waarvan men zich inderdaad kan afvragen of hier wel primair een taak voor de Wereldbank lag.

In andere gevallen daarentegen is de steun van de Bank nuttig of zelfs onontbeerlijk, b.v. wanneer het gaat om het aanleggen van infrastructuur die ontwikkeling van gas, olie of kolen mogelijk zal maken (pijpleidingen, havens, spoorwegen, e.d.).

Ook kan de Wereldbank van tijd tot tijd een katalyserende rol spelen in het contact tussen de regeringen van ontwikkelingslanden, die bang zijn te worden uitgebuit door multinationale oliemaatschappijen, en deze maatschappijen zelf, die vrezen dat hun oliebronnen zullen worden genationaliseerd tegen afbraakprijzen nadat eenmaal de oliewinning op gang is gekomen. Een beperkte deelneming van de Wereldbank, die daarbij tevens een rol kan spelen bij het tot stand brengen van goede contractuele afspraken tussen het ontwikkelingsland en de oliemaatschappijen, kan van groot belang zijn. Ook zullen handelsbanken of verzekeringsmaatschappijen vaak met een geruster hart in zee gaan met een debiteur

in een niet bijzonder kredietwaardig ontwikkelingsland wanneer de Wereldbank in het betrokken project is gemoeid.

### Structurele-aanpassingsleningen

De tweede beleidswijziging, nl. het verstreken van structurele-aanpassingsleningen (SAL's), is eveneens een uitvloeisel van de olieprijsverhogingen. De praktijk na de eerste olieprijsverhoging heeft geleerd dat de economische groei in een aantal ontwikkelingslanden tot staan kwam door het gebrek aan middelen. Ook de uitvoering van de Wereldbankprojecten stagneerde daarbij, niet zozeer omdat de Wereldbank geen gelden beschikbaar had, maar omdat de betrokken ontwikkelingslanden waren gedwongen tot budgettaire bezuinigingen en daardoor vertraging optrad in hun eigen nationale bijdragen aan het betrokken project. Als het ontwikkelingsland geen geld had om de lokale aannemers te betalen, stagneerden ook de betalingen voor die delen van het project die door de Wereldbank werden gefinancierd.

De SAL's worden gezien als een aanvulling op betalingsbalanshulp van het IMF, die in het algemeen korter is. Het IMF verbindt aan het beschikbaar stellen van zijn kredieten macro-economische voorwaarden; het beleid van de Wereldbank is meer op verschillende sectoren van de economie gericht en kan daardoor meewerken aan een verbetering van de binnenlandse economie en van de exportpositie van het betrokken land. De Bank bedreef al „supply side economics” toen Reagan nog in Hollywood werkte.

Of een ontwikkelingsland SAL's kan krijgen, hangt van het land zelf af en van de bereidheid van dat land om in overleg met de Wereldbank tot beleidsrichtlijnen te komen die zijn economische structuur zullen verbeteren. Verloren van Themaat merkt op dat zulke voorwaarden „niet duidelijk, en soms zelfs duidelijk niet aan de wensen van de ontwikkelingslanden zelf” beantwoorden. Dit is beslist onjuist voor die landen die bereid zijn SAL's te aanvaarden. De regeringen van die landen (tot nu toe niet meer dan vijftien) zijn zich zeer wel bewust van de noodzaak hun structurele beleid te verbeteren. Maar als een regering hiertoe niet bereid is, doet zij er beter aan geen SAL aan te vragen. Dat betekent overigens niet dat het land minder geld van de Wereldbank zou krijgen. Gezien de schaarste aan Wereldbank-middelen is de Bank er immers niet in geslaagd de SAL's additioneel te maken en in het algemeen zal een land dat een SAL krijgt minder projectleningen krijgen. Wel is aan de SAL's een bijzondere attractie verbonden, nl. dat zij zeer snel kunnen worden besteed. Een land kan een deel van zijn normale importprogramma uit de SAL's financieren. Anderzijds zal een regering, welke een verantwoord beleid voert, ongetwijfeld aarzelen alvorens om deze reden een SAL aan te vragen. De middelen uit een SAL zijn immers snel op en men vindt er daarna weinig van terug, terwijl anderzijds de rente en aflossingen nog zo'n 20 jaar op de begroting en de betalingsbalans blijven drukken. Een

projectlening wordt daartegenover gebruikt voor een tastbare investering die nog lang vruchten oplevert.

### IDA-problematiek

Verloren van Themaat gaat in zijn artikel ook in op het effect van de vermindering van de Amerikaanse bijdrage aan IDA, de Internationale Ontwikkelings Associatie, en op de Amerikaanse belangstelling voor een vergroting van cofinanciering met het bedrijfsleven. Deze ontwikkelingen liggen inderdaad in de lijn van Reaganomics. Zij hebben echter weinig te maken met het beleid dat in het Bank-jaarverslag over 1981 is geschetst. De IDA-problematiek, die kortgeleden in Toronto tijdens de Wereldbank jaarvergadering, uitvoerig aan de orde is geweest, en het cofinancieringsbeleid van de Bank, dat vooral van belang is voor die ontwikkelingslanden die hun „graduering” zien naderen, kunnen beter eens afzonderlijk worden behandeld.

A. IJ. A. Looijen\*

\* De auteur is bewindvoerder van de Wereldbank te Washington.

### Naschrift

Het is altijd interessant wanneer iemand die zo lang op hoog beleidsniveau nauw verbonden is geweest met een relatief gesloten instelling als de Wereldbank, daarover schrijft. Een aantal zaken die de heer Looijen naar voren brengt, roepen een reactie op. Uit wat hij schrijft, blijkt niet zozeer dat er in Nederland misverstanden over de Bank bestaan — over veel feiten zijn wij het eens met elkaar — wel blijkt dat zijn analyse op een aantal punten anders is dan die van mij. In dat verband wil ik de volgende opmerkingen maken.

1. Ik meen dat de oorspronkelijke doelstelling van de Bank niet is geweest om landen „economische onafhankelijkheid” te helpen bereiken. Dit staat niet in de statuten vermeld, en is ook een te weinig operationaliseerbaar begrip, zoals o.m. blijkt uit het vrij willekeurige „graduering”-moment dat de Bank hanteert voor ontwikkelingslanden. In de statuten van de Bank staat wel vermeld dat de Bank tot taak heeft de „ontwikkeling van produktieve voorzieningen” te stimuleren en de „verhoging van levensstandaarden” en zelfs „de verbetering van arbeidsvoorwaarden” na te streven. De grote nadruk die Looijen meent te kunnen leggen op het z.g. eerste spoor van het twee-spoorbeleid lijkt mij daarom niet geheel juist. Oorspronkelijk meende men eenvoudigweg dat eerste en tweede spoor grotendeels samenvielen.

2. Het is een beetje ongelukkig het doelgroepenbeleid van de Bank in India een groot succes te noemen. Dit beleid heeft er immers, door het bevorderen van mechanisatie, verdringing van kleine boeren door grote boeren e.d., mede toe bijgedragen dat de door Looijen zelf genoemde werkloosheid op het platteland nog verder is ge-

groeid. Mechanisatie, modernisering, produktiviteitsverhoging zijn geen „neutrale” instrumenten, maar roepen zeer vaak (politieke) spanningen op en tellen naast winnaars vaak ook verliezers.

3. De door mij gesignaleerde koersverlegging van de Bank, m.n. de grotere aandacht voor energie en betalingsbalansproblemen, is uiteraard voor een zeer belangrijk deel het gevolg van veranderende wereld-economische omstandigheden, en is reeds door McNamara geïnitieerd. Daarover verschil ik niet van mening met de heer Looijen. Maar daar ging het mij in mijn bijdrage niet om. Wat ik heb benadrukt, is dat de *vorm* waarin deze wijzigingen gegoten worden wél onder een zekere veranderende politieke invloed van m.n. de VS lijkt te staan (zoals grotere aandacht voor de rol van particulier kapitaal en het marktmechanisme). Dat de Amerikaanse autoriteiten vinden dat de Bank zich zou moeten toeleggen op kleinschalige ener-

gieprojecten lijkt mij twijfelachtig. Zij menen vooral dat de Bank projecten moet ondernemen die (hopelijk Amerikaanse) particuliere investeringen zullen stimuleren. Dat kunnen wellicht relatief kleine Bankinvesteringen zijn (zoals olie-exploratie), maar die kunnen daarom zeker niet „kleinschalig” worden genoemd.

4. De heer Looijen bevestigt de indruk dat de ontwikkelingslanden de structurele aanpassingsleningen (SAL's) willen hebben omdat deze zeer snel te besteden en voor algemene importfinanciering te gebruiken zijn. Voorwaarden daaraan verbonden zullen daarom door de overheden vooral als lastig ervaren worden, en door die overheden zo veel mogelijk worden geminimaliseerd. Veel van de gevraagde maatregelen zouden ze immers, als ze echt graag zouden willen, ook zonder de SAL's kunnen treffen. Er blijft veelal een spanning bestaan tussen de twee doelstellingen van de SAL's om enerzijds de betalingsba-

lans te verlichten en anderzijds structureel beleid te verbeteren. Het lijkt mij tautologisch te beweren dat die landen die de SAL's aanvaard hebben, ook de voorwaarden daaraan verbonden onderschrijven.

Na lezing van het commentaar van de heer Looijen kan ik niet aan de indruk ontkomen dat ook hij meent dat de regering-Reagan op een aantal sleutelgebieden een herkenbare invloed heeft uitgeoefend op het Bankbeleid: zie het energiebeleid, de rol van het bedrijfsleven en de particuliere banken, en IDA, en dat de effecten hiervan enigszins ten koste zijn gegaan van voor de heer Looijen „revisionistische” doelstellingen als directe armoedebestrijding en inkomensverdeling. Bij dit alles ging het er mij minder om dat in de Bank een koersverlegging heeft plaatsgevonden, alswel om de vorm waarin dat gebeurt.

**J. Verloren van Themaat**