

# Crisis en aanpassing in de derde wereld

## De rol van het Internationale Monetaire Fonds

DRS. K. JANSEN – DRS. R.P. VOS\*

**De leningen die het IMF aan landen met betalingsproblemen verstrekt zijn meestal gekoppeld aan (streng) conditionaliteitscriteria. Het betreffende schuldenland wordt geacht door middel van een stringent aanpassingsbeleid orde op zaken te stellen. De auteurs van dit artikel zijn van mening dat de conditionaliteitscriteria van het IMF voor ontwikkelingslanden fnuikend kunnen zijn voor de economische ontwikkeling. Zij vrezen dat de korte-termijnvoorwaarden van het IMF de lange-termijndoelstellingen van derde-wereldlanden doorkruisen. De auteurs pleiten derhalve voor vergroting van de financiële hulp voor langdurige stabilisatieprogramma's die rekening houden met de specifieke oorzaken en gevolgen van externe en interne onevenwichtigheden van ontwikkelingslanden.**

### Inleiding

De internationale recessie en de afgenomen bereidheid van het bankwezen krediet te verlenen, heeft veel ontwikkelingslanden gedwongen hun toevlucht te nemen tot het Internationale Monetaire Fonds (IMF). Uit tabel 1 blijkt de sterk toegenomen kredietverlening door het IMF sinds 1981. Ontvangst van deze kredieten is afhankelijk van het uitvoeren van een met het IMF overeengekomen stabilisatieprogramma. Deze ontwikkelingen hebben het IMF en de door het Fonds opgelegde beleidsvoorwaarden weer eens in de centrum van discussie en controverse geplaatst. Veel van de verwijten die het IMF gemaakt worden door ontwikkelingslanden kunnen worden afgedaan – zoals de verdedigers van het Fonds dat stevast doen – als het afwentelen van de verantwoordelijkheid voor het falend economisch beleid op een externe zondebok. Maar het is te gemakkelijk het daarbij te laten. Het door het IMF opgelegde beleid – en de Wereldbank sluit zich daar in toenemende mate bij aan – betekent voor de meeste ontwikkelingslanden een scherpe breuk met het in het verleden gevoerd beleid. Zelfs als men zou toegeven dat het gevoerde beleid ineffectief is geweest, hoeft dit nog niet te betekenen dat het door het IMF voorgestelde beleid wel tot resultaten leidt. In feite is het succes van landen die IMF-programma's uitvoeren zeer gering. Er is dan ook voldoende reden om te onderzoeken of de beleidsfilosofie van het IMF wel aansluit bij de economische realiteit van ontwikkelingslanden.

### IMF en conditionaliteit

Volgens zijn statuten is het IMF verplicht zijn leden bij te staan bij het oplossen van betalingsbalansonevenwichtigheden. In zijn analyse hanteert het IMF het model van de monetaire benadering van de betalingsbalans waarin de problemen op de betalingsbalans een reflectie zijn van binnenlandse onevenwichtigheden. Met name wordt gesteld dat een betalingsbalanstekort het gevolg is van te sterke binnenlandse geldgroei, in de regel ter financiering van een te groot overheidstekort.

De beleidsfilosofie die aan de conditionaliteit ten grondslag ligt, is uitgebreid beschreven en geanalyseerd<sup>1)</sup>, en kan in twee

punten worden samengevat.

In de eerste plaats moeten de binnenlandse onevenwichtigheden worden opgelost door enkele macro-economische beleidsinstrumenten. In overeenkomsten met het IMF verplichten landen zich tot doelstellingen met name met betrekking tot het terugdringen van het overheidstekort en de toegestane geldgroei.

In de tweede plaats ziet het IMF de oplossing voor de meer structurele problemen van de ontwikkelingslanden in een toenemende rol voor het marktmechanisme. Minder overheidsingrijpen in prijsvorming en andere vormen van marktregulering zal leiden tot een meer efficiënte allocatie van middelen. Een viertal relatieve prijzen mogen zich in bijzondere belangstelling verheugen:

- a. de wisselkoers; deze wordt veelal kunstmatig laag gehouden om de binnenlandse inflatie te beperken, maar het gevolg is dat de uitvoer wordt ontmoedigd;
- b. de rentevoet; deze wordt vaak laag gehouden om de kosten van het investeren te drukken, maar de lage rente – niet zelden negatief in reële termen – bevordert inefficiënte investeringen en ontmoedigt sparen;
- c. de lonen; uit politieke en sociale overwegingen worden de reële lonen te hoog gehouden, maar dit leidt tot een lage arbeidsabsorptie en de hoge produktiekosten verminderen uitvoermogelijkheden;
- d. subsidies; de subsidies op overheidsdiensten en staatsbedrijven ondermijnen het evenwicht op de staatsbegroting en geven verkeerde prijssignalen.

\* De auteurs zijn werkzaam bij het Institute of Social Studies (ISS) te Den Haag. Dit artikel is geïnspireerd door de Policy Workshop „Finance in the Periphery” die in december 1984 op het ISS plaatsvond. Onderwerp van de Workshop was onder meer het economisch aanpassingsbeleid zoals gevoerd in een aantal ontwikkelingslanden. Beide auteurs waren bij de Workshop betrokken, maar dit artikel geeft een persoonlijke interpretatie en is geenszins een samenvatting van de conclusies of aanbevelingen van de Workshop.

1) Zie onder meer IMF, *The monetary approach to the balance of payments*, Washington, 1977; T. Killick (red.), *Adjustment and financing in the developing world, the role of the IMF*, IMF-ODI, Washington, 1982; A.D. Crockett, *Stabilisation policies in developing countries: some policy considerations*, *IMF Staff Papers*, jg. 28, nr. 1, maart 1981.

Tabel 1. IMF-krediet a) aan ontwikkelingslanden, netto, 1977-1984

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Alle ontwikkelingslanden b)</i>								
In mrd. \$	-0.2	-0.4	0.2	1.5	6.1	7.0	10.6	5.3
In % van het betalingsbalanstekort	*	*	0.3	1.7	5.6	8.1	20.3	14.0
<i>Netto olie-exporterende landen</i>								
In mrd. \$	0.1	-	-0.1	-0.2	0.1	0.5	1.3	1.3
In % van het betalingsbalanstekort	1.6	-	*	*	0.4	2.9	31.7	31.7
<i>Midden-inkomenslanden; exporteurs van industriële producten</i>								
In mrd. \$	-0.1	-0.7	-0.4	0.5	1.1	2.0	4.0	2.4
In % van het betalingsbalanstekort	*	*	*	1.5	2.9	5.8	24.8	47.1
<i>Midden-inkomenslanden; exporteurs van primaire producten</i>								
In mrd. \$	-	0.5	0.5	0.6	2.9	1.8	3.0	0.9
In % van het betalingsbalanstekort	-	3.3	2.6	2.2	8.8	7.3	12.8	5.0
<i>Lage-inkomenslanden</i>								
In mrd. \$	-0.3	-0.2	0.2	0.6	2.1	2.7	2.3	0.7
In % van het betalingsbalanstekort	*	*	2.0	5.0	16.7	22.9	26.7	6.5

Bron: IMF.

a) Exclusief gewone trekkingen en reservepositieveranderingen in IMF.

b) Exclusief voornaamste olie-exporterende landen.

Naast het ingrijpen in deze specifieke prijzen mogen alle maatregelen die de rol van het marktmechanisme vergroten – zoals b.v. het reduceren van invoerbepalende maatregelen – op de steun van het IMF rekenen.

De IMF-benadering veronderstelt dat de macro-economische beleidsinstrumenten flexibel zijn en snel kunnen worden aangepast om intern en extern evenwicht te herstellen. Ook wordt verondersteld dat flexibele relatieve prijzen en de reactie van de particuliere sector op deze prijsveranderingen tot een min of meer structurele aanpassing aan de gewijzigde internationale situatie kunnen bijdragen.

Het IMF is, wellicht noodgedwongen, zeer uniform in zijn benadering van verschillende landen. Binnen de groep van ontwikkelingslanden doen zich echter grote verschillen voor in de mate waarin landen in staat zijn de conditionaliteit door te voeren, en ook in de mate waarin zij mogen verwachten ervan te profiteren.

Evaluaties van de uitkomsten van IMF-programma's wijzen uit dat deze slechts in geringe mate succes hebben gehad bij het tot stand brengen van herstel op de betalingsbalans, het terugdringen van inflatie, en het bevorderen van groei<sup>2)</sup>. Het lijkt erop dat dit gebrek aan succes eerder geleid heeft tot een verscherpen van de bestaande conditionaliteit dan tot een heroverweging. In de rest van dit artikel zullen wij betogen dat dit gebrek aan succes mede verklaard kan worden uit het feit dat de beleidsanalyse van het IMF gebaseerd is op een onvoldoende of verkeerde diagnose van de aanpassingsmechanismen zoals die zich voordoen in de verschillende typen ontwikkelingslanden.

### Economische structuur en aanpassing

Indien we willen nagaan of analyse en beleid van het IMF aansluiten bij de economische realiteit moeten we beginnen met vast te stellen dat er enorme verschillen in economische structuur zijn binnen de groep landen die gezamenlijk „ontwikkelingslanden” worden genoemd. In dit artikel zullen we trachten aan deze verschillen recht te doen door een drietal „typen” van landen te onderscheiden. De niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden kunnen worden ingedeeld in drie groepen; i) de lage-inkomensgroep (LIC); ii) de midden-inkomenslanden die voornamelijk landbouwproducten en grondstoffen exporteren (MIP); en iii) de midden-inkomenslanden die voornamelijk industriële producten uitvoeren (MIM).

De LIC-groep bestaat uit arme landen die afhankelijk zijn van de uitvoer van een of enkele primaire goederen. De voornaamste producent van deze goederen is de landbouwsector met een zeer lage produktiviteit. De industriële sector is klein, sterk op de bin-

nenlandse markt gericht, inefficiënt en zeer sterk afhankelijk van ingevoerde grondstoffen en kapitaalgoederen. Al met al vertoont de produktieve sector zeer weinig flexibiliteit en elasticiteit. Het financiële systeem bevindt zich nog in de beginfase van ontwikkeling; weinig van de nationale besparingen – die gegeven het lage inkomensniveau toch al niet hoog zijn – worden binnen de financiële instellingen gemobiliseerd. Deze laatste factor legt belangrijke beperkingen op aan de interne mogelijkheden het overheidstekort te financieren. Internationale kapitaalstromen bestaan voornamelijk uit hulp en zachte leningen.

De MIP-groep is duidelijk verder ontwikkeld. De landbouw is moderner en de produktiviteit hoger. Het exportpakket, dat voornamelijk uit primaire producten bestaat, is meer gediversificeerd. De industriële sector is op de binnenlandse markt gericht, maar toch efficiënter dan in de LIC's omdat, gegeven het hogere inkomensniveau, deze markt omvangrijker is, zodat schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. In het algemeen is de industriële sector sterk invoerafhankelijk. Het financiële systeem is aanzienlijk verder ontwikkeld, zodat een deel van het overheidstekort binnenlands gefinancierd kan worden – weliswaar met het gevaar dat de particuliere sector van de kapitaalmarkt verdreven wordt.

In de MIM-groep blijft in veel gevallen de export van primaire goederen van veel belang, maar in de industriële sector is een verschuiving opgetreden van een oriëntatie op de binnenlandse markt naar een meer exportgerichte ontwikkeling. Evenals in de MIP's is de financiële ontwikkeling aanzienlijk voortgeschreden. De midden-inkomenslanden – MIP's zowel als MIM's – hebben, veel meer dan de LIC's, toegang tot de internationale kapitaalmarkt.

In het navolgende zullen we trachten te analyseren hoe de structurele kenmerken van deze groepen landen hun aanpassingsprocessen bepalen. Een drietal financiële processen zullen centraal staan:

- de factoren die het overheidstekort bepalen en de mogelijkheden tot financiering van dit tekort;
- de regulering en financiering van betalingsbalanstekorten;
- de monetaire politiek.

2) T. Killick (red.), *The quest for economic stabilisation, the IMF and the third world*, Heinemann, Londen, 1984; T. Reichmann en R. Stillson, Experience with programs of balance of payments adjustment, *IMF Staff Papers*, jg. 25, nr. 2, juni 1978; en D. Donovan, Macro-economic performance and adjustment under fund-supported programs, *IMF Staff Papers*, jg. 28, nr. 4, december 1981.

## Fiscale onevenwichtigheden

Zoals we boven reeds stelden, speelt in de IMF-filosofie het begrotingstekort een belangrijke rol als veroorzaker van inflatie en betalingsbalanstekorten. De figuur toont het verloop van het tekort van de centrale overheid als percentage van het bruto binnenlands produkt (BBP) aan sinds 1973. Opvallend is dat na de olieprijschokken van 1973/1974 en 1979/1980 het overheidstekort ineens sterk toeneemt. Dit suggereert dat de betalingsbalansproblemen leiden tot een overheidstekort, en niet andersom. Een aantal mechanismen kunnen worden genoemd die deze richting van causaliteit aannemelijk kunnen maken:

Figuur 1. Fiscale tekorten van centrale overheden van niet-olie ontwikkelingslanden, 1973 - 1984.



Bron: IMF.

- aan de ontvangstenkant leiden de externe schokken tot minder (snelle groei van) inkomen, invoer en uitvoer en dus tot versmalling van deze belastingbronnen. In veel gevallen wordt getracht de schok te verzachten door tijdelijke verlaging van bepaalde belastingen (b.v. op olie en benzine), of zelfs door subsidies. Voorts leiden liberalisatie van de handel of exportbevordering tot verlaging van belastingtarieven;
- aan de uitgavenkant hebben externe schokken veelal een expansieve invloed. Subsidies worden gegeven om externe schokken te verzachten. Herstructureringsprojecten worden ondernomen, b.v. voor het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen, of voor de exportbevordering. De versneling van de inflatie heeft meestal een directer gevolg voor de uitgaven dan voor de ontvangsten, zodat ze bijdraagt tot de vergroting van het tekort. Het blijkt veelal onmogelijk reeds bestaande uitgaven snel terug te dringen om zodoende ruimte te scheppen voor deze nieuwe activiteiten;
- er heeft een verschuiving plaatsgevonden in de financiering van het overheidstekort van binnenlandse naar buitenlandse leningen. Dit staat in verband met enerzijds de ruimere toegang van ontwikkelingslanden tot de internationale kapitaalmarkten in de jaren zeventig en anderzijds de toegenomen behoefte aan sterke valuta om de betalingsbalansproblemen, die uit de externe schokken voortvloeiden, het hoofd te bieden. De leningen die nodig zijn om de tekorten op de handelsbalans te dekken, worden opgenomen door de overheid. Want ondanks hun geloof in de kracht van de vrije markt en het particuliere initiatief, verstrekken organisaties zoals het IMF en de Wereldbank, maar ook de internationale particuliere banken, hun leningen uitsluitend of bij voorkeur aan de overheid of aan instellingen die overheidsgaranties genieten. De financiering van handelsbalanstekorten verloopt dus noodzakelijkerwijs via overheidsinstellingen. De noodzaak externe tekorten te financieren, doet dus veelal de rol van de overheid toenemen. Toen de internationale rentevoet plotseling steeg na 1979 had dat een direct effect op de overheidsuitgaven onder de schuldendienst.

Bovenstaande punten maken duidelijk dat het oplopen van het begrotingstekort ten tijde van een economische crisis geen autonoom proces is dat eenvoudig kan worden omgekeerd. Het

verbaast dan ook niet dat uit de ervaring blijkt dat de meeste IMF-overeenkomsten falen omdat het land in kwestie niet in staat blijkt te zijn aan de fiscale leningsvoorwaarden te voldoen. Uit een analyse van 105 stabilisatieprogramma's tussen 1969 en 1980 blijkt dat in 60 procent van de gevallen de overeengekomen fiscale doelstellingen niet worden gehaald 3).

De gevolgen van de fiscale tekorten verschillen sterk tussen de landengroepen. In de midden-inkomenslanden is het gestegen begrotingstekort een expansieve impuls. Deze wordt nog versterkt door de verschuiving in de financiering van het tekort van binnenlandse naar buitenlandse besparingen, als gevolg waarvan de particuliere investeringen niet door het beroep van de overheid van de kapitaalmarkt worden verdreven. Deze expansieve impuls vertaalt zich in een grotere vraag naar geïmporteerde producten, en op die wijze versterken begrotingstekort en betalingsbalansproblemen elkaar. Het is noodzakelijk deze spiraal te doorbreken. Dit ingrijpen kan echter niet volstaan met het stellen van enige doelstellingen ten aanzien van het begrotingstekort, maar dient gebaseerd te zijn op een meer volledige analyse van de samenhang tussen de betalingsbalans en de begroting en haar financiering. Met name in Latijns-Amerika zien we dat, nu het in de laatste jaren moeilijk is internationale leningen af te sluiten, de aanpassing van de handelsbalans wordt afgedwongen door de invoer zeer sterk terug te dringen, en in mindere mate door een uitvoerstijging. De recessie die hiervan het gevolg is, heeft een negatief effect op het begrotingstekort. Dit tekort wordt nu voornamelijk monetair gefinancierd met als gevolg een snelle stijging van de inflatie 4).

In de LIC's spelen totaal andere processen een rol. Ook daar is het begrotingstekort gestegen naar aanleiding van de externe crisis. Maar er is geen verschuiving geweest in de financiering, eenvoudig omdat er geen binnenlandse kapitaalmarkt van betekenis is, en omdat deze landen geen toegang hebben tot de internationale kapitaalmarkt. In het verleden, en thans in nog sterkere mate, worden investeringen in de publieke sector gefinancierd door bilaterale en multilaterale hulp. Niet zelden ziet men dat de hulp voor nieuwe projecten doorgaat terwijl de vreemde valuta ontbreken om reeds voltooidde projecten draaiende te houden, een paradoxale vorm van over-investeringen. Deze situatie doet zich met name voor in Afrikaanse landen, b.v. Tanzania en Mozambique. De hulpgefinancierde projecten doen een beroep op aanvullende overheidsuitgaven, b.v. voor infrastructuur en administratie, die op zich de overheidstekorten vergroten 5). De gestegen overheidstekorten hebben geleid tot een toename in de monetaire financiering. Deze expansieve impuls kan zich echter niet vertalen in een stijging in de importvraag, zoals in de MIP's en MIM's, omdat in de armste landen de invoer sterk gereguleerd is vanwege het chronisch gebrek aan deviezen. Het volledig effect van het vraagoverschot wordt gevoeld op de binnenlandse markt.

Eenvoudigheidshalve kan men deze markt opsplitsen in een moderne en een traditionele sector. Het aanbod van moderne-sectorgoederen (industriële produkten) kan niet worden uitgebreid bij gebrek aan de vreemde valuta die nodig zijn om grondstoffen, energie en onderdelen voor de industrie te kopen. De prijzen van moderne-sectorprodukten worden veelal in de hand gehouden door prijsbeheersing. Het gevolg van een en ander is dat de druk van de overtollige vraag volledig op de traditionele sector komt te rusten. Zij vertaalt zich in een toename van informele sector productie en een toenemende rol voor zwarte markten om prijsmaatregelen te ontduiken. Het IMF richt zich in deze situatie voornamelijk op het herstel van het financiële evenwicht door het terugdringen van begrotingstekort (b.v. door minder voedselsubsidies) en het betalingsbalanstekort (b.v.

3) Killick, op.cit.; en Reichmann en Stillson, op.cit.

4) Voor een nadere analyse van deze gebeurtenissen in Latijns-Amerika zie K. Jansen, De schuldenbom tikt nog steeds, *Intermediair*, 25 april 1985.

5) Zie K. Jansen en R. Vos, *Finance in the periphery, report of a policy workshop*, ISS, Den Haag, 1985.

door stimulering van exportgewassen) 6). Echter, in landen met stagnerende produktiviteit in de landbouw betekent meer van het een minder van het ander, of wel een stijging van de produktie van exportgewassen gaat ten koste van de voedselproduktie, zodat stijgende export gepaard gaat met toenemende import van voedsel. In veel Afrikaanse landen waar de honger groot is, zal zo'n verschuiving naar exportgewassen onmogelijk zijn. Dit is het dilemma waarvoor landen als Soedan en Tanzania momenteel staan. Alleen een stijging van de landbouwproduktiviteit kan dit dilemma voorkomen, maar zo'n stijging vereist grote investeringen en zou een sterk beroep doen op, niet aanwezige, vreemde-valuta-reserves.

## De externe sector

Het IMF en de Wereldbank betogen dat een effectieve bijdrage tot de exportbevordering verwacht mag worden van het herstel van de werking van het marktmechanisme. Als door relatieve prijsaanpassingen de winstgevendheid van de exportproduktie toeneemt, zal de gewenste aanbodstijging volgen. De prijsaanpassingen bestaan voornamelijk uit een devaluatie om de wisselkoers op een realistisch niveau te brengen, en een handelsliberalisatie ten einde de effectieve wisselkoers bij te stellen en de binnenlandse producenten te dwingen, met het oog op concurrentie uit het buitenland, efficiënter te produceren.

### Devaluatie

Een devaluatie betekent een relatieve prijsverandering waardoor de uitvoer goedkoper of winstgevender wordt en de invoer duurder. Het netto effect op de handelsbalans hangt in belangrijke mate af van de vraag- en aanbodelasticiteiten van internationale goederen en deze kunnen sterk verschillen van land tot land.

LIC's en MIP's zijn voornamelijk afhankelijk van de uitvoer van primaire goederen, waarvan de wereldmarktprijzen niet beïnvloed worden door de devaluatie in een ontwikkelingsland. De internationale vraag wijzigt zich dus niet en het effect van de devaluatie hangt geheel af van de binnenlandse aanbodreactie op de interne prijsverandering als gevolg van de devaluatie. De produktie van de meeste primaire goederen kenmerkt zich door een lage aanbodelasticiteit als gevolg van lage produktiviteit, gebrek aan natuurlijke hulpbronnen (mijnbouw) en afhankelijk van meerjarige gewassen (b.v. rubber, koffie, thee). Op de lange termijn kan een blijvende prijsverandering enig effect sorteren, maar korte-termijnreacties zullen zeer beperkt zijn.

De kosten van de invoer zullen stijgen als gevolg van de devaluatie. In de LIC's zal dit niet leiden tot een daling in de vraag, aangezien de invoer al is teruggebracht tot het absolute minimum aan essentiële goederen dat met de beschikbare deviezen kan worden betaald. Regeringen vinden devaluaties veelal ongewenst vanwege het prijsverhogend effect voor ingevoerde essentiële goederen (b.v. voedsel en energie). Een stabilisatieprogramma dat een devaluatie combineert met een rationalisatie van de overheidsuitgaven (zoals het terugdringen van voedselsubsidies) heeft negatieve effecten op de reële inkomens van met name de stedelijke bevolking. Dit is een belangrijke verklaring voor de protesten die IMF-overeenkomsten oproepen in vele landen.

In de MIP's is de rigide importvraag het gevolg van de sterke afhankelijkheid van de industriële sector van ingevoerde halffabrikaten en kapitaalgoederen 7). Een devaluatie zal dan ook eerder inflatoir dan vraagverminderend werken. Een vermindering van de invoervraag is uitsluitend via een recessie af te dwingen. In de MIM's kan men a priori het meeste heil verwachten van een devaluatie. De internationale prijzen van de industriële exportgoederen kunnen ten gevolge van een devaluatie dalen, zodat de concurrentiepositie verbetert. Aan de invoerzijde doet zich hetzelfde probleem voor als in de MIP's met als gevolg dat het exportpromotiebeleid in het algemeen gepaard gaat met een relatief hoge inflatie. Uit gegevens van het IMF blijkt inderdaad dat de gemiddelde inflatiegraad van de MIM's 3 tot 4 keer zo hoog ligt als in de LIC's en MIP's, waar meestal een veel minder flexibele wisselkoerspolitiek is gevoerd 8). Een typisch geval is Brazilië dat in de jaren zeventig met succes een op de export gericht in-

dustrialisatiebeleid heeft gevoerd. De reeds hoge inflatie in dat land dreigde telkens de effecten van de devaluatie teniet te doen, zodat steeds grotere devaluaties nodig waren om de steeds snellere inflatie te compenseren en de externe concurrentiepositie te handhaven. Overigens dient gesteld te worden dat in landen waar met succes een op de export gericht industrialisatiebeleid is gevoerd wisselkoersaanpassingen slechts een onderdeel zijn van een veel breder scala van exportbevorderende maatregelen.

Uit dit alles blijkt dat een devaluatie niet zonder meer tot de gewenste betalingsbalanseffecten leidt. Integendeel, de produktiestructuur die de LIC's en de MIP's kenmerkt bepaalt dat een devaluatie onder de gegeven omstandigheden veeleer stagflatie tot gevolg kan hebben 9). In MIM's kunnen exportpromotie en inflatie eveneens op gespannen voet met elkaar staan, waardoor het moeilijk is een algemeen oordeel te vormen over de juiste plaats van een devaluatie in een stabilisatieprogramma.

### Liberalisatie

De voorstellen tot liberalisatie van de internationale handel, en voor het terugdringen van marktinterventies in het algemeen, worden vaak gerechtvaardigd door de verwijzing naar de ervaring van een aantal landen die in het verleden zouden hebben geprofiteerd van een open-deur- en vrije-marktpolitiek. Dit betreft dan landen als Hongkong, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan. Afgezien van het feit of dit een juiste interpretatie is van de geschiedenis van deze landen, moet worden gesteld dat zelfs als het waar zou zijn dat landen met een open economie en vrije handel beter in staat zijn een externe crisis het hoofd te bieden (en de enorme buitenlandse schuld van Zuid-Korea maakt zelfs dat dubieus), dat nog niet betekent dat voor andere landen de beste reactie op de crisis is hun economieën open te gooien. De ervaring van een aantal landen dat dit heeft geprobeerd toont het tegendeel aan. Liberalisatie van de handel, ten einde de binnenlandse industrie meer efficiënt te maken, heeft bij voorbeeld in Argentinië en Chili geleid tot de ondergang van grote delen van de industriële sector. In andere landen, b.v. Sri Lanka en Thailand, heeft import-liberalisatie geleid tot een groei van invoer van niet-essentiële consumptiegoederen in een periode waarin deze landen grote betalingsbalansproblemen kenden. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan worden aangetoond dat handelsliberalisatie heeft geleid tot een toename van de export. In feite heeft de aanpassing aan de recente internationale recessie veel meer de vorm van een drastische invoerbeperking genomen dan die van uitvoerstijging.

Zoals blijkt uit tabel 2, neemt in de tweede helft van de jaren zeventig het exportvolume van de meeste ontwikkelingslanden sterk toe ondanks een in het algemeen dalende rentevoet. In het begin van de jaren tachtig is er een aanvankelijke stagnatie in de vraag naar exportprodukten, terwijl anderzijds de olierekening en de renteverplichtingen stijgen. Het teruglopen van internationale kredietverlening en het beleid van het IMF dwingt met name de schuldenlanden over te gaan tot een drastische beperking van de invoer, wat een stagnatie van de binnenlandse produktie tot gevolg heeft. De grootste neerwaartse aanpassing vindt plaats in Latijns-Amerika, waar het importvolume zowel in 1982 als in 1983 met ruim 20 procent daalt tot ver beneden het niveau van voor 1973. De aanpassingen zijn relatief kleiner in de LIC's, en met name in de Afrikaanse landen is deze groep, om de eenvoud-

6) Zie onder meer G. Helleiner, *The IMF and Africa in the 1980s*, *The Canadian Journal of African Studies*, maart 1983; en Jansen en Vos, op.cit.

7) In de meeste ontwikkelingslanden beslaan grondstoffen, halffabrikaten en kapitaalgoederen meer dan tweederde van de totale invoer.

8) Zie IMF, *World economic outlook*, 1983 en idem, 1984. De vergelijking van de inflatiecijfers betreft een gemiddelde voor de periode 1975-1982.

9) Deze aspecten worden verder besproken in G. Bird, *Balance of payment policy in developing countries*, in: Killick op.cit.; M. Bruno, *Short-term policy trade-offs under different phases of economic development*, in: S. Grassman en E. Lundberg (red.), *The world economic order: past and prospects*, MacMillan Press, Londen, 1984; en L. Taylor, *IS/LM in the tropics*, in: W. Cline en S. Weintraub (red.), *Economic stabilisation in developing countries*, The Brookings Institution, Washington, 1981.

Tabel 2. Volumegroei van import en groei van niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden, 1968-1984 (gemiddelde jaarlijkse groeivoeten)

	1968-1972			1973-1974			1975-1979			1980-1981			1982-1983			1984		
	ΔE	ΔM	Δt	ΔE	ΔM	Δt	ΔE	ΔM	Δt	ΔE	ΔM	Δt	ΔE	ΔM	Δt	ΔE	ΔM	Δt
Totaal ontwikkelingslanden	9.3	8.4	0.1	5.3	8.8	-2.4	6.7	5.2	-0.3	8.7	3.7	-5.8	3.4	-2.4	0.1	12.1	5.8	0.4
- LIC's	4.0	2.5	0.5	-2.2	1.9	0.7	4.1	3.1	1.6	8.1	4.5	-4.9	2.8	-0.3	1.6	8.2	10.6	3.0
- MIP's	8.1	5.6	-1.0	3.7	4.7	-0.3	2.9	4.7	-0.3	5.5	1.6	-7.9	2.2	-2.0	-0.8	6.8	-2.2	-0.2
- MIM's	12.1	13.3	0.7	8.4	13.5	-3.6	9.3	5.1	-0.5	10.4	4.7	-5.1	4.0	-3.3	-0.2	15.4	8.3	-0.1
Afrika	6.0	4.8	-1.7	0.2	7.0	7.9	0.2	3.9	1.5	-7.3	2.3	-3.3	-2.9	-9.2	-2.7	6.2	0.8	1.2
Azië	11.9	7.9	-0.3	7.5	8.7	-2.7	12.2	10.7	0.0	9.8	7.1	-5.3	5.1	3.2	0.0	14.0	7.1	0.2
Latijs-Amerika	6.1	9.5	1.6	2.3	9.1	-0.2	4.5	3.2	1.9	4.4	6.2	-4.9	1.1	-20.5	-3.4	7.7	1.5	1.2
Wereldhandels-volume		8.5			8.2			4.9			1.2			-0.2			8.8	

ΔE = Groei exportvolume (jaarlijks gemiddelde); ΔM = groei importvolume; Δt = verandering externe ruilvoet.  
Bron: IMF.

dige reden dat de invoer van deze landen al zeer sterk beperkt is en grotendeels direct gekoppeld aan ontwikkelingshulpstromen.

Men kan de morele grond aanvallen waarop het IMF en de Wereldbank ontwikkelingslanden vragen hun invoerbeperkingen terug te dringen en hun uitvoer te bevorderen op het moment dat de dominante leden van deze instellingen in toenemende mate geneigd zijn hun markten af te sluiten. Men kan ook de interne consistentie aanvallen van een beleid dat alle ontwikkelingslanden vraagt hun uitvoer te vergroten op een moment dat de vooruitzichten voor de totale wereldhandel niet erg goed zijn. Maar hoe men de zaak ook benadert, de conclusie moet luiden dat ontwikkelingslanden in alle groepen er verstandig aan doen zeer voorzichtig te zijn met het vrijlaten van de invoer en geen overdreven verwachtingen te koesteren over de effectiviteit van exportbevorderende maatregelen.

### Monetaire politiek

Fiscale deficiten en betalingsbalanstekorten hebben een grote invloed op het monetaire systeem. In het algemeen wordt aan de monetaire politiek drie taken toegeschreven:

- regulering van de binnenlandse geldgroei zodat de economische stabiliteit niet in gevaar komt;
- bevorderen van besparingen en van de bemiddeling tussen spaarders en investeerders zodat de economische groei snel verloopt;
- selectieve allocatie van krediet naar enkele prioriteitssectoren.

De instrumenten die aanwezig zijn om deze taken uit te voeren zullen in detail van land tot land verschillen. Voor de uitvoering van de eerste taak zijn met name kredietgroei beperkende maatregelen van belang. Bij de tweede taak wordt het van belang geacht dat de rentestand aantrekkelijk is voor spaarders en dat het financiële systeem zich snel uitbreidt zodat de spaarinstellingen dicht bij de spaarders staan. Voor de derde taak zijn selectieve-kredietmaatregelen van belang, zoals b.v. rentesubsidies.

In de rijkere ontwikkelingslanden, MIP's en MIM's, konden de betalingsbalansproblemen en de begrotingstekorten in eerste instantie gedekt worden door een toename van buitenlandse leningen. In sommige landen vond een vergaande liberalisatie van het kapitaalverkeer plaats waardoor het binnenlands financieel systeem werd geïntegreerd in de internationale kapitaalmarkt. Het gevolg was dat de autonomie van de monetaire politiek afnam (10). Immers, doelstellingen ten aanzien van de kredietgroei voor de particuliere sector kunnen eenvoudig worden gefrustreerd door een toestroom van buitenlands kapitaal. Ook de controle over de rentestand verdwijnt; de rentevoet moet de internationale ontwikkelingen volgen. In theorie zou het mogelijk zijn dat een hoge binnenlandse rentevoet niet alleen de binnenlandse besparingen zou stimuleren maar tevens de toevloed van buitenlands kapitaal. In de praktijk echter blijkt dat inflatie- en

devaluatieverwachtingen deze internationale rentearbitrage in de weg staan. In landen waar de inflatie laag is, b.v. Thailand, kan de internationale rentestand de reële binnenlandse rentekosten zo hoog opdrukken dat een negatieve invloed op de investeringen gevreesd moet worden.

In recente ontwikkelingen in de economische theorie, en ook in het denken van het IMF, wordt een steeds grotere rol toegekend aan de rentestand bij het bereiken van stabiliteit en groei (11). Een hogere reële rente kan de binnenlandse besparingen bevorderen en zo enerzijds bijdragen tot een grotere economische stabiliteit en anderzijds middelen beschikbaar maken voor investeringen. De studies die gedaan zijn naar het verband tussen de rentestand en besparingen hebben niet tot overtuigende resultaten geleid. Zelfs de relatie tussen rente en financiële besparingen kan niet echt overtuigend worden aangetoond (12). In de meeste korte-termijnmodellen voor ontwikkelingslanden wordt de nadruk gelegd op het verband tussen het monetaire beleid en de totale effectieve vraag. Veel minder aandacht wordt meestal besteed aan de negatieve aanbodeffecten als gevolg van de verminderde beschikbaarheid of toegenomen kosten van krediet voor investeringen en werkkapitaal. Als deze factoren wel in het model worden opgenomen blijkt een restrictief monetair beleid gecombineerd met een flexibele rentepolitiek inflatoir en recessief te werken. Stagflatie is dan het gevolg: de beperkte beschikbaarheid van krediet voor investeringen en werkkapitaal drukken de vraag maar ook de produktie zodat het vraagoverschot gehandhaafd blijft, terwijl de gestegen rentekosten een inflatoirer werking hebben (13).

In de arme ontwikkelingslanden, de LIC's, zijn bovenstaande overwegingen nauwelijks van belang. Vrije kapitaalstromen bestaan niet; het geld dat binnenstroomt bestaat uit hulp bestemd voor specifieke projecten in de publieke sector. Veel

10) Deze liberalisatie van het internationale kapitaalverkeer heeft tevens de enorme kapitaalvlucht die zich in een aantal landen heeft voorgedaan (b.v. Mexico en Argentinië) vergemakkelijkt.

11) Zie b.v. R. McKinnon, *Money and capital in economic development*, The Brookings Institution, Washington, 1973.

12) M. Fry, Saving, investment, growth and the cost of financial repression, *World Development*, jg. 8, 1980; A. Giovannini, The interest elasticity of savings in developing countries: the existing evidence, *World Development*, jg. 11, no. 7, 1983; K.L. Gupta, *Finance and economic growth in developing countries*, Croom Helm, Londen, 1984.

13) Hieraan kan worden toegevoegd dat een hoge rentestand op spaardepot's fondsen uit de informele kredietmarkten aantrekken. Aangezien in veel ontwikkelingslanden een aanzienlijk deel van de werkkapitaalbehoefte wordt gedekt op deze markten, leidt dit tot een verdere produktiedaling. Zie voor een verdere analyse: S. van Wijnbergen, Stagflationary effects of monetary stabilisation policies: a quantitative analysis of South-Korea, *Journal of Development Economics*, jg. 10, 1982; M. Bruno, Stabilisation and stagflation in a semi-industrialised economy, in: R. Dornbush en J. Frenkel (red.) *International economic policy. Theory and evidence*, John Hopkins University Press, Baltimore: en Taylor, op.cit.

van deze projecten verplichten de overheid tot complementaire uitgaven, die zo weer bijdragen tot het vergroten van het fiscale tekort. Aangezien het moeilijk is het begrotingstekort te financieren door buitenlandse leningen, en aangezien binnenlandse besparingen zeer gering zijn, wordt het begrotingstekort monetair gefinancierd. Er is weinig reden te vrezen voor „crowding out” van de particuliere sector. Productie en investeringen in de moderne sector worden veeleer geremd door niet beschikbare valuta voor de invoer van intermediaire en kapitaalgoederen. De binnenlandse kredietexpansie voor overheid, staatsbedrijven, en moderne particuliere ondernemingen dient meestal slechts om deze in staat te stellen lonen te blijven betalen zelfs wanneer de productie stagneert als gevolg van een tekort aan vreemde valuta. Monetaire expansie wordt dus een manier om de overleving van de werknemers van de moderne sector te financieren. Zoals we al eerder opmerkten, leidt dit tot een toename van de voedselproductie ten koste van de uitvoer en een toename van zwarte-marktactiviteiten. De monetaire expansie en inflatie leidt dan tot gedwongen belastingen en gedwongen besparingen die het mogelijk maken het stedelijke consumptieniveau te verdedigen. Het alternatief zou massale stedelijke werkloosheid en armoede zijn (14).

## Conclusie

Samenvattend kunnen we zeggen dat de IMF-benadering een flexibiliteit veronderstelt in de fiscale en monetaire grootheden die in de werkelijkheid van de meeste ontwikkelingslanden niet bestaat. Daarnaast is het geloof in de effectiviteit van het marktmechanisme en de afkeer van overheidsingrijpen gebaseerd op een overschatting van de kracht van de particuliere sector en van de mogelijkheden van deze sector om snel op relatieve prijsveranderingen in te spelen. Zonder hier in te willen gaan op de formulering van een alternatief beleidsmodel, hopen we duidelijk gemaakt te hebben dat een dergelijk alternatief dient te beginnen bij het afwegen van oorzaak en gevolg van externe en interne onevenwichtigheden in relatie tot de verschillende produktiestructuren en ontwikkelingsniveaus die de landen in de derde wereld kenmerken.

De armste ontwikkelingslanden staan voor het dilemma dat een blijvende oplossing van hun economische problemen diepgaande structurele aanpassingen vereist, waarvoor, thans meer dan ooit, de middelen ontbreken. Zulke aanpassingen kunnen alleen onder leiding van een sterke overheid doorgevoerd worden. Er is de reële mogelijkheid dat de IMF-benadering in deze landen meer afbreekt dan opbouwt, zoals b.v. blijkt uit de recente ontwikkelingen in de Soedan of uit het al jaren slepende conflict tussen het IMF en Tanzania. Het is duidelijk dat de aanpassing in deze landen aanzienlijke hulpstromen vereist zonder al te stringente korte-termijnvoorwaarden.

Ook voor de midden-inkomenslanden is gebleken dat de speelruimte voor een effectieve stabilisatiepolitiek gering is. Recessie en inflatie zijn de gevolgen van stabilisatieprogramma's die juist het tegenovergestelde beogen. De structurele heterogeniteit van deze landen maakt een selectieve en veel minder dogmatische benadering wenselijk, waarbij niet de korte-termijnproblemen de op de langere duur gewenste aanpassingen dienen te overheersen.

Men mag niet uit het oog verliezen dat betalingsbalansevenwicht, inflatiebestrijding, en efficiëntie weliswaar belangrijk zijn, maar toch niet de uiteindelijke doelstellingen vormen van een ontwikkelingsstrategie. In eerste, en laatste, instantie gaat het om inkomensgroei, armoedebestrijding en voorziening in basisbehoeften. Men kan stellen dat, gegeven haar taakstelling, het IMF niet de aangewezen organisatie is om deze problemen het hoofd te bieden, en dat anderen zoals de Wereldbank en de bilaterale donors het voortouw dienen te nemen. Een feit is echter dat het IMF in de huidige discussie overheerst en dat de andere hulpverschaffers en kredietverleners zich onder de rokken van het IMF verschuilen. De Wereldbank stelt tegenwoordig vrijwel identieke voorwaarden als het IMF (15) en bilaterale donors en internationale banken wachten op het „keurmerk” van het IMF alvorens hun gelden beschikbaar te stellen.

Het verdient derhalve aanbeveling dat:

- a. meer aandacht besteed wordt aan de structurele aanpassingen op lange termijn die nodig zijn in het land;
- b. voorkomen wordt dat maatregelen die genomen worden ter stabilisatie van de economie deze lange-termijndoelstellingen ondergraven. Daarvoor zal in het algemeen nodig zijn dat stabilisatieprogramma's zich over verschillende jaren kunnen uitstrekken;
- c. met name voor de LIC's aanzienlijke financiële hulp op langere termijn beschikbaar wordt gesteld ten einde de gewenste aanpassingen te financieren.

Karel Jansen  
Rob Vos

---

14) Het gaat hier om een „passieve” monetaire politiek die zich aanpast bij de toenemende liquiditeitsvraag van met name de publieke sector in een situatie waar het totale goederenaanbod beperkt wordt door een gebrek aan deviezen. Deze situatie werd onder meer geanalyseerd in Nicaragua, Tanzania en Mozambique; zie Jansen en Vos, op.cit.

15) In het laatste jaar is de vraag naar Wereldbankleningen gedaald. Voor het begrotingsjaar 1985 wordt geschat dat zo'n 16 procent van de beschikbare middelen niet uitgegeven zal worden. In commentaren wordt deze beperkte vraag in verband gebracht met het (te) strikte voorwaardenbeleid dat de Wereldbank thans voert; zie *Far Eastern Economic Review*, 14 maart 1985. In dit licht zouden verder vraagtakens geplaatst kunnen worden bij de voorstellen gedaan op de IMF-conferentie in Seoel in de zin dat de extra kapitaalfondsen te creëren voor de komende drie jaar t.b.v. de schuldenlanden mogelijk ook in dit stuwmeer terecht zullen komen.