

# Van last naar hefboom

Op de jongste G8 top in Gleneagles, in juli 2005, werd een voorstel gelanceerd voor bijkomende schuldverlichting voor de armste landen, binnen het perspectief van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG). Onder meer tijdens de VN Milleniumtop van 14-16 september 2005 werd in de slotverklaring prominent verwezen naar het belang van bijkomende schuldverlichting om de MDG te bereiken. De principes van het G8 voorstel werden formeel goedgekeurd op de jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank eind september.

**D**e nu volgende bijdrage poogt wat meer inzicht te brengen in de redeneringen achter het gebruik van schuldverlichting, in de concrete details van vroegere initiatieven en in de nieuwe plannen die op stapel staan.

## Waarom en wanneer?

Het is de plicht van een (bilaterale zowel als multilaterale) donororganisatie om de publieke gelden zo goed mogelijk te gebruiken, en deze dus optimaal te spreiden over de verschillende instrumenten van ontwikkelingssamenwerking die tot haar beschikking staan, om aldus de ontwikkeling en armoedebestrijding in de ontvangende landen te verwezenlijken. Schuldverlichting is daartoe één mogelijk instrument, naast bijvoorbeeld projecthulp, budgethulp, voedsel- en andere noodhulp of technische bijstand.

Donororganisaties gebruiken schuldverlichting wanneer zij concessies toestaan op de leningen die zij hebben verstrekt of overgenomen (bv. in het kader van exportkredieten), of wanneer zij de schuldverlichting, toegestaan door anderen, helpen financieren, bijvoorbeeld wanneer zij de landen zelf de middelen geven om hun schuld terug te kopen aan een hoge korting. De westerse bilaterale donoren, verenigd in de zogenaamde Club van Parijs, geven al lang schuldverlichting op hun eigen vorderingen: eerst gebeurde dit mondjesmaat, door een gedeelte van de schuldendienst (betaling van rente en aflossing van de hoofdsom van de lening) die landen moesten maar niet konden betalen, ofwel te herschikken tegen genereuze voorwaarden, ofwel gedeeltelijk kwijt te schelden (in het jargon 'schuldendienstverlichting' genoemd); vanaf medio 1990 werd schuldverlichting belangrijker door de gedeeltelijke kwijtschelding van het totaal uitstaande bedrag van de leningen zelf ('schuldenstockverlichting'). Eind jaren 90 werd schuldverlichting



© WHO/IF Vivot

*Zoals dit voertuigje wordt ook de economie van de armste landen verpletterd door de schuldenlast.*

voor de armste landen een veralgemeende praktijk in het kader van het HIPC Initiatief (zie verder).

Wanneer en om welke redenen kan schuldverlichting dan een relatief 'betere' vorm van hulpinterventie zijn? Het is belangrijk te benadrukken dat een aangegane lening een contract is, en dat het belangrijk is voor ontvangende landen dit na te leven, onder meer met het oog op het verkrijgen van toekomstige nieuwe leningen. Maar soms is het beter toch over te gaan tot schuldverlichting.

### Betalen of bankroet gaan?

Vaak zijn de contractuele schuldendienstbetalingen ten opzichte van de beschikbare middelen zo hoog dat de landen ze slechts gedeeltelijk kunnen aflossen, en de achterstallen zich verder blijven opstapelen. Schuldverlichting is dan in de eerste plaats een 'boekhoudkundige opruiming' van het gedeelte dat toch niet zal of kan betaald worden. Dergelijke schuldverlichting is dan 'virtueel', in die zin dat ze geen extra middelen oplevert voor het ontvangende land. Maar daarom is ze ook nog niet zinloos. Hoge aflossingen kunnen immers allerlei 'perverse' mechanismen op gang brengen, zowel in het ontvangende land, als binnen donororganisaties en andere externe geldschieters.

Binnen het debiteurland zuigen de schuldbetalingen niet alleen middelen weg die anders voor andere meer ontwikkelingsgerichte doeleinden zouden kunnen gebruikt worden, maar vooral dreigt het gevaar dat het ontvangende land allerlei nefaste maatregelen gaat treffen om toch die schuld af te betalen (overmatig binnenlandse leningen aangaan, de gelddrukpers aan het werk zetten, sommige sectoren te hoge belastingen opleggen, enz.) zodat de hele economie ontwricht raakt en de groei negatief wordt beïnvloed. Met alle gevolgen van dien. In dergelijke omstandigheden voelt de privé-sector (zowel de binnenlandse als de buitenlandse) er weinig voor om nog veel in het land te investeren zolang het schuldprobleem niet opgelost is. De donororganisaties (vooral de bilaterale) van hun kant zullen een deel van hun nieuwe (bilaterale) hulp gebruiken om het land in staat te stellen de oude schulden af te betalen in plaats van hulp te verlenen op basis van ontwikkelingsrelevante criteria.

Schuldverlichting kan deze negatieve spiraal stoppen. Het is bovendien een instrument dat, in vergelijking met sommige andere interventies, snel in actie kan schieten. In de mate dat schuldverlichting wordt toegepast op schulden die anders effectief zouden betaald zijn, is deze niet langer 'virtueel', maar kunnen er in het overheidsbudget echt bijkomende middelen worden vrijgemaakt voor (meer



*Groeide het geld maar aan de takken van de bomen!*

gerichte) ontwikkelingsrelevante uitgaven. Dit laatste argument is een kernelement geworden in de hele discussie rond de MDG. Op mondiaal vlak wordt schuldverlichting dan een middel dat redelijk snel extra geld kan vrijmaken in prioritaire sectoren om de MDG te realiseren. Maar hierbij is het belangrijk, binnen een vast ontwikkelingsbudget, het relatieve voordeel van schuldverlichting af te wegen tegen dat van andere hulpinstrumenten. En uiteraard kan je maar maximaal zoveel schuld kwijtschelden als er schuld is!

Pas helemaal leuk wordt het wanneer, onder druk van de publieke opinie in de rijke landen, het doordrukken van schuldverlichting op zich leidt tot een mobilisatie van meer middelen voor het budget ontwikkelings samenwerking, m.a.w. additionele middelen. Dit is immers ook een van de kernpunten van de realisatie van de MDG: het verhogen van de officiële ontwikkelingshulp (ODA). Dat betekent dat schuldverlichting niet meer moet afgewogen worden tegenover andere mogelijke interventies, maar een optimaal instrument wordt vanaf het moment dat één van de hoger vermelde argumenten opgaat<sup>1</sup>.

Naast de voordelen moet ook gewaarschuwd worden voor de mogelijke gevaren, voortkomende uit de aard van de schuldverlichting. Het is daarbij verhelderend de analogie te bekijken tussen

<sup>1</sup> Wel moet hierbij gewaarschuwd worden voor 'valse' additionaliteit in de ODAstatistieken: schuldverlichting is - vaak generoos - aanrekenbaar voor het behalen van de 0.7% norm, en in die zin kan dit op papier leiden tot een substantiële verhoging van de gerapporteerde ODA, zonder daarom daadwerkelijk te leiden tot veel extra middelen voor het ontvangende land.





© Exilneue

Wereldwijd protest tegen 'onthoofding' door de schuldenbijl.

schuldverlichting en een ander 'nieuw' instrument van ontwikkelingssamenwerking, met name de directe begrotingshulp in de vorm van giften: in de mate dat de schuldendienst op de kwijtscholden schuld ook effectief betaald zou zijn, is een dollar kwijtscholden schuldendienst hetzelfde als een dollar vers geld. Onvoorwaardelijke 'stock' kwijtscholding van de schuldenstock is dan ook in hetzelfde als meerjarige niet-geoormerkte budgethulp in giftvorm. Wat geldt voor de directe budgethulp, zou dus ook best gelden voor schuldverlichting: donoren willen kunnen controleren dat de gelden ook effectief worden aangewend voor prioritaire uitgaven, binnen een MDG kader, bijvoorbeeld geconcretiseerd in het PRSP document wat de armste landen betreft; en het vereist ook een minimale kwaliteit van het economisch beleid en van het beheer van de publieke overheidsmiddelen.

#### Het HIPC-Initiatief

Het HIPC-Initiatief, gestart in 1996, was het antwoord van de internationale gemeenschap van schuldeisers op de vaststelling dat een aantal ontwikkelingslanden inderdaad onder veel van hoger vermeldde perverse effecten gebukt ging, en dat een weloverwogen en beter gecoördineerde schuldverlichting hier een optimaal antwoord op kon zijn. Deze landen, de HIPC's ('Heavily Indebted Poor Countries', nu 42 in totaal), behoren tot de armste ontwikkelingslanden, wier schulden een bepaalde drempelwaarde overschrijden.

Het HIPC principe voorziet in het herstel van de draagbaarheid (d.i. betaalbaarheid) van die schulden door ze te verlichten tot op deze drempelwaarde, waarbij de schuldverlichting op een 'pro-rata' wijze wordt verdeeld over de verschillende (groepen van) schuldeisers. Ook schuldeisers die tot voorheen geen schuldver-

lichting hadden verleend (vooral de multilaterale instellingen zoals IMF, Wereldbank, en een reeks regionale ontwikkelingsbanken) namen schuldverlichting op hun vorderingen, wat als een grote doorbraak werd ervaren.

De hoeveelheid schuldverlichting is dus voor elk HIPC land verschillend, maar brengt hen in principe terug tot hetzelfde eindpunt – een draaglijke schuld. Van de post-HIPC landen worden dan ook verder verwacht dat zij, zoals contractueel bepaald, al hun resterende schulden zullen vereffenen. Om de schuldverlichting te krijgen moesten zij wel een aantal voorwaarden vervullen, zoals blijvende macro-economische stabiliteit (binnen een IMF programma), en de verplichting een PRSP ('Poverty Reduction Strategy Paper') op te stellen en ook uit te voeren. Dit alles moet

er in eerste instantie voor zorgen dat landen de middelen die effectief vrijkwamen door de HIPC-schuldkwijtschelding, ook effectief aanwenden voor prioritaire overheidsuitgaven. Een nieuw opvolgingskader van het IMF en de Wereldbank, het Debt Sustainability Framework (DSF) moet ervoor instaan dat schuld in de toekomst draaglijk blijft.

Tot op heden hebben 18 landen het hele HIPC-traject doorlopen, en zo de zgn. 'onherroepelijke' schuldverlichting in de wacht gesleept. Een tiental andere landen zit ergens halfweg, en heeft een principe-akkoord bereikt, dat de hoeveelheid schuldverlichting bepaalt. Dat geeft de landen de tijd om een PRSP op te stellen en te beginnen uitvoeren, om aldus in aanmerking te komen voor een definitieve schuldkwijtschelding. Ondertussen krijgen ze al een deel van de beloofde verlichting, in de vorm van schuldendienstverlichting. De verkregen schuldverlichting bedraagt momenteel ongeveer 33 miljard dollar (in actuele waarde).

In een notendop: het HIPC programma heeft als doelstelling de schulden van 's werelds armste landen naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen, onder de voorwaarde dat de overheden van deze landen naar behoren functioneren. Het uiteindelijke doel is het terugdringen van de armoede.

### Wat met het nieuwe G8 voorstel?

Het nieuwe G8 voorstel van september 2005 wordt wel eens verkeerd voorgesteld als een 100% schuldverlichting. In feite roept het voorstel de Wereldbank, het IMF en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank op om al hun resterende vorderingen kwijt te schelden aan die landen die het volledige HIPC-traject (zullen) hebben afgelegd. In concreto betreft het in eerste instantie de 18 post-HIPC landen. Deze bijkomende schuldverlichting zou ongeveer 40 miljard dollar bedragen, (omgerekend in actuele waarde ongeveer 17 miljard dollar).

Alhoewel de concrete details nog niet helemaal duidelijk zijn, kunnen we toch al de hoofdbedoelingen en grote implicaties van het initiatief weergeven:

- Omdat het niet altijd duidelijk is dat HIPC geleid heeft tot een draaglijke schuld moet de bijkomende schuldverlichting de schuld van die landen draaglijker maken;
- Tevens moet het initiatief zorgen voor bijkomende middelen voor de realisatie van de MDG. Strict genomen gaat het globaal om bijkomende middelen wanneer de betrokken instellingen voor 100% zullen gecompenseerd worden door bijkomende middelen (van de rijke landen). Dit is 'in principe' gegarandeerd omdat uitdrukkelijk wordt gesteld dat de 'financiële capaciteit' van de instellingen moet worden gevrijwaard. Maar ook dat dit gebeurt met bijkomende middelen die anders niet ter beschikking zouden staan voor ont-

wikkelingssamenwerking. Deze bijkomende middelen kunnen dan beschikbaar worden gesteld van alle ontwikkelingslanden, inclusief de post-HIPC landen.

- Voor de betrokken landen gaat het initiatief niet onmiddellijk leiden tot meer beschikbare middelen. Immers, problemen van eerlijke verdeling worden vermeden omdat de schuldvermindering in principe wordt afgetrokken van de toekomstige nieuwe hulp die landen van de desbetreffende instellingen zouden ontvangen. Eerder dan meer middelen, ontvangen deze landen meer van hun totale hulp in de vorm van schuldverlichting.

Als conclusie kunnen we stellen dat schuldvermindering, naast een boekhoudkundige opruimoperatie, toch ook reeds geleid heeft tot meer beschikbare middelen, die in het kader van de realisatie van de MDG kunnen worden aangewend. Het nieuwe G8 voorstel, ofschoon het geen 100% schuldkwijtschelding omvat, voegt daar in principe extra middelen aan toe. Schuldvermindering kan dus helpen om de MDG te bereiken, door extra middelen te genereren en ook doordat de hulp meer productief zal kunnen worden aangewend. Het is echter wel een illusie dat schuldvermindering alleen kan zorgen voor de realisatie van de MDG. Zelfs bij 100% kwijtschelding zijn de behoeften om de MDG te bereiken veel groter dan schuldkwijtschelding kan opleveren. ■

**Danny Cassimon**  
**IOB (Universiteit Antwerpen) – Beleidsondersteunend**  
**steunpunt PRSP**  
[www.ua.ac.be/dev](http://www.ua.ac.be/dev)

