

Het schuldenvraagstuk van de ontwikkelingslanden

Een actualisatie

Pieter VALKENEERS

promotor :
Prof. dr. Walter VANTHIELEN

Voorwoord

In dit voorwoord wil ik alle mensen bedanken die mij tijdens het maken van deze thesis geholpen, gesteund en geadviseerd hebben.

Vooreerst wil ik mijn promotor professor dr. W. Vanthielen bedanken. Ik wil hem bedanken voor zijn verbeteringen en begeleiding maar ook voor de vrijheid die hij mij liet bij het uitwerken van dit onderwerp.

Verder wil ik nog een aantal mensen uit mijn directe omgeving bedanken. Ik denk hierbij aan mijn ouders, vooral voor het nalezen en corrigeren van mijn teksten maar ook voor al de steun die ze mij gegeven hebben.

Samenvatting

In deze thesis wordt een actualisering gegeven van het schuldenvraagstuk van de ontwikkelingslanden. In een eerste hoofdstuk geven we een situering van het probleem. We geven enkele definities en bespreken de betrokken partijen in deze problematiek.

In een volgend hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van de schulden crisis die zijn toppunt kende in de tachtigerjaren. Het afroepen van een moratorium op de afbetaling van de schulden door een aantal landen betekende een bedreiging voor de stabiliteit van het internationaal financieel systeem. De mogelijkheid van een wijdverbreide ineenstorting van het bankwezen was akelig dichtbij. Door vooral het plan-Brady is dit doemscenario nooit werkelijkheid geworden. Dit plan had een verschuiving van de schulden van private banken naar officiële instanties en individuele beleggers tot gevolg. Ondanks dit plan stellen we vast dat aan het einde van vorige eeuw de schulden van de ontwikkelingslanden nog steeds zeer hoog zijn.

In een volgend hoofdstuk wordt de relevantie van het probleem weergegeven. We tonen aan dat een te hoge schuld niet alleen een negatief effect heeft op de mogelijke terugbetaling maar ook op de economische groei van het debetland. Wanneer een te hoge schuld een rem zet op de ontwikkeling van een land spreekt men van 'debt overhang'. Wanneer ontwikkelingslanden hun schuldendienst niet kunnen nakomen heeft dit ook een nadelige invloed op de Westerse landen. Vandaar dat zowel de ontwikkelingslanden als het Westen baat hebben bij een oplossing van het schuldenvraagstuk.

Het vierde hoofdstuk behandelt een aantal inzichten in deze materie. Een belangrijke juridische grond voor schuldverlichting is 'odious debts'. In deze visie zal een land dat nog schulden moet afbetalen van voorgaande despotische regimes, niet aansprakelijk beschouwd worden voor deze schulden. Een land wordt in die zin niet

verplicht om de illegitieme schulden af te betalen. Naast deze en andere argumenten voor schuldverlichting zijn er ook enkele argumenten tegen schuldvermindering. Toch wegen, in mijn optiek, deze argumenten niet op tegen de al eerder vermelde argumenten van 'debt overhang' en 'odious debts'

Het HIPC-initiatief (Heavily Indebted Poor Countries) en het MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative) zijn actuele voorstellen om de schuldenproblematiek van de armste landen op te lossen. Deze voorstellen verschillen van alle andere vorige initiatieven doordat in deze nieuwe voorstellen ook multilaterale schulden zijn opgenomen. Het HIPC-initiatief werd voorgesteld in 1996 en versterkt in 1999. In totaal heeft dit initiatief hulp geboden aan 29 landen. Toch blijkt het HIPC-initiatief niet optimaal te zijn. Vele critici en NGO's zijn van mening dat er te weinig schuld wordt kwijgescholden en te weinig landen worden betrokken bij het initiatief. Daarnaast wordt er ook kritiek geuit op de voorwaarden die de financiële multilaterale instellingen stellen aan de HIPC-landen.

Het MDRI-initiatief werd voorgesteld in juni 2005. In dit initiatief van de G8 stelt men voor om 100 procent van de schulden van 18 HIPC-landen ten opzichte van het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank kwijt te schelden. Dit initiatief kent echter ook veel kritiek. Zo stelt men dat deze kwijtschelding van 50 miljard US-dollar slechts 11,8 procent bedraagt van de totale schulden die de armste landen hebben. NGO's pleiten voor een uitbreiding van het initiatief naar commerciële en bilaterale leningen. Daarnaast is men van oordeel dat – met het oog op een realisering van de millenniumdoelstellingen – niet minder dan 62 landen nood hebben aan schuldenverlichting.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Inhoudsopgave

Inleiding.....	1
Hoofdstuk I De schuldenproblematiek.....	3
1.1 Definities.....	3
1.2 Betrokken partijen.....	4
Hoofdstuk II Historiek.....	7
2.1 Geen nieuw probleem.....	7
2.2 De periode 1945-1970.....	9
2.3 De periode 1970-1981.....	10
2.4 De periode 1981-1990.....	12
2.5 De periode 1990-nu.....	19
Hoofdstuk III Relevantie van het probleem.....	23
3.1 Logica van het lenen.....	23

3.2 Grenzen aan het lenen	24
3.2.1 De schuldverlichtings-Laffercurve	24
3.2.2 Debt overhang.....	26
3.3 Nadelen Westerse wereld.....	32
3.4 Nadelen voor het milieu	34
Hoofdstuk IV Inzichten in het schuldenvraagstuk.....	36
4.1 Argumenten voor en tegen schuldverlichting.....	36
4.1.1 Pro-argumenten	36
4.1.1.1 Waarom mensen helpen?	36
4.1.1.2 Odious Debt	38
4.1.2 Contra-argumenten	41
4.1.2.1 Moral hazard	41
4.1.2.2 Adverse selection	41
4.1.2.3 Free riding	42
4.1.2.4 Verlies van macht.....	42
4.2 Hulp, gedeeltelijke of gehele kwijtschelding?.....	44
4.3 Economische eigenschappen met betrekking tot terugbetalingscapaciteit	45
Hoofdstuk V Actuele voorstellen.....	48
5.1 Het HIPC-initiatief	48
5.1.1 Achtergrond.....	48
5.1.2 De doelstellingen.....	50

5.1.3 De werking	50
5.1.3.1 Welke landen komen in aanmerking?	50
5.1.3.2 De stadia	51
5.1.3.2.1 Stadium één: decision point	52
5.1.3.2.2 Stadium twee: completion point.....	53
5.1.3.3 De financiering	54
5.1.4 Analyse	55
5.2 Het MDRI-initiatief.....	63
5.2.1 Achtergrond.....	63
5.2.2 De doelstellingen.....	64
5.2.3 De werking	64
5.2.3.1 Welke landen komen in aanmerking?	64
5.2.3.2 De implementatie	65
5.2.3.3 De financiering	67
5.2.3.4 Folluw-up en controle	69
5.2.4 Analyse	70
Hoofdstuk VI Conclusies	76
Bibliografie.....	79
Bijlagen	

Inleiding

Lipsey e.a. (1993) schrijven dat economie de studie is van het gebruik van schaarse middelen om oneindige menselijke behoeften te bevredigen. We kunnen stellen dat vanaf 1776, bij het publiceren van Adam Smith's 'Wealth of Nations', economen zich bezig houden met deze studie van allocatie van schaarse middelen. Toch is de mensheid er na al die tijd niet in geslaagd om iedereen te voorzien in de meest elementaire behoeften. In het hiërarchische systeem van behoeften – zoals Maslov dat voorstelt – vormt de behoefte aan voedsel en water de meest elementaire vorm van behoefte. Wanneer deze niet bevredigd is komt het voortbestaan van het individu in het gedrang. Volgens de Verenigde Naties (VN) (2005), gaan er elke dag zo een 850 miljoen mensen met honger naar bed waaronder ongeveer 300 miljoen kinderen. In de halve minuut die u ongeveer nodig had om deze alinea te lezen zijn er ongeveer zes kinderen gestorven omwille van een hongervergelateerde reden. (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2005), (Roediger e.a., 2001)

Het armoedeprobleem van de derde wereld is zeer complex en onmogelijk om in één keer te beschrijven. Naast de economische dimensie die dit probleem omvat zijn er ook ethische en vooral politieke dimensies. In dit werkstuk wordt een van de aspecten van de Noord-Zuid problematiek toegelicht: het schuldenvraagstuk.

Het schuldenvraagstuk dateert van de jaren tachtig. Vele ontwikkelingslanden kenden serieuze problemen om de contractuele verplichtingen die ze hadden, aan hun oplopende buitenlandse schuld, na te komen. Nadien heeft men verschillende pogingen ondernomen om de schuldenlast te verminderen. Ondanks deze initiatieven is de schuldenlast voor veel ontwikkelingslanden een enorme last, die hun economische groei beperkt. (Cuyvers e.a., 2002)

In deze eindverhandeling worden verschillende aspecten van deze schuldenproblematiek uiteengezet. In een eerste hoofdstuk gaan we verschillende begrippen en termen van de studie definiëren en de problematiek situeren. Het tweede hoofdstuk zal de historiek van het schuldenvraagstuk toelichten. De vraag die we proberen te beantwoorden luidt: "Hoe is het zover kunnen komen?" Een daaropvolgend hoofdstuk handelt over de relevantie van het schuldenprobleem. Waarom moet men dit oplossen? De volgende topic behandelt verschillende inzichten in de schuldenproblematiek. Om vervolgens in te gaan op de verscheidene actuele voorstellen om de schuldenlast van de armste schuldenlanden te verlichten. We behandelen eerst het HIPC-initiatief en vervolgens de actuele ontwikkelingen van juni 2005. Toen werd er door de G8 beloofd om 33 miljard euro van achttien van de armste landen kwijt te schelden. Als afsluiting formuleren we enkele conclusies.

Hoofdstuk I De schuldenproblematiek

In dit eerste hoofdstuk geven we een definitie van de schuldenproblematiek, zoals deze gehanteerd wordt door onder meer Cuyvers e.a. (2002). In relatie tot deze problematiek definiëren we eveneens het begrip schulden crisis. Tevens gaan we in op een verschil in interpretatie hiervan in de richting van een structureel solvabiliteits- ofwel een tijdelijk liquiditeitsprobleem.

In een tweede onderdeel van dit hoofdstuk worden de betrokken partijen bij deze problematiek besproken.

1.1 Definities

Wanneer men in Van Dale (1999:3016) het woord schuldenprobleem opzoekt krijgt men de volgende definitie te lezen: “zeer omvangrijke en moeilijk aflosbare schuldenlast.” Schuldenproblematiek is een algemeen gebruikte term die de zeer hoog opgelopen schuldenlast van de ontwikkelingslanden omschrijft. De ontwikkelingslanden ondervinden problemen om aan hun schuldendienst te voldoen. De schuldendienst is de betaling van intrest en de aflossing van de hoofdsom. Deze zware last legt een hypotheek op de groei en ontwikkeling van de derdewereldlanden. (Cuyvers e.a., 2002)

De term schulden crisis wordt daarentegen gebruikt wanneer een debiteur in de onmogelijkheid verkeert om aan de intresten en/of de hoofdsom van zijn schuld op de vastgestelde termijnen te voldoen. De debiteur brengt hierdoor de financiële gezondheid van zijn crediteuren in gevaar, waardoor de crediteuren niet langer bereid zijn de debiteur geld te lenen. Door deze reactie treedt er nog een verdere

verslechtering van het schuldenland op. Indien deze onmogelijkheid tot terugbetaling zich over een langere periode uitstrekt, spreekt men van een solvabiliteitsprobleem. Gaat het daarentegen slechts om een tijdelijk tekort aan liquide middelen dan wordt dit probleem beschouwd als een liquiditeitsprobleem. (De Keyser, 2003)

1.2 Betrokken partijen

Bij de schuldproblematiek zijn twee partijen betrokken. De debiteur of de schuldenaar en de crediteur of de schuldeiser. Cuyvers e.a. (2002) delen de schuldeisers in twee soorten in, namelijk commerciële schuldeisers en officiële schuldeisers. Met commerciële bedoelen we de schuld tegenover private organisaties zoals bijvoorbeeld private banken. Daarnaast zijn er de officiële schuldeisers. Deze officiële schuldeisers kunnen we indelen in nationale overheden en internationale organisaties zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank.

De Club van Parijs omvat verschillende creditlanden. Hij bestaat al sinds 1956: in dat jaar stemde Argentinië in om zijn publieke schuldeisers te ontmoeten in Parijs. De club is een informele groep van officiële crediteurs wiens rol het is om gecoördineerde en realistische oplossingen te vinden voor betalingsmoeilijkheden van schuldenlanden. Creditlanden maken afspraken over schuldverschikkingen. Schuldverschikking is een middel om een land van schuldverlichting te voorzien. De Club van Parijs bestaat uit leden die vrijwillig samenkomen om hun vorderingen ten opzichte van ontwikkelingslanden te verschikken. Hij kan beschouwd worden als een "non-institution". Er zijn 19 permanente leden waaronder ook België en de Verenigde Staten. (Club de Paris, 2005)

Het IMF en de Wereldbank worden ook wel de Bretton Woods instellingen genoemd. Bretton Woods is een klein stadje in Amerika waar in juli 1944 de United Nations Monetary and Financial Conference werd gehouden. Op deze conferentie werd het

Internationaal Monetair Fonds en de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling opgericht. Deze instellingen moesten een herhaling van de vooroorlogse monetaire instabiliteit en van concurrentiele devaluaties voorkomen. (Houtman-Desmedt e.a., 1999)

Hertz (2004) schrijft dat het doel van deze bijeenkomst drieledig was: Hoe helpen we een door de oorlog geteisterde Europa zichzelf weer op te bouwen? Wat hebben we nodig om te zorgen dat de wereld nooit meer te maken krijgt met een depressie zoals in de jaren dertig? En hoe kunnen we voor iedereen werkgelegenheid bereiken en tegelijkertijd een groeiende wereldhandel?

Salvatore (2004) onderscheidt twee doelstellingen voor het IMF. Een eerste doelstelling is het controleren van het nakomen van bepaalde afspraken in verband met internationale handel en financiën. Een tweede objectief is het lenen aan landen die tijdelijke problemen hebben met hun betalingsbalans. De Wereldbank heeft als enigste doel het geven van lange termijn ontwikkelingsassistentie aan derdewereldlanden.

Aan de debiteurs kant hebben we de ontwikkelingslanden. Men kan landen indelen in drie soorten. De ontwikkelde landen, hierbij horen West-Europa, de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan en nog enkele anderen. Daarnaast zijn er de ontwikkelingslanden: dit zijn de armere landen hierbij horen zowel landen die een economische groei hebben zoals Thailand en Indonesië als landen met een negatieve groei. Daarnaast is er ook een derde groep, namelijk de de newly industrialized economies (NIEs) of newly industrialized countries (NICs). Hiertoe behoren Zuid-Korea, Taiwan, Singapore en Hong Kong. Ook wel de vier Aziatische tijgers genoemd. (Lipsey e.a., 1993)

De armste van de ontwikkelingslanden zijn de minst ontwikkelde landen of less/least developed countries (LDCs). Volgens Begg e.a. (2003) zijn LDCs landen met een laag inkomen en lage output per capita. De Verenigde Naties (VN) heeft geen

concrete definitie voor LDCs maar ze herkent 50 landen als minst ontwikkelde landen. (Bijlage 1) (UN, 2005)

Er bestaat een onderscheid tussen derdewereldlanden en ontwikkelingslanden. Om dit onderscheid te begrijpen moeten we terug gaan naar de jaren '50. In deze tijd werd de internationale wereld gedomineerd door de Koude Oorlog. Naar aanleiding van deze strijd werden de wereldnaties op basis van de politieke en economische ontwikkeling in drie categorieën ingedeeld: de eerste, de tweede en de derde wereld. De eerste wereld bestond uit de industriële democratieën van West-Europa, Noord-Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan. In feite waren deze landen de kernleden van de OESO. De tweede categorie waren de communistische landen. Door de val van het Sovjet Blok en het verzwakken van het centrale plansysteem in China, is deze categorie gereduceerd tot Noord-Korea en Cuba. Landen die niet tot deze vorige categorieën behoren noemt men de derde wereld. Maar door de jaren heen is deze groep gelijkgesteld aan onderontwikkelde of ontwikkelingslanden. We zullen dus de woorden derdewereldlanden en ontwikkelingslanden in dit werkstuk door mekaar gebruiken. (De Keyser, 2003)

In dit werkstuk zullen we vooral spreken over de armste landen – de landen die in aanmerking komen voor het Heavely Indebted Poor Countries (HIPC) initiatief – dit zijn vooral Afrikaanse landen. Deze landen hebben vooral officiële schulden. Dit initiatief zal verder in hoofdstuk 5 uiteengezet worden. En daarnaast hebben we de middelinkomens ontwikkelingslanden, dit zijn vooral Latijns-Amerikaanse landen. De schuld van deze landen bestaat hoofdzakelijk uit commerciële leningen.

Tot dusver hebben we de situering van het probleem geschetst. In een volgend onderdeel bestuderen we de ontwikkeling van deze problematiek. We stellen ons hierbij de vraag hoe deze problematiek zich ontwikkeld heeft.

Hoofdstuk II Historiek

Om het schuldenvraagstuk volledig te begrijpen moet men eerst de geschiedenis van het probleem bekijken. In dit hoofdstuk stellen we ons eerst de vraag of het een nieuw probleem is. Indien dit geen nieuw probleem blijkt te zijn wat kan men dan uit voorgaande crisissen leren? Daarnaast handelt dit hoofdstuk ook over het ontstaan van de huidige schuldenproblematiek. Hoe is het ooit zover kunnen komen? We bespreken tevens diverse oplossingen die zijn voorgesteld en uitgevoerd. Wat heeft men gedaan om het probleem op te lossen?

Bij de beschrijving van deze historiek gaan we chronologisch te werk, en beginnen met deze bespreking met een situatieschets in de 19de eeuw.

2.1 Geen nieuw probleem

Reeds in de 19de eeuw was er sprake van een zekere schuldenproblematiek. In de eerste helft van de 19de eeuw is Groot-Brittannië de grote geldschieter, waarbij zich in de tweede helft Frankrijk en Duitsland komen voegen. Deze landen lenen aan bijna alle landen van de wereld: van Europa tot Afrika en van Azië tot Amerika. In deze periode zijn er herhaaldelijk landen die in moeilijkheden komen en hun betalingen staken. De gevolgen van deze stakingen zijn vaak politieke spanningen, militaire bezettingen, oorlogen en bankcrisissen. Tegen 1880 hadden diverse landen hun betalingen opgeschort: Turkije, Egypte, Griekenland, Bolivië, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Peru, Uruguay en Venezuela. De crisis werd meestal beëindigd door een herschikking en/of een afschrijving van een deel van de schulden. (Bruggeman, 1989)

Tussen de twee wereldoorlogen situeert zich een periode van financiële instabiliteit met als dieptepunt de financieel-economische wereldcrisis van 1930. Vele landen staakten hun betalingen of verwierpen hun schuld. Deze keer ging het wederom over

vooral Latijns-Amerikaanse landen. Maar ook Groot-Brittannië en Frankrijk hadden hun schuldaflossing aan de Verenigde Staten opgeschort. Deze landen gebruikten als rechtvaardiging dat de verplichtingen tegenover hun eigen burgers prioriteit kregen boven deze van de buitenlandse schuldeisers. Ook bij deze crisis maakte men vaak gebruik van schuldherschikking en gedeeltelijke kwijtschelding. Maar deze voordelen werden niet zomaar toegekend. Wanneer een land stopte met betalen volgden er sancties, zoals tijdelijke uitsluiting van de internationale geldmarkt. Het duurde soms tientallen jaren voordat bepaalde schuldherschikkingen werden overeengekomen. Dit omdat vele creditlanden een protectionistisch beleid voerden door het gebrek aan kapitaal in deze crisisjaren. (Bruggeman, 1989), (Eichengreen e.a., 1991)

De geschiedenis leert ons enkele zaken. Een eerste conclusie is dat schuldcrisisen geen nieuw verschijnsel zijn maar veeleer een cyclisch weerkerend probleem. Deze zijn verbonden met de industriële ontwikkeling van de laatste twee eeuwen. Daarnaast zijn buitenlandse schuldenproblemen geen monopolie van de huidige ontwikkelingslanden aangezien ook Westerse landen periodes hebben doorworsteld waarin zij in gebreke bleven om hun internationale verplichtingen na te komen. (Bruggeman, 1989)

Maar Eichengreen e.a. (1991) stellen dat vaak dezelfde landen problemen hebben om hun schulden terug te betalen: namelijk bepaalde Latijns-Amerikaanse landen. Ondanks deze terugkomende wanbetalingen blijven ontwikkelde landen aan deze landen geld lenen tegen gemiddelde rentetarieven. Leert men dan niets uit de geschiedenis? Eichengreen e.a.(1991) zien vier redenen hiervoor. Als eerste vermelden ze het korte geheugen van bankiers en beleggers. Een tweede reden is het feit dat normaal gezien het lenen aan soevereine landen een degelijke belegging is. Een derde verklaring zien de auteurs in de korte termijn visie van regeringen. Als laatste kan men stellen dat in de visie van beleggers de solvabiliteit van een land niet bepaald wordt door de geschiedenis maar door het macro-economisch beleid van een land.

2.2 De periode 1945-1970

Na de Tweede Wereldoorlog en de oprichting van het IMF en de Wereldbank als gevolg van de conferentie van Bretton Woods, volgde er een stabiele periode. In deze periode werden er vele kredieten verstrekt aan ontwikkelingslanden. De publieke schuld van de ontwikkelingslanden groeide van 1,8 miljard US-dollar in 1945 tot 21,6 miljard in 1961 en 61 miljard in 1969. (Bruggeman, 1989)

Vooraf door nationale staten werden er kredieten verstrekt. Een van de redenen waarom nationale staten zo genereus waren met leningen aan verschillende ontwikkelingslanden was de Koude Oorlog. Deze zogenaamde Koude Oorlog was een strijd tussen twee ideologieën: het communisme, onder leiding van de Sovjet-Unie en China tegen het kapitalisme, onder leiding van de Verenigde Staten. In deze periode probeerden deze drie landen zoveel mogelijk landen aan zich te binden. Een van de middelen om naties aan hun kant te krijgen was het verstrekken van leningen. (Hertz, 2004)

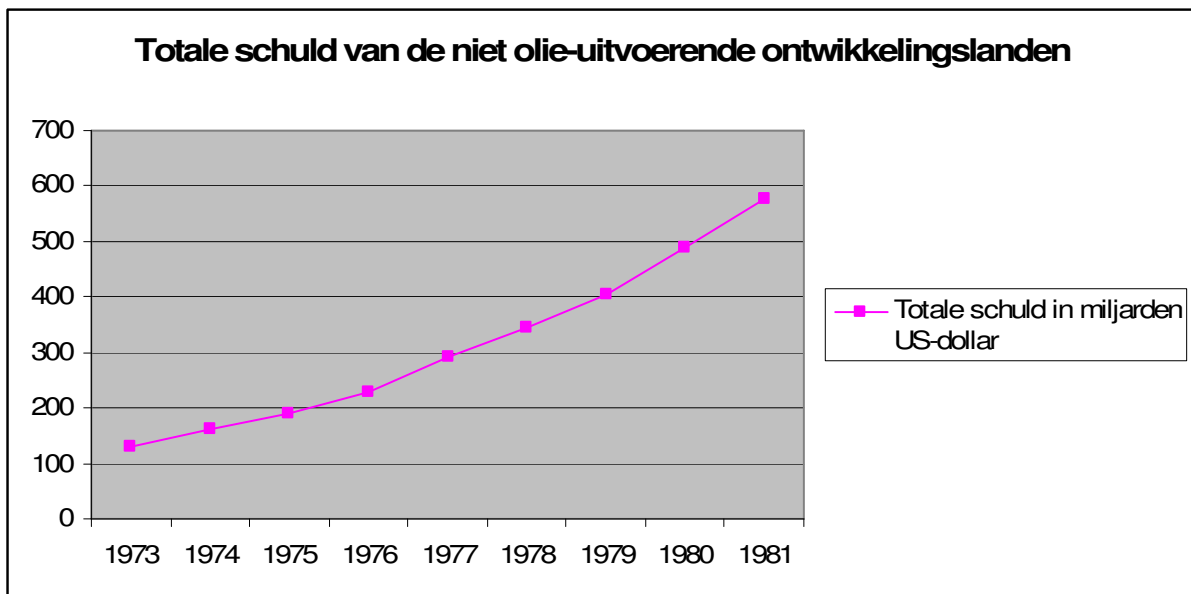
Hertz (2004:34) stelt het zo:

“Het was een compleet circus van geld-voor-invloed waarin China, de Sovjet Unie en de Verenigde Staten elkaar de loef probeerden af te steken. Het was een tijd waarin leningen aan landen en regio's recht evenredig met hun veronderstelde geopolitieke invloed of ideologische loyaliteit toenamen en waarin leningen werden ingezet als middel om de sterke bondgenootschappen en de politieke stabiliteit veilig te stellen.”

Private leningen werden in deze periode slechts in beperkte mate verstrekt aan ontwikkelingslanden. Dit kwam door de volatiliteit van zulke stromen in de tussenoorlogse periode en het niet betalen van de schulden na de recessie van de jaren dertig. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005)

2.3 De periode 1970-1981

Deze periode wordt gekenmerkt door een explosieve groei van de buitenlandse schuld van de ontwikkelingslanden. Tussen 1973 en 1981 steeg deze schuld van de overwegend niet olie-uitvoerende ontwikkelingslanden jaarlijks met 20%. In figuur 1 stellen we grafisch de relatie tussen de totale schuld en het tijdsverloop in deze periode voor. In de jaren zeventig worden private leningen de belangrijkste bron voor de economische ontwikkeling van derdewereldlanden. (Bruggeman, 1989), (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005)



Figuur 1: Totale schuld van de niet olie-uitvoerende ontwikkelingslanden overgenomen uit Bruggeman 1989

Een van de belangrijke redenen voor deze gestage groei van de leningen vormde de uitzonderlijke lage reële intrestvoeten die de commerciële banken hanteerden. Deze lage rente kan verklaard worden door twee factoren. Namelijk de recyclage van de hoge olieopbrengsten van de OPEC-landen en de vertraging van de economische

groei in de geïndustrialiseerde landen. De vertraging van de economische groei in de Westerse landen was deels te verklaren door de gestegen olieprijs. (Cuyvers e.a., 2002), (Janssen, 1993)

Tijdens de jaren zeventig steeg de prijs van olie op spectaculaire wijze, een stijging van ongeveer 400%. Deze prijsstijging was te verklaren door de grote macht die de OPEC had verworven en door de stijging van de vraag naar olie. De exportopbrengsten van petroleumproducerende landen nam door deze schokken fors toe. Het surplus van deze landen was veel te groot om het in eigen land te besteden. Daarnaast verbiedt de sharia, de islamitische wet, het praktiseren van woeker, wat de Arabische olieproducenten verhinderde bij hun eigen banken rente te verdienen. Het gevolg was een geldstroom van olie exporterende landen naar buitenlandse banken, die op hun beurt in ontwikkelingslanden investeerden. Dit fenomeen noemt men 'de recyclage van oliedollars'. (Hertz, 2004)

Janssen (1993:70) stelt het zo:

“Vanaf eind 1973 maakte de beschikbaarheid van de oliedollars de strooptocht naar nieuwe klanten nog dringender. Zoveel dollars stroomden naar de banken, dat ze nieuwe markten moesten aanboren om het geld uit te zetten. Het probleem was niet langer het aanbod van geld, maar de vraag. Met de geïndustrialiseerde landen in een recessie als gevolg van de oliecrisis, vonden banken nieuwe afzetgebieden in de derde wereld. Daar waren de gretigste afnemers te vinden”

Een volgende reden voor de enorme groei van het aantal leningen vormden de van jaar tot jaar terugkerende tekorten op de lopende rekening van een aantal niet – petroleumproducerende ontwikkelingslanden. Al voor de eerste petroleumschok kenden verscheidene Latijns-Amerikaanse landen tekorten. Dit door netto-overdrachten aan het buitenland voor transport en verzekering en door de uitbetaling van dividenden en intresten aan buitenlandse investeerders en banken. Na de

eerste petroleumschok werden vele ontwikkelingslanden geconfronteerd met een sterke stijging van hun energierekening die zij niet zomaar konden reduceren door harde opofferingen te vragen van hun bevolking. Deze vertaalden zich dus met andere woorden in een groeiende buitenlandse schuld. (Houtman-Desmedt e.a., 1999)

Daarnaast werden in de jaren zeventig in vele ontwikkelingslanden belangrijke overheidsinvesteringen gedaan. Hierdoor nam de financieringsbehoefte van de overheden in deze landen sterk toe. Door de afwezigheid van een goed georganiseerde binnenlandse geld- en kapitaalmarkt werden de ontwikkelingslanden gedwongen om te lenen in het buitenland. (Houtman-Desmedt e.a., 1999)

De gretigste leners waren de Latijns-Amerikaanse landen. Zij dachten in de jaren zeventig de sleutel te hebben die het geheim ontsloot van gratis voorspoed en ontwikkeling. Dit geheim bestond uit bankleningen; de sleutels waren in handen van jonge, agressieve bankiers die zich stonden te verdringen voor de regeringsgebouwen van verscheidene hoofdsteden in Latijns-Amerika. De autoriteiten haptten gretig toe en de bankiers boden tegen elkaar op met steeds grotere leningen. Zowel voor de banken als de ontvangende landen werd de omvang van de leningen vaak een prestigekwestie. (Janssen, 1993)

2.4 De periode 1981-1990

De ontwikkelingslanden konden aan hun schuldendienst voldoen in de jaren 70. Een keerpunt was echter 1981. Wanneer de wereldeconomie een recessie doormaakte in de periode 1981-1983 kregen de ontwikkelingslanden problemen om deze schulden terug te betalen.

Deze recessie was deels te wijten aan de tweede petroleumschok. In de loop van 1979 geraakte de internationale petroleummarkt weer op drift, dit kwam ondermeer

door de productiebeperkingen in Iran na de val van de Sjah. Gemeten in prijzen van industrieproducten stegen de petroleum prijzen van 0,918 in 1978, naar 1,136 in 1979, 1,778 in 1980 en zelfs tot 2,039 in 1981. Dit zette de economieën van de olie-importerende landen onder druk en leidde tot nog meer vraag naar leningen, wat weer een nieuwe impuls gaf aan de kredietverlening. (Houtman-Desmedt e.a., 1999), (Hertz, 2004)

De stijging van olieprijsen had in de rijke landen tot gevolg dat de prijs van consumptiegoederen steeg wat de inflatie aanwakkerde. Om deze inflatie te bedwingen volgde de U.S. Federal Reserve (Fed), onder leiding van Paul Volcker een restrictief monetair beleid. De rente, die in de voorafgaande jaren steeds achter de inflatie aansukkelde, werd losgelaten als beleidsinstrument. De Fed ging de circulatie van dollars drastisch verkappen, ongeacht de gevolgen die dat voor de rente zou hebben. Het gevolg van dit beleid was een hoge rente en een dalende inflatie in de VS. Japan en de Europese landen volgden niet veel later om een gelijkaardig beleid te voeren. Door dit restrictief monetair beleid werd de wereldeconomie nog verder in de recessie geduwd. (Gordon, 2003), (Janssen, 1993)

Door dit beleid van de Fed en door de stijgende vraag van de ontwikkelingslanden naar leningen stegen de rentevoeten op commerciële bankleningen tot gemiddeld 13,5%. Deze hoge rente was problematisch voor veel ontwikkelingslanden aangezien zij hun leningen hadden afgesloten onder de conditie van variabele rente. (Houtman-Desmedt e.a., 1999), (Hertz, 2004)

De internationale recessie bracht voor de ontwikkelingslanden bovendien een daling van de grondstofprijzen – ook de olie – met zich mee, waardoor hun exportopbrengsten nog verder daalden. Deze verslechtering van de handelsbalans werd des te harder gevoeld door de vermindering van directe investeringen en ontwikkelingshulp vanuit de rijkere landen. (Houtman-Desmedt e.a., 1999)

Medio 1982 werd het schuldenprobleem acuut. Wanneer er een aantal belangrijke schuldenaflossingen samenvielen en er in Amerikaanse bankierskringen een ernstige vrees ontstond dat ze niet nagekomen zouden worden. Deze vrees bleek in augustus 1982 gegrond te zijn. Mexico – een olie-exporteur – werd het eerste grote ontwikkelingsland dat aan zijn schuldendienst niet meer kon voldoen. Deze staking tot betaling betekende het begin van de schulden crisis die de tachtiger jaren kenmerkten. Het was een vrij extreme maatregel maar het land was vrijwel volledig bankroet. De reserves van de centrale bank waren bijna uitgeput en de buitenlandse banken hadden duidelijk gemaakt dat ze niet meer bereid waren bestaande leningen te herfinancieren of te verlengen, onder welke voorwaarde dan ook. Nadat een laatste poging van de minister van financiën, Jesús Silva Herzog, om een lening van één miljard dollar van de Amerikaanse overheid los te krijgen was mislukt, besliste president López Portillo om een moratorium op de terugbetaling van de schulden af te kondigen. (Houtman-Desmedt e.a., 1999), (Hertz, 2004)

Wanneer na Mexico ook andere grote Latijns-Amerikaanse landen zoals Brazilië, Argentinië en Venezuela hun betalingen staakten kwam de stabiliteit van het internationaal financieel systeem ernstig in het gedrang. Van de 315 miljard US-dollar die Latijns-Amerika schuldig was bestond tweederde uit verplichtingen jegens banken. De omvang van deze schulden was zo groot dat de kans bestond dat het bankwezen de wanbetaling niet zou kunnen verwerken zonder insolvent te worden. Concreet werden vooral een tiental Amerikaanse grootbanken ernstig bedreigd doordat hun latente verlies het eigen vermogen overtrof. De mogelijkheid van een wijdverbreide ineenstorting van het bankwezen werd opeens akelig reëel en de beurskoersen van de driehonderd buitenlandse banken die geld te vorderen hadden van Mexico kelderden. (Houtman-Desmedt e.a., 1999), (Hertz, 2004), (Cuyvers e.a., 2002)

De mondiale financiële gemeenschap beseftte toen dat ze moest ingrijpen. Enkele van 's werelds grootste banken dreigden namelijk onderuit te gaan. Daarnaast haalt Hertz (2004) aan dat ook geopolitieke factoren meespeelden. De Verenigde Staten

waren volgens haar immers bang voor een nieuw Iran of Argentinië pal voor hun deur. De VS verstrekke dan ook het noodkrediet waar Herzog om gevraagd had en hetgeen oorspronkelijk geweigerd was. Deze lening was cruciaal voor de overleving van het land maar veranderde weinig aan de enorme sociale en economische pijn. Er moest snel een nieuw plan worden opgesteld waardoor nieuwe leningen konden worden verstrekt. Zodanig dat landen in elk geval hun rentebetalingen op hun oude leningen konden blijven afbetalen.

Naast de massale officiële overbruggingskredieten aan debiteurlanden vanwege een aantal centrale banken kende ook het IMF vele grote leningen toe. Deze leningen waren evenwel zwaar geconditioneerd: deze condities noemde men aanpassingsprogramma's. De ingrediënten van de aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank waren doorgaans een drastische devaluatie, een belangrijke vermindering van het begrotingstekort, een strak monetair beleid en loonmatiging. Al deze maatregelen hadden als doel de concurrentie positie van de betrokken ontwikkelingslanden te bevorderen, hun export te stimuleren en hun import te verminderen. (Houtman-Desmedt e.a., 1999)

Maar deze aanpassingsprogramma's hadden ook negatieve effecten. Zo leidden de verminderingen van de overheidsuitgaven dikwijls tot een verslechtering van vitale organen zoals het basisonderwijs, de primaire gezondheidszorg, watervoorziening en andere openbare nutssectoren. Daardoor kwam de last van het structurele aanpassingsproces ook – en soms hoofdzakelijk – te liggen op de schouders van de armste bevolkingsgroepen. Beschuldigingen over het opdringen van een inhumane structureel aanpassingsbeleid, aan het adres van het IMF en de Wereldbank waren schering en inslag. Deze kritiek was in zijn algemeenheid slechts gedeeltelijk juist. De concrete keuze voor specifieke saneringsmaatregelen lag meestal bij de regeringen van de betreffende ontwikkelingslanden. Maar deze verantwoordelijkheid voor het doorvoeren van onpopulaire maatregelen schoven ze graag door naar het IMF en de Wereldbank. Toch stellen Cuyvers e.a. (2002) dat het IMF en de

Wereldbank onvoldoende rekening hielden met de specifieke kenmerken van de betreffende ontwikkelingslanden.

Ook werden er akkoorden van schuldhherstructurering besproken. Deze akkoorden hielden enerzijds in het uitsmeren van de terugbetaling van de schuld over een langere periode en anderzijds het ter beschikking stellen van extra kredieten. Meestal aanvaardden de banken deze oplossing slechts nadat de schuldenlanden een bijstandsakkoord met het IMF en de Wereldbank hadden afgesloten, waaraan een hervorming van het macro-economisch beleid was verbonden. De schuldhherstructureringsakkoorden werden met de banken onderhandeld binnen de Club van London. Onderhandelingen met nationale overheden vonden plaats in het kader van de Club van Parijs. (Houtman-Desmedt e.a., 1999), (Cuyvers e.a., 2002)

De schuldherschikkingen bleken in de loop van de jaren tachtig onvoldoende soelaas te bieden. Vele ontwikkelingslanden belandden in deze periode in een neerwaartse spiraal van verpaupering en hyperinflatie. Een eerste poging om het tij te keren, werd in oktober 1985 geleverd door het Plan-Baker. In oktober 1985 diende de Amerikaanse minister van Financiën, James Baker, op de bijeenkomst van de Wereldbank en het IMF zijn plan in; een plan dat was gebaseerd op de veronderstelling dat landen slechts te maken hadden met een tijdelijk liquiditeitsprobleem. De bedoeling van dit plan was, dat de ontwikkelingslanden zichzelf in de loop van de volgende jaren van een groeiende internationale deviezenvoorraad moesten voorzien, door een versterking van hun export en door het afstappen van hun inefficiënte imports substitutie strategie. Het liquiditeitsprobleem konden ze te boven komen met herstructurering van hun schulden en nieuwe aflossingsregelingen. Hiertoe bood het plan-Baker een ruime keuze aan nieuwe formules aan om de uitstaande schuld af te lossen, te consolideren of te diversifiëren. Tot deze opties behoorden schuld-voor-aandelenswaps (waarbij leningen werden omgewisseld voor belangen in staatsbedrijven), schuld-voor-schuldswaps (waarbij leningen werden omgezet in nieuwe leningen onder nieuwe voorwaarden), contante afkoop (waarbij een debiteur de vordering op zichzelf tegen

gunstige voorwaarden kon opkopen). Dit plan hield echter geen schuldkwijtschelding of -vermindering in. Het plan leidde wel tot de snelle opkomst van een secundaire markt voor vorderingen. Een markt waar eerder uitgegeven obligaties gekocht en verkocht werden en die op soortgelijke wijze functioneerden als de aandelenbeurs en waarop de waarde van een specifieke obligatie voortdurend wisselt al naargelang de vraag en het aanbod. Maar in de praktijk is gebleken dat het grootste deel van de bijkomende kredietverlening enkel Brazilië en Mexico ten goede is gekomen. Hiermee werd de schuldenbom niet ontmijsd maar kregen de betrokken landen en de in hun schulden verwickelde Amerikaanse banken opnieuw wat tijd. (Houtman-Desmedt e.a., 1999), (Hertz, 2004)

Na enkele jaren werd het echter duidelijk dat schuldherstructurering alleen het schuldprobleem niet zou kunnen oplossen. Door deze herstructureringen steeg immers de totale uitstaande schuld en indien de economische groei onvoldoende toenam kon een land niet voldoende terugbetalingscapaciteit genereren om aan de schuld ooit te kunnen voldoen. Daarnaast hypothekeerden de opgelegde aanpassingsprogramma's de ontwikkeling van de economie. Dit kwam doordat de invoer van noodzakelijke investeringsgoederen drastisch daalde. Al snel werd duidelijk dat in vele gevallen schuldvermindering noodzakelijk was om uitzicht op groeiherstel en herstel van terugbetalingcapaciteit te bieden. (Cuyvers e.a., 2002)

De eerste keer dat men schuldvermindering toepaste op schulden ten opzichte van landen was in oktober 1988. Op de top van de Club van Parijs in Toronto kwam men tot de zogenaamde Toronto terms. Deze terms bestonden erin dat een crediteur één van volgende drie opties ten uitvoer kon brengen. De eerste optie bestond erin dat 33,33% van de schulden werden geannuleerd, het niet kwijtgescholden bedrag werd teruggevorderd over 14 jaar tegen de marktintrest. De tweede optie was schuldendienstvermindering, hierbij werd de rentevoet verlaagd in samenhang met een verruiming van de terugbetalingsperiode namelijk tot 14 jaar. Een laatste optie werd de commerciële optie genoemd, dit hield in dat de schulden werden gespreid over een langere periode tegen de huidige markt intrestvoet. Vanaf 1988 tot 1991

werden schulden van 20 ontwikkelingslanden onder de Toronto terms herbekeken. Ongeveer zes miljard dollar aan schulden werden geannuleerd of geherstructureerd. (Powell, 2000), (Club de Paris, 2005)

In 1989 kwam de toenmalige Amerikaanse minister van Financiën met een nieuw plan – dat sindsdien bekend staat als het plan-Brady. Hiermee werd eindelijk onderkend dat het probleem toch niet een kwestie van liquiditeit was maar eerder van solvabiliteit. Met andere woorden, Brady dwong iedereen toe te geven dat die schulden te groot waren om ooit terugbetaald te worden en dat het geen zin had om deze landen meer tijd te gunnen om hun schulden af te betalen. Met de erkenning dat de uitstaande schulden niet af te lossen waren, kwam het plan-Brady tot de eis van een totale reductie van de mondiale schuld met ongeveer 20 procent, in plaats van met herstructurering of andere betalingsregelingen te komen. Het IMF, de Wereldbank en de OESO-landen boden waarborgen voor de terugbetaling van de overige 80 procent. Tegenover deze schuldverlichting stond de controle vanwege het IMF en de Wereldbank op het interne economisch beleid van de debetlanden. Onder dit beleid vielen belastingaangelegenheden, de begroting, de eigendom van bedrijven enzovoort. Daar er weinig reële alternatieven waren, accepteerden de schuldenlanden de route die het IMF en de Wereldbank hadden uitgestippeld. Het plan-Brady speelde ook in op de zogenoemde tweedehands schuldenmarkt die vanaf 1985 was ontstaan. Dit was een onderhandse markt, waarop banken vorderingen op schuldenlanden verhandelden. Deze obligaties werden met aanzienlijke korting verkocht, waarbij de korting een indicatie was van de kredietwaardigheid van een land. Deze obligaties noemt men de “Brady-bonds”. De bonds maakte het de banken mogelijk om zich met verlies uit de kredietverlening aan schuldenlanden terug te trekken. Eerst ging het vooral om handel tussen banken onderling maar al gauw werden ze ook gebruikt om lokale investeringen te financieren. De schuldenlanden openden de mogelijkheid om opgekochte vorderingen in te wisselen tegen lokale valuta, waarmee buitenlandse bedrijven of organisaties investeringen konden financieren. (Cuyvers e.a., 2002), (Hertz, 2004), (Janssen, 1993)

2.5 De periode 1990-nu

Dankzij onder andere het Brady-plan werd de schuldencrisis voor de middeninkomens ontwikkelingslanden tegen het begin van de jaren 90 als bedwongen beschouwd. Doordat de schulden van de private banken vooral naar officiële instanties of naar een groot aantal beleggers verplaatst waren, vormden deze schulden niet langer een bedreiging voor de stabiliteit van het financiële systeem in de wereld. (Hertz, 2004), (Cuyvers e.a., 2002)

Het begin van de jaren 90 kende ook een stijging van de private geldstromen naar de middeninkomens ontwikkelingslanden, inclusief de Latijns-Amerikaanse landen die in het centrum stonden van de schuldencrisis van 1980. De landen die vooral profiteerden van deze geldstromen waren de middeninkomens ontwikkelingslanden en China. Deze stijging was ondermeer te verklaren door de lage intrestvoet in de Verenigde Staten. Krugman e.a. (2003) zien de inspanningen van de ontvangende landen om inflatie te stabiliseren als de belangrijkste reden van de toegenomen geldstromen. Deze inspanningen hielden in dat het beleid vooral gericht was tegen belastingontduiking en inmenging van de overheid in de economie. (Cuyvers e.a., 2002)

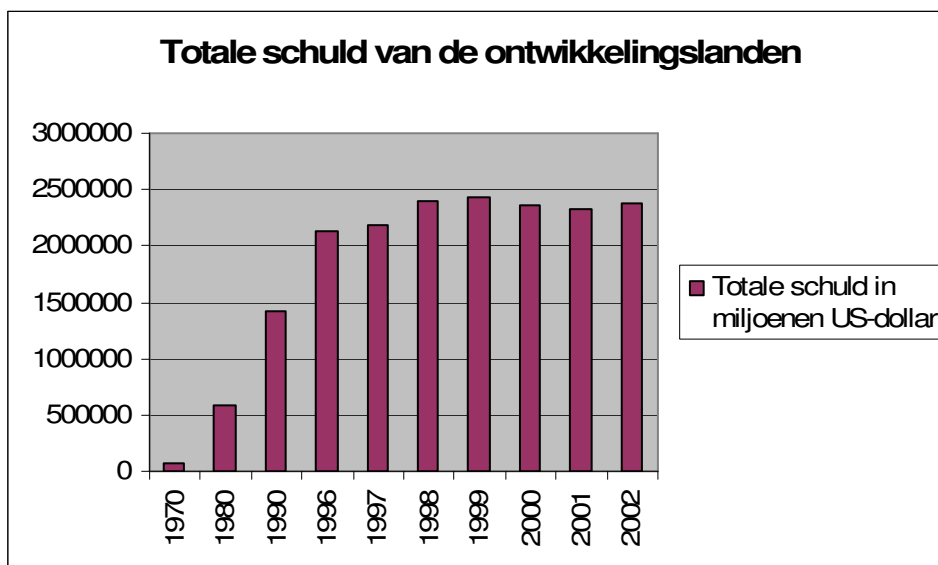
De schuldenproblematiek van de armste ontwikkelingslanden hebben weliswaar nooit een bedreiging gevormd voor de stabiliteit van het financieel systeem. Toch dienden deze dringend aangepakt te worden omdat ze de socio-economische ontwikkeling van die landen blokkeerden. De armste ontwikkelingslanden hebben bijna geen toegang tot commerciële leningen en zij trekken nauwelijks buitenlandse investeringen aan. Voor ruim 85% zijn zij aangewezen op giften en zachte leningen van officiële nationale en internationale ontwikkelingsinstellingen. (Cuyvers e.a., 2002)

Een mogelijke oplossing voor het schuldenprobleem van de armste ontwikkelingslanden is het Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiatief. Dit

initiatief werd in 1996 gelanceerd door het IMF, de Wereldbank en individuele donor landen. Dit speciaal initiatief werd genomen ten behoeve van 41 arme ontwikkelingslanden die het meest gebukt gingen onder officiële buitenlandse schuld. Dit plan was verschillend van vorige plannen doordat het hier ging om een kwijtschelding van multilaterale crediteurs zoals het IMF en de Wereldbank. Het initiatief voorzag in een kwijtschelding van 80 procent van de buitenlandse schulden van de armste ontwikkelingslanden onder de conditie van structurele macro-economische en sociale hervormingen. Het doel van deze hervormingen bestond erin de economische groei te bevorderen en toekomstige schuldopbouw te vermijden. Deze hervormingen hielden onder andere verlaging van handelsbarrières, privatisatie van de staatsindustrie en meer openheid tegenover buitenlandse investeerders. Maar slechts vier landen (Oeganda, Bolivië, Mali en Guyana) konden voldoen aan de eisen die werden opgelegd om goedgekeurd te worden voor de uitvoering van dit programma. Vandaar wordt het begrijpelijk dat veel auteurs spreken over een matig succes van dit initiatief. Voor een grondigere uiteenzetting van het originele HIPC-initiatief verwijzen we naar hoofdstuk 5. (Cuyvers e.a., 2002), (Powell, 2000), (Salvatore, 2004)

In 1999, na de G8-top in Keulen, kondigde men een nieuw internationaal akkoord over de schuldkwijtschelding voor de armste landen aan. Dit akkoord staat bekend als de enhanced of versterkt HIPC-initiatief. Meer landen zouden sneller een groter deel van hun schuld kwijtgescholden krijgen. De drempel voor deelname die in het oorspronkelijke programma was ingebouwd werd verlaagd. De willekeurige periode van zes jaar waarin landen zich in de bochten van de IMF condities moesten wringen zou worden ingekort. Daarnaast werd ook gestreefd naar een sterkere band tussen schuldkwijtschelding en armoedereductie. Landen die hulp kregen moesten armoede verminderende strategieën opstellen en deze implementeren in een bepaalde periode. Door het HIPC en het versterkt HIPC-initiatief zijn de schulden van 29 landen gedeeltelijk kwijtgescholden, dit voor een bedrag van 56 miljard dollar. (Hertz, 2004), (Salvatore, 2004), (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005)

Dankzij ondermeer deze maatregelen steeg de schuldenberg van al de ontwikkelingslanden niet langer. Wanneer we kijken naar de cijfers van het Global Development Finance 2003 van de Wereldbank over de periode 1970-2002 – figuur 2 – zien we dat de schuld in 2000 voor het eerst is afgenomen. Zo daalde de schuld in 2000 van 2.427 miljard US-dollar naar 2.362 miljard US-dollar. Maar men kan wel stellen dat deze daling zich niet doorzet in de volgende jaren. Voor vele ontwikkelingslanden blijven de schulden de economische groei hypothekeren.



Figuur 2: Totale schuld over de jaren heen van de ontwikkelingslanden overgenomen uit Global Development Finance 2003, Wereldbank

In juni 2005 stelde de G8, de groep van de acht belangrijkste industrielanden voor dat drie multilaterale instellingen 100 procent van de schuldeisen ten opzichte van de ontwikkelingslanden kwijt zou schelden. De drie multilaterale instellingen zijn het IMF, de International Ontwikkelingsorganisatie (IDA) van de Wereldbank en het Afrikaanse Fonds van Ontwikkeling (AfDF). Dit initiatief wordt het Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) genoemd. Bij de start van het initiatief zullen 18 landen in

aanmerking komen voor een 100 procent schuldkwijtschelding. We zullen verder op het MDRI ingaan in hoofdstuk 5. (International Monetary Fund, 2006)

In dit hoofdstuk hebben we de historische ontwikkeling van de schuldenproblematiek besproken. Hierbij hebben we kunnen vaststellen dat de schuldenproblematiek van de ontwikkelingslanden geen nieuw probleem is. In de loop van de geschiedenis werden diverse pogingen ondernomen om de schuldenlast te verminderen.

In een volgend hoofdstuk onderzoeken we de relevantie van het probleem in het kader van de economische groei van ontwikkelingslanden maar ook de impact hiervan op de Westerse wereld.

Hoofdstuk III Relevantie van het probleem

De schuldenproblematiek – in de volgende hoofdstukken beperken we ons tot deze van de armste ontwikkelingslanden – wordt als een groot probleem ervaren. We gaan in dit hoofdstuk na waarom de grote schuldenberg van bepaalde landen een probleem vormt. Eerst gaan we de logica van het lenen bespreken om daarna de diverse nadelen te behandelen. De daling van terugbetalingmogelijkheden en de rem op de economische groei van debetlanden vormen twee van de belangrijkste negatieve gevolgen van een grote schuldenberg. Deze twee factoren worden door de schuldverlichtings-Laffercurve en de theorie van de debt overhang verklaard. Om af te sluiten wordt een overzicht gegeven van de andere problemen die met een hoge schuldenlast gepaard gaan.

3.1 Logica van het lenen

Het maken van schulden is economisch normaal verantwoord: het is een operatie die vaak aanleiding geeft tot een gunstigere situatie zowel voor crediteur als voor de debiteur. Het is de economische evidentie zelve dat landen van elkaar geld lenen. Een balans van een land kan worden weergegeven als $CA = S - I$ ($CA =$ current account balance, $S =$ savings, $I =$ investment). Als nationale savings minder zijn dan nationale investeringen dan bestaat er een deficit. Dit deficit hangt samen met leningen. Door de armoede en slechte financiële instellingen in ontwikkelingslanden, is er vaak een deficit. Dit deficit op zich vormt niet zo zeer het probleem. Door het gebrek aan kapitaal in deze landen zijn er vele mogelijkheden tot goede investeringen. Doordat er in het buitenland, waar vaak een overvloed aan kapitaal is en minder winstgevende investeringsmogelijkheden, een surplus op de handelsbalans staat, kunnen ontwikkelingslanden hier kapitaal van lenen. Ontwikkelingslanden hebben zelf te weinig geld om al de voordelen van hun winstgevende investeringsmogelijkheden te benutten, dus lenen ze geld in het buitenland. In kapitaalrijke landen zijn de meeste investeringsmogelijkheden al benut

maar zijn de kapitaal hoeveelheden relatief hoog. Kapitaal in ontwikkelingslanden kent dus een hogere return. Wanneer een ontwikkelingsland geld leent om een productieve investering te doen die ze anders niet zouden uitvoeren, hebben de crediteur en debiteur winst bij de handel. Leners halen voordeel doordat ze hun investeringen kunnen opbouwen ondanks gelimiteerde savings. Geldschieters halen simultaan profijt uit de hogere return van hun kapitaal. (Krugman e.a., 2003)

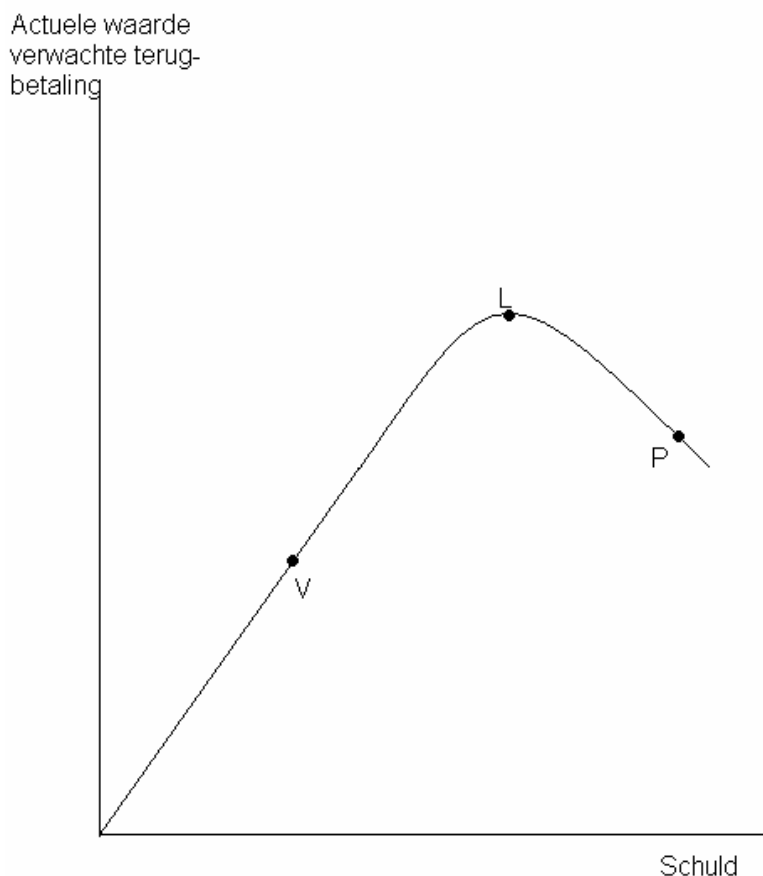
Ondanks dat het bovenstaande een rationele basis geeft voor de hoge schuld van ontwikkelingslanden wil dit niet zeggen dat al de leningen van industrielanden naar ontwikkelingslanden verantwoord zijn. Leningen die gebruikt worden voor niet winstgevendende projecten of voor import van consumptiegoederen kunnen resulteren in schulden die men niet meer kan terugbetalen. Daarbij komt dat een beleid dat aanleiding geeft tot een beperking van de nationale savings kan leiden tot excessief buitenlands lenen. (Krugman e.a., 2003)

3.2 Grenzen aan het lenen

3.2.1 De schuldverlichtings-Laffercurve

Toch is er een grens aan het lenen. Paul Krugman kwam in 1988 met de theorie van de schuldverlichtings-Laffercurve in zijn artikel "Financing versus Forgiving a Debt Overhang" in de Journal of Development Economics. Deze curve - figuur 3 - is naar analogie met de Laffercurve die de evolutie aangeeft van de totale belastingopbrengsten bij stijgende belastingspercentages. Op de horizontale as is de totale schuld van het betreffende land aangeduid en op de verticale as wordt de totale actuele waarde van alle verwachte terugbetalingen voorgesteld. Bij een dragelijke schuld wordt verwacht dat deze schuld volledig zal worden terugbetaald (V). In deze situatie zal het aangaan van meer schulden geen negatieve invloed hebben op de terugbetalingsmogelijkheden. Wanneer de schuld groter is dan wat het land kan dragen dan blijkt de verwachte terugbetaling slechts gedeeltelijk te zijn (L).

In het punt L vindt een omslag plaats. Vanaf dit punt zullen toenemende schulden een negatief effect hebben op de mogelijke terugbetaling. Indien een land zou opgezadeld zitten met een uitzichtloze schuld (P), zal de verwachte terugbetaling substantieel kleiner zijn dan de vooropgestelde terugbetaling. In deze situatie is het voor de schuldeisers voordeliger een deel van de schuld kwijt te schelden. De stijging van de verwachte terugbetaling komt tot stand doordat het ontmoedigingseffect dat de economische groei ondermijnt, wordt te niet gedaan. Imbs e.a. (2005) stellen het zo: een optimale schuldvordering houdt het evenwicht tussen aan de ene kant een zo groot mogelijke vordering zodanig dat bij een gelukkige uitkomst men transfers terug genereert naar de crediteur, en aan de andere kant een niet te grote vordering die de debiteur zou ontmoedigen. (Cuyvers e.a., 2002)



Figuur 3: De schuldverlichtings-Laffercurve overgenomen uit Cuyvers e.a., 2002

3.2.2 Debt overhang

We keren terug naar figuur 3. Wanneer een land in punt P zit spreekt men van debt overhang. Debt overhang ontstaat door de accumulatie van de schulden zodanig dat de mogelijkheden van een land om de leningen af te betalen bedreigd worden. Wanneer de schuldverlichtings-Laffercurve zich in een neerwaartse trend beweegt heeft dit niet alleen negatieve gevolgen voor de actuele waarde van de schuldvordering maar ook voor de mogelijke groei van het debetland. De rem op de economische groei verklaart gedeeltelijk de daling van de actuele waarde van de terugbetaling.

Clements e.a. (2005) zien verschillende redenen waarom een te hoog oplopende schuld, debt overhang, een negatief effect heeft op de economische ontwikkeling van een land. Een eerste reden zien de auteurs in het feit dat door de grote schuld afbetalingen het land niet genoeg investeringen kan doen in zijn economie. Het kapitaal dat normaal gebruikt zou worden voor productieve investeringen te doen gaat nu naar het buitenland voor de historische schuld af te lossen.

Een tweede reden kan men zien in de onzekerheid die investeerders aanvoelen ten opzichte van een mogelijke verandering in het overheidsbeleid van de schuldenaar. Als de schuldenberg van een land stijgt kan de overheid geneigd zijn om bepaalde beleidsmaatregelen te nemen om de schulden zo te financieren. Eén van deze maatregelen kan bijvoorbeeld de verhoging van de geldhoeveelheid zijn, wat dan op zijn beurt de inflatie aanwakkert. Dit scenario schrikt potentiële investeerders af. Door deze onzekerheid zijn vele investeerders geneigd om langs de kant te blijven. (Clements e.a., 2005)

Een derde oorzaak is de volgende. Debt overhang ontmoedigt inspanningen van de overheid om bepaalde structurele en fiscale hervormingen door te voeren die de economische groei en fiscale positie van een land kan versterken. Dit omdat een overheid wiens financiële positie versterkt is, onder een stijgende druk komt te staan

om zijn schulden terug te betalen. Dit komt voor in de landen die een zeer hoge buitenlandse schuld hebben. (Clements e.a., 2005)

Hertz (2004) ziet nog een andere oorzaak voor de mindere groei van landen met en hoge schuldenlast. De uitsluiting van de internationale financiële markt heeft volgens deze auteur nefaste gevolgen voor de economische groei van een land. Dit is vaak één van de eerste reacties wanneer een land zijn verplichtingen niet nakomt. Deze uitsluiting maakt het niet alleen voor de regering van een land onmogelijk om nieuwe kredieten aan te trekken, maar ook voor de ondernemingen van zo een land. De schulden van bedrijven worden doorgaans niet hoger gewaardeerd dan de schulden van hun land, ongeacht hoe goed ze misschien ook functioneren. Daar kredietlijnen worden bevroren en leveranciers van het land vooruitbetaling in contanten eisen, krijgt het in gebreke blijvende land problemen bij in het invoeren van goederen. Daarnaast kunnen sommige agressieve schuldeisers beslag leggen op de activa van de overheid.

Clements e.a. (2005) benadrukken wel dat niet al de buitenlandse leningen de groei vertragen. In het geval van debt overhang zal de hoeveelheid schuld een negatieve impact hebben op de economische groei. In een geval van een lage schuld zullen buitenlandse leningen doorgaans de economische groei bevorderen. Bij een stijgend aantal leningen zal de marginale opbrengst hiervan dalen. Met andere woorden na het overschrijden van een bepaalde drempel zullen bijkomende leningen een negatief effect hebben op de groei.

Empirisch onderzoek heeft tegenstrijdige resultaten opgeleverd als het gaat over de debt overhang hypothese. De meeste studies gaan op zoek naar een groei functie; in deze functie is de groei de afhankelijke variabele en de schuld één van de onafhankelijke variabelen. De vragen die deze studies proberen te beantwoorden zijn tweeledig. Bestaat debt overhang en is schuldkwijtschelding dus een goede oplossing voor dit probleem? Indien debt overhang bestaat, bij welk punt is er een negatief effect op de groei door een toenemende schuld? (Clements e.a., 2005)

Cordella e.a. (2005) maken een overzicht van de verschillende empirische studies. Een van de eerste studies werd uitgevoerd door Claessens in 1990. Hij constateerde dat er maar enkele landen zich aan de negatieve zijde van de Laffercurve bevonden. Dit impliceert dus dat crediteurs waarschijnlijk in een beperkt aantal gevallen profijt halen uit een grote schuldkwijtschelding. Ook uit Borenzsteins onderzoek uit 1990 bleek dat schuldkwijtschelding geen belangrijke kwantitatief effect had op de groei. Het veldwerk van Warner in 1992 kwam tot dezelfde verwerping van de debt overhang hypothese. Hij kwam tot deze conclusie doordat vergelijkingen zonder schuldgerelateerde informatie de investeringvermindering in de jaren tachtig konden voorspellen. In deze vergelijking waren de terms of trade en de wereld intrestvoet de belangrijkste verklarende factoren. (Cline, 1995)

Andere auteurs vinden tegenstrijdige antwoorden. Cohen voorspelde de investeringsvergelijking voor een groep van 81 ontwikkelingslanden voor de periode 1965-1987 en kwam tot de conclusie dat de mate van schuld niet veel verklarende kracht heeft. Toch vond hij dat voor Latijns-Amerikaanse landen een hoge schuld een negatieve impact had op de groei. Wanneer Cohen een gelijkaardig onderzoek deed in 1997 gebruikte hij niet de schuld als regressor maar het risico van een schulden crisis. Uit het onderzoek kwam naar voor dat dit risico een significante invloed heeft op de groei van Latijns-Amerikaanse landen; dit effect bleek groot te zijn wanneer de schuld 50 procent van de export overschrijdt. Maar voor Afrikaanse landen bleek de hoge schuld geen verklaring te bieden voor de zwakke economische prestatie. Ook Hansen kwam tot tegenstrijdige conclusies in zijn onderzoek bij 54 ontwikkelingslanden in 2001. (Cordella e.a., 2005)

Een sterker bewijs voor debt overhang werd geleverd door Kaminsky en Pereira voor Latijns-Amerikaanse in 1997, door Deshpande in 1997 voor 13 landen en door Elbadawi, Ndulu en Ndung'u in 1997 voor een grote groep van 99 ontwikkelingslanden. Deze drie papers voorspelden cross-country groei en investeringen, gebruikmakende van nominale schuld in een kwadratische vergelijking. De geschatte drempelwaarde waarop de marginale impact van schuld

een negatief effect heeft op de per capita groei werd geschat op 100 procent schuld op BNP. Pattillo, Pairson en Ricci maakten in 2002 een studie over 100 ontwikkelingslanden, waarbij ze gebruik maakten van verschillende non-lineaire specificaties, verschillende methodologiën en zowel nominale als reële schuld. Deze studie kwam tot de conclusie dat er een debt overhang bestaat maar dat de drempel veel lager ligt als de eerder gevonden resultaten, namelijk 20 procent van het BNP. Recentelijk hebben Imbs en Ranciere (2005) gepubliceerd over deze topic. De meeste van hun schattingen bleken de debt overhang hypothese te ondersteunen of toch ten minste in die mate dat er een negatieve correlatie tussen schulden en economische groei bestaat voor landen met een hoge schuldenberg. Wanneer de reële schuld een waarde van 35 à 40 procent van het BNP bereikt komt debt overhang voor. Deze waarden worden gezien als gemiddeld voor de ontwikkelingslanden. Maar ook de aanwezigheid van goede instituties heeft volgens hen een belangrijke invloed op de groei. In het bijzonder bleek overheidsefficiëntie, het wettelijke kader en de bureaucratistische kwaliteit gecorreleerd te zijn met economische groei. Debt overhang kan nog steeds voorkomen bij economieën die voorzien zijn van goede instituties maar dan wel bij hogere waarden van de schuld. (Cordella e.a. , 2005), (Imbs e.a., 2005), (Pattillo e.a., 2002)

In het empirisch onderzoek van Cordella en zijn collega's, dat gepubliceerd werd in december 2005, kwam ondermeer het volgende naar voor. Hoge schuld bij HIPC-landen had geen effect op de economische groei noch op de investeringen. Bij niet-HIPC-landen waren er daarentegen wel aanwijzingen op een kwadratisch verband: wanneer de schuld stijgt tot een dermate hoog niveau, begint deze schuld een negatief effect te hebben op de groei per capita. Er werden twee debt overhangs gecalculeerd: deze voor landen met betere instituties, beter beleid en makkelijkere bereikbaarheid van privaat kapitaal en deze voor landen met slechtere condities. De waarden waren respectievelijk 15-30 procent en 0-20 procent van het BBP. Maar voor deze laatste groep van landen was de relatie tussen schuld en groei minder evident, die de vraag oproept of schuld wel relevant is. Toch willen de auteurs niet

beweren dat schuldkwijtschelding altijd nutteloos is. Zo kunnen grote reducties van schuld de groei bevorderen. (Cordella e.a., 2005)

Cordella wordt bijgestaan door Arslanalp e.a. (2005). Deze auteurs stelden vast dat schuldverlichting bij HIPC-landen vaak niet hetzelfde positieve effect heeft als bij de rijkere ontwikkelingslanden. Arslanalp en zijn collega's trekken deze conclusie na onderzoek van het Brady-plan. Hierbij werkte schuldkwijtschelding positief voor de middeninkomens ontwikkelingslanden. Het verschil tussen de twee wordt door Arslanalp en zijn collega verklaard doordat bij de rijkere ontwikkelingslanden de debt overhang in de weg stond voor winstgevende nieuwe leningen en investeringen. Terwijl bij de HIPC-landen de zwakke economische instituties en infrastructuur een obstakel vormden voor dergelijke leningen en investeringen.

Als de kwijtschelding van schuld geen effect heeft op de groei van een land dan is dit volgens Adisson e.a. (2005) deels te verklaren door een gebrek aan additionaliteit. Gebrek aan additionaliteit betekent in deze context dat men hulp vervangt door schuldkwijtschelding. Dit kan zich voordoen wanneer schuldkwijtschelding deel uitmaakt van het ontwikkelingshulpbudget van een Westers land. Hierdoor is de totale financiering constant gebleven. Het is belangrijk dat hulp en schuldkwijtschelding hand in hand gaan. Deze twee moeten elkaar aanvullen. Het gebrek aan additionaliteit geeft aan waarom schuldverlichting niet noodzakelijk samengaat met economische groei. In die zin wordt de hypothese van debt overhang niet bevestigd. Doordat de ontwikkelingshulp vervangen wordt door schuldverlichting, blijven de netto-transfers naar de debetlanden gelijk en hierdoor blijft ook de groei van het schuldenaar gelijk. Maar het bestaan van debt overhang, het feit dat een zware schuldenlast op de economie weegt, wordt hierdoor niet ontkracht.

Bird e.a. (2003) komen tot een gelijkaardige conclusie. Deze auteurs schrijven dat landen met de hoogste schuld het meest kunnen rekenen op financiële hulp van officiële instanties. Het loont dus blijkbaar om een hoge schuldenberg te hebben.

Sachs (2002) stelt het zo:

“Creditors themselves might promise their help now, only to insist on increased debt service payments in the future if the country start to recover”

De hulp die een land geeft aan een ander land is vaak dus uit eigenbelang. Het is een vestzak – broekzak operatie. We geven de onderontwikkelde naties nu hulp zodanig dat ze onze leningen kunnen terugbetalen. Landen die dus geen leningen bij ons hebben, geven we dus geen of weinig hulp, landen die bij ons grote leningen hebben geven we veel hulp.

Rajan (2005) stelt zich vragen bij de hypothese dat een “te hoge” schuld een negatief effect heeft op de groei. Hij ziet twee redenen om aan deze hypothese te twijfelen. Ten eerste hebben investeerders ook te maken met meer significante beletsels op investeringen zoals een ontmoedigend zakenklimaat met ongelijke regels en wetten. Als tweede trekt hij de causaliteit van de debt overhang hypothese in twijfel. Is er omdat er een te hoge schuldenberg is een rem op de groei of is er omdat er een lage groei is een hoge schuldenberg? Hij stelt dat bij de armere landen het vaak het laatste van toepassing is. Dit kan verklaren waarom een schuldkwijtschelding niet altijd resulteert in een stijging van de groei. Toch benadrukt de auteur dat schuldkwijtschelding niet altijd onlogisch is. De verlichting van de schuld kan effectief meer bijkomende financiële middelen aangeven. Dit door het niet langer moeten betalen van afbetalingen maar ook doordat een land hierdoor vaak toegang krijgt tot private financiële middelen. Private investeerders willen vaak niet aan een land lenen dat een hoge schuldenberg heeft omdat men schrik heeft dat het land de schuld niet kan terugbetalen. Maar indien een groot deel van de schuld is kwijtgescholden vertrouwt men erop dat terugbetaling geen probleem kan stellen. Toch zijn deze bijkomende bronnen van de private sector niet altijd voordelig voor de groei van de natie. Dit kan zich voordoen indien de overheid zich inlaat met onverantwoorde opstapeling van schulden voor waardeloze projecten.

3.3 Nadelen Westerse wereld

In het vorige punt werd uiteengezet dat de waarde van de verwachte terugbetaling daalt voor de creditlanden naarmate de schuldenlast stijgt. Dit is een duidelijk nadeel voor ons in de Westerse wereld. Hertz (2004) bespreekt in haar boek 'IOU: het gevaar van de international schuldenlast' diverse negatieve gevolgen van de schuldenberg van de derdewereldlanden op de ontwikkelde landen .

Hertz (2004) ziet verscheidene problemen die het gevolg zijn van de wanbetalingen van ontwikkelingslanden. Een eerste probleem is de daling van de waarde van obligaties. Zo hoefde Rusland nadat het in 1998 in gebreke was gebleven zijn obligatiehouders slechts 48 procent van het verschuldigde bedrag te betalen. Ook houders in Argentijnse schatkistpapieren moesten in 2003 tevreden zijn met 25 cent per dollar. Deze afschrijvingen in deze orde van grootte treffen in gelijke mate allerlei soorten beleggers: pensioenfondsen, zakenbanken, verzekeringsbedrijven en particulieren. Deze redenering hangt samen met de al eerder besproken schuldverlichtings-Laffercurve.

Ten tweede kan de wanbetaling van één land de geloofwaardigheid van het hele financiële stelsel in gevaar brengen, wanneer de belangrijkste schuldeisers commerciële banken zijn in plaats van obligatiehouders, zoals in de jaren tachtig het geval was. Beleggers verliezen hun vertrouwen in het financiële stelsel. Het zou tot een ineenstorting van het financiële systeem kunnen leiden. (Hertz, 2004)

Een derde reden waarom het in gebreke blijven voor de rijke landen slecht nieuws is, is dat ze het bedrijfsleven een hoop geld kosten. En dit niet alleen aan de managers en de aandeelhouders maar ook de werknemers ervan. Buitenlandse bedrijven, die vestigingen hebben in een door crisis getroffen land, lijden schade doordat ze in de nasleep van de wanbetalingen hun omzetten zien instorten. Grote exporteurs naar de betrokken landen krijgen ook een klap, omdat het voor hun oude klanten nu bijna onmogelijk wordt om toegang te krijgen tot kredieten voor de invoer van goederen.

Daarnaast moeten ze ook nog eens de consequentie dragen van een devaluatie van de munt waardoor de prijzen van importen omhoogschieten. (Hertz, 2004)

Een vierde reden waarom wanbetalingen zo zorgwekkend zijn voor de rijke landen, is de economische immigratie. Crisissen die met wanbetalingen van een land gepaard gaan, zoals acute armoede en werkloosheid maken het waarschijnlijk dat mensen huis en haard verlaten en op zoek gaan naar een betere toekomst elders. Daarbij komt dat de ontwikkelde wereld er onvoldoende op voorbereid is om hiermee om te gaan. We hebben in Vlaanderen de opkomst gezien van Filip Dewinter van het Vlaams Belang, die met onthutsend succes de 'immigratiekwestie' uitbuit. (Hertz, 2004)

Daarnaast zijn pogingen voor het afwenden van wanbetalingen kostbaar voor de Westerse wereld. De kosten van deze reddingsoperaties komen vaak terecht op de schouders van de eigen belastingsbetalers. (Hertz, 2004)

Hertz (2004) waarschuwt ook voor de geopolitieke gevolgen. Zo legt ze een verband met de opmars van Hitler. Ze omschrijft hem als 'een politicus die op cynische wijze schulden uitbuitte om chauvinistische sentimenten aan te wakkeren.' En we kunnen inderdaad stellen dat de schulden, die Duitsland bij de Vrede van Versailles was opgelegd de macht van Hitler heeft versterkt. Hij gebruikte de verplichtingen tot herstelbetalingen als retorisch middel om in de gunst van het volk te komen en haat te zaaien tegen de oude vijanden van het land. Hij bracht de schulden in verband met termen zoals 'onrecht', 'vernedering', 'lijden' en 'schande'. Hertz trekt haar vergelijking door naar Mugabe, president van Zimbabwe. Hij misbruikt niet alleen de schulden om de aandacht af te leiden van het falen van zijn eigen beleid, maar ook om een aanval te doen op de gedemoniseerde 'ander', of dat nu het Westen is of Amerika of een land dat dichterbij huis is. Bij de president van Zimbabwe is de anti-IMF/Wereldbank retoriek niet alleen verweven met antikapitalistische retoriek, maar ook met antiblank racisme en zelfs met antihomo sentimenten. Naast Zimbabwe zijn

er vele andere landen die de schulden van de derdewereldlanden als instrument gebruiken om haat te zaaien tegen voornamelijk Amerika.

Het aan elkaar koppelen van anti-schuld, anti-IMF, anti-VS en antiwesterse retoriek gaat verder dan alleen de overheden die politieke spelletjes spelen. Volgens Hertz (2004) is het veel gevaarlijker wanneer dit taalgebruik wordt omarmd door extremistische groepen als Al-Qaida. Zo zijn er berichten dat een van de manieren waarop het terroristische netwerk van Osama bin Laden rekruteert is door 'Amerikaanse financiële instellingen' te verketteren door die voor te stellen als intergraal deel van een bredere macht die corrupte regeringen in het zadel houdt. Deze financiële instellingen zijn volgens de bekende terrorist in grote mate verantwoordelijk voor de treurige levensomstandigheden van de potentiële volgelingen. (Hertz, 2004)

3.4 Nadelen voor het milieu

Hertz (2004) stelt dat de schuldenberg ook een gevaar vormt voor onze planeet zelf. Hij vormt een bedreiging voor de lucht die we inademen, het voedsel dat we eten, de overleving van onze soort. Ze ziet vier redenen hoe schuld en milieu met mekaar in verband gebracht kunnen worden. Een eerste is de neiging van de ontwikkelingslanden om alle natuurlijke hulpbronnen te exploiteren, om zo de nodige buitenlandse valuta te genereren voor de betaling van hun schulden. Hoe hoger de schuld des te hoger de exploitatie. Zo is er een duidelijk verband te leggen tussen schuld niveaus en de mate van ontbossing. Deze ontbossing is een van de belangrijkste redenen van de opwarming van de aarde. Daarnaast zijn ontbossingen ook nefast voor bepaalde bedreigde diersoorten.

Ten tweede kunnen landen die onder de schuld dreigen te bezwijken zich geen ecologisch verantwoord gedrag veroorloven. Landen met een grote schuldenberg

zullen urgente problemen als gezondheidzorg, werkloosheid en sociale onrust prioriteit geven aan programma's van milieubehoud. Zo zijn bijvoorbeeld de fondsen voor milieubehoud in het Amazonegebied met 50 procent gedaald sinds de jaren tachtig. (Hertz, 2004)

Een derde oorzaak is het korte termijngedrag. Dit gedrag wordt in de hand gewerkt door de druk om aan de schuldverplichtingen te voldoen. 's Werelds armste landen – Ghana, Gambia, Honduras, Nicaragua – verkopen bijvoorbeeld hun visrechten aan vissersvloten van de rijkste landen, dit deels om hun schulden af te betalen. Vissersvloten zijn erin geslaagd negentien van de werelds meest voorkomende en economisch belangrijkste vissoorten uit te roeien. (Hertz, 2004)

Ten vierde, worden heel vaak leningen verschaft voor projecten die duidelijk schadelijk zijn voor het milieu. Hertz (2004) geeft als voorbeeld het PoloNoreste-project in Brazilië. Dit project hield een 1500 kilometer lange weg door de Amazone in en werd gefinancierd door de Wereldbank om nieuwe nederzettingen te stimuleren. Dit resulteerde in grootschalige ontbossing, de verdrijving van inheemse volksstammen en het verdwijnen van bedreigde diersoorten.

In dit hoofdstuk werd aangetoond dat de hoge schuldenlast van de armste ontwikkelingslanden een negatieve impact heeft op hun economische groei. Hierdoor verminderen de terugbetalingscapaciteiten van de debetlanden. Het feit dat leningen aan ontwikkelingslanden mogelijk niet terugbetaald worden heeft eveneens een impact op de Westerse wereld. Tot slot hebben we besproken hoe deze schuldenberg een bedreiging vormt voor het milieu.

In een volgend hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende inzichten in de materie van het schuldenvraagstuk. Eerst zullen de pro- en contra-argumenten van een schuldverlichting van de armste ontwikkelingslanden worden behandeld.

Hoofdstuk IV Inzichten in het schuldenvraagstuk

In het vorige hoofdstuk hebben we de relevantie van het probleem aangetoond. Uit ons literatuuronderzoek konden we afleiden dat er sterke aanwijzingen zijn dat debt overhang bestaat. Dit betekent dat de grote schuldenlast een rem zet op de groei van deze landen. Daarnaast hebben we ook de problemen die Westerse landen ervaren door de hoge schuldenlast, uiteengezet. Deze elementen – in de mate dat ze ondersteund werden in het vorige hoofdstuk – zijn allemaal argumenten voor een zekere schuldverlichting of kwijtschelding. In dit hoofdstuk vullen we deze pro-argumenten aan en geven we ook enkele contra-argumenten. We beperken ons tot de schuldkwijtschelding van officiële schuldeisers ten opzichte van de armste ontwikkelingslanden. Daarnaast geven we nog enkele andere inzichten in het schuldenvraagstuk.

4.1 Argumenten voor en tegen schuldverlichting

4.1.1 Pro-argumenten

4.1.1.1 Waarom mensen helpen?

Waarom is het belangrijk de armen te helpen? Schuldverlichting/kwijtschelding is een manier om een doel te bereiken namelijk armoedereductie. In deze topic gaan we niet na of schuldverlichting een goed instrument voor dit doel is – efficiëntie – maar geven we een reflectie op dit doel.

Eén van de belangrijkste pijlers in het moderne kapitalistisch denken is de filosofie dat het eigenbelang het grote belang dient. Egoïsme – een deel van de menselijke natuur – is dus goed. Dit egoïsme staat haaks op het medelijden dat we voelen voor de minderbedeelden onder ons. Van Gerwen e.a. (2001) geven drie argumenten

aan waarom we ons betrokken moeten voelen bij het lot van de armen. Volgens Aristoteles en vele andere klassieke filosofen doelt alles in de kosmos op de menselijke bestemming in zijn perfectie. Voor mensen betekent dit dat men verzocht wordt om zichzelf te overstijgen om het goddelijke te bereiken. In simpelere woorden betekent het Aristoteliaans principe perfectionisme, dat mensen de ethische taak hebben om hun natuurlijke capaciteiten en talenten zoveel mogelijk te ontwikkelen. Griekse filosofen dachten dat dit enkel voor een klein deel van de mensen haalbaar was. Toch zijn er tegenwoordig meer en meer filosofen en ethici die vanuit het gelijkheidsbeginsel vinden dat de maatschappij op een dermate manier moet worden georganiseerd dat elke mens de mogelijkheid heeft om al zijn capaciteiten te benutten. Men moet aan iedereen gelijke kansen geven. Dus ook aan overheden, ze hebben recht op een nieuwe start. Schuldkwijtschelding kan deze nieuwe start geven zodat deze naties en hun bevolking hun volledige capaciteiten kunnen ontplooien.

Een andere belangrijke traditie in deze context is het utilitarianisme. Utilitarianisme – van het Latijnse woord utilis, hetgeen nuttige betekent – is een ethische theorie die de kwantitatieve maximalisering van goede gevolgen voor een bevolking voorschrijft. Het te maximaliseren goed is gewoonlijk geluk, genoeg of tevredenheid. Dit geeft een nauwkeurige richtlijn voor het beleid. Het beleid moet zo worden ontworpen dat het grootste geluk voor de meeste mensen wordt gerealiseerd. Dit is een zeer moeilijk bereikbaar doel. (Van Gerwen e.a., 2001)

Een laatste ethische traditie is het Kantianisme. Kant dacht dat mensen zich onderscheiden van andere levende wezens door hun mogelijkheid om af te wijken van hun natuurlijke neigingen. We zullen spontaan ons eigen belang volgen, maar de mensheid heeft de capaciteit om dit te overstijgen en kent ook onbaatzuchtigheid en zelfopoffering. (Van Gerwen e.a., 2001)

4.1.1.2 Odious Debt

Veel van de leningen die verstrekt werden in de jaren zeventig en tachtig kwamen de economisch groei niet ten goede van het debetland. Ze waren vaak bedoeld om corrupte, ondemocratische regeringen in het zadel te houden. Zoals al uiteengezet in het tweede hoofdstuk werden leningen verstrekt om politieke invloed te krijgen. Het was een middel om bondgenoten te krijgen. Maar leningen werden ook vaak verstrekt door private banken, omdat men proactief op zoek ging om de oliedollars op grote schaal te beleggen. In het hoofdstuk over de historiek spraken we al over het onevenwicht tussen vraag en aanbod van geld. Er was een hoog aanbod van geld – de oliedollars – maar een kleine vraag, door de dalende groei in de industrielanden. Door de grote drang van het lenen hield men geen rekening met het feit aan wie en voor wat men leende. De leningen werden vaak gebruikt voor prestige projecten van de elite of voor buitensporige militaire uitgaven. Een groot deel van de bedragen bleven ook plakken aan verscheidene handen door de wijdverbreide corruptie. De verantwoordelijkheid voor deze onproductieve en immorele leningen ligt niet alleen bij de schuldenaar maar ook bij de schuldeiser. Het kan niet dat de mensen in ontwikkelingslanden moeten opdraaien voor ons blind uitlenen van geld aan de meest corrupte en gewelddadige regimes.

Een voorbeeld van onethische kredieten is de lening van de Britse exportkredietbank ECGD (Export Credits Guarantee Department) – een overheidsinstelling die Britse bedrijven financiert en verzekert die zaken willen doen in gebieden met hoog risico – voor een chloorfabriek in Faluja. Het is ironisch dat de Britse overheid zeventien jaar later deze fabriek als rechtvaardiging gebruikt om Irak binnen te vallen en te bezetten. Daarnaast werden ook militaire radio's en artillerie systemen geleverd aan Irak met behulp van ECGD. (Hertz, 2004)

Hertz (2005) haalt Mobutu, voormalig president van Congo, aan als voorbeeld in haar speech in de Beurs van Berlage in Amsterdam. Met zijn geleende geld – vooral

geleend door de VS – werden concorde's gecharterd voor 'shopping sprees' in Parijs en werden kastelen gekocht.

Deze leningen worden ook wel 'odious debt' genoemd, vrij vertaald betekent dit illegitieme schuld. Onder 'odious debts' worden begrepen; schulden aangegaan door een despotisch regime om de dictatuur te versterken en de bevolking te onderdrukken. Omdat ze de belangen en behoeften van het land niet dienen, zouden zulke schulden de staat niet binden, maar enkel het regime die ze aanging. (Odious Debts, 2006)

Kremer e.a (2002) halen aan dat in vele Westerse landen mensen niet gehouden zijn om de leningen, die door anderen frauduleus zijn afgesloten in hun naam, terug te betalen. Ook zijn bedrijven – meestal – niet aansprakelijk voor de contracten, die één of andere agent – zonder de nodige bevoegdheid om het bedrijf te vertegenwoordigen – heeft afgesloten. Deze wettelijke doctrine maakt een analoog argument voor kwijtschelding van soevereine schuld die zonder de toestemming van het volk is afgesloten en die niet ten goede komt aan het volk. Deze schuld moet volgens de auteurs ook kwijtgescholden worden, vooral als de crediteuren vooraf van deze feiten op de hoogte waren. Een voorbeeld van zo een illegitieme schuld is de schuld opgebouwd door het apartheidsregime in Zuid-Afrika. Dit regime leende gelden van buitenlandse banken om zo hun leger en politie – die de zwarte meerderheid onderdrukte – te financieren. De Zuid-Afrikaanse mensen dragen nu de schulden van hun onderdrukkers. Ondanks oproepen van de aartsbisschop van Kaapstad en van de Nationale Commissie voor Waarheid en Verzoening (TRC: Truth and Reconciliation Commission) om de 'odious debt' af te schrijven, heeft de postapartheid overheid de verantwoordelijkheid van de schulden geaccepteerd. De reden voor deze erkenning is de vergroting van hun kansen om buitenlandse investeringen aan te trekken. Men wil laten zien dat men de regels van het kapitalisme volgt. Daarnaast bestaat bij niet betaling de kans dat Zuid-Afrikaanse activa geconfisqueerd worden in het buitenland.

Kremer e.a. (2002) stellen voor dat men een onafhankelijk instituut opricht om te bepalen met terugwerkende kracht welke overheden legitiem zijn en welke niet. Wanneer deze inrichting bepaalde regimes als onlegitiem beschouwd en dus zijn schulden als 'odious', zullen de erfgenamen van de schuld niet worden afgeschrikt door een daling van hun geloofwaardigheid op de internationale markt of door confiscatie van activa. Daarnaast zullen private crediteurs minder geneigd zijn om geld te lenen aan de onlegitiem verklaarde overheden. Wanneer ze dit toch doen dan zal het over kleinere bedragen gaan die op korte termijn moeten terugbetaald worden. Zodanig dat de geldschieter zijn geld terug heeft voordat er een regimewissel is. Hierdoor is de kans op een mogelijke grote schuldenaccumulatie klein.

Wanneer de internationale gemeenschap een standpunt tegen een overheid wil innemen, die democratie onderdrukt en mensenrechten schendt, gebeurt dit vaak door economische sancties. Het beperken van de capaciteit om te lenen door een regime illegitiem te verklaren kan als een aantrekkelijker type van economische sanctie en drukkingmiddel beschouwd worden. Dit voor twee redenen. Een handelsbeperking kan vaak niet worden afgedwongen. Derden hebben soms de neiging om toch handel te drijven met het land. Een tweede minpunt van handelsancties is dat het de bevolking treft. Terwijl het inperken van de leningsmogelijkheden de mogelijkheden van het regime om de mensen te onderdrukken en later met een schuldenberg op te zadelen beperkt. Op deze wijze wordt – aldus Kremer e.a. (2002) – het volk geholpen en de illegitieme overheid gekwetst.

4.1.2 Contra-argumenten

4.1.2.1 Moral hazard

Een term die tegenstanders van debt relief vaak gebruiken is 'moral hazard'. Moral hazard wordt door Krugman e.a. (2003) omschreven als de waarschijnlijkheid dat je minder voorzichtig bent om een ongeval te vermijden wanneer je er voor verzekerd bent. Toegepast op het schuldenvraagstuk wil dit zeggen dat wanneer officiële crediteurs de schuld van ontwikkelingslanden kwijtschelden, deze landen er dan vanuit gaan dat hun schulden altijd zullen worden kwijtgescholden. Ze zullen dus in het vervolg hun schulden bewust hoog laten oplopen om zo een nieuwe schuldkwijtschelding af te dwingen. (Bird e.a., 2003)

Moral hazard heeft in de schuldenproblematiek nog een andere, gelijkaardige betekenis. Deze heeft betrekking op de schadeloosstelling van private crediteurs door publieke fondsen. Indien deze schuldeisers ervan uitgaan dat ze worden vergoed voor hun latente verliezen, zullen ze zich aangemoedigd voelen om te veel te lenen. Hierdoor stijgen de kansen op een potentiële volgende schuldencrisis. Maar dit argument heeft slechts een gedeeltelijke verklaringskracht in de huidige schuldencrisis van de armste ontwikkelingslanden. Dit aangezien deze landen weinig private crediteurs hebben en omdat de huidige initiatieven vooral gericht zijn op schuldkwijtschelding van officiële schuldeisers en niet schadeloosstelling van private. (Bird e.a., 2003)

4.1.2.2 Adverse selection

Een ander probleem dat schuldkwijtschelding met zich meebrengt is adverse selection. Adverse selection houdt in dat men de 'bad guys' beloont en de 'good guys' straft. Diegenen die hun best hebben gedaan om excessieve schulden te vermijden of die hun schulden reglementair afbetalen krijgen geen bevoordeelde

behandeling. Dit geeft een fout signaal aan landen die wel hun best doen. Dit begrip is dus gelinkt met moral hazard. (Van Gerwen e.a., 2001)

4.1.2.3 Free riding

Free riding doelt op het feit dat sommige partijen waarschijnlijk meer zullen profiteren van een nieuwe deal dan andere. Tenzij alle crediteurs en debiteurs betrokken zijn en de kwijtschelding proportioneel is aan de financiële verplichtingen van de verschillende partijen. Als bijvoorbeeld alle bilaterale officiële schulden worden kwijtgescholden zonder enige verandering in de conditie van de private schuld, zullen private crediteuren meer profiteren van deze actie. Dit omdat de kans op terugbetaling van hun leningen significant stijgt, terwijl de belastingbetaler van de creditlanden de kost draagt. (Van Gerwen e.a., 2001)

4.1.2.4 Verlies van macht

Een van de argumenten die in principe tegen officiële schuldkwijtschelding of verlichting kan gebruikt worden is de volgende: schuldkwijtschelding geeft de debetlanden de mogelijkheid om terug opnieuw toegang te krijgen tot de private geldmarkt en al doende te ontsnappen aan de voorwaarden die gekoppeld zijn aan officiële schulden en giften. Deze ontsnapping kan maar tijdelijk zijn, omdat men waarschijnlijk weer te veel geld gaat lenen op de private kredietmarkt en zo dus in een latere fase geen toegang meer krijgt tot deze markt. Toch kunnen in deze kleine periode beleidsmaatregelen genomen zijn, die de groei en armoedereductie op lange termijn minder waarschijnlijk maken. De voorwaarde die het IMF en de Wereldbank stellen, zorgen er voor dat landen een beleid voeren die de economische ontwikkeling op lange termijn ondersteunt, aldus Bird e.a. (2003)

Een kanttekening hierbij is dat crediteurs vaak hun schulden niet willen kwijtschelden voor deze reden, het verlies van macht. De macht willen ze behouden om politieke redenen en niet zozeer om het land op weg te zetten naar economische groei en

armoedereductie. Dit is zeker het geval wanneer de belangen van de crediteur en de debiteur tegenstrijdig zijn.

Bird e.a.(2003:56) stellen het zo:

“Nonetheless it is true, in principle, that a sufficiently generous reduction of debt stocks could lead to a weakening of donor conditionality after the expiration of the debt relief scheme. To the extent that the objectives of donors and of debtor governments are in conflict, then there may be a case from the donors’ perspective for keeping debtors on a ‘tight leash’ through maintaining a sufficiently high level of debt to preclude access to private sector lending”

In een geval van machtsmisbruik is schuldverlichting/kwijtschelding een goede zaak aangezien een land dan alleen zijn eigen belang kan nastreven. Wanneer een overheid vertrouwd kan worden op economisch en politiek vlak, is schuldkwijtschelding om zo de soevereiniteit – het recht van een politieke entiteit om zijn macht uit te oefenen – van het land te waarborgen, een goede zaak. Deze soevereiniteit wordt niet alleen bedreigd door het machtsmisbruik van bepaalde staten maar ook door de aanpassingsprogramma’s van het IMF en de Wereldbank. Moderne democratieën – zoals vele ontwikkelingslanden zijn geworden – moeten in mijn visie nog altijd eerst in dienst staan van hun eigen bevolking vooraleer ze in dienst staan van een internationale instelling zoals het IMF en de Wereldbank. Het citaat van Abraham Lincoln luidt nog steeds: "Regering van het volk, door het volk, voor het volk" en niet "Regering van het IMF, door het IMF, voor het IMF" (Bird e.a., 2003)

4.2 Hulp, gedeeltelijke of gehele kwijtschelding?

Rajan (2005) pleit in zijn artikel “Debt Relief and Growth” voor een individuele aanpak per land. Een ontwikkelingsland kan volgens hem extra financiële middelen – van de private geldmarkt – krijgen door een verlichting van zijn schuld.

De vraag is enkel of deze extra middelen de groei bevorderen. Volgens Rajan (2005) hangt dit af van de hoeveelheid resterende officiële schuld en van de natuur van de overheidsuitgaven, of het commerciële of sociale georiënteerde projecten zijn. Het is duidelijk dat wanneer heel de officiële schuld wordt kwijtgescholden de private sector weinig behoefte heeft om voorzichtig te zijn met nieuwe leningen. Het gevolg hiervan kan zijn dat het schuldenland onverantwoord leent en zo dus een nieuwe schuldenberg opbouwt. Dit zou een nefast gevolg hebben voor de economische groei. Daar tegenover staat gedeeltelijke schuldverlichting. Dit zou kunnen lijden tot ‘high-quality’ investeringen. Dit omdat de private leners de winstgevendheid van het project zorgvuldig moeten onderzoeken. Maar wanneer een project een sociale en geen commerciële return heeft, zal de private sector geen fondsen vrijmaken en zal officiële hulp noodzakelijk zijn.

Rajan (2005) vindt dat corrupte overheden geen schuldkwijtschelding/vermindering noch hulp zouden moeten krijgen. Op die manier kan dergelijke overheid geen officiële gelden of private fondsen misbruiken. Hulp zou in dit geval het best direct aan niet gouvernementele organisaties worden gegeven die op hun beurt de bevolking proberen te helpen.

Wanneer het gaat om een betrouwbare overheid is het aangewezen om eerst naar de primaire behoeftes te kijken. Indien een land vooral nood heeft aan sociale projecten dan is een stijging van de overheidsfinanciën belangrijk. In dit geval zijn nieuwe officiële kredieten en geen schuldkwijtschelding het beste alternatief. Maar wanneer het land vooral nood heeft aan commerciële projecten is een gedeeltelijke

schuldkwijtschelding optimaal, zodanig dat de private geldschieters verantwoordelijk lenen. (Rajan, 2005)

4.3 Economische eigenschappen met betrekking tot terugbetalingscapaciteit

De schuldencrisis van de jaren tachtig had vooral betrekking op de middelinkomens ontwikkelingslanden. Maar het moderne schuldenvraagstuk heeft vooral betrekking op de armste, vooral Afrikaanse landen. De vraag die we proberen te beantwoorden is de volgende. Wat zijn de macro-economische eigenschappen van de armste ontwikkelingslanden die een invloed hebben op de capaciteit van terugbetaling? Sommige eigenschappen van de armste landen zouden als gunstig kunnen worden bestempeld, maar anderen beperken net de capaciteit van deze landen om op een duurzame basis te lenen. Een eerste kenmerk is het gebrek aan privé kapitaal, aan directe buitenlandse investeringen. Vele ontwikkelingslanden zijn vooral afhankelijk van officiële toelagen en concessionele leningen om hun investeringen te financieren. Deze landen zijn grotendeels geïsoleerd van de privé kapitaalstromen die de schuldencrisis van 1980 hadden teweeggebracht. Bovendien maken de goedkopere officiële leningen het waarschijnlijker dat het rendement van nieuwe investeringen hun (gesubsidieerde) kosten zullen overschrijden en dat de schulddynamica dus duurzaam zal zijn. Enerzijds, compliceert de hulpafhankelijkheid het beheer van de schulden omdat de hulpstromen niet onder de controle van een overheid zijn en intrinsiek onzeker zijn. (Daseking e.a. 2003)

Ten tweede zijn investeringen en schulddynamisme in de armste landen – meer dan in andere landen - onderworpen aan een aantal valkuilen. Met zwakke openbare instellingen, slecht bestuur, en over het algemeen lage implementatiecapaciteit, zijn vele arme landen geneigd om middelen verkeerd te gebruiken of slecht te beheren. (Daseking e.a. 2003)

Tot slot is de handelspolitiek van de armste ontwikkelingslanden vaak gebaseerd op export van een klein aantal producten, hierdoor zijn de armste landen bijzonder kwetsbaar aan exogene schokken die hun schulddynamica beduidend kunnen veranderen. (Daseking e.a. 2003)

Er zijn volgens Daseking e.a. (2003) zes (vaak overlappende) soorten beperkingen op de capaciteit van de armste landen om de middelen te genereren die nodig zijn om zijn schulden terug te betalen.

1. Beperking van totale middelen: de landen moeten hun schuldendienst uit hun bruto binnenlands product halen. Dit is vooral een probleem voor de armste landen aangezien bijkomende claims op middelen het inkomen per capita beneden het overlevingsniveau kan duwen.
2. Deviezenbeperking: deze beperking wijst op de beperkte mate waarin de binnenlandse productiefactoren omzetbaar zijn in de deviezen die vereist zijn voor de financiering van de schuldendienst en van de invoer.
3. Fiscale beperkingen: dit wijst op de beperkte bevoegdheid en capaciteit van overheden om belastingen te heffen om zo de schuldendienst na te komen.
4. Beperkte omzetbaarheid van middelen: dit kan bijvoorbeeld komen door de beperkingen op het gebruik van buitenlandse hulp om de schuldendienst te betalen.
5. Rollover beperkingen: dit beduidt de afhankelijkheid van officiële crediteurs en donoren om hun schuldendienst te herfinancieren.
6. Politieke en morele consideraties: zoals deze die bijvoorbeeld geassocieerd worden met de allocatie van middelen aan schuldendienst in relatie tot de allocatie van middelen aan sociale en armoede gerelateerde uitgaven.

De armste landen verschillen in de mate waarin zij onderworpen zijn aan deze beperkingen.

We hebben in dit hoofdstuk verscheidene inzichten opgedaan over het schuldenvraagstuk zoals het zich vandaag stelt in vele ontwikkelingslanden. We hebben zo een duidelijker beeld van de dynamisme die zich afspelen in deze materie.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op een aantal recente voorstellen die geformuleerd werden door de Westerse wereld om de schulden van de armste ontwikkelingslanden te verlichten.

Hoofdstuk V Actuele voorstellen

In dit hoofdstuk analyseren we de multilaterale voorstellen die zijn genomen om de schuld van de armste ontwikkelingslanden te reduceren. We bespreken eerst het HIPC-initiatief (Heavily Indebted Poor Countries), dat voorgesteld werd in 1996. Dit werd verruimd in 1999 en staat bekend als het versterkt HIPC-initiatief. Vervolgens gaan we in op het MDRI-initiatief (Multilateral Debt Relief Initiative). Dit laatste werd gelanceerd door de G8 in juni 2005.

5.1 Het HIPC-initiatief

Het HIPC-initiatief is een internationaal instrument ter vermindering van de schuldenlast, dat bedoeld is om de armste landen ter wereld bijzondere steun te verlenen. Het werd in 1996, na een voorstel van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) op de G7-top in Lyon gelanceerd. Dit initiatief werd in 1999 herzien na de G7-top van Keulen en werd aangekondigd als het 'versterkt HIPC-initiatief'. In het kader van dit versterkt HIPC-initiatief zouden meer landen sneller een groter deel van hun schuld kwijtgescholden krijgen.

Deze topic geeft een beschrijving van het HIPC-initiatief. Na een korte achtergrondschets gaan we vervolgens in op de doelstellingen en de werking van het initiatief, om af te sluiten met een kritische analyse.

5.1.1 Achtergrond

De schuldencrisis van de jaren tachtig werd beëindigd met het Brady-plan. Dit plan was ontwikkeld om de landen te helpen die vooral commerciële leningen hadden. Dit waren vooral de middeninkomens ontwikkelingslanden, die in de jaren zeventig vele leningen met commerciële banken hadden afgesloten. Maar de armste ontwikkelingslanden werden bijna nooit als voldoende kredietwaardig beschouwd om

commerciële leningen aan te trekken. Zij waren vooral afhankelijk van de officiële kredieten. Deze kredieten kwamen voor in drie verschillende vormen. Twee van deze drie zijn bilaterale leningen: exportkredieten en officiële ontwikkelingssteun. De exportkredieten werden toegestaan onder commerciële voorwaarden. De officiële ontwikkelingssteun bestond gedeeltelijk uit giften. De derde vorm had betrekking op officiële multilaterale schulden. Deze werden verstrekt door het IMF, de Wereldbank of regionale ontwikkelingsbanken zoals de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. De officiële schulden van de armste ontwikkelingslanden stegen in de jaren tachtig. Een groot deel van deze landen kreeg in de jaren tachtig problemen om deze schulden terug te betalen. Dit probleem werd aangepakt door de Club van Parijs, die officiële bilaterale schulden terugschroefden. Voor de multilaterale schulden werd er echter geen oplossing gevonden. Doordat de schulden bleven stijgen voor de armste ontwikkelingslanden ontstond er een zogenaamde debt overhang, waar we in hoofdstuk 3 zijn op ingegaan. (Birdsall e.a., 2002)

In het midden van de jaren negentig werd de druk groter om het schuldenprobleem van de armste ontwikkelingslanden op te lossen. Deze druk steeg doordat er een stijgende armoede in deze landen was. Daarnaast steeg de invloed van niet-gouvernementele organisaties (NGO's). De Wereldbank bestudeerde de mogelijke oplossingen voor dit probleem op hun jaarlijkse vergadering van 1994 en 1995. Binnen de Wereldbank was er een stijgende ongerustheid over het schuldenprobleem van een aantal arme schuldenlanden, vooral uit het Afrikaanse continent. In het begin van de jaren negentig waren er verschillende visies op het probleem. Sommige waren er van overtuigd dat het slechts om een korte termijn liquiditeitsprobleem ging dat opgelost zou worden door de aanpassingsprogramma's. Maar het werd snel duidelijk dat de structurele aanpassingsprogramma's niet resulteerden in de vooropgestelde doelstellingen namelijk een daling van de schulden en een hiermee samenhangende stijging van de economische groei. (Gautam, 2003)

Om het schuldenprobleem van de armste ontwikkelingslanden, vooral het probleem van de steeds stijgende multilaterale schuld, op te lossen werd een werkgroep opgericht door de Wereldbank. Het mechanisme voorgesteld door deze groep hield de oprichting van een multilateraal schuldenfonds in. Wanneer een deel van de paper in de pers uitlekte in 1995 had dit een katalysator effect, op deze wijze dat de publieke opinie zich achter dit voorstel schaarde. De NGO's ondersteunden het voorstel en het HIPC-initiatief werd in 1996 officieel voorgesteld. (Gautam, 2003)

5.1.2 De doelstellingen

Het originele voorstel had een duidelijke focus op de reductie van de schuldenlast tot een meer hanteerbaar peil. De reden hierachter was dat een te hoge schuldenlast private investeringen zou afschrikken. Een daling van de schulden zou in deze opvatting de economische groei en armoedereductie in de hand werken. Het initiatief werd gezien als een element van een grotere strategie voor 'debt sustainability' – betaalbare schuld – van de HIPC-landen. De doelstellingen werden aangepast in het versterkt HIPC-initiatief. Zo werd het verzekeren van een permanente exit van de schuldherschikkingen een doelstelling. Daarnaast werd er ook een nadruk gelegd op de besparingen die ontstonden door de verminderde schuldendienst. Deze zouden genoeg fiscale ruimte moeten bieden aan de overheid om maatregelen te nemen die economische groei en armoedereductie in de hand werken. (Gautam, 2003), (International Monetary Fund, 2006)

5.1.3 De werking

5.1.3.1 Welke landen komen in aanmerking?

Het initiatief is bedoeld om landen te helpen die er via de traditionele mechanismen voor schuldherschikking en -vermindering niet in slagen om hun schuldenlast tot een aanvaardbaar peil terug te brengen. Deze landen moeten de door de Wereldbank en het IMF gesteunde aanpassingsprogramma's implementeren en een strategie voor

armoedebestrijding uitvoeren. Om zo ervoor te zorgen dat de voordelen van de bijzondere bijstand via het HIPC-initiatief ten goede komen aan hun verdere ontwikkeling. De exacte voorwaarden worden in de volgende topic beschreven. (Europe, 2006)

Birdsall e.a. (2002) zien drie karakteristieken van de landen die zich uiteindelijk konden kwalificeren voor het HIPC-initiatief. Een eerste is dat de HIPC-landen al symptomen vertoonden van onbetaalbare schulden in de jaren tachtig. De schuld-export en schuld-BNP ratio's waren hoger dan bij andere ontwikkelingslanden. Het tweede kenmerk is dat al de HIPC-landen arm zijn. Omdat hun economieën niet veel gegroeid zijn is hun bevolking vaak nog steeds even arm als twee decades voordien. Een laatste eigenschap die de HIPC-landen met elkaar delen is de grote hoeveelheid van officiële ontwikkelingssteun. Deze netto-transfers waren in totaal tien procent van het totale BBP van de HIPC-landen. Dit vertegenwoordigt ongeveer 60 procent van de overheidsinkomsten.

In de volgende topic worden de concrete voorwaarden geformuleerd waaraan een land moet voldoen vooraleer het wordt toegelaten tot het HIPC-initiatief. Landen kunnen nog steeds in aanmerking komen voor het initiatief. Dit tot december 2006, dit noemt men de 'sunset clause'. Voor een lijst van de reeds gekwalificeerde landen verwijzen we naar bijlage 2.

5.1.3.2 De stadia

We onderscheiden twee stadia in het HIPC-initiatief. In een eerste stadium moeten de desbetreffende landen een aantal maatregelen nemen om te kunnen genieten van een tijdelijke verlichting van de schuldendienst. Wanneer dit eenmaal is goedgekeurd moet het land nog extra maatregelen treffen om in aanmerking te komen voor volledige bijstand. Voor een volledig schematisch overzicht van de diverse stappen zoals geformuleerd in het versterkt HIPC-initiatief, verwijzen we naar bijlage 3. (Europe, 2006)

5.1.3.2.1 Stadium één: decision point

Voordat een land wordt toegelaten moet men verscheidene maatregelen nemen en aan een aantal vereisten voldoen. Een eerste conditie is de volgende: een land dient zijn betrekkingen met de multilaterale instellingen te normaliseren en overeenstemming vinden over de vereffening van eventuele achterstallen. Vervolgens is men verplicht aanpassings- en hervormingsprogramma's goed te keuren die door het IMF en de Wereldbank worden gesteund. Daarnaast moet men aantonen dat die programma's naar behoren zijn uitgevoerd. De laatste conditie houdt in dat men de Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) dient goed te keuren. In deze PRSP worden de macro-economische, structurele en sociale beleidsplannen en programma's uiteengezet om de armoede te verminderen. (Europe, 2006), (Birdsal e.a., 2002), (International Monetary Fund, 2006)

In deze periode komen de betreffende landen nog in aanmerking voor de traditionele schuldverlichting zoals geformuleerd door de Club van Parijs. Bilaterale schulden – ten opzichte van landen van de Club van Parijs – worden herschikt onder de 'Napels terms'. Dit houdt in dat deze schulden worden kwijtgescholden tot 67 procent van het totale bedrag. Er wordt van andere commerciële en bilaterale crediteurs een gelijkaardige herschikking verwacht. Deze periode duurde in het originele HIPC-initiatief minimum zes jaar maar werd in 1999 teruggeschroefd tot drie jaar. (Europe, 2006), (Gautam, 2003)

Zodra dit stadium is afgelopen wordt er een analyse van de resterende schuld gemaakt, de zogenaamde 'debt sustainability analysis'. Men gaat nu na of de externe schuld hoog genoeg is om tot het HIPC-initiatief toegelaten te worden en voor welk bedrag schulden zullen worden kwijtgescholden. Dit is het eigenlijke 'decision point'. De beslissing is niet gebaseerd op het nominale bedrag van de externe schuld van een land, maar op de netto contante waarde, waarbij andere belangrijke factoren voor het becijferen van de schuldenlast in aanmerking genomen worden. Een schuld wordt als ondraaglijk beschouwd wanneer het peil van de schulden ten opzichte van

de export meer bedraagt dan een vast percentage van 150 procent. In het originele initiatief bedroeg deze drempel 200 procent. In het bijzonder geval van zeer open economieën – een minimum van 30 procent export-BNP ratio – en substantiële taksinkomsten – een minimum van 15 procent van het BNP – is een lager percentage dan 150 procent toegelaten. Dit mits het betrokken land een ratio netto contante waarde van de schulden op de taksen, van meer dan 250 procent heeft. Wanneer een land niet aan deze voorwaarde voldoet dan is de schuld draaglijk. De maatregelen – die in de periode zijn genomen door commerciële en bilaterale crediteurs – worden dan als voldoende beschouwd. (Europe, 2006), (Birdsall e.a., 2002), (International Monetary Fund, 2006)

5.1.3.2 Stadium twee: completion point

Zodra een land aan de hierboven gestelde voorwaarden voldoet, komt het in aanmerking voor een extra schuldverlichting naast de schuldverlichting die reeds mogelijk was in het kader van traditionele mechanismen. Om voor volledige bijstand in aanmerking te komen – om het completion point te bereiken – moet een land opnieuw aantonen dat het de door het IMF en de Wereldbank gesteunde aanpassings- en hervormingsprogramma's naar behoren heeft uitgevoerd. De lengte van deze tweede periode hangt af van drie factoren. De drie factoren, zoals bepaald door het IMF zijn de volgende: de bevredigende implementatie van sleutel beleidshervormingen die op het 'decision point' werden goedgekeurd, het behoud van macro-economische stabiliteit, de goedkeuring en implementatie van de strategie voor armoedebestrijding (PRSP) voor minstens één jaar. Eenmaal een land aan deze criteria voldaan heeft kan men het 'completion point' bereiken. Dan komt het land in aanmerking voor alle overige vormen van bijstand om een draaglijke schuldenlast te bereiken. Zo zullen bilaterale en commerciële schuldeisers de netto contante waarde van hun vorderingen verminderen. De Club van Parijs heeft te kennen gegeven dat ze bereid is de hiervoor in aanmerking komende schuldenlast te verminderen met 90 procent van de netto contante waarde. Multilaterale schuldeisers

zullen een verlaging van hun schuldvorderingen toekennen. (Europe, 2006), (International Monetary Fund, 2006)

5.1.3.3 De financiering

De totale kosten om hulp te bieden aan de 29 landen, die het 'decision point' hebben bereikt en de 11 landen, die voor schuld herschikking in aanmerking komen, belooft ongeveer 61 miljard US-dollar (netto contante waarde 2004). Iets meer dan de helft van deze som wordt gefinancierd door bilaterale en commerciële crediteurs en de rest wordt door multilaterale schuldeisers gedragen. Om het gedeelte van de multilaterale schuldeisers – zoals het IMF, de Wereldbank en de regionale financiële instellingen – te financieren is er het IDA HIPC Trust Fonds. Dit fonds werd in 1996 gecreëerd door de Wereldbank en bestaat uit bijdragen van diverse multilaterale en bilaterale actoren. (Europe, 2006), (Gautam, 2003), (International Monetary Fund, 2006)

Toch is het initiatief niet helemaal gefinancierd. Zo is er bijvoorbeeld een tekort in het IDA HIPC Trust Fonds van 12,3 miljard US-dollar. Het verzekeren van de deelname van landen die niet tot de Club van Parijs behoren en van de commerciële crediteurs is zeer moeilijk gebleken. Veel commerciële crediteurs zijn hun verplichtingen niet nagekomen. In het geval van minstens negen HIPCs, hebben commerciële crediteuren en andere bilaterale crediteuren geweigerd om herschikkingen, die gelijkaardig zijn aan de besluiten van de Club van Parijs, door te voeren. In plaats daarvan eisen ze de volledige terugbetaling van hun schulden via juridische procedures. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005)

5.1.4 Analyse

5.1.4.1 Resultaten

Het HIPC-initiatief heeft hulp geboden aan 29 landen. Van deze landen hebben 18 het 'completion point' en 11 het 'decision point' bereikt. Daarnaast zijn er nog 11 landen die in aanmerking komen voor het initiatief. Voor een lijst van de desbetreffende landen verwijzen we naar bijlage 2. Voor de 29 landen die minstens het 'decision point' hebben bereikt is er een totaal van 59 miljard US-dollar schuld kwijtgescholden. Hierdoor is de schuldendienst-export ratio gedaald van 15,7 in 1998-1999 naar 7,3 in 2005 en de schuldendienst-overheidsuitgaven ratio gedaald van 23,5 in 1998-1999 naar 11,7 in 2005. (zie bijlage 4) Dit betekent dus een halvering voor beide ratio's. (World Bank, 2006), (International Monetary Fund, 2006)

Anderzijds voordat schuldverlichting een tastbare impact heeft op de armoede zouden de additionele resources aangewend moeten worden voor projecten die de armen ten goede komen. Voordat het HIPC-initiatief werd geïmplementeerd, besteden de HIPC-landen lichtjes meer geld aan schuldaflossing dan aan gezondheidzorg en onderwijs samen. Op dit moment besteden de HIPC-landen beduidend meer aan gezondheidzorg, onderwijs en andere sociale voorzieningen. Armoede reducerende uitgaven zijn zo bijvoorbeeld gestegen van 5.940 miljoen US-dollar in 1999 tot 13.493 miljoen US-dollar in 2005. (zie bijlage 4) (World Bank, 2006), (International Monetary Fund, 2006)

5.1.4.2 Kritieken op het HIPC-initiatief

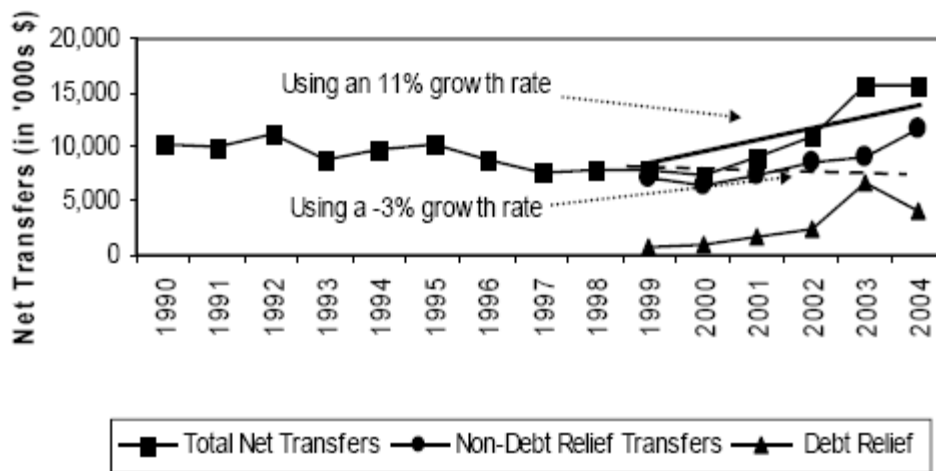
De bovenvermelde resultaten geven aan dat het HIPC-initiatief een succes is. Anderzijds blijkt het initiatief onderhevig aan kritiek. Diverse punten van kritiek zullen we hierna volgend bespreken.

Birsall e.a. (2002) onderscheiden twee tegenovergestelde algemene kritieken. De eerste geeft het 'buitenlandse hulp door de afvoer' argument aan. Deze critici worden door Birdsall e.a. (2002) omschreven als 'finance ministry types'. Schuldverlichting wordt door hen als te groot en te gemakkelijk te krijgen beschouwd. Ontvangende overheden zijn vaak corrupt en verkwistend. Het antwoord ligt volgens deze groep bij het stellen van strenge voorwaarden op het gebied van macro-economisch beleid en goed bestuur. Wanneer deze conditionaliteit niet werkt is een hoge mate van selectiviteit geboden, in die zin dat landen die adequate prestaties op het vlak van economisch management en beleid hebben getoond beloond worden met schuldverlichting en hulp. Deze redeneerwijze valt samen met het verlies van macht dat we in het vierde hoofdstuk hebben besproken.

Een tweede punt van kritiek dat wordt aangevoerd is deze van de 'armoede val'. De critici worden als 'civil society types' omschreven door Birdsall e.a. (2002). Onder dit argument is schuldverlichting te klein en gebonden aan foutieve en misleidende condities. Gegeven de arme landen hun problematisch koloniaal en postkoloniaal verleden, etnische fragmentatie, last van ziektes zoals bijvoorbeeld AIDS en afhankelijkheid van primaire goederen met dalende en onstabiele marktprijzen is schuldverlichtingen en andere vormen van hulp onvoldoende gebleken. De hulp is ver van adequaat gebleken om de armste landen de mogelijkheid te geven om te ontsnappen aan armoede en hun op weg te zetten naar economische groei. Het is geen probleem van te veel hulp maar van te weinig en te veel overblijvende schuld. Er is inderdaad in het verleden een deel hulp niet efficiënt gebruikt. Dit komt door slecht overheidsbeleid. Maar incompetent en corrupte overheidsbeleid zijn evenzeer een gevolg als een oorzaak van armoede en onderontwikkeling. Sommige vormen van hulp hebben de zaken erger gemaakt. Het is dan ook onze morele verplichting om al de schulden onconditioneel kwijt te schelden. (International Monetary Fund, 2006)

Naast deze algemene kritieken op het HIPC-initiatief zijn er ook vele specifieke problemen die aan de kaak worden gesteld door diverse academici en NGO's. Eén

van deze problemen is het gebrek aan additionaliteit. Deze kritiek komt overeen met de verklaring van Adisson e.a. (2005) voor het niet waarnemen van debt overhang (zoals besproken in hoofdstuk 3), het vervangen van hulp door schuldkwijtschelding. Een belangrijke voorwaarde voor het objectief om fiscale ruimte te creëren voor hogere sociale uitgaven is de handhaving van de hulp. Zodanig dat HIPC schuldverlichting zich vertaalt in additionele reële middelen. Aan deze voorwaarde werd niet voldaan onder het origineel HIPC-initiatief. Sinds 1996 is er een daling in de totale netto transfers naar HIPC-landen. Dit kan men vaststellen in figuur 4. Toch is deze daling niet zo sterk als bij andere niet-HIPC ontwikkelingslanden. Het HIPC-initiatief beschermt dus het aandeel van de transfers naar de HIPC-landen. (World Bank Operations Evaluation Department, 2003), (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005), (Gautam, 2003), (World Bank Independent Evaluation Group, 2006)

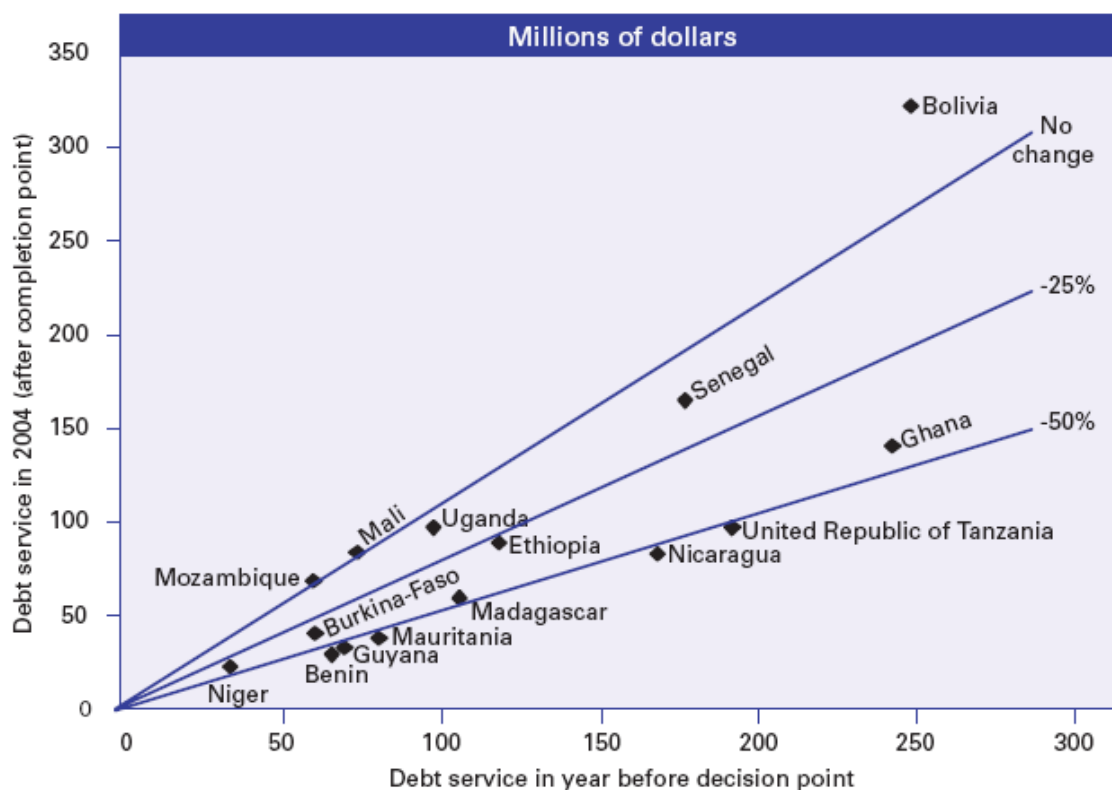


Figuur 4: De netto transfers naar HIPC-landen, overgenomen uit World Bank Independent Evaluation Group , 2006:10

Er is een verbetering waar te nemen onder het versterkt HIPC-initiatief. De netto transfers naar de HIPC-landen is gestegen. Volgens een update van het Gautam

rapport zou de netto transfers naar HIPC-landen verdubbeld zijn over de periode 2000-2004, van 7,3 miljard US-dollar naar 15,8 miljard US-dollar. Dit kan men afleiden uit figuur 4. Het probleem van een gebrek aan additionaliteit voor HIPC-landen kan dan ook als opgelost worden beschouwd. (World Bank Independent Evaluation Group, 2006)

De vraag die vele academici en NGO's zich stellen is of de landen die het 'completion point' hebben bereikt nu wel hun schulden kunnen terugbetalen en dus houdbare schulden – 'sustainable debt' – hebben. Het antwoord op deze vraag is 'nee, niet allemaal'. Alhoewel er veel landen zijn wiens schuldendienststratio's en schuldenmanagement praktijken zijn verbeterd zijn er ook enkele anderen wiens schuldenratio's zijn verslechterd. Figuur 5 geeft de schuldendienst van landen weer één jaar voor 'decision point' en de schuldendienst na 'completion point'. Landen boven de 45° lijn hebben hun schulden zien groeien, terwijl landen onder deze lijn hun schulden hebben zien dalen. Uit deze figuur blijkt dat het merendeel van de vermelde landen dankzij het HIPC-initiatief hun schuldenberg verminderd werd.



Figuur 5: Evolutie van schuldendienst voor landen die het completion point hebben bereikt, overgenomen uit United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005:147

Volgens de analyse van het IMF en de Wereldbank, hebben sommige landen die hun 'completion point' bereikt hebben momenteel schuldratio's die de houdbare niveaus, zoals die door het initiatief worden bepaald, overschreden. Er zijn verscheidene redenen voor dit, zoals een drastische daling van de grondstofprijzen, nieuwe leningen en overoptimistische groeivoorspellingen. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005), (United Nations Conference on Trade and Development, 2004)

Er is een grote stroom van kritiek op de onrealistische groeivoorspelling. Op deze groeiverwachting wordt de calculatie gebaseerd welke schuld houdbaar is en hoeveel schuld er wordt kwijtgescholden. Door deze groei te overschatten wordt er te weinig schuld kwijtgescholden. Hierdoor blijft er debt overhang bestaan en zijn nieuwe schuldherschikkingen noodzakelijk. Een van de oorzaken van deze overschatting zijn de externe schokken, daling van de prijzen van grondstoffen in het bijzonder, die bepaalde HIPC-landen hebben ondervonden in de laatste jaren. Anders geformuleerd kan men ook stellen dat de groeiverwachtingen te weinig rekening hebben gehouden met mogelijke negatieve externe schokken. (World Bank Operations Evaluation Department, 2003), (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005)

Gunter (2001:32) stelt het nog drastischer:

“Looking mainly at sectoral transformations and at changes in investment and savings rates during the last decade, we have shown that there is no macroeconomic foundation for the high DSA growth assumptions of Cameroon, Guinea-Bissau, Madagascar, Mauritania and Rwanda. A similar analysis for the other HIPCs shows that most of the other growth assumptions are highly optimistic”

Gautam (2003:28) stelt het als volgt:

“The overall simple average of the growth rate assumed in DSAs ... is more than twice the historical average of 1990-2000, and almost six times the average for 1980-2000”

Een verklaring voor de te optimistische verwachtingen houdt verband met de problemen van de financiering van het project. Door optimistische groeiverwachtingen te stellen gaat men een kleinere schuldkwijtschelding

doorvoeren, hierdoor zal men minder financiering nodig hebben. (Gautam, 2003), (World Bank Independent Evaluation Group, 2006)

Zolang deze groeiverwachtingen te optimistisch zijn – en er dus onvoldoende schuld wordt kwijtgescholden – zal debt overhang waarschijnlijk nog steeds een negatief effect hebben op investeringen, groei en armoedereductie. (Gunter, 2001)

Een andere punt dat kan helpen te verklaren waarom landen die het ‘completion point’ hebben bereikt, geen houdbare schulden hebben, slaat op de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Deze zijn succesvol geweest als het gaat over de stijging van de armoede reductie maatregelen. Maar voor sommige landen zijn deze verplichtingen op sociale uitgaven groter gebleken dan de besparingen op de schuldendienst, dit leidt tot accumulatie van de schuld. Daarnaast is er ook de kritiek op de PRSPs, omdat deze leiden tot verwaarlozing van andere projecten. Deze verwaarlozing komt doordat zulke PRSPs niet ingebed zijn in de algemene ontwikkelingsstrategie van het land, wat leidt tot grotere prioriteit van PRSP's ten opzichte van ander – vaak belangrijkere – projecten. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005)

Zoals reeds vermeld is er een probleem met de financiering van het project. Het gevaar van deze beperkte financiering is dat de beloofde schuldverlichting niet kan worden uitgevoerd. Daarnaast is er ook het probleem dat men schuldverlichting niet alleen gaat bepalen in functie van de behoefte van het desbetreffende land maar in functie van de beschikbare middelen. (Gautam, 2003)

De snelheid van implementatie en het beperkt aantal landen die in aanmerking komen zijn ook onderwerp van kritiek. De implementatie van het originele initiatief was traag tot de goedkeuring van het versterkt kader in 1999, om nogmaals te vertragen in december 2000. Onder het eerste initiatief hebben slechts vier landen het ‘decision point’ bereikt. Na de aanpassing van het initiatief in 1999 werd de belofte gemaakt om minstens 20 landen schuldverlichting te geven. In feite zijn er 22

landen die hun 'decision point' hebben bereikt in december 2000. In de daarop volgende jaren zijn er slechts zeven landen bijgekomen die het 'decision point' hebben bereikt. Daarnaast halen niet al de landen het 'completion point': tot nog toe hebben slechts 18 landen dit punt bereikt. (zie bijlage 2) (United Nations Conference on Trade and Development, 2004)

Er is groeiende kritiek op de HIPC's toelatingscriteria. Deze zijn gedefinieerd in termen van schulden-export ratio's en fiscale drempels. Deze drempels worden door meerdere auteurs beschouwd als arbitrair, ontbrekend aan objectiviteit en gebaseerd op schulden kosten van de crediteurs in plaats van op basis van de noden van de HIPC's voor duurzame ontwikkeling. (United Nations Conference on Trade and Development, 2004)

Sachs (2002:9) stelt het als volgt:

"The guiding principle of debt relief (on official debts) in the past 20 years has been to do the minimum possible to prevent outright disaster, but never enough to solve the debt crisis. In particular, the official creditors (both in their capacity as bilateral creditors in the Paris Club and multilateral creditors via the IMF and World Bank) have used arbitrary formulas to decide on the level of relief, rather than a serious analysis of country needs. That remains the case till today. Even today, the so-called "debt sustainability analysis" of the enhanced HIPC initiative is built on the flimsiest of foundations."

5.2 Het MDRI-initiatief

In de volgende topic wordt het 'Multilateral Debt Relief Initiative' (MDRI) verder toegelicht. Dit intitiatief werd genomen op de G8 top in Glonaegels in juni 2005 en bestaat erin dat de schulden van 18 landen aan het IMF, de IDA en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank geheel worden kwijtgescholden.

Analoog met het vorige hoofdstuk wordt eerst de achtergrond van het initiatief belicht, vervolgens de werking en de financiering. Deze bespreking wordt afgesloten met enkele kritieken op het initiatief.

5.2.1 Achtergrond

Bij de start van het nieuwe Millennium, in september 2000 werd in New York een Algemene Vergadering van de VN gehouden. Alle 189 lidstaten van de VN bekrachtigden daar de Millennium Verklaring. In die verklaring staan acht Millennium Development Goals (MDGs) om armoede en honger te bestrijden en onderwijs, gezondheidszorg, de status van vrouwen en het milieu te verbeteren. Alle regeringen hebben beloofd om de doelstellingen gezamenlijk te realiseren tegen 2015. De eerste doelstelling is de volgende "Het aantal mensen dat in extreme armoede leeft, is gehalveerd ten opzichte van 1990. Dit geldt ook voor het aantal mensen dat honger heeft." Het is een ambitieuze doelstelling. De vermindering van de schuldenlast kan een instrument zijn om dit doel te bereiken en is daarom ook opgenomen in de laatste van de acht MDGs. De achtste doelstelling handelt over de samenwerking tussen de rijkere en armere landen. Volgens de achtste doelstelling moet tegen 2015 het schuldenvraagstuk opgelost zijn en moeten de schulden van de armste landen houdbaar zijn. (UN, 2006), (De tijd loopt, 2006)

5.2.2 De doelstellingen

De doelstelling van het MDRI is om de HIPC-landen de nodige bijkomende hulp te bieden om de MDGs te bereiken en schuldverlichting voor deze landen te verruimen zonder daarbij de financieringscapaciteit van de internationale financiële instellingen zoals het International Development Association (IDA) van de wereldbank, het IMF en de African Development Fund (AfDF) in gevaar te brengen. Daarnaast moedigt het MDRI aan om ontwikkelingshulp op de beste manier te benutten door deze te alloceren aan ontwikkelingslanden op basis van beleidsprestaties. (International Development Association, 2006a), (International Development Association, 2006b)

5.2.3 De werking

5.2.3.1 Welke landen komen in aanmerking?

Al de landen die het 'completion point' hebben bereikt onder het versterkt HIPC-initiatief komen in aanmerking voor het MDRI. Hier voldoen 18 landen aan. (zie bijlage 2) Voor kwijtschelding van de IMF schulden komen ook landen in aanmerking die niet tot het HIPC-initiatief behoren wiens inkomen per capita minder dan 380 US-dollar bedraagt. Hierdoor zijn twee bijkomende landen ook opgenomen voor de schuldkwijtschelding van IMF-schulden, namelijk Cambodja en Tajikistan. De reden voor deze afwijking van het eerder gelanceerde plan is het beleid van het IMF om elk ontwikkelingsland gelijk te behandelen dus geen discriminatie tussen HIPC-landen en niet HIPC-landen. (International Monetary Fund, 2006)

In december 2005 bepaalde het IMF welke van deze 20 in aanmerking komende landen, zich effectief gekwalificeerd hadden voor het MDRI. Om zich te kwalificeren dient een land aan twee voorwaarden te beantwoorden. Een eerste voorwaarde bestaat erin dat een land aan zijn verplichting tegenover het IMF moet voldoen. Daarnaast moet een land ook bevredigende prestaties demonstreren op het vlak van macro-economisch beleid, implementatie van armoedebestrijdingsplan en

overheidsuitgavenmanagement. Het IMF bepaalde dat 19 van de 20 landen aan deze voorwaarden voldeden en dus zich kwalificeerden voor het MDRI. Enkel Mauritanië viel uit de boot doordat ze niet voldeden aan de vereiste van bevredigende prestaties op het vlak van macro-economie en overheidsuitgavenmanagement. Correctieve maatregelen werden voorgesteld aan Mauritanië. De kwalificatie zal herbekeken worden na zes maanden. Voor een lijst van de deelnemende landen wordt verwezen naar bijlage 5. (International Monetary Fund, 2006), (World Bank, 2006)

Landen die nog niet het 'completion point' hebben bereikt onder het HIPC-initiatief kunnen zich kwalificeren zodra ze dit punt hebben bereikt hebben. (International Monetary Fund, 2006)

5.2.3.2 De implementatie

De schulden die kwijtgescholden worden onder het MDRI zijn deze van de IDA van de Wereldbank, het IMF en de AfFD die toegekend zijn voor einde 2004 aan landen die zich kwalificeren voor het project. Er is geen akkoord over schuldkwijtschelding van schulden overeengekomen na 2005 noch over bilaterale of commerciële schulden. (International Monetary Fund, 2006)

Ondanks dat het MDRI een gemeenschappelijk initiatief is van drie internationale financiële instellingen is het implementeren een individuele verantwoordelijkheid.

Het IMF heeft het originele voorstel van de G8 aangepast, om zo te voldoen aan de vereiste van het IMF om zijn middelen te gebruiken consistent met het principe van uniformiteit van behandeling. Aldus is men overeengekomen dat alle landen met een inkomen per capita van 380 US-dollar of minder – HIPC of niet – zullen gefinancierd worden door de eigen middelen van het IMF, door het 'MDRI-I Trust'. HIPC-landen met een groter inkomen per capita zullen hulp krijgen via bilaterale bijdragen die beheerd worden door het 'MDRI-II Trust' (International Monetary Fund, 2006)

Op 6 januari 2006 werd de schuld van de 19 gekwalificeerde landen ten belopen van 3,4 miljard US-dollar (2,3 miljard SDR) kwijtgescholden door het IMF. Een groot deel van deze kwijtschelding ging naar landen onder de Sahara. De drie grootste ontvangers zijn Zambia, Ghana en Tanzania. De schuldkwijtschelding bij deze drie landen samen bedroeg ongeveer 40 procent van de totale schuldkwijtschelding gedaan door het IMF.

Deze verlichting hebben de schuld van de landen tegenover het IMF met gemiddeld 94 procent verminderd. Dit is geen 100 procent doordat alleen leningen nog uitstaand eind 2004 in aanmerking komen. (zie bijlage 6) Drie landen – Cambodja, Ethiopië en Nicaragua – hebben geen schulden meer bij het IMF na kwijtschelding. Toch heeft deze kwijtschelding gemiddeld genomen een gelimiteerde impact op de totale schuldratio's van de gekwalificeerde landen. De externe publieke en publiekgewaarborgde schuld van de 19 naties werd slechts verminderd met 5 procent. Dit gemiddelde maskeert echter grote verschillen tussen de landen, met reducties tussen 2,5 procent voor Cambodja en 17 procent voor Zambia. Deze verlichting zou wel een grotere impact hebben op de schuldendienstbetalingen. Het zal deze betalingen met een gemiddelde van 380 miljoen US-dollar per jaar verminderen over de periode 2006-2014. (20 miljoen US-dollar per land gemiddeld) (zie bijlage 6) Dit komt overeen met een kwart van de schuldendienst op publieke en publiekgewaarborgde schuld. (IMF, 2006a)

De raad van bestuur van de Wereldbank heeft op 28 maart 2006 de financiering en de implementatie details goedgekeurd voor zijn deelname aan het MDRI. Deze zal de IDA-schuld van 17 HIPC-landen annuleren. Dit zal gebeuren vanaf 1 juli 2006, het begin van het fiscale jaar van de Wereldbank. Er wordt verwacht dat schulden ten belopen van 37 miljard US-dollar zullen worden kwijtgescholden. (World Bank, 2006)

Wat betreft de schulden ten opzichte van de African Development Fund (AfDF) is er een beslissing gevallen op 19 april 2006. Op deze datum besliste de directie van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank om de schulden van de 33 Afrikaanse landen kwijt te

schelden. 13 Afrikaanse landen die het 'completion point' hebben bereikt en die voldeden aan de drie voorwaarden zullen in de loop van juli 2006 effectief hun schulden ten opzichte van de AfDF zien verdwijnen. (African Development Bank, 2006)

Ondanks het feit dat de Inter-American Development Bank (IADB) niet is opgenomen in het origineel G8 voorstel, evalueert het management van deze instelling momenteel de potentiële impact van een mogelijke deelname. (IMF, 2006a)

5.2.3.3 De financiering

De volledige kost van het MDRI voor de IDA, het IMF en het AfDF wordt geschat op 50 miljard US-dollar. Van deze totale kost wordt geschat dat het aandeel van IDA 37 miljard US-dollar bedraagt, dit komt neer op een kwart van de IDA's totale middelen. De kost voor het IMF wordt geschat op 5 miljard US-dollar. De overige kosten – zijnde 8 miljard US-dollar – zijn voor rekening van de AfDF.

De G8 heeft zich geëngageerd om ervoor te zorgen dat de voorgestelde schuldkwijtschelding niet de mogelijkheden van de internationale financiële instellingen om financiële hulp te bieden aan de armste landen ondermijnt, noch te algemene financiële integriteit in gevaar brengt. Voor dit te realiseren is men op zoek moeten gaan naar een financiering waarbij niet al de kosten gedragen worden door de financiële instellingen. Het verlies van de financiële instellingen wordt gecompenseerd. (International Monetary Fund, 2006), (World Bank, 2006)

De kost van het IMF, 5 miljard US-dollar, zal op drie manieren worden gefinancierd. De eigen middelen van het IMF zullen worden aangewend om de schuldkwijtschelding van al de landen met een inkomen per capita van minder dan 380 US-dollar te bekostigen. Daartoe zal het IMF 2,9 miljard US-dollar gebruiken afkomstig van de verkoop van haar goud in 1999-2000. Dit geld zal worden getransfereerd naar een speciaal fonds, namelijk het 'MDRI-I trust'. Voor HIPC-

landen die een inkomen per capita hebben van meer dan 380 US-dollar zal de MDRI-kwijtschelding worden gefinancierd door het 'MDRI-II trust'. Deze bestaat uit bilaterale contributies van 43 landen, waaronder België. Dit fonds wordt geschat op 1,6 miljard US-dollar. Het resterende bedrag van een half miljard US-dollar zal gedekt worden door middelen die al gebudgetteerd waren vóór het HIPC-initiatief. (International Monetary Fund, 2006)

Het G8 voorstel maakt een duidelijke verbintenis voor additionele donormiddelen die het IDA compenseren voor verloren schuldaflossingen door de MDRI-schuldenannulatie. Daarom zullen donors bijdragen tot een afzonderlijke verhoging van middelen om zo de kosten te dekken. IDA zal een 'dollar-for-dollar' compensatie krijgen voor de schuldverlichting die ze toekent. De bijdragen van de donors, in de vorm van schriftelijke financiële verplichtingen, worden verwacht tegen juli 2006. Deze donorbetalingen zullen 40 jaar duren, deze periode weerspiegelt de misgelopen terugbetalingen van de kwijtgescholden schuld.

De voorlopige beloften van de donors voor de betalingen van de kosten van schuldkwijtschelding van de 18 HIPC-landen die het 'completion point' hebben bereikt is weergegeven in tabel 1. Hieruit kan men afleiden dat 87,8 procent van deze kosten gedekt zijn, mits nakoming van beloften. (World Bank, 2006), (International Development Association, 2006b)

Tabel 1: Overzicht van de gedane beloftes wat betreft de kost van de 18 HIPC-landen die het 'completion point' hebben bereikt, overgenomen uit International Development Association, 2006b:12

Financing indications from IDA donors	Remaining IDA14 Period (FY07-08)		Remainder of First Decade (FY09-16)		Subsequent 3 Decades (FY17-44)		Total MDRI Costs (FY07-44)		Costs for 18 CP HICPs (FY07-44)	
	SDRm	in %	SDRm	in %	SDRm	in %	SDRm	in %	SDRm	in %
Firm Financing	427	78.1%	1,948	41.3%	82	0.4%	2,456	9.9%	2,456	14.1%
Qualified Financing	113	20.6%	1,515	32.1%	11,179	57.2%	12,807	51.6%	12,807	73.6%
Subtotal	539	98.7%	3,462	73.3%	11,261	57.7%	15,263	61.6%	15,263	87.8%
To be committed	7	1.3%	1,259	26.7%	8,267	42.3%	9,534	38.4%	2,127	12.2%
Total	546	100.0%	4,721	100.0%	19,529	100.0%	24,796	100.0%	17,390	100.0%

De donors zullen additionele bijdragen doen aan de AfDF, zoals aan de IDA, om de verloren terugbetalingen te compenseren. (World Bank, 2006)

5.2.3.4 Follow-up en controle

Men verwacht dat het IMF en de Wereldbank zullen samenwerken wat betreft follow-up en controle van de MDRI-landen. Dit vooral op vlak van overheidsuitgave van MDRI-landen met betrekking tot de millenniumdoelstellingen na schuldverlichting. Sterk publiek financieel management (PFM) is essentieel om de voordelen van schuldverlichting te realiseren. Adequate prestatie standaarden op het vlak van overheid, transparantie en PFM zijn belangrijk om te verzekeren dat de besparingen die ontstaan door de schuldverlichting worden besteed aan ontwikkeling. Landen die schuldkwijtschelding hebben bekomen worden gecontroleerd door de financiële instellingen op PFM. Er worden ook door deze instellingen rapporten gepubliceerd die de vooruitgang van het MDRI weergeven. (International Monetary Fund, 2006), (International Development Association, 2006a)

Daarnaast zal ook gecontroleerd worden of de donors hun beloften wat betreft financiering nakomen. De Wereldbank zal een compensatie tabel en controle systeem opstellen voor al de donorcontributies. Dit zal los staan van de normale bijdragen aan IDA. De IDA contributies zullen regelmatig worden gecontroleerd en worden gerapporteerd. (International Development Association, 2006b)

5.2.4 Analyse

“Streep door schulden van Armste landen” Voorpagina Het Financieel Dagblad 13 juni 2005

“Schone lei achttien landen” Voorpagina Trouw 13 juni 2005

“Armste landen verlost van schulden” Pagina 3 De Standaard 13 juni 2005

“Spons over schulden van de armste landen” Pagina 6 Het Belang van Limburg 13 juni 2005

“G8 scheldt 18 armste landen schulden kwijt” Voorpagina De Tijd 13 juni 2005

Dit zijn enkele van de veel belovende krantenkoppen op 13 juni 2005. De G8 zelf sprak van “Een mijlpaal in de geschiedenis”. Maar is het MDRI de oplossing voor het schulden- en armoedeprobleem in de wereld?

Een eerste punt van kritiek is het feit dat in tegenstelling tot wat de krantenkoppen insinueren, niet al de schulden worden kwijtgescholden van deze 18 landen. Het gaat enkel om de schuld aan het IMF, de Wereldbank en de AfDB, en dan ook nog enkel de schulden gemaakt voor december 2004. De bilaterale en commerciële schulden zijn niet inbegrepen in het plan. Naast de drie vernoemde instellingen zijn er nog andere multilaterale instellingen die geld geleend hebben aan arme landen. Volgens Eurodad (2006), een netwerk van 48 NGO's, zijn er 19 multilaterale instellingen die geld hebben geleend aan arme landen. Een van deze instellingen is de Inter American Development Bank (IADB). Bij deze bank hebben de vijf armste lidstaten, zijnde Boliviaë, Guyana, Honduras, Nicaragua en Haïti een schuld van 7 miljard US-dollar. (Pansaerts, 2006)

Een volgend probleem is het beperkt aantal landen dat aan dit initiatief kan deelnemen. Noreena Hertz waarschuwde om vooral kritisch te blijven “Op korte termijn worden de schulden van slechts 18 landen kwijtgescholden, terwijl het voor 62 landen zou moeten zijn. De landen die nog in aanmerking komen voor de kwijtscheldingsregeling, worden niet geselecteerd volgens de mate waarin zij geld nodig hebben voor gezondheidszorg, onderwijs of huisvesting, maar volgens de mate waarin zij zich houden aan de economische regels van de Wereldbank en het IMF. Schuldverlichting op voorwaarde dat een land zijn elektriciteit, zijn water en zijn spoorwegen privatiseert en zijn overheidsuitgaven verlaagt.” (van Scharen, 2005:84) Ook Bogdan Vanden Berghe, de algemeen secretaris van 11.11.11, deelt de mening van Hertz, volgens hem zijn er ook 62 landen wiens schulden moeten worden kwijtgescholden om de millenniumdoelstellingen te bereiken.

Doordat niet al de schulden van de 18 HIPC-landen worden kwijtgescholden en slechts een klein deel van de arme landen in aanmerking komen voor het MDRI is de impact beperkt. De 50 miljard schuldkwijtschelding lijkt veel maar is niet meer dan 11,8 procent van de 427 miljard US-dollar schulden die de armste landen volgens de Wereldbank hadden uitstaan. (Pansaerts, 2006)

Daarnaast bestaat er ook het probleem van gebrek aan additionaliteit van diverse middelen. Zoals al uiteengezet zal de schuldverlichting waarschijnlijk de hulp naar de ontwikkelingslanden verminderen. Lieve Dierckx (2005) stelt dat de kans zeer reëel is dat de donorlanden geld uit hun begroting voor ontwikkelingshulp zullen gebruiken om het MDRI te financieren. Geld dat de rijke landen met andere woorden niet meer kunnen besteden aan allerhande broodnodige projecten in de ontwikkelingslanden. Om die projecten toch te kunnen realiseren, moeten de ontwikkelingslanden bijgevolg weer aankloppen bij dezelfde internationale financiële instellingen die nu hun schulden kwijtschelden. Wat dan weer leidt tot accumulatie van de schulden en weer zal leiden tot een schuldkwijtschelding. Een vicieuze cirkel dreigt.

De oplossing van dit substitutieprobleem kan er enkel in bestaan dat een groter gedeelte van de begroting gereserveerd wordt voor ontwikkelingshulp. De 25 lidstaten van de Europese Unie hebben als doelstelling om tegen 2010 minstens 0,51 procent van hun budget te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Wat betreft het geven van buitenlandse hulp is de VS een van de minst gulle schenkers, slechts 0,16 procent van de begroting is voor ontwikkelingssamenwerking. Sachs voegt hier fijntjes aan toe dat de Amerikaanse hulp aan Afrika – 3 miljard US-dollar – een bedrag is dat het ministerie van defensie, het Pentagon, in twee dagen uitgeeft. (van Scharen, 2005), (Dierckx, 2005)

Gary Duncan (2005) stelt dat, het bedrag dat de 18 landen besparen door het MDRI en wat nu kan besteed worden aan voedsel, onderwijs en gezondheid slecht 1,5 miljard US-dollar per jaar bedraagt. Dit is slechts een fractie van de 50 miljard US-dollar, die nodig zijn voor het verdubbelen van de jaarlijkse hulp die volgens de Engelse overheid nodig is om Afrika echt te helpen.

In zijn artikel “A truckload of nonsense” in The Guardian valt George Monbiot (2005) de conditionaliteit aan van het MDRI. Om voor schuldverlichting in aanmerking te komen moeten landen aan bepaalde condities voldoen. Een aantal van die condities zijn de volgende: een halt toeroepen aan corruptie, de private sector meer laten ontwikkelen en daarnaast beletsels voor private investeringen zowel binnenlandse als buitenlandse elimineren. Monbiot stelt echter dat de voorwaarde van anticorruptie geen belangrijke rol speelt in de hedendaagse politiek. Hij geeft het voorbeeld van Rwanda’s Paul Kagame en Oeganda’s Yoweri Museveni. Deze twee landen voldoen aan de voorwaarden van het HIPC en zouden dus niet corrupt mogen zijn. Toch zijn deze landen, volgens de VN, voor een groot deel verantwoordelijk voor de onlusten in Oost-Congo, die al meer dan vier miljoen mensenlevens hebben geëist. Oeganda en Rwanda hebben namelijk vanaf 1998 de rebellen in Oost-Congo gesteund. Toch frappant dat deze twee landen worden beloond met een 100 procent schuldkwijtschelding, terwijl er zoveel andere landen in de kou blijven staan. Een van de landen die in de kou blijft staan is Zimbabwe, met als president Mugabe. We

verwijzen ook terug naar hoofdstuk 3 waarin we Mugabe hebben beschuldigd van de schulden aan te grijpen om het Westen te demoniseren. Het verschil tussen Mugabe en de twee andere presidenten is dat Mugabe zijn aanvallen niet beperkt heeft tot zwarte mensen maar hij heeft ook blanke boeren onteigend en buitenlandse activa in beslag genomen.

‘Corrupt’ is – aldus Monbiot (2005) – een term die overheden vaak gebruiken om regeringen aan te duiden die niet doen wat ze hen vertellen. Hij gaat verder en stelt dat het idee dat de voorwaarde die de rijke landen stellen corruptie verhinderen, belachelijk is. Hij staft zijn mening met een voorbeeld, namelijk de verkoop van bepaalde overheidsbedrijven in Oeganda. De privatisering van deze bedrijven was een voorwaarde die de Wereldbank stelde aan Oeganda voor het verkrijgen van schuldaflossing. Deze verkoop heeft slechts 2 miljoen US-dollar opgebracht in plaats van de echte waarde van 500 miljoen US-dollar. Het verschil werd gestolen door overheidsambtenaren. Volgens de auteur stoppen de condities niet met het doen alsof ze corruptie voorkomen, maar ze tasten elk concept van soeverein overheidsbeleid aan. Wanneer de ministers van financiën ‘good governance’ en ‘daarnaast beletsels voor private investeringen zowel binnenlandse als buitenlandse elimineren’ bedoelen ze eigenlijk commercialisatie, privatisatie en liberalisatie van handel en private investeringen. En dit betekent dus nieuwe mogelijkheden voor Westers geld.

Monbiot (2005) rond zijn betoog af met een vlijmscherpe analyse:

“There is an obvious conflict of interest in this relationship. The G8 governments claim they want to help poor countries develop and compete successfully. But they have a powerful commercial incentive to ensure that they compete unsuccessfully, and that our companies can grab their public services and obtain their commodities at rock-bottom prices. The conditionalities we impose on the poor nations keep them on a short leash.

That's not the only conflict. The G8 finance ministers' statement insists that the whether they are fit to be relieved of their burdens. The World Bank and IMF, of course, are the agencies which have the most to lose from this redemption. They have a vested interest in ensuring that debt relief takes place as slowly as possible.

Attaching conditions like these to aid is bad enough. It amounts to saying: "We will give you a trickle of money if you give us the crown jewels." Attaching them to debt relief is in a different moral league: "We will stop punching you in the face if you give us the crown jewels." The G8's plan for saving Africa is little better than an extortion racket."

Hertz (2005) pleit in haar betoog in Amsterdam, ook tegen de voorwaarden van het IMF en de Wereldbank. Ze vindt de condities ongenueanceerd. Het IMF en de Wereldbank verplichten de landen om hun staatsbedrijven te privatiseren. Maar privatisering geeft vaak aanleiding tot de vorming van een privaat monopolie, hetgeen onmogelijk gereguleerd kan worden door de overheid. Daarnaast heeft Hertz kritiek op de verplichting om subsidies af te schaffen en de handelsbarrières open te zetten. Er is een duidelijke dubbele standaard in vergelijking met de Westerse landen. Terwijl het IMF en de Wereldbank schuldverlichting weigeren aan landen die subsidies niet afschaffen, blijven de VS en Europa zelf hun economieën beschermen door bijvoorbeeld landbouwsubsidies. In Europa wordt elke koe voor 2,25 euro per dag gesponsord terwijl ruim één miljard mensen dagelijks met minder moeten rondkomen. Hertz stelt dan ook voor dat de schuldverlichting dient losgekoppeld te worden van de condities.

De schuldkwijtschelding is 'peanuts' in vergelijking met de discriminatie van de armste landen wat betreft handel. De landbouwsubsidies van Europa en de VS sluiten de toegang van producten uit het zuiden tot de markten van de rijke landen af en zorgen ervoor dat Europese en Amerikaanse landbouwoverschotten op hun markt

gedumpt worden. Hertz stelt dat de sleutel van de ontwikkeling van Afrika ligt in 'The Holy Trinity': handel, schuldkwijtschelding en hulp. (van Scharen, 2005)

In dit hoofdstuk werden de actuele voorstellen tot schuldverlichting van de armste ontwikkelingslanden besproken. In die zin zijn het HIPC en het versterkt HIPC-initiatief de revue gepasseerd. Vanuit de beperkingen van beide voorstellen groeide het MDRI-initiatief, waardoor 18 landen een totale schuldkwijtschelding verkregen van hun leningen ten opzichte van het IMF, de IDA en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank.

Uit de geformuleerde opmerkingen blijkt dat het schuldenvraagstuk niet helemaal verholpen is, maar wellicht kunnen door deze inspanningen een aantal debetlanden zich naar links verplaatsen op de Laffercurve en op deze wijze ontsnappen aan de debt overhang.

Hoofdstuk VI Conclusies

Tot slot worden er enkele conclusies geformuleerd.

Deze thesis tracht de schuldenproblematiek van de derdewereldlanden te actualiseren. In eerste instantie wordt de historische ontwikkeling geschetst. Hieruit blijkt dat wanneer in de tachtiger jaren bepaalde naties hun betalingen staakten de stabiliteit van het internationaal financieel systeem ernstig in het gedrang kwam. De omvang van de dubieuze schulden was zo groot geworden, dat de kans bestond dat het bankwezen de wanbetaling niet zou kunnen verwerken. De mogelijkheid van een wijdverbreide ineenstorting van het bankwezen werd opeens akelig reëel. Toch is deze ineenstorting nooit realiteit geworden. Dit is grotendeels te wijten aan het Brady-plan. Dit plan had een verschuiving van de schulden van private banken naar officiële instanties en individuele beleggers tot gevolg. Desalniettemin bleven de schulden van de ontwikkelingslanden aan het eind van vorige eeuw een groot probleem.

De hoge schuldenlast van de armste ontwikkelingslanden brengen verschillende problemen met zich mee. Een van deze negatieve gevolgen is debt overhang. Debt overhang houdt in dat een te hoge schuldenlast een rem zet op de groei van een land. Wanneer een land een schuldenberg heeft die een bepaalde drempel overschrijdt, dan heeft elke extra schuld een negatieve impact op de groei. Meerdere auteurs konden deze hypothese staven middels empirisch onderzoek. Naast debt overhang zijn er nog diverse andere problemen gekoppeld aan de schuldenberg van de ontwikkelingslanden. Hertz (2004) bespreekt meerdere nadelen voor de Westerse landen en het milieu.

Wanneer we kijken naar de argumenten pro en contra van een mogelijke schuldverlichting is het argument van 'odious debt' een belangrijke juridische basis voor schuldverlichting. Dit argument, zoals gehanteerd door Kremer e.a. (2002) stelt

dat een natie niet gebonden is aan de terugbetaling van schulden die door vorige despotische regimes afgesloten zijn. De auteurs stellen voor dat een onafhankelijk instituut wordt opgericht om te bepalen met terugwerkende kracht welke overheden legitiem zijn en welke niet. Samen met de hypothese van debt overhang vormen deze argumenten voldoende basis voor een zekere schuldkwijtschelding.

Het HIPC-initiatief werd door de G7 voorgesteld in 1996. De doelstelling van dit initiatief was de schulden van de armste ontwikkelingslanden terug te brengen op een aanvaardbaar niveau, zodanig dat de vicieuze cirkel van schuldherschikkingen doorbroken zou worden. Deze doelstelling werd helaas niet bereikt. Het versterkt HIPC-initiatief zoals geformuleerd in 1999 betekende dat sneller en meer schulden van meer landen kwijtgescholden werden. Ten aanzien van deze initiatieven werden volgende opmerkingen geformuleerd: het beperkt aantal landen dat onder het initiatief vallen, de beperkte schuldkwijtschelding en de condities die het IMF en de Wereldbank stellen aan de deelnemende landen. Daarnaast is er ook het probleem van een gebrekkige financiering. Desondanks heeft het HIPC-initiatief eind vorige eeuw hulp geboden aan 29 landen, er is voor deze landen een schuld van 59 miljard US-dollar kwijtgescholden.

Vanuit de beperkingen van het HIPC-initiatief lanceerde de G8, tijdens hun top in Gleneagles in juni 2005 het MDRI-voorstel. Onder dit initiatief worden de schulden ten opzichte van drie multilaterale instellingen van de 18 HIPC-landen die het 'completion point' hebben bereikt volledig kwijtgescholden. Naar aanleiding van dit voorstel hebben heel wat kranten geschreven dat het schuldenvraagstuk opgelost zou zijn. Dit is evenwel niet helemaal waar. Diverse auteurs stellen dat deze kwijtschelding slechts ongeveer 12 procent bedraagt van de totale schuld van de armste landen. NGO's pleiten bovendien voor een uitbreiding van het initiatief naar 62 landen. Deze uitbreiding zou volgens hen nodig zijn om tegen 2015 de armoede te halveren ten opzichte van 1990 en het schuldenvraagstuk op te lossen zoals geformuleerd in het kader van de millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties.

Is na het MDRI-initiatief het schuldenvraagstuk nog actueel? In mijn visie wel, aangezien maar een beperkt aantal landen gebruik konden maken van deze maatregel en omdat deze schuldkwijtschelding enkel betrekking had op de schulden die aangegaan werden bij het IMF, de IDA en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. Bovendien zal de implementatie van dit MDRI-voorstel opgevolgd moeten worden zodanig dat donorlanden hun beloften nakomen. Bijkomende vraag is eveneens of vanaf de periode 2005 de betalingsverplichtingen aan dit MDRI-initiatief een substituut gaan vormen voor andere ontwikkelingshulp. In die zin komt het ons voor dat het schuldenvraagstuk nog steeds actualiteitswaarde bezit.

In de veronderstelling van de debt overhang hypothese kan deze schuldverlichting betekenen dat een aantal landen hun schulden voldoende kunnen beheersen en deze schuld geen negatieve impact meer heeft op de economische ontwikkeling. Bij een dergelijke uitkomst hebben niet alleen de debetlanden baat, maar eveneens de Westerse landen.

Bibliografie

Adisson, T., Mavrotas, G. en McGillivray, M. (2005) 'Aid, Debt Relief and New Sources of Finance for Meeting the Millennium Development Goals' , Research Paper No. 2005/09, World institute for Development Economics Research, New-York, United Nations University

African Development Bank (online), (geraadpleegd op 10 mei 2006); available from: <url: www.afdb.org>

Arslanalp, S. en Henry, P.B. (2005) 'Is Debt Relief Efficiënt?' The Journal of Finance, LX:2, 1017-1051

Begg, D., Fischer, D. en Dornbusch, R. (2003) Economics (7de edn), Londen, McGraw-Hill Education

Bird, G. en Milne, A. (2003) 'Debt Relief for Low Income Countries: Is it Effective and Efficient?', The World Economy, 26:1, 43-59

Birdsall, N. en Williamson, J. (2002) Delivering on Debt Relief; from IMF Gold to a New Aid Architecture, Washington DC, Center for Global Development, Institute for International Economics

Bruggeman, L. (1989) De Internationale Schuldenproblematiek Functie en Werking van de Club van Parijs: Rol van het IMF in het Schuldenvraagstuk, Brussel, Economische Hogeschool Sint-Aloysius

Clements, B., Bhattacharya, R. en Nguyen, T.Q. (2005) 'Can Debt Relief Boost Growth in Poor Countries', Economic Issues, nummer 34, Washington DC, International Monetary Fund

Cline, W.R. (1995) *International Debt Reexamined*, Washington DC, Institute for International Economics

Club de Paris (online) (geraadpleegd op 5 december 2005); available from: <url: www.clubdeparis.org>

Cordella, T., Ricci, L.A. en Ruiz-Arranz, M (2005) 'Debt Overhang or Debt Irrelevance? Revisiting the Debt-Growth Link', IMF Working Paper WP/05/223, Washington DC, International Monetary Fund

Cuyvers, L., Embrechts, R. en Rayp, G. (2002) *Internationale Economie*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant

Daseking, C. en Kozack, J. (2003) 'Avoiding Another Debt Trap', *Finance & Development*, 40:4, 20-23

De Keyser, A. (2003) *De Argentijnse en Braziliaanse Schuldenproblematiek*, Antwerpen, Lessius Hogeschool

De tijd loopt (online) (geraadpleegd op 12 mei 2006); available from <url: www.detijdloopt.be>

Dierckx, L. (2005) 'Pr-stunt', *De Tijd*, Brussel, 13 juni 2005, p. 12

Duncan, G. (2005) 'Debt deal a fraction of Africa's real needs', *The Times*, Londen, 13 juni 2005, p. 32

Eichengreen, B. en Lindert, P. (1991) *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge/Londen, The MIT Press

Eurodad (online) (geraadpleegd op 15 mei 2006); available from < url: www.eurodad.org>

Europe (online) (geraadpleegd op 30 april 2006); available from <url: europe.eu.int>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (online) (geraadpleegd op 5 november 2005); available from <url: www.fao.org>

Gautam, M. (2003) Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative, Washington DC, World Bank

Gordon, R.J. (2003) Macro Economics (9de edn), Boston, Pearson Education

Gunter, B.G. (2001) 'Does the HIPC initiative Achieve its Goal of Debt Sustainability?', Paper presented at the WIDER/UNU Conference on Debt Relief

Hertz, N. (2004) IOU het gevaar van de internationale schuldenlast, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Contact

Hertz, N. (2005) Globaliseringslezing, 7 November 2005, Amsterdam, available from <url: <http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht/artikelen/19624228/media/19932453>>

Houtman-Desmedt, H. en Cuyvers, L. (1999) Vijf Eeuwen Wereldeconomie (1500-2000), Leuven, Universitaire Pres Leuven

Imbs, J., Ranceire, R. (2005) 'The Overhang Hangover', World Bank Policy Research Working Paper 3673, Washington DC, World Bank

International Development Association (2006a) 'IDA's Implementation of the Multilateral Debt Relief Initiative', Board Report 35768 volume 1, World Bank

International Development Association (2006b) 'Additions to IDA Resources: Financing the Multilateral Debt Relief Initiative', Board Report 35768 volume 2, World Bank

International Monetary Fund (online) (geraadpleegd op 5 november 2005); available from <url: www.imf.org>

International Monetary Fund (2006a) 'The Multilateral Debt Relief Initiative: Progress Report on Implementation', Washington DC, International Monetary Fund

Janssen, R. (1993) Erger dan Liefde; De Internationale Economie van Bretton Woods tot Maastricht, Amsterdam, Balans

Kremer, M. en Jayachandran, S. (2002) 'Odious debt', Finance & Development, 29:2, 36-39

Krugman, P.R. en Obstfeld, M. (2003) International Economics: Theory and Policy (6de edn), Boston, Pearson Education

Lipsey, R.G., Couran, P.N., Purvis, D.D. en Steiner P.O. (1993) Economics (10de edn), New York, Harper Collins College Publishers

Monbiot, G. (2005) 'A truckload of nonsense', The Guardian, Manchester, 14 juni 2006

Odious Debts (online) (geraadpleegd op 20 april 2006); available from <url: www.odiousdebts.org>

Pansaerts, C. (2006) 'Schuldkwijtschelding voor armste landen ruim onvoldoende', De Tijd, Brussel, 28 april 2006, p. 4

Pattillo, C., Poirson, H. en Ricci, L. (2002) 'External Debt and Growth' Finance & Development, 39:2, 32-35

Powell, R. (2000) 'Debt Relief for Poor Countries', Finance & Development, 37:4, 42-45

Rajan, R. (2005) 'Debt Relief and Growth; How to Craft an Optimal Debt Relief Proposal' Finance & Development, 42:2, 56-57

Roediger, H.L, Capaldi, E.D., Paris, S.G., Polivy, J. en Herman, P.C. (2001) Psychologie een Inleiding, Gent, Academia Press

Sachs, J. (2002). 'Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries', Brookings Papers on Economic Activity, 2002:1, 257-286

Salvatore, D. (2004) International Economics (8ste edn), New Jersey, John Wiley & Sons, inc.

United Nations (online) (geraadpleegd op 5 november 2005); available from <url: <http://www.un.org>>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2004) Economic Development in Africa: Debt Sustainability: Oasis or Mirage?, New York, United Nations

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2005) World Economic and Social Survey 2005, New York, United Nations Publications

Van Dale (1999), Grote Van Dale, (13de edn): deel 3, Utrecht, Veen Bosch en Keuning Uitgevers

Van Gerwen, J., Vandevelde, T. (2001) 'Ethical Aspects of Debt Reduction for the Poorest Countries', Ethical Perspectives, Volume 8, 2001:1, 3-17

Van Scharen, H. (2006) 'Schuld en boete voor Afrika', Knack, Brussel, 6 juni 2005, p. 84

World Bank (online) (geraadpleegd op 30 maart 2006); available from <url: <http://www.worldbank.org>>

World Bank Operations Evaluation Department (2003) 'The HIPC Initiative: Progress and Prospects', Précis, 230

World Trade Organisation (online) (geraadpleegd op 26 november 2005); available from <url: <http://www.wto.org>>

Bijlage 1: LDCs volgens UN, www.un.org

List of Least Developed Countries			
1	Afghanistan #	26	Madagascar
2	Angola	27	Malawi #
3	Bangladesh	28	Maldives *
4	Benin	29	Mali #
5	Bhutan #	30	Mauritania
6	Burkina Faso #	31	Mozambique
7	Burundi #	32	Myanmar
8	Cambodia	33	Nepal #
9	Cape Verde *	34	Niger #
10	Central African Republic #	35	Rwanda #
11	Chad #	36	Samoa *
12	Comoros *	37	São Tomé and Príncipe *
13	Democratic Republic of the Congo	38	Senegal
14	Djibouti	39	Sierra Leone
15	Equatorial Guinea	40	Solomon Islands *
16	Eritrea	41	Somalia
17	Ethiopia #	42	Sudan
18	Gambia	43	Timor-Lesté *
19	Guinea	44	Togo
20	Guinea-Bissau *	45	Tuvalu *
21	Haiti *	46	Uganda #
22	Kiribati *	47	United Republic of Tanzania
23	Lao People's Democratic Republic #	48	Vanuatu *
24	Lesotho #	49	Yemen
25	Liberia	50	Zambia #

* Also SIDS

Also LLDCs

Bijlage 2: HIPC-landen volgens het IMF, www.imf.org

Heavily Indebted Poor Countries (40 countries)

The HIPC Initiative currently identifies 40 countries, most of them in Sub-Saharan Africa, as potentially eligible to receive debt relief.

Completion Point (18 countries)	Decision Point (11 countries)	Pre-Decision Point (11 countries)
Benin	Burundi	Central African Republic
Bolivia	Cameroon	Comoros
Burkina Faso	Chad	Côte d'Ivoire
Ethiopia	Democratic Republic of Congo	Eritrea
Ghana	Republic of Congo	Haiti
Guyana	The Gambia	Kyrgyz Republic
Honduras	Guinea	Liberia
Madagascar	Guinea-Bissau	Nepal
Mali	Malawi	Somalia
Mauritania	São Tomé Príncipe	Sudan
Mozambique	Sierra Leone	Togo
Nicaragua		
Níger		
Rwanda		
Senegal		
Tanzania		
Uganda		
Zambia		

Bijlage 3: Stappen in HIPC-initiatief, Gautam 2003

First Stage

Country established three-year track record of good performance and develops together with civil society a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP); in early cases, an interim PRSP may be sufficient to reach the decision point.

- *Paris Club* provides flow rescheduling as per current Naples terms, i.e., rescheduling of debt service on eligible debt falling due during the three-year consolidation period (up to 67 percent reduction on eligible maturities on a net present value [NPV] basis).
- *Other* bilateral and commercial creditors provide at least comparable treatment.
- *Multilateral institutions* continue to provide support within the framework of a comprehensive poverty reduction strategy designed by governments, with broad participation of civil society and donor community.

Either

Paris Club stock-of-debt operation under Naples terms and comparable treatment by other bilateral and commercial creditors
is adequate
 for country to reach sustainability by the decision point.
 → EXIT
 (Country is not eligible for HIPC)

Or

Paris Club stock-of-debt operation under Naples terms and comparable treatment by other bilateral and commercial creditors
is not sufficient
 for country to reach sustainability by the decision point.
 → DECISION POINT
 (World Bank and IMF boards determine eligibility)

All creditors (multilateral, bilateral, commercial) commit debt relief to be delivered at the floating completion point. The amount of assistance depends on the need to bring the debt to a sustainable level at the decision point. This is calculated based on the latest available data at the decision point.

Second Stage

Country establishes a second track record by implementing the policies determined at the decision point (which are triggers for reaching the floating completion point) and linked to (interim) PRSP.

- World Bank and IMF provide interim assistance.
- *Other* multilateral and bilateral creditors and donors provide interim debt relief at their discretion.
- All creditors continue to provide support within the framework of a comprehensive poverty reduction strategy designed by governments, with broad participation of civil society and donor community.

"Floating" Completion Point

- Timing of completion point is tied to the implementation of policies determined at the decision point.
- All creditors provide the assistance determined at the decision point; interim debt relief provided between decision and completion points counts toward this assistance.
 - Paris Club goes beyond Naples terms to provide more concessional debt reduction of up to 90 percent in NPV terms (and, if needed, even higher) on eligible debt so as to achieve an exit from unsustainable debt.
 - *Other* bilateral and commercial creditors provide at least comparable treatment on stock of debt.
 - Multilateral institutions take additional measures, as may be needed, for the country's debt to be reduced to a sustainable level, each choosing from a menu of options, and ensuring broad and equitable participation by all creditors involved.

Bijlage 4: Resultaten HIPC volgens wereldbank,

<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/ProgressReports/20894658/032106.pdf>

Table 11A. Summary Debt Service for the 29 HIPCs that Reached the Decision Point
(In millions of US dollars, unless otherwise indicated)

	Average		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	1998-99	2000-01							
	Actual			Preliminary		Projected			
African Countries 1/									
Debt service paid	2,541.8	2,027.3	1,669.9	2,141.2	2,599.2				
Total debt service due after enhanced HIPC Initiative relief 2/						2,806.5	2,660.7	2,634.2	2,578.7
Ratio of debt service to exports (in percent) 3/	15.2	11.1	7.9	8.5	8.1	7.4	6.2	5.9	5.6
Ratio of debt service to government revenue (in percent) 3/	23.5	18.6	12.7	13.0	13.4	11.9	10.2	9.4	8.5
Ratio of debt service to GDP (in percent) 3/	3.2	2.5	1.9	2.1	2.2	2.1	1.8	1.7	1.5
Latin American Countries									
Debt service paid	895.8	679.9	706.7	757.8	644.0				
Total debt service due after enhanced HIPC Initiative relief 2/						618.5	743.5	699.5	724.3
Ratio of debt service to exports (in percent) 3/	17.1	11.8	12.0	11.6	8.0	6.9	7.7	7.0	6.9
Ratio of debt service to government revenue (in percent) 3/	23.8	17.2	18.0	18.5	13.5	10.9	12.2	11.0	10.8
Ratio of debt service to GDP (in percent) 3/	5.5	3.5	3.7	3.8	3.0	2.6	2.9	2.6	2.5
Total (29 countries)									
Debt service paid	3,437.6	2,707.2	2,376.6	2,899.0	3,243.2				
Debt service due after enhanced HIPC Initiative relief 2/						3,425.0	3,404.3	3,333.7	3,302.9
Weighted average (29 countries)									
Debt service/exports (in percent)	15.7	11.2	8.8	9.1	8.1	7.3	6.5	6.1	5.9
Debt service/government revenue (in percent)	23.5	18.2	13.9	14.1	13.4	11.7	10.6	9.7	8.9
Debt service/GDP (in percent)	3.6	2.7	2.2	2.3	2.3	2.2	2.0	1.8	1.7

Sources: HIPC country documents; and World Bank and IMF staff estimates.

1/ Data is not available for all countries for all years. The following data are missing: Burundi for 1998-99, Democratic Republic of Congo, for 2000-01, and Republic of Congo, for 1998-2002.

2/ The debt service figures for 2000 largely reflect pre-HIPC relief debt service because many countries did not reach their decision point until late in 2000 or later. Thus, the full impact of relief for them will not be felt until 2001 and thereafter. See Table 5 for a detailed breakdown.

3/ Weighted averages.

Note: Debt service figures for 1998 and 1999 reflect debt relief already provided to Bolivia, Guyana, Mozambique and Uganda under the original framework.

Table 12A. Summary of Poverty-Reducing Expenditure by the 29 Countries that have Reached the Decision Point

	1999	2000-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Average		Actual		Preliminary		Projected		
<i>(In millions of US dollars)</i>									
Poverty-reducing expenditure 1/									
African Countries	4,140	4,466	5,491	7,077	8,333	10,776	12,114	13,273	13,978
Latin American Countries	1,800	1,963	2,055	2,074	2,378	2,717	3,000	3,174	3,369
Total	5,940	6,428	7,546	9,151	10,712	13,493	15,113	16,446	17,347
<i>(In percent)</i>									
Ratio of poverty-reducing expenditure to government revenue 2/									
African Countries	38.6	40.4	41.9	43.1	43.0	45.7	46.7	47.5	46.0
Latin American Countries	47.6	49.6	52.3	50.7	49.8	47.9	49.4	49.7	50.0
Total	40.9	42.7	44.3	44.6	44.3	46.1	47.2	48.0	46.7
Ratio of poverty-reducing expenditure to GDP 2/									
African Countries	5.5	5.6	6.1	6.8	7.0	8.0	8.3	8.4	8.3
Latin American Countries	10.8	10.2	10.7	10.4	11.0	11.5	11.7	11.8	11.8
Total	6.4	6.5	6.9	7.4	7.6	8.5	8.8	8.9	8.8

Sources: HIPC country documents; and World Bank and IMF staff estimates.

1/ Data are not available for all countries, for all years. The following data are missing: Burundi for 1999, Democratic Republic of Congo for 1999-2001, Republic of Congo, for 1999-2002, and 2005-10; Guinea-Bissau for 1999-2001, Sierra Leone for 1999, and São Tomé and Príncipe for 2000. No data replacement methodology was applied. The coverage of poverty-reducing expenditure varies across countries, but is generally consistent with the definition in the PRSP and the budget. In some countries, the definition of poverty-reducing expenditures has evolved over time to include more sectors; therefore, some of the increase in such spending over the 1999-2003 period may reflect changes in the definition.

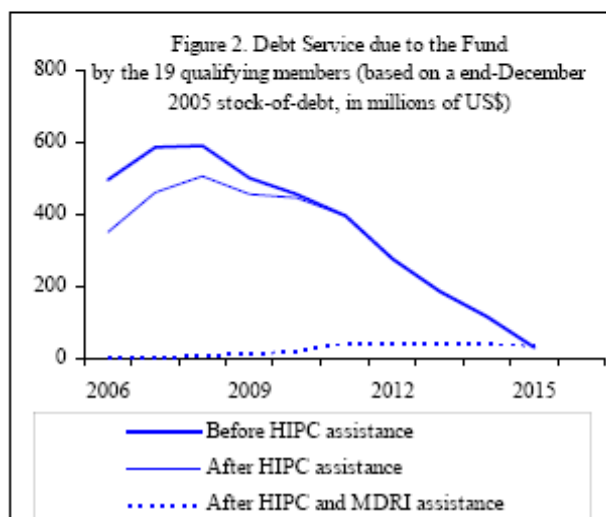
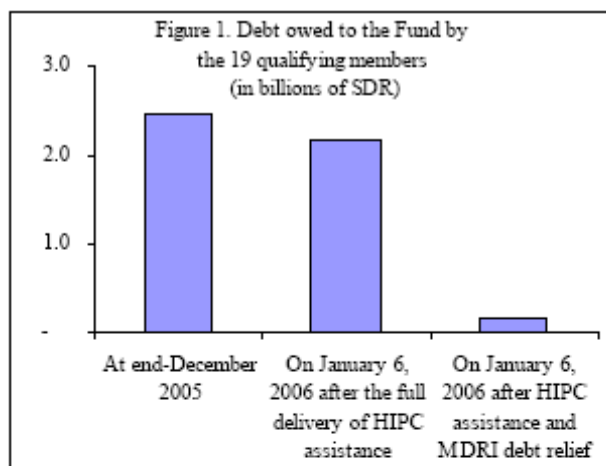
2/ Weighted averages.

Bijlage 5: MDRI-landen volgens het IMF, www.imf.org

Table 1. Country Coverage of the MDRI		
	Eligible under the "MDRI-I Trust" (per-capita income below US\$380)	Eligible under the "MDRI-II Trust" (per-capita income above US\$380)
Countries eligible for MDRI relief as of April 2006 ^{1/}		
"Completion point" HIPCs: 18 countries that have reached the completion point under the Enhanced HIPC Initiative	Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Rwanda, Tanzania, Uganda	Benin, Bolivia, Guyana, Honduras, <i>Mauritania</i> , Nicaragua, Senegal, Zambia
Non-HIPC countries (2) with per capita income below US\$380 and outstanding debt to the IMF	Cambodia, Tajikistan.	
Countries that will be eligible once they reach the completion point under the Enhanced HIPC Initiative		
"Decision point" HIPCs: 11 countries that have reached the decision point under the Enhanced HIPC Initiative	Burundi, Chad, Democratic Republic of the Congo, The Gambia, Guinea-Bissau, Malawi, São Tomé and Príncipe, Sierra Leone	Cameroon, Guinea, Republic of Congo
11 additional countries may wish to be considered for HIPC debt relief. Their eligibility was assessed based on income and indebtedness criteria as end- 2004	Central African Republic, Eritrea, Liberia, Nepal, Togo	Comoros, Côte d'Ivoire, Haiti, Kyrgyz Republic, Sudan
	Data on Somalia's per capita income are not available at this juncture.	
^{1/} All these countries have already qualified for debt relief under the MDRI, with the exception of Mauritania.		

Bijlage 6: Schuldkwijtschelding van het IMF onder het MDRI volgens het IMF,

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/032006.pdf>



Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen en uw akkoord te verlenen.

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Het schuldenvraagstuk van de ontwikkelingslanden : een actualisatie

Richting: **Licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen**

Jaar: **2006**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt houdt in dat ik/wij als auteur de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij kan reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

U bevestigt dat de eindverhandeling uw origineel werk is, en dat u het recht heeft om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. U verklaart tevens dat de eindverhandeling, naar uw weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

U verklaart tevens dat u voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen hebt verkregen zodat u deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal u als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze licentie

Ik ga akkoord,

Pieter VALKENEERS

Datum: