

# Effectiever IMF vereist institutionele hervorming

De wereldeconomie staat op zijn grondvesten te schudden. Om de stabiliteit van het wereldwijde financiële systeem te herstellen dienen een aantal hervormingen te worden doorgevoerd. Wat het IMF betreft kunnen die niet effectief gemaakt worden zonder aanpassing van de stemverhoudingen. Dat betekent het inleveren van de bevoorrechte posities van de Verenigde Staten, van de EU-landen gezamenlijk en van Nederland in het bijzonder.

**H**et IMF is opgericht om stabiliteit te verzekeren en heeft nu twee hoofdtaken. Ten eerste, stabiliteit brengen in het mondiale economisch en monetair stelsel. Daartoe hanteert het IMF het instrument van toezicht op economische en monetaire ontwikkelingen in de lidstaten. Het toezichtstelsel omvat een groot scala aan indicatoren. De tweede hoofdtak is het oplossen van crises. Daartoe hanteert het IMF het instrument van het verstrekken van leningen aan landen met betalingsbalansproblemen. Het IMF werkt als een bank; het wil zijn geld wel terug. Om er zeker van te zijn dat het geld besteed wordt aan het creëren van structurele verbeteringen stelt het IMF een groot aantal eisen aan zijn debiteuren. Deze betreffen vaak het verminderen van de omvang van de publieke sector en het verbeteren van de marktwerking; de eisen gaan vaak diep op de details in. Het IMF heeft een ingewikkelde besturingsstructuur. Daarin zijn drie instellingen te onderkennen. De *Board of Governors* is het hoofd van de organisatie; iedere lidstaat benoemt hierin een afgevaardigde. De *Executive Board* geeft sturing aan het werk van de organisatie. De *Managing Director* is het hoofd van een zeer uitgebreide staf van

ongeveer 3000 personen. Hij is belast met de dagelijkse leiding van de werkzaamheden.

Het IMF is een organisatie waarvan nu praktisch alle landen in de wereld lid zijn. Maar de lidstaten zijn niet allemaal op dezelfde manier vertegenwoordigd in de beleids- en besluitvorming. Er bestaan twee grote problemen op dit punt.

Allereerst is er een probleem met betrekking tot de verdeling van de stemmen. De landen die in de periode rondom de Tweede Wereldoorlog het belangrijkste waren in de wereldeconomie, namelijk de Verenigde Staten en de vijftien oude EU-landen, hebben een zeer groot aandeel in het totaal van de stemmen. Omdat belangrijke beslissingen met 85 procent van de stemmen genomen moeten worden hebben de Verenigde Staten, met zestien procent, in de praktijk zelfs een veto. Daarentegen hebben de opkomende economieën en de ontwikkelingslanden maar een klein aandeel in de stemmen. Brazilië heeft bijvoorbeeld evenveel stemmen als Nederland. India en China hebben elk evenveel stemmen als Italië. Die verdeling is niet in overeenstemming met het huidige gewicht van landen en groepen landen in termen van het mondiale bbp, laat staan in termen van bevolkingsaantallen. Veel leden die zich hierdoor benadeeld voelen dringen al lang aan op verandering. Een tweede probleem ligt in de verbrokkelde vertegenwoordiging van de EU. De indeling in kiesgroepen voor de samenstelling van de Executive Board is niet meer toegesneden op de huidige situatie. Men zou verwachten dat de EU-landen in een of meerdere groepen zouden zijn verenigd. Of dat ten minste de EMU-landen alle in een groep zouden zitten. Geen van beide is het geval. De drie grote EU-lidstaten, namelijk Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, zijn direct

**WILLEM MOLLE**  
Hoogleraar aan de  
Erasmus Universiteit  
Rotterdam

lid. De andere EU-landen zijn verdeeld over zeven kiesgroepen, die zijn samengesteld uit zowel EU- en niet-EU-landen (tabel 1). Met zo'n verbodde vertegenwoordiging wordt het erg moeilijk om een helder en consistent EU-standpunt uit te dragen.

## Nog geen realistisch alternatief IMF

Er is zeer veel kritiek op de manier waarop het IMF zijn twee hoofdtaken uitvoert. Die kritiek komt uit twee hoeken.

Vanuit de academische wereld is er veel kritiek op het gebrek aan effectiviteit van het IMF op het gebied van toezicht (Lavigne *et al.*, 2009). Door de gedetailleerde aandacht per land zijn de risico's van het systeem over het hoofd gezien. Kritiek is er ook op het crisismanagement van het IMF; sommige evaluatiestudies komen tot een positief eindoordeel, van andere is de uitkomst negatief (Molle, 2008). De kritiek uit de praktijk betreft vooral de drastische maatregelen die door het IMF opgelegd worden aan landen die gebruikmaken van IMF-leningen, bijvoorbeeld om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Zij betreft ook de bemoeienis van de IMF-staf met gedetailleerde beleidsmaatregelen op terreinen buiten hun competentie. Verder is een terugkerend punt van kritiek dat het IMF opereert zonder oog voor de institutionele en culturele omstandigheden van het land in kwestie.

Uit beide hoeken verwijt men het IMF ideologische orthodoxie. Het IMF heeft inderdaad een duidelijke voorkeur getoond voor een beperkte rol van de overheid en voor openheid van de economie. Op de algemene toepasbaarheid van beide recepten is heel wat af te dingen. Hiermee samen hangt een ander verwijt, namelijk dat het IMF de gevangene is van speciale belangengroepen. Het IMF wordt gedomineerd door de Verenigde Staten, gegeven de stemverhoudingen. In de praktijk is dat het Amerikaanse ministerie van Financiën, dat weer onder sterke invloed staat van de Amerikaanse financiële sector (Stiglitz, 2002). Het IMF heeft het winstbejag met de daarbij gepaard gaande ontsporingen van bedrijven uit de dominante lidstaten toegelaten en heeft alle landen die als gevolg daarvan in moeilijkheden gekomen zijn voor de kosten laten opdraaien. Op grond van bovenstaande gebreken zijn veel landen zeer ontevreden met het IMF. Maar zij kunnen het zich niet permitteren om er geen lid van te zijn; er is geen alternatief. De theorie van de internationale organisaties (Molle, 2003) geeft aan dat het opzetten

van gezamenlijke actie voor het creëren van geheel nieuwe organisaties zeer kostbaar is en dat men daarom de voorkeur geeft aan verbetering van bestaande organisaties.

Gesteld voor dit dilemma hebben veel landen een andere strategie gevolgd; zij hebben getracht zo veel mogelijk onafhankelijk te worden van het IMF. Dat is op drie manieren gebeurd. Ten eerste door het creëren van een goede binnenlandse macro-economische situatie en een sterke valutareserve. Ten tweede door het opzetten van regionale samenwerkingsverbanden, die met flexibelere voorwaarden en meer begrip voor de culturele eigenheden werken. Ten slotte door het accepteren van bilaterale hulp, zoals van bevriende, bijvoorbeeld olierijke, landen.

Ondanks de beperkingen van elk van deze drie strategieën is het gecombineerde effect ervan in het recente verleden nogal groot geweest. De totale som van leningen door het IMF is geweldig teruggelopen en op een zeker moment was praktisch alleen Turkije nog debiteur (figuur 1). Dat heeft sommigen doen stellen dat het IMF irrelevant geworden was. In ieder geval was het IMF gedwongen om zich aan te passen; de organisatie moest goud verkopen om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen en moest de omvang van de staf afslanken.

Door de huidige crisis is de situatie van het IMF volledig veranderd. Vrij onverwacht is een groot aantal landen in moeilijkheden gekomen, dat een beroep heeft moeten doen op het fonds. Het totaal van aanvragen ligt nu zelfs zo hoog dat het IMF extra middelen heeft moeten inzetten. Onder invloed van een dreigende ineenstorting van het mondiale financiële stelsel heeft het IMF in een groot aantal gevallen snel besluiten moeten nemen om landen te helpen. Het principe van conditionaliteit wordt daarbij voor landen die aan bepaalde minimumvereisten voldoen terzijde gesteld, bijvoorbeeld in het geval van Polen.

## Rol van andere instellingen

Het IMF is niet de enige instelling in de wereld die zich met monetaire en macro-economische stabiliteit bezighoudt. Relevant in dit verband zijn vooral de BIB, de FSF en de G20. De

Tabel 1

### Verdeling van de EU-landen over kiesgroepen<sup>1</sup>.

Oostenrijk	Nederland	Spanje	Ierland	Italië	Finland	Polen
België	Cyprus			Griekenland	Zweden	
Luxemburg	Bulgarije			Portugal	Denemarken	
Slowakije	Roemenië			Malta	Estland	
Slovenië					Letland	
Tsjechië					Litouwen	
Hongarije						

<sup>1</sup> Niet-EU-landen van elke groep zijn niet weergegeven en EMU-landen zijn groen.

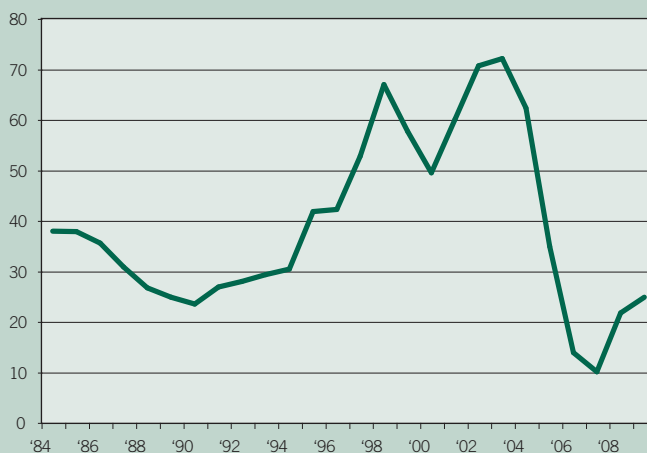
BIB (Bank voor Internationale Betalingen) stelt regels vast en richt structuren in voor een vlotte afwikkeling van het internationale betalingsverkeer.

Het FSF (*Financial Stability Forum*) is een wat aparte instelling die in 1998 is opgericht naar aanleiding van de Azië-crisis. Ze heeft als taak om de zwakheden in het internationale financiële systeem op te sporen en acties in gang te zetten om deze zwakheden weg te nemen. In het FSF werken vertegenwoordigers van de top van verschillende soorten instellingen samen die alle op een zeker deelgebied verantwoordelijkheid dragen voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Het betreft nationale financiële autoriteiten zoals centrale banken, ministeries van Financiën en toezichthouders, internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank (WB) en de BIB, en overige internationale koepels, die aanbevelingen doen met betrekking tot de regulering van financiële instellingen zoals banken, verzekeringen, beurzen en accountants (Buthe, 2008). Om het overleg werkbaar te houden is het aantal deelnemers in het FSF beperkt (Angeloni, 2008; Ho, 2002).

Om in de behoefte aan sturing van de wereld-economie te voorzien komen de staatshoofden en regeringsleiders van de twintig grootste landen (G20) regelmatig op een informele manier samen. De G20 heeft zelf geen uitvoeringsorganisatie maar geeft impulsen aan het werk van de bestaande internationale organisaties en coördineert de acties van individuele landen. In eerste instantie namen maar een zeer beperkt aantal landen van het noordelijke halfrond deel aan deze bijeenkomsten (de G7 en G8). Deze groep was echter onvoldoende representatief. Daarom is in 1999 de G20 ingesteld met de opdracht een antwoord te formuleren op de financiële crisis van eind jaren negentig, die aan de opkomende markten zware klappen heeft toegebracht. Het lidmaatschap van de G20 is beperkt tot de grote landen van Noord-Amerika en Europa en verder landen als Rusland, Brazilië, Zuid-Afrika, India en China. Het is daarmee een redelijk representatieve instelling omdat de landen sterk geografisch gespreid zijn en het totaal van de deelnemers ongeveer 85 procent

Figuur 1

Kredietverlening van het IMF (miljarden dollars) van 1984–2009.



Bron: IMF

van de wereldeconomie, in bbp-termen, beslaat. Naast landen zijn ook internationale organisaties als het IMF, de Wereldbank en de EU vaste deelnemers.

Als het geheel van deze instellingen, inclusief het IMF, wordt overzien, blijkt dat er geen echte toezichthouder is op de mondiale financiële en monetaire sector; er is niet zoiets als een *World Central Bank*. Door de hiaten in het systeem is het toezicht onvoldoende effectief. Bovendien is het wel bestaande toezicht niet efficiënt; er zit een grote overlap in de informatie die door verschillende internationale organisaties, zoals de OESO, van de lidstaten gevraagd wordt. Daardoor bestaat er onvoldoende zicht op de problemen en is er op wereldschaal onvoldoende regulering om de stabiliteit van het stelsel te verzekeren. In zijn bijeenkomst van april in Londen heeft de G20 deze tekortkomingen erkend en een groot aantal besluiten genomen om daarin verbetering te brengen (G20, 2009). Deze kunnen in twee groepen worden samengevat. Allereerst streeft de G20 naar een verbetering van de financiële regulering. De G20 heeft vastgesteld dat de crisis voor een groot gedeelte te wijten is aan verminderde transparantie van het systeem. Die kwam voort uit de introductie van nieuwe producten met een steeds complexere structuur. Bovendien onttrokken nogal wat financiële instellingen zich aan toezicht, zoals hedgefondsen. Om het inzicht in bestaande en nieuwe systeemrisico's te verbeteren en er oplossingen voor te bieden heeft de G20 onder andere afspraken gemaakt over de versterking van het FSF. Het moet worden omgevormd tot een *Financial Stability Board* (FSB), met een uitgebreid mandaat en een sterkere betrokkenheid van de belangrijkste landen (alle G20) en de Europese Commissie. Verder wil de G20 een vorm van samenwerking opzetten tussen het IMF en de Financial Stability Board om vroegtijdig eventuele problemen op te sporen en betrokkenen te waarschuwen.

De G20 heeft daarnaast vastgesteld dat als gevolg van de crisis de mogelijkheden van particulieren en publieke instellingen om te lenen aanmerkelijk zijn gekrompen. Dit heeft in het bijzonder sommige ontwikkelingslanden sterk getroffen. Het IMF is de aangewezen instantie om extra ruimte te verschaffen aan deze landen (Lambrechts, 2009). Daartoe zullen de beschikbare middelen worden verdrievoudigd tot 750 miljard dollar.

### Een sterker IMF is nodig

De voorgestelde maatregelen overziend, kunnen twee dingen worden vastgesteld. Ten eerste, dat er op een groot aantal deelterreinen actie wordt ondernomen om de situatie te verbeteren. Ten tweede, dat er geen drastische ingrepen in institutionele zin worden voorgesteld. Er is geen sprake van een fusie van organisaties als het IMF en het FSF met een uitgebreider mandaat. De G20 heeft gekozen voor geleidelijke aanpassing op onderdelen van het institutionele systeem.

Een zeer belangrijk onderdeel daarvan is het IMF. De G20 heeft erkend dat de besluiten ten aanzien van betere regulering en meer fondsen alleen helpen als alle betrokkenen vertrouwen hebben in de instelling die het beleid inhoud geeft. Daarom wil de G20 het IMF versterken wat betreft relevantie op langere termijn, mandaat, effectiviteit, werkwijze en legitimiteit (G20, 2009). Zeer belangrijk voor dit vertrouwen is het creëren van evenwichtige stemverhoudingen. De opkomende economieën vragen meer zeggenschap en zijn ook bereid de daarmee gepaard gaande sterkere financiële verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Net als de Verenigde Staten dienen ook de EU-landen daarvoor in te leveren. Dat kan op veel verschillende manieren. De minst vergaande manier betreft een herschikking van de bestaande kiesgroepen; de meest vergaande is het instellen van een enkele zetel voor de gehele EU. Het belangrijkste argument voor deze laatste optie is van constitutionele aard; de EU neemt in buitenlandse betrekkingen de plaats in van de lidstaten op alle gebieden waarvoor zij ook intern verantwoordelijk is (Ahearne *et al.*, 2006; Ahearne en Eichengreen, 2007; Van den Noord *et al.*, 2008). Een voorbeeld van zo'n overdracht is de WTO, de EU voert daarin namens alle lidstaten de onderhandelingen, bijvoorbeeld over de Doha-ronde. Voor monetaire zaken is het stadium van overdracht in zicht omdat de meerderheid van de lidstaten, met 75 procent van het bbp van de EU, inmiddels onder de EMU valt. De Europese Commissie en de Raad van Ministers hebben dan ook in beginsel besloten om deze optie als uitgangspunt te kiezen voor hun toekomstig handelen.

### De belangen van EU en Nederland

Om de optie van een EU-zetel ook in de praktijk te realiseren zal een groot aantal betrokkenen moeten inschikken. In plaats van nu als soevereine machten welwillend met andere EU-partners te coördineren om te zien of onderling consistente standpunten uit te dragen zijn, zal men moeten onderhandelen over een EU-mandaat dat daarna door de Europese Commissie wordt ingevuld. Dat zal niet zonder slag of

stoot gaan. Maar het is gebleken, dat zulke tegenstand kan worden overwonnen. Een goed voorbeeld daarvan is de onderschikking van de nationale centrale banken aan de ECB in het Systeem van Europese Centrale Banken, die bij de oprichting van de EMU heeft plaatsgevonden.

Voorwaarde voor doorvoering van zo'n aanpassing is wel dat men inziet dat de voordelen groter zijn dan de gepercipieerde nadelen. Die voordelen zijn er in het geval van de aanpassing van het IMF: zij liggen in het belang dat de EU-landen hebben bij een sterk IMF. Dat kan als volgt worden toegelicht.

Allereerst is daar het open karakter van de economie van de EU. Sterke mondiale instellingen zijn nodig voor een stabiele ontwikkeling van de wereldeconomie en dus ook voor de economie van de EU.

Ten tweede bestaan er zeer grote beperkingen op het EU-instrumentarium voor handhaving van macro-economische stabiliteit. Het EU-verdrag biedt de EU geen mogelijkheden om EMU-lidstaten die in moeilijkheden komen met hun betalingsbalans of hun overheidsfinanciën effectief bij te staan. De EU vertrouwt erop dat met het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) de voorwaarden geschapen zijn om de nodige stabiliteit te brengen voor de leden van de EMU. Het voorbeeld van Ierland, dat in acute liquiditeitsproblemen is gekomen, bewijst echter dat dit niet het geval is. Er is wel een beperkte EU-faciliteit voor steun aan lidstaten die niet tot de EMU behoren. Het voorbeeld van een reeks EU-landen, zoals Hongarije, Letland, Polen en Roemenië, toont echter aan dat dit instrument niet voldoende is. Deze EU-lidstaten bleken uiteindelijk aangewezen op het IMF toen zich echt serieuze moeilijkheden voordeden.

Ten derde geeft de EU daarmee aan dat zij serieus is wat betreft het streven om de economische ontwikkeling van opkomende en ontwikkelingslanden daadwerkelijk te bevorderen.

De drie argumenten die gelden voor de EU als geheel gelden in versterkte mate voor Nederland. Ten eerste is de Nederlandse economie nog veel opener dan die van de EU als geheel. Ten tweede heeft Nederland als netto betaler groot financieel belang bij een



beperkte solidariteit van de EU met zwakke lidstaten. Een beroep op de EU-faciliteit voor steun bij betalingsbalansproblemen komt immers in uiterste instantie op rekening van de EU-begroting en daarmee ten laste van de landenbijdragen. Ten derde heeft Nederland zich altijd opgeworpen als gidsland voor zover het ontwikkelingshulp betreft.

Op grond van bovenstaand kan geconcludeerd worden dat de EU en Nederland er een groot belang bij hebben dat het IMF versterkt wordt. Die versterking komt er alleen wanneer alle leden van die organisatie er vertrouwen in hebben. In de praktijk komt dat voor Nederland neer op het opgeven van zijn vaste zetel in het IMF. In het verleden heeft Nederland bij monde van zowel politiek als ambtelijke vertegenwoordigers meerdere malen, ook recentelijk nog, verklaard, dat het daartoe niet bereid is. De eerste reden die daarvoor traditioneel aangevoerd wordt is dat Nederland in deze positie niet alleen zijn eigen belangen kan dienen maar ook die van een aantal zwakkere landen. Dit argument komt nogal paternalistisch over. Het tweede argument betreft macht en aanzien en is te vergelijken met de behoefte van Nederland aan directe betrokkenheid bij het werk van de G20. Dit argument komt nogal egoïstisch over. Tegenover deze argumenten kan het argument gesteld worden dat Nederland veel effectiever kan zijn als het de EU zover kan krijgen om een aantal vooruitstrevende posities in te nemen. Als voorbeeld van de effectiviteit van deze strategie wordt de alom gewaardeerde Nederlandse inzet in het EU-werk aan de gecompliceerde klimaatdossiers genoemd.

## Conclusie

Zowel de EU als Nederland heeft groot belang bij een sterk IMF. Om de geplande versterking van het IMF te realiseren dienen de EU en Nederland over hun bestaande bezwaren tegen aanpassing van de vertegenwoordiging in de bestuursorganen van het IMF heen te stappen en van harte aan de nodige verandering mee te werken.



## LITERATUUR

- Ahearne, A., J. Pisani-Ferry, A. Sapir en N. Veron (2006) *Global Governance, an agenda for Europe. Bruegel Policy Brief*, 2006/07, december 2006. Brussel: Bruegel instituut.
- Ahearne, A. en B. Eichengreen (2007) *External monetary and financial policy; a review and a proposal*. In: Sapir, A. (red.) *Fragmented power, Europe and the global economy*. Brussel: Bruegel Books.
- Angeloni, I. (2008) *Testing times for global financial governance. Bruegel essay and lecture series*, Brussel: Bruegel instituut.
- Buthe, T. (2008) *Politics and institutions in the regulation of global capital; a review article. Review of international organizations*, 3(2), 207–220.
- G20 (2009) *Global Plan for recovery and reform; the communiqué of the London Summit*. <http://www.londonsummit.gov.uk>.
- Ho, D. (2002) *Compliance and international soft law; Why do countries implement the Basle accord? Journal of international economic law*, 5(3), 647–688.
- Lambrechts, E. (2009) *Rol van het IMF vergroot. ESB*, 94(4561), 333–334.
- Lavigne, R., P. Maier en E. Santor (2009) *Renewing IMF surveillance; transparency, accountability, and independence. Review of international organizations*, 4(1), 29–46.
- Molle, W. (2003) *Global economic institutions*. Londen/New York: Routledge.
- Molle, W. (red.) (2008) *Global economic institutions*. Londen/New York: Routledge.
- Noord, P. van den, B. Doehring, S. Langendijk, J. Nogueira Martins, L. Pench, H. Temprano Arroyo en M. Thiel (2008) *The evolution of economic governance in EMU. European economy; economic papers*, 328, 1–74.
- Stiglitz, J. (2002) *The IMF's other agenda, Chapter 5*. In: Stiglitz, J. (red.) *Globalization and its discontent*. New York/Londen: Norton & Co.