

De Nederlandse visie op het Brady-initiatief

In zijn boeiende artikel 'Het ontwikkelingsvraagstuk op hoofdpunten bezien' in *ESB* van 31 mei jl. schrijft prof. dr. F. van Dam dat Nederland zich heeftezet tegen het initiatief van de Amerikaanse minister van Financiën Brady inzake de schuldenproblematiek. Deze uitspraak is onjuist: Nederland kan niet worden aangewreven een tegenstander van het Brady-initiatief te zijn (gewest). Voor de economische-groei-vooruitzichten van schuldenlanden is een versterking van de bestaande schuldenstrategie met marktconforme technieken voor schuld- en schulden-dienstvermindering van belang. Wel heeft Nederland op een aantal belang-

rijke punten aarzelingen gekend. Ten aanzien van die punten heeft ons land op verduidelijking aangedrongen. De Nederlandse aarzelingen werden gedeeld door andere landen en hebben hun weerslag gevonden in de communiqués van de vergaderingen van het IMF-Interim Committee en het IMF/Wereldbank Development Committee van april jl¹. In beide beleidsbepalende comités zijn alle leden van IMF of Wereldbank vertegenwoordigd, dus zowel de industriële als de ontwikkelingslanden. Verduidelijkingen en aanpassingen hebben inmiddels geleid tot uitwerking en acceptatie van de voorstellen. Het is overigens nog te vroeg om een defini-

tief oordeel te geven over de werking van het initiatief in de praktijk.

Nederlandse aandachtspunten

Het Brady-initiatief werd gelanceerd in een toespraak op 10 maart 1989. Daarin stelde de Amerikaanse minister van Financiën voor dat IMF en Wereldbank in het kader van aanpassingsprogramma's fondsen beschikbaar zouden stellen ter bevordering van vermindering van de schuld- en schuldendienst door bankcrediteuren, naast de reeds gangbare uitsmering van de aflossingen, die door de banken zouden worden geaccepteerd in ruil voor een grotere zekerheid van betaling van het restant. De presentatie van de voorstellen sloot niet uit dat met name de rentesteun zou kunnen plaatsvinden in de vorm van garantie van de resterende rente. De Nederlandse twijfels betroffen dit aspect en de toetsing van de effectiviteit van schuldreductie-ondersteuning in vergelijking met de traditionele aanwending van IMF- en Wereldbankmiddelen. Rentegaranties impliceren dat de publieke sector risico's van de particuliere sector overneemt in een weinig omlijnde vorm. Dit zou het moeilijk maken de naleving van condities door debiteurenlanden te begeleiden en zou een groter risico opleveren voor de financiële integriteit van de garanderen de instelling. Onder meer van Nederlandse zijde is in april dan ook aangedrongen op nadere studie op dit onderdeel van de voorstellen.

Toetsing aan effectiviteit

Voorts zou steun voor schuldreductie duur kunnen zijn voor het ontvangende land omdat de middelen niet rechtstreeks gebruikt zouden kunnen worden voor de invoerbehoefte in het kader van projecten en programma's en daarmee de groei en de stabilisering van de economie. De schuld- en schuldendienstvermindering dient het proces van economische groei, de terugkeer van vluchtkapitaal, economische aanpassing en de toestroming van nieuwe middelen in schuldenlanden te bevorderen. Elk voorstel voor het gebruik van officiële middelen, waaronder die van de internationale financiële instellingen, moet op deze effectiviteit worden beoordeeld. Een groot aantal landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, een aantal Aziatische landen en Nederland, heeft bij de discussie over de verschillende schuldreductievoorstellen op een zorgvuldige toetsing aangedrongen. Nederland heeft vanaf het begin het belang van dit onderdeel van het Brady-initiatief erkend. Ook toen de term schuldvermindering nog taboe was voor de Verenigde Staten, is van Nederlandse zijde reeds gewezen op de bijdrage die marktconforme schuld-

vermindering kan leveren aan de oplossing van het schuldenprobleem.

Schuldverlichting

Op 3 april jl. heeft het Interim Comité van het Internationale Monetaire Fonds zijn fiat gegeven aan het beschikbaar stellen van een deel van de middelen voor schuld- en schuldendienstvermindering. Een dag later werd door het Development Committee besloten dat ook de Wereldbank hiervoor middelen beschikbaar zal stellen. Voor die middelen komen alleen die landen in aanmerking die substantiële economische hervormingen doorvoeren. Het mag immers niet zo zijn dat de Latijns-Amerikaanse landen met grote schulden, ongeacht de oorzaken daarvan, bevoordeeld worden ten nadele van Afrikaanse en Aziatische ontwikkelingslanden die eveneens kampen met betalingsbalansproblemen. Vermeden moet worden dat schuldverlichting een beloning wordt voor onverantwoord beleid. Zulke operaties moeten een integraal onderdeel zijn van een macro-economisch herstelplan dat beoogt de economische groei in het land weer op gang te brengen. Voorts is onder meer van Nederlandse zijde gewezen op de noodzaak tot handhaving van de financiële integriteit van Fonds en Bank.

Uitwerking

Na april zijn niet alleen de ideeën inzake schuldreductie, maar ook die over rentesteun door de dagelijkse besturen van IMF en Wereldbank nader uitgewerkt. De omvang van de additioneel beschikbaar te stellen middelen is aan een maximum gebonden en zal daarenboven per geval worden vastgesteld, in het bijzonder in het licht van de omvang van het betalingsbalansprobleem, de kracht van het aanpassingsprogramma en de eigen financiële bijdrage van het desbetreffende land. Steun wordt niet verschaft in de vorm van garanties, maar als krediet dat als onderpand voor de renteverplichting in beginsel gestort wordt op een aparte rekening.

Nieuwe middelen

Een belangrijk en nog onvoldoende duidelijk aspect bij de uitwerking van deze ideeën is hoe de schuldreductie gecombineerd kan worden met nieuwe leningen van de commerciële banken. Het is niet de bedoeling dat particuliere banken in staat worden gesteld zich terug te trekken uit de schuldenlanden met behulp van de middelen die door de multilaterale financiële instellingen verstrekt worden. Dit betekent dat de participatie van het IMF en de Wereldbank in schuldverlichtingsoperaties gepaard moet gaan met het verstrekken van nieuw geld door de commerciële banken en/of een substantiële korting op de oude vorderingen. Een sterke rol van IMF en Wereld-

bank, inclusief adequate conditionaliteit, zal een belangrijke brugfunctie moeten vervullen tussen schuldverlichting enerzijds en 'nieuw geld' anderzijds. Om deze sterke rol mogelijk te maken heeft Nederland zich constructief kritisch opgesteld ten aanzien van het Brady-initiatief.

Een ander, riskant aspect van de schuldverlichtingsplannen is dat bij de schuldenlanden en bij de banken hoge verwachtingen zijn gewekt. Wanneer de publieke financiële steun hieraan niet voldoet kunnen problemen ontstaan met de voortgang van de onderhandelingen tussen debiteuren en crediteuren. Meer in het algemeen bestaat een risico dat de commerciële banken een afwachtende houding zullen aannemen, zolang als de precieze omvang van de steun van de internationale financiële instellingen nog niet bekend is. Het is nog te vroeg om te beoordelen of de positieve effecten van het Brady-initiatief op het proces van schuld- en schuldendienstverlichting uiteindelijk zullen opwegen tegen de hiervoor geschetste risico's. De onderhandelingen tussen Mexico en zijn bankcrediteuren, die zojuist op het niveau van de 'steering group' met succes zijn beëindigd nadat IMF en Wereldbank middelen voor schuld- en schuldendienstreductie beschikbaar hadden gesteld, waren bepaald moeizaam te noemen. De les kan worden getrokken dat nieuwe plannen die verwachtingen wekken, voor debiteuren en crediteuren aanleiding kunnen zijn tot een afwachtende houding en des te meer naarmate de plannen meer gezag hebben, maar minder zijn uitgewerkt.

P. Stek

De auteur is directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van Financiën te Den Haag. Hij schrijft deze reactie op persoonlijke titel. De auteur is drs. J.C. Westerweel en mw. drs. A.J.F.M. Deckers zeer erkentelijk voor hun assistentie bij het schrijven.

1. Aldus is gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De brief van de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 1988-1989, 20 800 hfdst. IX B, nr. 43) geeft als volgt de voorwaarden die het IMF-Interim Comité op 3 april stelde ter zake van de uitvoering en bestudering van de diverse voorstellen weer: "Alleen die landen komen in aanmerking die substantiële economische hervormingen doorvoeren. Voorts dienen bij de uitwerking en uitvoering van voornoemde voorstellen de Articles of Agreement van het IMF - alsmede de financiële integriteit van het Fonds - te worden gerespecteerd. Verder was het Comité van mening dat steun van de zijde van de officiële crediteuren géén substituuat dient te zijn voor particuliere leningen en dat de participatie van het Fonds in schuldverlichtingsoperaties gepaard dient te gaan met de verstrekking van nieuw geld door onder meer de commerciële banken. Deze voorwaarden sluiten aan bij hetgeen van Nederlandse zijde ter zake naar voren is gebracht".