

Conditionaliteit: minder is meer

Auteur(s):

Spijkerman, E.B.
Teunissen, M.S.

Werkzaam bij respectievelijk het ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank. De auteurs danken Frans Vermeer voor statistische ondersteuning.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4308, pagina 388, 4 mei 2001

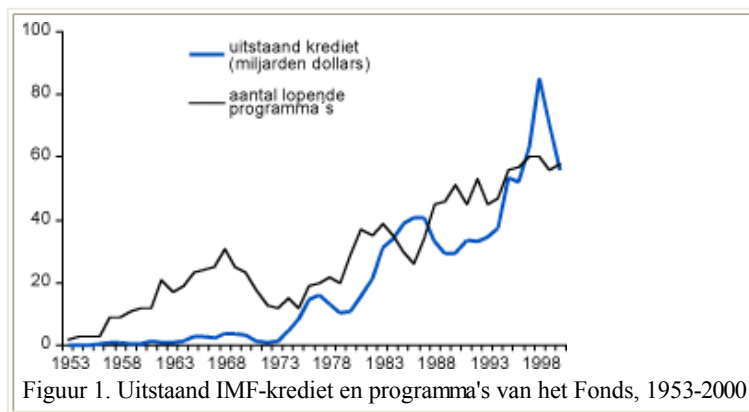
Rubriek:

Trefwoord(en):

imf

De structurele condities die het IMF stelt aan landen alvorens krediet te verlenen, zijn talrijk. Minder regels maken de IMF-programma's meer succesvol.

Naar aanleiding van de financiële crisis in Azië van 1997-'98 is de rol die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) in Azië heeft gespeeld sterk bekritiseerd. Naast soms terecht kritiek op specifieke beleidskeuzes (zo zouden deze landen op advies van het IMF aanvankelijk onnodig budgettair hebben verkraapt), heeft het IMF het verwijt gekregen dat de beleidsaanpassingen die het van crisislanden vraagt voor het beschikbaar stellen van betalingsbalanssteun, te ver gaan¹. De relevantie van deze kritiek wordt duidelijk als we kijken naar de enorme vlucht die het aantal IMF-programma's heeft genomen (zie [figuur 1](#)). Deze conditionaliteit zou terreinen bestrijken die niet tot het mandaat van het Fonds horen en bovendien te gedetailleerd en te omvangrijk zijn. Kortom: het IMF zou zich gedragen als een hartchirurg, die tijdens een operatie besluit ook de niet optimaal functionerende longen en nieren te opereren. Tijdens zijn halfjaarlijkse vergadering eind april in Washington heeft het Internationale Monetaire en Financiële Comité (IMFC), het beleidsbepalende orgaan van het IMF, besloten dat stroomlijning van conditionaliteit wenselijk is. Het dagelijks bestuur van het Fonds moet hiertoe de komende maanden een voorstel uitwerken. Naar verwachting zal het IMFC tijdens de jaarvergadering van eind september definitief besluiten op welke manier conditionaliteit in IMF-programma's gestroomlijnd wordt.



In dit artikel behandelen we allereerst doel en techniek van conditionaliteit en laten we zien dat het IMF inderdaad een toenemend aantal structurele maatregelen in zijn programma's heeft opgenomen. Ook gaan we in op de achtergronden hiervan en doen we enkele aanbevelingen.

Conditionaliteit

Krediet van het IMF komt in de vorm van harde valuta's in delen (tranches) vrij, meestal eens in de drie of zes maanden. Voorwaarde is dat het land aan de vooraf met het Fonds afgesproken beleidsvoorwaarden voldoet. Indien een land niet aan deze zogenaamde *performance criteria* (prestatiecriteria) voldoet, wordt het uitgesloten van de bijbehorende middelen, tenzij het dagelijkse bestuur van het IMF een vrijstelling verleent. De prestatiecriteria kunnen van macro-economische of van structurele aard zijn (bijvoorbeeld privatisering). Andere beoordelingsinstrumenten die het Fonds heeft zijn *structural benchmarks*: kwalitatieve beschrijvingen van in te voeren maatregelen zoals het opstellen van een faillissementswet. In het geval het lenende land onvoldoende voortgang boekt met de implementatie van een substantieel aantal benchmarks, kan het worden uitgesloten van verder IMF-krediet (hoewel dit geen automatisme is). Daarnaast hanteert het IMF *prior actions*: maatregelen die een land verplicht is te nemen voordat een IMF-programma van start gaat. Dergelijke ex-ante aanpassingen worden doorgaans geëist als een land een slechte reputatie heeft in het doorvoeren van hervormingen. Ze kunnen er tevens voor zorgen dat politiek moeilijke maatregelen, zoals goedkeuring van een begroting door het parlement, reeds zijn genomen voordat het programma start.

Conditionaliteit dient meerdere doelen. Allereerst wil het IMF bevorderen dat, door een combinatie van economische hervorming en

kredietverstrekking, een land zijn betalingsbalansprobleem oplost zonder dat het over hoeft te gaan tot ongewenste maatregelen die mogelijk ook de positie en welvaart van andere landen in gevaar brengen, zoals het afkondigen van restricties op handels- en kapitaalverkeer. Ten tweede moet conditionaliteit de kwaliteit en liquiditeit van de kredietportefeuille van het Fonds waarborgen. Via beleidsaanpassingen moet het land de eigen liquiditeitsproblemen relatief snel te boven komen, zodat het op eigen kracht voldoende verdient om het IMF terug te betalen. Ten derde verzekert de gekozen opzet, waarbij het IMF zijn middelen voorwaardelijk en in tranches uitkeert, dat het land geëngageerd blijft aan de macro-economische hervormingen. De lage rente op IMF-kredieten vormt hierbij enige verlichting voor pijnlijke, maar noodzakelijke aanpassingen ².

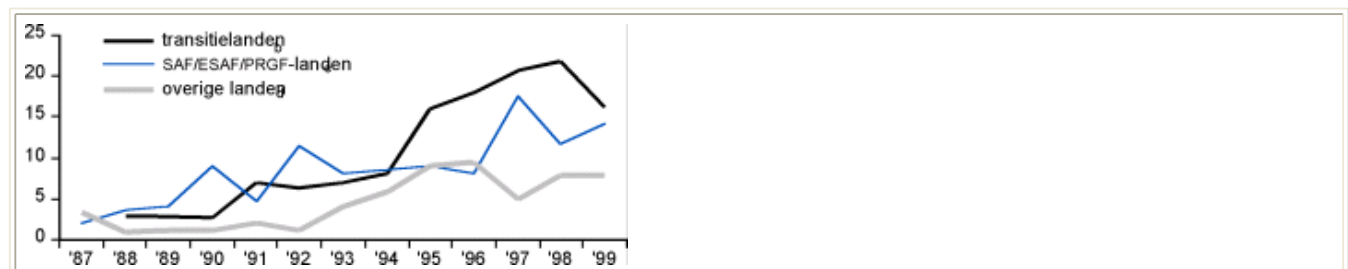
De discussie

Hoewel de noodzaak van conditionaliteit evident is, heeft het Fonds de laatste jaren stevige kritiek gekregen. De kritiek betreft vooral de steeds groter geworden bemoeienis van het IMF met structurele aanpassingen in landen. De vraag is of structurele beleidsmaatregelen, die zijn bedoeld om de economische efficiëntie en het productieve vermogen van de economie te verhogen, wel thuis horen in een IMF-programma. Het gaat hierbij om maatregelen die niet direct gericht zijn op het beïnvloeden van de geaggregeerde vraag (bijvoorbeeld inzake privatisering en verslaggeving) ³. Het IMF is er immers om de macro-economische en financiële stabiliteit te bevorderen; zijn kerncompetenties liggen dan ook bij monetair beleid, begrotingsbeleid, wisselkoersbeleid, de betalingsbalans en de financiële sector. Omdat de vraag- en aanbodkant van de economie nu eenmaal op elkaar inwerken, ontkomt het IMF er echter niet aan om in programma's structurele hervormingen op te nemen. De verwevenheid tussen de monetaire en reële sfeer enerzijds en de structuurkant van de economie anderzijds is daarvoor te groot. Zo kunnen tekortschietende financiële verslaggeving en zwak bestuur internationale investeerders afschrikken, waardoor de economische en financiële stabiliteit van een land in gevaar kan komen.

Dit wordt ook erkend in de in 1979 opgestelde conditionaliteitsrichtlijnen. Die stellen dat prestatiecriteria normaal gesproken beperkt moeten blijven tot macro-economische variabelen, maar ook op andere variabelen betrekking kunnen hebben. Daartoe moeten deze variabelen vanwege hun macro-economische invloed essentieel zijn voor het welslagen van het programma.

Bestaande programma's

We kijken eerst naar het aantal structurele condities in IMF-programma's en op welke terreinen deze condities liggen. Uit [figuur 2](#) blijkt dat het gemiddelde aantal structurele beleidscondities per programma in de periode 1987-99 sterk is toegenomen. Dit lijkt met name op te gaan voor lage-inkomenslanden die gebruik maken van de zogenaamde 'poverty reduction and growth'-faciliteit, en voor transitielanden.

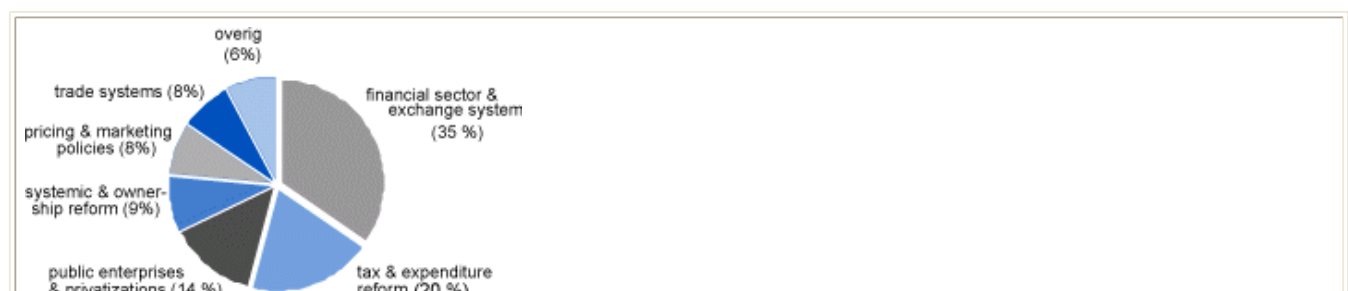


Figuur 2. Structurele beleidsvoorwaarden voor verschillende groepen landen 1987-99, gemiddeld aantal per programma

- Totaal aantal performance criteria, prior actions, voorwaarden voor afronding van een review en structurele benchmarks (aangepast voor verschillen in de lengte van programma's).
- Zoals gedefinieerd in de World Economic Outlook, bevattend voormalige centraal geleide economieën in Oost-Europa, voormalige Sovjet-republieken en Mongolië.
- Landen met een SAF/ESAF/PRGF-programma's, exclusief transitie-economieën.
- Resterende groep landen met IMF-programma's die niet in één van de andere categorieën vallen.

Bron: IMF, 2001.

[figuur 3](#) geeft een overzicht van de verdeling van structurele condities over de verschillende beleidsterreinen voor de periode 1996-99 voor *stand by*-programma's, een veel gebruikte kredietfaciliteit die liquiditeitssteun biedt bij betalingsbalansproblemen op de korte termijn. Ongeveer de helft van de structurele condities blijkt betrekking te hebben op de kerncompetenties van het Fonds. De andere helft staat wat verder af van het IMF-mandaat, zoals het beleid ten aanzien van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. De IMF-programma's voor de landen die het zwaarst door de Azië-crisis zijn getroffen (Indonesië, Zuid-Korea en Thailand) vormen hierbij uitschieters. Deze landen kampten met grote structurele problemen, die ten grondslag lagen aan het geschade vertrouwen van kapitaalverstrekkers. Herstructurering en privatisering van bepaalde staatsbedrijven waren nodig om corruptie en nepotisme te bestrijden. Ook spoorde het IMF de Indonesische autoriteiten aan om maatregelen te nemen ten aanzien van de marketing van cement en om verplichtingen aan boeren om suikerriet te verbouwen, op te heffen ⁴. Uitgaande van de conditionaliteitsrichtlijnen kan aan de macro-economische invloed van veel van deze maatregelen en aan de vraag of ze werkelijk cruciaal waren voor het welslagen van het programma en voor het oplossen van de financiële crisis, worden getwijfeld.



Figuur 3. Relatief aantal structurele IMF- condities op verschillende beleidsterreinen (*stand-by* programma's), 1996-1999, procenten

Dergelijke uitgebreide conditionaliteit kan worden verdedigd door de gedachte dat het oplossen van alleen de symptomen van de crisis (het betalingsbalanstekort), zonder het onderliggende structurele probleem op te lossen, er toe kan leiden dat het land in kwestie binnen afzienbare tijd opnieuw bij het Fonds moet aankloppen. Verder kunnen gedetailleerde afspraken in IMF-programma's fungeren als leidraad voor autoriteiten om een belangrijke hervorming uiteindelijk door te kunnen voeren, zoals het implementeren van wetten om de belastingstructuur te wijzigen.

De te grote reikwijdte en gedetailleerdheid van IMF-programma's hebben echter ook ongewenste effecten. Allereerst zou dit landen kunnen ontmoedigen om bij het Fonds aan te kloppen waardoor de op handen zijnde crisis zich kan verdiepen. Daarnaast kan een te groot aantal voorwaarden de conditionaliteit laten verwateren doordat het Fonds bij een veelvoud aan condities al tevreden is wanneer bijvoorbeeld tweederde ervan is geïmplementeerd⁵. De veelheid aan maatregelen kan dan ten koste gaan van de prioritering van de echt cruciale maatregelen. Ten derde kan een te grote inmenging van het IMF het draagvlak in een land ondermijnen: de autoriteiten voelen zich minder betrokken bij het programma, hetgeen de implementatie ervan kan verstoren. Tot slot komt de geloofwaardigheid van aanbevelingen die het IMF doet in het gedrang als het zich op terreinen begeeft waar het geen expertise heeft.

Omdat de rol van het Fonds in de minst ontwikkelde landen en in transitielanden in de loop der jaren sterk is toegenomen, is het op zichzelf niet verwonderlijk dat de conditionaliteit in sterkere mate structureel is geworden. De structurele problemen in zowel ontwikkelingslanden als landen in transitie vereisen ander beleid dan alleen het traditionele beleid gericht op vraagvermindering en tekortreductie. Deze sterkere focus op structureel beleid is steeds meer gemeengoed geworden, ook in programma's voor andere landen. Een belangrijkere verklaring voor de waargenomen taakverschuiving is echter dat het mandaat en de richtlijnen onder druk van de publieke opinie steeds ruimer zijn opgevat, waardoor het IMF steeds meer maatregelen van landen is gaan vragen die niet strikt noodzakelijk zijn voor macro-economische stabilisering. Non-gouvernementele organisaties, andere internationale organisaties (zoals de Wereldbank) en nationale regeringen (met name van de grote lidstaten) lijken in het Fonds een ideaal kanaal te zien om de eigen belangen te verwezenlijken. Ook autoriteiten van programmalanden zelf proberen via het IMF politiek lastige maatregelen geïmplementeerd te krijgen.

Hoe verder?

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het IMF in de jaren negentig met zijn conditionaliteit te veel is terechtgekomen op gebieden die buiten zijn competenties vallen. De IMF-programma's eind jaren negentig voor bijvoorbeeld Indonesië en Oekraïne (met 37 prior actions ten opzichte van een gemiddelde van zes per programmajaar in dezelfde periode) vormen hierbij weliswaar uitschieters maar zijn niettemin illustratief voor de trend naar verhevigde structurele conditionaliteit. Hoewel hieraan zeker ook voordelen zijn verbonden, leert de ervaring dat dit uiteindelijk de betrokkenheid van autoriteiten, en daarmee de uitvoering van de IMF-programma's, kan ondermijnen⁶. Om de conditionaliteit van het Fonds te stroomlijnen is het van groot belang dat zowel het dagelijkse bestuur (en in het verlengde daarvan de lidstaten) het IMF-management als de IMF-staf strakker toezien op de interpretatie en het gebruik van de conditionaliteitsrichtlijnen.

Hiervoor bestaat een aantal mogelijkheden, zoals het expliciet definiëren van 'macrorelevant' en 'essentieel'. Een maatregel is *macrorelevant* indien deze is gericht op één van de onderliggende oorzaken van het betalingsbalansprobleem en *essentieel* wanneer de implementatie ervan een noodzakelijke voorwaarde is voor macro-economische stabilisatie. Dit is echter niet op voorhand universeel vast te stellen, aangezien de aard van de economische problemen per land verschilt. Daarom zou in elk programma de argumentatie hiervoor overtuigend moeten worden beschreven, waarbij de bewijslast ligt bij het debiteurland en de IMF-staf. De toetsing zal moeten plaatsvinden in het dagelijks bestuur en daarmee door de IMF-lidstaten. Ook zouden de richtlijnen expliciet duidelijk moeten maken dat het IMF condities zo geaggregeerd mogelijk definieert en zo min mogelijk voor detail kiest. Dit zal het draagvlak van IMF-programma's in debiteurlanden bevorderen en de verantwoordelijkheden meer daar leggen waar ze horen: bij de nationale autoriteiten van de lenende landen. Het verbeteren van draagvlak moet echter niet betekenen dat het IMF aan de roep om het opnemen van maatregelen op het verzoek van nationale autoriteiten altijd gehoor mag geven. Ook dit kan alleen indien deze maatregelen macrorelevant en essentieel zijn, en vanzelfsprekend binnen de kerntaken van het Fonds liggen. Tot slot is een regelmatige evaluatie van conditionaliteit in IMF-programma's wenselijk. Dit geeft niet alleen het dagelijkse bestuur maar ook lenende landen een instrument in handen om te beoordelen of de conditionaliteit in overeenstemming is met de eventueel aangescherpte richtlijnen.

Slot

De genoemde opties maken een meer gestroomlijnde en daarmee efficiëntere IMF-conditionaliteit mogelijk. Dit zal in het voordeel zijn van zowel de landen die lenen bij het Fonds, de crediteurlanden, als van het IMF zelf. Immers, een hartchirurg die zich beperkt tot een hartoperatie draagt uiteindelijk bij aan het welzijn van zowel de patiënt, de familie van de patiënt, als aan de eigen reputatie

¹ Zie bijvoorbeeld M. Feldstein, *Refocusing the IMF*, *Foreign Affairs*, maart/april 1998, blz. 20-33, en M. Goldstein, *IMF structural programs*, IIE, Washington DC, 2000.

² Zie A.F.P. Bakker en M.A. Schrijvers, *The financial benefits of the IMF*, BNL, quarterly review, nr. 214, september 2000.

³ Traditioneel vinden betalingsbalanscrises hun oorzaak in een vraagoverschot in de binnenlandse economie. Maatregelen die landen moeten nemen zijn dan ook vooral bedoeld om de vraag te beperken om zo het tekort op de lopende rekening te verminderen, de inflatie te beperken en de druk op de wisselkoers te verlichten.

⁴ Zie voor een beschrijving van het Indonesische programma *Indonesia - memorandum of economic and financial policies*, Jakarta, 15 januari 1998 (te lezen op <http://www.imf.org>).

5 Zie M. Goldstein, *IMF Structural programs*, IIE, Washington DC, 2000, blz. 8.

6 Zie IMF, *Conditionality in fund-supported programs-policy issues*, februari 2001, blz. 20, te vinden op <http://www.imf.org>