

De Europese Bank voor Wederopbouw en Herstel: een bank met een missie

In nog geen half jaar tijd hebben Westerse en Oostbloklanden samen de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling opgericht. Het meest opvallende daarbij is dat de oprichters ook politieke doelstellingen zijn overeengekomen. Landen komen alleen voor krediet in aanmerking als ze een markteconomie en een meerpartijendemocratie nastreven. De ontwikkelingsbank voor Oost-Europa gaat geld lenen aan particuliere en overheidsbedrijven die concurrerend gedrag vertonen. Het wachten is nu alleen nog op het moment dat de statuten zijn geratificeerd en onder leiding van directeur Attali een staf is geformeerd.

DRS. R. KELLER – DRS. J.H.P. DE VRIES*

Inleiding

Het gebeurt niet elke dag dat er een geheel nieuwe multilaterale instelling wordt opgericht. Nog zeldzamer is de oprichting van een multilaterale ontwikkelingsbank. Dat gebeurde voor de laatste keer in 1966, toen de Aziatische Ontwikkelingsbank het daglicht zag. En het is al helemaal hoogst zeldzaam dat landen uit het West- en het Oostblok samen een multilaterale financiële instelling oprichten. In feite geschiedde dit tot nu toe alleen tijdens de onderhandelingen over IMF en Wereldbank tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog. Toen trok de Sovjetunie zich echter al heel snel terug uit de Bretton Woods-onderhandelingen, terwijl een aantal andere Oosteuropese landen kort na de communistische revoluties het lidmaatschap opzegde. Alleen Roemenië en Joegoslavië bleven lid van IMF en Wereldbank. Weliswaar traden in 1982 en 1987 Hongarije en Polen om financiële redenen opnieuw toe, maar volgens de communistische ideologie bleef 'Bretton Woods' een instrument van het westerse imperialisme. Het feit dat nu het gehele Oostblok, inclusief de Sovjetunie, actief en constructief aan de onderhandelingen over de nieuwe Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (officieel de European Bank for Reconstruction and Development, ofwel de EBRD) deelnam, was een heel duidelijk bewijs van het feit dat de wereld op bepaalde punten bijna 180 graden is gedraaid: tijdens de onderhandelingen vroeg de Amerikaanse vertegenwoordiger op een gegeven moment in reactie op een uiteenzetting van zijn Sovjetcollega over de hervormingsplannen in de USSR, of men wel voldoende rekening had gehouden met de sociale gevolgen!

In het navolgende zullen de ontstaansgeschiedenis en de belangrijkste specifieke kenmerken van de EBRD kort worden belicht. Hierbij is van belang te vermelden dat de

EBRD nog slechts op papier bestaat. Het zal naar verwachting nog geruime tijd duren voordat deze bank, die gevestigd zal worden in Londen, operationeel is. Ook de achtergronden hiervan zullen in het onderstaande kort worden aangegeven.

De ontstaansgeschiedenis van de EBRD

Eind vorig jaar bracht de Franse president Mitterrand het oorspronkelijk door de Duitse bankier Herrhausen geopperde idee van een Ontwikkelingsbank voor Oost-Europa in EG-verband naar voren. Aanvankelijk waren de reacties op dit initiatief, ook vanuit Nederland, terughoudend. Waarom weer een nieuwe instelling oprichten als er al instellingen zijn die Oost-Europa zouden kunnen assisteren, zoals de Wereldbank met haar private-sectorpoot de IFC, en de Europese Investeringsbank? Frankrijk zette echter zoveel politieke druk achter dit initiatief dat het niet meer was te stuiten. Derhalve kwamen begin januari van dit jaar alle Oosteuropese landen (met uitzondering van Albanië), alle OESO-landen, Cyprus, Malta, de EG-Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB) in Parijs bijeen voor de eerste onderhandelingsronde.

Het was eveneens aan grote politieke druk te danken dat deze potentiële aandeelhouders, in de loop van de tijd uitgebreid met Zuid-Korea, Liechtenstein, Marokko, Egypte, Israël en onlangs Mexico, in een recordtempo de onderhandelingen over de statuten van de EBRD hebben afgerond. Half april hadden de ambtelijke delegaties de meeste

* De auteurs zijn respectievelijk hoofd van de afdeling Multilaterale Banken en plaatsvervangend directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van Financiën. Ze schreven dit artikel op persoonlijke titel.

knopen al doorgehakt. Dit snelle tempo van onderhandelingen is des te opmerkelijker als wordt beseft welke moeilijke politieke horden moesten worden genomen. Begin mei hakten de landen van de zo genaamde Groep van Zeven (bestaande uit de VS, Japan, de BRD, het VK, Frankrijk, Italië en Canada) de laatste knopen door, te weten het presidentschap en de lokatie. Dit gebeurde als onderdeel van een bredere overeenkomst tussen die landen over een aanpassing van hun quota in het IMF. De G-7 slaagde er medio mei in deze beslissing, inhoudend dat de persoonlijk assistent van de Franse president, Jacques Attali, de eerste president zal worden en Londen de vestigingsplaats, bij de overige aandeelhouders door te drukken.

De doelstelling van de EBRD

Multilaterale ontwikkelingsbanken hebben een algemeen mandaat: bijdragen aan de economische ontwikkeling in alle landen met een inkomen beneden een bepaald niveau (de Wereldbank), of aan alle landen met een laag inkomen in een bepaalde regio (de regionale ontwikkelingsbanken). Ze verstrekken hun leningen allemaal uitsluitend of vrijwel uitsluitend aan de overheidssector: voor leningen aan de particuliere sector zijn aparte filialen opgericht, zoals de International Finance Corporation (IFC) in het kader van de Wereldbank en de Inter-American Investment Corporation (IIC) in het kader van de Interamerikaanse Ontwikkelingsbank. En alle ontwikkelingsbanken zijn statutair verplicht zich bij het toekennen van leningen louter te laten leiden door economische overwegingen. Tegen deze achtergrond is het eerste artikel van de statuten van de EBRD meteen al opvallend. Dit artikel beschrijft de doelstelling van de bank als volgt:

"In contributing to economic progress and reconstruction, the purpose of the bank shall be to foster the transition towards open market-oriented economies and to promote private and entrepreneurial initiative in the Central and Eastern European countries committed to and applying the principles of multiparty democracy, pluralism and market economies".

Als deze doelstelling wordt vergeleken met soortgelijke artikelen uit bij voorbeeld de Wereldbankstatuten dan vallen de volgende verschillen op:

- de EBRD heeft een zeer specifiek mandaat, namelijk bevordering van de overgang van een beperkte groep landen naar een markteconomie; over de woorden 'market-oriented economies' en over de concretisering van dit begrip elders in de statuten is tijdens de onderhandelingen geruime tijd een ideologische strijd gevoerd, vooral tussen de VS en de Sovjetunie;
- de EBRD is in feite een combinatie van een instelling als de Wereldbank (die projecten en programma's via lokale overheden verstrekt) en haar dochteronderneming de IFC (die specifiek gericht is op directe verstrekking van leningen en garanties aan en deelneming in risicodragend vermogen van particuliere ondernemingen in ontwikkelingslanden); in de doelstelling van de EBRD staat namelijk dat de bank "private and entrepreneurial initiative" zal bevorderen; ook over deze begrippen is een politiek debat gevoerd, waarbij met name de recente politieke gebeurtenissen in de Sovjetunie van cruciaal belang zijn geweest; in het begin van de onderhandelingen wilde de Sovjetdelegatie niet spreken van het woord 'private'; hooguit over 'competitive', waarbij de eigendomsvraag onder het tapijt werd geveegd; begin maart echter werd in de Sovjetunie een wet aangenomen die privé-bezit, althans op beperkte schaal, en ondernemerschap voortaan toestaat, en enkele dagen later werd in

Parijs dit gevoelige twistpunt in de onderhandelingen daardoor vanzelf opgelost;

- een laatste opvallend verschil tussen de EBRD en de overige multilaterale banken betreft de politieke inslag van de bank; er worden bij de EBRD duidelijk politieke voorwaarden gesteld aan 'eligibility'; ontvangende landen moeten zich committeren aan principes van een pluralistische meerpartijdemocratie en een markteconomie, en moeten deze principes ook nog eens toepassen; het is opvallend dat over deze keiharde politieke voorwaarden, waarop vooral de VS heeft aangedrongen, relatief weinig discussie is gevoerd; blijkbaar is het de huidige regimes in Oost-Europa, met inbegrip van de Sovjetunie, bittere ernst met hun economische en zeker ook hun politieke hervormingen.

Overigens is wel hard onderhandeld tussen de VS en de Sovjetunie over de toegang van dit laatste land tot financiering door de EBRD. De VS stelde dat het Amerikaanse Congres zeer grote politieke moeite zou hebben met financiering door de EBRD van aartsrivaal de Sovjetunie. Uiteindelijk is een moeizaam compromis gevonden waarbij in de statuten aan alle potentiële debiteuren de mogelijkheid wordt gegeven om vrijwillig de toegang tot EBRD-financiering voor een aantal jaren te beperken tot het bedrag van het door het desbetreffende land te storten kapitaal (waarover later meer). De Sovjetunie heeft de VS beloofd van deze statutaire bepaling gebruik te zullen maken, hetgeen gelet op het Sovjetaandeel van zes procent in het kapitaal van de EBRD à tien mrd ecu en een te storten kapitaalaandeel van dertig procent impliceert dat dit land de komende jaren maximaal 180 mln ecu van de EBRD zal kunnen ontvangen. Uit deze knieval moge duidelijk zijn hoe veel belang de Sovjetunie op dit moment hecht aan participatie in de EBRD. Het geld dat de Sovjetoverheid in harde valuta op tafel moet leggen zal voor een groot deel worden doorgesluisd naar particuliere ondernemingen in dat land.

Operationele kenmerken

Nauw samenhangend met de doelstelling zijn de zogenaamde 'methods of operation' van de bank. Deze zijn de volgende:

- de EBRD kan, eventueel samen met andere financiers, leningen verstrekken aan particuliere bedrijven in de ontvangende landen; tevens kan de bank direct deelnemen in het vermogen van deze particuliere bedrijven;
- de EBRD kan leningen verstrekken aan overheidsbedrijven, mits deze 'concurrerend' gedrag vertonen of zich in een proces van privatisering bevinden; ook in dit geval kan de bank direct deelnemen in het vermogen van deze staatsbedrijven;
- de EBRD kan aan particuliere bedrijven in de ontvangende landen en aan de genoemde staatsbedrijven garanties verstrekken, bij voorbeeld om een betere toegang van deze bedrijven tot de nationale en internationale kapitaalmarkten mogelijk te maken;
- de EBRD kan advies en kredieten verstrekken voor de aanpassing en vernieuwing van infrastructuur, mits dit nodig is voor het proces van overgang naar een markteconomie.

Over deze vier punten is lang onderhandeld. Uiteindelijk hebben alle partijen tot op zekere hoogte hun zin gekregen. Hierbij is vermeldenswaard dat de VS, en in mindere mate het VK, aanvankelijk de EBRD zo wilden opzetten dat alleen directe leningen en garanties aan en directe deelneming in het vermogen van particuliere bedrijven was toe-

gestaan; dit was voor de Oosteuropese landen niet aanvaardbaar. Ook de meeste andere Westerse landen vonden de VS en het VK te ver gaan op dit punt. Er is immers nog bijna geen particuliere sector in Oost-Europa en de grootste uitdaging is nu juist om de vele inefficiënte staatsmonopolies te hervormen of te privatiseren en de verouderde infrastructuur te vernieuwen (bij voorbeeld op milieugebied).

Uiteindelijk is een compromis gevonden door het aandeel van de door de EBRD verstrekte kredieten, garanties en equity-deelnemingen in de overheidssector te binden aan een maximum van veertig procent van de totale kredietverlening aan een land.

Bij al deze activiteiten is de EBRD gedwongen te streven naar geografische en 'inhoudelijke' diversificatie. Daarnaast is in de statuten bepaald dat de bank alleen activiteiten mag ontplooiën als de aanvrager van een krediet, deelneming of garantie nergens anders tegen wat de bank als redelijke termen beschouwt financiering kan krijgen. Dit zijn overigens gebruikelijke bepalingen voor een multilaterale ontwikkelingsbank.

Voor het Nederlandse bedrijfsleven is de bepaling van belang dat de bank geen restricties mag hanteren bij de aanbestedingen die voortvloeien uit haar financieringsactiviteiten. Een aantal landen, zoals Japan, Turkije, Cyprus en Malta heeft wel geprobeerd deze zogenaamde procurement te beperken tot aandeelhouders, maar dit verkapte protectionisme werd door de overgrote meerderheid van de onderhandelende partijen afgewezen.

Het kapitaal

Een multilaterale ontwikkelingsbank neemt geld op van de internationale kapitaalmarkten en leent dit door aan de lidstaten waarvan ze de ontwikkeling wil bevorderen. Een dergelijke bank kan deze taak echter niet vervullen als ze geen eigen middelen heeft. Daartoe dient het kapitaal van de bank. Zo zal de EBRD een startkapitaal krijgen van tien mrd ecu. Aanvankelijk wilden landen als de VS en het VK een veel geringer startkapitaal (in de orde van vijf mrd ecu). Dit had ongetwijfeld te maken met de geringe budgetaire ruimte in die landen. Echter, toen de potentiële aandeelhouders het eenmaal eens werden over het bedrag van tien mrd ecu, wilden ook de genoemde landen een zo hoog mogelijk kapitaal-aandeel hebben. In multilaterale banken wordt namelijk gestemd volgens het principe 'one dollar, one vote'. De VS slaagde er uiteindelijk zelfs in de grootste aandeelhouder te worden met een aandeel van tien procent. De andere grote landen, Japan, Frankrijk, Italië, de BRD en het VK, hebben een aandeel van 8,5 procent. Met daaraan toegevoegd het aandeel van 3,4 procent van Canada betekent dit dat de G-7 over 56 procent van de stemmen zal beschikken. Weliswaar heeft ook de EG een meerderheidsbelang (51 procent), maar de ervaring leert dat bij besluitvorming in dit soort instellingen de grote EG-landen vaak meer belang hechten aan hun G-7 lidmaatschap dan aan dat van de EG. Nederland heeft een aandeel in het kapitaal gekregen van 2,48 procent. Dit is weliswaar geen groot aandeel maar het is voldoende voor een eigen zetel in de Raad van Bewind. Deze raad heeft overigens in totaal 23 zetels.

De aandeelhouders zullen dertig procent van hun kapitaal-aandeel storten, gespreid over een aantal jaren; het overige deel heeft de vorm van een garantstelling. Juist door deze garantstelling door overheden c.q. overheidsinstellingen is een bank als de EBRD in staat goedkoop in te lenen op de internationale kapitaalmarkten en dit voordeel ook weer te laten doorwerken in de uitleentarieven. In feite

is dit laatste de basis voor het bestaansrecht van elke multilaterale ontwikkelingsbank: het verschaffen van de mogelijkheid voor bepaalde landen die op eigen kracht geen of onvoldoende toegang tot de internationale kapitaalmarkt hebben, om toch tegen scherpe tarieven externe financiering te krijgen.

Over de denominatie van het kapitaal en vooral over de vraag in welke valuta's aandeelhouders hun kapitaalstortingen mogen voldoen is lang onderhandeld. Dit lijkt een technisch onderwerp, maar dat is het zeker niet alleen. In het kort komt het probleem neer op de vraag wie het wisselkoersrisico draagt van de inbetalingen van aandeelhouders: de aandeelhouders zelf of de bank; en in dat laatste geval worden de lenende landen hiervan indirect de dupe. Uiteindelijk is een compromis bereikt waarbij aandeelhouders slechts in drie valuta's mogen inbetalen: in ecu's, in Amerikaanse dollars of in yen. Hiermee is de reële waarde van de kapitaalbasis van de bank tot op zekere hoogte beschermd, hetgeen van belang is voor het uitleenprogramma van de bank. Volgens de statuten mag de EBRD namelijk niet meer aan leningen, deelnemingen en garanties verstrekken en uitbetalen dan de waarde van haar kapitaal.

Als alles volgens plan verloopt zal de bank in de komende jaren langzamerhand een uitleenprogramma van rond twee miljard ecu per jaar kunnen opbouwen. Hoe snel de bank daaraan kan beginnen hangt af van het tempo waarmee een tweederde meerderheid van de aandeelhouders het EBRD-verdrag officieel zal ratificeren, zodat volgens de statutaire bepalingen de EBRD officieel operationeel zal worden, en van het tempo waarmee de staf van de bank wordt opgebouwd. Daarna zal de ontwikkeling voornamelijk worden bepaald door de mate waarin de staf 'in oprichting' en de Oosteuropese landen erin slagen voldoende levensvatbare financieringsprojecten te vinden.

Afsluiting

Zoals reeds in de inleiding van dit artikel is gesteld, is de EBRD er nog niet; ze bestaat voorlopig slechts op papier. De komende maanden zal nog veel werk moeten worden verricht. Zo zullen de aandeelhouders na ondertekening van de statuten door hun ministers op 29 mei jl. verder moeten onderhandelen over andere officiële documenten. Voorts zal de kandidaat-president, de Fransman Attali, samen met een klein groepje experts beginnen met het voorbereiden van de operationele regels en de structuur van de bank. Er kan echter naar verwachting pas over een jaar, als een voldoende aantal aandeelhouders de statuten officieel zal hebben geratificeerd, een dagelijks bestuur worden gekozen door de aandeelhouders dat de eerste financieringsactiviteiten van de EBRD kan goedkeuren. Dan ook kan de bank pas echt een staf gaan aannemen die de projecten van de bank moet gaan voorbereiden, en kan deze nieuwe multilaterale instelling een begin maken met haar missie gericht op de bevordering van economische hervormingen in landen die in de nabije toekomst een belangrijk onderdeel van het gezamenlijke Europese huis moeten gaan vormen.

Ron Keller
Jos de Vries