

Beleidsreactie op de evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst met Nigeria

De regering waardeert de belangrijkste bevindingen van de evaluatie en benadrukt de duurzaamheid van de resultaten. Van essentieel belang voor het succes van de schuldverlichting aan Nigeria waren de gestelde voorwaarden, het *ownership* van de gerealiseerde beleidshervormingen van de Nigeriaanse autoriteiten, en de hoge mate waarin de schuldverlichtingsoperatie aansloot op de prioriteiten van de Nigeriaanse overheid (*alignment*). De regering deelt de eindbevinding dat de kosten van de kwijtschelding voor de crediteuren van de Club van Parijs ruimschoots worden gecompenseerd door de resultaten die met de schuldenregeling zijn bereikt. Het rapport is daarbij positief over de duurzaamheid van de schuldenoperatie, die de regering als de belangrijkste maatstaf voor succes beschouwt. De houdbaarheid van de Nigeriaanse schuld is toegenomen. In de aanloop naar de schuldenregeling zijn bovendien het sociaal-economisch beleid en de kwaliteit van bestuur in Nigeria aanzienlijk verbeterd. Ook is vooraf een *Excess Crude Oil Account* ingesteld, die de Nigeriaanse regering uiteindelijk in staat stelde de gevolgen van de wereldwijde financiële crisis het hoofd te bieden. Bovendien is het schuldenbeheer op federaal en deelstaatniveau versterkt en zijn er overtuigende maatregelen genomen om corruptiebestrijding steviger aan te pakken. Ten slotte zijn de aandacht voor en financiering van armoedebestrijding toegenomen. Het *Virtual Poverty Fund* dient een voorbeeldfunctie.

Op basis van zichtbare uitkomsten maakt het rapport aannemelijk dat de schuldverlichting ten goede is gekomen aan de economische groei en ontwikkeling van Nigeria. Deze evaluatie toont daarmee aan dat schuldverlichting onder de juiste voorwaarden een effectieve vorm van ontwikkelingssamenwerking kan zijn. De schuldverlichting aan Nigeria heeft op een duurzame wijze (bezien over een middellange termijn van drie tot vijf jaar) bijgedragen aan een stabielere economie, hogere economische groei, verminderde armoede, verbetering van de kredietwaardigheid en een gunstiger investeringsklimaat.

Zoals het evaluatierapport aantoont, vloeien uit de ervaring met schuldverlichting aan Nigeria waardevolle lessen voort voor het schuldenbeleid. De regering zal hieronder kort ingaan op (i) het doel van schuldverlichting en (ii) de vraag onder welke voorwaarden dit instrument effectief is. Daarnaast komt (iii) de vergelijkbaarheid van Nigeria met andere schuldverlichtingsinitiatieven aan de orde.

(i) Schuldverlichting is bedoeld om een houdbare schuldenlast te bereiken. Naast de schuldenlast van een land zijn veel andere factoren van invloed op economische groei en vermindering van armoede. De regering vindt de gevolgde onderzoeksmethodiek interessant omdat deze licht werpt op de armoede- en groei-effecten van schuldverlichting. Hierbij tekent de regering aan dat veel effecten moeilijk één-op-één kunnen worden toegeschreven aan schuldverlichting vanwege de vele factoren die de nationale beleidsruimte beïnvloeden.

(ii) Kwijtschelding volgt uit een afspraak tussen de crediteuren en de debiteur: de crediteuren verplichten zich om over te gaan tot verlaging of annulering van hun claims zodra de debiteur aan vooraf geformuleerde voorwaarden heeft voldaan. De schuldverlichting aan Nigeria was succesvol omdat alle partijen de bereidheid lieten zien om aan hun verplichtingen te voldoen. Het rapport toont aan dat de

schuldenregeling de schuldenvoorraad, die ten koste ging van pogingen om de macro-economische stabiliteit in het land te verbeteren, drastisch omlaag bracht. De Nigeriaanse overheid had zich op haar beurt voorafgaand aan de daadwerkelijke kwijtschelding op overtuigende wijze verbonden aan sterk verbeterd bestuur en sociaal- en financieel-economisch beleid. Deze opstelling is van doorslaggevend belang gebleken voor het welslagen van de operatie en de duurzaamheid van de resultaten.

Zo zorgde het (mede op aandringen van Nederland opgerichte) *Virtual Poverty Fund* (VPF) er voor dat door schuldverlichting vrijgekomen middelen voor een belangrijk deel zijn aangewend voor ontwikkeling. Het VPF, met een omvang van USD 750 miljoen per jaar, heeft aantoonbaar geleid tot een verbetering van de toegang tot sociale dienstverlening. Voor veel Nigeriaanse burgers is het fonds dus niet *virtual* gebleven, maar *real* geworden. Aangezien de monitoring van het VPF in 2007 is gestart, is het nog te vroeg om vast te stellen of het fonds ook tot verbetering van sociale indicatoren heeft geleid.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de beslissende fase de periode voorafgaand aan de daadwerkelijke schuldverlichting was. Het *vooruitzicht* op mogelijke schuldverlichting is een belangrijke motiverende factor geweest voor het steun verwerven voor, en doorvoeren van hervormingen door de Nigeriaanse overheid. Dit "worsteffect", dat bij Nigeria in hoge mate de effectiviteit van schuldverlichting heeft bepaald, onderstreept het belang van de bepaling van de juiste (fasering van) voorwaarden voor schuldverlichting door bilaterale en multilaterale crediteuren. De voorwaarden die tijdens het schuldverlichtingstraject zijn gesteld, zoals de aanpak van corruptie, de verbetering van schuldenbeheer en het voeren van een kwalitatief hoogstaand begrotingsbeleid, blijven ook na kwijtschelding van bepalend belang voor de economische ontwikkeling.

De vastberadenheid van de Nigeriaanse autoriteiten om een hervormingsprogramma uit te voeren was cruciaal bij de besluitvorming over schuldverlichting. Het is in dit opzicht verheugend dat de evaluatoren concluderen dat de Nigeriaanse regering zich eigenaar voelde van het nationale hervormingsprogramma (*National Economic Empowerment and Development Strategy*, NEEDS), en toezag op een voortvarende uitvoering. Het IMF-programma aan Nigeria, inclusief de daarin geformuleerde voorwaarden, sloot goed aan bij NEEDS.

Het rapport benadrukt het essentiële belang van effectief schuldenbeheer voor het op orde brengen van overheidsfinanciën en het bereiken en handhaven van schuldhoudbaarheid. Om de kwaliteit van schuldenbeheer in ontwikkelingslanden te helpen verbeteren, draagt Nederland bij aan een aantal programma's (uitgevoerd door onder meer de Wereldbank en UNCTAD) die autoriteiten in deze landen ondersteunen in capaciteitsopbouw. De Nederlandse regering blijft dergelijke programma's dan ook ondersteunen.

(iii) Het meest bekende initiatief voor schuldverlichting aan ontwikkelingslanden is het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) initiatief. HIPC voorziet in schuldkwijtschelding voor arme en zwaar verschuldigde landen die hebben laten zien dat ze hervormingen kunnen en willen doorvoeren binnen IMF- en Wereldbankprogramma's. De crediteuren in de Club van Parijs hebben zich aan HIPC gecommitteerd. Ook bij HIPC-kwijtschelding is veel aandacht voor de

formulering en fasering van de juiste voorwaarden voor kwijtschelding.

Nigeria heeft echter een ander proces doorgemaakt dan HIPC (nl. de zogenaamde Evianbenadering¹), waardoor vergelijkingen met de schuldenbehandelingen van HIPC-landen niet altijd opgaan. Zo is bij HIPC-landen geen sprake van een *debt buyback*². Overigens zijn, na de Nigeriaanse schuldenbehandeling, in de OESO-DAC inmiddels duidelijke regels vastgelegd over de verwerking van een *debt buyback* in de ODA-rapportages van crediteurenlanden, mede op instigatie van Nederland.

Afsluitend verheugt het de regering dat het evaluatierapport tot de conclusie komt dat Nigeria er beter voor staat door deze schuldenregeling, en mede daardoor de mondiale financiële crisis het hoofd heeft kunnen bieden. Het rapport is terecht voorzichtig met het toeschrijven van verbeterde economische groei, buitenlandse investeringen en armoedevermindering aan de schuldenregeling. Het vooruitzicht op schuldverlichting zorgt er voor dat met name in de periode voorafgaand aan de kwijtschelding belangrijke hervormingen zijn doorgevoerd. Zoals eerder gesteld is het herstel van schuldhoudbaarheid een noodzakelijke voorwaarde, maar op zichzelf geen duurzame oplossing. Daar zijn ook goed financieel-economisch beleid en bestuurlijke hervormingen voor nodig. De regering deelt de hoofdconclusie dat vooral de vastberadenheid van de Nigeriaanse autoriteiten om een verschil te maken aan het positieve resultaat heeft bijgedragen. Daarbij werden zij ondersteund door de voorwaarden die de crediteuren, inclusief Nederland, vooraf hadden geformuleerd. Het is nu aan Nigeria om op de ingeslagen weg voort te gaan.

¹ De Evian-benadering is een door de Club van Parijs gehanteerde methode van schuldverlichting, die in 2003 is ontwikkeld voor niet-HIPC-landen. De Evianbenadering biedt ruimte voor 'maatwerk' om de vorm en mate van schuldverlichting te bepalen. Net als bij HIPC spelen de schuldanalyses van het IMF een bepalende rol.

² Bij een *buyback* koopt de debiteur (een deel van) zijn schulden terug van de crediteuren, tegen een marktconforme prijs. In het geval van Nigeria komt dat neer op een korting van ongeveer 35%, maar de marktconforme prijs kan ook boven de nominale waarde liggen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de *buyback* door Rusland.