



Imf-receptuur onder de loep

Auteur(s):

Koesveld, E.B.K. van

De auteur is werkzaam bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën. e.koesveld@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4431, pagina 173, 16 april 2004

Rubriek:

Economisch beleid

Trefwoord(en):

Volgens een recent ieo-rapport moet het imf niet alleen een betere onderbouwing van zijn aanbevelingen geven, maar ook zijn kortzichtigheid laten varen.

Eind vorig jaar publiceerde het *Independent Evaluation Office* (ieo) van het imf zijn derde rapport, dit keer over de budgettaire aanpassingscomponent in kredietprogramma's die het imf met in financiële nood geraakte landen overeenkomt¹. Het imf beschouwt budgettaire verkrapping essentieel voor het realiseren van macro-economische stabiliteit. In het rapport rekt het ieo af met een aantal hardnekkige misverstanden. Zo blijkt er geen sprake van eenzelfde benadering voor alle landen, houdt het imf rekening met veranderende omstandigheden en gaat de budgettaire verkrapping niet gepaard met bezuinigingen op sociale uitgaven. Tegelijkertijd is het ieo kritisch: het imf licht de noodzakelijke omvang en het verloop van de tekortreductie onvoldoende toe en is nogal eens kortzichtig als het gaat om de keuze van begrotingsmaatregelen.

Kritiek

Op basis van een analyse van 133 programma's voor zeventig landen over de periode 1993-2001 en een nadere bestudering van vijftien landenprogramma's geeft het ieo de critici van het imf deels gelijk. Een van de meest serieuze verwijten van het ieo is dat het fonds ernstig tekortschiet in de toelichting waarom voor een bepaalde omvang en voor een bepaald verloop van de begrotingsaanpassing is gekozen. Bovendien stelt het ieo dat in imf-programma's te vaak de nadruk wordt gelegd op gemakkelijke oplossingen die op gespannen voet kunnen staan met wat voor de langere termijn wenselijk is. Een terugkerend voorbeeld is het korten op ambtenarensalarissen. Hoewel politiek niet eenvoudig, is dit altijd nog makkelijker dan een hervorming van het ambtenarenapparaat, terwijl dat laatste eigenlijk zou moeten gebeuren.

Het ieo erkent dat individuele programma's van maximaal drie jaar vaak te kort zijn om de institutionele problemen bij de wortel aan te pakken. Dat is dan ook de reden waarom het beleid de kortetermijnmaatregelen in te bedden in een langetermijnvisie over de ontwikkeling van de economie en de rol van het imf hierin. Dit laatste zou onderdeel kunnen zijn van de surveillancetaak van het fonds - de reguliere beoordeling van de ontwikkeling van de economie en het nationale beleid die voor alle leden wordt uitgevoerd - alsook de technische assistentie aan landen. Het spreekt vanzelf dat ook de kennis en ervaring van andere organisaties hierbij kan worden benut.

Misvattingen

Tegelijkertijd rekt het ieo op een overtuigende en genuanceerde wijze af met een aantal hardnekkige misvattingen over de budgettaire aanpassing in imf-programma's. Ten eerste blijken imf-programma's niet te getuigen van eenzelfde benadering voor alle landen. In de 133 onderzochte programma's werd gemiddeld genomen een tekortreductie van 1,7 procent bbp beoogd voor de eerste twee jaar van het programma. Dit gemiddelde lijkt niet buitensporig hoog, maar nog belangrijker is dat de spreiding rond dit gemiddelde groot is. Anderzijds werd in dertig procent van de gevallen uitgegaan van een toename van het overheidstekort, iets wat haaks lijkt te staan op het beeld van het budgettaire strikte imf.

Het ieo rekt ook af met de opvatting dat in imf-programma's sprake is van een doorgesloten starheid, alsof eerder overeengekomen afspraken over het begrotingsbeleid in ijzer zijn gegoten. In ongeveer twee derde van de (goedlopende) programma's blijkt een revisie van de begrotingsdoelstelling te worden opgenomen in het licht van de veranderende omstandigheden. Bleef de economische groei achter bij de verwachting, dan werd de budgettaire taakstelling neerwaarts bijgesteld, of omgekeerd, al gebeurde dit laatste minder vaak. Het ieo constateert dat de groeivoorspellingen van het fonds vaak te rooskleurig waren: in de praktijk bleek de spin-off van het programma geringer dan verwacht. Ook bleek het fonds te optimistisch over de ontwikkeling van de particuliere investeringen, waarvan de financieringsbehoefte deels moest worden afgedekt met overheidsbesparingen. Samen met de bevinding dat het tekort op de lopende rekening in veel gevallen meer dan volledig is weggewerkt en de internationale reserves zijn toegenomen, impliceert dit dat de budgettaire aanpassing achteraf gezien dus kleiner had mogen zijn.

Ten slotte constateert het ieo dat imf-programma's niet leiden tot een verlaging van de sociale uitgaven. Het ieo concludeert dat overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en onderwijs elk met 0,3 tot 0,4 procentpunt van het bbp stegen in vergelijking met een situatie zonder een programma. Dit wil echter niet zeggen dat arme bevolkingsgroepen geen hinder ondervonden van imf-programma's. Dit hangt immers af van de doeltreffendheid van de sociale uitgaven. Het ieo beveelt dan ook aan dat het imf meer aandacht moet besteden aan dit onderwerp dan wel beter moet samenwerken met in het bijzonder de Wereldbank.

Conclusie

Al met al getuigt ook dit ieo-rapport van een objectieve houding ten aanzien van het imf: het is kritisch waar nodig en ondersteunend waar mogelijk. Hoewel het ieo-rapport een behoorlijke steun in de rug is van het imf, kraakt het ook een kritische noot: het fonds moet niet alleen een betere onderbouwing van zijn aanbevelingen geven, maar ook zijn kortzichtigheid laten varen.

Ernst van Koesveld

¹ Independent Evaluation Office, Fiscal Adjustment in imf-Supported Programs, 2003, www.imf.org/ieo. Het eerste rapport over langdurig gebruik van imf-middelen is besproken in: E.B.K. van Koesveld, Geneesmiddel of pijnstillert, ESB, 2003. Het tweede rapport ging over kapitaalrekeningcrises.