

# De beleidscondities van het Internationale Monetaire Fonds

DRS. A. F. P. BAKKER\*

**In de afgelopen jaren heeft het functioneren van het Internationale Monetaire Fonds aan soms heftige kritiek blootgestaan. Deze kritiek richtte zich vooral op de opstelling van het IMF ten opzichte van ontwikkelingslanden: het Fonds zou onredelijk zware voorwaarden verbinden aan het verstrekken van leningen.**

**In dit artikel wordt ingegaan op de achtergrond van de beleidsvoorwaarden van het IMF. Aanzienlijke misverstanden bestaan ten aanzien van de functie van het IMF in het algemeen en het karakter van de beleidscondities van het IMF in het bijzonder. De auteur betoogt dat, terwijl het principe van conditionaliteit onmisbaar is voor het efficiënt functioneren van het internationale monetaire stelsel, de inhoud van de beleidscondities zich voortdurend dient aan te passen aan zich wijzende omstandigheden. Ingegaan wordt op de ingrijpende initiatieven die het Fonds daartoe in het afgelopen jaar heeft genomen, die dienen te bewerkstelligen dat het Fonds een grotere rol kan spelen bij de bevordering van het internationale aanpassingsproces.**

## Inleiding

Bij de Bretton-Woodsonderhandelingen in 1944 is een tweetal internationale organisaties in het leven geroepen die elk een onderscheiden, complementaire taak kregen voorgeschreven: de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds. De Wereldbank is ingesteld op het verschaffen van *ontwikkelingsfinanciering* en heeft daarmee een *langetermijnhorizon*. Zij verkrijgt haar gelden uit door kapitaalstortingen van lidstaten gedekte langlopende leningen op de kapitaalmarkt en heeft zich een reputatie opgebouwd als financier van ontwikkelingsprojecten en -programma's in de ontwikkelingslanden. De Wereldbankstaf verricht nauwgezette studies naar de rentabiliteit van deze projecten, opdat geleidelijke terugbetaling door het betrokken land mogelijk is. Het IMF is opgezet als een *monetaire* instelling die zich, naast meer algemene taken, richt op de *korte* financiering van tijdelijke betalingsbalanstekorten. Het Fonds heeft een wezenlijk andere balanssamenstelling dan de Wereldbank: de tekorten worden namelijk gefinancierd door een beroep te doen op de monetaire reserves van die landen die (tijdelijk) een overschot hebben. De landen die middelen ter beschikking stellen van het Fonds, moeten echter wel in staat zijn hun vorderingen onmiddellijk op te vragen als zij deze zelf nodig hebben. Als zij hier niet zeker van zouden zijn, zouden deze landen spoedig niet meer bereid zijn het IMF over deze middelen te laten beschikken. Ook het Fonds dient zich er derhalve van te vergewissen dat de leningen terugbetaald kunnen worden. Het IMF stelt daarom o.a. de eis dat het betrokken tekortland een beleid voert dat binnen redelijke termijn tot herstel van het betalingsevenwicht leidt.

De vraag rijst hoe dit mechanisme van tijdelijke overheveling van monetaire reserves van overschotlanden naar tekortlanden kan functioneren nu er sprake is van een asymmetrische betalingsbalansstructuur in de wereld, waarbij de overschotten voornamelijk geconcentreerd zijn bij een slechts beperkt aantal energierijke landen. Ontegenzeggelijk hebben deze scheve betalingsbalansverhoudingen, die voorlopig nog wel zullen aanhouden, de financierings- en aan-

passingsproblematiek voor de tekortlanden, en ook voor het Fonds, bemoeilijkt. In meer evenwichtige omstandigheden dienen tekorten van ontwikkelingslanden, op wier problematiek dit artikel zich vooral richt, gefinancierd te worden uit reële-middelenoverdrachten door overschotlanden: ontwikkelingshulp en directe kapitaalinvesteringen. Aldus wordt een structureel houdbare tekortpositie bereikt, waarbij eventuele steun van het IMF beperkt kan blijven tot financiering van tijdelijke afwijkingen van deze evenwichtspositie. De reële olieprijsverhogingen en de daaruit voortvloeiende wereldrecessie hebben een groot aantal landen evenwel erg ver afgevoerd van zulk een houdbare betalingsbalanspositie. De situatie is voor de ontwikkelingslanden verder verergerd doordat in de rijkere landen, toen zij werden geconfronteerd met eigen begrotingsproblemen en bedrijfs-sluitingen, de politieke wil tot opvoering van de ontwikkelingshulp sterk is verminderd; de olielanden hebben deze taak slechts in bescheiden mate en voor een beperkt aantal gedupeerde landen overgenomen.

De reële olieprijsstijging is evenwel een feit waarmee de wereld moet leren leven en waaraan energie-arme landen zich dus hebben aan te passen. Loutere financiering, dat is het maken van schulden, helpt hierbij niet. De minister van Ontwikkelingssamenwerking heeft er onlangs ook op gewezen dat „financiering niet anders dan een tijdelijke oplossing kan zijn ... op de langere duur moet voor ieder ontwikkelingsland een nieuw betalingsbalansevenwicht worden nagestreefd”<sup>1)</sup>. Bij de eerste olieprijschok van 1973 hebben tal van landen bij een toenmalig zeer liquide positie van het bankwezen, die voortvloeide uit bij de banken kort uitgezette gelden door OPEC-overschotlanden, hun tekorten nog be-

\*De auteur, stafmedewerker van De Nederlandsche Bank, is sedert medio 1979 gedetacheerd op het kantoor van de Nederlandse bewindvoerder van het IMF te Washington DC. Hij geeft in dit artikel zijn persoonlijke opvattingen weer.

1) J. de Koning, De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk, *Christen Democratische Verkenningen*, januari 1981.

trekkelijk gunstig kunnen financieren 2). Noodzakelijke binnenlandse aanpassingen werden evenwel vaak uitgesteld, ook al omdat een aantal ontwikkelingslanden kon profiteren van een evenzeer forse stijging van de prijzen van hun grondstoffen. De schuldendienst liep in deze landen zeer hoog op, waardoor zij, geconfronteerd met de nieuwe olieprijsverhoging van 1979 en een terugval in de vraag naar hun uitvoerproducten, in moeilijkheden geraakten. In deze omstandigheden schrokken de particuliere banken uit bedrijfs-economische overwegingen in een aantal gevallen terug voor verdere financiering van de door uitgestelde aanpassing aanhoudende en vergrote tekorten.

Tegen deze achtergrond van toegenomen betalingsbalans-tekorten van de ontwikkelingslanden, stagnerende ontwikkelingshulp, voor sommige landen gedaalde directe investeringen en een terughoudende positie van het internationale bankwezen, speelt de roep om het IMF een grotere rol te laten spelen. Het IMF heeft binnen zijn mogelijkheden daartoe verregaande initiatieven ontwikkeld, waarop later in dit artikel zal worden ingegaan. Bij deze grotere rol dient het IMF door middel van de beleidsconditionaliteit erop toe te zien dat financiering en aanpassing hand in hand gaan omdat structurele wijziging in de nieuwe situatie nu eenmaal onontkoombaar is. Deze noodzaak wordt ook door de tekortlanden erkend, die zich immers loutere financiering en daarmee verdere opstapeling van schulden, waarvan de aflossing en rentebetalingen soms reeds een ondraaglijk deel van hun exportopbrengsten in beslag nemen, niet kunnen veroorloven. Hun beleid dient derhalve afgestemd te zijn op de gewijzigde economische situatie in de wereld.

### Doel van de conditionaliteit

Voor een goed begrip van de beleidsconditionaliteit is het nuttig de fundamentele doelstellingen van het IMF, die sedert de oprichting van het IMF onveranderd zijn gebleven, beknopt in herinnering te brengen. Het IMF is een samenwerkingsverband van lidstaten (thans 141) dat gericht is op het bevorderen van een stabiel internationaal monetair kader waarbinnen een evenwichtige groei van de productie en de wereldhandel kan worden gerealiseerd. Daartoe worden een stabiel stelsel van wisselkoersen en een zoveel mogelijk onbelemmerd handels- en deviezenverkeer nagestreefd, alsmede een evenwichtige, althans houdbare internationale betalingsbalansstructuur. Deze belangrijke algemene doelstellingen vinden hun zichtbare uitwerking in de consultaties die het IMF regelmatig met zijn lidstaten heeft en in de kredietverlening door het IMF aan lidstaten in betalingsbalansmoeilijkheden opdat het noodzakelijke betalingsbalansherstel niet onnodig schadelijke gevolgen heeft voor de nationale of internationale welvaart 3).

De statuten van het IMF schrijven voor dat het Fonds zich ervan dient te vergewissen dat voldoende waarborgen bestaan dat het gebruik van zijn middelen een tijdelijk karakter draagt. De economische *bestaansgrond* voor de conditionaliteit bestaat hierin dat een land dat Fondskrediet gebruikt zulks doet in overeenstemming met de hierboven genoemde doelstellingen van het IMF. Meer in het bijzonder houdt de conditionaliteit in dat het betrokken land het krediet aanwendt ter ondersteuning van een economisch beleidsprogramma dat is gericht op het herstellen van betalingsbalansen-evenwicht. Een dergelijk evenwichtsherstel is uiteraard in het belang van het tekortland zelf. Betalingsbalansstekorten kunnen niet over een te lange periode gefinancierd worden zonder dat corrigerende maatregelen worden getroffen. De schulden aan het buitenland zouden dan te hoog oplopen terwijl het uitzicht op aflossing in gevaar zou komen, zodat de kredietstroom plotseling ophoudt. De beleidsconditionaliteit is dan ook niet een offer dat het trekkende land opgelegd wordt als quid pro quo voor de kredieten die het IMF verstrekt. Integendeel, zij is een essentieel onderdeel van deze kredietverlening. Het krediet maakt enerzijds een minder

pijnlijk aanpassingsproces mogelijk terwijl de conditionaliteit, dat is de uitvoering van een stabiliteitsprogramma, anderzijds er zorg voor draagt dat de speling die het krediet mogelijk maakt, optimaal aangewend wordt voor op productie- en uitvoerherstel gebaseerde aanpassing.

De *doelstelling* van de beleidsconditionaliteit kan bondig worden samengevat als het binnen een redelijke tijdsspanne bereiken van een op middellange termijn houdbare betalingsbalanspositie. Het antwoord op de fundamentele vraag of aanpassing door middel van een stabilisatieprogramma noodzakelijk is, hangt ervan af of het tekort werd veroorzaakt door verstoringen die van *tijdelijke* aard zijn of door verstoringen die een *permanent* karakter dragen. Tijdelijke verstoringen die geacht kunnen worden zich zelf te corrigeren, behoeven tijdelijke financiering, waartoe het IMF speciaal toegeruste faciliteiten kent die dan ook een lage conditionaliteit kunnen dragen. Indien echter betalingsbalansstekorten veroorzaakt zijn door interne of externe oorzaken waarvan niet kan worden verwacht dat zij vanzelf verdwijnen, dient de financiering ervan gepaard te gaan met een op aanpassing gericht beleid. De bestedingen zullen zich immers uiteindelijk moeten aanpassen aan de beschikbare middelen. De bestedingen die in het kader van de lange-termijnontwikkeling van een land worden verricht, kunnen dan ook niet met IMF-krediet worden gefinancierd, maar dienen, ook waar het nuttige posten als gezondheidszorg of anderszins betreft, te worden bekostigd uit door binnenlandse besparingen of ontwikkelingshulp vrijkomende middelen. De rol die het IMF bij de aanpassing kan vervullen is dat het Fonds er zorg voor kan dragen dat deze efficiënt verloopt en dat onnodige welvaartsverliezen worden voorkomen.

### Toepassing van de conditionaliteit

Vooropgesteld zij dat een aanzienlijk deel van de kredietverlening door het IMF, met name aan de energie-arme ontwikkelingslanden, een *geringe conditionaliteit* draagt. Trekkingen in de eerste krediettranche (25% van het quotum) kennen een zeer milde vorm van conditionaliteit. De compensatoire faciliteit, die in de loop van de tijd steeds meer geliberaliseerd is, financiert tijdelijke exporttegenvallers, waarbij de lidstaten slechts geacht worden samen te werken met het IMF ten einde een oplossing van de betalingsbalansproblemen te vinden. Voorts heeft het Trustfonds, dat is opgebouwd uit de winst op de goudverkoppen door het IMF, aan de armste ontwikkelingslanden leningen verstrekt met minieme conditionaliteit en tegen een zeer lage rente van 1/2%. Van de totale bruto kredietverlening door het IMF in 1980 (\$ 6 mrd. tegen \$ 2,8 mrd. in 1979, beide uitsluitend aan ontwikkelingslanden; zie de tabel) vond ruim de helft plaats in de bovengenoemde vormen, derhalve met zeer geringe conditionaliteit. Daarnaast worden jaarlijks gelden toegewezen in de vorm van bijzondere trekkingsrechten op het IMF (SDRs), waaraan in het geheel geen voorwaarden zijn verbonden.

2) H. O. C. R. Ruding, *De voorziening van internationale liquiditeiten, reserves en kredieten; de rol van het IMF*, Pre-advies van het NIBE, 1979.

3) International Monetary Fund, *Articles of Agreement*, Washington DC, 1978, in het bijzonder artikel I, v (in Nederlandse vertaling): „Het wekken van vertrouwen bij de leden door hun de algemene middelen van het Fonds onder behoorlijke waarborgen tijdelijk ter beschikking te stellen, waardoor hun gelegenheid wordt gegeven, storingen in hun betalingsbalans te herstellen zonder hen te nopen tot maatregelen die zeer nadelige gevolgen hebben voor de nationale of internationale welvaart”. Ook zij verwezen naar de nota van de minister van Financiën inzake beleidsvoorwaarden verbonden aan kredieten van het IMF, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1979-1980, 16267, waarin uitvoerig op de onderhavige materie wordt ingegaan.

Tabel. Indicatoren van kredietverlening door het IMF, 1977-1980 (in mrd. dollars)

	1977	1978	1979	1980
I. Kredietverlening, bruto . . . .	4,1	2,4	2,8	6,0
waarvan industriële landen . .	2,7	0,1	—	—
ontwikkelingslanden . . . . .	1,4	2,3	2,8	6,0
II. Kredietverlening, netto . . . . .	0,7	- 3,7	- 2,6	1,7
waarvan industriële landen . .	0,9	- 3,4	- 3,1	- 1,8
ontwikkelingslanden . . . . .	- 0,2	- 0,4	0,6	3,5
III. Nieuwe krediettoezeggen, enge definitie . . . . .	6,1	2,4	2,8	9,4
waarvan industriële landen . .	4,4	0,1	—	—
ontwikkelingslanden . . . . .	1,6	2,3	2,8	9,4
IV. Nieuwe krediettoezeggingen, ruime definitie . . . . .	6,7	4,1	4,4	12,4
waarvan industriële landen . .	4,4	0,2	—	—
ontwikkelingslanden . . . . .	2,2	4,0	4,4	12,4

Bron: IMF.

- Toelichting: I. Kredietverlening onder alle Fondsfaciliteiten, incl. Trustfonds, excl. trekkingen op de reservetranche.  
 II. Als I minus aflossingen. De cijfers worden negatief beïnvloed door aflossingen op de oliefaciliteiten van 1974 en 1975.  
 III. Nieuwe leningscommittingen in periode onder bijstands- en uitgebreide arrangementen.  
 IV. Als III inclusief trekkingen onder andere faciliteiten (d.i. compensatoire en buffervoorraadfaciliteiten, Trustfonds, trekkingen in geval van natuurrampen en onder de eerste krediettranche).

De discussie over de beleidsconditionaliteit pleegt zich echter vooral te richten op de *overige* kredietfaciliteiten van het IMF, voornamelijk de trekkingen in de hogere krediettranches en die onder de zogenaamde uitgebreide faciliteit. Het verschil tussen deze twee vormen van krediet is slechts graadueel: de uitgebreide faciliteit is vooral bestemd voor (ontwikkelings)landen die met ernstige structurele problemen kampen en verschaft daarom ruimte voor een langere aanpassingsperiode en langere afbetalingstermijnen. De mate van conditionaliteit is evenwel ongeveer dezelfde. Vermeld zij dat dergelijke leningen een veelvoud van de quota kunnen bedragen doordat de gewone Fondsmiddelen worden aangevuld met onder de Witteveen-faciliteit geleende middelen van enkele olie-exporterende en industriële landen.

De conditionele kredietverlening door het IMF vindt plaats in het kader van een *bijstandsarrangement*. Het betrokken land en het IMF formuleren in onderling overleg een beleidsprogramma ter verbetering van de betalingsbalanspositie, hetgeen wordt vastgelegd in een officiële intentieverklaring van de regering. De opname van het krediet wordt gefaseerd over de bijstandsperiode en afgestemd op de uitvoering van het voorgenomen beleidsprogramma. Het betreft soms moeizame onderhandelingen. De noodzaak tot aanpassing vormt meestal geen punt van discussie, maar wel de keuze van het te volgen aanpassingspad. De staf van het Fonds stelt zich hierbij tot taak de opties aan te geven die voor de regering openstaan om het beoogde doel te bereiken; op de regering, niet op het Fonds, rust de taak de vaak moeilijke keuze te maken uit deze opties. In andere gevallen verlopen de onderhandelingen soepel, vooral als de betrokken regering zelf reeds een uitgewerkt herstelprogramma heeft ontworpen. De staf kan zich dan beperken tot een onderzoek naar de consistentie en de haalbaarheid van het programma. Veelal worden voorafgaand aan het ondertekenen van een bijstandsarrangement daartoe reeds maatregelen getroffen die de basis dienen te leggen voor een geslaagde tenuitvoerlegging van het programma. Dit kan bijvoorbeeld in sommige gevallen een devaluatie van de wisselkoers betreffen of een verhoging van de rente ten einde de besparingen op te voeren.

De *inhoud* van beleidsprogramma's is afhankelijk van de oorzaken en de ernst van de problemen van het betrokken land en dient te zijn afgestemd op de structuur en de institutionele kenmerken van de economie. Vaak is een betalingsbalanstekort een weerspiegeling van een overmatige binnenlandse vraag. Een verbetering van de betalingsbalans kan dan bereikt worden door het beleid te richten op afstemming

van de vraag op de uit binnenlandse productie beschikbaar komende middelen (eventueel aangevuld met structurele kapitaalinvvoer en ontwikkelingshulp). In veel gevallen vinden deze vraagspanningen hun oorsprong in te grote financieringstekorten van de overheid. Getracht wordt dan door monetaire maatregelen de binnenlandse besparingen op te voeren en door een verhoging van de ontvangsten en een vermindering van de groei van de overheidsuitgaven het tekort te reduceren. Loutere vraagbeperking zou in een aantal gevallen een terugval in de economische groei en werkgelegenheid teweegbrengen. Tegelijkertijd dienen derhalve maatregelen te worden getroffen die een verbetering van de middelenallocatie ten behoeve van de investeringen en de exportsector teweegbrengen. In de steeds meer voorkomende gevallen dat een belangrijke herstructurering nodig is, verdient de aanbodzijde versterkt aandacht. Later in het artikel zal hierop worden ingegaan.

Een belangrijk onderdeel van de conditionaliteit vormen de *toetsingscriteria*. Dat zijn objectieve, kwantitatieve, in de tijd gestelde normen die het IMF de gelegenheid geven de voortgang van het voorgenomen beleidsprogramma te beoordelen. Zij stellen ook het betrokken land in staat om aan andere leners (banken en ontwikkelingsinstellingen) te tonen dat het programma uitgevoerd wordt en dat derhalve aanhoudende steun gerechtvaardigd is. Ten slotte geven zij het land zelf de zekerheid dat bij voldoening aan de criteria additionele Fondsmiddelen ter beschikking zullen worden gesteld; het Fonds kan dus niet eenzijdig uitkering van het krediet onderbreken indien de criteria gehaald worden, ook al zouden andere omstandigheden het voortzetten daarvan wenselijk maken. Wordt niet voldaan aan de criteria dan kan het land het resterende gedeelte van het gefaseerde krediet niet verder opnemen. In voorkomende gevallen, met name indien het programma in essentie in het goede spoor is maar onvoorziene omstandigheden naleving van de normen hebben doorkruist, kan het IMF soms overschrijdingen aanvaarden en worden nieuwe aangepaste criteria vastgesteld. Indien echter de uitvoering van het overeengekomen programma ernstig te kort schiet en de gestelde doelen niet langer realistisch zijn, vervalt het bijstandsarrangement en dient een nieuwe overeenkomst te worden afgesloten.

Deze toetsingscriteria zijn van *macro-economische* aard en hebben in het algemeen betrekking op de binnenlandse kredietexpansie, de monetaire financiering van het overheidstekort, de omvang van de opname van kort en middellang krediet in het buitenland en de beheersing van de netto officiële reserves 4). Een kwalitatieve voorwaarde die doorgaans wordt gesteld, is dat geen uitbreiding van handels- en deviezenrestricties wordt doorgevoerd. Het betreft derhalve beleidsvoorwaarden van globale aard, waarmee recht wordt gedaan aan de autonomie van de autoriteiten zelf de prioriteiten ten aanzien van de micro-economische invulling van het programma te stellen. De toetsingscriteria hebben zich bewezen als een nuttige techniek voor betrokken regeringen om politieke steun te verkrijgen voor het ondernemen van gepaste fiscale beleidsmaatregelen en voor het behouden van deze steun. Immers de ervaring van het IMF heeft geleerd dat, hoe goed een beleidsprogramma ook is ontworpen, het slechts de beoogde uitwerking heeft indien het voldoende politieke steun ontvangt.

Het is niet moeilijk in te zien waarom de praktische uitwerking van de conditionaliteit altijd controverses heeft opgeroepen. De relatieve merites van de verschillende instrumenten tot betalingsbalansherstel vormen niet alleen onderwerp van verhit economisch debat, maar ook zal het gebruik van elk instrument steeds een andere uitwerking hebben op

4) H. Verwilt, De voorwaarden van de kredietverlening door het IMF, *Maandschrift Economie*, 1980, behandelt de technische aspecten van het economische model dat aan deze criteria ten grondslag ligt.

de verdeling van de aanpassingslasten over de verschillende sectoren van de economie. Daarmede wordt een van de kernpunten van het binnenlandse politieke-besluitvormingsproces geraakt. De betrokken landen zien zich gesteld voor moeilijke politieke keuzes bij de uitvoering van een aanpassingsprogramma.

Indien een land samenwerking zoekt met het IMF laat het Fonds zich bij de toepassing van de conditionaliteit leiden door twee belangrijke principes. Deze zijn dat het IMF als internationale organisatie alle lidstaten in overeenkomstige situaties gelijk dient te behandelen, terwijl het IMF tegelijkertijd gehouden is rekening te houden met de institutionele kenmerken, waaronder de politieke en sociale structuur en doelstellingen van de verschillende lidstaten die het gehele spectrum van politiek-economische organisatie in de wereld bestrijken. Het is daarom noodzakelijk een delicaat evenwicht te vinden tussen *uniformiteit* en *flexibiliteit* van behandeling, waarbij een kwalitatief oordeel over de moeite die lidstaten in vergelijkbare omstandigheden zich getroosten betalingsbalansherstel tot stand te brengen, niet kan worden vermeden.

### De kritiek op de beleidscondities

Een algemeen punt van kritiek van met name de ontwikkelingslanden is dat de conditionaliteit *onredelijk streng* zou zijn: in korte tijd zouden belangrijke beleidswijzigingen moeten worden doorgevoerd die veelal moeilijke politieke beslissingen van de betrokken regeringen vergen. Hoewel de situatie van land tot land verschilt, is het waar dat in een aantal landen doortastende maatregelen nodig waren die grote politieke moed vereisten. Doorgaans betrof het landen die in een zeer kritieke situatie van acute betalingsproblemen en ernstig verslechterde kredietwaardigheid een beroep doen op het IMF. In een dergelijke situatie zijn, ongeacht of een beroep op het Fonds gedaan wordt of niet, altijd ingrijpende ombuigingsoperaties nodig om het vertrouwen in het binnen- en buitenland te herstellen. Zonder steun van het IMF zou de noodzakelijke aanpassing evenwel nog ingrijpender vormen moeten aannemen. In een aantal gevallen waarin regeringen grote onevenwichtigheden te lang hadden laten voortduren, waren de sociale partners ook niet goed voorbereid op de noodzaak tot ingrijpen.

Van de in de afgelopen jaren in de publiciteit gekomen gevallen waarin het IMF werd bekritiseerd over de strengheid van de voorwaarden, kunnen in het bijzonder Jamaica, Peru en Turkije genoemd worden als landen die te lang staat hebben gemaakt op financiering van aanhoudend grote begrotings- en betalingsbalanstekorten door het bankwezen. Aanpassingen werden te lang uitgesteld en ingrijpende maatregelen waren dan ook nodig toen nieuw bankkrediet niet langer werd verstrekt.

In Turkije was het vooral de langdurige verwaarlozing van de uitvoersector die tot de problemen heeft geleid. Het geval van Peru wordt uitvoerig behandeld in de reeds aangehaalde, heldere conditionaliteitsnota van de minister van Financiën, waarin terecht wordt betoogd dat het vooral de beleidskeuze van de autoriteiten zelf tussen besnoeiingen op sociale voorzieningen en defensie-uitgaven is geweest die tot de onlusten in 1978 aanleiding heeft gegeven. De ongelijke verdeling van de aanpassingslast over de lagere- en hogere-inkomensgroepen is dan ook ten onrechte het IMF verweten. De staf heeft zich beijverd opties aan te geven voor een billijke verdeling van de stabilisatielasten over de verschillende sectoren van de economie, maar heeft zich uiteraard moeten neerleggen bij de prioriteitstelling van de regering.

Het fundamentele probleem van de Jamaicaanse economie is geweest het aanhouden van een te hoog consumptieniveau dat niet was afgestemd op de beschikbare middelen, inclusief de ontvangen ontwikkelingshulp. Volgend op een jaarlijkse reële economische groei van 6% in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig daalde het nationale produkt tussen

1972 en 1977 — het jaar waarin het IMF werd benaderd — met 12% (per hoofd met 20%). De achtergrond van deze ontwikkeling was onder meer het zich door excessieve heffingen uit de markt prijzen voor de belangrijkste exportprodukten (met name bauxiet), een teruglopend toerisme, een daling van de produktieve investeringen en emigratie van geschoolde werknemers. Niettemin werd over deze periode het reële-loon- en -consumptieniveau gehandhaafd, waardoor de ruimte voor investeringen en uitvoer in het gedrang kwam, die dan ook beide sterk terugliepen. De regering diende te kiezen tussen grotere besparingen en meer werkgelegenheid, dan wel hogere consumptie voor de werkenden maar meer werkloosheid. Na een mislukt programma in 1977 werd in het volgende jaar een nieuw arrangement overeengekomen waarin het Fonds een ongekend grote financiële assistentie verleende, oplopend tot een feitelijke uitkering in de tweede helft van 1979 van 10½% van het BNP. Aanpassing werd gezocht door inkomensmatiging en belastingverhoging, waarbij de armste groepen werden ondersteund door een nieuw subsidiestelsel voor basisbehoeften. De committering om de financiële externe steun niet weer geheel te verbruiken — eerder was vooral verzet ontstaan tegen prijsverhogingen van niet-essentiële geïmporteerde consumptiegoederen in een land dat toch niet tot de armste ontwikkelingslanden gerekend kan worden (BNP per hoofd in 1978 f. 3010) — kon echter niet worden waargemaakt. Nadat enkele malen overschrijdingen van de toetsingscriteria door het IMF geaccepteerd waren, verbraken begin 1980 de Jamaicaanse autoriteiten de bijstandsovereenkomst aangezien zij niet in staat waren een spoedige consensus over het te voeren economische beleid te bereiken (zie ook voetnoot 5).

De klacht van lidstaten dat de conditionaliteit milder zou moeten zijn, hoewel in de bovengenoemde gevallen bepaald niet gerechtvaardigd, dient serieus genomen te worden, maar plaatst het Fonds voor een *dilemma*. De ondersteuning van het Fonds van een beleidsprogramma door het verstrekken van middelen brengt dikwijls andere officiële en particuliere leners ertoe te voorzien in de rest van de benodigde middelen, ook al neemt het IMF formeel niet deel in enige vorm van cofinanciering. Indien het IMF zijn standaard van conditionaliteit zou verlagen, dan zou dit zowel voor de banken als voor ontwikkelingsinstellingen aanleiding kunnen zijn geen additionele middelen ter beschikking te stellen of andere procedures vast te stellen die begrijpelijk niet noodzakelijk in het voordeel van de tekortlanden behoeven uit te vallen. Ook ziet het Fonds zich voor de politieke realiteit geplaatst dat een verlaging van de conditionaliteit het enthousiasme van overschotlanden om in te stemmen met quotumverhogingen of leningen aan het IMF zou kunnen temperen, aangezien deze landen dan in twijfel zouden kunnen geraken of het wel verantwoord is een groter deel van hun monetaire reserves bij het Fonds aan te houden.

De voorstanders van een mildere conditionaliteit betogen vaak dat dit niet zo zeer tot een verwaarlozing van de aanpassing behoeft te leiden, maar veeleer het aanpassingsproces over een *langere periode* zou uitstrijken. Opgemerkt zij dat het vanuit politiek gezichtspunt niet noodzakelijkerwijs eenvoudiger is een langer aanpassingspad te volgen. In sommige landen kan een snelle aanpassingspolitiek gemakkelijker aanvaardbaar zijn, zeker voor een nieuw gevormde regering, terwijl ook de politieke vastbeslotenheid aanpassing over langere termijn uit te smeren in de loop der tijd kan worden ondermijnd. In een aantal gevallen heeft krachtige en snelle aanpassing in de praktijk tot goede resultaten geleid, waarbij welvaartsverlies niet alleen beperkt is gebleven maar op korte termijn weer kon worden ingehaald. Een snelle aanpassing kan echter met name voor de armste ontwikkelingslanden wel onaanvaardbare gevolgen voor grote bevolkingsgroepen hebben. In de slotparagraaf wordt ingegaan op de initiatieven die het Fonds juist voor deze landen heeft ontwikkeld.

Uit het vorenstaande is al gebleken dat een deel van de problemen rond de vermeende strengheid van de Fondscondities

voortspruit uit de omstandigheid dat landen *aanpassing te lang* hebben *uitgesteld* en vaak het Fonds zo laat benaderden dat de economische situatie reeds onaanvaardbaar was geworden. Landen hebben vaak andere financieringsbronnen dan het IMF aangeboord en zijn pas als deze bronnen, soms abrupt, opdroogden naar het Fonds gekomen. Daarom is het Fonds sinds 1979 een actief beleid gaan voeren om lidstaten ertoe te bewegen zich bij problemen in een vroeg stadium tot het Fonds te wenden. Inderdaad is sedertdien een aantal landen vroegtijdig bijstandsarrangementen overeengekomen, waarin een minder streng aanpassingspad dan anders noodzakelijk zou zijn geweest, kon worden uitgestippeld.

Een geheel ander aspect van de kritiek op de conditionaliteit is dat het IMF de *autonomie* van lidstaten bij de bepaling van hun sociale model zou aantasten 5). Deze stelling is niet overtuigend aangetoond. Ook in de relatie tussen het IMF en lidstaten waar een geheel ander economisch stelsel bestaat dan in het Westen, zoals Joegoslavië en Roemenië, zijn ten aanzien van de beleidsvoorwaarden nimmer grote problemen opgetreden. Een zeer recent overeengekomen bijstandsarrangement met Joegoslavië bevat het grootste krediet ooit aan een ontwikkelingsland verstrekt (ruim \$ 2 mrd.) en is gebaseerd op een door de autoriteiten zelf ontworpen stabilisatieplan. Het IMF dient in overeenstemming met zijn statuten het binnenlandse sociale en politieke beleid van zijn lidstaten te respecteren, een houding die ook in de richtlijnen voor de conditionaliteit is vastgelegd.

Ook is vastgelegd dat het IMF rekening dient te houden met de economische en politieke prioriteiten en bijzondere omstandigheden van de lidstaten. Deze kunnen derhalve doelstellingen op het terrein van de eigendomsverhoudingen en de inkomensverdeling betreffen. Dit is uiteraard van het grootste belang voor een internationale organisatie die gebaseerd is op het principe van universeel lidmaatschap en het vertrouwen van alle lidstaten dient te behouden. Het Fonds stelt in overleg met de betrokken regering slechts macro-economische randvoorwaarden op voor kredietverlening, terwijl de overheid zelf de politieke keuze moet maken op welke wijze zij aan deze voorwaarden wil voldoen. Deze keuze zal afhangen van de prioriteiten van de betrokken regering en de kracht van de pressiegroepen in het land. Het Fonds kan en mag deze beleidskeuze ook niet voorschrijven, en zal slechts de economische consequenties van de opties uitleggen.

In dit verband is wel de vraag gesteld welke effecten Fondsprogramma's hebben op de *inkomensverdeling* en op de positie van de armste groepen. Vooropgesteld zij dat de ontwikkelingslanden elk voorschrift van het Fonds om tot een billijke verdeling van de aanpassingslast te besluiten onder het principe dat de sterkste schoulers de zwaarste lasten dienen te dragen als een onaanvaardbare inbreuk op hun soevereiniteit zouden verwerpen. Zij hebben zich tegen dergelijke voorwaarden altijd fervent verzet en beschouwen het als neokolonialistische betutteling door het Westen 6). Waar zulks door regeringen werd voorgesteld, zijn overheids subsidies om de last voor het armste bevolkingsdeel te beperken als een integraal onderdeel van beleidsprogramma's overeengekomen. In andere gevallen is door regeringen om binnenlandse politieke redenen tot een vanuit sociaal oogpunt niet optimale lastenverdeling besloten. Uiteraard heeft elk programma verdelingseffecten en de politieke keuze ter zake wordt aan de betrokken regering overgelaten. Er is echter geen inherente economische reden volgens welke stabilisatieprogramma's ongunstige effecten op de inkomensverdeling zouden hebben 7). De op korte termijn soms ongunstige effecten kunnen op de lange termijn omslaan door verhoogde investeringen en werkgelegenheid. Bij deze verdelingsproblematiek speelt een rol dat het (progressieve) inkomstenbelastinginstrument in veel ontwikkelingslanden slecht ontwikkeld is. Het IMF wendt zijn in de loop der tijd verworven expertise op belastinggebied aan om, waar een verhoging van de overheidsinkomsten onontbeerlijk is, wegen aan te geven hoe zulks te bereiken is zonder de indirecte heffingen (die de armste groepen onevenredig treffen) onnodig te verhogen.

In tal van ontwikkelingslanden is een vicieuze cirkel ontstaan van relatief lage *landbouw prijzen*, trek van het platteland naar de steden en een toenemende noodzaak tot subsidiëring van de voedselbehoeften van de verpauperde bevolkingsgroepen in de steden. Hoewel vooral sociaal-psychologische motieven een grote rol hebben gespeeld bij de urbanisatie, dient toch gesteld te worden dat de vaak officieel beleiden steun aan de agrarische sector feitelijk plaatsmaakt voor subsidiëring van de steden ten koste van het platteland; hierdoor zijn economische motieven evenzeer gaan meespelen. Van tal van programma's zijn verbeterde prikkels voor de landbouw, veelal ondersteund door devaluatie, een integraal onderdeel, hetgeen in een aantal gevallen inderdaad tot een progressievere inkomensverdeling heeft geleid.

Peru is een duidelijk voorbeeld van de hier gesignaleerde cirkelgang. Omvangrijke voedselsubsidies ten gunste van de stadsbevolking, laaggehouden landbouw prijzen en een overgewaardeerde wisselkoers voor landbouwproducten leidden tot een relatieve achteruitgang van de binnenlandse voedselproductie. Dit had tot paradoxaal, want tegengesteld aan de beleidsintenties, resultaat dat de trek naar de steden verder toenam, de inkomensverdeling verslechterde en het land in feite steeds afhankelijker werd van voedselimport. In een binnenkort te verschijnen, uitvoerige studie over stabilisatieprogramma's in ontwikkelingslanden door medewerkers van de Brookings Institution concludeert Cline dan ook dat de in het kader van het Peruviaanse programma ondernomen gefaseerde vermindering van voedsel- en benzinesubsidies, en een verhoging van de producentenprijzen, een progressieve, of in het ergste geval, neutrale herverdeling van inkomens inhield. De maatregelen bewerkstelligden een ruilvoetverbetering voor de plattelandsbevolking 8).

Een ander punt van kritiek op de conditionaliteit is dat de gevolgde programma's te veel zouden zijn geënt op de economische verhoudingen in ontwikkelde landen. Met name wordt hierbij gedoeld op de werking van het *prijsmechanisme*: in ontwikkelingslanden zou doorgaans door de beperkte en ongediversifieerde aanwezigheid van hulpbronnen een inelastische aanbod- en vraagstructuur bestaan, waardoor slechts in beperkte mate of pas na ernstige vertraging op versterkte economische prikkels wordt gereageerd. In het bijzonder spitst deze problematiek zich toe op wisselkoersdevaluaties, waarop de uitvoer, met name van grondstoffen, traag

5) In Ludie Boeken en Sarah Bartlett, *Geldschietters van de wereld: de internationale particuliere banken, het Internationale Monetaire Fonds*, Den Haag, 1980, wordt gesteld dat het IMF het klassieke model zou prefereren boven sociaal-democratische experimenten, zoals in Jamaica. Deze aantijging is ongefundeerd. De intentieverklaring van de Jamaicaanse regering, die een integraal bestanddeel vormt van het bewuste bijstandsarrangement met het IMF, stelt onder meer als doelstellingen „a resumption of economic growth, a gradual improvement in living standards, and the provision of more jobs. For the policies to lead to a regeneration of production and a lowering of inflation, it is essential that an atmosphere of mutual trust prevail among all sectors of the society. The Government is committed to a mixed economy (...). The alternatives to co-operative action (...) could spell disaster for the economy and the nation”. Anders dan het gestelde in het artikel, voorzag het programma in een stijging van de voedselsubsidies met 2% van het BNP ten einde te voorkomen dat de armste bevolkingsgroepen getroffen zouden worden door de gestegen voedselinvoerkosten. Zie ook het interview in *Elseviers Weekblad* van 8 november 1980, dat Peter Hünd met dr. H. J. Witteveen voerde naar aanleiding van de televisie-uitzending waarvan genoemde publicatie een weerslag vormt. Verwezen zij ook naar G. R. Kincaid, Fund's assistance to Jamaica, *IMF Survey*, 15 december 1980, waarin publiekelijk rekenenschap wordt afgelegd van de IMF-relaties met Jamaica over de periode 1977-1980.

6) Zie ook H. O. C. R. Ruding in zijn artikel Het Internationale Monetaire Fonds: enkele politiek-monetaire en institutionele aspecten, *Internationale Spectator*, december 1979, een soortgelijke blokopstelling constateert ten aanzien van de problematiek van de mensenrechten.

7) W. R. Cline en S. Weintraub, *Economic stabilization in developing countries*, Washington DC, 1981.

8) W. R. Cline en S. Weintraub, op. cit.

zou reageren terwijl de invoerkosten wel snel zouden stijgen. Het is dan vooral van belang dat de interne consistentie van het programma in al haar onderdelen nauwgezet wordt beschouwd 9). Immers, indien het noodzakelijke ondersteunende beleid ontbreekt of de kans op falen daarvan groot is, kunnen de negatieve effecten van devaluatie in de vorm van hogere binnenlandse inflatie vrij spel krijgen, waardoor de uiteindelijke uitkomst ongunstig is. De ervaringen in enkele landen zijn inderdaad dat volhardendheid in het ondersteunend beleid, vooral de doorwerking van een devaluatie in de reële lonen (benadrukt zij dat in de meeste ontwikkelingslanden inkomensstrekkers, dat zijn werknemers met een vaste baan, niet tot de armste bevolkingsgroepen behoren), moeilijk te realiseren was. Hierdoor mislukte dan het programma. Aanpassingsprogramma's zonder devaluatie zijn evenwel niet noodzakelijk minder veeleisend, aangezien de binnenlandse maatregelen om een noodzakelijke verbetering in de prijsstructuur te bewerkstelligen dan veelal een ingrijpende karakter dienen te dragen. Indien de binnenlandse prijzen en kosten belangrijk uit de pas lopen met die van concurrerende landen wordt de ontwikkeling van de uitvoersector belemmerd. Het eenvoudigste en minst pijnlijke beleidsalternatief voor een land dat zich aldus uit de markt heeft geprijsd, is dan devaluatie. Het alternatief van louter binnenlandse deflatie is veel ingrijpender in termen van produktie en werkgelegenheid. Het alternatief, dat soms in plaats van aanpassing van relatieve prijzen wordt toegepast, namelijk fysieke controles, restricties of uitvoersubsidies, bergt het maar al te reële gevaar in zich het ambtelijk apparaat de weg van de corruptie op te sturen. Daarmee is de inkomensgelijkheid ook niet geënd.

De staf van het IMF heeft voortdurend de resultaten van bijstandsarrangementen geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn gepubliceerd 10). Uit deze analyses blijkt, in tegenstelling tot de wel gehoorde kritiek dat het IMF een standaard-recept van deflatie zou voorschrijven, geen systematische verlaging van het *groei tempo* in de betrokken ontwikkelingslanden. Tal van arrangementen hebben aanmerkelijk succes geboekt bij herstel van de groei en de werkgelegenheid alsmede bij een verbetering van de inkomensverdeling. Een recente, nog ongepubliceerde stafstudie, heeft vastgesteld dat in bijna drie kwart van de landen die uitgebreide arrangementen hadden, een reële BNP-groei van meer dan 5% per jaar werd gerealiseerd. Voorbeelden van arrangementen waarin door de regeringen zelf expliciet doelstellingen ten aanzien van een billijker inkomensverdeling zijn opgenomen, zijn onder meer Guyana, Mexico en Sri Lanka, waar ook daadwerkelijke ombuigingen zijn bereikt. Ook in meer ontwikkelde landen zijn IMF-programma's uitgevoerd die zowel naar het oordeel van het IMF als dat van de betrokken regeringen succesvol zijn geweest: onder meer Joegoslavië, Portugal en Roemenië. Hiertegenover staan gevallen waarbij aanmerkelijke negatieve publiciteit is ontstaan. Bij deze kritiek wordt, zoals hierboven bleek, vaak onvoldoende rekening gehouden met de achterliggende oorzaken van de problemen en met het feit dat het IMF door regeringen uit electorale overwegingen vaak als bliksemafleider gebruikt wordt bij het ondernemen van noodzakelijke besnoeiingsoperaties.

De in het verleden geuite kritiek op de beleidscondities van het IMF is grotendeels ongefundeerd. De conditionaliteit houdt niet in dat landen in betalingsbalansproblemen beleidsmaatregelen zouden moeten nemen die anders niet noodzakelijk zouden zijn geweest. Het omgekeerde is het geval. Tijdelijke, omkeerbare tekorten worden door het Fonds door middel van speciale faciliteiten gefinancierd. Bij ernstige evenwichtsverstoringen verschaft het Fondskrediet meer tijd om de onontkoombare aanpassing ten uitvoer te leggen en kan een gunstiger aanpassingspad worden gekozen met minder groeionderbreking en meer produktiebevorderende maatregelen. Fundamentele tekorten die langer aanhouden, kunnen echter niet oneindig worden gefinancierd vanwege het simpele feit dat de middelen, de financieringsbronnen, daartoe niet bestaan. De aanpassingsmaat-

regelen die dan getroffen moeten worden zijn onvermijdelijk en het is onwaarschijnlijk dat ze erg zouden verschillen van de maatregelen die in het kader van de conditionaliteit vallen. Het Fonds legt dan ook geen programma's of voorwaarden op. Het kan dat ook niet. Aanpassing is slechts dan succesvol indien het betrokken land zelf de noodzaak ervan onderkent en de politieke wil tot aanpassing aanwezig is. De rol van het Fonds is dan beperkt tot die van een gids die door middel van de kredietverlening de aanpassing zelf kan verlichten.

Hiermee is geenszins gezegd dat de conditionaliteit niet kritisch moet worden geëvalueerd in het licht van zich wijzigende omstandigheden. De recente olieprijsverhoging en de afname van de groei van de ontwikkelingshulp hebben in tal van landen ambitieuze ontwikkelingsplannen doorkruist. De noodzaak tot aanpassing, maar daarmee ook de last van de aanpassing, is daardoor aanmerkelijk toegenomen. Het IMF heeft in het licht van deze ontwikkelingen een aantal ingrijpende initiatieven ondernomen die dienen te bewerkstelligen dat de conditionaliteit in deze omstandigheden aan haar doel kan beantwoorden: het bevorderen van het internationale aanpassingsproces.

### Nieuwe initiatieven en recente ontwikkelingen

Het Fonds hanteert gepubliceerde richtlijnen voor de conditionaliteit die na uitvoerige discussie door alle belanghebbende partijen, mede in het licht van enkele genoemde punten van kritiek, in 1979 zijn herzien 11). Deze herziene richtlijnen beogen een flexibeler gebruik van de beleidsvoorwaarden mogelijk te maken indien de omstandigheden daartoe aanleiding zouden geven. In 1980 heeft het IMF een aantal belangrijke initiatieven ondernomen om deze flexibiliteit inhoud te geven, waaraan nu aandacht zal worden besteed.

Allereerst zal het IMF trachten in het ontwerp van beleidsprogramma's versterkt complementaire aandacht te schenken aan de aanbodzijde van de economie naast noodzakelijke vraagpolitieke maatregelen. Deze benadering berust op de gedachte dat thans ingrijpende structurele aanpassingen aan de aanbodzijde nodig zijn terwijl vroeger vooral overmatige vraagspanningen het probleem vormden. Een eenzijdige benadrukking van de vraagzijde biedt onvoldoende waarborgen voor een zelfstandig produktie- en daarmee betalingsbalansherstel. Benadrukking van de aanbodzijde houdt in dat een versterking van de produktiebasis en, zo mogelijk, een vermindering van de energie-afhankelijkheid wordt nagestreefd ten einde de betrokken landen structureel in staat te stellen het hoofd te bieden aan een toekomst met hogere reële olieprijsen. Het houdt niet in dat het IMF zich bezighoudt met de selectie van investeringsprojecten of met de samenstelling van energieprojecten. De Fondsstaf is daartoe niet geëquipeerd. Het houdt wel in dat versterkte aanpassingen in de binnenlandse prijsstructuur moeten worden doorgevoerd. Dergelijke programma's zullen zich blijven oriën-

9) Hierop wordt ook gewezen door Rolf M. Jeker, *Conditionality and standby credits of the International Monetary Fund and the less developed countries*, *Aussenwirtschaft*, maart 1980.

10) T. M. Reichmann en R. T. Stillson, *Experience with programs of balance of payments adjustment stand-by arrangements in the higher credit tranches, 1963-1972*, IMF Staff Papers, juni 1978; T. M. Reichmann, *The Fund's conditional assistance and the problems of adjustment, 1973-1975*, *Finance and Development*, december 1978; O. Johnson en J. Salop, *Distributional aspects of stabilization programs in developing countries*, IMF Staff Papers, maart 1980; W. A. Beveridge en M. R. Kelley, *Fiscal content of financial programs supported by stand-by arrangements in the upper credit tranches, 1969-1978*, IMF Staff Papers, juni 1980; M. Guitian, *Fund conditionality and the international adjustment process*, *Finance and Development*, december 1980, maart 1981.

11) Een Nederlandse vertaling van deze richtlijnen is opgenomen in een bijlage van de reeds genoemde nota van de minister van Financiën (zie voetnoot 3).

teren op het stellen van de noodzakelijke stabiele financiële randvoorwaarden consistent met een op ontwikkeling en structurele aanpassing gericht beleid.

Daartoe, en dit is het tweede initiatief, zal de *samenwerking met de Wereldbank* worden geïntensiveerd. De Wereldbank is toegerust voor de technische beoordeling van projecten met een lange looptijd en heeft daartoe ook bijzondere faciliteiten ontworpen die een structurele aanpassing, veelal complementair aan Fondsprogramma's, mogelijk maken. Tegelijkertijd dient elke instelling haar eigen specifieke rol te behouden.

Ten derde, samenhangend met deze oriëntatie op structurele aanpassing, is de mogelijkheid geschapen dat de aanpassing soms over *langere periodes* kan plaatsvinden dan voorheen, in meer evenwichtige globale omstandigheden, het geval kon zijn. Daartoe kunnen bijstandsarrangementen nu een looptijd hebben tot een periode van drie jaar; ook kunnen vervolgarangementen afgesloten worden. Ook zijn de terugbetalingstermijnen op de uitgebreide arrangementen die zich vooral op structurele aanpassing richten, verlengd tot een grens van tien jaar (onder de Witteveen-faciliteit geleende gelden zeven jaar), waarmee in feite dus middellang krediet wordt verstrekt. Het aanvaarden van een langere aanpassingsperiode schept een grote verantwoordelijkheid voor zowel het IMF als de betrokken landen. Volledige invulling van het programma is in het huidige onzekere klimaat niet goed mogelijk. Reeds is bij enkele programma's die zich concentreerden op de aanbodzijde en die voorzagen in een langere aanpassingstermijn gebleken dat de vereiste lange-termijngerichtheid en vasthoudendheid van regeringen in de praktijk gemakkelijk verkeert in politieke overwegingen voor de korte termijn, die het programma in gevaar brengen en daarmee ook voor het Fonds aanmerkelijke risico's opleveren.

Een vierde ontwikkeling is dat het Fonds verder is gegaan in het scheppen van uitzonderingsposities voor de *armste ontwikkelingslanden*. Alle kredietverlening die het IMF uit eigen middelen financiert, draagt een betrekkelijk lage rente die in de afgelopen jaren meer dan 5% lag onder het gangbare tarief dat banken in rekening brengen. De geleende middelen onder de Witteveen-faciliteit die het Fonds doorgeeft, dragen evenwel een marktrente. Ten einde de kosten van dit type IMF-krediet voor de armste landen te beperken is in 1980 een rentesubsidiefonds opgericht, dat wordt gevormd uit terugbetalingen van onder het Trustfonds geleende gelden en vrijwillige bijdragen van donorlanden. Voorts is besloten het Trustfonds in gelijksoortige vorm voor de armste ontwikkelingslanden voort te zetten, waarmee derhalve een deel van het oorspronkelijke Fondskapitaal aan goud opnieuw ten behoeve van de armste landen wordt gebruikt.

Aan dit hele complex van maatregelen is nog een uiterst belangrijke nieuwe dimensie gegeven door de drastische verhoging van de *omvang* van de kredieten door het IMF. In 1980 werd besloten tot ruwweg een verdubbeling van de kredietmogelijkheden tot 600% van het quotum over een driejarige periode voor landen die een zeer groot tekort hebben in verhouding tot hun quotum en een bijzonder doortastend aanpassingsprogramma hebben aangevat. Nadat onlangs de zevende algemene quotaverhoging effectief was geworden waarbij alle quota's met ten minste 50% zijn verhoogd, is een nog verdergaande liberalisering ingevoerd door het kredietplafond te stellen op 150% van het quotum per jaar en 450% van het quotum over drie jaar (dus 225, resp. 675% van het in 1980 geldende oude quotum).

Om deze vergrote kredietverlening door het IMF te kunnen financieren, zal het Fonds moeten *lenen* aangezien zijn eigen middelen — uiteraard slechts 100% van de quota — niet toereikend zijn. Daartoe heeft het Fonds onderhandelingen geopend met potentiële crediteurlanden, voornamelijk OPEC-landen. Het alternatief van lenen op de kapitaalmarkten moet evenwel niet uitgesloten worden geacht. Een andere financieringsbron zou zijn een versnelde procedure tot algemene quotaverhoging in gang te zetten, mits zulks met

het expliciete doel geschiedt om de middelen van het IMF te vergroten. Immers indien de uitleenmogelijkheden in termen van het quotum gelijk zouden blijven, en derhalve de absolute bedragen met een veelvoud van zulk een quotaverhoging zouden stijgen, zou de financieringsproblematiek voor het IMF slechts verergeren. Alle lidstaten onderschrijven dat de *quota de primaire bron* van kredietverlening door het IMF dienen te blijven.

De hiervoor vermelde initiatieven hebben reeds in 1980 een duidelijke invloed doen gelden op de *afgesloten kredietovereenkomsten*. Drieëntwintig arrangementen in de hogere krediettranches en onder de uitgebreide faciliteit werden afgesloten (1979: 15) voor een gemiddeld bedrag van 265% van het quotum (1979: 150%). Ook de gemiddelde duur van de aanpassingsprogramma's nam toe tot twee jaar (1979: 1¼ jaar), waarbij de feitelijke verlenging van de aanpassingstermijn groter is aangezien enkele afgesloten arrangementen eerdere arrangementen met dezelfde landen opvolgden. Voorts liep de gemiddelde termijn waarin de leningen moeten worden afgelost, op tot een grens van 6,6 tot 7,8 jaar (vroeger vijf jaar). Uitschieters waren: Bangladesh (530% van het in 1980 geldende quotum, aanpassingsprogramma drie jaar), Guyana (400%, drie jaar), Kenya (350%, twee jaar), Marokko (540%, drie jaar), Pakistan (450%, drie jaar), Tanzania (330%, anderhalf jaar) en Turkije (625%, drie jaar). Deze tendens zet zich versterkt door: naar verwachting zullen in het eerste kwartaal van 1981 rond vijftientig nieuwe arrangementen worden overeengekomen. Interessante voorbeelden van de verhoogde concentratie op de aanbodzijde van de economie en een geïntensiveerde samenwerking met de Wereldbank zijn onder meer de programma's van Bangladesh en Guyana. Hoeksteen van het programma van Bangladesh (omvang krediet ruim \$ 1 mrd., d.i. 10% van het BNP) is een versnelde ontwikkeling van de landbouwsector om zelfvoorziening van graan binnen bereik te brengen. Hoeksteen van het programma van Guyana (\$ 130 mln., d.i. 25% van het BNP) is de ontwikkeling van witte steenkool ter bereiking van uiteindelijke zelfvoorziening van energie. Beide programma's voorzien in randvoorwaarden ter veiligstelling van de financiële stabiliteit en een aanvaardbaar schuld- en aflossingspatroon.

## Slot

De initiatieven die het IMF in 1980 heeft ondernomen, tonen aan dat alert en ingrijpend is gereageerd op de gewijzigde economische omstandigheden onder invloed van de tweede olieprijschok in 1979. Dit inspelen op gewijzigde omstandigheden heeft ook zijn weerslag gevonden in het flexibel toepassen van de beleidscondities die worden verbonden aan de door het IMF verleende kredieten. Reeds is gebleken dat meer landen bereid zijn zich in een vroeg stadium van betalingsbalansproblemen tot het IMF te wenden. Dit heeft geleid tot een sterk verhoogde kredietverstrekking door het IMF. Committingen aan niet-olie ontwikkelingslanden in 1981 zullen waarschijnlijk verder oplopen tot een bedrag in de orde van grootte van \$ 15 mrd.

Het Fonds neemt echter *aanmerkelijke risico's* bij het inslaan van deze weg. De internationale financiële gemeenschap en de landen die hun monetaire reserves aan het IMF toevertrouwen, dienen er immers in voldoende mate van overtuigd te zijn dat door het IMF ondersteunde programma's daadwerkelijk aanpassing bewerkstelligen. Valt dit vertrouwen weg, dan blijft de kredietkraan van de banken en leveranciers gesloten. Te zachte beleidscondities zijn daarom contraproductief. De eerste resultaten van de nieuwe aanpak zijn in dit opzicht gemengd: in enkele gevallen heeft de functie van het IMF om het licht op groen te zetten voor andere kredietgevers tot dusverre niet het verwachte succes gehad. Voor structurele verbeteringen zijn immers niet IMF-kredieten nodig maar kapitaalvoer, eventueel op zachte voorwaarden. In het kader van IMF en Wereldbank is een

intergouvernementele taakgroep inzake kapitaalstromen opgezet, die momenteel onderzoekt hoe de samenwerking tussen deze twee instellingen en het particuliere bankwezen kan worden bevorderd. Veel obstakels, zowel van de kant van de banken als van de ontwikkelingslanden, dienen echter nog overwonnen te worden.

Het IMF manoeuvreert derhalve thans aan de rand van het haalbare, zowel in financieel opzicht als in het flexibel hanteren van de beleidscondities. De leningsmogelijkheden van het IMF zijn uiteraard niet onbeperkt, terwijl bij onvoldoende aanpassing geen wezenlijke oplossing voor de betalingsbalansproblemen van de tekortlanden wordt gevonden. Deze beperkte manoeuvreerruimte voor het IMF weerspiegelt in feite de beperkte manoeuvreerruimte die de tekortlanden resteert. Geldschepping, dat is het activeren van monetaire reserves door kredietverlening door het IMF, vergroot deze manoeuvreerruimte niet wezenlijk, maar bestendigt slechts de problemen en maakt daardoor de uiteindelijke noodzakelijke aanpassing steeds moeilijker.

Betoogd is dat de problemen van de niet-olie ontwikkelingslanden in de reële sfeer liggen: een structurele ruilvoetverslechtering onder invloed van de olieprijsstijging en een reële stagnatie van de ontwikkelingshulp. De oplossingen voor deze problemen dienen derhalve ook in de reële sfeer te worden gezocht, waarbij het IMF het aanpassingsproces kan verlichten door middel van grotere kredieten, enige verlenging van de aanpassingstermijn en verbetering van het aanpassingspad. Bijdragen die de internationale gemeenschap voorts kan leveren ter ondersteuning van de ontwikkelingslanden, zijn het vergroten van de reële ontwikkelingshulp, het aanvaarden van herstructurering in de industriële landen en, met dit laatste samenhangend, het tegengaan van protectionistische tendensen. In zoverre dienen kredietverlening door het IMF en de daarmee samenhangende conditionaliteit, juist in de huidige omstandigheden, te worden ingezet voor het mogelijk maken van een op aanpassing gericht beleid.

**Age F. P. Bakker**