

Vergaderjaar 2009–2010

32 049 (R1891)

Goedkeuring van de op 28 april 2008 en 5 mei 2008 te Washington totstandgekomen wijzigingen van de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetaire Fonds (Trb. 2009, 17)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 mei 2010

Met belangstelling is kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Financiën en voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking naar aanleiding van het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van voornoemde wijzigingen van de IMF-overeenkomst. Op de in het verslag gemaakte opmerkingen en vragen wordt hieronder ingegaan.

De leden van de SP-fractie vragen waaruit blijkt dat het IMF lessen heeft getrokken uit de Azië crisis en de overgang van de voormalige Sovjet-Unie van het communisme naar het kapitalisme en waaruit blijkt dat de huidige crisis van een andere orde is. Bovendien willen de leden van de SP-fractie weten welke duidelijk aanpassingen het IMF heeft gedaan in het beleid en vraagt de fractie de regering voorbeelden van vóór en na de genoemde aanpassingen te geven waaruit het succes blijkt.

De belangrijkste kritiek op het beleid van het IMF in de Azië crisis was dat de programma's ongeloofwaardig waren, de condities niet goed gesteld en dat structurele conditionaliteiten werden opgelegd op gebieden die niet direct ten grondslag lagen aan de crisis.

Als reactie hierop heeft het IMF in 1997 richtlijnen opgesteld voor conditionaliteiten, waarin is opgenomen dat deze moeten worden beperkt tot de hoogst nodige maatregelen gericht op het programma. Ook is toen opgenomen dat het IMF aandacht moet besteden aan de specifieke omstandigheden van een land.

In 2000 heeft vervolgens een uitgebreide evaluatie van de conditionaliteiten van IMF-programma's plaatsgevonden. Daaruit volgde dat er meer *ownership* moest komen van landen, soberheid, duidelijkheid over de toepassing van condities, aanpassing aan landenspecifieke omstandigheden en meer coördinatie met andere multilaterale instellingen. In 2002 is de richtlijn voor conditionaliteiten aangepast op basis van deze aanbevelingen.

Vervolgens is deze richtlijn in 2005 opnieuw geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek dat de programma's voor de lage inkomenslanden inderdaad meer gericht worden op de hoofdgebieden, minder uitgespreid waren over sectoren en meer gekoppeld aan de oorspronkelijke economische condities. Condities waren veel duidelijker geformuleerd en er was duidelijker onderscheid tussen harde condities en zachtere beleidsaanbevelingen. Wel was er nog verbetering te behalen in het stroomlijnen van structurele conditionaliteiten.

In 2007 heeft de *Independent Evaluation Office* (IEO) van het IMF een evaluatie uitgevoerd van de structurele conditionaliteiten. De studie concludeert dat tussen 1995 tot 2004 nog steeds uitgebreid gebruik wordt gemaakt van structurele conditionaliteiten, maar de stroomlijning er wel degelijk voor heeft gezorgd dat de condities met name gericht zijn op de belangrijkste gebieden voor het programma. De IEO geeft echter als belangrijkste aanbevelingen dat het aantal structurele conditionaliteiten drastisch moet worden vermindert.

Het IMF is met deze aanbevelingen aan de slag gegaan. De crisis heeft het proces vervolgens versneld; in 2009 is het conditionaliteiten raamwerk en het instrumentenraamwerk aangepast, zowel voor de middeninkomenslanden als voor de armste landen. Wat betreft conditionaliteiten zijn de structurele beoordelingscriteria afgeschaft, er wordt nu meer gewerkt op basis van de periodieke herzieningen die het IMF uitvoert in het kader van het uitkeren van de volgende tranche.

Voorbeelden van voor en na de aanpassingen om aan te geven waaruit het succes blijkt van de aanpassingen kunnen het beste gevonden worden in een vergelijking van programma's tijdens de Azië crisis (Indonesië, Korea en Thailand) en programma's (Hongarije, Letland, Oekraïne, Costa Rica en Guatemala) die zijn afgesloten in het kader van de huidige crisis.

Een belangrijke verbetering in deze programma's is dat er geloofwaardigere bedragen beschikbaar zijn gemaakt. Tijdens de Azië crisis werd aangenomen dat het vertrouwen van de markt zeer snel hersteld zou worden. Gebleken is echter dat er aanzienlijke bedragen moeten worden toegezegd en er optimale duidelijkheid moet zijn over de cijfers, zodat de markt gelooft dat het gehele financieringsgat gedicht wordt. De huidige programma's zijn relatief gezien twee keer zo groot als tijdens de Azië crisis en de programma's zijn geloofwaardiger omdat er een totaal pakket van leningen ligt, ook met andere betrokken partijen (bijv. EU, ECB, Wereldbank, individuele landen).

Dat alleen al het beschikbaar hebben van een geloofwaardig bedrag een zeer positief effect kan hebben blijkt bovendien ook uit het succes van de *Flexible Credit Line* (FCL). Dit instrument is in 2009 opgericht en wordt door middel van ex-ante kwalificatie criteria, zonder conditionaliteiten aan goed presterende landen verstrekt. Dit instrument is uit voorzorg bedoeld en moet het vertrouwen van de markt herstellen zonder dat er op getrokken hoeft te worden. Dit instrument wordt naar tevredenheid gebruikt door Mexico, Colombia en Polen en heeft zonder trekkingen inderdaad het gewenste effect bereikt.

Wat betreft het stellen van condities is er met name een aanpassing gemaakt in het proces. Bij de huidige programma's is in tegenstelling tot de programma's aan de Aziatische landen met name gekeken welk beleid de voorkeur van de autoriteiten had. Hier werd vervolgens op verder gewerkt. De Aziatische landen hadden het gevoel dat het te voeren beleid hen werd opgelegd en daardoor ontbrak het aan *ownership*. Op het gebied van fiscale consolidatie is het IMF ook minder rigide geworden;

hoewel het ook in de huidige programma's een kritiek onderdeel is van het programma, is er meer flexibiliteit en wordt er meer gericht op consolidatie op de middellange termijn. Dit, omdat er een balans moet worden gevonden tussen tijdige fiscale consolidatie en het op peil houden van de economie.

De structurele conditionaliteiten, een belangrijk kritiekpunt in de evaluaties van het beleid van het IMF, zijn in de huidige programma's aanzienlijk aangepast en verminderd ten opzichte van de drie Aziatische programma's. Tijdens de Azië crisis werd er gedacht dat veel structurele conditionaliteiten op veel verschillende beleidsterreinen het vertrouwen brachten dat er aanzienlijk werd aangepast. Er werden dus ook conditionaliteiten gesteld die niet direct op herstel waren gericht, bijvoorbeeld in Indonesië op het gebied van corruptie en in Korea op het gebied van handelsliberalisatie, liberalisatie van de kapitaalrekening en arbeidsmarkthervormingen. In de huidige programma's ligt de focus van de condities met name op hervormingen in de bankensector en het financiële systeem. Bij Letland zijn de conditionaliteiten wel iets meer uitgebreid in verband met het behouden van de koppeling met de euro, maar ook daar zijn ze zo beperkt mogelijk gehouden.

De regering is van mening dat het IMF sinds de Azië crisis zeer veel heeft verbeterd op het gebied van conditionaliteiten. Er zijn richtlijnen opgesteld en er heeft meerdere keren een evaluatie plaats gevonden. Hieruit blijkt dat er altijd nog verbetering mogelijk is en de regering vindt het daarom ook belangrijk dat het beleid ten aanzien van condities voortdurend wordt geëvalueerd en waar nodig wordt aangepast. Conditionaliteiten zijn een belangrijke waarborg voor de financiële middelen van het IMF en zorgen er bovendien voor dat landen structurele aanpassingen doen zodat ze weer snel op eigen benen kunnen staan. We moeten echter alert blijven dat de conditionaliteiten puur gericht zijn op herstel en de autoriteiten de aanpassingen steunen, want alleen dan is het programma een succes. De vergelijking tussen een aantal programma's ten tijde van de Azië crisis en een aantal programma's in het kader van de huidige crisis toont aan dat er lessen zijn getrokken uit de Azië crisis. Tot slot is de regering van mening dat deze crisis van een andere orde is omdat het ditmaal wereldwijd landen treft die steun moeten zoeken. Dit heeft er toe geleid dat het IMF weer een zeer belangrijke rol heeft gekregen en volgens de regering heeft het IMF deze taak goed op zich genomen. Het IMF is zeer daadkrachtig geweest in het beschikbaar stellen van voldoende middelen en aanpassingen in de conditionaliteiten en het instrumentarium, om meer flexibel op de behoefte van landen te kunnen reageren.

De leden van de SP-fractie willen in het kader van de aanpassing in het instrumentarium specifiek weten hoe het instrumentarium er voor de armste landen uitziet. In dit verband wil de fractie bovendien weten hoe «de behoefte» van deze landen is vastgesteld en of er een aanzienlijk verschil is tussen landen in hun behoeften.

Om het IMF beter te wapenen de armste landen bij te staan in de crisis, heeft het IMF het gehele concessionele leningen loket aangepast. Er zijn drie nieuwe faciliteiten geïntroduceerd die de voorgaande faciliteiten vervangen, namelijk:

- De *Extended Credit Facility (ECF)*, opvolger van de *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, een instrument voor middellange en lange termijn betalingsbalansproblemen;
- De *Standby Credit Facility (SCF)*, een nieuw instrument met kortere looptijd dan de PRGF, gericht op korte termijn betalingsbalansproble-

men. Dit instrument kan ook uit voorzorg, dus zonder aanvankelijke geldstroom, worden gebruikt.

- De *Rapid Credit Facility (RCF)*, opvolger van een aantal snel beschikbare leenfaciliteiten met beperkte conditionaliteit, om snel tijdelijke extern veroorzaakte economische schokken te kunnen opvangen.

Daarnaast blijft het *Policy Support Instrument (PSI)* bestaan, het instrument voor niet-financiële beleidsondersteuning. Tot slot zal voortaan de PRGF-ESF Trust de *Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)* heten.

Aan de introductie van dit nieuwe leeninstrumentarium is een gedegen analyse vooraf gegaan naar de behoefte naar instrumenten. Hierbij is gekeken naar het gebruik van de verschillende faciliteiten van het IMF door de lage inkomens landen de afgelopen decennia en de economische performance van lage inkomenslanden met een programma. Daarnaast is er ook een enquête afgenomen onder de missieleiders bij het IMF van de 76 lage inkomenslanden.

Er is natuurlijk verschil in de behoefte van landen, maar uit de analyse is gebleken dat ongeveer driekwart van de lage inkomenslanden een betalingsbalansbehoefte hebben. Ongeveer evenveel landen hebben behoefte aan korte termijn betalingsbalanssteun als aan lange termijn betalingsbalanssteun, dus daar sluiten de *Extended Credit Facility* en de *Standby Credit Facility* goed bij aan. De *Rapid Credit Facility* is daarnaast beschikbaar voor landen die door natuurrampen of andere externe schokken getroffen worden.

De leden van de SP-fractie vragen om voorbeelden van meer aandacht voor landen specifieke factoren en de kwetsbaren in de samenleving. Wat betreft dat laatste vragen de leden ook om specifieke voorbeelden die de ontwikkeling en versterking van de sociale vangnetten voor de meest kwetsbaren in de armste landen aantonen. Bovendien willen de leden weten hoe deze versterking gedefinieerd is en hoe aan te tonen is dat er sprake is van versterking. Verder willen de leden van de SP-fractie weten hoe de toegenomen flexibiliteit ten aanzien van het begrotingsbeleid en ten aanzien van inflatie zich uit.

Meer aandacht voor landenspecifieke factoren sluit aan bij de aanpassingen die de afgelopen jaren zijn gedaan in het conditionaliteitenraamwerk. Door de condities meer te richten op de oorzaken die ten grondslag liggen aan de ontstane situatie in het land en door meer rekening te houden met de voorkeur van de autoriteiten voor bepaalde beleidsaanpassingen zijn de programma's meer *tailor-made* gemaakt. Meer aandacht voor de kwetsbaren in de samenleving blijkt uit het feit dat er in de huidige programma's voor lage inkomenslanden ondanks de crisis toch wordt ingezet om de sociale uitgaven op peil te houden en in sommige gevallen zelfs te verhogen. Sociale vangnetten worden versterkt met deze uitgaven door bijvoorbeeld de subsidies voor de armste huishoudens te verhogen en voedselprogramma's te ondersteunen. Een specifiek voorbeeld is dat in het IMF-programma voor Tajikistan is opgenomen dat sociale en aan armoede gerelateerde uitgaven van 7,3 % van het BBP in 2008 naar 8,7 % van het BBP moeten in 2009 en verder moeten stijgen naar 10 % van het BBP in 2012. Zo zijn er onder andere ook voorbeelden te geven van Armenië, Burundi, Costa Rica, Ivoorkust, El Salvador, Guatemala, Pakistan, Roemenië en Senegal.

De flexibiliteit ten aanzien van het begrotingsbeleid en inflatie is gelegen in de aanpassingen die gedaan zijn in het conditionaliteitenraamwerk, zeker ook nu in verband met de crisis. Uit de vergelijking tussen de programma's ten tijde van de Azië crisis en de Europese programma's ten tijde van de huidige crisis blijkt dat het IMF tegenwoordig meer rekening

houdt met de voorkeur van de autoriteiten voor bepaald beleid. Bovendien wordt het beleid meer gericht op de middellange termijn, met name wat betreft begrotingsbeleid. Hervormingen op deze gebieden zijn vaak een belangrijk onderdeel van het programma, maar het IMF past de conditionaliteiten die hierop worden gesteld aan de specifieke situatie van het land en zorgt dat de maatregelen niet ten koste gaan van het herstel van de economie.

De leden van de SP-fractie zien een inconsistentie met betrekking tot de aanpassing in de stemgewichten en wil graag opheldering over de relatie tussen het doel om het stemgewicht meer in lijn te brengen met het economisch gewicht en het doel om het stemgewicht van de armste landen te beschermen.

Gezien het mandaat en de doelstellingen van het IMF moeten de quotaverdeling bij het Fonds in principe gebaseerd zijn op het economisch gewicht van landen in de wereld. Dit ook, omdat het quota aandeel ook bepaalt hoeveel een land moet bijdragen aan het IMF. Op basis van het economisch gewicht hebben de armste landen echter een heel beperkt aandeel. Omdat Nederland het wel belangrijk vindt dat deze landen voldoende *stemgewicht* hebben, is de Nederlandse regering van mening dat er aanvullende afspraken moeten worden gemaakt om dit stemgewicht op peil te houden. De voorliggende statutenwijziging verhoogt al het aantal basisstemmen, waar de armste landen baat bij hebben. Voor de komende quota-herziening pleit Nederland ervoor om bij de herschikking die de quota aandelen meer in lijn moet brengen met het economisch gewicht een uitzondering te maken voor de armste landen die op basis van het economisch gewicht oververtegenwoordigd zijn. Hier is overigens brede steun voor.

De leden van de SP-fractie vragen de regering iets specifieker in te gaan op het succes van de samenwerking tussen het IMF en de Wereldbank, omdat volgens de leden samenwerking *an sich* niet per definitie tot betere resultaten hoeft te leiden.

Zoals aangegeven heeft de commissie die in 2007 de relatie tussen de Wereldbank en het IMF heeft geëvalueerd de aanbeveling gedaan om nauwer samen te werken. Concrete voorbeelden waaruit het succes blijkt van deze nauwere samenwerking zijn de *Poverty Reduction and Strategy Papers* (PRSPs), het gezamenlijk *Heavily Indebted Poor Country* (HIPC) *Initiative* en het *Financial Sector Assessment Program* (FSAP). Het succes ligt dan met name in het optimaal gebruik maken van de verschillende expertise van beide instellingen. De Wereldbank heeft met name expertise op het gebied van armoedebestrijding, met de focus op de institutionele, structurele en sociale dimensies van ontwikkeling, terwijl het IMF meer een macro-economische focus heeft gericht op internationale financiële en macro-economische stabiliteit.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie naar een nadere onderbouwing van de regering ten aanzien van het standpunt dat handelsbeperkende maatregelen per saldo over het algemeen niet bijdragen aan grotere voedselzekerheid van landen.

De in het antwoord gebruikte termen «in algemene zin» en «per saldo» dienen gelezen te worden als een verwijzing naar de lange termijn effecten en de internationale context. Uit een Brits onderzoek¹ is naar voren gekomen dat de exportrestricties van 2007 en 2008 tot een daling van het vertrouwen in de internationale voedselmarkten heeft geleid. Deze daling van vertrouwen ondergraaft de wereldwijde voedselzekerheid en heeft een opstuwend effect op de prijzen. Daarnaast is van exportres-

¹ «UK Government Analyses of the 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications», Global Food Markets Group, 22 januari 2010.

restricties bekend dat deze negatieve effecten kunnen hebben op de binnenlandse productieniveaus. Hoewel er in 2007/2008 geen grote tekorten optraden als gevolg van de getroffen maatregelen, gingen de prijzen omhoog, waardoor vooral arme bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden onvoldoende voedsel konden kopen. Volgens berekeningen van de Wereldbank vielen 100 miljoen mensen opnieuw ten prooi aan honger. Op langere termijn en in de internationale context is voedselzekerheid niet duurzaam gewaarborgd met restricties in de voedselmarkten. De WTO regelgeving (GATT, art. 11) staat toe dat in tijden van voedselcrises landen onder strikte voorwaarden tijdelijke handelsbeperkende maatregelen kunnen treffen. De regering is van mening dat goed functionerende internationale voedselmarkten het best de wereldwijde voedselzekerheid kunnen garanderen en benadrukt via de EU in WTO kader daarom de strikte toepassing van de regels en met name de eis dat eventuele handelsbeperkende maatregelen slechts tijdelijk mogen worden toegepast.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager