



## Het IMF onder de loep

**Auteur(s):**

Gunning, J.W.

Verbonden aan de Universiteit van Oxford, de Vrije Universiteit en het Tinbergen Instituut.

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4149, pagina 331, 24 april 1998

**Rubriek:**

Prikkel

**Trefwoord(en):**

azië-crisis

De financiële crisis in Azië heeft tot veel kritiek op het IMF geleid, maar het Fonds lag al veel eerder onder vuur. De laatste jaren was dat vooral vanwege zijn betrokkenheid bij structurele aanpassingsprogramma's in ontwikkelingslanden. Die landen kunnen sinds 1987 leningen krijgen bij een speciaal IMF loket, het Extended Structural Adjustment Facility (ESAF). Om in aanmerking te komen voor zo'n lening moet de regering overeenstemming met het Fonds bereiken over een programma van stabilisatiemaatregelen en structurele hervormingen, zoals handelsliberalisatie, deregulering en privatisering van staatsbedrijven. Er is felle kritiek op die programma's geuit, vooral vanwege de vermeende nadelige gevolgen ervan voor de armste groepen. Het IMF reageerde op de kritiek door zich voor het eerst in zijn geschiedenis te onderwerpen aan een externe evaluatie. Een viertal deskundigen, een oud-minister van Financiën en drie hoogleraren, waarvan ik er een was, nam het ESAF-beleid onder de loep. Een groot deel van de aanbevelingen (te vinden bij <http://www.imf.org>) werd vorige maand door de 'Board', het bestuurscollege van het Fonds, aanvaard.

Wat staat er in dat rapport? Allereerst dat de economische hervormingen die het Fonds ondersteunt over het algemeen positief uitwerken, zowel voor de economische groei als voor de inkomensverdeling, de conclusie die ook te vinden is in de wetenschappelijke literatuur<sup>1</sup>. Maar er zijn nogal wat uitzonderingen op die geruststellende regel: gevallen waarin hervormingen nadelig uitwerkten voor een bepaalde groep armen en, wat belangrijker is, waarin dat niet alleen had kunnen worden voorzien, maar ook vermeden. Hier wreekt zich dat het Fonds zich met de aanpassingsprogramma's niet bij zijn leest hield. De staf mist de deskundigheid om het effect van hervormingen op verschillende groepen in de samenleving in te schatten. De Wereldbank is daar beter voor toegerust en het rapport heeft ertoe geleid dat het Fonds in de toekomst op die deskundigheid zal gaan leunen. Dat is een belangrijke verbetering.

Ten tweede stelt het rapport dat er bij het ontwerpen van de aanpassingsprogramma's soms ernstige fouten zijn gemaakt. Een voorbeeld is dat financiële liberalisatie vroeg werd doorgevoerd, voordat het financieringstekort van de overheid binnen de perken was gebracht. Die volgorde had in verscheidene landen dramatische gevolgen. De financiële liberalisatie leidde tot oplopende rentekosten voor de overheid en daarmee tot een groter tekort. In Zambia en Zimbabwe mislukten hierdoor bezuinigingsoperaties en werd wat een korte stabilisatiefase had moeten zijn, een jarenlange lijdensweg. De voortdurende onzekerheid over het overheidstekort leidde tot zeer hoge reële rentestanden en tot uitstel van investeringen. In zo'n situatie wordt noch stabilisatie, noch structurele hervorming van de economie bereikt, zodat het maatschappelijk draagvlak voor pijnlijke maatregelen snel afbrokkelt. Het ziet ernaar uit dat hieraan nu meer aandacht zal worden besteed.

Ten derde benadrukt het rapport dat het met onwillige honden slecht hazen vangen is of, in de meer diplomatieke samenvatting van Camdessus, de topman van het IMF: "that the Fund should be more cautious in providing ESAF support where the authorities' commitment was in question". Dat het 'commitment' nogal eens te wensen overliet, was bekend. Er zijn leningen verstrekt aan regeringen die zich nauwelijks in het afgesproken beleidsprogramma konden vinden (soms was de minister van Financiën in het kabinet de enige die het programma steunde), maar ook als de regering wel achter het programma stond, was het draagvlak vaak smal en het begint duidelijk te worden dat een regering die niet streeft naar maatschappelijke consensus over structurele aanpassing, meestal faalt. Nieuw is dat het Fonds nu duidelijk consequenties wil verbinden; het bereidt maatregelen voor die het draagvlak voor de aanpassingsprogramma's moeten versterken. Wie had gedacht dat het Fonds het poldermodel zou omarmen?

Tenslotte, wat zou de rol van het IMF moeten zijn in landen die de stabilisatiefase achter de rug hebben en dus niet meer kampen met inflatie en betalingsbalansproblemen? Die vraag is belangrijk want er bestaat een groep succesvolle ontwikkelingslanden (zoals Oeganda) die stabilisatie hebben bereikt, die hard groeien en voor wie de traditionele IMF preoccupatie met stabilisatieproblemen niet meer relevant is. Voor deze landen kan het IMF niettemin een belangrijke functie vervullen: het geven van een signaal aan investeerders dat het land een verantwoord macro-economisch beleid voert. Dit zou een radicale verandering zijn: het Fonds zou de traditionele machocultuur van het onderhandelen met regeringen opgeven en in plaats daarvan zich beperken tot certificatie, het afgeven van verklaringen van goed gedrag. Zo ver is het nog niet, want de 'Board' is op dit punt verdeeld. Maar dat een dergelijke koerswijziging denkbaar is, zegt veel over het respect in Washington voor de succesvolle landen in Afrika, het continent met de meeste ESAF-cliënten. Het zegt ook veel over de (recente) bereidheid van het Fonds om te luisteren en te veranderen

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld D.E. Sahn (red.), *Economic reform and the poor in Africa*, Oxford University Press, 1996.

