

Het IMF: een nieuwe toekomst dankzij de crisis?

Ronald DE SWERT

Directeur
Administratie Internationale en Europese
Financiële Aangelegenheden van de
FOD Financiën

ABSTRACT

The financial and economic crisis is not without consequence for the International Monetary Fund (IMF). In several European and international fora, discussions are ongoing on the role of the IMF in the global financial architecture and on the reforms that are needed to turn the IMF into a more effective instrument to prevent and resolve crises. This contribution presents an overview of the functioning of the IMF, its mission, how it executes that mission, of the challenges and criticism the Fund faces and reforms that have already been decided or are being contemplated in reaction to those challenges and criticism. To conclude, an opinion is formulated on whether these reforms have prepared the Fund for future challenges and what its post-crisis role might be.

Keywords: International Monetary Fund (IMF), financial and economic crisis

JEL Classification Code: F33

Inhoud

1	Ontstaan van het IMF en kort overzicht van de geschiedenis	159
2	Opdracht van het IMF	161
3	Organisatie	162
3.1	De Board of Governors	162
3.2	Het International Monetary and Financial Committee (IMFC)	162
3.3	De Executive Board	163
4	Financiële middelen	165
4.1	De algemene middelen	165
4.2	Middelen voor concessionele steun aan lage-inkomenslanden	174
4.3	Speciale trekkingsrechten (STR)	174
5	Activiteiten	183
5.1	Toezicht	183
5.2	Financiële steun	189
5.3	Technische bijstand	196
6	De rol van het IMF in de lage-inkomenslanden	197
7	Governance	206
7.1	De quota en stemrechten	206
7.2	De samenstelling en rol van de Executive Board.	208
7.3	De rol van het IMFC	212
7.4	De selectieprocedure voor de Managing Director en het topmanagement	213
7.5	Beslissingsprocedures (speciale of dubbele meerderheden)	214
8	Conclusie	216

1 Ontstaan van het IMF en kort overzicht van de geschiedenis

Terwijl op de slagvelden in Europa en de Stille Oceaan de eindfase van Wereldoorlog II werd uitgevochten, kwamen in de zomer van 1944 delegaties van 44 geallieerde landen samen in het landelijke Bretton Woods, New Hampshire, vs, om de internationale financiële wereldorde te hertekenen. Gedurende 3 weken in juli discussieerden de afgevaardigden in een luxehotel, Hotel Mount Washington, ver weg van de pers, drukkingsgroepen en parlementsleden. Aan het einde van die drie weken lagen de blauwdrukken voor 3 nieuwe internationale instellingen op tafel: het Internationaal Monetair Fonds, de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (beter bekend onder de naam Wereldbank) en de Wereldhandelsorganisatie. De eerste 2 werden een jaar later effectief opgericht, nadat voldoende landen de overeenkomsten hadden geratificeerd. Omdat de vs de akkoorden over de Wereldhandelsorganisatie niet ratificeerden, duurde het nog decennia vooraleer deze organisatie daadwerkelijk werd opgericht.

Het idee voor het oprichten van een internationale instelling belast met het monetaire beleid vond zijn oorsprong lang voor de Tweede Wereldoorlog. De crisis van de jaren dertig richtte een ware ravage aan in de wereldeconomie. Ook de internationale financiële wereld kreeg het zwaar te verduren. Het grote publiek verloor het vertrouwen in de bankbiljetten. De vraag naar goud steeg sterk, in die mate zelfs dat de nationale schatkisten aan deze vraag niet konden voldoen. Een aantal landen, met op kop het Verenigd Koninkrijk, waren gedwongen de goudstandaard op te geven. Daarmee werd de betrouwbare en stabiele basis voor het bepalen van de waarde van de verschillende munten ondergraven. Aangezien sommige landen de goudstandaard verlieten en andere landen hem behielden, werd het uitwisselen van de munten van die landen onderling erg moeilijk, omdat de onderlinge waarde onzeker werd. Sommige landen voerden wisselbeperkingen in, andere gingen over tot competitieve devaluaties. De gevolgen voor de wereldeconomie waren desastreuus: tussen 1929 en 1932 daalden de prijzen van de goederen wereldwijd met 48 %, de waarde van de internationale handel daalde met 63 %.

Tijdens de jaren dertig mislukten een aantal internationale conferenties om deze problemen aan te pakken. Begin jaren veertig stelden de Amerikaan Harry Dexter White en de Brit John Maynard Keynes voor de samenwerking van alle landen te organiseren op een tot dan toe ongeziene schaal, door het creëren van een internationaal monetair systeem waarop wordt toegezien door een internationale instelling. Dit voorstel inspireerde de onderhandelingen tussen de landen die verzameld waren in Bretton Woods en leidde dus tot de oprichting van het Internationaal Monetair Fonds. Het IMF startte haar werkzaamheden in mei 1946 in Washington. Het telde op dat moment 39 leden (waaronder België). Ondertussen is het ledenaantal gegroeid tot 186. Elk land dat een eigen buiten-

landse politiek voert en bereid is de rechten en verplichtingen verbonden aan het IMF-charter te eerbiedigen, kan lid worden.

De oprichters van het IMF geloofden allemaal in het kapitalisme, privé-eigendom en de marktmechanismen. Zij wilden de handel herstellen als motor van de economische ontwikkeling. Handel die niet kan floreren, zo leerden de crisis van de jaren 30, zonder een systeem van converteerbare munten. De Bretton Woodsonderhandelaars, afgeschrikt door hun ervaringen met vlottende munten tijdens die crisis, besloten te kiezen voor een gereguleerd systeem met strikte controle over de wisselkoersen, dat grote fluctuaties zou uitsluiten. Zo ontstond het Bretton Woodssysteem van wisselkoersen, gebaseerd op vaste koersen ten opzichte van de Amerikaanse dollar en de convertibiliteit van die dollar in goud.

Het IMF speelde een cruciale rol in dit systeem, aangezien het moest waken over de internationale monetaire samenwerking om competitieve devaluaties te vermijden. Aanpassingen van de pariteit van de wisselkoersen mochten slechts worden doorgevoerd mits het akkoord van de instelling. Het IMF waakte daarnaast over de liquiditeit van het internationale monetaire systeem, door middelen ter beschikking te stellen van landen die met betalingsbalansproblemen te kampen hadden.

Aan dit systeem kwam de facto een einde toen de VS in 1971 een einde stelden aan de convertibiliteit van de dollar in goud. Het systeem van vlottende wisselkoersen dat toen ontstond had ook gevolgen voor het IMF. Er ontstond een systeem waarin ieder land zijn wisselkoersregime kon kiezen (vrij vlottend, koppeling aan een andere munt of aan een korf van munten, eenheidsmunt, ...). De rol van het IMF beperkte zich ertoe na te gaan of het gekozen regime in overeenstemming was met de doelstelling van stabiliteit van het internationale monetaire systeem. Daar waar voordien de leningen van het IMF voor een belangrijk deel bestemd waren voor geïndustrialiseerde landen, zijn sindsdien vooral ontwikkelingslanden en zogenaamde opkomende economieën vragende partij geweest voor IMF-kredieten. Het IMF paste zijn leningsinstrumentarium ook aan deze gewijzigde omstandigheden aan. Deze kredieten gingen ook steeds meer gepaard met structurele aanpassingsprogramma's, opgesteld op basis van principes die men de "Washingtonconsensus"⁽¹⁾ is gaan noemen en die aan de basis liggen van veel van de kritiek die het IMF de laatste jaren te slikken kreeg.

1 Een reeks aanbevelingen die het IMF gebruikte als een soort standaardrecept voor steun aan landen die bepaalde betalingsbalansproblemen kenden. Centraal staan een orthodox begrotingsbeleid, maatregelen ter bevordering van de vrije handel, competitieve wisselkoersen, stimulering van buitenlandse investeringen, privatisering van overheidsbedrijven en deregulering.

2 Opdracht van het IMF

De basisopdracht van het IMF, die de stichters voor ogen hadden en die nog steeds geldig is, is als volgt samen te vatten: het verzekeren van de stabiliteit van het internationale monetaire systeem. Deze opdracht is in detail beschreven in artikel 1 van de statuten van de instelling :

1. het bevorderen van de internationale monetaire samenwerking door middel van een permanente instelling die een mechanisme creëert voor beraadslaging en samenwerking inzake internationale monetaire problemen;
2. het bevorderen van de expansie en evenwichtige groei van de internationale handel en aldus bijdragen tot de groei en het behoud van een hoog niveau van de tewerkstelling en het reële inkomen en tot de ontwikkeling van de productieve bronnen van alle lidstaten, als eerste doelstelling van het economische beleid;
3. het bevorderen van de stabiliteit van de wisselkoersen, het beschermen van ordelijke wisselkoersmechanismen tussen de lidstaten en het vermijden van competitieve wisselkoersdevaluaties;
4. het helpen opzetten van een multilateraal betalingssysteem voor courante transacties tussen de lidstaten en het helpen opruimen van wisselkoersbeperkingen die de groei van de wereldhandel hinderen;
5. vertrouwen geven aan de lidstaten door tijdelijk de algemene middelen van het Fonds te hunner beschikking te stellen mits passende garanties, en hen zo in staat stellen onevenwichtigheden in hun betalingsbalans te corrigeren zonder hun toevlucht te moeten nemen tot maatregelen die nadelig zijn voor de nationale of internationale welvaart;
6. in overeenstemming met het voorgaande, de duurtijd en de omvang van het onevenwicht in de betalingsbalans van de leden beperken.

Bij de uitvoering van die opdracht in de praktijk maakt het IMF gebruik van verschillende actiemiddelen: het oefent toezicht uit op het functioneren van het internationale monetaire systeem en op het financiële en economische beleid van zijn leden, het verleent financiële steun aan landen met betalingsbalansproblemen en het geeft technische bijstand aan lidstaten (hoofdzakelijk landen met een klein of middelgroot inkomen per hoofd van de bevolking) om hen te helpen bij het verbeteren van hun beleids capaciteit. In een later hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

3 Organisatie

De algemene regels voor de werking van het IMF zijn vastgelegd in de statuten. De organisatiestructuur van het IMF is gestoeld op hetzelfde basismodel als die van een aantal andere internationale financiële instellingen.

De leidinggevende organen van het IMF zijn de “Board of Governors”, het “International Monetary and Financial Committee, IMFC”, die de beleidsbepalende organen zijn, en de “Executive Board”, het uitvoerende orgaan. De dagelijkse leiding is in handen van de Managing Director en zijn managementteam.

3.1 De Board of Governors

De Board of Governors is het hoogste beleidsorgaan van het IMF. Elk van de 186 leden duidt een Governor aan, evenals een plaatsvervanger, de Alternate Governor. De Governor is meestal de Minister van Financiën of het hoofd van de centrale bank van een land. Voor België maakt de Gouverneur van de Nationale Bank deel uit van de Board of Governors. De voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Financiën is zijn plaatsvervanger.

De Board of Governors vergadert in principe 1x per jaar, ter gelegenheid van de jaarvergadering, maar kan tussentijds per briefwisseling beraadslagen en beslissingen nemen.

Alle belangrijke beslissingen met betrekking tot de werking en het algemene beleid van het Fonds worden door de Board of Governors genomen. Zo beslist de Board over de toelating of uitsluiting van leden, de vaststelling en verhoging van de quota, de toekenning of vernietiging van Speciale Trekkingsrechten, de wijzigingen aan de statuten.

3.2 Het International Monetary and Financial Committee (IMFC)

Het IMFC is het in omvang beperkte politieke beleidsorgaan van het IMF, dat tot taak heeft de grote lijnen van het beleid van het IMF uit te stippelen. Het IMFC bestaat uit evenveel leden als er vertegenwoordigers zijn in de Executive Board en dezelfde landen zijn in de 2 organen vertegenwoordigd. Momenteel gaat het om 24 vertegenwoordigers.

Het IMFC adviseert en rapporteert aan de Board of Governors over het beheer en het functioneren van het internationale monetaire systeem.

Hoewel het IMFC geen formele beslissingsbevoegdheid heeft, is haar rol cruciaal in het bepalen van het beleid van het IMF. Tijdens haar vergaderingen, 2x per jaar ter gelegenheid van de Spring en de Annual Meetings, geeft het IMFC aan welke prioriteiten moeten worden gesteld en welke richting het beleid van het IMF uit moet.

België wordt in het IMFC vertegenwoordigd door de Minister van Financiën.

3.3 De Executive Board

De Executive Board is het uitvoerende orgaan van het IMF en vertaalt de grote beleidsopties van het IMFC en de Board of Governors naar het dagelijkse bestuur. Niet alle 186 lidstaten kunnen bij dit dagelijkse bestuur worden betrokken. Daarom bepalen de statuten dat een beperkt aantal “executive directors (ED’s)” het bestuur zullen waarnemen.

De statuten bepalen dat er 5 vaste en 15 verkozen ED’s zijn. Ondertussen werd echter van de mogelijkheid gebruik gemaakt, voorzien in de statuten, om het aantal verkozen ED’s uit te breiden tot 19, zodat er momenteel in totaal 24 ED’s zijn.

Vijf landen hebben recht op een vaste ED: de vijf landen met de grootste quota. Dit zijn momenteel de VS, Japan, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland.

Een aantal andere landen hebben ook een aparte (“verkozen”) zetel. Het gaat om landen met een groot geopolitiek belang (Rusland, China) of die een buitenproportionele bijdrage aan de financiering van het IMF hebben geleverd (Saoedi-Arabië).

De andere 16 leden, die om de twee jaar verkozen worden, vertegenwoordigen meerdere landen in de Executive Board, de zogenaamde “constituencies” of kiesgroepen. Het gaat om groepen landen die afspraken maken omtrent hun vertegenwoordiging en samenwerken om een ED te verkiezen.

België is reeds sedert de oprichting van het IMF vertegenwoordigd in de Executive Board. Momenteel heeft ons land een overeenkomst met 9 andere landen (Luxemburg, Oostenrijk, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Turkije,

Wit-Rusland en Kazakstan), die allen door de Belgische ED worden vertegenwoordigd.

De Executive Board wordt geleid door de Managing Director van het IMF, momenteel de Fransman Dominique Strauss-Kahn. De Managing Director heeft de dagelijkse leiding van het IMF in handen en is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de beleidsoriëntaties en de beslissingen van de Executive Board.

De Executive Board is permanent in functie en vergadert meerdere keren per week in de hoofdzetel van het IMF te Washington.

De Managing Director wordt in de leiding van het IMF bijgestaan door een managementteam en een uitgebreide staf. Deze administratieve staf voert onderzoeken uit, bereidt beleidspapers voor en bezorgt de Executive Board alle informatie die noodzakelijk is voor het nemen van de beslissingen. De staf staat ook in voor het uitvoeren van de genomen beslissingen.

4 Financiële middelen

Over welke financiële middelen beschikt het IMF om zijn opdracht uit te voeren? Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de algemene middelen in de “general resources account”, de apart beheerde middelen voor concessionele steun aan lage-inkomenslanden en het systeem van de toegewezen speciale trekkingsrechten, dat los staat van beide.

4.1 De algemene middelen

4.1.1 De quota

Het leeuwendeel van de financieringsmiddelen van het IMF is afkomstig van de bijdragen van de leden, de quota. Een land dat lid wordt van het IMF stelt een bepaald bedrag ter beschikking van het IMF: de deelname van dat land in de quota. De quota hebben een meervoudig doel.

Eerst en vooral vormt het totaal van alle quota de pool aan middelen waaruit het IMF kan putten om geld te lenen aan lidstaten die financiële problemen kennen. Daarom moet elk land 25 % van zijn quotum aan het IMF storten in STR of in bruikbare munten. De resterende 75 % mag een land ter beschikking stellen in zijn eigen munt.

Daarnaast vormt het quotum van elk land de basis om te bepalen hoeveel dat lid in tijden van nood kan lenen van het IMF of hoeveel Speciale Trekkingsrechten (STR) het kan toegewezen krijgen. Hoe meer een lidstaat bijdraagt, hoe meer hij in tijden van nood kan ontleneren.

Ten derde bepalen de quota het stemrecht van de lidstaten. Elk lid van het IMF heeft 250 basisstemmen, plus 1 bijkomende stem voor elke 100.000 STR in het quotum. De laatste effectieve algemene verhoging van de quota vond plaats in 1998 en werd van kracht in 1999. Het totaalbedrag van alle quota bedraagt momenteel 217 miljard STR, omgerekend 243 miljard euro.

Het IMF bepaalt zelf, op basis van een analyse van de rijkdom en de economische prestaties van elk land, wat het quotum van dat land zal zijn. Om de 5 jaar worden de quota herzien en kunnen ze worden aangepast, rekening houdend met de noden van het IMF en de evolutie van de economische welvaart van een land. Een herziening van de quota moet gebeuren met een meerderheid van 85 % van de stemmen. Hoe rijker een land is, hoe hoger zijn quotum en — bij-

gevolg — zijn bijdrage in de financiering van het IMF. Aangezien het stemrecht van een land evenredig is aan zijn quotum, hebben de rijkste landen ook de belangrijkste stem in de beslissingen van het Fonds.

Elke lidstaat van het IMF heeft dus een bepaald quotum toegewezen gekregen, uitgedrukt in speciale trekkingsrechten, de rekeneenheid van het IMF. Dit is het reële quotum van een land en bepaalt, in geldtermen, hoeveel het land moet bijdragen tot de middelen en op hoeveel steun het land eventueel beroep kan doen ingeval van nood. Het vormt ook de basis voor de berekening van het aantal stemmen dat het land in het Fonds heeft. Dit reële quotum is het resultaat van het initiële quotum dat het land bij zijn toetreding tot het Fonds kreeg toegewezen en zijn aandeel in de opeenvolgende quotaverhogingen. De berekende quota (zie kaderstuk 1) wijken in de meeste gevallen af van de reële quota, in sommige gevallen in vrij aanzienlijke mate (zie voorbeelden in tabel 1). Dat komt omdat de reële quota maar zijdelings gebaseerd zijn op de berekende quota. Deze laatste vormen een leidraad bij de verdeling van quotaverhogingen, maar meestal wordt deze leidraad niet strikt gevolgd. De belangrijkste reden hiervoor is dat algemene quotaverhogingen in het verleden vooral tot doel hadden extra middelen ter beschikking te stellen van het Fonds en het IMF er dan ook belang bij had dat vooral kapitaalkrachtige landen een quotumverhoging kregen, eerder dan bv. ontwikkelingslanden die niet daadwerkelijk kunnen bijdragen tot de middelen van het Fonds.

Tabel 1: Voorbeeld van berekende versus reële quota

<i>(in procent)</i>	Berekend quotum (1)	Reëel quotum (2)
vs	18,99	16,73
Japan	8,03	6,23
Duitsland	6,23	5,81
Verenigd Koninkrijk	4,43	4,29
Frankrijk	4,02	4,29
Spanje	2,30	1,63
België	1,50	1,86
Nederland	1,93	2,08
Rusland	2,05	2,39
China	6,39	3,81
Brazilië	1,73	1,72
India	2,00	2,34
Saoedi-Arabië	0,84	2,80

(1) Op basis van de nieuwe formule, zie kaderstuk 1, cijfers van februari 2008

(2) De cijfers na de in 2008 goedgekeurde ad hoc quotaverhoging

Bron : IMF

Dit systeem leidde ertoe dat mettertijd de reële quota geen correcte weergave meer gaven van de onderlinge verhoudingen in de wereldeconomie. Het waren vooral een aantal grote opkomende economieën die hierover steeds meer hun

ongenoegen uitten. Om de legitimiteit van het IMF te vrijwaren, drong een aanpassing zich op.

Na jarenlange discussies werd in april 2008 een hervorming van het quota-systeem goedgekeurd. Het doel van de hervorming is de quota meer te laten aansluiten bij de veranderende economische realiteit en tegelijkertijd de rol van de lage-inkomenslanden in de besluitvorming te versterken. Naar aanleiding van de hervorming zullen de opkomende economieën zoals China, Korea, Mexico en Turkije een groter quotum krijgen, net als 50 andere landen. De basisstemmen zullen worden verdrievoudigd tot 750. Deze aanpassingen zijn nog niet van kracht. Zij moeten eerst worden goedgekeurd door 2/3 van de lidstaten die samen 85 % van de stemrechten hebben. In de meeste landen, ook in België, vergt dit een parlementaire goedkeuring. Het Belgische parlement keurde de aanpassingen goed in maart 2009.

Deze hervorming, die slechts een beperkte invloed heeft op de machtsverhoudingen binnen het IMF, is een eerste stap in een proces. Het akkoord over de hervorming hield immers ook in dat er periodiek een aanpassing van de quota zou worden doorgevoerd om rekening te kunnen houden met de evolutie van de verhoudingen in de wereldeconomie. In principe zullen deze aanpassingen gebeuren om de 5 jaar, ter gelegenheid van de geplande algemene quotaherzieningen. Op de Top van Staatshoofden en Regeringsleiders van de G20 in Londen, op 2 april 2009, werd echter beslist de volgende algemene herziening van de quota, die gepland was voor januari 2013, te vervroegen tot januari 2011, een beslissing die door het IMFC op 25 april 2009 werd overgenomen.

Kaderstuk 1: Hoe worden de quota berekend ?

Hoe worden de quota berekend ? Belangrijk is te weten dat de statuten van het IMF niets zeggen over de manier waarop de quota worden berekend. De eerste formule die ten tijde van de conferentie in Bretton Woods werd gebruikt om te komen tot een ruwe verdeling van de eerste quota, die verder werd verfijnd via onderhandelingen, was gebaseerd op een formule met 5 variabelen: nationaal inkomen, officiële reserves, import, de variabiliteit van de export en de verhouding tussen export en nationaal inkomen. Deze formule, bekend als de Bretton Woods-formule zag er dan als volgt uit:

$$Q_I = (0.01Y + 0.025R + 0.05P + 0.2276VC) * (1 + C/Y)$$

waarbij :

Y = bbp aan marktprijzen voor een recent jaar;

R = gemiddelde over 12 maanden van reserves in goud, buitenlandse valuta, speciale trekingsrechten en reservepositie in het Fonds;

P = jaarlijks gemiddelde van de lopende betalingen (goederen, diensten, inkomen en privé-transfers) voor een periode van 5 jaar;

C = jaarlijks gemiddelde van de lopende ontvangsten (goederen, diensten, inkomen en privé-transfers) voor een periode van 5 jaar;

VC = variabiliteit van de lopende ontvangsten (standaardafwijking van een gecentreerd 5-jaarlijks glijdend gemiddelde over een periode van 13 jaar).

In het begin van de jaren 60 werd deze formule aangevuld met 4 andere formules, op basis van dezelfde maar anders gewogen variabelen. Het doel hiervan was beter te kunnen inspelen op de specifieke sterktes of zwaktes van nieuwe lidstaten bij het bepalen van hun quotum. Deze formules werden in de loop van de jaren nog bijgesteld (voor het laatst bij de 8^{ste} algemene quotaherziening in 1982/1983).

$$Q_2 = (0.0065Y + 0.0205125R + 0.078P + 0.4052VC) * (1 + C/Y)$$

$$Q_3 = (0.0045Y + 0.03896768R + 0.07P + 0.76976VC) * (1 + C/Y)$$

$$Q_4 = 0.005Y + 0.042280464R + 0.044(P + C) + 0.8352VC$$

$$Q_5 = 0.0045Y + 0.05281008R + 0.039(P + C) + 1.0432VC$$

Het berekende quotum van een land is dan gebaseerd op het hoogste van enerzijds de uitkomst van de Bretton Woodsformule en anderzijds het gemiddelde van de laagste 2 uitkomsten van de andere 4 formules. Althans voor de landen die toetraden na de oprichting van het IMF. Voor de oorspronkelijke leden geldt alleen de Bretton Woodsformule.

Dit resulteerde in een ingewikkeld en ondoorzichtig systeem, dat daarenboven door de opkomende economieën en ontwikkelingslanden in toenemende mate werd bekritiseerd, omdat de gebruikte variabelen en de eraan toegekende gewichten hoe langer hoe minder leidden tot een algemene verdeling van de berekende quota die de economische realiteit in de wereld en de onderlinge economische machtsverhoudingen correct weerspiegelden.

Bij de hervorming van het quotasysteem die in april 2008 werd goedgekeurd, werd het systeem met de 5 formules naar de prullenmand verwezen en werd een nieuwe formule ontworpen als basis voor de nieuwe berekende quota. De nieuwe formule bevat 4 variabelen (bbp, openheid, variabiliteit en reserves), die uitgedrukt worden in percentage van het wereldtotaal (in tegenstelling tot de oude formules die met absolute waarden werkten) en met verschillende gewichten voor elke variabele. Er is ook een compressiefactor voorzien die de onderlinge verschillen tussen de berekende quota vermindert.

De nieuwe formule ziet er als volgt uit :

$$CQS = (0.5 * Y + 0.3 * O + 0.15 * V + 0.05 * R) k$$

Waarbij :

CQS = aandeel in de berekende quota;

Y = een mengeling van bbp aan marktrentevoeten (voor 60%) en bbp op basis van rentevoeten gebaseerd op koopkrachtpariteit (voor 40%);

O = het jaarlijkse gemiddelde van de som van de lopende betalingen en de lopende ontvangsten over een periode van 5 jaar;

V = variabiliteit van de lopende ontvangsten en de netto kapitaalstromen, gemeten als de standaardafwijking van een gecentreerde 3-jaarlijkse trend over een periode van 13 jaar;

R = gemiddelde over 12 maanden van de officiële reserves;

k = een compressiefactor van 0.95, die wordt toegepast op de niet-gecomprimeerde aandelen in de berekende quota, die daarna op 100 worden hergeschaald.

Bron: IMF

4.1.2 De leningovereenkomsten

Het IMF kan niet alle quotamiddelen aanwenden om kredieten te verstrekken. Het kan slechts die middelen gebruiken van landen die een voldoende sterke externe positie hebben zodat zij de middelen ook effectief ter beschikking kunnen stellen. Deze landen worden door het IMF opgenomen in het Financial Transactions Plan, dat periodiek wordt aangepast. Ongeveer een derde van de quota is niet bruikbaar voor kredietverstrekking. Daarnaast moet het Fonds reserves aanleggen en houdt het IMF een buffer aan van ongeveer 35 miljard STB die als doel heeft te verzekeren dat het IMF te allen tijde de liquiditeit van zijn verplichtingen ten opzichte van de leden kan garanderen⁽²⁾.

Hoewel in normale tijden de quota als belangrijkste bron van middelen volstaan en zij via een algemene quotaherziening worden aangevuld. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, kan het gebeuren dat in uitzonderlijke gevallen deze gewone middelen van het Fonds niet volstaan om aan de vraag naar financiële steun vanwege de leden te voldoen. Daarom sloot het IMF met een aantal kapitaalcrachtige leden overeenkomsten af, die het IMF toelaten bij deze leden extra middelen te ontlenen.

De belangrijkste overeenkomsten zijn de General Arrangements to Borrow (GAB) en de New Arrangements to Borrow (NAB). Beide werken volgens een zelfde

² De leden van het IMF hebben het recht om binnen de eerste 25 % van hun quotum, de zogenaamde krediettranche, beroep te doen op de middelen van het IMF, zonder programma en zonder voorwaarden.

principe: een kaderovereenkomst onderschreven door het IMF en de deelnemende landen (of instellingen, meestal centrale banken, die in de plaats van die landen deelnemen) waarbij kredietlijnen ter beschikking worden gesteld van het IMF. Het Fonds kan hierop beroep doen onder de omstandigheden en volgens de procedures beschreven in de kaderakkoorden.

Het IMF kan via de NAB en de GAB beroep doen op bijkomende middelen ten bedrage van STR 34 miljard of ongeveer \$50 miljard, maar alleen om het hoofd te bieden aan uitzonderlijke situaties.

Tabel 2 tabel geeft de lijst van de huidige deelnemers aan de NAB. De onderlinge verdeling van de bijdragen is grosso modo gebaseerd op de onderlinge verhouding van de quota in het IMF. Er werd wel een minimumbedrag vastgesteld (STR 340 miljoen).

Tabel 2: NAB-deelnemers

Deelnemer	Bedrag (in miljoen STR)
Australië	801
<i>België (1)</i>	957
<i>Canada</i>	1.381
Chili (Centrale Bank)	340
Denemarken	367
<i>Duitsland (Deutsche Bundesbank)</i>	3.519
Finland	340
<i>Frankrijk</i>	2.549
Hong Kong Monetary Authority	340
<i>Italië</i>	1.753
<i>Japan</i>	3.519
Koeweit	341
Korea	340
Luxemburg	340
Maleisië	340
<i>Nederland</i>	1.302
Noorwegen	379
Oostenrijk	408
Saoedi-Arabië	1.761
Singapore	340
Spanje	665
Thailand	340
<i>Verenigde Staten</i>	6.640
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	2.549
<i>Zweden (Centrale Bank)</i>	850
<i>Zwitserland (Centrale Bank)</i>	1.540
totaal	34.000

(1) De landen in cursief vermeld zijn tevens lid van de GAB. De voor deze landen vermelde bedragen zijn die voor GAB + NAB gecumuleerd.

Bron : IMF

De GAB werden afgesloten in 1962, de NAB meer dan 30 jaar later, naar aanleiding van de financiële crisis in Mexico in 1994. De NAB werden van kracht in 1998. Beide kaderovereenkomsten worden om de 5 jaar hernieuwd. De GAB werden afgesloten met 11 industriële landen en laten het IMF toe onder bepaalde omstandigheden tot in totaal 17 miljard STR te ontlenen bij de deelnemende landen of hun centrale banken. Saoedi-Arabië sloot zich later bij dit systeem aan.

In totaal traden 26 leden toe tot de NAB. Met de oprichting van de NAB werd het totale kredietbedrag (GAB + NAB) verhoogd tot 34 miljard STR. Er werd bepaald dat het IMF eerst de NAB moet aanspreken, tenzij in welbepaalde omstandigheden (wanneer het IMF een krediet wenst te verstrekken met geleende middelen aan een land dat lid is van de GAB en de NAB en een beroep op de NAB niet werd goedgekeurd door de deelnemers). Wanneer het IMF beroep doet op de middelen van de NAB (of GAB) dient het de kredietverstrekken landen een interest te betalen die gelijk is aan de STR-interestvoet.

De NAB/GAB kunnen niet zomaar worden geactiveerd door het IMF, wanneer het dat wenst. De NAB/GAB-middelen vormen een aanvulling op de quota-middelen en kunnen bijgevolg slechts worden aangesproken indien de quota-middelen niet volstaan om aan de vraag naar IMF-kredieten te voldoen. Ook dan moeten er nog welomschreven procedures worden gevolgd: de deelnemers moeten de vraag tot activering aanvaarden en de Executive Board van het IMF moet ermee instemmen.

De GAB werden in de loop der tijden een tiental keer geactiveerd. De laatste keer in juli 1998 (d.w.z. voor het inwerkingtreden van de NAB) voor een bedrag van STR 6,3 miljard, om het IMF toe te staan een lening te verstrekken aan Rusland. STR 1,4 miljard werd daarvan effectief gebruikt. De NAB werden 1 keer geactiveerd: in december 1998 voor een bedrag van STR 9,1 miljard met het oog op een lening aan Brazilië. Hiervan werd STR 2,9 miljard gebruikt. In beide gevallen werd de activering in maart 1999 beëindigd, toen de 11^{de} algemene quotaherziening van kracht werd en de verhoging van de quota die het IMF op dat moment ontving het Fonds toelieten de NAB/GAB-bedragen terug te storten. Hiermee werd het aanvullende karakter van de kredietovereenkomsten gerespecteerd.

Daar waar de vraag naar IMF-kredieten de afgelopen jaren tot een absoluut minimum was gedaald, zorgde de financiële en economische crisis vanaf 2008 voor een sterke heropleving van de vraag naar financiële steun door het IMF. In die mate zelfs dat het IMF vreesde dat de beschikbare middelen niet zullen volstaan indien een aantal grote (opkomende) landen een beroep zouden doen op het IMF. Daarom zocht het Fonds op korte termijn naar extra middelen. Het Fonds streefde er initieel naar de voor de huidige crisis beschikbare middelen te verdubbelen, wat betekent dat het \$250 miljard extra middelen zocht. De G20 Top van Staatshoofden en Regeringsleiders besliste op 2 april 2009 in Londen nog verder te gaan. Als belangrijk onderdeel van de verhoging van de middelen van het IMF werd beslist de NAB uit te breiden met nieuwe leden en het totale bedrag op te trekken met \$500 miljard.

Aangezien de procedure tot verhoging van de NAB enige tijd in beslag kan nemen (in een aantal landen, waaronder België, vereist het een parlementaire procedure), kan de effectieve verhoging van de NAB enige tijd op zich laten wachten. Aangezien de "oorlogskas" van het IMF op korte termijn moet worden aangevuld, werd beslist gebruik te maken van de mogelijkheid waarover het IMF beschikt om zijn middelen aan te vullen met bilaterale leningen, in afwachting van de effectieve verhoging van de NAB. In februari 2009 sloot het IMF een eerste overeenkomst af met Japan, ter waarde van \$100 miljard. In juli 2009 werd een overeenkomst bereikt met Noorwegen voor een bedrag van \$4,5 miljard, met Frankrijk voor \$15 miljard en met Canada voor \$10 miljard. Op de Europese Raad van 20 maart 2009 beslisten de Staatshoofden en Regeringsleiders van de EU dat de EU-lidstaten gezamenlijk een snelle, tijdelijke bijdrage zouden leveren aan de middelen van het IMF ter waarde van €75 miljard. Even later bereikten de lidstaten een akkoord over de onderlinge verdeling van dit bedrag. Op basis van deze verdeling dient België een bedrag van €4,74 miljard, of het equivalent daarvan in bijzondere trekkingsrechten, ter beschikking te stellen van het IMF onder de vorm van een bilaterale lening.

Een aantal belangrijke opkomende economieën toonden zich ook bereid bij te dragen tot de verhoging van de middelen van het Fonds, in afwachting van een substantiële verhoging van de quota, waarover voor eind januari 2011 een beslissing moet vallen. Brazilië, China, India en Rusland zijn bereid in te tekenen op door het IMF uit te geven obligaties.

Het is de bedoeling dat al deze tijdelijke middelen (bilaterale leningen en obligaties) worden ingebracht in de vernieuwde NAB. Het is nog niet duidelijk of alle landen hiertoe bereid zijn. De onderhandelingen dienaangaande zijn nog aan de gang. De vernieuwde NAB zal ook flexibeler zijn en de procedures voor aanpassing en activering iets minder omslachtig. Verwacht wordt dat de vernieuwd NAB voor de Annual Meetings in oktober zullen worden goedgekeurd. Daarna moeten de verschillende leden de overeenkomst nog ratificeren, zodat het nog een tijdje kan duren vooraleer de nieuwe NAB effectief operationeel is.

4.1.3 Goud

Het IMF is eigenaar van 103,4 miljoen ons goud en is daarmee een van de belangrijkste officiële goudbezitters ter wereld.. Het staat op de balans van het Fonds geboekt tegen de historische kostprijs (ongeveer \$9 miljard), maar heeft een marktwaarde van ongeveer \$95 miljard.

Waar komt dit goud vandaan en wat doet het IMF ermee of wat zou het ermee kunnen doen ?

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het goud dat het IMF heeft verworven voor en na het Tweede Amendement van de statuten, dat dateert van april 1978. De overgrote meerderheid van het goud verwierf het Fonds voor dit Tweede Amendement. Toen schreven de regels voor dat een lid van het IMF 25 % van zijn quotum in goud moest betalen. Het gros van de goudvoorraad van het IMF is hiervan afkomstig. Aan het IMF verschuldigde interesten dienden ook in goud te worden betaald. Ook hoofdsommen van IMF-leningen konden in goud worden terugbetaald, hoewel dit geen verplichting was. Verder kon een lid ook deviezen van een ander land bekomen door goud te verkopen aan het IMF.

Met het Tweede Amendement werd het verplicht gebruik van goud voor betalingen aan het IMF afgeschaft. De statuten beperken het gebruik van goud in de transacties van het IMF. Sinds het Tweede Amendement kan het Fonds bv. geen betalingen van interesten meer doen in goud. Het kan alleen nog goud verkopen aan de marktprijs.

Als principe geldt bij goudverkoop door het Fonds, dat de opbrengst in een investeringsfonds wordt gestopt en dat de opbrengst daarvan wordt aangewend. Op die manier blijft de kapitaalbasis van het IMF onaangetast.

Het afgelopen decennium verkocht het IMF goud (in 1999-2000) om de deelname van het Fonds te financieren aan het Heavily Indebted Poor Countries-initiatief (een schuldverlichtingsinitiatief ten gunste van de armste landen met een onhoudbare schuldgraad).

In 2008 werd een voorstel goedgekeurd om het goud dat het IMF verwierf na het Tweede Amendement te verkopen, in het kader van het nieuwe inkomstenmodel. Dit nieuwe model heeft tot doel de inkomstenbronnen van het IMF, waarmee het zijn werkingskosten financiert, te diversifiëren. Tot nog toe is de belangrijkste bron van inkomsten de interest die het Fonds ontvangt voor de toegekende leningen. Deze bron van inkomsten is echter niet stabiel, de opbrengst is vooral afhankelijk van het aantal uitstaande leningen. Toen die uitstaande leningen in de periode 2005-2007 drastisch terugvielen, droogde deze bron van inkomsten op en moest het IMF verliezen incasseren. Een nieuw inkomstenmodel werd uitgewerkt. De interesten op leningen zullen in de toekomst alleen nog de kosten van de kredietverstrekking en de opbouw van reserves tegen het kredietrisico moeten dekken. Daarnaast zal een nieuwe bron van inkomsten worden gecreëerd door de verkoop van 13 miljoen ons goud, waarvan de opbrengst wordt geïnvesteerd in een investeringsfonds. De opbrengst van dat Fonds kan worden gebruikt voor de dekking van de werkingskosten.

De laatste tijd gaan er ook stemmen op om de opbrengst van deze goudverkoop aan te wenden om de hulp aan de lage-inkomenslanden op te drijven om hen te helpen de gevolgen van de financiële en economische crisis te overwinnen. Dit

debat is volop aan de gang. In ieder geval zal de genomen beslissing rekening moeten houden met de financiële gezondheid van het IMF op langere termijn.

4.2 Middelen voor concessionele steun aan lage-inkomenslanden

De algemene middelen moeten per definitie ter beschikking staan van alle leden van het IMF. Zij kunnen niet worden voorbehouden aan een bepaalde categorie van landen. Om aan de lage-inkomenslanden specifieke, goedkope financiële steun te kunnen verlenen, ontwierp het IMF een apart financieringsmechanisme, waarvan de middelen apart beheerd worden. Het is vrij eenvoudig van opzet. Donorlanden of instellingen die in hun plaats optreden, doorgaans centrale banken, stellen via kredietlijnen middelen ter beschikking voor de financiering van de hoofdsommen van de aan de lage-inkomenslanden te verstrekken concessionele leningen. De donoren worden hiervoor vergoed aan de STR-rentevoet. Het verschil tussen deze aan de donoren betaalde rente en de door de ontlende lage-inkomenslanden verschuldigde interest wordt gedekt door giften vanwege de donoren. Het IMF heeft voor het beheer van deze middelen een trust opgericht, waarvoor het zelf als trustee optreedt.

4.3 Speciale trekkingsrechten (STR)

De STR (zie ook kaderstuk 2) die het IMF toewijst aan de lidstaten zijn strikt genomen geen middelen van het Fonds. De toegewezen STR maken deel uit van de internationale reserves van het land dat ze krijgt toegewezen. Zij doen geen vordering op het Fonds ontstaan, maar zijn een middel voor de leden van het IMF om vrij bruikbare deviezen te bekomen van andere leden. STR kunnen ook gebruikt worden voor internationale betalingen, vrijwel altijd met het IMF.

Het IMF speelt de rol van tussenpersoon, en wel op 2 manieren :

- ▶ het beheert de markt waarop leden van het IMF op basis van vrijwillige overeenkomsten STR uitwisselen voor bruikbare deviezen. Aangezien het om vrijwillige overeenkomsten gaat, zijn er geen voorwaarden verbonden aan de uitwisseling: het is met name niet noodzakelijk dat het land dat STR wil omruilen in bruikbare deviezen aantoonde dat het een betalingsbalansprobleem heeft.
- ▶ het kan de landen aanduiden die bruikbare deviezen ter beschikking moeten stellen van een lid dat STR wil omruilen. In dit geval moet dit lid wel aantonen dat het een betalingsbalansprobleem heeft. Het aangeduide land kan niet weigeren de STR te kopen. Het IMF duidt wel alleen landen aan die een voldoende sterke externe positie hebben om dit zonder probleem te kunnen doen.

Dit betekent, zeker wanneer een land een vrijwillige overeenkomst afsluit met andere landen, dat het over een extra reserve beschikt die het naar eigen goeddunken kan gebruiken, zonder onderworpen te worden aan de voorwaarden die doorgaans aan IMF-leningen verbonden zijn.

Kaderstuk 2 : de speciale trekkingsrechten

De Speciale Trekkingsrechten (STR) werden in 1969 gecreëerd als internationaal reservemiddel, ter aanvulling van de bestaande reservemiddelen waarover een land beschikt (officiële goudreserves, deviezen en reserveposities in het IMF). De waarde van het STR wordt bepaald op basis van een korf van de belangrijkste convertibele munten. Het STR is de rekeneenheid van het IMF en een aantal andere internationale instellingen.

Waarom werden de STR in het leven geroepen ?

Ten tijde van het vaste wisselkoerssysteem van Bretton Woods waren goud en de dollar de twee belangrijkste reservemiddelen. Dit systeem kwam echter onder druk te staan door de snelle groei van de wereldhandel en de financiële ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande aangroei van de internationale reserves. De goudproductie was ontoereikend geworden voor het opvangen van de groei van de reserves, en de aanhoudende groei van reserves in dollar had een chronisch deficit van de betalingsbalans van de VS tot gevolg, dat op zich een bedreiging betekende voor de waarde van de dollar. Daarom werd er beslist om een nieuw internationaal reservemiddel onder de auspiciën van het IMF te creëren.

Dit verhinderde echter niet dat een paar jaar later het Bretton Woods-systeem toch instortte. De belangrijkste landen schakelden over naar een regime met vlottende wisselkoersen. Tegelijkertijd nam het belang van de internationale kapitaalmarkten toe. Dit alles deed de vraag naar STR verminderen.

Vandaag is de rol van de STR als reservemiddel beperkt. Inspanningen om het gebruik ervan te bevorderen in privémarkten kenden slechts een beperkt succes. De recente voorstellen van China om de dollar als internationaal reservemiddel te vervangen door de STR veranderen hier voorlopig weinig aan.

Wat is een STR ?

Het STR is geen munteenheid en geen vordering op het IMF. Het is een potentiële claim op de vrij te gebruiken munten van de IMF-leden, in die mate dat houders van STR hun STR tegen deze munteenheden kunnen omwisselen. De waarde van de STR als een reservemiddel vloeit voort uit de verplichtingen van de leden om STR aan te houden en te aanvaarden, en om verschillende verplichtingen verbonden aan de operatie van het STR-systeem na te komen. Het IMF verzekert dat het recht op vrijelijk te gebruiken munteenheden in twee richtingen wordt nagekomen : door IMF-leden aan te duiden met een sterke externe positie om STR te kopen

van leden met zwakke externe posities, en door het organiseren van vrijwillige uitwisselingen tussen deelnemende leden binnen een gereguleerde markt.

Hoe wordt de waarde van het STR bepaald ?

De waarde van het STR werd aanvankelijk vastgelegd als het equivalent van 0,88971 gram goud. Vermits dit de nominale waarde was van de dollar onder het Bretton Woods-systeem, was de STR ook gelijk aan 1 dollar. Met de instorting van het Bretton Woods-systeem in 1973 had het niet langer zin het STR in termen van goud te definiëren en in 1974 werd het STR opnieuw gedefinieerd als een korf van munten. Vandaag bestaat deze korf uit de euro, de yen, het pond sterling en de dollar.

Om de vijf jaar wordt de korf herzien om te verzekeren dat de opgenomen munten representatief zijn voor deze gebruikt in internationale transacties en dat de hun toegekende gewichten hun relatieve belang weergeven in de handels- en financiële systemen van de wereld. De meest recente periodieke herziening van de STR - waarde heeft plaatsgehad in november 2005.

De waarde van het STR in termen van dollar wordt dagelijks berekend en is gelijk aan de som van de waarden (in dollar) van de specifieke bedragen van de vier munteenheden, gebaseerd op wisselkoersen genoteerd 's middags op de markt van Londen. De waarde van het STR wordt dagelijks genoteerd op de site van het IMF.

Muntgewichten in STR-korf (in procent)	
Munteenheid	Herziening van 1 januari 2006
us dollar	44
euro	34
yen	11
pond sterling	11

Bron : IMF

Hoe wordt de rentevoet van een STR bepaald ?

De interestvoet van het STR wordt wekelijks bepaald en is gebaseerd op een gewogen gemiddelde van representatieve interestvoeten op korte – termijnschuld op de geldmarkten van de landen die tot de STR-korf behoren. De rentes op Treasury bills op 3 maand dienen als de representatieve interestvoeten voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Voor de euro wordt de Eurepo op 3 maand gebruikt. Voor de yen de Treasury Discount bills op 3 maand.

De STR-rentevoet van het STR wordt gebruikt bij de berekening van de interestlasten die gebruikers van niet-concessionele IMF-financiering dienen te betalen en voor de interest betaald aan de leden die schuldeisers zijn van het IMF.

Hoe worden STR toegewezen ?

De statuten van het IMF bepalen dat het Fonds STR aan haar leden kan toewijzen om tegemoet te komen aan de wereldwijde nood aan internationale reserves op langere termijn of, indien nodig, bestaande reserves aan te vullen. De toewijzing moet het IMF toelaten zijn algemene doelstellingen te bereiken. Bij de toewijzing moet worden gestreefd naar het vermijden van economische stagnatie en deflatie, maar ook van overmatige vraag en inflatie. Een toewijzing van STR door het IMF kent aan elk lid een kosteloze reserve toe waarop geen interest kan verdiend worden of waarop geen interest dient betaald te worden. De statuten voorzien eveneens annuleringen van STR, maar tot nu werd er van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Er zijn twee soorten van toewijzingen :

Algemene toewijzing van STR

Bij een algemene toewijzing krijgen alle leden van het IMF STR toegekend op basis van hun quotum. Een beslissing om tot een algemene toewijzing over te gaan wordt genomen door de Board of Governors op basis van een voorstel van de Managing Director met toestemming van de Executive Board, en vereist een meerderheid van 85 percent van de totale stemcapaciteit.

Slecht twee keer werden STR op deze wijze gecreëerd. De eerste toewijzing gebeurde in 1970, voor een totaal bedrag van 9,3 miljard STR. Een tweede toewijzing, op 1 januari 1981, bracht het cumulatieve totaal van de STR-toewijzingen op 21,4 miljard STR. De Executive Board van het IMF besprak ook nadien nog de mogelijkheid van een mogelijke STR-toewijzing. Er was echter niet genoeg steun voor een nieuwe algemene toewijzing.

Op de G20 Top van Staatshoofden en Regeringsleiders in Londen op 2 april 2009 werd het IMF gevraagd voorstellen te formuleren voor een toewijzing van STR ten bedrage van \$250 miljard. Deze toewijzing werd goedgekeurd door de Board of Governors op 7 augustus 2009 en werd op 28 augustus 2009 effectief.

Speciale eenmalige toewijzing van STR

Bij een eenmalige toewijzing krijgen niet alle leden van het Fonds STR toegewezen, maar enkel welbepaalde landen. Aangezien dit ingaat tegen de statutaire regels, kan dit alleen via een Amendement aan de Statuten. In september 1997 keurde de Board of Governors van het IMF een wijziging van de statuten goed

(het zogenaamde “Vierde Amendement”) waardoor een speciale eenmalige toewijzing van STR mogelijk werd gemaakt. De bedoeling hiervan was alleen de leden die na de laatste algemene toewijzing in 1981 tot het IMF waren toegetreden – en die dus nog geen STR ter beschikking hadden – STR toe te wijzen, zodat ook zij van de voordelen van het systeem zouden kunnen genieten.

Deze speciale toewijzing zou de totale STR-toewijzing verhogen met STR 21,5 miljard. Het voorstel kon echter pas van kracht worden wanneer drie vijfden van de IMF-leden die 85 percent van het totale stemmenaantal vertegenwoordigen het aanvaard hadden. Deze meerderheid werd pas recent bereikt : op 5 augustus 2009 keurde de vs de toewijzing goed, 12 jaar na de goedkeuring door de Board of Governors. De toewijzing werd effectief verdeeld op 9 september 2009.

Wie mag STR bezitten ?

Naast de leden van het IMF (ook degene die nog geen toewijzing hebben gekregen), kunnen ook het IMF zelf en een beperkt aantal centrale banken (onder andere de ECB) en een aantal internationale instellingen mogen STR in bezit hebben.

Op de G20 Top van Staatshoofden en Regeringsleiders in Londen op 2 april 2009 werd het IMF gevraagd voorstellen te formuleren voor een toewijzing van STR ten bedrage van \$250 miljard. Het zou gaan om een forse uitbreiding van het systeem van de STR. Ter vergelijking: momenteel is slechts STR 21,4 miljard (\$ 31 miljard) toegewezen. Indien de speciale eenmalige toewijzing die in 1997 werd voorgesteld alsnog wordt goedgekeurd, wordt dit bedrag grosso modo verdubbeld tot STR 42 miljard.

Wat zijn de voordelen van zulke forse STR-toewijzing ?

Een massale toewijzing van STR heeft het voordeel dat alle lidstaten van het IMF, hoe klein ze ook zijn, een substantieel bedrag aan extra reserves ter beschikking krijgen. De toewijzing wordt verdeeld op basis van de quota bij het IMF. Dit moet vooral landen die relatief gezond zijn, maar omwille van de financieel-economische crisis moeilijk aan deviezen geraken, de nodige ondersteuning geven.

Om een idee te geven van de impact van een STR-toewijzing: de lage-inkomenslanden, exclusief de olie-exporteurs, zouden \$15 miljard ontvangen, wat hun reserves met gemiddeld 19 % zou doen stijgen. Het aandeel van België zou ongeveer \$5,2 miljard bedragen.

Via de toewijzing kunnen de lidstaten van het IMF deviezen bekomen, zonder een IMF-lening met de daaraan verbonden voorwaarden te moeten aanvragen.

Daarenboven kunnen zij deze deviezen bekomen aan een relatief geringe kostprijs: de STR-rentevoet. Een land betaalt een interest op de totale gecumuleerde toewijzing van STR aan het tarief van de STR-rentevoet. Het ontvangt dezelfde interest op het bedrag aan STR dat het bezit. Dat wil zeggen dat een land dat STR krijgt toegewezen, maar ze niet gebruikt en ze dus allemaal in bezit houdt, netto niets betaalt of ontvangt. Wie zijn STR gebruikt om er deviezen mee te bekomen zal minder STR in bezit hebben dan zijn gecumuleerde toewijzing en zal dus interest betalen op het verschil.

Een bijkomend voordeel is dat er geen verplichting bestaat om een bepaalde hoeveelheid STR in bezit te houden. Dit betekent in de praktijk dat landen die hun STR gebruiken om deviezen te kopen, niet verplicht zijn om die deviezen op een bepaald moment weer om te ruilen voor STR.

Het IMF hoopt ook dat de toewijzing van een substantiële hoeveelheid STR de neiging van sommige landen om reserves te accumuleren zal temperen. Het beleid van sommigen om als een soort verzekeringspolis internationale reserves op te bouwen boven wat strikt noodzakelijk is, kan destabiliserend werken, omdat zij er zullen naar streven grote overschotten op hun lopende rekening te handhaven. Het valt nog af te wachten of dit beoogde effect zal worden bereikt.

Zijn er ook nadelen verbonden aan een STR-toewijzing? Zoals gezegd heeft het aanwenden van STR het karakter van een deviezenlening zonder de specifieke voorwaarden die het IMF meestal aan zijn kredieten verbindt. Vanuit het standpunt van het land in kwestie kan dit een voordeel zijn. Echter niet noodzakelijk. De gestelde voorwaarden, althans indien ze correct geformuleerd worden, zullen ertoe leiden dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen om de oorzaken van de betalingsbalansproblemen weg te nemen. Indien dat niet gebeurt, zal de lening alleen maar een tijdelijke verlichting van de symptomen met zich meebrengen, zonder duurzame oplossing.

De kostprijs van het gebruik van de STR lijkt laag, en dat is ook zo voor landen die beroep kunnen doen op kapitaalmarkten: de STR-rentevoet is doorgaans lager dan wat op de kapitaalmarkten betaald zou moeten worden. Maar geldt dit ook voor lage-inkomenslanden? Deze vinden vaak meer baat bij giften en concessionele leningen. Het gebruik van STR gebeurt aan een – weliswaar lage – marktrentevoet en dreigt landen met schuldenproblemen nog dieper in het moeras te duwen indien er geen compensatiemechanisme wordt voorzien. Aangezien er geen terugbetalingsverplichting bestaat voor de gebruikte STR, kan de rentelast voor deze landen voor onbepaalde tijd worden verhoogd door het gebruik van STR. Met het huidige lage niveau van de STR-rentevoet (0,29 %

op 21/08/2009) lijkt dat geen probleem, maar aangezien hij gebaseerd is op de marktrentevoeten zal hij in de toekomst ongetwijfeld stijgen. Een STR-toewijzing mag dan ook in geen geval beschouwd worden als een substituut voor concessionele financiering, zoals bijvoorbeeld de PRGF-kredieten. Vooral kwetsbare lage-inkomenslanden voor dewelke het bedrag van de toewijzing belangrijk zou zijn in verhouding met bepaalde macro-economische grootheden zoals bnp of export, dienen waakzaam te zijn.

Een ander kenmerk dat als een nadeel kan worden bestempeld is dat de verdeling van de globale toewijzing niet gebeurt op basis van de noden, maar op basis van de quota. Dit betekent dat een hoop landen meer STR krijgen toegewezen dan ze nodig hebben, terwijl anderen gebaat zouden zijn bij een groter aandeel dan ze toegewezen krijgen. Om een toewijzing vlot en snel te laten verlopen is een algemene toewijzing volgens de geldende regels echter de enige optie. Een zogenaamd speciale toewijzing, met een andere verdeling dan de voorziene op basis van de quota, vereist een aanpassing van de statuten. De laatste speciale toewijzing dateert van 1997 en werd pas in september 2009 effectief omdat de vereiste meerderheid voor de statutenwijziging dan pas werd bereikt.

Soms wordt er gewezen op het risico dat een toewijzing van STR met de geplande omvang van \$250 miljard de inflatie wereldwijd kan opdrijven. Hoewel dit risico niet kan worden uitgesloten, is de te verwachten impact op de inflatie gering. Om de geplande toewijzing in perspectief te zetten deze cijfers: \$250 miljard vertegenwoordigt ongeveer 1/3 van 1 % van het globale bbp, of 3 % van de globale reserves. De totale hoeveelheid toegewezen STR zou dan minder dan 1 % van de wereldwijde handel vertegenwoordigen.

Kaderstuk 3: Het STR - een toekomst als reservemunt ?

De laatste tijd gaan stemmen op, met name Chinese en Russische, om de dollar als internationale reservemunt te vervangen door het STR. Is dit idee haalbaar ?

Een reservemunt wordt door centrale banken aangehouden als deel van de internationale wisselreserves. Belangrijk voor een reservemunt is dat er een liquide markt bestaat en een zo breed mogelijk gamma van financiële producten, zodat een centrale bank desgewenst gemakkelijk de reserves in een bepaalde munt kan omzetten. Voor de dollar, maar ook voor de euro en de yen bijvoorbeeld, bestaan die liquide markten.

Dat is niet het geval voor het STR, dat een soort virtuele munt is. Het STR wordt, in tegenstelling tot de dollar niet gebruikt voor internationale transacties. Het STR kan alleen gebruikt worden voor betalingen aan het IMF. Dit heeft tot gevolg dat het STR slechts in zeer beperkte mate geschikt is als reserve-instrument. Een land

als China zou wel een deel van zijn reserves kunnen herbeleggen in bijvoorbeeld STR-obligaties uitgegeven door het IMF. Maar dit deel zal altijd beperkt zijn, omdat China die obligaties alleen zou kunnen doorverkopen aan andere toegelaten bezitters van STR, die beperkt zijn in aantal: de lidstaten van het IMF, enkele centrale banken en internationale financiële instellingen. Wie ook de bezitter is, hij zou de verworven STR alleen kunnen aanwenden voor betalingen aan het IMF. Dit beperkte gebruik en de zeer beperkte liquiditeit van het STR maken het een oninteressant instrument om op grote schaal als reservemunt te gebruiken.

Het STR kan bijgevolg slechts een geloofwaardige reservemunt worden als ze haar virtuele karakter kan afschudden, als ze in internationale transacties als betaalmiddel kan worden gebruikt, als er een breed gamma van financiële producten in STR worden gecreëerd. Een andere voorwaarde is dat er een instantie moet zijn die de uitgifte van STR regelt en verantwoordelijk is voor het eraan verbonden monetaire beleid. Het lijkt voor de hand te liggen dat het IMF deze instantie zou zijn, maar het is zeer de vraag of de belangrijkste aandeelhouders het Fonds deze rol zouden willen toebedelen, zo het Fonds zelf al vragende partij zou zijn.

In theorie lijkt het idee van het STR als vervanger van de dollar als reservemunt aantrekkelijk. In de praktijk lijkt het moeilijk realiseerbaar. En is het wel wenselijk? De roep om de STR als reservemunt komt er als reactie op de dominantie van de dollar, een dominantie waar de landen die zich er het hardst over beklagen sterk aan hebben meegeholpen door het opbouwen van overschotten en het beleggen van die overschotten in dollarpapier. De dollardominantie is er echter niet altijd geweest en het ligt in de lijn der verwachtingen dat met het afnemen van het relatieve belang van de Amerikaanse economie in de wereld, er vroeg of laat een einde zal komen aan die dollardominantie. Het is de vraag of het verstandig zou zijn die natuurlijke evolutie te willen doorkruisen door het kunstmatig creëren van een nieuwe reservemunt.

Wat kunnen landen met de hun toegewezen STR doen? Het gebruik ervan is geregeld door de statuten en beslissingen van het IMF. Zoals gezegd kunnen landen die verlegen zitten om buitenlandse deviezen hun STR omruilen voor deviezen, zonder voorwaarden of zonder een IMF-krediet te moeten aanvragen. Het IMF laat ook toe dat leden de STR gebruiken in transacties met het Fonds, bijvoorbeeld om hun quota te storten, voor terugbetalingen van aangegane kredieten, het betalen of ontvangen van interesten aan of van het Fonds. Bezitters van STR mogen onderling ook STR uitwisselen onder de vorm van leningen, giften, swaps e.d. Sommige centrale banken beheren hun STR actief en zetten ze in het kader daarvan (gedeeltelijk) om in andere reservemiddelen.

Naar aanleiding van de geplande toewijzing van STR ter waarde van \$250 miljard is een discussie op gang gekomen over het gebruik van de STR door landen die die toewijzing eigenlijk niet nodig hebben om hun reserves aan te vullen.

Een aantal mogelijkheden worden geopperd. Zo zouden deze landen hun STR kunnen gebruiken om de financiële steun van het IMF aan landen met betalingsbalansproblemen aan te vullen. EU-lidstaten zouden zo andere EU-lidstaten met financiële problemen kunnen bijspringen. Anderen suggereren de “overtollige” STR aan te wenden voor hulp aan ontwikkelingslanden. Dit zou rechtstreeks kunnen, door STR beschikbaar te stellen aan lage-inkomenslanden, die ze dan kunnen gebruiken op dezelfde wijze als de STR die ze zelf kregen toegewezen, of onrechtstreeks via een trust fund.

Bij dit alles dient te worden opgemerkt dat zulke aanwending niet kosteloos is: een land dat STR die in zijn bezit zijn doorschuift naar een andere bezitter, land of trust fund, ziet zijn bezit dalen en moet bijgevolg (extra) interestlasten dragen. Met de ontvanger van de STR kan worden overeengekomen dat die de interestlasten overneemt, maar in het geval van ontwikkelingslanden is dat, met het oog op de schuldenproblematiek, niet voor de hand liggend. Een gift of lening van STR aan ontwikkelingslanden, zonder compensatie door deze laatsten van de interestlast, verhoogt de interestlasten van de donateur: hij zal jaarlijks de interestlast moeten dragen, *ad vitam aeternam*, of althans tot de STR-toewijzing zou worden ingetrokken (zo dit ooit zou gebeuren). Het is dan ook zeer de vraag of STR geschikt zijn als middel om ontwikkelingshulp te financieren.

5 Activiteiten

Het IMF vertaalt haar mandaat naar activiteiten op 3 domeinen: toezicht, financiële steun en technische bijstand.

5.1 Toezicht

Centraal in de opdracht van het IMF staat het waken over het goed functioneren van het internationale monetaire systeem. Om deze opdracht tot een goed einde te brengen, oefent het IMF toezicht uit over het economische en financiële beleid van zijn leden. Het gaat hierbij na of het economische en financiële beleid van elk lid aangepast is om op ordelijke wijze economische groei te bewerkstelligen en analyseert de gevolgen van dit beleid voor de wereldeconomie. Het doel van dit toezicht is eventuele knelpunten tijdig op te sporen zodat de nodige correctieve maatregelen kunnen worden genomen.

Het IMF oefent toezicht uit op 2 niveaus: bilateraal, waarbij het beleid van een individueel land onder de loep wordt genomen als basis voor eventueel advies en multilateraal, waarbij de wereldeconomie in zijn geheel of delen daarvan worden bekeken. In dit laatste geval spreekt men ook van de regionale dimensie van het multilaterale toezicht.

5.1.1 Bilateraal toezicht

De economie van elke lidstaat wordt op permanente wijze opgevolgd door economen van het IMF. Periodiek, in principe elk jaar, bezoekt een team van het IMF de lidstaat om van gedachten te wisselen met de regering en centrale bank van die lidstaat. Dit zijn de zogenaamde Artikel IV-consultaties. Bij die gelegenheid overlegt het IMF ook met andere belanghebbenden: parlement, vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, vertegenwoordigers van andere maatschappelijke organisaties. Op basis van de eigen analyse en de confrontatie daarvan met deze gesprekpartners, stelt het IMF een rapport op dat ter discussie wordt voorgelegd aan de Executive Board. De conclusies van de bespreking en het IMF-rapport worden aan het land in kwestie bezorgd en in principe ook gepubliceerd. Marktgevoelige informatie kan op vraag van de lidstaat worden verwijderd. Sommige lidstaten weigeren nog steeds toestemming te geven om de rapporten die op hen betrekking hebben te publiceren.

5.1.2 Multilateraal toezicht

Via het multilaterale toezicht bestudeert het IMF de wereldwijde en regionale economische evolutie. Dit toezicht resulteert in de 2 belangrijkste half-jaarlijkse publicaties van het Fonds: de World Economic Outlook (WEO) en het Global Financial Stability Report (GFSR). In de WEO geeft het IMF een overzicht van de economische toestand van de wereld en worden bepaalde actuele thema's uitgediept. Het GFSR evalueert de toestand van de financiële markten en probeert de zwakke punten en opdoemende risico's te identificeren. Naast de WEO publiceert het IMF ook een meer gedetailleerde economische analyse van de belangrijkste regio's in de Regional Economic Outlooks (voor Europa, Azië, Latijns-Amerika, Afrika beneden de Sahara en het Midden-Oosten en Centraal Azië).

5.1.3 FSAP

Tot voor enkele jaren besteedde het IMF bij het bilaterale toezicht minder aandacht aan de gezondheid van de financiële sector. Reeds voor het uitbreken van de financiële crisis werd het zich bewust van het toenemende belang van de financiële sector voor de algemene gezondheid van een economie. Het Fonds ging zich daarom meer toeleggen op de verbanden tussen de reële en de financiële sector en plaatste financiële thema's meer centraal in zijn toezicht. Het deed dit vooral via de Financial Assessment Programs, doorgedreven onderzoeken van de financiële sector van een land op basis van een standaardmethode, zodat de resultaten ook onderling vergelijkbaar zijn. Het onderzoek wordt regelmatig geactualiseerd. Jammer genoeg zijn deze FSAPs nog niet verplicht en hebben nog lang niet alle landen zich eraan onderworpen. De VS is een van de landen die zich nog niet aan dat onderzoek onderwierpen. In de nasleep van de financiële crisis hebben de VS zich in het kader van de G20 ertoe verbonden alsnog een FSAP-onderzoek te ondergaan. België onderwierp zich in 2006 aan een FSAP. De resultaten kunnen worden geraadpleegd op de website van het IMF (www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp).

5.1.4 Kritiek met betrekking tot het toezicht

Het zal weinig verwondering wekken dat het IMF voortdurend blootstaat aan kritiek in verband met een gevoelig thema als het toezicht op het beleid van individuele landen.

Voor wat betreft het bilaterale toezicht kreeg het IMF vaak het verwijt, meestal van de opkomende economieën, dat het de verschillende categorieën van lidstaten niet op gelijke wijze behandelde. Zij hadden de indruk, niet helemaal ten onrechte, dat de grote ontwikkelde economieën de adviezen van het IMF

gewoon negeerden, terwijl zij, vooral indien ze een krediet met daaraan verbonden aanpassingsprogramma hadden lopen, zich zulke houding niet konden veroorloven.

Een algemene klacht was dat de artikel IV-consultaties onvoldoende gefocust waren: ze behandelden alle mogelijke beleidsthema's, waardoor problemen in bepaalde sectoren soms onderbelicht bleven.

Het IMF heeft zich deze kritiek ter harte genomen. Het streeft nu naar meer gefocuste analyses, met bijzondere aandacht voor specifieke probleemsectoren. Zo is er meer aandacht voor de financiële sector en streeft het IMF naar een betere integratie van de resultaten van de FSAP-onderzoeken in de artikel IV-consultaties. Het Fonds probeert zijn rapporten ook bondiger te maken. Er wordt ook meer aandacht besteed aan de opvolging van de adviezen door een lidstaat. Bij een volgende consultatieronde wordt met de overheid besproken wat er met de vroegere adviezen werd aangevangen. Een echte verantwoordingsplicht is dit echter nog niet. Binnen het IMF gaan ook stemmen op om nog selectiever te werk te gaan en de consultaties te concentreren op systemische landen en landen met erkende kwetsbaarheden en de andere landen maar om de 2 jaar aan een doorgedreven onderzoek te onderwerpen. Wat dan weer ongerustheid oproept over de gelijke behandeling van de lidstaten.

Het IMF streeft er ook naar het verband tussen het bilaterale toezicht van individuele landen en tussen het bilaterale en het multilaterale/regionale toezicht te versterken door meer aandacht te besteden aan het effect van het beleid van individuele landen op andere landen van de regio en zelfs mondiaal. Ervaringen in het ene land worden gebruikt bij de evaluatie van en het advies aan andere landen.

Ook in verband met het multilaterale toezicht werd kritiek geuit op het te algemene karakter van sommige aanbevelingen en op de veelheid aan onderwerpen die werden belicht. Om de impact van het IMF op sommige specifieke problemen of uitdagingen te verhogen werden de zogenaamde multilaterale consultaties in het leven geroepen. Deze hebben tot doel de belangrijkste partijen rond een bepaalde problematiek rond te tafel te brengen om te komen tot een set aanbevelingen voor elk van hen die moeten bijdragen tot een oplossing. Een eerste multilaterale consultatie werd georganiseerd in 2006-2007 rond de problematiek van de globale onevenwichten en het gevaar dat die vormden voor de economische en financiële stabiliteit (zie kaderstuk 4). Het resultaat was een teleurstelling: een reeks vrij algemene en voorspelbare aanbevelingen waaraan de deelnemers alleen lippendienst verleenden. Sindsdien werd geen nieuwe ronde multilaterale consultaties meer gelanceerd.

Kaderstuk 4: de multilaterale consultaties rond de globale onevenwichten

De multilaterale consultaties werden in het leven geroepen in 2006 als reactie op de oproep van de aandeelhouders van het IMF om bij het toezicht meer aandacht te besteden aan problemen die van belang zijn voor ganse regio's en zelfs voor het mondiale economische systeem. Het nieuwe instrument moest een debat rond een bepaalde problematiek op gang brengen dat gericht was op acties van de kant van de beleidsverantwoordelijken. Typerend voor deze consultaties is dat ze beogen de relevante spelers rond een bepaalde problematiek rond de tafel te brengen. De consultaties zijn dus multilateraal, in de zin dat er meerdere landen of regio's bij worden betrokken, maar het aantal deelnemers wordt toch tot een minimum beperkt.

De eerste (en voorlopig enige) multilaterale consultatie behandelde de problematiek van de globale onevenwichten. Een grote bekommernis in die periode was het bestaan van grote onevenwichten, met grote overschotten in China en olie-exporterende landen en grote tekorten in de vs, en hoe een robuuste economische groei te garanderen in die omstandigheden. Volgende landen waren bereid aan de gesprekken rond dit vraagstuk deel te nemen: China, de vs, de eurozone, Japan en Saoedi-Arabië. De deelname was volledig vrijwillig (in tegenstelling tot de artikel IV-consultaties).

Het resultaat van de gesprekken was geen lijst van aanbevelingen van het IMF m.b.t. het beleid van die landen, maar een reeks nationale beleidsintenties uitgaande van de deelnemers. Deze beleidsintenties waren verre van verrassend. Zo spraken de vs over het verhogen van hun binnenlandse spaarquote via budgettaire consolidatie, van maatregelen om het privé-sparen te stimuleren en om de energie-efficiëntie te verhogen. China gaf aan de binnenlandse vraag te willen stimuleren en het handelssysteem te willen hervormen, de financiële sector verder te moderniseren en de wisselkoersflexibiliteit geleidelijk te willen verhogen. De plannen van de eurozone draaiden rond structurele hervormingen om de competitiviteit en productiviteit te verhogen via hervormingen in de arbeidsmarkt, de productmarkten en de financiële markten. Japan had het over structurele hervormingen en begrotingsconsolidatie.

Al deze intenties waren reeds eerder in andere fora geformuleerd. De multilaterale consultaties hadden dan ook weinig toegevoegde waarde, buiten het feit dat er intensief gepraat werd. Maar ook dat gebeurde al in andere fora, vooral de G7.

Het proces van de multilaterale consultaties was vrij informeel en ad hoc. Er bestaat ook geen echt mechanisme om de uitvoering van geformuleerde beleidsintenties op te volgen. Het resultaat is dan ook moeilijk te meten.

Een groot succes kan dit initiatief dus niet worden genoemd. Het enthousiasme om een tweede multilaterale consultatieronde op te starten, rond een ander thema, was dan ook erg laag. Het IMF suggereerde in juli 2007 dat de financiële stabiliteit een geschikt thema zou zijn, een bewijs dat het IMF zich wel degelijk zorgen maakte. Maar niemand ging in op deze suggestie. Gelet op het resultaat van de eerste multilaterale consultatie zou een gespreksronde over de financiële stabiliteit allicht ook geen verschil hebben gemaakt voor het verdere verloop van de gebeurtenissen.

De luidste kritiek kreeg het IMF recent naar aanleiding van het losbarsten van de financiële en economische crisis. Het Fonds werd verweten de crisis niet te hebben zien aankomen en zo te hebben tekortgeschoten in zijn belangrijkste taak, namelijk het toezicht op de wereldeconomie. Deze kritiek is ongetwijfeld gerechtvaardigd, hoewel het IMF wel degelijk gevaarsignalen uitstuurde over bepaalde fenomenen, globale onevenwichten, bubbles e.d., in zijn publicaties. Deze signalen waren echter te timide, niet concreet genoeg en gingen compleet verloren in de economische “goednieuwsshow” die we in de jaren voor de crisis over ons heen kregen. De gebrekkige waarschuwingen van het Fonds hebben ook te maken met het mandaat van de instelling. Als gevolg van het specifieke mandaat van het Fonds, gericht op het ondersteunen van een stabiel systeem van wisselkoersen, kijkt het IMF vooral naar de impact van het macro-economische beleid van een land op de externe stabiliteit, veel minder naar de financiële transmissiekanalen en kapitaalstromen. De verspreiding van de financiële crisis vanuit de VS gebeurde niet via een ineenstorting van de dollar, zoals werd gevreesd door o.a. het IMF, maar via die financiële transmissiekanalen.

Ondanks die kritiek is de internationale gemeenschap het er wel over eens dat het IMF de enige instelling is die de rol van waakhond van het internationale monetaire systeem aankan. Om het Fonds in staat te stellen effectiever toezicht uit te oefenen en vooral sneller en doeltreffender gevaarsignalen uit te sturen, werd een nieuw mechanisme gecreëerd: de early warning exercise (zie ook kaderstuk 5). Het doel van deze oefening is tijdig macro-financiële zwakheden in de wereldeconomie te identificeren, rekening houdend met grensoverschrijdende effecten tussen sectoren, landen en regio's, en adviezen te verstrekken aan de beleidsverantwoordelijken voor het aanpakken van de problemen. Het IMF werkt hiervoor samen met de FSB (Financial Stability Board, het vroegere Financial Stability Forum). Het ligt in de bedoeling deze oefening 2 keer per jaar te maken en de resultaten voor te leggen aan het IMFC ter gelegenheid van respectievelijk de lente- en de jaarvergadering.

Kaderstuk 5: Early Warning Exercise (EWE)

In het voorjaar van 2009 werd een nieuw multilateraal toezichtinstrument gecreëerd, de early warning exercise. Dit instrument moet een proces van samenwerking op gang brengen tussen het IMF en de FSB waarbij 2 keer per jaar wordt nagegaan welke de belangrijkste macro-financiële risico's zijn die de wereldeconomie bedreigen. Deze analyse zal worden gemaakt door het macro-financiële perspectief te combineren met het regelgevende perspectief. Niet alleen zullen de risico's worden geïdentificeerd, er zullen ook prioriteiten worden vastgesteld, er zullen voorstellen voor het beleid worden geformuleerd en er zal worden gerapporteerd aan de beleidsverantwoordelijken. Deze aanpak vanuit een bipolair perspectief (macro-financieel / regelgevend) is een duidelijk antwoord op de vaststelling dat een belangrijke oorzaak van de huidige crisis ligt in een gebrekkig of zelfs ontbrekend regelgevend kader voor cruciale delen van de financiële sector. Het IMF zal zich concentreren op de macro-financiële aspecten, de FSB op de regelgeving.

Aan de basis van dit nieuwe proces ligt de erkenning dat in geval van een crisis er vaak een interactie ontstaat tussen de macro-economische, financiële of andere schokken die de rechtstreekse aanleiding vormen voor de crisis en onderliggende economische of financiële zwakheden, inclusief het regelgevend kader. Die onderliggende zwakheden kunnen de schokken versterken en een belemmering vormen voor een snelle en adequate reactie en zo het herstel uitstellen of zelfs verhinderen.

De EWE zal grote aandacht besteden aan het zogenaamde besmettingsgevaar waaraan economieën blootstaan via bv. hun afhankelijkheid voor hun financiering van markten waar zich problemen manifesteren of via hun nauwe financiële relaties met getroffen regio's.

De EWE is een nieuw initiatief en we moeten even afwachten hoe het in de praktijk zal werken en of het een reële invloed zal kunnen uitoefenen op het macro-financiële beleid van de belangrijkste wereldeconomieën. Zal dit initiatief een grotere impact hebben dan de multilaterale consultaties? De communicatie is hierbij cruciaal: wat kan of moet er gecommuniceerd worden en hoe? Enerzijds moet er voorzichtig worden omgesprongen met marktgevoelige informatie om te vermijden dat een te voortvarende aankondiging van potentiële risico's procyclisch werkt, in de zin dat het een "self-fulfilling prophecy" wordt. Anderzijds moeten de waarschuwingen en adviezen voldoende concreet zijn: te vaak herhaalde en vage waarschuwingen leiden al snel tot een verslappende aandacht voor de boodschap en gebrek aan actie. IMF en FSB zullen de juiste toon en de juiste manier van communiceren moeten vinden. Daarbij zullen bestaande publicaties zoals de WEO ongetwijfeld een rol spelen, maar zal er allicht ook op meer confidentiële wijze worden gecommuniceerd met de rechtstreekse betrokkenen, de beleidsverantwoordelijken, via bv. het IMFC.

De EWE mag ook geen op zich staande oefening worden, er moet een duidelijk verband blijven met het bilaterale, regionale en multilaterale toezicht dat het IMF daarbuiten uitoefent.

5.2 Financiële steun

Naast toezicht is de financiële steun die het IMF aan leden geeft de meest in het oog springende activiteit van het Fonds. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de steun die wordt verleend vanuit de algemene middelen (de General Resources Account, GRA) en steun die met andere middelen wordt verstrekt aan de lage-inkomenslanden. Dit laatste aspect wordt later behandeld. In dit hoofdstuk gaat het over het gebruik van de algemene middelen.

Eerst en vooral dient opgemerkt dat elk lid van het IMF met minimale voorwaarden gebruik kan maken van de eerste 25 % van zijn quotum. Indien een land meer middelen wenst te bekomen van het IMF dient het een kredietovereenkomst aan te gaan.

Het IMF beschikt over een heel arsenaal instrumenten voor het verlenen van kredieten aan lidstaten. Naast het meest gebruikte instrument, de Stand-By Arrangement (SBA), die in de meeste gevallen wordt gebruikt wanneer een land betalingsbalansproblemen heeft en tot doel heeft korte termijnsteun te verlenen, zijn er tal van instrumenten die zijn ontworpen om te voldoen aan specifieke noden.

Begin 2009 waren er verder nog de Extended Fund Facility (EFF, voor langere termijnsteun ingeval van betalingsbalansproblemen die te wijten zijn aan structurele onevenwichten), de Supplemental Reserve Facility (SRF, ingeval van buitengewone betalingsbalansproblemen op korte termijn door een plots vertrouwensverlies en druk op de kapitaalrekening), de Short-term Liquidity Facility (SLF, voor snelle en omvangrijke liquiditeitssteun voor landen met een goed beleid die problemen ervaren ten gevolge van ontwikkelingen op de internationale kapitaalmarkten), de Compensatory Financing Facility (CFF, voor lidstaten met betalingsbalansproblemen ten gevolge van een uitzonderlijke terugval van exportontvangsten of uitzonderlijke groei van de importkosten).

Dit instrumentarium is in loop van de decennia ontstaan en is niet onveranderlijk. In het verleden zijn instrumenten gecreëerd en weer afgeschaft of vervangen door andere. Nieuwe instrumenten werden doorgaans gecreëerd naar aanleiding van een welbepaalde financiële crisis. Bij elke nieuwe crisis stelde men vast dat de bestaande faciliteiten niet helemaal geschikt waren om de nieuwe problemen aan te pakken, wat leidde tot de creatie van een nieuw instrument

dat wel geschikt werd geacht voor het oplossen van die specifieke crisis. Maar een volgende crisis bleek weer andere kenmerken te vertonen...

De belangrijkste reden waarom instrumenten niet steeds inzetbaar bleken, is het feit dat ze allemaal hun eigen vaak gedetailleerde regels hebben m.b.t. toegang, voorwaarden en terugbetalingsregels. Aangezien de oorzaak van betalingsbalansproblemen niet altijd precies te definiëren is, lijkt in concrete gevallen de keuze van de te gebruiken faciliteit wel eens arbitrair. De geldende regels zijn vrij strikt, maar in de praktijk niet altijd nauwgezet toepasbaar, wat enerzijds de regels ondergraaft en anderzijds de onzekerheid over de beschikbaarheid van de faciliteiten verhoogt. Dit heeft als gevolg dat het hele systeem van de kredietfaciliteiten tamelijk ondoorzichtig is.

België pleit reeds geruime tijd voor het vervangen van het huidige gamma kredietfaciliteiten door 1 flexibel instrument, in feite de huidige SBA, dat in alle gevallen kan worden ingezet. De omvang en looptijd van het krediet zouden worden bepaald door de Executive Board (op voorstel van staff en management), gebaseerd op de reële noden (wanneer er daadwerkelijke betalingsbalansproblemen zijn) of potentiële noden (wanneer die problemen nog niet reëel zijn, maar dit wel dreigen te worden) van het land in kwestie en rekening houdend met de terugbetalingscapaciteit van het land.

Dit voorstel kreeg geen steun bij de staff, het management en de Executive Board van het Fonds, maar er werd wel overgegaan tot een herziening van het gehele kader voor de kredietfaciliteiten, waarbij een aantal weinig of niet gebruikte faciliteiten (EFF, SRF, CFF) werden afgeschaft.

Daarnaast werd er een nieuw instrument in het leven geroepen dat gebruikt kan worden bij het voorkomen van crises, waarop landen met een goed beleid een beroep kunnen doen als een soort verzekering, zodat ze ingeval van nood snel en zonder veel voorwaarden over financiële steun van het IMF kunnen beschikken. Dit instrument, de Flexible Credit Line (FCL), is zowat de witte olifant waar het IMF reeds jaren naar op zoek was. Sinds 2000 probeerde het IMF een instrument te creëren dat de beoogde landen moest beschermen tegen besmetting door financiële problemen in het buitenland. Twee eerdere pogingen mislukten: de CCL (Credit Contingent Line) werd in 1999 gecreëerd, maar enkele jaren later weer afgeschaft bij gebrek aan belangstelling (niemand deed er beroep op). In 2008 werd de Short-term Liquidity Facility (SLF) gecreëerd. Ondanks de evidente noden van een aantal landen in de huidige crisis, werd er geen beroep op gedaan. De SLF werd dan ook vervangen door de FCL, die heel wat flexibeler kon worden toegepast en deze kende wel succes. Mexico deed als eerste een beroep op de FCL, voor een bedrag van \$47 miljard, gevolgd door Polen (\$20,5 miljard) en Colombia (\$10,5 miljard). Al deze landen gebruiken deze kredieten als voorzorgsmaatregel (precautionary), ze namen de bedragen met andere woorden niet effectief op.

Waarom kenden de eerdere pogingen met een dergelijke faciliteit om landen te beschermen tegen besmetting geen succes? Een eerste reden is ongetwijfeld het stigma dat verbonden is aan een overeenkomst met het IMF. Landen vrezen dat zij als zwak zullen worden aanzien indien zij zulke overeenkomst aangaan. Vooral voor landen met toegang tot de financiële markten die zichzelf als gezond beschouwen is dit een probleem. Dit stigma is nog niet volledig verdwenen, maar de flexibele en transparante regels die gelden voor de FCL hielpen dit stigma te overwinnen. Het feit dat een vrij goed aangeschreven land als Mexico de eerste stap durfde te zetten, loste meteen ook het zogenaamde “first mover”-probleem op. De CCL en de SLF waren minder aantrekkelijk omdat er geen absolute zekerheid bestond dat een land dat zich aanmeldde als kandidaat voor de faciliteit ook daadwerkelijk over het geld zou kunnen beschikken indien het dat nodig had, wat te maken had met de voorwaarden die gesteld werden inzake activering van de overeenkomsten. Deze activeringsprocedure is niet voorzien in de FCL. De FCL kan dan ook gemakkelijk als voorzorg worden aangegaan, met de zekerheid de kredieten te kunnen gebruiken in geval van nood. Door de op de G20-top van 2 april 2009 aangekondigde massale uitbreiding van de middelen van het IMF, zijn er ook voldoende middelen beschikbaar om kandidaat-landen ervan te overtuigen dat zij een voldoende grote toegang tot de middelen zullen hebben. Dit was bv. niet het geval voor de SLF, waarvoor de toegang beperkt was tot 500 % van het quotum. Ook de looptijd en terugbetalingsverplichtingen zijn versoepeld in vergelijking met vroegere pogingen. En de diepe financiële crisis, die nogal wat landen in de armen van het IMF heeft gedreven voor effectieve steun, heeft ongetwijfeld landen als Mexico en Polen ertoe aangezet als voorzorgsmaatregel een FCL te vragen, als weg van het minste kwaad.

Na het afschaffen van de Supplemental Reserve Facility (SRF), de Short-term Liquidity Facility (SLF) en de Compensatory Financing Facility (CFF) en het creëren van de Flexible Credit Line (FCL) heeft het IMF deze instrumenten voor het verlenen van financiële steun via de algemene middelen: de Stand-by arrangement (SBA), de FCL en de Extended Fund Facility (EFF). Het IMF kan ook noodhulp verstrekken met de algemene middelen, maar omdat die doorgaans wordt verstrekt aan lage-inkomenslanden, wordt die vorm van steun behandeld in het hoofdstuk over deze landen.

De hervorming bleef niet beperkt tot het afschaffen van enkele faciliteiten en het creëren van een nieuwe. De modaliteiten voor de SBA, de veruit meest gebruikte faciliteit, werden aangepast, met de bedoeling de flexibiliteit ervan te verhogen en er een nuttiger instrument van te maken zowel voor het voorkomen als voor het bestrijden van crises. Een SBA kan op 2 manieren worden gebruikt. Het verstrekte krediet kan door het land in kwestie effectief worden opgenomen, maar het krediet kan ook als voorzorgsmaatregel worden gebruikt. In dit geval neemt het land het krediet niet effectief op, maar kan er op ieder gewenst moment beroep op doen. Dit is wat men in het Engels een “precautionary arrangement” noemt. Tot nog toe kon een SBA alleen op deze manier worden gebruikt indien het krediet een bepaalde omvang niet oversteeg. Voor een goed begrip: de toegang tot de middelen van het IMF voor een lidstaat is in principe afhankelijk van de omvang van zijn quotum. Tot voor de recente hervorming gold de regel dat een

land per jaar slechts tot 100 % van quotum kon ontlene en er was een gecumuleerd maximum van 300 % van het quotum. Bij de recente hervorming werden deze percentages verdubbeld tot respectievelijk 200 % en 600 %. Een land kan wel meer lenen in uitzonderlijke gevallen, mits te voldoen aan een aantal criteria, de zogenaamde buitengewone toegang tot de middelen. Een precautionary SBA kon tot voor kort slechts worden toegekend binnen de gewone limieten, niet voor grotere bedragen. Deze beperking is nu weggefallen. Het toegekende bedrag zal hoofdzakelijk worden bepaald op basis van de noden van het land in kwestie. Hierdoor kan de SBA efficiënter worden ingezet als voorkomingsmiddel van crises. Deze aanpassing is vooral van belang voor landen die niet in aanmerking komen voor een overeenkomst in het kader van de FCL, maar die toch niet onmiddellijk kredieten wensen op te nemen.

Een andere versoepeling die voor de SBA werd ingevoerd, is de wijziging van de fasering. Tot nog toe was het de regel dat verleende kredieten in 3-maandelijke schijven werden vrijgegeven, telkens gebonden aan het respecteren van een reeks prestatiecriteria. Deze regel werd versoepeld, in die zin dat de fasering meer wordt afgestemd op de specifieke situatie van het land. Er wordt wel van uitgegaan dat er, naast de initiële tranche minstens 2 trekkingen zullen plaatsvinden, met daaraan verbonden sets van prestatiecriteria, in elke periode van 12 maanden. Er is ook meer ruimte om de bedragen van de verschillende trekkingen af te stemmen op de reële noden van het land, rekening houdend met de timing van de betalingsbalansnoden, de timing van financiering via andere bronnen en de externe economische omgeving.

Ook de regels voor de terugbetalingen werden gewijzigd. In het verleden waren er 2 schema's: een van terugbetalingsverwachtingen (die aangaf wanneer het land de kredieten diende terug te betalen indien de situatie voorspoedig evolueerde) en een van terugbetalingsverplichtingen (tijdstippen waarop in elk geval diende te worden terugbetaald). Dit dubbele schema zorgde voor verwarring en wanneer een land niet kon voldoen aan de terugbetalingsverwachtingen en bijgevolg het IMF vroeg te mogen terugbetalen op basis van het schema van de verplichtingen, gaf dit soms de indruk dat het land niet voldeed aan het IMF-programma, terwijl dat wel het geval was. Om die nodeloze verwarring te vermijden werd het systeem van de terugbetalingsverwachtingen afgeschaft, zodat er nu een transparant en eenduidig terugbetalingsschema bestaat.

Tot slot werden ook aanpassingen aangebracht voor de toeslagen op de te betalen interesten voor grote en/of lang uitstaande kredieten en aan de regels inzake de conditionaliteit. Op dit laatste wordt hieronder verder ingegaan.

Tabel 3 geeft een overzicht van de lopende financiële overeenkomsten.

Het effect van crisis is duidelijk merkbaar in aantal uitstaande kredieten en bedragen, zoals grafiek 1 met de evolutie van de met algemene middelen verstrekte kredieten aantoont.

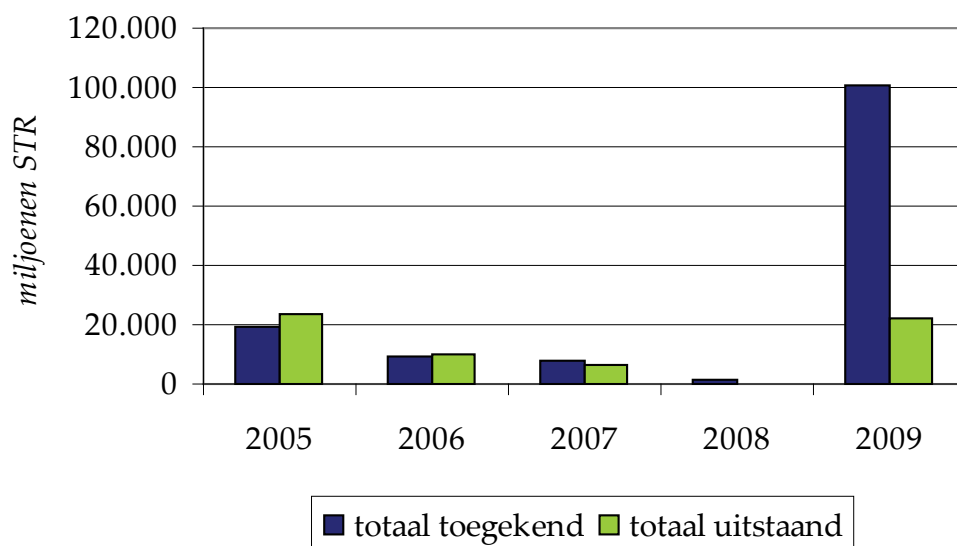
Tabel 3: Lopende kredietovereenkomsten uit de algemene middelen

Stand-By Arrangements (SBA) - In duizenden STR per 30 juli 2009					
Land	Datum overeenkomst	Uitdoving	Bedrag overeenkomst	Nog niet opgenomen	Uitstaand
Gabon	07/05/2007	06/05/2010	77.150	77.150	0
Georgië	15/09/2008	14/03/2010	477.100	189.200	287.900
Oekraïne	5/11/2008	4/11/2010	11.000.000	4.000.000	7.011.225
Hongarije	06/11/2008	05/04/2010	10.537.500	2.950.500	7.587.000
Seychellen	14/11/2008	13/11/2010	17.600	9.680	7.920
IJsland	19/11/2008	18/11/2010	1.400.000	840.000	560.000
Pakistan	24/11/2008	23/10/2010	5.168.500	2.532.565	2.635.935
Letland	23/12/2008	22/03/2011	1.521.626	986.282	535.344
Wit-Rusland	12/01/2009	11/04/2010	2.269.517	1.313.789	955.728
El Salvador	16/01/2009	31/03/2010	513.900	513.900	0
Servië	16/01/2009	15/04/2011	2.619.120	1.917.570	701.550
Armenië	06/03/2009	05/07/2011	533.600	269.380	264.220
Mongolië	01/04/2009	01/10/2010	153.300	76.650	76.650
Costa Rica	11/04/2009	10/07/2010	492.300	492.300	0
Guatemala	22/04/2009	21/10/2010	630.600	630.600	0
Roemenië	04/05/2009	03/05/2011	11.443.000	7.073.000	4.370.000
Bosnië & Herzegovina	08/07/2009	30/06/2012	1.014.600	831.970	182.630
Sri Lanka	24/07/2009	23/03/2011	1.653.600	1.446.900	254.069
Totaal			51.253.013	26.151.436	25.430.171

Flexible Credit Line (FCL) - In duizenden STR, per 30 juli 2009					
Land	Datum overeenkomst	Uitdoving	Bedrag overeenkomst	Nog niet opgenomen	Uitstaand
Mexico	17/04/2009	16/04/2010	31.528.000	31.528.000	0
Polen	06/05/2009	05/05/2010	13.690.000	13.690.000	0
Colombia	11/05/2009	10/05/2010	6.966.000	6.966.000	0
Totaal			52.184.000	52.184.000	0

Bron : IMF

Grafiek 1: IMF-leningen GRA

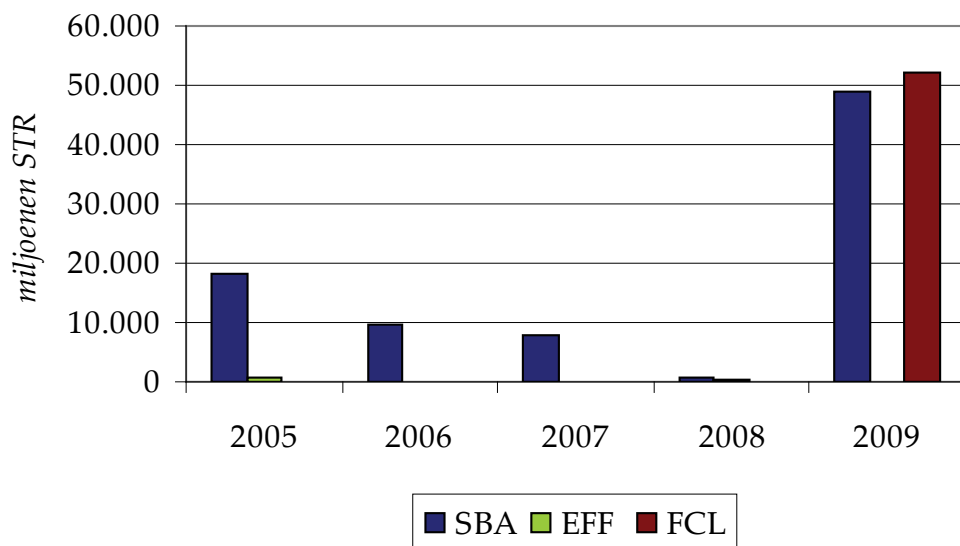


Bron IMF. Cijfers per 30/06 van elk jaar

Het totaal van de toegekende leningen is het totaal van de leningen die dat en de voorafgaande jaren werden toegekend in het kader van een IMF-faciliteit en waarvan de einddatum, tot wanneer er op de lening kan worden getrokken, nog niet is afgelopen. De uitstaande bedragen zijn de opgenomen bedragen op lopende en reeds afgesloten leningen die nog niet werden terugbetaald (vandaar dat dit bedrag hoger kan liggen dan het bedrag van de toegekende leningen).

Het bedrag van de nieuwe toegekende leningen nam eind 2008 en in de eerste 6 maanden van 2009 drastisch toe. Het ging in voor meer dan de helft van het bedrag om steun onder de FCL (zie grafiek hieronder). De rest werd toegekend via de SBA. Aangezien de FCL een voorzorgsfaciliteit is en de 3 ontleners nog niet daadwerkelijk beroep hebben moeten doen op de toegekende bedragen en aangezien de SBA-kredieten in schijven worden ter beschikking gesteld, is het werkelijk uitstaande bedrag veel minder snel gestegen.

Grafiek 2: IMF-leningen GRA per faciliteit



Bron IMF. Cijfers per 30/06 van elk jaar

5.2.1 Voorwaardelijkheid

Wanneer het IMF financiële steun verleent aan een lidstaat is het eerste doel de onderliggende betalingsbalansproblemen op te lossen. Maar tegelijkertijd wil het IMF er op kunnen rekenen dat het land dat de steun ontvangt die ook zal kunnen terugbetalen. Om beide doelstellingen te kunnen realiseren, wordt de steun verleend onder bepaalde voorwaarden.

Deze voorwaarden nemen doorgaans de vorm aan van een reeks macro-economische en structurele beleidsmaatregelen die het land in kwestie moet nemen

en van prestatiecriteria die het Fonds in staat moeten stellen het naleven van de voorwaarden te controleren. Die prestatiecriteria slaan meestal op macro-economische variabelen (zoals groeipercentage, inflatie, overheidsschuld) waarvoor bepaalde doelstellingen worden vooropgesteld. Al deze maatregelen en criteria maken deel uit van het programma waarover het IMF en het land in kwestie onderhandelen vooraleer er financiële steun wordt verleend.

Kaderstuk 6: Welke soorten voorwaarden bestaan er ?

Voorafgaande acties zijn maatregelen die moeten worden genomen voordat de Executive Board van het IMF de financiering of de vrijgave van een volgende schijf van de steun goedkeurt. Deze maatregelen hebben tot doel de noodzakelijke voorwaarden te creëren die een succesvol programma mogelijk maken.

Kwantitatieve prestatiecriteria beschrijven de doelstellingen die moeten worden bereikt in verband met specifieke macro-economische variabelen, bv. internationale reserves, begrotingsaldo, monetaire aggregaten. Er kan een minimum- of maximumniveau worden opgelegd. De kredietschijven worden pas vrijgegeven als de criteria worden gerespecteerd, of als expliciet een uitzondering wordt toegestaan.

Structurele prestatiecriteria beschrijven de structurele maatregelen die cruciaal zijn voor het welslagen van het economische programma. Het kan bv. gaan om hervormingen van de financiële sector, herstructureringen in de nutsvoorziening, hervormingen van de sociale zekerheid

Het IMF bepaalt in ieder individueel geval de voorwaarden verbonden aan de steun op basis van een reeks richtlijnen, de “guidelines on conditionality” die periodiek worden herzien. Bij het bepalen van de voorwaarden moet het IMF rekening houden met de sociale en politieke doelstellingen van de lidstaten en met hun specifieke economische omstandigheden en prioriteiten. De opgelegde voorwaarden vormen geen rigide set regels, maar kunnen van geval tot geval aangepast worden, afhankelijk van de ernst van de op te lossen crisis en de omvang van de verleende steun.

Hoewel de voorwaarden tot stand komen via onderhandelingen tussen het IMF en het land dat financiële steun vraagt, beschouwen de meeste landen de voorwaarden als opgelegd door het Fonds. De onderhandelingspositie tussen IMF en het land dat in geldnood zit is dan ook niet echt gelijk, waardoor het IMF vaak zijn wil kan opleggen. Wanneer de maatregelen die het IMF oplegt dan ook nog eens onpopulair zijn (vaak moeten de in geldnood verkerende landen de tering naar de nering zetten) en als het Fonds dan ook nog af en toe de bal mislaat, is de vaak striemende kritiek op dit aspect van het IMF-optreden te begrijpen.

Hoewel het Fonds de richtlijnen inzake conditionaliteit versoepelde naar aanleiding van die kritiek, die vooral de kop opstak na de Aziatische crisis eind jaren '90, blijft dit onderwerp voor controverser zorgen. De versoepeling van de richtlijnen vertaalt zich niet altijd in de praktijk en de als streng gepercipiëerde voorwaarden die het Fonds oplegt bij het verstrekken van financiële hulp worden gezien als één van de belangrijkste redenen waarom landen aarzelen om bij het IMF aan te kloppen voor hulp.

De versoepeling kwam er in verschillende fasen. In 2002 werden de "guidelines on conditionality" herzien en werd meer de nadruk gelegd op de rol van de landen zelf in het opstellen van de voorwaarden. Het was de bedoeling het aantal voorwaarden te beperken tot voor het programma absoluut noodzakelijk maatregelen en meer ruimte te bieden voor door het land geformuleerde alternatieven om hetzelfde beleidsdoel te bereiken. Uit een studie van het Independent Evaluation Office³⁾ bleek dat er met name met de structurele maatregelen, die ook het vaakst het onderwerp van kritiek uitmaakten, nog een probleem was: het aantal van deze maatregelen in de programma's was niet wezenlijk gedaald en sommige waren niet cruciaal voor het bereiken van de programmadoelestellingen.

In maart 2009 paste het IMF zijn beleid inzake voorwaardelijkheid verder aan in het kader van de hervormingen die tot doel hadden het Fonds beter te wapenen om de crisis te bestrijden. Er werd hierboven reeds op ingegaan in het kader van de SBA. De voorwaarden worden nog meer afgestemd op de specifieke situatie van het land dat steun vraagt, rekening houdend met de economische fundamenteën en met de bestaande beleids capaciteiten. Landen met een goede reputatie zullen flexibeler voorwaarden kunnen krijgen en meer gebruik kunnen maken van ex ante voorwaarden: op basis van goede prestaties in het verleden zullen zij makkelijker toegang krijgen tot de gevraagde kredieten, met minder ex post controles. Daarenboven worden de structurele prestatiecriteria teruggeschroefd. Structurele hervormingen kunnen nog wel worden gevraagd indien noodzakelijk, maar worden niet langer onderworpen aan een strikte timing. De uitvoering ervan zal worden opgevolgd in het kader van de normale programmaherzieningen en zullen niet langer aanleiding geven tot talrijke uitzonderingen of "waivers", die de buitenwereld vaak de indruk gaven dat de programma's niet werden gerespecteerd, wat niet noodzakelijk zo was. Deze versoepeling geldt ook voor de programma's van de lage-inkomenslanden.

5.3 Technische bijstand

Naast financiële steun kan het IMF een land ook helpen door technische bijstand te verlenen binnen de domeinen die tot zijn bevoegdheden behoren, zoals het

3 Het Independent Evaluation Office (IEO) werd in 2001 opgericht en brengt onafhankelijke en objectieve evaluaties uit van het beleid en de activiteiten van het IMF. De IEO is onafhankelijk van het management van het Fonds en werkt op gepaste afstand van de Executive Board.

uittekenen van het macro-economisch beleid, het begrotingsbeleid en –beheer, het beheer van de buitenlandse schuld of het opstellen van macro-economische statistieken. Deze bijstand kan de vorm aannemen van concrete hulp bij het opstellen van beleidsplannen, het helpen opstarten van nieuwe instellingen binnen het overheidsapparaat (de zogenaamde “institution building”) of hulp bij het opstellen van gespecialiseerde wetgeving. Het Fonds kan daarvoor teams van experts ter plaatse sturen, maar kan ook opleiding geven in de instituten van het Fonds.

6 De rol van het IMF in de lage-inkomenslanden

Het IMF maakt bij de uitvoering van zijn mandaat geen onderscheid tussen geïndustrialiseerde landen, opkomende economieën of lage-inkomenslanden. Alle financiële instrumenten die uit de algemene middelen worden gefinancierd staan open voor alle leden van het IMF.

Het IMF beschikt echter ook over een aantal instrumenten die specifiek gericht zijn op steun aan de ontwikkelingslanden. Het IMF besteedt sinds midden jaren 80 extra aandacht aan de armsten onder haar leden. In 1986 werd de “Structural adjustment facility (SAF)” en een jaar later de “enhanced structural adjustment facility” (ESAF) in het leven geroepen. Via deze mechanismen werden concessionele leningen, d.w.z. leningen aan zeer voordelige voorwaarden, ter beschikking gesteld van de armste leden van het IMF, met als doel de economische groei in die landen te stimuleren en hun betalingsbalansen te verbeteren.

Ondanks de successen die deze programma’s kenden, werd in de loop van de jaren negentig duidelijk dat er meer nodig was dan alleen snelle economische groei om tot vermindering van de armoede te komen. Investerings in gezondheid, onderwijs, plattelandsontwikkeling, ontwikkeling van de privésector, om die maar te noemen, zijn eveneens noodzakelijk voor een vermindering van de armoede en een snellere en duurzame economische groei.

Daarom werd in 1999 een nieuwe faciliteit in het leven geroepen: de Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)” die, als vervanger van de ESAF, een geïntegreerde aanpak van de groeibevordering en armoedevermindering beoogde.

De strategie voor de bestrijding van de armoede in een land is gebaseerd op een “strategy paper” die wordt opgesteld door het land zelf, in samenspraak met de “civiele maatschappij” in dat land en wordt goedgekeurd door de Executive Boards van het IMF en de Wereldbank. Op die manier wordt een maximale betrokkenheid van het land bij het armoedebestrijdingsprogramma nagestreefd.

Die programma's beogen naast een gedegen macro-economisch beleid vooral een goed bestuur.

De PRGF werkt (zoals zijn voorloper, de ESAF) via het toekennen van concessionele leningen. De middelen voor het toekennen van die leningen worden beheerd door de PRGF-Trust en komen niet voort uit de algemene middelen van het IMF. De middelen voor het financieren van de hoofdsommen worden door de Trust geleend bij centrale banken, regeringen en overheidsinstellingen, aan marktrentevoet. De middelen voor het financieren van de rentesubsidies (het verschil tussen de marktrentevoet die de Trust betaalt en de veel lagere concessionele rentevoet die de Trust oplegt aan de landen die in het kader van de PRGF ontlenen) komen voort uit bijdragen van rijkere leden.

In totaal komen 77 landen (78 indien men Zimbabwe erbij rekent) met een laag inkomen in aanmerking voor de PRGF. Toegang tot de PRGF is hoofdzakelijk gebaseerd op het per capita inkomen. Een land kan in het kader van de PRGF tot 140 % van zijn quotum lenen (in uitzonderlijke omstandigheden zelfs tot 185 %), indien dit kan verantwoord worden door de betalingsbalansbehoeften, de kwaliteit van het begeleidende aanpassingsprogramma en het reeds uitstaande krediet bij het Fonds. De interestvoet bedraagt 0,5 % en de leningen moeten in halfjaarlijkse schijven worden terugbetaald, te beginnen 5 ½ jaar na het ontlenen.

Een tweede belangrijk financieel instrument waarover het IMF beschikt voor het verlenen van steun aan ontwikkelingslanden is de faciliteit tegen exogene schokken, de "Exogenous shocks Facility (ESF)". Deze faciliteit voorziet in beleidsondersteuning en financiële bijstand voor lage-inkomenslanden die worden geconfronteerd met exogene schokken. Onder een exogene schok verstaat men een gebeurtenis met een aanzienlijke negatieve impact op de economie van een land en waarover de regering geen controle heeft. Het kan bijvoorbeeld gaan over prijsschommelingen van grondstoffen, natuurrampen, conflicten of crises in buurlanden die de handel verstoren. Niet alleen worden arme ontwikkelingslanden vaker geconfronteerd met dit soort schokken, ze zijn er ook veel gevoeliger voor, aangezien ze de middelen en capaciteiten niet hebben om aan de gevolgen het hoofd te bieden zonder hulp van buitenaf. Hun economische toestand stelt hen niet in staat buffers op te bouwen in de vorm van externe reserves of begrotingsoverschotten. Externe financiële steun is dan ook noodzakelijk om het effect van de schokken te verzachten. Deze hulp kan echter slechts effectief zijn als hij snel beschikbaar is. De ESF poogt deze rol te vervullen.

De ESF heeft 2 luiken, een luik voor snelle toegang, dat snelle steun mogelijk maakt tot een bedrag gelijk aan 25 % van het quotum van een land, en een luik voor hogere toegang, die steun mogelijk maakt tot 75 % van het quotum. De precieze omvang van de steun wordt geval per geval bepaald, afhankelijk van de specifieke noden. Bij de steun hoort ook een economisch programma, dat vooral tot doel heeft de onderliggende schok te helpen opvangen en het land in staat te stellen zich eraan aan te passen. Bij dit soort programma's zal de nadruk dus

minder liggen op structurele aanpassingen, zoals in andere programma's vaak wel het geval is. De ESF staat ter beschikking voor alle landen die in aanmerking komen van de PRGF. De financiële voorwaarden zijn trouwens dezelfde als voor de PRGF.

Tabel 4: Lopende kredieten aan lage-inkomenslanden

Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) - In duizenden STR per 30 juli 2009					
Land	Datum overeenkomst	Uitdoving	Bedrag overeenkomst	Nog niet opgenomen	Uitstaand
Benin	05/08/2005	04/08/2009	24.770	0	24.770
Grenada	17/04/2006	16/04/2010	16.380	5.555	10.825
Sierra Leone	10/05/2006	9/05/2010	51.880	19.185	46.698
Rwanda	12/06/2006	14/08/2009	8.010	1.170	8.553
Afghanistan	26/06/2006	31/03/2010	81.000	11.300	69.700
Haïti	20/11/2006	19/11/2009	114.660	7.610	105.002
Mauritanië	18/12/2006	17/12/2009	16.100	5.790	10.310
CAR	22/12/2006	30/06/2010	69.620	20.125	38.553
Gambia	21/02/2007	20/02/2010	20.215	7.105	13.110
Burkina Faso	23/04/2007	22/04/2010	15.050	2.008	36.262
Nicaragua	05/10/2007	04/10/2010	78.000	47.700	72.080
Guinea	21/12/2007	20/12/2010	69.615	45.135	40.480
Liberia	14/03/2008	13/03/2011	239.020	17.760	221.260
Togo	21/04/2008	20/04/2011	84.410	35.200	49.210
Mali	28/05/2008	27/05/2011	27.990	8.000	27.990
Niger	02/06/2008	01/06/2011	23.030	13.160	36.190
Zambia	04/06/2008	03/06/2011	220.095	106.198	168.920
Burundi	07/07/2008	06/06/2011	46.200	26.400	57.991
Djibouti	17/09/2008	16/09/2011	12.720	7.380	11.155
Republiek Congo	08/12/2008	07/12/2011	8.460	6.043	25.997
Sao Tome & Principe	02/03/2009	01/03/2012	2.590	2.220	2.839
Ivoorkust	27/03/2009	26/03/2012	373.980	214.632	194.472
Tadzjikistan	21/04/2009	20/04/2012	78.300	52.200	26.100
Ghana	15/07/2009	14/07/2012	387.450	319.800	173.100
Totaal			2.069.545	981.676	1.471.568

Exogenous Shocks Facility (ESF) - In duizenden STR, per 30 juli 2009					
Land	Datum overeenkomst	Uitdoving	Bedrag overeenkomst	Nog niet opgenomen	Uitstaand
Malawi	03/12/2008	02/12/2009	52.050	17.350	80.948
Kirgizië	10/12/2008	09/06/2010	66.600	33.300	112.516
Senegal	19/12/2008	18/06/2010	121.350	64.720	73.960
Tanzania	29/05/2009	28/05/2010	218.790	59.670	170.320
Mozambique	30/06/2009	29/06/2010	113.600	28.400	80.948
Totaal			572.390	203.440	532.684

Bron : IMF

Naast de ESF, waarbij steun aan voordelige voorwaarden wordt toegekend, kan het IMF ook noodhulp verstrekken uit de algemene middelen. Wanneer een lidstaat wordt getroffen door een natuurramp die kan leiden tot de uitputting van de externe reserves van het land, kan het IMF versneld reserves ter beschikking stellen voor een bedrag tot 25 % van het quotum van dat land. In uitzonderlijke gevallen kan dit bedrag worden verhoogd. Deze tussenkomst wordt in rekening gebracht wanneer het land later een beroep doet op het IMF in het kader van een andere faciliteit (bv. een SBA of een EFF). Ook wanneer een lidstaat na een gewapend conflict een gebrek heeft aan reserves, kan het IMF een krediet toekennen tot 25 % van het quotum van die lidstaat, om op die manier het land te helpen zijn administratieve capaciteit op economisch en financieel vlak opnieuw op te bouwen. Voorwaarde voor het bekomen van deze versnelde hulp is dat het land in kwestie er zich toe verbindt later in het kader van een andere faciliteit een hervormingsprogramma op te stellen en uit te voeren. Deze noodhulp wordt dus verstrekt via de algemene middelen en staat in principe voor alle leden van het IMF open. Wanneer een land dat in aanmerking komt voor de PRGF beroep doet op dit soort hulp, kan die aan voordelige voorwaarden worden verstrekt.

Tabellen 5 en 6, die een overzicht geven van de verstrekte noodhulp sinds 1995, tonen aan dat de vraag naar dit instrument reëel is.

Tabel 5: Noodhulp na natuurrampen (ENDA), sinds 1995

Land	Jaar	Aanleiding	Bedrag (in miljoen USD)	% van quotum
Bangladesh	1998	overstromingen	138.2	25.0
Dominicaanse Republiek	1998	orkaan	55.9	25.0
Haiti	1998	orkaan	21.0	25.0
Honduras	1998	orkaan	65.6	50.0
St. Kitts and Nevis	1998	orkaan	2.3	25.0
Turkije	1999	aardbeving	501.0	37.5
Malawi	2002	voedseltekort	23.0	25.0
Grenada	2003	orkaan	4.0	25.0
Grenada	2004	orkaan	4.4	25.0
Maldiven	2005	tsunami	6.3	50.0
Sri Lanka	2005	tsunami	158.4	25.0
Bangladesh	2008	overstromingen	217.7	25.0
Dominica	2008	orkaan	3.3	25.0

Bron : IMF

Tabel 6: Noodhulp na conflicten (EPCA), sinds 1995

Land	jaar	Bedrag (miljoen usd)	% van quotum
Bosnië en Herzegovina	1995	45.0	25.0
Rwanda	1997	12.2	15.0
Albanië	1997	12.0	25.0
Rwanda	1997	8.1	10.0
Tajikistan	1997	10.1	12.5
Tajikistan	1998	10.0	12.5
Republiek Congo	1998	9.6	12.5
Sierra Leone	1998	16.0	15.0
Guinea-Bissau	1999	2.9	15.0
Sierra Leone	1999	21.4	15.0
Guinee Bissau	2000	1.9	10.0
Sierra Leone	2000	13.3	10.0
Republiek Congo	2000	13.6	12.5
VR Joegoslavië	2000	151.0	25.0
Burundi	2002	12.7	12.5
Burundi	2003	13.4	12.5
CAR	2004	8.2	10.0
Irak	2004	435.1	25.0
Haiti	2005	30.3	25.0
CAR	2006	10.2	12.5
Libanon	2007	76.8	25.0
Ivoorkust	2007	62.2	12.5
Ivoorkust	2008	66.2	12.5
Guinee Bissau	2008	5.7	25.0
Libanon	2008	37.6	12.5
Komoren	2008	1.7	12.5
Belize	2009	6.9	25.0

Bron : IMF

Sommige lage-inkomenslanden hebben geen behoefte aan financiële steun van het IMF. Toch kan het ook voor hen nuttig zijn een beroep te doen op het advies of verhoogde toezicht van het Fonds, met de bedoeling een soort keurmerk te ontvangen voor hun beleid. Speciaal daarvoor ontwikkelde het IMF een speciale faciliteit, het Policy Support Instrument. Deze vorm van beleidsondersteuning heeft vooral een signaalfunctie, waarbij het IMF de prestaties en vooruitzichten van een land opvolgt, via een programma met periodieke herzieningen. De hiermee verstrekte informatie is nuttig voor derden en beïnvloedt vaak beslissingen van privé-investeerders of –schuldeisers, officiële donoren en NGO's.

Volgende landen maakten tot nog toe gebruik van dit instrument: Nigeria (2005), Oeganda (2006), Kaapverdische Eilanden (2006), Tanzania (2007), Mozambique (2007 en Senegal (2007).

De rol van het IMF in de ontwikkelingslanden staat reeds lang ter discussie. Nog meer dan voor de steun vanuit de algemene middelen aan opkomende economieën, wordt het IMF bekritiseerd in verband met de voorwaarden die het oplegt in het kader van financiële steun aan ontwikkelingslanden. Vaak krijgt het IMF het verwijt een propagandist te zijn van privatiseringen van de nutsvoorzieningen en te zeer de nadruk te leggen op besparingsmaatregelen die ten koste gaan van sociale uitgaven. Ik laat hier in het midden of die kritiek terecht is. Daarvoor zou een detailstudie vereist zijn van een groot aantal individuele programma's. Wel interessant is na te gaan of en hoe de voorwaarden die het IMF oplegt evolueren en of de financiële en economische crisis hierop invloed heeft.

Men mag bij de beoordeling van de activiteiten van het IMF in ontwikkelingslanden niet uit het oog verliezen dat het IMF een specifieke functie vervult in de internationale financiële architectuur. Het IMF is geen ontwikkelingsorganisatie. Zoals voor alle leden moet het IMF ernaar streven ook voor de ontwikkelingslanden een aangepast beleidsadvies, capaciteitsopbouw en financiële steun te voorzien. Het IMF moet zich in zijn hulp aan ontwikkelingslanden richten op zijn kerntaak: het promoten van macro-economische stabiliteit en duurzame economische groei. Lange termijnsteun voor ontwikkeling behoort tot de bevoegdheden van andere multilaterale instellingen.

Een eerste actie ten voordele van de lage-inkomenslanden die het IMF ondernam als reactie op de crisis, was het verdubbelen van de toegangslimieten voor concessionele leningen. In het kader van de algemene herziening van het financiële instrumentarium van het IMF, heeft het IMF zich ook gebogen over het instrumentarium dat ter beschikking staat van de ontwikkelingslanden. Daarbij moet het IMF rekening houden met de evoluerende noden van de ontwikkelingslanden. Sommige landen hebben nood aan concessionele korte termijnsteun voor het opvangen van betalingsbalansproblemen. Andere hebben genoeg aan beleidsadvies en ondersteuning. Het IMF moet over een aangepast arsenaal aan instrumenten beschikken om alle ontwikkelingslanden op gepaste wijze te kunnen bijstaan, binnen de perken van zijn mandaat.

Voor wat betreft de instrumenten waarmee effectief financiële steun wordt verleend, moet worden gestreefd naar een transparant en overzichtelijk instrumentarium, met een minimum aan overlappingsen en duidelijke, coherente toepassingsvoorwaarden, om arbitrage tussen faciliteiten te vermijden. Eventuele hiaten moeten worden opgevuld. Eenvoud is een middel, geen doel. De ervaring met de GRA leert dat een veelvoud aan instrumenten niet noodzakelijk een efficiënt instrumentarium oplevert. Het huidige basisinstrument, de PRGF, voorziet in steun op middellange en langere termijn (ingeval van elkaar opvolgende programma's). Er bestond echter geen instrument voor concessionele korte termijn steun. Er is wel het ESF-luik met hoge toegang, maar dat is alleen in welbepaalde gevallen bruikbaar, wanneer zich externe schokken voordoen. "Gewone" betalingsbalansproblemen kunnen hierdoor niet worden gedekt.

Na recente beslissingen van de Executive Board van het IMF, zal het instrumentarium voor steun aan lage-inkomenslanden grondig worden hervormd. De PRGF Trust wordt omgevormd tot de PRGT, Poverty Reduction and Growth Trust. Hieronder zullen 3 financiële instrumenten worden ondergebracht.

De Extended Credit Facility (ECF) wordt de opvolger van de PRGF, die zijn nut heeft bewezen en in feite behouden blijft onder een andere naam. De ECF zal dus financiële steun verlenen op middellange en langere termijn aan lage-inkomenslanden met langdurige betalingsbalansproblemen, aan voordelige voorwaarden en op basis van een economisch programma.

De Standby Credit Facility (SCF) is volledig nieuw en beoogt de bovenvermelde hiaat in het instrumentarium – het ontbreken van een instrument voor concessionele korte termijnsteun – op te vullen. De ECF zal concessionele steun verlenen aan lage-inkomenslanden met korte termijn betalingsbalansproblemen, inclusief problemen veroorzaakt door exogene schokken, op basis van een economisch programma. Zoals de klassieke SBA, zal ook de SCF kunnen gebruikt worden bij potentiële betalingsbalansproblemen, d.w.z. als voorzorgsmaatregel. Het is bijgevolg niet noodzakelijk dat er daadwerkelijke betalingsbalansproblemen zijn bij het goedkeuren van de steun aan een land. Op het moment dat een land het krediet opneemt, moet er wel sprake zijn van een reëel probleem.

Tot slot is er de Rapid Credit Facility (RCF), bestemd voor het verlenen van snelle steun van beperkte omvang, bv. aan landen die door natuurrampen of andere schokken worden getroffen. Ook deze steun is concessioneel, maar gaat niet gepaard met een programma. De RCF zal voor de lage-inkomenslanden de huidige noodhulp bij natuurrampen (ENDA) of na conflicten (EPCA) vervangen.

Daarnaast blijft de PSI bestaan, gelet op de positieve ervaring. De ESF wordt afgeschaft.

De algemene kritiek die in het verleden werd geuit op de voorwaarden die het IMF aan zijn leningen verbindt, klonk des te luider wanneer het ging om de armste ontwikkelingslanden. Afgaande op de commentaren van sommigen, die de schuld voor de verwaarlozing van onderwijs en gezondheidssector in sommige landen in de schoenen van het IMF schuiven, maakt het Fonds eerder deel uit van het probleem dan van de oplossing voor de armoede. Dit is natuurlijk fel overdreven. Het IMF heeft wel beseft dat de opgelegde voorwaarden soms hun doel misten omdat ze te talrijk of te gedetailleerd waren en de capaciteit van de landen die de programma's moesten uitvoeren te boven gingen. Aan de andere kant is het beleid in die landen soms zo zwak dat, om het succes van een programma te waarborgen, een gedetailleerd routeplan bijna onvermijdelijk is. Ook hier moet het IMF dus op zoek naar een gulden middenweg. Meer flexibiliteit is dan ook aan de orde. De voorwaarden moeten meer worden afgestemd op de specifieke situatie en noden van het land. Zoals voor andere landen, zullen ook

voor de programma's in de lage-inkomenslanden geen structurele prestatiecriteria meer worden gebruikt. Dit betekent niet dat er niet meer naar structurele aanpassingen zal worden gestreefd. De naleving van de structurele voorwaarden zal echter niet langer via kwantitatieve methodes worden opgevolgd, maar via een kwalitatieve beoordeling op het ogenblik van de review van een programma, rekening houdend met de specifieke toestand in een land.

Het IMF besliste de concessionaliteitsvoorwaarden verbonden aan zijn steun aan lage-inkomenslanden te versoepelen. Tot nog toe was dit kader vrij rigide: dezelfde concessionaliteitsvoorwaarden golden voor iedereen. Dit kwam er doorgaans op neer dat een ontwikkelingsland dat IMF-steun genoot, geen andere niet-concessionele leningen mocht aangaan. Deze vereiste wordt nu versoepeld voor landen met een voldoende capaciteit voor goed schuldbeheer die zich in een aanvaardbare macro-economische situatie bevinden. Deze landen zullen wel niet-concessionele leningen kunnen aangaan in bepaalde omstandigheden. Deze flexibiliteit moet die landen toelaten economisch rendabele investeringen te financieren met niet-concessionele middelen, zonder dat de schuldhoudbaarheid in het gedrang komt (zie ook kaderstuk 7 over de schuldhoudbaarheidsanalyse).

Kaderstuk 7: Debt sustainability framework

Het IMF en de Wereldbank ontwikkelden in 2005 een gezamenlijk kader voor het analyseren van de schuldhoudbaarheid in lage-inkomenslanden. Het resultaat van deze analyses moet een leidraad vormen voor het bepalen van de optimale schuldstrategie voor die landen en hun donoren/crediteuren. Rekening houdend met de specifieke omstandigheden levert het nuttige informatie om te bepalen hoeveel (niet-)concessionele leningen een land kan dragen zonder op termijn schuldproblemen te krijgen.

Een schuldhoudbaarheidsanalyse bestaat uit een gestandaardiseerde analyse van de schuldendynamiek van een land op basis van een economisch basisscenario en alternatieve scenario's die rekening houden met allerlei mogelijke externe schokken. Op basis daarvan wordt de houdbaarheid van de schuld beoordeeld, vertrekkend van een reeks schulddrempels die variëren afhankelijk van de kwaliteit van het beleid en de instellingen van een land. Deze evaluatie is het vertrekpunt voor het bepalen van de gewenste mix en omvang van (niet-)concessionele leningen en giften die een land uit de schuldenproblemen moeten houden.

Bij de analyse wordt een land ingedeeld in 3 categorieën, op basis van de kwaliteit van het beleid (sterk/medium/zwak). Voor elk van de categorieën worden schulddrempels bepaald t.o.v. 3 indicatoren (export/bbp/inkomsten). Sterk presterende landen kunnen daarbij een hogere drempel aan dan zwak presterende landen.

Schuldendrempels volgens de schuldhoudbaarheidsanalyse

	Actuele waarde in procent van			Schuldendienst in procent van	
	Export	bbp	Inkomsten	Export	Inkomsten
Zwak beleid	100	30	200	15	25
Gemiddeld beleid	150	40	250	20	30
Sterk beleid	200	50	300	25	35

Bron: IMF

Op basis van deze drempels en rekening houdend met de verwachte evolutie van de schulden, zoals die uit de scenario's blijkt, wordt een land ingedeeld in één van de volgende categorieën: laag risico op schuldproblemen, gemiddeld risico, hoog risico, acuut schuldenprobleem. Deze indeling is dan weer indicatief voor het verlenen van leningen of giften, waarbij het de bedoeling is dat landen met een acuut probleem alleen giften ontvangen.

Heeft de crisis een rol gespeeld bij deze ontwikkelingen? Zoals ook voor de andere internationale financiële instellingen het geval is, heeft de crisis het IMF gedwongen na te denken over zijn activiteiten in de ontwikkelingslanden en zich de vraag te stellen wat er meer of beter gedaan kon worden. Deze reflectie heeft de herziening van het instrumentarium in een stroomversnelling gebracht. Ook de meer individuele benadering, ook van het concessionaliteitsbeginsel, rekening houdend met de situatie van een land, werd erdoor gestimuleerd. Tot slot heeft de crisis en de wens de gevolgen daarvan voor de ontwikkelingslanden te verzachten, een zoektocht naar extra middelen in gang gezet. Een van de beweegredenen voor de algemene toewijzing van speciale trekkingsrechten voor een bedrag van \$250 miljard was ongetwijfeld extra reservemiddelen ter beschikking te stellen van ontwikkelingslanden, om hen tijdelijke betalingsbalansproblemen te helpen overwinnen. Het IMF is ook actief op zoek naar \$6 miljard om extra leningen te geven aan lage-inkomenslanden en naar voldoende bijkomende giften van donoren om dit aan concessionele voorwaarden te kunnen doen.

7 Governance

In een eerder hoofdstuk werd uiteengezet hoe het IMF is georganiseerd en hoe het gewicht van de lidstaten in het IMF wordt bepaald. De regels voor het bepalen van dat gewicht en de werking en samenstelling van die organen staan reeds geruime tijd ter discussie. De economische en financiële crisis heeft extra zuurstof gegeven aan het debat, dat in volle gang is. In het verleden leidden die discussies niet altijd tot concrete resultaten. De verwachting is echter dat, onder druk van informele groepen zoals de G7 en (vooral) G20, er dit keer wel degelijk min of meer belangrijke wijzigingen zullen worden doorgevoerd in de loop van 2010.

De algemene noemer governance dekt een breder waaier aan onderwerpen. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste:

- ▶ de quota en de stemrechten,
- ▶ de omvang, samenstelling en rol van de Executive Board,
- ▶ de rol van IMFC,
- ▶ de selectieprocedure voor de managing director en het topmanagement,
- ▶ beslissingsprocedures (speciale of dubbele meerderheden).

7.1 De quota en stemrechten

Eerder werd reeds uiteengezet hoe de quota worden berekend en wat de recente hervorming inhield. Het IMFC, op aangeven van de staatshoofden en regeringsleiders van de G20, heeft gevraagd dat de volgende algemene quotaherziening wordt afgerond tegen januari 2011. De verwachting is natuurlijk dat dit zal leiden tot een verhoging van de quota. Het IMFC vroeg in april 2009 de Executive Board ook na te gaan of de nieuwe quotaformule, die voor het eerst werd gebruikt bij de ad hoc-verhogingen in april 2008, nog kan worden verbeterd. Die mogelijke "verbeteringen" slaan op de gebruikte variabelen, de precieze definitie ervan en de gewichten die eraan worden toegekend in de formule. Het zou ons te ver leiden om hierop verder in detail in te gaan. Daarom slechts enkele bedenkingen.

Gelet op de jarenlange discussie die aan het tot stand komen van de huidige formule voorafging, lijkt het waarschijnlijk dat de discussie zich nu zal toespitsen op enkele punten waarover in 2008 nog geen echte overeenstemming werd bereikt, maar die naar de toekomst werden verschoven om de ad hoc-verhoging niet in het gedrang te brengen. Over de gebruikte variabelen bestaat grotendeels eensgezindheid. Over het gewicht dat er aan dient te worden gegeven

is dat minder het geval. De grote en snel groeiende opkomende economieën willen meer gewicht toekennen aan bbp. Kleine open economieën willen het gewicht van de variabele m.b.t. openheid behouden.

Voor wat betreft de definitie van de variabelen wordt de discussie tussen de voorstanders van het gebruik van marktrentevoeten voor het berekenen van het bbp en de voorstanders van het gebruik van koopkrachtpariteit voortgezet. De voorstanders van marktrentevoeten argumenteren dat dit de correcte berekeningswijze is voor de quota van een instelling die draait rond internationale transacties, die per definitie gebeuren op basis van marktrentevoeten. De voorstanders van koopkrachtpariteit betogen dan weer dat deze manier van rekenen de enige is die het gewicht van een land in de wereldeconomie correct weergeeft.

M.b.t. de variabele “openheid” pleiten de opkomende economieën en ontwikkelingslanden, gesteund door de us, voor het elimineren van de handel binnen de eurozone uit de cijfers over de handelsstromen. Dit zou een aanzienlijke impact hebben op de cijfers voor de meeste landen van de eurozone en op hun quota. De landen van de eurozone verzetten zich hiertegen. Zij betogen dat het IMF een instelling is gebaseerd op landen. Daarnaast verzetten zij zich tegen een berekening die specifiek de eurozone viseert: als de intra-eurozonehandel wordt geschrapt, moet dat ook gebeuren voor de handel tussen leden van andere muntzones en zelfs vrijhandelszones. Het uitzuiveren van de handelscijfers zou trouwens op heel wat problemen stuiten inzake gegevensverwerking.

Dataproblemen hebben tot nog toe ook belet dat de financiële stromen in rekening worden gebracht in de openheidsvariabele, een eis van Europa.

Het is best mogelijk dat de discussie over de quotaformule op niets uitloopt en men, om te vermijden dat deze discussie een algemene quotaherziening in de weg staat, besluit verder te werken met de formule uit 2008.

Een tweede heikel punt is de omvang van de quotaverhoging. De aanzienlijke bedragen aan bilaterale leningen die het Fonds ter beschikking kreeg en de aangekondigde verhoging van de NAB met \$500 miljard doen bij sommigen de vraag rijzen of een belangrijke quotaverhoging wel aan de orde is. De grote opkomende economieën dringen echter aan op een omvangrijke quotaverhoging. Dit zou hen immers in staat stellen hun quota en dus hun stemrecht op vrij korte termijn op te trekken en zo hun invloed in het IMF te vergroten. Eigenlijk stelt zich hier de vraag naar de ideale omvang van het IMF en naar de gewenste samenstelling van de middelen. De basis van de middelen van het IMF zijn en blijven de quota, ook gelet op hun rol als bepalende factor voor het stemgewicht van een land. Men mag verwachten dat de quota volstaan voor de financiering van de leningactiviteiten van het IMF in “normale” tijden. D.w.z. in tijden waarin zich wel crisissen voordoen, maar deze beperkt zijn in omvang, lokaal of

regionaal. De extra middelen via de NAB moeten het IMF dan in staat stellen aan buitengewone crisissen, zoals degene die we nu beleven, het hoofd te bieden. Tegelijkertijd moeten de middelen (in hun totaliteit) voldoende vertrouwen inboezemen bij al haar leden, zodat deze niet of minder geneigd zijn om aan zelfverzekering te doen via het opbouwen van buitensporig grote reserves. Op die manier kunnen de middelen van het IMF bijdragen tot het rechte trekken van de globale onevenwichten.

Tot slot zal er ook moeten beslist worden hoe men het bedrag van de algemene quotaverhoging zal verdelen. In het verleden gebeurde dat doorgaans deels op basis van de berekende quota (op basis van de formules), deels op basis van de reële quota. Zo verzekerde men het IMF van voldoende bruikbare middelen en hield men toch voor een deel rekening met de theoretische verdeling uitgedrukt in de berekende quota. Hoe men bij de geplande verhoging te werk zal gaan is nog onduidelijk. De landen die op dit moment ondervertegenwoordigd zijn (m.a.w. wiens reële quotum lager ligt dan hun berekende quotum) zullen naar een verdeling streven die deze ondervertegenwoordiging zoveel mogelijk teniet doet. Oververtegenwoordigde landen zullen hun verwachte verliezen in quota en invloed proberen in te perken. Daarnaast mag ook de positie van de armste ontwikkelingslanden niet uit het oog worden verloren: velen van hen zijn strikt genomen oververtegenwoordigd, maar er is een vrij grote consensus om een oplossing na te streven die ook hun positie versterkt. Tot slot moet men er ook over waken dat de quotaverhoging voldoende bruikbare middelen oplevert. Al bij al een moeilijke evenwichtsoefening. De precieze uitkomst is nog onzeker. Wat wel zeker is, is dat kleine, open industrielanden zoals België pluimen zullen laten.

7.2 De samenstelling en rol van de Executive Board

De Executive Board speelt een cruciale rol in het IMF. De Board oefent alle bevoegdheden uit die niet expliciet door de statuten zijn voorbehouden aan de Board of Governors of de Managing Director. Hij heeft een centrale rol zowel in de beleidsbeslissingen, zoals bv. de algemene regels voor het gebruik van de middelen van het Fonds of voor het toezicht, als in de dagelijkse uitvoering van het beleid, bv. concrete beslissingen in verband met het toekennen van financiële steun of aanbevelingen in het kader van artikel IV-consultaties. De Board keurt ook de begroting van het IMF goed. Gelet op deze cruciale rol, is het logisch dat de werking van de Board met argusogen wordt bekeken. De kritiek spitst zich toe op 2 aspecten: de samenstelling en de rol van de Board.

Wat betreft de samenstelling zijn sommigen van mening dat de Board te groot is om effectief te kunnen werken. Momenteel zijn er 24 Executive Directors die 186 landen vertegenwoordigen. Tot 1964 waren er slechts 12 Directors. Tussen 1964 en 1978 steeg het aantal leden van het IMF en ook het aantal Directors: tot 20 voor 138 landen. Op dat moment (in 1978) werd het minimum aantal van 20

leden van de Board ook vastgelegd in de statuten. Sinds 1992 werd het aantal Directors op 24 gebracht, op basis van 2-jaarlijkse beslissingen van de Board of Governors. Statutair bedraagt het minimumaantal echter nog steeds 20.

Het aantal leden wordt niet willekeurig gekozen door de Board of Governors, er bestaan een aantal richtlijnen, vermeld in Resolutie 36-3 van de Board of Governors. Bij het bepalen van het aantal zetels moet er, krachtens deze resolutie rekening gehouden worden met de effectiviteit van de werking, de gewenste evenwichtige samenstelling, de omvang van de kiesgroepen, de vrijheid van landen om kiesgroepen te vormen en het relatieve evenwicht tussen het stemgewicht van de kiesgroepen. Een vermindering van het aantal zetels dreigt een aantal van deze criteria in het gedrang te brengen.

Er zijn theorieën die stellen dat een raad van bestuur, om effectief te zijn, niet te uitgebreid mag zijn, sommigen spreken van een maximum van 10 tot 12 leden. Volgens die theorieën zijn 24 bestuurders er veel te veel, maar ook 20 is volgens die theorieën te veel. Men moet er zich voor hoeden theorieën die op raden van bestuur van bedrijven worden toegepast zomaar te vertalen naar die van internationale instellingen. Hun rol is anders en met name de representativiteit is van groot belang. Als landen geen band voelen met hun vertegenwoordiger, die logischerwijze verzwakt naarmate die zelfde vertegenwoordiger meer landen moet vertegenwoordigen, zal het gevoel van eigenaarschap in de instelling afnemen.

Daarenboven stellen de bovenvermelde cijfers de discussie enigszins in perspectief. In 1978 werd het minimum aantal leden van de Board in de statuten vastgelegd op 20. Wat neerkomt op 1 lid per 6,9 lidstaten (als men abstractie maakt van de 5 statutaire zetels gaat het om 15 verkozen zetels voor 133 landen, of 1 verkozen zetel per 8,9 landen). Op dit moment zijn er 24 zetels voor 186 landen (1 zetel per 7,75 landen, of 1 verkozen zetel per 9,5 landen). Als men dan nog rekening houdt met 3 verkozen zetels die slechts 1 land vertegenwoordigen, stelt men vast dat op dit moment 16 Directors 178 landen vertegenwoordigen, dit is een gemiddelde van meer dan 11 landen per Director. Het eenvoudigweg verlagen van het aantal zetels dreigt dit aantal nog op te drijven. Het spreekt voor zich dat de taak van een Director die een hele resem landen vertegenwoordigt veel complexer is dan die van een Director die slechts 1 land vertegenwoordigt. De invloed die deze "single country Directors" op het beleid kunnen uitoefenen is dan ook groter. Dit is een aspect dat in de discussie over de correcte vertegenwoordiging van landen in het IMF vaak over het hoofd wordt gezien: grote landen hebben via hun "single country director" een veel sterkere stem in het debat.

Er gaan dan ook stemmen op om de statutaire Directors af te schaffen en te vervangen door verkozen Directors. Dat zou het voor alle landen mogelijk maken een kiesgroep te vormen met een aantal andere landen. Het is echter zeer de

vraag of de landen in kwestie het privilege van een eigen Director willen opgeven.

De kwestie van het aantal leden van de Board is in zekere mate een dekmantel om het aantal Europese zetels in vraag te stellen. De opkomende economieën en ook de us zijn van mening dat er te veel Europeanen rond de tafel zitten. Zij willen het verminderen van het totale aantal zetels dan ook als hefboom gebruiken om het aantal Europese zetels terug te dringen. Er zitten momenteel 8 vertegenwoordigers uit de eu in de Board. Een aantal vertegenwoordigt ook niet-eu-leden van het IMF. Gelet op het gewicht van de eu-lidstaten in de quota of in de wereldeconomie, is $\frac{1}{3}$ van de zetels niet overdreven. De Europese landen zijn ook de belangrijkste financier van het IMF, ook een feit dat een sterke vertegenwoordiging verantwoordt, onder het motto "no taxation without representation". Zo zien de tegenstanders van dit grote aantal eu-zetels het echter niet: zij wijzen erop dat andere regio's slechts 2 tot 4 zetels bezetten.

De druk op Europa om zijn vertegenwoordiging in de Board te consolideren neemt dan ook toe. Dit zou kunnen op verschillende manieren: door het creëren van 1 grote kiesgroep voor alle eu-landen (of voor alle landen van de eurozone) of door het groeperen van de Europese landen in een beperkt aantal homogene zetels (d.w.z. zonder de niet-eu-landen). Die consolidatie zou plaats maken in de Board voor meer vertegenwoordigers uit ander regio's, op voorwaarde althans dat men het aantal zetels niet (drastisch) terugschroeft. Een zogenaamde "single seat" lijkt nog niet haalbaar: de interne procedures om de standpunten die zulke single seat zou moeten verdedigen staan nog niet op punt. Een single seat zou ook een grote opoffering vragen van de grote lidstaten, allicht een te grote opoffering, des te meer omdat een eengemaakte zetel bij het IMF ook gevolgen zou kunnen hebben voor de Europese vertegenwoordiging in fora zoals de G7/8 en G20.

Een consolidatie van het aantal zetels door een hergroepering van eu-lidstaten in een beperkter aantal zetels lijkt makkelijker haalbaar. Ook al stellen zich ook hier een aantal vragen: Zullen de grote lidstaten tot een kiesgroep willen toetreden (en dus hun statutaire zetel willen opgeven)? Wat met de niet-eu-lidstaten die nu in door eu-landen geleide kiesgroepen zitten (bv. Turkije, Oekraïne, Noorwegen,...)? Wat zou het effect zijn op de consensusvorming van het verdwijnen van de huidige gemengde kiesgroepen (i.e. met crediteuren en ontleners in dezelfde groep)? Wat zou het effect zijn op de werking van de Board van een of enkele kiesgroepen met een veel groter stemgewicht dan de rest (wat bij consolidatie van eu-zetels wellicht het geval zou zijn)? Vragen genoeg om de uitkomst van het debat onzeker te maken.

Kaderstuk 8: De samenstelling van de Executive Board

De Executive Board van het IMF telt momenteel 24 leden. Daarvan zijn er 5 statutaire leden, één voor elk van de vijf leden met de grootste quota. Dit zijn de VS, Japan, Duitsland, Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De andere 19 leden worden verkozen door de andere lidstaten van het IMF. Zij vertegenwoordigen doorgaans meerdere landen die zich in een kiesgroep of constituency verenigen om een Executive Director te verkiezen. Er zijn echter enkele landen die op hun eentje een ED verkiezen, met name China, Rusland en Saoedi-Arabië. Deze laatsten vertegenwoordigen dus maar 1 land, maar het gaat wel om verkozen directors. België heeft sinds de oprichting van het IMF een Executive Director geleverd. Momenteel leidt België een kiesgroep met verder nog Oostenrijk, Turkije, Luxemburg, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Hongarije, Wit-Rusland en Kazakstan.

De statuten voorzien slechts 15 verkozen leden, en 20 in totaal. De Board of Governors kan echter bij elke verkiezing, die om de 2 jaar plaatsvindt, met een meerderheid van 85 % van het totale stemrecht, beslissen dit aantal te verhogen. Dit is sinds 1992 systematisch gebeurd. De Board of Governors moet bij het bepalen van de gepaste omvang van de Executive board rekening houden met de efficiënte werking van de Board, een evenwichtige samenstelling, de omvang van de kiesgroepen, de vrijheid van de leden om kiesgroepen te vormen en het streven naar een relatief evenwicht in de stemgewichten van de kiesgroepen.

De statutaire regels schrijven voor dat om verkozen te worden een kandidaat niet minder dan 4 % en niet meer dan 9 % van de in aanmerking komende stemmen mag hebben. De in aanmerking komende stemmen zijn de stemmen van alle stemgerechtigde leden, uitgezonderd de vijf landen die een statutaire Director aanduiden. De Board of Governors kan bij elke verkiezing echter beslissen om van deze percentages af te wijken.

Wat betreft de rol en de werking van de Board bekritisieren sommigen het feit dat de Board nauwelijks verantwoording moet afleggen voor zijn beslissingen. Dit is echter eerder een kritiek op de wijze van functioneren van het IMFC dan op de Board.

De kritiek dat de Board zich teveel inlaat met de details van het dagelijks bestuur en te weinig met het toezicht over het management en met het strategisch beleid, snijdt meer hout. De vraag is echter waar men de lijn moet trekken tussen routinebeslissingen die eventueel volledig aan het management kunnen worden overgelaten en de toezichts- en strategische rol van de Board. Kan men het bilaterale toezicht (de artikel IV-consultaties) integraal overlaten aan staff en management? Op die manier verliest men wel de voordelen van de peer review die een discussie in de Board met zich meebrengt. Welke moet de precieze rol zijn van de Board bij het toekennen van financiële steun?

De werking van de Board kan ongetwijfeld verbeterd worden, maar elke wijziging aan de bevoegdheden en werkwijze is delicaat, omdat er vaak impliciet machtsverschuivingen mee gepaard gaan en bewegingen in het machts evenwicht tussen de verschillende organen die in de loop de jaren tot stand zijn gekomen.

7.3 De rol van het IMFC

Het IMFC is het politieke beleidsorgaan van het IMF en bepaalt de strategische prioriteiten en stuurt op die manier het dagelijks beleid van de Executive Board. Ondanks het feit dat het formeel slechts een adviserende rol heeft, is het toch bepalend voor de richting die het IMF uitgaat. Althans, dat is de theorie. In de praktijk is de impact van het IMFC heel wat minder groot. Aangezien er geen formele beslissingen kunnen worden genomen, zijn de discussies er vaak vrij formalistisch. De inzet van de betrokken Ministers en Gouverneurs is niet altijd 100 %. De reële politieke beleidscoördinatie over wat het IMF dient te doen, vindt dan ook hoofdzakelijk plaats buiten het IMFC, in informele fora als de G7 en in toenemende mate de G20. Het IMFC dient dan alleen nog om de beslissingen in deze fora van de legitimiteit te voorzien die deze fora zelf missen.

Het is dan ook noodzakelijk de rol van het IMFC te herwaarderen. Dat kan op verschillende manieren. Het IMFC heeft zelf voor een deel de sleutel in handen: hoewel het formeel slechts een adviserende rol heeft, belet niets of niemand het om een grotere rol te spelen en een strikter toezicht uit te oefenen op de Executive Board, het debat over de strategische beleidslijnen op te waarderen en de uitvoering ervan strikter op te volgen. De vraag is of dit realistisch is. Misschien indien de samenstelling wordt gewijzigd, om deze, zoals sommigen wensen, meer te doen aansluiten bij de samenstelling van de G20. Als alle belangrijke spelers rond te tafel zitten, kan het IMFC misschien de rol van de G20 overnemen. Hierbij kan men dan echter weer de vraag stellen of dit de legitimiteit van het IMF verbetert. Wat met de vertegenwoordiging van de kleine landen, die per slot van rekening de meerderheid van de leden van het IMF uitmaken. Kunnen zij er op rekenen dat de grotere landen in alle omstandigheden ook hun belangen zullen verdedigen. Sommigen zullen dit betwijfelen.

Een mogelijk alternatief, dat overwogen wordt, is al voorzien in de statuten van het IMF: een Ministeriële Raad, met beslissingsbevoegdheid, kan in de plaats komen van het IMFC na een beslissing van de Board of Governors. Een dergelijke Raad kan de betrokken Ministers misschien meer inspireren en motiveren. Ongetwijfeld zou bij het oprichten van een Raad worden gestreefd naar een samenstelling à la G20, wat weer de bemerking uit vorige alinea oproept. Het verschil is wel dat wanneer de Raad over beslissingen stemt, een lid van de Raad zijn stemmen kan opsplitsen om de mening van de verschillende landen die hij vertegenwoordigt weer te geven. Ook kleine landen kunnen op die manier via deze gesplitste stemming een rol spelen in de beleidsbeslissingen.

Het activeren van de Raad vereist wel dat er een duidelijke bevoegdheidsverdeling wordt vastgelegd tussen de verschillende organen, met name tussen die Raad en de Executive Board. Deze laatste mag niet worden verzwakt, moet zijn toezichtsrol op management en staff kunnen blijven uitoefenen en moet voldoende flexibiliteit en verantwoordelijkheid behouden over het dagelijkse beheer. De Executive Board blijft immers het orgaan bij uitstek via het welke de 186 aandeelhouders betrokken zijn bij het beleid van het IMF, meer dan via het IMFC het geval is of via de Raad het geval zou zijn.

7.4 De selectieprocedure voor de Managing Director en het topmanagement

De Managing Director van het IMF is traditioneel een Europeaan, zoals de Voorzitter van de Wereldbank traditioneel een Amerikaan is. Dit is een ongeschreven regel, het is geen reglementaire verplichting. Deze regeling, die dateert vanuit de prille begindagen van de instellingen, toen er buiten de us en de Europese leden maar weinig invloedrijke leden waren, zorgt voor bezorgdheid over de legitimiteit van de instellingen. Criticasters zien er het bewijs in van het ondemocratische en onaangepaste karakter van het IMF. Zowat iedereen is het er ondertussen over eens dat de selectieprocedure voor het aanduiden van de Managing Director open en transparant moet verlopen. Reeds in 2001 stelde een gemengde werkgroep van het IMF en de Wereldbank een aanbeveling op met een reeks principes en procedures voor de aanwerving van de topmensen van beide instellingen. Deze aanbevelingen werden echter nooit formeel bekrachtigd of toegepast. Ter gelegenheid van de recentste aanstelling van de Managing Director stelde de Executive Board zelf een aanwervingsprocedure op, met een functieprofiel, een procedure om kandidaten voor te stellen en interviews. De procedure was bijgevolg meer open dan vroeger, het resultaat was echter hetzelfde: een Europeaan, Dominique Strauss-Kahn, werd aangesteld. Hoewel er weinigen zijn die deze keuze betreuren, de druk om meer openheid en transparantie te garanderen via formele regels blijft groot. De kritiek op de procedure zal allicht slechts wegebben als er effectief een niet-Europeaan benoemd wordt tot Managing Director.

Dat Europa er zich van bewust is dat het, indien het de legitimiteit van de instelling wil versterken, niet langer kan vasthouden aan oude afspraken, blijkt uit het feit dat voor het voorzitterschap van het IMFC, dat een belangrijke rol speelt in de strategische beleidsbepaling, en dat ook traditioneel in Europese handen was, voor de Egyptische minister van financiën werd gekozen, met actieve steun van heel wat Europese landen.

Het objectiveren van de selectieprocedure moet trouwens worden doorgetrokken tot op het niveau van het topmanagement, met name de 3 plaatsvervangende managing directors. Deze functies werden tot nog toe steeds toegekend aan kandidaten uit de us, Japan en Latijns- Amerika.

7.5 Beslissingsprocedures (speciale of dubbele meerderheden)

De basisregel voor het nemen van beslissingen in het IMF is eenvoudig: tenzij de statuten het anders bepalen, worden beslissingen genomen bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen⁽⁴⁾. De statuten voorzien in tal van uitzonderingen, waarvoor een speciale meerderheid geldt: ofwel 70 % ofwel 85 % van de totale stemrechten⁽⁵⁾. Het gaat om beslissingen die een dermate belang wordt toegedicht of inzake dermate gevoelige materies, dat men er zeker van wil zijn dat ze gedragen worden door een brede meerderheid van de aandeelhouders. In uitzonderlijke gevallen, zoals een wijziging van de statuten is een dubbele meerderheid vereist ($\frac{3}{5}$ van de leden die samen minstens 85 % van de totale stemrechten vertegenwoordigen).

Het komt in de Executive Board van het IMF zelden tot een formele stemming. Meestal worden de beslissingen bij consensus genomen. Betekent dit dat de formele regels inzake de vereiste meerderheden voor het nemen van beslissingen van geen belang zijn? In geen geval. De consensusbeslissingen komen tot stand in de schaduw van de regels, zoals men dat noemt. Standpunten worden informeel gepeild voor de vergadering. Voorstellen waarvoor geen duidelijke meerderheid voorhanden is, worden niet voor de Board gebracht. Landen die eigenlijk tegen zijn, laten vaak hun weerstand varen als ze merken dat er een meerderheid gevonden is, al dan niet in ruil voor kleinere toegevingen. De consensus waarover men spreekt dient dan ook soms met een korreltje zout te worden genomen.

Voorals het bestaan van de speciale meerderheidsregel van 85 % voor cruciale beslissingen is velen een doorn in het oog, omdat dit beschouwd wordt als het verlenen van een vetorecht aan de vs, de enige lidstaat met een stemgewicht van meer dan 15 %. Dat feitelijke vetorecht van de vs is een realiteit.

Er gaan stemmen op om de speciale meerderheidsregels te wijzigen. Met name de 85 %-regel wordt geïviseerd. Of dit realiseerbaar is valt af te wachten: een wijziging valt zelf onder de 85 %-regel, zodat de vs een voorstel daartoe kunnen blokkeren. Is een verlaging van de 85 %-drempel wenselijk? Zal een land als de vs nog aanvaarden dat het IMF belangrijke bevoegdheden uitoefent, als het geen mogelijkheid heeft bepaalde beslissingen te blokkeren. Een land als de vs geeft niet graag controle uit handen. Men mag ook niet uit het oog verliezen dat het bestaan van deze drempel meer macht geeft aan andere (coalities van) lidstaten: het volstaat 15 % van de stemmen te mobiliseren om een voorstel over belangrijke thema's te blokkeren. Dit voordeel geldt vooral voor de geïndustrialiseerde landen. De ontwikkelingslanden hebben doorgaans veel kleinere individuele quota's, zodat zij een groot aantal landen moeten mobiliseren om

4 Onthoudingen gelden niet als uitgebrachte stem en worden bijgevolg niet in rekening gebracht.

5 Dit betekent dat onthoudingen hetzelfde effect hebben als een negatieve stem.

een blokkeringsminderheid te kunnen vormen. Anderzijds is de 85 %-regel en het eraan verbonden feitelijk veto van de vs een symbool geworden van het gebrek aan legitimiteit van het IMF. Het opgeven ervan zou een belangrijke bron van ergernis wegnemen.

Een andere piste die wordt overwogen om de legitimiteit van het IMF te verhogen via de beslissingsprocedures is het invoeren van dubbele meerderheden: naast een bepaald percentage van de stemmen zou een voorstel ook gesteund moeten worden door een bepaalde meerderheid op basis van een bijkomende democratische graadmeter, zoals het aantal leden.

8 Conclusie

Amper 18 maanden geleden vroegen velen zich af of het IMF nog enige relevantie had in een wereld waar steeds meer landen toegang hadden tot de internationale kapitaalmarkten. De kredietverlening door het Fonds stond op een historisch laagtepunt. Vele landen, met name in Azië en Latijns-Amerika, keerden zich na de voor hen negatieve ervaringen met IMF-programma's af van het Fonds. De rijkere industrielanden, vooral de grote, lieten zich sowieso al weinig gelegen aan de adviezen van het IMF.

Het IMF probeerde in die periode zijn rol te herdefiniëren, door meer de nadruk te leggen op zijn rol als toezichhouder en adviesverstrekker. Er zou meer aandacht gaan naar grensoverschrijdende aspecten van het toezicht, de financiële sector in het algemeen en de interconnecties tussen de reële en de financiële sector in het bijzonder. Regionaal en multilateraal toezicht kregen een belangrijker plaats, naast het bilaterale toezicht. Nieuwe richtlijnen voor het toezicht werden opgesteld, die het Fonds moesten toelaten een scherper oordeel te vellen, bv. inzake het wisselkoersbeleid van sommige landen, lees China. Deze heroriëntering was nog in volle gang toen de financiële crisis losbarstte. Een definitief oordeel over het succes van deze heroriëntering kan bijgevolg niet worden geveld. De eerste tekenen waren echter niet erg hoopgevend: de aandacht van de industrielanden voor de adviezen van het IMF leek niet gestegen, de eerste multilaterale consultatie was een berg die een muis baarde en de opkomende economieën en ontwikkelingslanden bleven zich beklagen over ongelijke behandeling: het IMF zou hen strenger beoordelen dan de industrielanden. Ze eisten ook steeds luider een grotere zeggingschap op in het IMF.

De economische en financiële crisis plaatste het IMF weer volop in de belangstelling. De industrielanden herontdekten het IMF als internationaal coördinatiemechanisme en als drijvende kracht van aanpassingen in het beleid wereldwijd. Een pak landen zagen zich genoodzaakt bij het IMF aan te kloppen voor financiële steun, en deze keer waren het niet alleen opkomende economieën en ontwikkelingslanden. De crisis bleek een katalysator voor aan aantal belangrijke hervormingen binnen het IMF. Sommige van die hervormingen stonden reeds op stapel, zoals bepaalde hervormingen inzake governance, maar werden door de crisis versneld uitgevoerd. Andere zijn er onder druk van de crisis gekomen, met name de aanpassingen in het financiële instrumentarium.

De vraag die zich stelt is wat deze evolutie betekent voor de toekomst van het IMF. De huidige crisis heeft aangetoond dat het IMF relevant is in tijden van crisis. Maar zal het Fonds relevant blijven als de crisis is weggeëbd? Wat als de kredietverlening weer terugvalt en de leden voldoende financiering vinden op de kapitaalmarkten? Het IMF blijkt nuttig als crisisbestrijder, maar zal het zijn rol bij crisispreventie voluit kunnen spelen eens de grootste dreiging verdwijnt?

Het IMF zal zijn relevantie na de crisis maar kunnen behouden als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Ten eerste moeten alle leden zich afdoende vertegenwoordigd voelen in de instelling. De op stapel staande hervormingen van de quota en de governance zijn dan ook cruciaal. Het IMF zal zijn reputatie in die delen van de wereld waar die slecht is slechts kunnen verbeteren als deze regio's zich meer verbonden voelen met het bestuur van de instelling.

Tegelijkertijd moet de houding van de grote industrielanden t.o.v. het IMF veranderen: ook zij moeten de adviezen van het IMF ernstig nemen. Dit betekent niet dat men de aanbevelingen blind moet overnemen, maar men moet tenminste over die aanbevelingen een ernstige dialoog opstarten. De grote industrielanden kunnen niet eisen dat anderen de adviezen van het Fonds ter harte nemen, als ze deze zelf straal negeren. In een omgeving met een lage kredietverstrekking zal de toezichtsfunctie weer op de voorgrond komen. Het zal afhangen van de reactie van alle leden van het IMF, bv. op de resultaten van de geplande "early warning exercises", of het Fonds een rol van betekenis kan spelen in de crisispreventie.

De geplande aanzienlijke verhoging van de middelen van het IMF zou de verzekeringsrol die het Fonds speelt ten goede moeten komen: landen zullen zich niet meer kunnen verschuilen achter het argument dat het IMF over te weinig middelen beschikt om hen in tijden van nood uit de brand te helpen en dat er daarom een goede reden is voor zogenaamde zelfverzekering, o.a. via het opbouwen van reserves. Op die manier kan de verhoging van de middelen misschien bijdragen tot een vermindering van de globale onevenwichten.

Het IMF zal ook de flexibiliteit die het plots heeft hervonden inzake de instrumenten en de toepassing ervan via de programma's verder moeten bevorderen. Dit is geen gemakkelijke opdracht voor een instelling wiens beleid traditioneel erg gebaseerd was op strikte regels. Een benadering geval per geval, waarbij basisregels flexibel worden toegepast rekening houdend met de situatie waarin een land zich bevindt, stelt hogere eisen aan het dagelijkse bestuur en stelt de instelling ook bloot aan gemakkelijke en voorspelbare kritiek van ongelijke behandeling.

De lidstaten moeten beseffen dat de relevantie van het IMF vooral afhankelijk is van hun houding t.o.v. de instelling. Voor het IMF is er geen weg terug. Indien het niet wil terugglijden in de afnemende relevantie waarmee het de voorbije jaren, voor de crisis, kampte, moeten de geplande hervormingen resoluut worden doorgevoerd.

