

Het IMF in de steigers

Het IMF voert fundamentele hervormingen door in zijn missie, budget en bestuur. De veranderingen moeten bevorderen dat het IMF een unieke bijdrage levert aan de internationale macro-economische en financiële stabiliteit.

Sinds de oprichting in 1945 geldt het IMF als hoeder van de internationale macro-economische en financiële stabiliteit. De invulling van deze rol is niettemin in de loop der tijd veranderd. Was aanvankelijk de belangrijkste taak het bewaken van de stabiliteit van het Bretton Woods-stelsel van vaste wisselkoersen voor 29 landen, tegenwoordig onderscheidt het Fonds drie hoofdtaken ten behoeve van 185 lidstaten: financiële assistentie, technische assistentie en surveillance (zowel bilateraal als multilateraal). Ondanks belangrijke veranderingen in de wereldeconomie hebben de laatste jaren geen fundamentele wijzigingen plaatsgevonden in de uitvoering van dit takenpakket. Alleen is de meest in het oog springende taak, de financiële assistentie, sterk in omvang teruggelopen. Dit is het gevolg van het succesvol vermijden van crises en vroegtijdige afbetaling van leningen door verschillende leden. Een belangrijk neveneffect hiervan is dat het budget van het Fonds onder druk staat. Het IMF is daarmee op een historisch kruispunt beland. Hervormingen kunnen eraan bijdragen dat het Fonds net als in de afgelopen decennia meerwaarde blijft leveren. Het Fonds heeft zich kwetsbaar opgesteld door een breed hervormingsplan open op de agenda te plaatsen. Dit is een teken van kracht, het aanpakken van de benodigde versterkingen is hiermee onvermijdelijk geworden. De hervorming raakt de kern van de instelling op drie plekken: de missie, het budget en het bestuur. Dit artikel geeft een overzicht en beoordeling van de stand van zaken.

Missie

Het IMF heeft aangekondigd in de invulling van zijn taken meer focus te willen aanbrengen. De nadruk in surveillance zal komen te liggen op beleid met directe invloed op externe stabiliteit. Concrete prioriteiten zijn de financiële sector, de regionale externe effecten van financieel-economisch beleid, en een diepere analyse van wisselkoersen, met name via verbeterde methoden voor het bepalen van de evenwichtswaarde van een munt.

**JEROEN KREMERS EN
WOUTER SCHILPEROORT**
Directeur Public Affairs bij
ABN Amro, senior advisor
bij het IMF
Kremers was tot 1 mei
bewindvoerder bij het IMF

**Concrete prioriteiten
zijn de financiële
sector, de regionale
externe effecten van
financieel-economisch
beleid, en een
diepere analyse van
wisselkoersen**

Deze inzet op meer focus is een welkome ontwikkeling. Het Fonds hanteert in de invulling van zijn taken een nog vrij traditionele macro-kijk op de lopende rekening, het begrotingsbeleid en de economische structuur. In het geval van een lopende rekeningtekort hanteert het Fonds (vaak terecht) als recept meer begrotingsdiscipline en wordt het belang van structurele hervormingen benadrukt. Daarbij deinst het IMF er niet voor terug om zich op de meest uiteenlopende terreinen te richten, ook als deze niet direct gelieerd zijn aan de hoofddoelstelling van macro-economische en financiële stabiliteit, bijvoorbeeld met analyses van de arbeidsmarkt en de zorgsector. Dit past niet bij de missie, en het Fonds heeft hier ook geen meerwaarde ten opzichte van andere internationale organisaties zoals de OESO of de Wereldbank.

De missie van macro-economische en financiële stabiliteit kan daarentegen niet zonder een diepgaande, micro-economische benadering van de overheidsfinanciën en de financiële markten. Wat betreft het begrotingsbeleid kent het IMF een lange traditie van hoogstaande analyse, gefundeerd op een gedegen micro-benadering. Een recente stap voorwaarts is de introductie van een schuldhoudbaarheidsraamwerk voor ontwikkelingslanden, waarbij alle donoren en multilaterale organisaties zich kunnen aansluiten. Ook voor de ontwikkelde economieën is diepe analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van groot belang, gegeven de vergrijzende bevolkingen. Het IMF is bij uitstek geëquipeerd om op dit terrein meerwaarde te leveren.

Wat betreft de financiële markten is het IMF vooralsnog minder toonaangevend. De economische crises in Zuidoost-Azië en later Mexico en Rusland hebben duidelijk gemaakt hoe zeer de samenstelling van kapitaalstromen en de kracht van de financiële sector van belang zijn voor stabiliteit. IMF-analyses geven sindsdien

meer aandacht aan de financiële markten, maar blijven soms nog hangen op hoofdlijnen. Het Fonds moet hier verder de diepte in. Een onderscheid tussen macro en micro is in de financiële sector namelijk moeilijk te maken; onevenwichtigheden in één financiële instelling kunnen via verspreiding door het financiële systeem leiden tot macro-economische instabiliteit. Het IMF zet momenteel stappen om de financiële markten beter te doorgronden. In een ingrijpende in-

terne reorganisatie is het versnipperde financiële sectorwerk ondergebracht in één nieuwe directie. Tevens zal voortaan elke reguliere doorlichting van een land, de zogenoemde artikel IV-surveillanceconsultatie, ruim aandacht geven aan de financiële sector. Verdere voortgang is mogelijk. Een bredere blik dan alleen op de bankensector en een diepere analyse van complexe financiële producten hebben meerwaarde, waarbij gebruikgemaakt kan worden van micro-expertise uit de sector zelf. IMF-onderzoek kan zich ook sterker mengen in het debat in de academische wereld over de stabiliteitsgevolgen van de snelle productontwikkelingen op de kapitaalmarkten. Meer aandacht in IMF-analyses voor de regionale externe effecten van financieel-economisch beleid sluit aan bij het toenemende belang van grote regionale handelsblokken en monetaire unies. Het fonds heeft inmiddels de traditionele bilaterale en multilaterale surveillance uitgebreid met regionale surveillance, zoals een artikel IV-consultatie van de eurozone. Dit voorjaar is tevens met succes een directe consultatie over de mondiale onevenwichtigheden afgerond met de vijf grote spelers (Japan, China, Verenigde Staten, Saudi-Arabië en de eurozone). Ook zal de surveillance van het Fonds zich verder moeten aanpassen aan de opbouw van enorme valuta-reserves in de opkomende economieën als India en China. Een relevant IMF kan niet voorbijgaan aan de huidige mondiale onevenwichtigheden, die mede voortkomen uit het feit dat wisselkoersen niet overal hun marktruimende rol spelen. Het Fonds implementeert momenteel diverse maatregelen om de wisselkoers-surveillance te verscherpen en aan te passen aan de veranderende situatie. Zo zal voortaan elke artikel IV-consultatie een beoordeling geven of de wisselkoers in lijn is met de langetermijn-evenwichtswaarde.

Budget

De aanleiding voor de huidige discussie over de rol van het Fonds ligt mede in de inkomenssituatie. Het IMF verdient geld op uitgezette leningen en betaalt daarmee de lopende kosten. Bij de huidige gunstige ontwikkeling van de wereldeconomie en het succesvol vermijden van financiële crises neemt de leningsportefeuille snel af – gelukkig maar. Hoe stabielere de wereldeconomie – de hoofddoelstelling van het Fonds – hoe groter zijn inkomensgat. Deze paradox en de afhankelijkheid van één inkomensbron vragen om een grondige aanpassing van het inkomensmodel. Een eerste genomen maatregel is dat het inkomensstekort van het Fonds voortaan niet meer wordt opgevangen met het ad-hocverhogen van het rentepercentage op de leningen. De besprekingen over een meer fundamentele herziening zijn inmiddels begonnen.

De afhankelijkheid van één inkomensbron vraagt om een grondige aanpassing van het inkomensmodel

Het voorstel voor een geheel nieuw model geeft het IMF drie inkomstenbronnen. Ten eerste een verkoop van een gedeelte van het goud van het IMF, waarbij de opbrengsten belegd worden en het rendement hierop gebruikt wordt om lopende kosten te dekken. Ten tweede het beleggen van een gedeelte van de inleg van de leden op basis van een verbreed risicomandaat. Deze voorstellen betekenen een welkome verbetering in het management van reserves, zonder dat sprake is van excessief risico. Het IMF blijft conservatiever dan veel centrale banken. De derde poot bestaat uit het vragen van een bijdrage voor technische assistentie. Dit levert betere economische prikkels, waarbij overgebruik kan worden vermeden. Technische assistentie zal echter wel betaalbaar moeten blijven voor lage-inkomenslanden om de meerwaarde die het Fonds levert aan de stabiliteit in deze landen te behouden. Vanzelfsprekend kan het tekort aan inkomsten niet los worden gezien van de uitgaven. Ook daar zijn verbeteringen nodig. Sinds 2000 heeft het Fonds een forse groei van zijn activiteiten doorgemaakt. Het IMF is op verzoek van de leden steeds meer gaan doen. Daarbij is echter onvoldoende nagedacht over wat minder kan en wat echt belangrijk is: het Fonds moet ook zelf nee leren zeggen. Verder kende het IMF tot voor kort geen meerjarig uitgavenkader. Dit is inmiddels ingevoerd, en er is besloten tot een taakstelling voor de komende drie jaar van een reële uitgavenkrimp van twee procent per jaar. Dat is een welkome maatregel die zal helpen om interne inefficiëntie aan te pakken die alle grote bureaucratieën kenmerkt. In het licht van het inkomstengat kan wellicht meer gedaan worden. Verdere intensivering waarbij overbodige activiteiten worden gestaakt, dubbelwerk met de Wereldbank wordt geschrapt, terwijl een kernactiviteit als de financiële sector juist wordt uitgebouwd, zou in lijn zijn met de gewenste focus in de taakinvoering.

Bestuur

Vroegtijdige terugbetaling van IMF-leningen komt bij sommige landen mede voort uit onvrede over het functioneren van het IMF, vanwege de conditionaliteit bij leningen, vanwege vermeende fouten in de advisering, of vanwege de dominante rol die de Verenigde Staten speelt in de instelling. De eerder genoemde hervormingen spelen in op deze bezwaren. Zo kan meer focus in het Fondswerk bijdragen aan een betere advisering en neemt een nieuwe inkomensstructuur de perceptie weg dat de rekening vooral bij de lenende landen ligt. De meest in het oog springende discussie gaat echter over een verhoogd stemgewicht voor de lage-inkomenslanden en vooral de opkomende economieën. In september hebben in een eerste stap de snel groeiende economieën China, Korea, Mexico en Turkije al meer stemgewicht gekregen.

Momenteel wordt gewerkt aan een geheel nieuwe formule die het financiële belang en stemgewicht van de leden in het Fonds herbepaalt. Een redelijk uitgangspunt voor de hervorming is dat de stemgewichten de missie van het IMF moeten weerspiegelen: landen die een groot belang hebben bij een stabiele internationale economie en die daarop een grote invloed uitoefenen, dragen meer bij en krijgen een zwaarder stemgewicht. Dit betekent dat de omvang van de economie en de openheid ervan cruciale variabelen in de formule moeten zijn. Daarnaast wordt door een aantal landen de omvang van de internationale reserves aangedragen als variabele. De nieuwe formule moet de verhoudingen in de wereldeconomie weerspiegelen. Als de nieuwe formule het gewicht voor de opkomende economieën opvoert, dan zullen andere landen moeten inleveren. Aangezien de herverdeling met 85 procent meerderheid besloten moet worden, is de politieke realiteit dat geen aardverschuivingen plaats zullen vinden. Het is overigens in lijn met het mandaat van het Fonds dat de landen die thans een hoog stemgewicht hebben, de Europese landen en de Verenigde Staten, een groot gewicht blijven behouden. Wel lijkt een beperkte teruggang in het gecombineerde aandeel van de Europese landen passend in het licht van hun afgenomen aandeel in de wereldeconomie.

Een redelijk uitgangspunt voor de hervorming is dat de stemgewichten de missie van het IMF moeten weerspiegelen

Mede op basis van het stemgewicht hebben landen een plek aan tafel in de Raad van Bewindvoerders. Nederland bezet één van de 24 stoelen, samen met twaalf andere landen, waaronder Oekraïne, Israël, Roemenië en Bulgarije. De Nederlandse bewindvoerder wordt niet benoemd door Nederland, maar gekozen door de dertien landen (de kiesgroep). Nog zes andere bewindvoerders hebben de nationaliteit van een Europees land. Dit doet sommige auteurs bepleiten dat het aantal Europese stoelen dient af te nemen ten gunste van opkomende economieën en lage-inkomenslanden. De opkomende economieën hebben zeven plekken aan tafel. De lage-inkomenslanden zijn minder sterk vertegenwoordigd. Hun stemrecht moet verbeterd worden, opdat zij een adequate invloed kunnen uitoefenen op het beleid van het Fonds. Overigens vertegenwoordigt de Nederlandse bewindvoerder ook lage-inkomenslanden, zoals Moldavië, Armenië en Georgië, die als volwaardige partners opereren in de gemengde kiesgroep. Gegeven de voortschrijdende Europese integratie bepleiten enkele academici en Brusselse bureaucraten dat Europa gezamenlijk een enkele plek zou moeten innemen in de Raad van Bewindvoerders. Dit ligt niet voor de hand, want het IMF is een landenorganisatie en Europa is geen land. Het feit dat Nederland samenwerkt binnen een groep van geheel verschillende landen helpt ook te voorkomen dat een tweedeling ontstaat tussen crediteur- en debiteurlanden. Binnen de gemengde kiesgroepen bestaan intensieve samenwerkingsrelaties die ook buiten het Fonds productief zijn. Zo geeft Nederland veel technische assistentie aan de kiesgroeplanden.

Niet de Europese landen, maar de Verenigde Staten zijn de bepalende speler binnen het Fonds. Deze grote invloed was te rechtvaardigen in de periode van wederopbouw, toen Amerika de Bretton Woods-instellingen gebruikte om de stabiliteit in de wereld te bevorderen. Nog altijd heeft echter een groot gedeelte van het IMF-personeel de Amerikaanse nationaliteit of aan een van de beroemde Amerikaanse universiteiten gestudeerd. Verder heeft de Amerikaanse bewindvoerder door het hoge stemgewicht feitelijk een vetorecht bij belangrijke beslissingen. Het IMF neemt momenteel maatregelen om meer diversiteit in de Fondsstaf te krijgen. Tevens verloopt de externe communicatie naast het Engels sinds kort ook in andere talen. Nadenken over het Amerikaanse vetorecht tot slot zou passen bij het multilaterale karakter van het IMF.

Conclusie

Het IMF voert een ingrijpende hervorming door langs drie lijnen (missie, budget en bestuur) die elkaar onderling versterken en die aansluiten bij veranderingen in de externe omgeving. Een scherpere focus op het kernmandaat van macro-economische en financiële stabiliteit, waarbij het Fonds zich terugtrekt van overige terreinen, kan bijdragen aan betere surveillance en advisering. Een nieuw inkomstenmodel moet ervoor zorgen dat het Fonds niet langer inteert op reserves door de afhankelijkheid van rente-inkomsten te doorbreken. De betrokkenheid van lage- en middeninkomenslanden wordt bevorderd met een herziening van de stemgewichten, die tevens recht doet aan de nieuwe verhoudingen in de wereld-economie. De veranderingen maken het IMF aldus beter geëquipeerd om snel en gericht, met voldoende financiële slagkracht, en evenwichtig te reageren op een volgende economische crisis.

