

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

**FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
DEPARTEMENT POLITIEKE WETENSCHAPPEN**

DE AFBROKKELING VAN DE NEOLIBERALE MARKTIDEOLOGIE

**Een case study van de Structurele
Aanpassingsprogramma's van het IMF
en de Wereldbank**

Promotor : Prof. Dr. B. KERREMANS
Verslaggever : Prof. Dr. L. REYCHLER

VERHANDELING
aangeboden tot het verkrijgen van
de graad van Licentiaat in de
Politieke Wetenschappen
door
Annelies AQUARIUS

academiejaar 2003-2004

Voorwoord

De groeiende kloof tussen het rijke Noorden en het arme Zuiden is een belangrijk probleem van deze tijd, dat de nodige aandacht verdient, ook vanuit wetenschappelijk oogpunt. Met deze thesis hoop ik een (klein) steentje bij te dragen tot een beter begrip van de dieperliggende oorzaken van dit probleem. Deze thesis had echter nooit tot stand kunnen komen zonder een aantal mensen, die ik bij deze dan ook ten volle wil bedanken.

In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar prof. Bart Kerremans. Ten gepaste tijde stond hij klaar met inspirerend advies om me verder te helpen, en zijn enthousiasme wakkerde mijn interesse voor het onderwerp alleen maar verder aan.

Verder zou ik ook graag mijn ouders bedanken, die deze fantastische vier jaren voor mij mogelijk hebben gemaakt.

Ook Karola verdient een grote dank, omdat ze de thesis erg grondig heeft nagelezen en (hopelijk) elke spellingsfout of foute zinsconstructie eruit heeft gehaald.

Ook de vrienden van Leuven mogen niet in dit lijstje ontbreken: ze hebben van deze vier jaren ‘pol & soc’ een prachtige studententijd gemaakt, met vele onvergetelijke momenten.

En *last but not least*, een ongelooflijke dank aan Ronald. Hij heeft me bijgestaan in alles waarin men een thesisstudent kan bijstaan: emotionele ondersteuning, technische hulp, een kritische blik, een grondige nalezing, herformuleringen, ... Zonder hem zou deze thesis niet zijn, wat ze nu is.

Inhoudsopgave

Lijst van figuren	6
Lijst van afkortingen	7
Inleiding	9
I Hegemonische ideeën en internationale financiële organisaties: een theoretisch kader	12
1 IMF en Wereldbank in Neo-Gramsciaans perspectief	12
1.1 Theorie van Gramsci	12
1.2 Neo-Gramsciaanse theorie	13
1.3 Amerikaanse hegemonie na Wereldoorlog II	15
1.3.1 Materiële capaciteit	15
1.3.2 Ideeën	15
1.3.3 De instituties	16
1.4 Opkomst neoliberale gedachtegoed (jaren '70 – '80)	17
1.4.1 Oorzaken	18
1.4.2 Het neoliberale gedachtegoed	20
1.5 Afbrokkeling van de Washington Consensus	23
1.5.1 Oorzaken	24
1.5.2 Kritiek uit neo-Gramsciaanse hoek	25
1.5.3 Twee uitdagers	25
2 De principaal-agenttheorie	27
2.1 Algemeen	27
2.2 Wereldbank en IMF als agenten	29
2.3 Complex multilateralisme	30

3	Hegemonie bij de collectieve principaal	32
II	Afbrokkeling van het neoliberale gedachtegoed	34
1	Civiele maatschappij	35
1.1	De andersglobalistische beweging	35
1.1.1	Kritiek	37
1.1.2	Alternatieven	39
1.2	Academische elite	41
2	Verenigde Staten van Amerika	42
2.1	Het Amerikaanse Congres	42
2.1.1	Instrumenten van het Congres om het beleid te be- invloeden	42
2.1.2	De Meltzercommissie	43
2.2	Treasury Department	45
2.2.1	Reactie op de Meltzercommissie	46
2.2.2	Gevolgen voor de Washington Consensus	47
3	Frankrijk	49
3.1	Haut Conseil de la Cooperation Internationale	49
3.2	Het Franse parlement	50
3.3	Het Ministerie van Financiën	53
4	Besluit	53
III	Structurele Aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereld- bank	57
1	Het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank	58
2	Het ontstaan van de Structurele Aanpassingsprogramma's	61
2.1	De aanpassingsprogramma's van het IMF	61
2.2	De aanpassingsprogramma's van de Wereldbank	63
2.3	De inhoud van de SAP's	63
3	De controverse rond de Structurele Aanpassingsprogramma's	64
3.1	Evaluatie door het Operations Evaluation Department van de Wereldbank (1995)	65
3.1.1	Macro-economische hervormingen	66
3.1.2	Financiële hervormingen	66

3.1.3	Hervormingen in de overheidsbedrijven	67
3.1.4	Sociale impact	67
3.2	Interne evaluatie van het IMF (1997)	69
3.2.1	Fiscale stabilisatie	69
3.2.2	Inflatie	70
3.2.3	Structurele hervormingen	71
3.2.4	Groei en schuldreductie	71
3.3	Externe evaluatie in opdracht van het IMF (1998)	72
3.3.1	Sociale impact	72
3.3.2	Externe positie van het land	73
3.3.3	Ownership	74
3.4	Evaluatie door onafhankelijke onderzoekers	74
3.5	Besluit	76
4	Veranderingen in de Structurele Aanpassingsprogramma's	77
4.1	Hervormingen door het IMF	77
4.1.1	Jaarrapport 1997	77
4.1.2	Jaarrapport 1998	78
4.1.3	Jaarrapport 1999	79
4.1.4	Jaarrapport 2000	80
4.1.5	Jaarrapport 2001	82
4.1.6	Jaarrapport 2002	82
4.2	Hervormingen door de Wereldbank	83
4.2.1	Aanzet tot hervormingen	84
4.2.2	Strategic Compact	85
4.2.3	Comprehensive Development Framework	86
4.2.4	Armoedevermindering	88
4.2.5	Meest recente wijzigingen van de aanpassingspro- gramma's	89
4.3	Besluit	90
5	Besluit	91

IV De neoliberale ideologie in de praktijk 93

1	Poverty Reduction Strategy Papers onder de loep	94
1.1	Macro-economische stabilisatie en structurele hervormingen .	94

1.2	Sociale bescherming	96
1.3	Participatie	97
1.4	Besluit	98
2	Onderzoek	99
2.1	Macro-economisch kader	99
2.1.1	Groei	99
2.1.2	Fiscaal beleid	101
2.1.3	Monetair beleid	101
2.1.4	Externe positie	102
2.1.5	Besluit	103
2.2	Structurele en sociale hervormingen	103
2.2.1	Benin	104
2.2.2	Malawi	108
2.2.3	Niger	113
2.2.4	Besluit	115
3	Besluit	116
	Algemeen Besluit	118
	Referenties	122
	Bijlagen	134

Lijst van figuren

I.1	Vergelijking collectieve en meervoudige principaal	28
II.1	Continuüm in visies over de Washington Consensus	54
III.1	Veranderingen in de uitgaven t.o.v. het BNP	68
III.2	Fiscale aanpassing in SAF/ESAF programma's	70
III.3	Inflatiedoelstelling en -uitkomst	70
III.4	Reële groei van het BNP per capita	71
III.5	Veranderingen door het Strategic Compact	86
IV.1	Beoogde groei van het BNP	100
IV.2	Beoogde inkomstenratio t.o.v. het BNP	100
IV.3	Beoogde inflatie	101
IV.4	Beoogde hoeveelheid reservegeld	102
IV.5	Beoogde deficit op de lopende rekening	103
IV.6	Vergelijking tussen de PFP en de PRSP	113

Lijst van afkortingen

ASEAN Association of South-East Asian Nations

CAS Country Assistance Strategy

CDF Comprehensive Development Framework

ED Executive Directors

ESAF Enhanced Structural Adjustment Facility

EU Europese Unie

FAO Food and Agriculture Organization

GATT General Agreement on Tariffs and Trade

HCCI Haut Conseil de la Coopération Internationale

HIPC Heavily Indebted Poor Countries

IBRD International Bank for Reconstruction and Development

ICSID Internal Centre for Settlement of Investment Disputes

IDA International Development Association

IFC International Finance Corporation

IFI Internationale Financiële Instellingen

IMF Internationaal Monetair Fonds

i-PRSP interim-Poverty Reduction Strategy Paper

LDC Least Developed Country

LoI Letter of Intent

NAFTA North American Free Trade Agreement

NGO Niet-Gouvernementele Organisatie

MAI Multilateraal Akkoord over Investeringsen

MIGA Multilateral Investment Guarantee Agency

SAL Structural Adjustment Loan

SAP Structureel Aanpassingsprogramma

SECAL Sectoral Adjustment Loan

OED Operations Evaluation Department

PFP Policy Framework Paper

PRGF Poverty Reduction and Growth Facility

PRSP Poverty Reduction Strategy Paper

SAF Structural Adjustment Facility

SAPRI Structural Adjustment Participatory Initiative

SAPRIN Structural Adjustment Participatory International Network

VN Verenigde Naties

VS Verenigde Staten van Amerika

WHO World Health Organization

WSF Wereld Sociaal Forum

WTO World Trade Organization

Inleiding

“De globalisering van nu werkt niet: niet voor veel armen in de wereld; niet voor het milieu; niet voor de stabiliteit van de mondiale economie. (...) Het probleem is niet globalisering maar de manier waarop deze aangestuurd is. Een deel van het probleem ligt bij de internationale economische instellingen, bij IMF, Wereldbank en WTO, die meewerkten aan de regels van het spel, en dat op manieren die maar al te vaak meer de belangen dienden van de hoger ontwikkelde industrielanden – en specifieke belangengroepen binnen die landen – dan die van de ontwikkelingslanden. Maar ze hebben niet alleen deze belangen gediend: te vaak hebben ze de globalisering benaderd vanuit een buitengewoon beperkt perspectief, gevormd door een specifieke visie op de economie en de maatschappij.” (Stiglitz J., 2002: 225).

Dit citaat brengt ons meteen bij het centrale thema van deze thesis: globalisering, gebaseerd op een neoliberale marktideologie, die niet noodzakelijk de belangen van een grote meerderheid van mensen dient, maar wel die van een kleine, machtige minderheid.

Vanaf de jaren '80 zijn de Keynesiaanse recepten, die een actief overheidsbeleid voorschreven, vervangen door neoliberale recepten, zoals privatisering, deregulering en liberalisering. Met Reagan en Thatcher op kop, werd een nieuwe fase van het kapitalisme ingeluid. Internationale economische organisaties werden de boodschappers van dit nieuwe ideeëngoed, dat zou zorgen voor welvaart en sociale gelijkheid in de ontwikkelingslanden, o.a. door de Structurele Aanpassingsprogramma's (leningen aan landen in crisis, gekoppeld aan voorwaarden, die het land dwingen zich 'structureel aan te passen', naar liberaal voorbeeld). Twee decennia later hebben de ontwikkelingslanden – op enkele uitzonderingen na – nog steeds dezelfde of zelfs zwaardere problemen. Het besef groeit dat de neoliberale marktideologie niet hét wondermiddel is voor de structurele problematieken in de Derde Wereld.

Sociale bewegingen, die dit feit al van het begin trachten te openbaren, maken opgang en ook de Westerse landen beginnen stil te staan bij het ontwikkelingsbeleid dat de laatste twintig jaar gevoerd is. De bloeiperiode van de neoliberale ideologie maakt plaats voor een geleidelijk verval, en de heerschappij van een dominant gedachtegoed lijkt voorbij...

De vraag die we in het verloop van de thesis proberen te beantwoorden is welke gevolgen deze periode van verval heeft gehad voor de neoliberale ideologie, en of het gedachtegoed wel degelijk zijn dominante positie aan het verliezen is. Dit wordt systematisch onderzocht in vier luiken.

Eerst zal een theoretisch kader geschetst worden, waarbinnen we de achtergrond van de ontwikkelingen in de wereld kunnen plaatsen. De neo-Gramsciaanse theorie leert ons dat het neoliberalisme enkel de belangen dient van de heersende klasse (de Westerse staten), maar toch een hegemonische status geniet, door zijn wereldwijde aanvaarding. De principaal-agenttheorie op zijn beurt stelt dat instituties, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (de agenten), in handen zijn van deze heersende klasse (de principalen) en hun eisen zullen weerspiegelen.

Tegen deze achtergrond zullen we in een tweede luik verschillende visies op de neoliberale ideologie bespreken. Bepaalde groepen in de samenleving zijn hevige tegenstanders van deze ideologie, omdat ze zich bewust zijn dat de ideologie gebruikt wordt om bepaalde subjectieve, economische belangen te dienen. Deze groepen zullen in een eerste deel aan bod komen. Volgens de principaal-agenttheorie zijn het echter vooral bepaalde Westerse staten die een invloed kunnen uitoefenen op het denken en handelen van instituties, zoals de Wereldbank en het IMF. Twee belangrijke staten (de VS en Frankrijk), en hun visie op de neoliberale marktideologie, komen in het tweede en derde deel van het tweede hoofdstuk aan bod. Met de neo-Gramsciaanse theorie in het achterhoofd kunnen we verwachten dat de VS – die altijd een hevige voorstander is geweest van de neoliberale globalisering – zal proberen de ideologie opnieuw te legitimeren door veranderingen voor te stellen die niet raken aan de basis van het neoliberale denken.

In een derde luik maken we de sprong naar de Wereldbank en het IMF en hun Structurele Aanpassingsprogramma's of SAP's. De SAP's zijn ontstaan vanuit de neoliberale ideologie en kritiek op dit neoliberale denkkader zal uiteraard zijn gevolgen hebben voor deze programma's. De principaal-agenttheorie voerspelt dat

de veranderingen aan de SAP's gestuurd worden door de principalen van het IMF en de Wereldbank. We verwachten dus een parallel terug te vinden in de visies van de actoren die we in hoofdstuk II zullen zien, en de hervormingen die de SAP's de laatste jaren ondergaan hebben.

In een vierde luik gaan we de hervormingen die in de SAP's zijn doorgevoerd, nader onderzoeken om te achterhalen of de hernieuwde SAP's daadwerkelijk afstand nemen van de neoliberale ideologie of integendeel pogen de ideologie weer sociaal aanvaardbaar te maken door enkel lichte wijzigingen door te voeren. Dit doen we aan de hand van een spraakmakende wijziging in de SAP's, namelijk de invoering van de Poverty Reduction Strategy Paper – een strategie voor een land om de armoede te bestrijden. De PRSP wordt door het land zelf opgesteld, ten einde een lening van het IMF of de Wereldbank te ontvangen. Uitgaande van de neo-Gramsciaanse en de principaal-agenttheorie, verwachten we dat de hervormingen van de SAP's vooral een middel van de principalen zijn om de neoliberale globalisering opnieuw te legitimeren om zo de voordelen die ze ondervonden bij de neoliberale marktideologie te waarborgen.

Hoofdstuk I

Hegemonische ideeën en internationale financiële organisaties: een theoretisch kader

In dit eerste hoofdstuk zullen twee theorieën worden voorgesteld. De eerste is de *neo-Gramsciaanse* theorie, die we kunnen gebruiken om de economische principes die de leidraad van de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds vormen, te plaatsen in een ruimere context. De andere is deze van de *principaal-agent* verhouding, waarmee we de Wereldbank en het IMF vanuit institutioneel perspectief benaderen. Deze twee theorieën worden aan mekaar gekoppeld in een derde paragraaf.

1 IMF en Wereldbank in Neo-Gramsciaans perspectief

1.1 Theorie van Gramsci

Gramsci was een marxist in het fascistische Italië ten tijde van Mussolini. Centraal in zijn werk zijn de noties beheersconcept, hegemonie, historisch blok en counter-hegemonie.

De samenleving valt volgens Gramsci uiteen in een economische basisstructuur en een superstructuur die bestaat uit de civiele maatschappij en de staat in enge

zin (de uitvoerende, de wetgevende en de rechterlijke macht). De brug tussen deze twee wordt gevormd door de staat in ruime zin: journalisten, kerk, academici, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, vakbonden, ... (Augelli C. & Murphy C.N., 1993: 128-129).

In een samenleving ontstaat een *dominant beheersconcept*, d.w.z. een bepaald wereldbeeld over hoe de maatschappij eruit moet zien. Dit kan uitgroeien tot een *hegemoniaal beheersconcept*. (Junne G.C.A. & Marchand M.H., 1994: 112). Volgens de liberale en realistische theorieën betekent *hegemonie* de pure dominantie van een ideeëngoed, opgelegd door de hegemon omwille van zijn economische en militaire superioriteit. Volgens Gramsci echter, moet hegemonie begrepen worden als een ideeëngoed dat niet alleen dwangmatig wordt opgelegd, maar waar de meerderheid van de samenleving ook effectief achter staat. Een dominant beheersconcept van een bepaalde klasse wordt hegemoniaal als men andere (onderdrukte) groeperingen kan overtuigen van het optimale van het beleid. De hegemoniale klasse zal haar subjectieve belangen proberen te objectiveren, d.w.z. haar eigenbelang voorstellen als het algemene belang. Pas wanneer ze hierin slaagt, is er volgens Gramsci sprake van een hegemonie, en krijgt de heersende klasse, naast een fysiek leiderschap, ook een intellectueel en moreel leiderschap.

Het hegemoniale beheersconcept zorgt voor het ontstaan van een *historisch blok*. De staat en de maatschappij vormen een vaste structuur waarin een congruentie tussen materiële krachten, instituties en ideeën plaatsvindt. Als men een nieuwe hegemonische orde wil vestigen, moet dit gebeuren door een geleidelijke verandering van dit historisch blok, een verandering vanuit de maatschappij. Dit is moeilijk omdat de *counterhegemonische beweging* een basis moet krijgen in alle strata van de samenleving. De hier geïntroduceerde concepten worden verduidelijkt in deel *I.1.3. Amerikaanse hegemonie na Wereldoorlog II*.

1.2 Neo-Gramsciaanse theorie

De sleutelconcepten van Gramsci zijn door verschillende auteurs, o.a. Cox R., Gill S. en Law D. vertaald op internationaal niveau. Deze benadering van de internationale politieke economische relaties wordt de *neo-Gramsciaanse theorie* genoemd.

De neo-Gramsciaanse theorie behoort tot één van de drie strekkingen in de

Internationale Politieke Economie¹ (IPE), namelijk de kritische theorie. De twee andere grote strekkingen zijn het realisme en het liberalisme. De eerste legt de nadruk op staten, die in een anarchisch internationaal systeem op een rationele manier proberen te overleven. De tweede ziet het internationale systeem niet als puur anarchisch, maar focust ook op nationale processen, internationale instituties, ... Deze twee stromingen worden door R. Cox als ‘*problemsolving theories*’ aanzien. (Cox R.W., 1986: 207-211). De theorieën zien de wereld als een vaststaand feit en rechtvaardigen volgens R. Cox de bestaande orde. De *kritische theorie* onderscheidt zich van de andere twee door zich expliciet af te zetten tegen de heersende wereldorde en stelt zich vragen zoals “Hoe is de huidige toestand van de wereld ontstaan?” en “Wat zijn de mogelijkheden tot structurele veranderingen?”. (Cox R.W., 1986: 208). Deze theorie hanteert een historisch perspectief en is zich bewust van de continue veranderingen in de wereld en de noodzaak om concepten hieraan aan te passen. Naast de neo-Gramsciaanse theorie behoren ook de marxistische theorie, de wereldsysteemtheorie, post-moderne theorieën, ... tot de kritische theorie. (Gale F., 1998: 269).

Volgens de neo-Gramsciaanse benadering kan een hegemonie op wereldschaal ontstaan als in één machtige staat een grondige politieke en sociale revolutie plaatsvindt. Deze staat moet machtig genoeg zijn, zodat de revolutie ook verdergaat buiten haar grenzen. (Cox R.W., 1993: 60). Volgens Arrighi G. (1993: 183) zijn er in het verleden reeds drie hegemonieën geweest, namelijk de Nederlandse, de Britse en de Amerikaanse. De Amerikaanse hegemonie begint na WO II en heeft als ideologie het ‘embedded liberalism’. Dit begint vanaf de jaren ’70 af te brokkelen en maakt plaats voor een nieuw denkkader: de neoliberale Washington Consensus. Vanaf de jaren ’90 begint ook dit gedachtegoed geleidelijk haar hegemoniale positie te verliezen.

We bespreken in de drie volgende delen achtereenvolgens de Amerikaanse hegemonie, de opkomst van het neoliberale gedachtegoed en het verval ervan.

¹De IPE is op haar beurt een onderdeel van het onderzoeksgebied van de Internationale Betrekkingen en heeft als fundamenteel uitgangspunt de wederzijdse interactie tussen het politieke en het economische gebeuren. Ze stelt dat het politieke en het economische zo met elkaar verweven zijn, dat men ze best samen bestudeert.

1.3 Amerikaanse hegemonie na Wereldoorlog II

Een noodzakelijke voorwaarde voor het bekomen van een hegemonische leiderspositie is een totale chaos van het systeem. (Arrighi G., 1993: 151). De toekomstige hegemon zorgt vervolgens voor de terugkeer van orde. Zo is de VS er na WO II – een periode van grote chaos – in geslaagd een stabiele orde te creëren, ook de Pax Americana genoemd.

Drie componenten bepalen deze nieuwe wereldorde, namelijk de materiële capaciteit, de ideeën en de instituties. Slechts wanneer deze passen in één configuratie – door Gramsci aangeduid met de term *historisch blok* – spreken we van een hegemonische wereldorde. (Cox R.W., 1986: 218-220).

1.3.1 Materiële capaciteit

De materiële capaciteit van een land bestaat uit het militaire en economische potentieel. Door de enorme groei die mogelijk was gemaakt door de uitbreiding van de oorlogsindustrie, beschikte de VS over voldoende materiële capaciteit om een hegemonie te vestigen. De oorlogsindustrie zorgde immers voor een hoge graad van tewerkstelling en technologische vernieuwingen. Bovendien heeft de VS een grondgebied dat veel natuurlijke rijkdommen bevat.

1.3.2 Ideeën

Een tweede element dat de nieuwe wereldorde constitueert, zijn de dominante ideeën van een periode. Cox maakt een onderscheid tussen intersubjectieve ideeën en collectieve beelden van de sociale orde. De *intersubjectieve ideeën* zijn de gedeelde, vanzelfsprekende, algemeen aanvaarde noties over de wereldorde. Tot deze categorie behoort bv. het idee dat de staat op zich de belangrijkste actor is op internationaal niveau. De andere categorie bestaat uit de *collectieve beelden van sociale orde*. Deze beelden zijn meer gecontesteerd dan de intersubjectieve ideeën, maar tijdens een hegemonische periode wordt de visie van de hegemon als algemeen collectief beeld aanvaard. In de periode van de Amerikaanse hegemonie (de Pax Americana) was dit het ‘embedded liberalism’.

De oorspronkelijke ideologie van de hegemon was de vrije wereldhandel. (Cox R.W., 1986: 231). Men probeerde dit subjectief idee te objectiveren door de vrije

wereldhandel voor te stellen als de enige mogelijke strategie om de groei en productie te doen stijgen, wat nodig was voor het behoud van vrede. Om tot een consensus te komen, onderhandelden de Westerse staten. Het uiteindelijke compromis werd dit van het ‘embedded liberalism’: een compromis tussen nationale regelgeving en internationale economische vrijhandel (omdat de econoom Keynes een grote rol speelde in het formuleren van deze nieuwe consensus, wordt het ‘embedded liberalism’ ook wel de Keynesiaanse consensus genoemd). (Kirshner J., 1999: 317).

De *nationale regelgeving* kreeg vorm in de New Deal, die een actievere rol bepleit voor de overheid. Vooral in tijden van crisis moet de staat de vraag op peil houden, door middel van infrastructuurwerken, minimumlonen, uitkeringen, ... Dit was nodig om te vermijden dat de economie in een neerwaartse spiraal zou belanden: weinig vraag zorgt voor een overaanbod van productie, wat op haar beurt zorgt voor een daling in de lonen en op die manier is er nog minder vraag, ...

De relaties tussen de staten onderling moesten volgens de principes van de *economische vrijhandel* verlopen. De Grote Depressie van de jaren '30 had immers geleerd dat een protectionistisch beleid leidde tot gefragmenteerde, kleine economieën met een hoge inflatie en een hoge werkloosheid. Deze vrije markt op internationaal niveau werd echter niet zomaar aanvaard. Buffers tussen het nationale en het internationale niveau werden als noodzakelijk beschouwd. Daarom werd de vrijhandel gekoppeld aan monetaire stabiliteit, waarvoor het Internationaal Monetair Fonds in het leven werd geroepen. De Europese landen stelden bovendien als voorwaarde dat hun economieën terug welvarend en productief gemaakt werden, opdat ze konden meedraaien in het systeem van vrijhandel. De Wereldbank en het Marshallplan vervulden deze eis. De New Deal werd zo geëxtrapoleerd naar het internationale niveau: waar de nationale overheid een actieve rol moest spelen op nationaal niveau, speelden het IMF en de Wereldbank op internationaal niveau een grote rol. (Kirshner J., 1999: 321-326). En zo komen we bij het derde element van de wereldorde: de instituties.

1.3.3 De instituties

De instituties zijn een mechanisme voor de hegemon om zijn ideeën (in concreto de collectieve beelden) aanvaardbaar te maken en te verspreiden. (Cox R.W., 1993:

62-63). Met het oprichten van het IMF en de Wereldbank (onder één noemer de Bretton Woods-instellingen) wilde men internationale vrijhandel mogelijk maken. We zullen iets dieper ingaan op het ontstaan van deze twee instellingen.

Het Internationaal Monetair fonds (IMF) werd opgericht om te vermijden dat landen de kosten van hun economie gingen afwentelen op die van andere landen ('beggar-thy-neighbour'-politiek) zoals in de jaren '30. Toen gebeurde het dat landen hun munt devalueerden om export aantrekkelijk te maken (competitieve devaluatie) en hun eigen markt beschermden voor import van andere landen door handelsbelemmeringen door te voeren. De economieën fragmenteerden en kleine open economieën kregen te maken met hoge inflatie. (Cuyvers L. & Kerremans B., 1997: 47). Competitieve devaluatie werd door het IMF onmogelijk gemaakt door een systeem van vaste wisselkoersen in te voeren. Alle munten werden gekoppeld aan de dollar, die op zijn beurt gekoppeld was aan het goud. Er werd een steunmechanisme in het leven geroepen om te zorgen dat als een land een tekort heeft op zijn betalingsbalans, het geld kan trekken uit het IMF. Het IMF verschaftte dus fondsen om een land met korte termijn betalingsbalansproblemen uit de nood te helpen.

Het doel van de Internationale Bank voor Reconstructie en Ontwikkeling (beter bekend onder de naam Wereldbank) was de door WO II verwoeste economieën terug te helpen opbouwen. Dit gebeurde door leningen te verstrekken die zich richtten op de aanbodzijde van de economie en die konden terugbetaald worden op langere termijn.

De VS, met medewerking van Groot-Brittannië, slaagde erin om het ideeëngoed van het 'embedded liberalism' algemeen aanvaard te maken. De verspreiding van deze hegemonische ideeën verliep onder andere via het IMF en de Wereldbank. In de jaren '70 zorgden echter een aantal economische gebeurtenissen voor een verlies aan legitimiteit van de Keynesiaanse consensus. Een nieuwe consensus vormde zich op het eind van de jaren '70. In het volgende deel wordt dit nader toegelicht.

1.4 Opkomst neoliberale gedachtegoed (jaren '70 – '80)

In een eerste deel gaan we in op de oorzaken die aan de basis liggen van het verval van het 'embedded liberalism'. In een tweede deel komt de inhoud van de nieuwe neoliberale consensus aan bod.

1.4.1 Oorzaken²

De jaren '70 en '80 waren turbulente jaren op economisch gebied. Er vonden verschillende ontwikkelingen plaats, die leidden tot het verval van het 'embedded liberalism', dat plaats maakte voor een nieuwe, neoliberale consensus. De belangrijkste ontwikkelingen waren: de vrijmaking van het kapitaalverkeer, de oliecrisissen en de schulden crisis in de ontwikkelingslanden.

Vrijmaking van het kapitaalverkeer De geleidelijke vrijmaking van het kapitaalverkeer ondermijnde de Keynesiaanse consensus. De controle op het kapitaalverkeer vormde immers de buffer tussen de nationale welvaartsstaat en de internationale economie, hetgeen een essentieel element was van het 'embedded liberalism'. (Kirshner J., 1999: 327). De kapitaalcontrole was nodig om monetaire stabiliteit – één van de sleutelementen van het Bretton Woods-systeem – te waarborgen. In de jaren '60 en '70 steeg het kapitaalverkeer enorm, ondanks de controles. Bovendien besloot de VS in 1973 om het systeem van stabiele wisselkoersen te verlaten zodat de controles op het kapitaalverkeer geleidelijk aan verminderden. Verder verminderden de kosten van financiële transacties door de vooruitgang in informatietechnologie en communicatiesystemen, en stonden ontwikkelingslanden meer en meer open voor investeringen vanuit het buitenland. Geleidelijk aan heeft kapitaal een structurele macht gekregen en moet de staat proberen dit kapitaal aan te trekken door goede voorwaarden te scheppen voor investeringen. Zo komt de staat in dienst te staan van het kapitaal. (Gill S. & Law D., 1993: 98).

Oliecrisissen De oliecrisissen in de jaren '70 zijn een tweede belangrijke oorzaak in het verval van het 'embedded liberalism' en waren vooral een gevolg van de Yom Kippur-oorlog. De devaluatie van de dollar werkte de oliecrisis ook in de hand, aangezien de olie-exporterende landen op deze manier minder inkomsten kregen. De VS wilde de crisis aanvankelijk oplossen met behulp van Keynesiaanse recepten. De koopkracht werd hoog gehouden door de lonen te koppelen aan de inflatie waardoor deze echter nog verder steeg. De VS stimuleerde de vraagzijde door de rentevoeten laag te houden. Ondanks deze stimulerende maatregelen, belandde de

²Dit onderdeel is gebaseerd op lesnotities van het vak 'Internationale organisatie' (2002-2003), het boek van Cuyvers L. en Kerremans B. (1997) en het boek van Janssen R. (1993).

economie in een recessie. Hoewel inflatie normaliter samengaat met economische groei, was dit nu niet het geval. Men spreekt van ‘stagflatie’. In 1979 brak de tweede oliecrisis uit. De Europese en Amerikaanse regeringen werden voorstander van een strak monetair beleid. Volcker, de voorzitter van de Federal Reserve, besliste tot een omkering in het monetaire beleid. De vraag moest getemperd worden door de rentevoeten te laten stijgen, zodat de inflatie kon dalen. Dit strakkere monetaire beleid is een teken van een nieuwe neoliberale koers.

Schuldencrisis Een derde economische ontwikkeling die aan de basis ligt van de nieuwe neoliberale consensus en die heeft bijgedragen tot de snelle verspreiding ervan, is de schuldencrisis die de ontwikkelingslanden trof in de jaren '80. De schuldencrisis was enerzijds een gevolg van de massale ‘bad loans’ van de ontwikkelingslanden (leningen waarvan men niet zeker is of ze een rendement zullen opleveren) en anderzijds de plotselinge stijgingen van de rentevoet door het strakke monetaire beleid van de Westerse landen.

De ontwikkelingslanden gingen massaal lenen omdat de rentes op de leningen erg laag waren. Door de stijging van de olieprijs hadden de Arabische olie-exporterende landen immers een overaanbod van dollars. Westerse landen spoorde hun banken aan deze ‘petroleumdollars’ te vergaren en vervolgens terug uit te lenen aan het Westen. Door de recessie van de economie in de Westerse landen verminderde echter het aantal leningen dat ze aangingen. De banken moesten dus op zoek gaan naar een nieuwe afzetmarkt voor het vergaarde kapitaal. Deze vonden ze bij de ontwikkelingslanden. Een overaanbod van kapitaal en inflatie in de VS zorgden voor erg lage rentes (soms zelfs negatief). Het massaal aangaan van leningen door de ontwikkelingslanden was logischerwijs het gevolg.

Wanneer de VS en Europa overgingen tot een strak monetair beleid, met enorme renteverhogingen tot gevolg, stegen ook de rentes op de leningen van de ontwikkelingslanden. Een groot probleem van de leningen was bovendien dat ze ‘bad loans’ waren: er was geen garantie dat de investeringen van de landen een rendement zouden opleveren. In vele gevallen verdwenen de leningen in de zakken van de corrupte elite van het land. Banken gingen deze leningen toch aan omdat ze redeneerden dat een land nooit failliet kan gaan omwille van zijn vele natuurlijke bronnen.

Toch kwamen alle ontwikkelingslanden in aanzienlijke afbetalingsproblemen. In

1982 kwam Mexico met de mededeling niet meer in staat te zijn haar schulden af te betalen. Bovendien bleek niet alleen Mexico, maar ook andere, vooral Latijns-Amerikaanse landen met hoge schuldenlasten te zitten. De Minister van Financiën van de VS, James Baker, beseftte dat het hoog tijd werd met iets nieuws voor de dag te komen. Dit kwam er met het programma ‘Adjustment for growth’ in 1985: het IMF stelde kapitaal ter beschikking, gekoppeld aan macro-economische en financiële voorwaarden, die een erg neoliberaal karakter hadden. Het eerste Structurele Aanpassingsprogramma was geboren. Het IMF dat haar rol als stabilisator van het monetaire beleid in 1973 had zien verdwijnen, kreeg nu een nieuwe rol, namelijk het oplossen van structurele lange termijn betalingsbalansproblemen. Deze nieuwe aanpak zorgde voor een snelle verspreiding van het neoliberale gedachtegoed. (Wade R.H., 2002: 216).

1.4.2 Het neoliberale gedachtegoed

Zoals aangegeven in het vorige deel, brengen vooral de schulden crisis in Latijns-Amerika en de ervaring van stagflatie in Europa en de VS het ontstaan op gang van een nieuwe consensus. John Williamson heeft deze consensus samengevat (cfr. infra). Sindsdien wordt het neoliberale gedachtegoed vereenzelvigd met de naam die J. Williamson eraan heeft gegeven: de ‘*Washington consensus*’.

Basisprincipes van de neoliberale ideologie Een centrale stelling van de Washington Consensus is dat landen zelf kunnen instaan voor hun ontwikkeling, als ze maar de juiste (neoliberale) economische recepten toepassen; dit in tegenstelling tot vroegere ontwikkelingstheorieën, waar economische onderontwikkeling uitgelegd werd aan de hand van exogene factoren, zoals verslechtering van de ruilvoet, natuurrampen, ... (Naim M., 2000: 92).

Een andere fundamentele basisgedachte van het neoliberalisme is de inperking van de bevoegdheden van de staat. (Peet R., 2001: 329). R. Reagan is hier heel duidelijk in: “Government is not the solution, it is the problem”. (Reagan bij zijn inauguratietoespraak van 1981, geciteerd in Kerremans B., 2001: 201).

Een laatste kenmerk van het neoliberale gedachtegoed is het verdwijnen van de buffer tussen het internationale en het nationale niveau: het kapitaalverkeer wordt vrijgemaakt waardoor kapitaal een structurele macht krijgt. (Gill S. & Law D.,

1993: 98).

Concrete inhoud Over de concrete inhoud van de Washington Consensus bestaat een zekere controverse. Sommigen vereenzelvigen de Washington Consensus met de meest extreme vorm van neoliberalisme, namelijk een fundamentalistisch geloof in de efficiënte werking van de markt. Williamson zelf ziet het als het kleinste gemeenschappelijke veelvoud van de beleidsadviezen die de val van de ‘*Reaganomics*’ overleefden. (Williamson J., 1999). Williamson heeft de Washington Consensus beschreven in 10 punten (Naim M., 2000: 89 en Florio M., 2002: 377):

1. Fiscale discipline: aangezien fiscale deficiten bijdragen tot inflatie en kapitaalvlucht, moeten ze tot een minimum beperkt worden (inflatie mag niet hoger zijn dan 2%).
2. Prioriteiten voor publieke uitgaven: subsidies moeten beperkt worden en uitgaven van de regering moeten gericht zijn op onderwijs, gezondheid en infrastructuur.
3. Belastinghervorming: basis voor belastingen moet breed zijn, en marginale belastinggraden moeten beperkt zijn.
4. Financiële liberalisering: de nationale financiële markt bepaalt de interestvoet en een positieve interestvoet ontmoedigt een kapitaalvlucht en verhoogt de spaargraad.
5. Wisselkoersen: een competitieve wisselkoers zodat de export wordt aangemoedigd.
6. Handelsliberalisering: tarieven moeten geminimaliseerd worden.
7. Directe buitenlandse investeringen moeten aangemoedigd worden omdat het zorgt voor kapitaal en kennis. Er mag geen discriminatie zijn tussen binnenlandse en buitenlandse ondernemingen.
8. Privatisering is efficiënter omdat op die manier het personeel aangemoedigd wordt om ervoor te zorgen dat het bedrijf zo goed mogelijk presteert. Staatsbedrijven moeten daarom geprivatiseerd worden.

9. Deregulering: excessieve regelgeving door de overheid kan corruptie promoten.

10. Eigendomsrechten moeten versterkt worden.

De feitelijke praktijk van de financiële actoren, zoals het IMF en de Wereldbank, komt niet steeds overeen met deze 10 punten. Daarom wordt de term Washington Consensus meestal – verkeerdelijk volgens Williamson – geassocieerd met de concrete implementatie door de financiële instellingen (Kanbur R., 1999). Zo werd er aanvankelijk door de financiële instellingen aan punt 2 (publieke uitgaven moeten gericht zijn op onderwijs, gezondheid en infrastructuur) weinig aandacht geschonken. De nadruk van het IMF en Wereldbank ligt voornamelijk op de volgende gebieden: (1) inflatie beperken (minder dan 2%) zodat prijsstabiliteit gegarandeerd wordt; (2) het fiscale deficit reduceren door publieke uitgaven te verminderen tot beneden 30% van het BNP en de indexering van de lonen aan de inflatie afschaffen; (3) liberaliseren van kapitaal; (4) liberaliseren van handel; (5) privatiseren en dereguleren van de nationale markt. (Gore C., 2000: 789-790 en Florio M., 2002: 378). Het zijn deze punten waarnaar in het verdere verloop van deze thesis wordt gerefereerd met de termen ‘neoliberaal’ en ‘Washington Consensus’.

Het hegemoniale karakter van de Washington Consensus De transnationale elitenetwerken waren een belangrijke actor in het definiëren van deze nieuwe consensus. (van der Pijl K., 1995: 119-125). Tot deze netwerken behoort ten eerste de Mont Pèlerin Society, opgericht in 1947 door neoliberale economen zoals M. Friedman en F. von Hayek. Hun ideeën begonnen echter pas hegemonisch te worden in de jaren '70. Dit uit zich bv. in de toekenning van de Nobelprijs aan von Hayek en Friedman in 1974 en 1976. De Trilaterale Commissie vormt ook een deel van het dit netwerk en diende als forum om een gemeenschappelijke neoliberale consensus te vinden tussen Europa, de VS en Japan. Tenslotte spelen de transnationale ondernemingen, die er alle baat bij hebben dat de controle van de staat over de economie vermindert, dat er een prijsstabiliteit is en dat kapitaalbewegingen niet meer onderworpen zijn aan controles, een belangrijke rol in dit netwerk.

De VS en Groot-Brittannië, met als toenmalige belangrijke politieke leiders R. Reagan en M. Thatcher, zijn er in geslaagd om de neoliberale principes een hegemonische status te geven. In de OECD-landen werd immers het nieuwe neoliberale

beheersconcept aanvaard, omdat ze beseften dat het succes op de wereldmarkt afhankelijk was van het aantrekken van investeringen. (Gill S., 1995: 81-83). Om een land aantrekkelijk te maken waren neoliberale maatregelen zoals competitieve deregulering en belastingverlaging noodzakelijk. De welvaartsstaat verschoof in de richting van een competitieve staat. Niet alle OECD-landen hebben blindelings dit Anglo-Amerikaanse systeem overgenomen, maar in het algemeen was er wel een tendens naar terugtrekking van de staat uit de economie te merken.

In de ontwikkelingslanden werd het nieuwe neoliberale model voorgesteld als een nieuw ontwikkelingsmodel. De nieuwe principes werden niet zomaar aanvaard, maar eerder opgedrongen, onder andere via het mechanisme van de Structurele Aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank. Door deze programma's werden aan de leningen van de ontwikkelingslanden immers bepaalde voorwaarden gekoppeld, met een erg liberaal karakter. De twee instituties zorgden voor de verspreiding van het nieuwe gedachtegoed. (Cox R.W., 1993: 62-63). Een ander mechanisme om ontwikkelingslanden te laten conformeren met het neoliberale gedachtegoed, is de elite van deze landen te laten studeren aan Westerse universiteiten. Op deze manier wordt de top van een land gesocialiseerd volgens het neoliberale ideeëngoed. (Cox R.W., 1987: 261). De aanpassing van de derdewereldlanden aan de nieuwe hegemonie gebeurde dus eerder via een 'passieve revolutie': het leiderschap van de staat voerde neoliberale hervormingen door, zonder een maatschappelijk draagvlak te hebben.

We kunnen besluiten dat het neoliberale ideeëngoed een transnationaal hegemonisch karakter heeft gekregen. (Gill S., 1995: 86). De staten van de G7 (VS, Canada, Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië, Japan, Duitsland) en in het algemeen de staten van de EU hebben de neoliberale recepten toegepast. In de samenleving zijn vooral de private banken, ondernemingen, bepaalde denktanken (bv. de Mont Pèlerin Society) en universiteiten, conservatieve en liberale partijen en invloedrijke private internationale fora (bv. Bilderberg conferentie, Trilaterale Commissie) hevige voorstanders van de Washington Consensus.

1.5 Afbrokkeling van de Washington Consensus

Het neoliberale beheersconcept heeft slechts voor korte tijd zijn hegemonische karakter kunnen behouden. De Washington Consensus kwam vrij vlug onder druk

te staan. (Augelli E. & Murphy C.N., 1993: 135). Aanvankelijk probeerden sommige ontwikkelingslanden een counterhegemonische beweging op poten te zetten. Het IMF en de Wereldbank probeerden tegen deze weerstand in te gaan door te poneren dat de enorme economische groei in de Oost-Aziatische landen te danken is aan de recepten van de Washington Consensus. Het IMF en de Wereldbank zijn hier niet volledig in geslaagd, maar een echte bedreiging is er nooit gekomen vanuit de ontwikkelingslanden, omdat ze t.o.v. het coherente Westen te zwak waren. De echte bedreiging kwam dan ook uit Westerse hoek. Vanaf de jaren '90 groeide het besef dat de neoliberale recepten niet altijd even goed werkten.

1.5.1 Oorzaken

De oorzaken van het verval van de Washington Consensus zijn meervoudig. Een belangrijke oorzaak zijn de grote financiële crisissen die verschillende landen hebben geteisterd. Vooral door de financiële crisis in Oost-Azië in 1997 groeide het besef dat ongecontroleerde kapitaalbewegingen destructief kunnen zijn. (Kirshner J., 1999: 315). De liberalisering van het kapitaal veroorzaakte een stijging in korte termijn leningen, waardoor landen veel kwetsbaarder worden voor veranderingen in het vertrouwen van de economie. Vrees voor een slechte economische toestand – die niet altijd gegrond moet zijn³ – kan leiden tot een massale terugtrekking van het kapitaal uit het land. Crisissen in onder andere Rusland (1998), Argentinië (2001) en Turkije (2001) bevestigden dit.

Ten tweede bleek dat de Oost-Aziatische landen de neoliberale recepten niet blindelings hadden toegepast, maar hun eigen ontwikkelingstheorieën hadden. (Stiglitz J., 2002: 106-107). Het succes van deze landen kon dus niet meer gebruikt worden om de goede werking van het neoliberalisme aan te tonen.

Ten slotte zijn de Structurele Aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank, die vereenzelvigd worden met de Washington Consensus, een grote bron van kritiek geworden. Uit empirische onderzoeken kwam naar voren dat ze niet de beoogde resultaten bereikten. (Bird G., 2001).

³De Oost-Aziatische landen hadden gebalanceerde begrotingen, voerden geen expansionistisch monetair beleid, hadden een lage werkloosheid en hun tekort op de lopende rekening was aanvaardbaar. (Cartapanis A. & Herland M., 2002: 274-275)

1.5.2 Kritiek uit neo-Gramsciaanse hoek

Uit neo-Gramsciaanse hoek ziet men het neoliberalisme als inherent contradicto-
risch. De hegemoniale klasse verdedigt immers een subjectief belang dat ze als
objectief voorstelt. Vroeg of laat zullen bepaalde groepen in de samenleving dit
beseffen. Gill S. (1997: 6) beweert dat een volledige neoliberale wereldorde nooit
kan bestaan, omwille van de economische, sociale, politieke en ecologische con-
tradicties. Volgens hem is het kapitalisme in een brutale en criminele fase beland
– hetgeen vooral merkbaar is in ontwikkelingslanden en vroegere communistische
landen – en dus moreel failliet. Hij ziet enkel een non-hegemonisch machtsblok
dat zich dominant opstelt tegenover een schijnbaar gefragmenteerde wereld. Deze
suprematie blijft enkel duren totdat een nieuw coherent historisch blok ontstaat
dat deze suprematie aanvalt, en een nieuwe hegemonie vestigt. Deze counterhe-
gemonische beweging moet beseffen dat wat als objectief juiste recepten wordt
voorgeschoteld, in realiteit slechts subjectieve ideeën zijn om een bepaald belang
te dienen.

De ‘andersglobaliserende’ beweging was zich hier al vrij snel van bewust (zie
II.1.1. De andersglobalistische beweging). Dit bewustzijn heeft zich ook uitgebreid
tot bepaalde personen uit de economische elite, zoals J. Stiglitz. In zijn boek *‘Per-
verse globalisering’* (Stiglitz J., 2002: 217-224) poneert hij de stelling dat het IMF
neoliberale condities oplegt aan ontwikkelingslanden, zodat deze in staat zijn hun
schuldeisers terug te betalen. Hij beweert dus dat het objectieve idee ‘de Washing-
ton Consensus is goed voor de economische groei van de landen’, een subjectief
belang behartigt, namelijk ‘de Washington Consensus zorgt ervoor dat kapitaalei-
sers hun kapitaal terug krijgen’. Ook Pereira, minister van financiën van Brazilië
in de late jaren ’80, beweert dat de Wereldbank een agentschap was geworden dat
de belangen van het kapitaal verdedigde. (Pereira L.C.B, 1995: 226-229).

1.5.3 Twee uitdagers

Eind jaren ’80 ontstonden twee nieuwe strekkingen – C. Gore (2000: 796-798) ziet ze
als twee grote uitdagers van de Washington Consensus – die een antwoord kunnen
geven op de vraag op welke punten van de Washington Consensus de afbrokkeling
zich juist voordoet.

Sustainable Human Development Het belangrijkste aspect van de Sustainable Human Development benadering (SHD) is het hanteren van andere, meer menselijke, waarden. In tegenstelling tot de Washington Consensus, focust SHD niet op groei, inflatiebeperking, begrotingstekorten, ... maar wel op fundamentele waarden zoals menselijke ontwikkeling, participatie, ownership, governance en armoedereductie. Stiglitz (1998a: 7-9) volgt deze benadering door te stellen dat inflatie niet noodzakelijk een absolute prioriteit moet zijn, tenzij deze hoger is dan 15%. Het begrotingstekort kan in sommige gevallen nefast zijn voor een verdere ontwikkeling, maar ook dit hoeft niet noodzakelijk het geval te zijn. Wanneer het gaat over een tijdelijk, niet-structureel en niet al te groot tekort, is er geen enkel probleem. (Stiglitz J., 1998a: 9-10). Wanneer de regering genoodzaakt is het begrotingstekort in te perken, mag niet bezuinigd worden op sociale uitgaven.

De Zuidelijke consensus De Zuidelijke consensus groeit steeds meer uit tot een politieke realiteit en vertrekt net zoals de Washington Consensus vanuit het standpunt dat groei de belangrijkste doelstelling is. Een verschil is echter dat ze niet gelooft in een economische blauwdruk die in alle landen tot even goede resultaten leidt. Nochtans geeft deze consensus een aantal algemene beleidsrichtlijnen.

Ten eerste moet er bij de integratie van de nationale markt in de globale economie rekening gehouden worden met de timing, de snelheid van de integratie en de opvolging van de stappen. Ook deze stelling verdedigt Stiglitz (1998a: 18-20) door vooral het belang van competitie te benadrukken. Er moet eerst een zekere competitiviteit zijn voor men kan overgaan tot handelsliberalisering, privatisering en deregulering. Voor kapitaalliberalisering moet men zo nodig nog voorzichtiger omspringen, aangezien korte termijn, speculatieve kapitaalstromen erg destructief kunnen zijn, zoals vele financiële crisissen hebben aangetoond. Een beperking op deze stromen via een wetgevend kader, is dan ook nodig.

Ten tweede moet de productiecapaciteit ten volle benut worden. Op die manier wordt groei mogelijk. Elementen die kunnen bijdragen zijn: een financieel en technologisch beleid, ontwikkeling van de fysische infrastructuur, human resource management, ...

Ten derde moet staatsinterventie niet minimalistisch maar eerder pragmatisch zijn. Bij het falen van de markt moet het mogelijk zijn voor de staat om tussen te komen. De staat moet zorgen voor een uitgebreid onderwijsnetwerk, een gezond-

heidssysteem, een wetgevend kader en een eerlijke herverdeling van de welvaart.

Tenslotte wordt naar het voorbeeld van de EU, het belang benadrukt van een regionale integratie.

Een belangrijk punt in deze thesis is het onderzoek naar de reactie van het IMF en de Wereldbank op de geleidelijke afbrokkeling van de Washington Consensus. In het volgende deel zullen we daarom de institutionele mechanismen van het IMF en de Wereldbank uit de doeken doen aan de hand van de principaal-agenttheorie.

2 De principaal-agenttheorie⁴

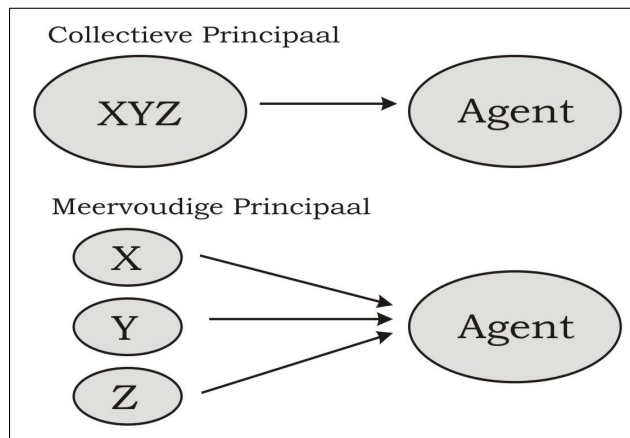
2.1 Algemeen

De principaal-agenttheorie is een micro-economische theorie en handelt over de verhouding tussen de eigenaars (aandeelhouders) en de managers van een onderneming. Deze hebben niet noodzakelijk dezelfde belangen. Daarom moeten de eigenaars mechanismen voorzien om de managers te overhalen de belangen van de eigenaars te behartigen. De aandeelhouders worden *principalen* genoemd en de managers *agenten*.

Volgens Nielson & Tierney (2003) is het interessant om deze theorie uit te breiden tot het niveau van de internationale organisatie. De leden van de regering vormen de principaal en de internationale organisatie vormt de agent. Wanneer de belangen van de regering overeenstemmen met die van de internationale organisatie, is er geen probleem en doet de regering er goed aan zich niet met het tijdsintensieve management van de organisatie in te laten. Wanneer de belangen uiteenlopen, duiken er problemen op. De regering als principaal heeft echter een aantal mechanismen die de agent zullen aanzetten zijn gedrag te veranderen, conform de belangen van de regering. De principaal kan in het *selectieproces* die mensen aannemen die dezelfde meningen hebben. Verder kan hij *controlemechanismes* ontwerpen, zoals het directe toezicht door een ‘politiepatrouille’ of het indirecte toezicht door derden (‘brandalarm’). Hij kan ook gedrag sturen door het te *bestrafen* of te *belonen*. Ten slotte kan hij door meerdere agentschappen in het leven te

⁴Dit onderdeel is gebaseerd op het artikel van NIELSON D.L & TIERNEY M.J. (2003). Delegation to international organizations: agency theory and world bank environmental reform. *International Organization*, 57 pp. 241-276

roepen, een zekere *competitie* inbouwen. De agent zal hierdoor zijn mogelijkheden tot misbruik van zijn positie zien afnemen, alhoewel dit misbruik nooit helemaal onvermijdbaar zal zijn.



Figuur I.1: Vergelijking collectieve en meervoudige principaal

Bron: NIELSON, D.L & TIERNEY, M.J., 2003: 248.

Bij het uitbreiden van de theorie naar het niveau van internationale organisaties, duiken er enkele specifieke moeilijkheden op. Zo kan de principaal *collectief* zijn, d.w.z. dat hij bestaat uit verschillende actoren die gezamenlijk één contract hebben met de agent. De principaal kan ook *meervoudig* zijn, waarbij de verschillende principalen afzonderlijk een contract hebben met de agent. (zie fig. I.1)

Een collectieve principaal moet voldoende homogeen zijn om snel veranderingen bij de agent te kunnen teweegbrengen, maar de kans op heterogeniteit stijgt met een groeiend aantal actoren. Veranderingen zullen daardoor moeilijker worden.

Wat verder bijdraagt tot de complexiteit is de lange delegatieketting waarmee internationale organisaties te maken hebben. De ultieme principaal van een internationale organisatie is immers de bevolking, en om te vermijden dat die de regering – de meest naaste principaal⁵ – buiten spel zet, zijn er institutionele mechanismen die ervoor zorgen dat de agent enkel luistert naar de regering. De regering luistert op haar beurt naar de verschillende groeperingen, omdat zij meestal herverkozen wil worden. De bevolking kan dus slechts indirect een invloed uitoefenen op internationale organisaties via de regering.

Naast de principaal die de belangrijkste rol speelt in het proces van verandering,

⁵De principaal die de meest directe invloed heeft.

zijn er ook *binnen* de agent bepaalde actoren die in dit proces het voortouw nemen. Zo kan de president van een internationale organisatie beslissen welke onderwerpen besproken worden.

2.2 Wereldbank en IMF als agenten

Om te zien wie de principalen zijn van het IMF en de Wereldbank, is het noodzakelijk naar hun (gelijkaardige) structuren te kijken. Het hoogste orgaan van beide instellingen is de Raad van Bestuur. Hierin zetelen Ministers van Financiën en gouverneurs van de centrale banken. De Raad komt maar één keer per jaar samen en delegeert het grootste deel van haar taken naar de Executive Board. Hierin zetelen ‘Executive Directors’. Het zijn deze directeurs die de collectieve principaal van het IMF en de Wereldbank vormen.

In tegenstelling tot vele andere internationale organisaties, is er in de Bretton Woods-instellingen geen gelijke vertegenwoordiging van alle landen, en is het stemmengewicht van het land afhankelijk van de economische bijdrage aan de instelling.

De meeste beslissingen worden genomen met een gewone meerderheid van 50%. Meer fundamentele beslissingen, die de werking van de organisaties rechtstreeks aangaan, worden genomen met een supermeerderheid van 85%⁶. De VS heeft de meeste stemmen in handen, namelijk 16,7% bij de Wereldbank en 17,1% bij het IMF. Bij beslissingen die met een meerderheid van 85% moeten worden genomen, heeft zij dus een veto. Japan volgt, met 7,9 % (Wereldbank) en 6,15% (IMF). Duitsland heeft een aandeel van 4,5 % en 6%, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben elk 4,3% en 5%. Deze landen, samen met Rusland, China en Saoedi-Arabië hebben ieder apart een directeur. De andere landen vormen clusters en kiezen per cluster een directeur, die het stemmengewicht krijgt van al de landen die voor hem gekozen hebben⁷, en verantwoording moet afleggen aan ieder lid van deze zeer heterogene stemmengroep.

De VS, Duitsland, Japan, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vormen de

⁶Het gaat hier over de verhoging van de quota's, de verbetering van de kredietfaciliteiten, het gebruik van het goud en de creatie van speciale trekkingsrechten. (Cuyvers L. & Kerremans B., 1997: 56).

⁷Willy Kiekens, een Belgische directeur in het IMF, heeft een stemmengewicht van 5.15% en vertegenwoordigt de volgende landen: Oostenrijk, Belarus, België, Tsjechië, Hongarije, Kazakstan, Slowakije, Slovenië en Turkije.

collectieve principaal van de Wereldbank en het IMF omwille van hun hoge stemgewicht in de Executive Board. Een andere belangrijke principaal is het Amerikaanse Congres, die een verhoging van de economische bijdrage van de VS moet goedkeuren. Bij de Wereldbank komt er een extra bevoegdheid voor het Congres bij, namelijk beslissen hoeveel geld er zal gedoneerd worden aan het IDA-fonds⁸. Het Amerikaanse Congres samen met de directeurs kunnen we dus beschouwen als de meervoudige principaal van het IMF en de Wereldbank.

Nielson D.L & Tierney M.J. (2003: 251-252) hebben enkele hypothesen in verband met deze principaal-agent theorie getest op de veranderingen in het milieu-beleid van de Wereldbank. Ze kwamen tot de conclusie dat eisen van de naaste principalen, ondersteund door geloofwaardige dreigementen, aanzetten tot veranderingen bij de agent. Deze veranderingen zullen echter pas institutioneel verankerd worden als de belangen van de principalen convergeren. Ze besloten ook dat enkel de naaste principalen een invloed hebben op het gedrag van de agenten, een stelling die we in het onderstaande deel zullen nuanceren.

2.3 Complex multilateralisme

Volgens de principaal-agenttheorie zoals beschreven door Nielson D.L & Tierney M.J. (2003), oefent de samenleving slechts een indirecte invloed uit op de agenten door interactie met een principaal. Dit is lange tijd een juiste beschrijving geweest, maar vanaf de jaren '90 heeft de civiele maatschappij haar invloed op de internationale organisaties lichtjes kunnen uitbreiden. (O'Brien R. e.a., 2000: 4). Internationale economische organisaties worden dus nog steeds in hoofdzaak gedomineerd door de lidstaten, maar de globale sociale beweging krijgt meer invloed in bepaalde organisaties, zoals de Wereldbank en IMF. Deze verandering beschrijft O'Brien (2003: 5) met de term '*complex multilateralisme*'.

Er kunnen vijf kenmerken onderscheiden worden (O'Brien R. e.a., 2000: 4): (1) niet alle internationale economische organisaties reageren hetzelfde op de druk vanuit de samenleving, en meer specifiek op die van de sociale bewegingen; (2) de organisatie en de samenleving hebben conflicterende doelstellingen: de organisatie

⁸IDA (International Development Association) is een deel van de Wereldbankgroep en staat in voor zeer voordelige leningen, met een lage rente en lange termijn afbetalingsmogelijkheden, aan de armste ontwikkelingslanden.

wil haar beleid ongewijzigd doorzetten, terwijl de samenleving een verandering van dit beleid wil bewerkstelligen; (3) het succes van beide groepen is beperkt: de sociale beweging slaagt er enkel in om de onderliggende principes van de organisatie onderhevig te maken aan discussie, zonder dat dit leidt tot fundamentele veranderingen binnen de organisatie, terwijl de internationale organisatie er slechts gedeeltelijk in slaagt de bezorgdheden van de samenleving weg te nemen; (4) de verhoogde activiteit tussen deze twee groepen kan de legitimiteit van de staat als vertegenwoordiger van het algemene belang ondermijnen, vooral bij kleinere staten; (5) de beleidsagenda wordt uitgebreid met sociale zaken.

We zullen het eerste kenmerk toepassen op het IMF en de Wereldbank, de overige kenmerken zullen in het verdere verloop van de thesis duidelijk worden.

Het IMF en de Wereldbank hebben verschillende mechanismen in het leven geroepen om de dialoog met de sociale beweging aan te gaan. De *Wereldbank* gaat hierin verder dan het IMF, en geeft de NGO's inspraak op drie niveau's: ze worden betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van projecten, mogen meewerken aan economisch en sectoraal onderzoek en krijgen de mogelijkheid tot dialoogvoering via het NGO-Worldbank Committee. Het *IMF* loopt achter op gebied van dialoog met de sociale bewegingen. De dialoog die er is, is vaak informeel en niet-geïstitutionaliseerd. (O'Brien R. e.a., 2000: 211-212).

De verschillen tussen de organisaties zijn te verklaren vanuit hun cultuur en structuur. De *cultuur* van de Wereldbank is er één waar er naast de neoliberale 'groei-efficiënte' visie ook andere visies aanwezig zijn, zoals de 'participatieve ontwikkelingsvisie'. Bij het IMF is de dominantie van het neoliberale gedachtegoed sterker. De *structuur* van de Wereldbank is minder monolithisch en hiërarchisch vergeleken met het IMF. (O'Brien R. e.a., 2000: 189-192).

Het verschil kan ook verklaard worden door te kijken naar het uiteindelijke doel van de organisaties, namelijk het doorzetten van hun beleid. Dit is het eenvoudigst wanneer er geen weerstand is tegen dit beleid. Omdat het beleid van de Wereldbank duidelijker zichtbaar is door haar ontwikkelingsprojecten, kan ze meer sociale weerstand verwachten, zodat het een goede strategie is bepaalde sociale bewegingen in de organisatie te betrekken. Voor het IMF is dit veel minder het geval, omwille van de moeilijkere onderwerpen, zoals financieel en monetair beleid.

We kunnen dus besluiten dat de *sociale bewegingen* ook een rechtstreekse in-

vloed kunnen uitoefenen op de Wereldbank en het IMF, vooral door het in vraag stellen van de onderliggende principes. Wanneer het op echte veranderingen aankomt, blijven de *staten* – zoals de principaal-agenttheorie beweert – de belangrijkste rol opeisen.

3 Hegemonie bij de collectieve principaal

De theorieën die we hebben uiteengezet, namelijk de neo-Gramsciaanse en de principaal-agenttheorie, kunnen gecombineerd worden. De VS is erin geslaagd om zich binnen de collectieve principaal als belangrijkste naar voor te schuiven, wat bewezen wordt door haar grote stemmengewicht waarmee ze fundamentele veranderingen kan tegenhouden. Bovendien heeft de VS het gedachtegoed van de Washington Consensus een hegemonische status gegeven door het als optimale groei-strategie voor te stellen. De OECD-landen aanvaardden deze nieuwe consensus na de ervaring van stagflatie tijdens de oliecrisissen, en ook de ontwikkelingslanden zagen zich hiertoe genoodzaakt na de schulden crisis in de jaren '80. Daar de VS en de andere grote industrielanden overtuigd waren van dit nieuwe neoliberale economische gedachtegoed, verhoogde de druk op het IMF en de Wereldbank om zich aan de wijzigende economische context aan te passen. De nieuwe ontwikkelingsstrategie van de twee instellingen uitte zich in het aannemen van een nieuw soort programma, namelijk de Structurele Aanpassingsprogramma's. Leningen werden uitgeschreven aan de ontwikkelingslanden, maar werden gekoppeld aan neoliberale voorwaarden die de landen uit hun schulden crisis moesten helpen.

De hegemonische status van de neoliberale condities brokkelde vanaf midden jaren '90 af. De kritiek op de Washington Consensus was vooral gericht tot het IMF en de Wereldbank, die beschouwd werden als de ultieme verdedigers van deze neoliberale principes. Aanvankelijk kwam de kritiek vooral uit de hoek van de andersglobaliserende bewegingen. Na de crisis in Oost-Azië begonnen echter ook de Westerse staten, waaronder enkele belangrijke principalen, kritiek te uiten en veranderingen te eisen, zodat het IMF en de Wereldbank zich genoodzaakt zagen hervormingen door te voeren.

Ondertussen is er heel wat veranderd binnen het IMF en de Wereldbank. Beide instellingen hebben de begrippen 'partnerschap', 'ownership' en 'governance' om-

armd. Dit uit zich in concrete initiatieven zoals de ‘Poverty Reduction Strategy Paper’ (PRSP), een beleidsprogramma dat landen die in aanmerking willen komen voor leningen, moeten opstellen, in samenwerking met alle geledingen van de bevolking. Sinds het World Development Report van 1999/2000 ‘Attacking poverty’ heeft de Wereldbank zich helemaal toegespitst op de doelstelling armoedevermindering, net zoals het IMF, dat zijn Structurele Aanpassingsfaciliteit heeft herdoopt in ‘Poverty Reduction and Growth Facility’.

We kunnen dus twee ontwikkelingen onderscheiden. Langs de ene kant is er de afbrokkeling van de Washington Consensus: het besef groeit dat het hegemonische idee van neoliberale vrijhandel niet optimaal is voor de economische ontwikkeling van de derde wereld. Langs de andere kant zijn er de hervormingen die het IMF en de Wereldbank hebben doorgevoerd, onder andere op gebied van de Structurele Aanpassingsprogramma’s.

Op de eerste ontwikkeling wordt dieper ingegaan in *hoofdstuk II. Afbrokkeling van het neoliberale gedachtegoed*. Daar wordt de vraag gesteld in welke mate de afbrokkeling zich voordoet bij enkele belangrijke actoren, zoals sociale bewegingen, de VS en Frankrijk. Sociale bewegingen kunnen volgens het ‘complex multilateralisme’ (zie *I.2.3*) het debat aanwakkeren binnen het IMF en de Wereldbank, maar enkel staten zoals de VS en Frankrijk kunnen veranderingen teweeg brengen, voornamelijk op de gebieden waar hun belangen convergeren.

De tweede ontwikkeling wordt verder besproken in *hoofdstuk III. Structurele Aanpassingsprogramma’s van het IMF en de Wereldbank*, waar de veranderingen op gebied van de Structurele Aanpassingsprogramma’s aan bod komen.

Aan de hand van de twee theorieën besproken in dit hoofdstuk, kunnen we verwachten dat de VS zal trachten haar hegemonische status te behouden, door als belangrijkste principaal van het IMF en de Wereldbank aanpassingen te eisen die het neoliberale gedachtegoed terug zullen legitimeren. Of hieraan voldaan is, zal blijken uit het verdere verloop van de thesis.

Hoofdstuk II

Afbrokkeling van het neoliberale gedachtegoed

Wat we juist verstaan onder het neoliberalisme is in paragraaf 1.4.2 van het vorige hoofdstuk aan bod gekomen. De belangrijkste recepten zijn privatisering, liberalisering van handel en kapitaal, deregulering en macro-economische stabiliteit door het beperken van de overheidsschuld en het laag houden van de inflatie (prijsstabiliteit). De civiele maatschappij is zich al snel vragen beginnen stellen bij dit model, onder meer door het falen van de Structurele Aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank. Na het uitbreken van de financiële crisis in Oost-Azië in 1997 komt er ook kritiek uit de hoek van de Westerse regeringen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we in welke mate de afbrokkeling van de Washington Consensus zich voordoet in de twee onderdelen van de door Gramsci beschreven *opperstructuur*¹: enerzijds de civiele maatschappij en anderzijds de staat in engere zin.

Eerst wordt er gekeken naar de samenleving, en meer concreet naar de *anders-globalistische beweging*, die zich expliciet afzet tegen het neoliberalisme. Vervolgens bestuderen we twee typevoorbeelden van Westerse staten: de *Verenigde Staten van Amerika*, die erin geslaagd zijn het neoliberale gedachtegoed een hegemonisch karakter te geven en *Frankrijk*, ook een belangrijke medespeler op wereldniveau maar op ideologisch vlak erg verschillend van de VS.

¹Gramsci beschreef de samenleving als bestaande uit twee structuren: een economische basisstructuur en een opperstructuur.

1 Civiele maatschappij

De civiele maatschappij is een zeer ruim begrip en wordt in politologische kringen beschreven als het ‘middenveld’ tussen het publieke en het private leven en is voornamelijk uitgebouwd op nationaal niveau. Er is echter een opkomst van een meer *globale* civiele maatschappij (Porter G. e.a., 2000: 129) en daar zijn twee redenen voor. Ten eerste gaan de verschillende organisaties zich richten op transnationale onderwerpen, zoals globalisering, vrij verkeer van kapitaal, privatiseringen, buitenlandse schuld, vrijhandel, ‘excessief kapitalisme’, ... (IPS Vlaanderen, 21.01.2004). De tweede reden is de technologische communicatierevolutie die de laatste jaren plaatsgevonden heeft. Het is voor de eerste keer mogelijk echt globale evenementen te organiseren, zoals het Wereld Sociaal Forum in Porto Alegre in 2001.

In Agenda 21² erkent men 9 grote internationale groepen die behoren tot deze globale civiele maatschappij: vrouwen, jeugd en kinderen, boeren, industrie en business, niet gouvernementele organisaties (ngo), inheemse volkeren, vakbonden, wetenschappers en lokale overheden. De andersglobalistische beweging, die in het eerste onderdeel wordt besproken, omvat een groot aantal van deze groepen. In het tweede onderdeel wordt de kritiek van een belangrijk lid van de wetenschappelijke elite, de econoom J. Stiglitz, onderzocht, omwille van de objectiviteit en expertise die van een academicus wordt verwacht.

1.1 De andersglobalistische beweging

De andersglobalistische beweging zet zich af tegen het huidige neoliberale beleid met thema’s zoals kwijtschelding van de schulden, een resolute aanpak van ecologische en sociale wantoestanden en rechtvaardige regels voor wereldhandel en internationale financiële transacties. De beweging wordt gekenmerkt door een enorme diversiteit: van erg radicale groeperingen tot eerder gematigde organisaties. Sommigen willen de markt vervangen door een ander systeem, anderen willen het kapitalisme een humaan gezicht geven. Dit is tegelijk een sterkte en een zwakte. Enerzijds is er een grote mobilisatiekracht omwille van de diversiteit, anderzijds is er de neiging om te vervallen in een anarchie. (De Ron A., 2004).

²Agenda 21 is een actieplan uitgewerkt op de UN conferentie over duurzame ontwikkeling, te Rio in 1992.

De eerste tekenen van deze beweging zijn er halfweg de jaren '90. Terwijl vroeger enkel in de ontwikkelingslanden zelf geprotesteerd werd tegen het neoliberale beleid van bepaalde financiële instellingen, ontstaat vanaf midden jaren '90 een andersglobalistische beweging met volgelingen uit de geïndustrialiseerde wereld. De protesten tegen NAFTA (North American Free Trade Agreement) en de onderhandelingen naar aanleiding van de Uruguayronde van de GATT (General Agreement on Tariffs and Trades) zijn de eerste uiting van het bestaan van deze beweging en speelden zich af in 1994-1995. Een volgende grote actie was het boycotten van het Multilateraal Akkoord over Investerings (MAI). De echte explosie van de beweging kwam er in 1999 in Seattle, waar er een masse geprotesteerd werd tegen de uitwassen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dit wordt beschouwd als het symbolische startpunt van de andersglobalistische beweging, omwille van de grootschaligheid en de grote zichtbaarheid van het protest in de media. (Barrez, D., 2001: 60-62). Nadien hebben de andersglobalisten op elke top van één van de grote financiële instellingen (IMF, Wereldbank, WTO, ...) acties gevoerd.

In 2001 is voor de eerste keer het Wereld Sociaal Forum georganiseerd als antwoord op de groeiende andersglobalistische beweging. Dit is een forum waar gediscussieerd kan worden over het neoliberale beleid en de kapitalistische globalisering, met als uitgangspunt "*een andere wereld is mogelijk*". (WSF, 2002). Het grote succes van het sociale forum is volgens D. Barrez te danken aan de globale bewustwording dat het huidige eenzijdige economische model niet het enige mogelijke is, niet het beste is en voor enkele miljarden mensen zelfs het slechts denkbare is – een economie die mensen offert aan een nieuwe afgod, het waanidee dat de markten het altijd in alles beter zouden weten. (Barrez D., 2002).

De meest recente bijeenkomst van de andersglobalisten heeft plaatsgevonden op het vierde Wereld Sociaal Forum te Mumbai, in januari 2004. Het gezamenlijk formuleren van een duidelijk alternatief voor het neoliberalisme bleek een groot probleem, omwille van de diversiteit binnen de beweging. Toch is het volgens Cassen – één van de hoofdoprichters van het forum – noodzakelijk "een nieuw paradigma te definiëren dat duidelijk tegengesteld is aan de neoliberale globalisering, maar die een pluralistische vertaling toelaat die respect toont voor de diversiteit van de andersglobalistische beweging en die het groeipotentieel ervan vrijwaart." (IPS Vlaanderen, 16.01.2004). Ook D. Barrez pleit voor het innemen van duidelijkere

standpunten, “anders riskeert Porto Alegre een jaarlijks ritueel te worden zonder concrete impact en duurt het geen twee jaar meer of het wordt een andersglobalistisch Woodstock dat verdwijnt in de nevelen van de verbeelding”. (Barrez D., 2002).

De Washington Consensus heeft afgedaan voor de andersglobalistische beweging. Uit elk document van vertegenwoordigers van de beweging blijkt dit. Cassen, één van de organisatoren van het WSF zegt: “We hebben een ‘Porto Alegre consensus’ nodig die de strijd aanbindt met de ‘Washington consensus’ – de economische recepten die de internationale instellingen voorschrijven aan de ontwikkelingslanden.” (IPS Vlaanderen, 16.01.2004). In het tijdschrift ‘Ons Recht’ lezen we: “De stevige onderstroom van het andersglobalisme, de kritiek op het IMF en de Wereldbank na hun funest optreden in de Aziëcrisis en de economische ineenstorting van de neoliberale modelleerling Argentinië brengen de neoliberale ideologie aan het wankelen.” (Hanssens R., 2003: 11)

1.1.1 Kritiek

De andersglobalistische beweging is het fundamenteel oneens met de neoliberale globalisering, die vooral gekenmerkt wordt door handelsliberalisering, financiële liberalisering, privatisering, deregulering en korte termijn winst denken.

De *handelsliberalisering* wordt bewerkstelligd door de Wereldhandelsorganisatie, en andere regionale handelsakkoorden, zoals NAFTA, de EU, Mercosur, ASEAN³, ... Ze heeft als doel de internationale handel te faciliteren door beperkende maatregelen, zoals importtarieven of exportsubsidies, af te schaffen. De kritiek is dat deze handelsliberalisering vooral de geïndustrialiseerde landen ten goede komt, en in mindere mate de ontwikkelingslanden. De kloof tussen beide groepen zal dus nog groter worden, hetgeen ook ‘neoliberale instellingen’ zoals de Wereldbank erkennen: “Het gemiddelde inkomen in de rijkste twintig landen is 37 keer groter dan het gemiddelde inkomen in de armste twintig landen. Deze kloof is verdubbeld de laatste twintig jaar.” (World Bank, 2001: 3). Een tweede punt van kritiek is gericht op de hypocriete houding van de geïndustrialiseerde landen bij

³Deze vrijhandelsakkoorden hebben als doelstelling de oprichting van een vrijhandelszone. The North American Free Trade Agreement vestigt een vrijhandelszone tussen de VS, Canada en Mexico. Binnen de EU is er ook een vrijhandelszone. Andere groepen van landen proberen dit nu ook te verwezenlijken zoals in Oost-Azië via de ASEAN, en in Latijns-Amerika via MERCOSUR.

het verdedigen van de handelsliberalisering. Ze pleiten immers vooral voor de liberalisering van sectoren waarin zij erg competitief zijn – zoals de dienstensector – maar schermen de sectoren waarin zij minder competitief zijn af (bv. landbouw en textiel). (Dessers D. e.a., 2002: 36-38).

De *financiële liberalisering* zorgt ervoor dat kapitaal ongehinderd van het ene land naar het andere land kan bewegen. Vooral omtrent de speculatie in vreemde munten en afgeleide producten (zoals opties op aandelen en grondstoffen) bestaat veel controverse binnen de andersglobalistische beweging. Deze kapitaalstromen zijn immers erg wispelturig en irrationeel, zoals de vele financiële crisissen in o.a. Mexico, Oost-Azië, Rusland, Argentinië, ... hebben aangetoond. De andersglobalisten pleiten voor het inperken van de beweeglijkheid van het kapitaal, door middel van een belasting, zoals bv. de Tobin tax. (Barrez D., 2001: 108-11).

Ten derde bekritiseren de anderglobalisten de *privatisering*. Tussen 1990 en 1997 is er voor 513 miljard dollar geprivatiseerd. (Kruithof J., 2000: 116). Overheidsbedrijven worden in handen gegeven van de private ondernemingen, omdat zij efficiënter te werk kunnen gaan, flexibeler zijn, een betere dienstverlening kunnen aanbieden, ... De andersglobalisten voegen hieraan toe dat die betere dienstverlening vooral voor de midden- en hogere klasse geldt, en dat de lagere klassen zullen worden uitgesloten. (Kruithof J., 2000: 132). Dit is vooral van toepassing op privatisering van sociale sectoren, zoals gezondheidszorg en onderwijs. Bovendien kan de privatisering van een overheidsbedrijf leiden tot monopolievorming bij gebrek aan concurrentie – vooral ontwikkelingslanden missen een competitieve markt.

Een vierde kritiek betreft de *deregulering*, waarvan de achterliggende gedachte is dat een teveel aan regels inefficiënt is en verstarring van het overheidsapparaat in de hand werkt. De andersglobalisten zien de voordelen van deze deregulering naar de bedrijven toevloeien. (Dessers D., 2002: 36-38). Het verlost hen van allerhande beperkende maatregelen, zoals bv. arbeidswetgeving, wat kan leiden tot het ontrafelen van de sociale structuren en een verminderde arbeidsbescherming.

Ten slotte beweren de andersglobalisten dat door het *korte termijn winst denken* lange termijn gevolgen minder in rekening worden gebracht, zoals bv. de ecologische degradatie en de uitputting van de natuurlijke rijkdommen.

1.1.2 Alternatieven

De sociale beweging heeft geen duidelijk geformuleerd alternatief, hetgeen te wijten is aan de grote diversiteit binnen de beweging. Meer en meer stemmen gaan echter op om toch een helder programma te formuleren.

Eén van de Belgische voortrekkers in de andersglobalistische beweging, D. Barrez (2001: 254-260), heeft dit gedaan in zijn boek “De antwoorden van het antiglobalisme: van Seattle tot Porto Alegre”. Volgens hem is het belangrijk een maatschappelijk project te hebben dat prioriteit geeft aan mensenrechten, aan sociale en ecologische oogmerken – aan duurzame ontwikkeling dus –, aan participatie en democratie én aan een economische productie van welvaart in functie van al die menselijke ambities. In het hoofdstuk “Ontwaken uit de neoliberale winterslaap: programma voor een leefbare wereld” somt hij de verschillende programmapunten op.

De basis volgens hem is een radicale participatieve democratie zodat de mensenrechten en het algemeen belang gegarandeerd worden, en een integratief federalisme om de minderheidsgroepen een zekere autonomie te geven. Omdat het financiële en economische systeem gemondialiseerd is, hebben we nood aan een mondiale democratie, waarin de VN een belangrijke rol kan spelen. Haar macht moet daarom uitgebreider en democratischer worden zodat de resoluties van de Algemene Vergadering rechtstreekse werking kunnen krijgen in de verschillende landen. De Economische en Sociale Raad krijgt de bevoegdheid over de gespecialiseerde VN-instellingen zoals FAO⁴ en WHO⁵ en integreert in zijn werking het IMF, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie. De mondiale instituties mogen de economische, ecologische, sociale aspecten niet overlaten aan het privé-initiatief of de markt.

De fundamentele basishouding dat de mens in dienst staat van de economie moet gewijzigd worden: de mens mag niet enkel als productiefactor beschouwd worden – met andere woorden de economie moet in dienst komen te staan van de mens. Dit leidt tot basisrechten, zoals recht op werk, loon, kapitaal en gunstige arbeidsvoorwaarden. Ook heeft iedereen recht op welvaart, weliswaar niet onbeperkt, maar afhankelijk van democratische, sociale en ecologische correcties.

⁴Food and Agriculture Organization

⁵World Health Organization

Op economisch gebied heeft elk land concreet het recht om haar economie af te schermen voor de wereldmarkt. Dit wil niet zeggen dat er geen plaats is voor internationale handel. Enkel de internationale handel die andere landen uitbuit, wordt verboden. Een belasting op kapitaal wordt ingevoerd, en belastingsparadijzen worden afgeschaft. Dit alles garandeert nog steeds niet dat iedereen van de welvaart kan genieten. Een basisinkomen van een kwart euro per dag voor iedereen, moet daarom voorzien worden. Op sociaal gebied moet er een mondiale sociale kaderwet zijn van sociaal aanvaardbare regels, die dan ook afgedwongen kan worden voor een rechtbank. Ten slotte moet het milieu beschermd worden tegen de toenemende degradatie: ook hiervoor is een internationaal afdwingbare kaderwet nodig. Technologie die een duurzame consumptie voortbrengt, kan het milieu ten goede komen. Barrez onderstreept verder nog het belang van een civiele samenleving, een internationale politiemacht, onafhankelijke media, traditionele cultuur, ...

Dit programma is vrij utopisch, hetgeen Barrez erkent: “De geschiedenis leert ons dat de mens tot het beste en het slechtste in staat is. We moeten vrezen voor het slechtste. En we kunnen hopen en ijveren voor het beste, onze politici de ogen openen en hen – democratisch en gewelddoos - dwingen tot verandering.” (Barrez D., 2001: 260).

Het spreekt voor zich dat niet elke andersglobalist zich in dit alternatief kan vinden. Khor M. (1995) onderscheidt twee grote groepen: zij die voor de pragmatische aanpak kiezen en het systeem van binnenuit willen hervormen, en zij die vinden dat het kapitalisme inherent tegenstrijdig is, zodat het op lange termijn moet afgeschaft worden. De eerste groep wil eerlijke handel, eerlijke economische relaties en aandacht voor sociale en ecologische gevolgen van de economische groei. De andere groep stelt het systeem zelf in vraag: de industrialisering zelf zal onvermijdelijk sociale en ecologische kosten met zich meebrengen, en daarom kan men best terugkeren naar kleinschalige productiemethodes. Dit onderscheid in standpunten is in de praktijk niet altijd even zichtbaar: vele andersglobalisten bevinden zich bij de eerste groep op gebied van hun acties (bv. eisen dat sociale bekommernissen opgenomen worden in multilaterale handelsakkoorden), maar beroepen zich vaak op argumenten die afkomstig zijn van de tweede groep. (Khor M., 1995).

1.2 Academische elite

Ook mensen uit de academische wereld hebben kritiek op het neoliberale gedachtegoed. J. Stiglitz is ruimweg de bekendste criticus van de Washington Consensus. Zijn palmares is vrij indrukwekkend: o.a. hoofdadviseur economische zaken in het kabinet van Clinton, hoofdeconoom van de Wereldbank, winnaar van de Nobelprijs economie, ... Zijn theorie, die hij o.a. uit de doeken doet in *“Perverse globalisering”* (2002), is dat de Washington Consensus in dienst staat van de internationale financiële belangen, terwijl de beleidsmakers hem voorstellen als de enige weg naar groei en ontwikkeling. Hij poneert hiermee een Gramsciaans idee: een subjectief belang wordt voorgesteld als objectief belang, zodat het een hegemonische status verkrijgt. In concreto beweert hij dat de Washington Consensus slechts voordelig is voor een beperkte economische en financiële elite. Voor de ontwikkelingslanden – waar de neoliberale recepten opgedrongen worden via de conditionaliteit van de leningen van het IMF en de Wereldbank – heeft de consensus vaak nefaste gevolgen.

Stiglitz (1998a) blijft voorstander van globalisering, liberalisering, privatisering, ... maar heeft kritiek op de dogmatische manier waarop sommige maatregelen worden toegepast. Een eerste punt is dat er teveel nadruk wordt gelegd op het laag houden van inflatie en het begrotingstekort, terwijl er geen of te weinig rekening wordt gehouden met de situatie waarin een land verkeert. Te veel aandacht voor prijs- en balansstabiliteit kan immers leiden tot recessie. Ten tweede wordt het competitie-aspect vergeten bij het doorvoeren van handelsliberalisering, deregulering en privatisering. Om te vermijden dat monopolies tot stand komen, moet eerst een concurrentiële markt gerealiseerd worden. Ten derde wordt er te weinig aandacht geschonken aan zogenaamde ‘tweede generatie hervormingen’: onderwijs, gezondheid, degelijke instellingen (voornamelijk goed functionerende financiële instellingen), investeringen in duurzame technologie, ... Ten slotte – en dit is zijn belangrijkste kritiek – is de liberalisering van de kapitaalmarkt geen goed idee. Kapitaalcontroles zijn aangewezen om de vluchtigheid van het speculatieve kapitaal in te perken en financiële crisissen te vermijden.

Deze kritiek is belangrijk omdat de werking van de markt in vraag gesteld wordt door een academicus die gespecialiseerd is in de economische materie. Dit kan een belangrijk signaal voor beleidsmakers zijn, maar we mogen het belang niet overschatten. Er bestaat immers geen wetenschappelijke economische consensus.

2 Verenigde Staten van Amerika

In dit deel wordt onderzocht hoe het verval van de Washington Consensus geëvolueerd is binnen de hoofdprincipaal van het IMF en de Wereldbank, namelijk de Verenigde Staten van Amerika. Binnen de VS nemen twee belangrijke actoren het voortouw, namelijk het Amerikaanse Congres en het Treasury Department⁶. Meer specifiek worden de eisen naar verandering binnen het IMF en de Wereldbank nader bekeken, om na te gaan in welke mate de achteruitgang van de neoliberale ideologie zich in de VS heeft voorgedaan.

2.1 Het Amerikaanse Congres

Er wordt eerst een overzicht gegeven van de instrumenten die het Congres ter beschikking heeft om het beleid van de Bretton Woods-instellingen te beïnvloeden. Vervolgens wordt één concreet voorbeeld belicht – namelijk de Meltzercommissie – om het verval van de vrije marktideologie te schetsen.

2.1.1 Instrumenten van het Congres om het beleid te beïnvloeden

In het eerste hoofdstuk hebben we het Congres als een principaal beschouwd, omdat het over voldoende instrumenten beschikt om invloed uit te oefenen op de Bretton Woods-instellingen.

Zo bepaalt het Congres of de VS al dan niet lid blijft van deze twee instellingen, hetgeen nu niet meer van belang is, omdat het Congres het lidmaatschap van de VS niet zomaar zal opzeggen.

Belangrijker om aan te halen is zijn bevoegdheid over de uitgaven. Deze *‘power of the purse’* garandeert dat het Treasury Department, die de voornaamste formele rol heeft in het bepalen van het beleid aangaande Wereldbank en IMF, ook rekening houdt met de wensen van het Congres. Enkele committees van het Congres kunnen (dwingende) condities koppelen aan het ter beschikking stellen van de fondsen. Zo moet het Authorizing Committee jaarlijks de bijdrage vastleggen in de authorization legislation en kan het hieraan sterke aanbevelingen toevoegen. Zo gebod de wet van 1998 tot het oprichten van een aanbevelingscommissie (International Financial Institutions Advisory Commission, ook wel Meltzercommissie

⁶Het Treasury Department is het Amerikaanse Ministerie van Financiën.

genoemd), die naar aanleiding van de Oost-Aziatische financiële crisis aanbevelingen moest doen tot hervorming van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's). Ook het Appropriation Committee deed in 2001 met zijn appropriations act verschillende aanbevelingen tot hervorming van de IFI's, maar die waren geen voorwaarde om de bijdrage te storten. (Sanford J., 2003: 12-14). Het Congres kan in het geval van de Wereldbank extra druk uitoefenen dankzij zijn bevoegdheid over de driejaarlijkse hervulling van het IDA-fonds. Dit fonds voorziet leningen aan een veel lagere rente dan de marktrente, en heeft dus regelmatig nood aan nieuwe liquiditeiten. (Rentschler M., s.d.: 2-4)

Het Congres kan ook *wetgevende mandaten* stemmen, die aangeven wat de richting is die de Executive Directors (EDs)⁷ van de VS moeten volgen. Er zijn een 60-tal wetgevende mandaten die de doelstellingen tegenover het IMF bepalen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'direct vote mandate' en 'policy vote mandate'. Bij de eerste moet de ED het mandaat naleven, bij de tweede is er een zekere flexibiliteit mogelijk. Een voorbeeld van een dergelijk mandaat is de wet 'H.R.1488' van 1997 die de ED van de VS de opdracht geeft om projecten aan te moedigen die de armoede verlichten. (Sanford J., 2003: 16-17).

Naast deze vrij directe vormen van invloed zijn er ook *indirecte vormen*. Zo beschikt het Congres over verschillende studiediensten, zoals het General Accounting Office en de Congressional Research Service, die het beleid van de IFI's kunnen onderzoeken. Verder kunnen speciale commissies opgericht worden, waarvan de Meltzercommissie – die moest opgericht worden door de authorization legislation van 1998 – de meest relevante is bij de studie naar het verval van de Washington Consensus.

2.1.2 De Meltzercommissie

Naar aanleiding van de Oost-Aziatische financiële crisis is er een debat op gang gekomen over de nood aan veranderingen binnen de internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank en het IMF. Ook het Congres heeft een belangrijke rol in dit debat gespeeld, door de oprichting van een commissie, namelijk de In-

⁷De Executive Directors zetelen in de board van het IMF en de Wereldbank. Ze zijn de principaal van het IMF en de Wereldbank, en vertegenwoordigen hun land (of een groep van landen). (zie ook I.2.2)

ternational Financial Institutions Advisory Commission (Meltzercommissie). De commissie heeft een rapport geschreven over welke veranderingen het IMF en de ontwikkelingsbanken (o.a. de Wereldbank) moeten ondergaan. In dit rapport vinden we aanwijzingen dat de Washington Consensus door de Commissie in vraag gesteld wordt.

Het Meltzerrapport concludeert dat het IMF haar missie heeft overstegen. Toen in 1973 het systeem van vaste wisselkoersen verdween, zag het IMF haar taak verloren gaan en nam ze een nieuwe taak op zich, namelijk leningen verschaffen aan ontwikkelingslanden met lange termijn structurele problemen. Deze leningen werden de Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) genoemd. Door voorwaarden te koppelen aan de leningen, kreeg het IMF een grote invloed in het economische beleid van de landen. De Meltzercommissie vindt dat het IMF het oplossen van de structurele problematiek had moeten overlaten aan ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank. Het IMF mist immers de expertise om armoede te verminderen. (Hornbeck J.F., 2001: 3-6).

Het IMF moet zich volgens de commissie toespitsen op drie taken. Ten eerste moet het de rol vervullen van 'lender of last resort' en dus de nodige liquiditeiten verschaffen in tijden van korte termijn crisissen. De tweede taak is het verzamelen van informatie over de economische toestand van de landen. Ten slotte moet het IMF advies geven aan landen die geen goed economisch beleid voeren. Voorwaarden verbinden aan de leningen werkt niet, dus moeten landen reeds op voorhand voldoen aan een bepaald aantal precondities voordat ze in aanmerking komen voor een lening. (Hornbeck J.F., 2001: 7-9)

De multilaterale ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank, moeten zich toespitsen op armoedebestrijding. Daarom zijn enkel leningen aan de landen die geen toegang hebben tot de kapitaalmarkt, toegelaten. Wanneer het inkomen van een land 4000 \$ per capita overstijgt, kan het geen lening van de Wereldbank krijgen. De Wereldbank moet ook geleidelijk een deel van haar taken overdragen aan regionale ontwikkelingsbanken. (Wood A., 2000)

De Meltzercommissie stelt bepaalde fundamenteën van de Washington Consensus in vraag. Volgend citaat geeft dit aan: "Mexico's totale externe schuld, uitgedrukt in US dollars, is vervijfvoudigd sinds 1973, of verviervoudigd wanneer de schuld wordt uitgedrukt in per capita inkomen. De reële lonen zijn lager en de

last om de schuld af te lossen is veel hoger geworden. Het IMF is niet volledig verantwoordelijk voor deze falingen. Het beleid van de Mexicaanse regering en de veranderingen in de olieprijs hebben ook een rol gespeeld. Maar Mexico is één van de grootste cliënten van het IMF. Ofwel hebben de voorschriften van het IMF niet gewerkt, ofwel is het IMF blijven lenen aan Mexico, ondanks het falen van Mexico in het niet volgen van de IMF voorschriften.” (Meltzercommission, 2000). De beleidsvoorschriften zouden dus de oorzaak kunnen zijn van de crisis. Aangezien de beleidsvoorschriften van het IMF de basis vormen van de Washington Consensus, raakt men aan de fundamenteën van de neoliberale ideologie.

Over de Oost-Aziatische crisis vermeldt de commissie het volgende: “Critici beweerden dat de beleidscondities van het IMF niet aangepast waren. Deze beleidsvoorschriften waren ontworpen voor landen met grote tekorten op de begroting en hoge inflatie. Maar de oorzaken voor de crisis in Oost-Azië waren erg verschillend. De uitgaven van de regering beperken, belastingen verhogen, intresten verhogen en banken sluiten, verergerden de crisis.” (Meltzercommission, 2000). De beleidsvoorschriften om de macro-economische stabiliteit te garanderen, mogen dus niet in alle gevallen toegepast worden.

De kapitaalliberalisering wordt ook bekritiseerd: “De crisissen in Mexico, Azië en vervolgens Rusland en Latijns-Amerika tonen het gevaar aan voor de internationale financiële stabiliteit van korte termijn, buitenlandse kapitaalstromen naar landen met een zwak financieel systeem en een zwak banksysteem.” (Meltzercommission, 2000)

De commissie stelt dus twee belangrijke pijlers van de Washington Consensus in vraag: enerzijds de nadruk op macro-economische evenwichten, zoals een lage inflatie en geen begrotingstekort en anderzijds de kapitaalliberalisering.⁸

2.2 Treasury Department

Het Treasury Department (Ministerie van Financiën) heeft de grootste invloed op het beleid van de twee Bretton Woods-instellingen. De Secretary of Treasury

⁸De recepten die de Meltzercommissie aanprijst, doen vermoeden dat de commissie de neoliberale ideologie in vraag stelt. Volgens bepaalde auteurs (o.a. Soederberg, zie II.2.2.2) wil de commissie echter de internationale financiële organisaties hervormen zodat ze in staat blijven de neoliberale ideologie te verdedigen.

(Minister van Financiën) vertegenwoordigt formeel de VS in de Raad van Bestuur van het IMF en de Wereldbank, die haar bevoegdheden delegeert naar de Executive Board. Hierin zetelen de Executive Directors (EDs), die in de praktijk de principalen zijn van de Wereldbank en het IMF (zie **I.2.2**). De Amerikaanse EDs moeten verantwoording afleggen aan het Treasury Department. Het Treasury Department en de Executive Director komen tweemaal per week samen in “The taskforce on implementation of US policy at the IMF”, die de richting bepaalt van het VS-beleid ten opzichte van het IMF en controleert of de wetgevende mandaten worden nageleefd. (General Accounting Office, 2001: 9).

2.2.1 Reactie op de Meltzercommissie

Ministeries van Financiën zijn in het algemeen de grootste voorstanders van de neoliberale ideologie. Om te onderzoeken hoe de afbrokkeling van de Washington Consensus zich voordoet binnen het Treasury Department, kijken we naar de reacties op het rapport van de Meltzercommissie. Het Treasury Department gaat niet akkoord met de voorstellen van de commissie, die voorstelt om de reikwijdte van de internationale financiële instellingen in te perken. Het IMF moet haar rol beperken tot korte termijn leningen en de Wereldbank moet geleidelijk aan taken afstaan aan regionale banken en zich enkel toespitsen op de allerarmste landen, zo stelt de Meltzercommissie. Het Treasury Department heeft echter de volgende mening: “De internationale financiële instellingen zijn de meest effectieve en meest efficiënte middelen om het beleid van de VS wereldwijd te verspreiden. Zij hebben groei, stabiliteit, open markten en democratische instituties gepromoot. Dit resulteerde in meer export en jobs in de VS. Bovendien werden op deze manier onze waarden verspreid over de hele wereld.” (US Department of the Treasury, 2000: 2). Het Treasury Department vreest dat de economische en nationale strategieën van de VS in problemen zullen komen wanneer de capaciteit van de Bretton Woods-instellingen wordt ingeperkt. Men ontnemt dan immers de effectieve instrumenten om financiële stabiliteit en marktgeoriënteerde hervormingen te promoten.

Het Treasury Department doet zelf een aantal aanbevelingen. De belangrijkste opdracht van het IMF is in de eerste plaats het risico op financiële crisissen verminderen en ten tweede een algemene groei – ook in de minst ontwikkelde landen – te garanderen. Het IMF moet daarom een belangrijke rol spelen in het verzame-

len van informatie en het verspreiden ervan naar de staten, het publiek en private investeerders. Verder moet het specifieke aandacht schenken aan de zwaktes in het financiële systeem van sommige landen, zoals gebrekkige liquiditeit en de afwezigheid van een schuldenmechanisme. Ook moet het IMF blijven voorzien in concessionele leningen om arme landen te helpen een goede macro-economische omgeving uit te bouwen. De Structurele Aanpassingsprogramma's moeten dus blijven bestaan. Er is ook nood aan een modernisering van het IMF zelf: meer participatie van de private actoren en een onafhankelijk evaluatiedepartement. Ten slotte moet het IMF in tijden van crisis zoeken naar marktconforme oplossingen.

Ook voor de Wereldbank (en andere ontwikkelingsbanken) heeft het Treasury Department enkele doelstellingen geformuleerd. Op de eerste plaats moet er gezorgd worden voor armoedevermindering. Daarom moet het aantal programma's dat een hoog ontwikkelingspotentieel heeft – zoals gezondheidszorg- en onderwijsprogramma's – verhoogd worden. Om de performantie van deze projecten te bevorderen, moeten ze op voorhand gecontroleerd worden op sociale en armoede-effecten. Een tweede doelstelling is transitie-economieën helpen bij het aantrekken van privaat kapitaal. Verder is er ook nood aan een hogere transparantie binnen de Wereldbank: Poverty Reduction Strategy Papers en de evaluatiepapers moeten bekendgemaakt worden aan het publiek. Ten slotte kunnen de ontwikkelingsbanken ook een rol spelen in het waarborgen van publieke goederen, zoals het indijken van besmettelijke ziektes en het behoud van het milieu.

2.2.2 Gevolgen voor de Washington Consensus

Terwijl we in de Meltzercommissie – en dus in het Congres – een duidelijke twijfel zien ten opzichte van bepaalde punten van de Washington Consensus, is dit in het Treasury Department veel minder zichtbaar. Het Department benadrukt wel het belang van programma's die zich expliciet richten op armoedevermindering en het feit dat deze, alvorens ze uitgevoerd worden, moeten geëvalueerd worden op hun sociale gevolgen. Dit is een verschuiving ten opzichte van de vroegere neoliberale ideologie. Over de negatieve gevolgen van korte termijn speculatief kapitaal wordt echter niet gesproken.

S. Soederberg heeft beschreven waarom het Treasury Department (en meer in het algemeen de VS) geen voorstander is van de beperkingen op het kapitaalver-

keer, en dus blijft vasthouden aan een Washington Consensus in een ‘vernieuwd kleedje’. De vrijheid van kapitaalverkeer bezorgt veel voordelen aan de VS, die – met zijn erg lage spaargraad – deze buitenlandse kapitaalstromen ziet als een noodzakelijke bron van kapitaal. Een grotere kapitaalvoorraad leidt immers tot meer groeipotentieel voor de economie. Aangezien in de neoliberale ideologie de kapitaalmarkt rationeel is, krijgen de landen die goede instituties, evenwichtige begrotingen, lage inflatie en stabiele wisselkoersen hebben, het meeste kapitaal. (Soederberg S., 2001: 455). Wanneer de Oost-Aziatische crisis uitbreekt, worden de gevaren die de vrijheid van kapitaalverkeer met zich meebrengt duidelijk. Deze landen hadden immers goede macro-economische grootheden (hoge spaargraad, lage inflatie, begrotingsoverschotten, ...), dus de kapitaalmarkt bleek niet zo rationeel als aanvankelijk gedacht. De VS beschuldigde aanvankelijk de regeringen van corruptie en vriendjespolitiek, en beschouwde dit als de oorzaak van de crisis. Deze beschuldigingen werden niet door iedereen geslikt, en het was duidelijk dat als de VS haar legitimiteit wilde behouden, er nieuwe regels moesten komen. (Soederberg S., 2002: 612). Een debat over de hervorming van de financiële architectuur kwam op gang, geleid door de VS. De voorstellen van de Meltzercommissie, evenals de reacties van het Treasury Department hierop, horen thuis in dit debat. Volgens Soederberg was de eigenlijke doelstelling een lichte wijziging van de neoliberale spelregels om de natuur van de neoliberale ideologie te herproduceren, in plaats van deze radicaal te veranderen. (Soederberg S., 2002: 612).

Zoals reeds vermeld deed het Treasury Department het voorstel dat het IMF zich moet toespitsen op het verzamelen en verspreiden van informatie. Eén van de methodes om dit te realiseren was standaarden in te voeren op gebied van financieel en macro-economisch beleid, en hierover te berichten (Reports on the observance of standards and codes⁹). Soederberg (2003: 7-9) beargumenteert dat één van de standaarden, namelijk ‘corporate governance’, vooral een code is om te garanderen dat de aandeelhouders hun geld terugkrijgen. ‘Corporate governance’ wordt voorgesteld als een universele waarde die staat voor eerlijkheid, transparantie en verantwoordelijkheid, maar door eerder de nadruk te leggen op de bescherming

⁹Er zijn 11 gebieden waar standaarden gesteld zijn: dataverspreiding, fiscale praktijken, monetair en financieel beleid, toezicht over banken, toezicht verzekeringen, veiligheidsmarktregulering, betalingssysteem, corporate governance, accounting audit, insolvency regimes, rechten kredietiers, veiligheidsmarktregulering.

van de aandeelhouders in plaats van andere stakeholders (zoals vakbonden, werknemers, consumenten, ...), verdedigt deze standaard het transnationale kapitaal, en zorgt ze niet voor een radicale verandering van de Washington Consensus.

Uit het voorgaande blijkt dat het Treasury Department niet in staat is het neoliberale gedachtegoed – dat zijn hegemonische status begon te verliezen – los te laten, en daarom pogingen onderneemt om dit gedachtegoed in ere te herstellen. Zo werden er voorstellen gedaan om ontwikkelingslanden in staat te stellen beter met de gevolgen van de globalisering om te gaan, en wordt meer aandacht geschonken aan sociale en armoedeaspecten, zodat financiële liberalisering terug aanvaardbaar wordt. Aan de fundamenteën van de neoliberale ideologie wordt dus niet geraakt. (Soederberg S., 2001: 464).

3 Frankrijk

Frankrijk is meer interventionistisch dan de VS, waardoor Frankrijk op ideologisch gebied verder verwijderd is van de Washington Consensus. Zo is het aandeel van de consumptieve bestedingen van de overheid in het BBP van Frankrijk 23,3%, terwijl dit in de VS een aandeel is van slechts 14,1%. (CBS, 2001: 48). We verwachten dus dat Frankrijk kritischer tegenover de Washington Consensus zal staan dan de VS. Om dit na te gaan, bekijken we verschillende bronnen van de Franse overheid.

3.1 Haut Conseil de la Cooperation Internationale

De Haut Conseil de la Cooperation Internationale (HCCI) is een organisatie die de Franse premier adviseert op gebied van internationale economische zaken. De HCCI heeft enkele duidelijke kritieken geformuleerd omtrent de Washington Consensus.

De HCCI is van oordeel dat de schuld van de verschillende financiële crisissen niet enkel in de schoenen van de ontwikkelingslanden mag worden geschoven, maar dat de geïndustrialiseerde landen medeverantwoordelijk zijn. De HCCI (2001: 2) argumenteert dat de economie van het Westen de economische en financiële omgeving bepaalt, en dat veranderingen in de conjunctuur, wisselkoersen en interesten een invloed hebben op de ontwikkelingslanden. Daar waar de Washington Consensus de verantwoordelijkheid voor het welslagen van een economisch beleid enkel bij de landen zelf legt, vindt de HCCI dat de Westerse economie een structurele

factor vormt voor de economie in de Derde Wereld.

Verder erkent de HCCI dat het vrije verkeer van kapitaal negatieve gevolgen kan hebben. Ze zijn van mening dat alvorens de kapitaalrekening geopend wordt, er een degelijke financiële sector en een goede regelgeving moet zijn. Bovendien is er nood aan maatregelen die het speculatieve korte termijn kapitaalverkeer beperken, zoals bv. een belasting. (HCCI, 2001: 2).

De HCCI is ook van mening dat de voorschriften van de Washington Consensus om macro-economische stabiliteit te bereiken (begrotingstekort terugdringen, inflatie laag houden, interesten verhogen) negatieve sociale gevolgen hebben en in bepaalde situaties niet van toepassing zijn. Als voorbeeld halen zij de crisis in Oost-Azië aan. Ondanks het feit dat de crisis het gevolg was van de vluchtigheid van het speculatieve kapitaal, werden maatregelen getroffen als betrof het een crisis veroorzaakt door macro-economische instabiliteit, hetgeen de crisis niet verhielp en zelfs negatieve sociale gevolgen had. (HCCI, 2001: 3).

3.2 Het Franse parlement

Om het standpunt van het parlement te kennen betreffende de afbrokkeling van de neoliberale marktideologie, raadplegen we twee rapporten. Hierbij mogen we niet uit het oog verliezen welke meerderheid zetelt in het parlement. Een eerste rapport, geschreven door de Commissie van Financiën, handelend over de Bretton Woods-instellingen dateert uit 2001 toen er een socialistische meerderheid was. Een tweede, gepubliceerd door de Commissie Buitenlandse Zaken handelend over de globalisering, dateert uit 2003 toen het parlement uit een rechts-conservatieve meerderheid ten voordele van president Chirac bestond (Groupe de l'union pour la majorité présidentielle).

Rapport 2001¹⁰ In dit rapport komt de afkeuring van de neoliberale ideologie duidelijk naar voren: “Er moet gebroken worden met de Washington Consensus. De Washington Consensus, de doctrine van de Bretton Woods-instellingen, heeft

¹⁰TAVERNIER, Y. (2001) *Rapport d'information déposé en application de l'article 154 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les activités et le contrôle du fonds monétaire internationale et de la banque mondiale présenté au parlement*. Assemblée Nationale, onzième législature, n° 2801.

immers een monopolie aan de twee instellingen gegeven om de politieke economie in het algemeen en meer in het bijzonder de ontwikkelingspolitiek te bepalen, en ze heeft dit monopolie gelegitimeerd. De hulp die de twee instellingen aanbieden zijn verbonden aan allerlei voorwaarden, en de bilaterale financiële stromingen kunnen de facto pas plaats vinden als het IMF en de Wereldbank groen licht geven. (...) De Washington Consensus heeft de ideologie en de praktijken van het IMF en de Wereldbank verheven tot het enige model.” (Tavernier Y., 2001, 271). De commissie erkent wel dat de Wereldbank de laatste jaren een conceptuele revolutie heeft meegemaakt: van een discours rond macro-economische evenwichten, benadrukt in de Washington Consensus, naar een discours van armoedebestrijding en menselijke ontwikkeling. De Wereldbank is geëvolueerd naar een ‘superontwikkelingsagentschap’, maar dit is geen goede ontwikkeling omdat de Wereldbank een “trojaans paard van de VS” is om haar agenda in de ontwikkelingslanden op te leggen. (Tavernier Y., 2001, 272).

Rapport 2003¹¹ Dit rapport handelt over de globalisering en zijn gevolgen. De globalisering wordt in de eerste plaats beschreven als een economisch proces, met als belangrijke kenmerken het promoten van de vrijhandel in een mondiale gereguleerde markt, ontdaan van alle belemmeringen in het verkeer van goederen en kapitaal. In de tweede plaats is de globalisering ook een communicatief en technologisch proces, waardoor ideeën over de hele wereld verspreid kunnen worden. (Balladur M.E. & Donnedieu de Vabres, 2003: 8). De commissie geeft toe dat de globalisering geassocieerd wordt met soms brutale veranderingen in het sociaal-economische weefsel omwille van de vele herstructureringen en delokaliseringen en eveneens verantwoordelijk voor kwalen zoals de degradatie van het milieu. Maar de commissie erkent ook de vele voordelen die de globalisering voor Frankrijk met zich mee heeft gebracht. Zo is Frankrijk nu de vierde grootste exporteur van goederen (het aandeel van Frankrijk in de export op wereldniveau ligt tussen de 5,5% en de 6%). (Balladur M.E. & Donnedieu de Vabres, 2003: 16).

Verder wordt in dit rapport de vraag gesteld of de kloof tussen de geïndu-

¹¹BALLADUR, M.E. & DONNEDIEU DE VABRES (2003). *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 18 septembre 2002 sur la mondialisation*. Assemblée nationale, douzième législature, n° 1279.

ustrialiseerde en de ontwikkelingslanden nog gestegen is, zoals de andersglobalisten beweren. Wanneer men kijkt naar de kloof tussen alle ontwikkelingslanden en alle geïndustrialiseerde landen, is er een daling: in 1980 waren de rijke landen 7,8 keer rijker, in 2001 nog 6,1 keer. Maar wanneer men echter de vijftien rijkste met de vijftien armste landen vergelijkt, ziet men een grote stijging: van 11,6 in 1960 naar 22,2 in 1980 en naar 46,2 in 2001. De oorzaak volgens het rapport is echter niet de globalisering, maar juist het gebrek eraan. (Balladadur M.E. & Donnedieu de Vabres, 2003: 22). Het zijn immers de landen die geïntegreerd geraken in de wereldmarkt, zoals de Oost-Aziatische landen, Brazilië, China, ... die hun kloof zien verkleinen. De minst ontwikkelde landen moeten via een goede strategie uit dit dal zien te geraken. Het rapport pleit voor een pragmatische en gedifferentieerde aanpak en wil breken met de logica van de structurele aanpassingspolitiek opgelegd door het IMF en de Wereldbank. Volgens de commissie is een excessieve liberalisering – zoals voorgeschreven door het IMF en de Wereldbank – nadelig, en moet er gekozen worden voor een meer graduele aanpak. (Balladadur M.E. & Donnedieu de Vabres, 2003: 24). Hier zien we dus een eerste breuk met de neoliberale ideologie.

Kapitaalliberalisering is positief volgens het rapport. Hierdoor wordt het mogelijk dat er vanuit geïndustrialiseerde landen die over een hoge spaargraad beschikken geïnvesteerd wordt in de ontwikkelingslanden die meestal een gebrek aan kapitaal hebben. Het korte termijn speculatieve kapitaal is echter negatief, omdat dit kan leiden tot financiële crisissen. Het rapport haalt de noodzaak aan van een mechanisme dat deze speculatieve kapitaalbewegingen kan verminderen, maar acht belastingen zoals de Tobintax niet haalbaar. (Balladadur M.E. & Donnedieu de Vabres, 2003: 41).

De globalisering kan negatieve gevolgen hebben op sociaal en ecologisch vlak. Omwille van de toenemende concurrentie bestaat het risico op ‘sociale dumping’. Universele fundamentele vrijheden, zoals recht op vereniging, syndicaliseringsvrijheid en verbod op moderne slavernij kunnen in gevaar komen. Het is daarom noodzakelijk dat de Internationale Arbeidsorganisatie een sociale jurisdictie krijgt. Ook op milieugebied geeft de toenemende concurrentie problemen, zoals industriële ongevallen, verhoging van de uitstoot van broeikasgassen, vervuilde zeeën door ongevallen met olietankers wegens gebrek aan controle, ... (Balladadur M.E. &

Donnedieu de Vabres, 2003: 32). Een mondiale milieuorganisatie zou een mogelijke oplossing kunnen bieden.

Besluit Door het parlement worden de neoliberale principes duidelijk in vraag gesteld. Het parlement waarvan de meerderheid socialistisch was, drukt het wat radicaler uit dan het parlement met rechts-conservatieve meerderheid, maar ook zij hebben hun twijfels bij de neoliberale globalisering.

3.3 Het Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën is voorzichtiger in zijn uitdrukkingen. In een toespraak van de Minister van Financiën naar aanleiding van het regeringsrapport¹² voor het Franse parlement over de activiteiten van de Wereldbank en het IMF, wordt vooral de nadruk gelegd op een “verantwoorde markteconomie”. De economische spelers moeten niet alleen hun verantwoordelijkheid nemen om groei mogelijk te maken in de ontwikkelingslanden, maar ook de sociale en ecologische aspecten hierbij betrekken. In het rapport zelf zegt Frankrijk het verschil te willen maken in het voorkomen van financiële crisissen. Ze stelt maatregelen voor die gelijkaardig zijn aan die van het Ministerie van Financiën van de VS, zoals het verbeteren van het toezicht van het IMF op de economie en een verhoogde transparantie in de rapporten van het IMF. De Franse overheid gaat een kleine stap verder door een meer gematigde aanpak voor te stellen bij de financiële liberalisering van opkomende economieën, hoewel hierover in het vervolg van het rapport niet meer wordt gesproken. (Ministerie van Financiën: 66-89).

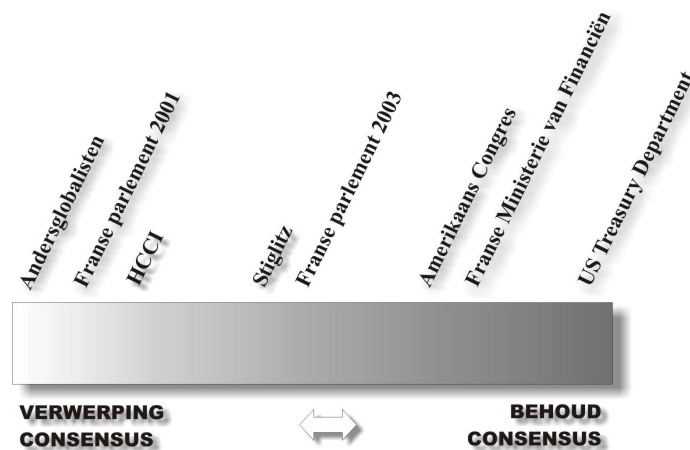
4 Besluit

Wanneer we de verschillende actoren vergelijken wat betreft hun visie over het neoliberale gedachtegoed, zien we een continuüm. (zie fig. II.1)¹³. Aan het ene uiterste bevindt zich de andersglobalistische beweging, die een radicaal ander ontwikkelingsmodel voorstelt. Een beetje verschoven naar rechts, bevinden zich het

¹²REPUBLIQUE FRANCAISE, *Rapport présenté au parlement sur les activités du fonds monétaire internationale et de la banque mondiale*.

¹³Deze voorstelling is uiteraard weinig genuanceerd, maar geeft niettemin een beeld van de denkkaders bij de verschillende actoren.

Franse parlement van 2001 met socialistische meerderheid en de Haut Conseil de la Cooperation Internationale, die vinden dat we de Washington Consensus best achterwege laten. Eerder centraal vinden we de academicus Stiglitz en het Franse parlement van 2003 met rechts-conservatieve meerderheid. Het Amerikaanse Congres is iets gematigder, maar heeft op verschillende punten ook kritiek op de Washington Consensus. Het Franse Ministerie van Financiën bevindt zich nog rechtser op het continuüm, want het bekritiseert slechts voorzichtig de financiële liberalisering. Ten slotte aan het andere uiterste bevindt zich het Treasury Department van de VS, dat pleit voor het behoud van de Washington Consensus met wijzigingen op gebied van sociale aspecten.



Figuur II.1: Continuüm in visies over de Washington Consensus

De grootste verschillen zijn dus te vinden tussen enerzijds de Ministeries van Financiën en anderzijds de andersglobalistische beweging. De Ministeries van Financiën blijven voorstander van de Washington Consensus: het snel wegwerken van begrotingstekorten en hoge inflatie, hoge interesten, interne en externe liberalisering van de financiële sector, deregulering van kapitaalcontroles, snelle en diepgaande privatisering van staatsbedrijven, en ten slotte handelsliberalisering. (Kanbur R., 2001: 1085-1086). De andersglobalistische beweging, aangezien ze zich op het andere uiterste van het continuüm bevindt, verzet zich hiertegen. Er zijn echter ook overeenkomsten: beide groepen erkennen het belang van onderwijs- en gezondheidsvoorzieningen om tot een effectieve armoedevermindering te komen. Ook het principe dat mensen inspraak moeten hebben in hun armoedestrategie

(‘ownership’), wordt verdedigd door beide groepen. Ten slotte zijn beide groepen het erover eens dat er degelijke instituties nodig zijn, die in staat zijn de markt te ondersteunen. Maar de verschillen blijven niettemin erg zichtbaar en Kanbur (2001: 1086-1091) verklaart dit aan de hand van het verschil in referentiekader tussen de Ministeries van Financiën (groep A) en de andersglobalisten (groep B). In hun referentiekader verschillen ze op gebied van aggregatieniveau, tijdshorizon en macht van de markt.

Zo zien we dat groep A een macro-economisch *aggregatieniveau* hanteert. Armoede wordt via ingewikkelde statistische methodes gemeten voor een heel land en niet meer met de ruwe methode van ‘BNP/Capita’, maar zulke statistieken geven nooit een accuraat beeld. Groep B gelooft niet in een dergelijk alomvattend armoedebeeld van een land, en differentieert tussen verschillende regio’s (bv. landelijk of stedelijk), etnische groepen, gender, ... Een daling van de armoede op nationaal niveau wil immers niet zeggen dat het voor iedereen beter gaat. Daarbij kadert groep A het geheel in een relatief perspectief: ze zien een procentuele daling van de armoede op wereldschaal, terwijl groep B een absolute stijging ziet (mede door de toename van de wereldbevolking).

Groep A en groep B hanteren ook een ander *tijdspectief*. Groep A bekijkt haar analyses en projecten vanuit middellange termijn en verwacht op korte termijn geen spectaculaire verbetering. Groep B ziet de negatieve sociale gevolgen op korte termijn van bepaalde projecten, omdat het niet aanvaardbaar is om tegen mensen te zeggen die aan ondervoeding sterven dat het over enkele jaren beter zal gaan. Zoals Keynes ooit zei: “In the long run, we are all dead.” Groep A begint dit probleem te erkennen, en voorziet daarom sociale vangnetten in zijn projecten. Groep B hanteert naast een korte termijn perspectief ook een lange termijn perspectief, vooral op ecologisch gebied, en vraagt zich af of de aarde wel opgewassen is tegen de enorme vervuiling die de economische ontwikkeling met zich meebrengt. Groep A is technologisch optimistisch en er van overtuigd dat de technologie de problemen wel zal oplossen.

Ten slotte verschillen beide groepen in hun idee over de *markt*. Groep A ziet een competitieve markt waar rationele agenten interageren met elkaar. Groep B daarentegen ziet een markt geregeerd door een structurele macht, namelijk de grote transnationale ondernemingen. Dit verklaart vooral hun verschillende houding

t.o.v. het liberaliseren, privatiseren en dereguleren van markten. Groep A zal beweren dat handelsliberalisering de ‘overvloedige factor’ ten goede zal komen – in ontwikkelingslanden betreft het de ongeschoolde arbeid. Groep B zal beweren dat die redenering niet opgaat, net omwille van het feit dat er geen perfect competitieve markt is. Monopolies en gebrek aan infrastructuur zullen dit verhinderen. Gelijkaardige redeneringen kunnen vooropgesteld worden voor de privatisering en deregulering van de markt.

Volgens Kanbur is er een overbrugging van deze verschillen mogelijk wanneer beide groepen het referentiekader van de andere respecteren. Hij geeft ook een boodschap mee aan de beleidsmakers uit groep A: “The message is that recognizing and trying to understand legitimate alternative views on economic policy, being open and nuanced in messages rather than being closed and hard, is not only good analytics, it is good politics as well.” (Kanbur R., 2001: 1093).

Wat de invloed is van de verschillende houdingen t.o.v. de Washington Consensus op de Wereldbank en het IMF, onderzoeken we in het volgend hoofdstuk aan de hand van de veranderingen die deze instellingen hebben doorgevoerd op gebied van de Structurele Aanpassingsprogramma’s.

Hoofdstuk III

Structurele

Aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank

We weten nu dat er vanuit de samenleving druk is ontstaan om de Washington Consensus te verwerpen (zie *II.1. Civiele maatschappij*). Dit zou een invloed kunnen hebben op de discussies die gevoerd worden binnen de Bretton Woods-instellingen over hun standpunt inzake de neoliberale marktideologie (theorie over het *complex multilateralisme*). Maar als we de *principaal-agenttheorie* mogen geloven, zijn vooral de principalen belangrijk en zullen de aanpassingen binnen het IMF en de Wereldbank de eisen van de hoofdprincipalen (o.a. de VS en Frankrijk) weerspiegelen. In hoofdstuk 2 zagen we dat de VS een nieuw neoliberalisme met aandacht voor sociale aspecten verwelkomt, zonder het huidige neoliberalisme af te wijzen. Frankrijk stelt meer vragen bij de Washington Consensus, maar kan zich ook vinden in deze sociale correcties. We verwachten dat dit terug te vinden is in de veranderingen die de Structurele Aanpassingsprogramma's van het IMF en de Wereldbank recent hebben ondergaan. Alvorens te kijken naar deze veranderingen, volgt eerst een kort overzicht van het IMF en de Wereldbank en het ontstaan van de SAP's. Vervolgens kijken we naar de inhoud van de SAP's en de kritiek hierop. In het laatste deel komen de reacties van het IMF en de Wereldbank op deze kritiek en de uiteindelijke hervormingen van de SAP's aan bod.

1 Het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank

Het IMF en de Wereldbank werden opgericht in 1944, met als doelstelling het internationale economische systeem na WO II in goede banen te leiden. De protectionistische ‘beggar-thy-neighbour’ politiek¹ bleek immers nefast voor het systeem: een wereldwijde recessie, hoge werkloosheid en hoge inflatie waren het gevolg. De rol van het IMF bestond erin om de monetaire stabiliteit te waarborgen. De competitieve devaluatie had immers geleid tot excessen. De Wereldbank werd in de eerste plaats opgericht om de verwoeste economieën na WO II te helpen heropbouwen. Later werden de klanten van de Wereldbank vooral ontwikkelingslanden en werd het een ontwikkelingsagentschap dat hulp en leningen voorzag voor de arme landen.

Het IMF Na de oprichting vervulde het IMF drie belangrijke functies. In de eerste plaats had het een *toezichtsfunctie*: het maakte rapporten over de economische toestanden van haar lidstaten, en gaf economisch advies. Deze functie is in de loop der jaren steeds belangrijker geworden.

De tweede functie was het *waarborgen van de wisselkoersstabiliteit* door de munten van de lidstaten te koppelen aan de dollar (met een fluctuatie van 1%). Op die manier vermeed men dat lidstaten konden overgaan tot competitieve devaluaties. Om het systeem stabiliteit te geven, besliste de VS unilateraal om de dollar te koppelen aan het goud. Deze functie ging verloren in 1973. Het probleem was dat de dollar zowel een internationale munt² als een harde munt³ was. Aanvankelijk werd de dollar aanzien als een betrouwbare munt, maar toen het vertrouwen in de dollar begon te dalen, zat de VS met een ‘Triffindilemma’⁴. In 1973 besliste de VS dan ook om het systeem van vaste wisselkoersen te verlaten. Een ‘stabiel systeem

¹Dit hield in dat economieën afgeschermd werden door hoge tariefbarrières in te stellen, dat de munten werden gedevalueerd zodat de goederen competitiever werden op de buitenlandse afzetmarkt, ...

²De dollar werd veelvuldig gebruikt in internationale transacties.

³De dollar was gekoppeld aan het goud, en had dus een vaste waarde.

⁴De dollar moet schaars blijven om zijn geloofwaardigheid als harde munt te bewaren, maar tegelijkertijd overvloedig aanwezig zijn om de liquiditeit, die van een internationale munt verwacht wordt, te verzekeren.

van wisselkoersen' kwam in de plaats.

Als derde functie voorzag het IMF ook in *steunmechanismen*. (Bird G., 2003, 164-166). Wanneer een land een korte termijn betalingsbalansprobleem had, konden ze een beroep doen op het IMF door geld te trekken of te lenen. Het trekingsmechanisme – dat vandaag de dag nog altijd in werking is – houdt in dat eigen valuta in het fonds gestort kunnen worden in ruil voor buitenlandse valuta. Het IMF voorziet ook in leningen. De belangrijkste lening is de Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), die in 1999 de Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) verving. Dit is een concessionele lening waaraan een hoge conditionaliteit verbonden is, en met een lagere interestvoet dan de marktinterestvoet (0.5%). De PRGF is speciaal ontwikkeld voor de armste landen: enkel landen met een BNP/capita minder dan US\$ 875 komen in aanmerking. De vrij hoge conditionaliteit verbonden aan deze lening, heeft als doel deze landen er economisch terug bovenop te helpen. Het PRGF-programma is gebaseerd op een allesomvattende Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), die samengesteld wordt door de regering, de civiele maatschappij en andere ontwikkelingspartners. De Executive Board van de Wereldbank en het IMF keuren deze PRSP goed, en stemmen hun PRGF-programma – ook wel *Structureel Aanpassingsprogramma* genoemd – hierop af. De financiering van deze leningen gebeurt door het speciale 'PRGF-HIPC trust'. Dit wordt gefinancierd door bilaterale donoren en door opbrengsten die het IMF zelf genereert. (IMF, 2003a).

De Wereldbank De Wereldbankgroep bestaat uit vijf afzonderlijke organisaties. Twee van de organisaties⁵, namelijk de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) en de International Development Association (IDA), bieden leningen aan. Het IBRD leent aan landen met een middelmatig inkomen, en de tijd die de landen krijgen om terug te betalen (15 à 20 jaar) is langer dan bij

⁵Naast deze twee organisaties zijn er nog de *International Finance Corporation (IFC)*, die instaat voor financiering van private investeringen, technische assistentie en advies aan regeringen en de zakenwereld, de *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)* die buitenlandse directe investeringen aanmoedigt door eventuele geleden verliezen omwille van niet-commerciële risico's op investeringen in ontwikkelingslanden op zich te nemen en ten slotte het *International centre for the settlement of investment disputes (ICSID)* dat de geschillen tussen buitenlandse investeerders en het gastland regelt. Dit geheel vormt de Wereldbankgroep, of ook gewoon Wereldbank genoemd. (Worldbank, 2003a).

commerciële banken. Het IDA is enkel beschikbaar voor de allerarmste landen (BNP per capita kleiner dan US\$ 875). De leningen die worden uitgeschreven, zijn immers interestvrij, en de termijn waarop terugbetaald kan worden is erg lang (35 à 40 jaar, met een uitstel van betaling de eerste tien jaar).

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee types van leningen, namelijk investerings- en aanpassingsleningen. *Investeringsleningen* zijn projectgericht en focusten vroeger vooral op de ‘hardware’: men ging infrastructuurprojecten zoals wegenbouw, dammenbouw, mijnvoorzieningen, ... mee helpen financieren. Dit gebeurt nog steeds, maar nu is er ook aandacht voor de ‘software’: het opbouwen van menselijk kapitaal door ondersteuning van onderwijs- en gezondheidsprojecten. De investeringsleningen omvatten 75 à 80 % van alle leningen, en moeten pas terug betaald worden na 5 à 10 jaar. De *aanpassingsleningen* waren leningen voor landen die nood hadden aan een snelle externe financiering, en waren gericht op korte termijn. Aanvankelijk beoogde men met deze leningen het herstructureren van het macro-economische beleid. (Men kwam dus in het vaarwater van het IMF). Na verloop van tijd werden ook structurele en financiële condities in de programma’s van de leningen opgenomen, zoals het uitbouwen van een competitieve marktstructuur, belastinghervormingen, hervormingen in het bankwezen, good governance, ... zodat de leningen ook een lange termijn karakter kregen. Aanpassingsleningen zijn goed voor 20 à 25% van de totale leningen van de Wereldbank. (World Bank, 2001).

De belangrijkste twee types van deze aanpassingleningen zijn de Sectoral Adjustment Loan en de Structural Adjustment Loan. De *Sectoral Adjustment Loan* financiert beleidsveranderingen en institutionele hervormingen in specifieke sectoren. De *Structural Adjustment Loan* heeft als doel de ontwikkelingslanden er bovenop te helpen en om een duurzaam evenwicht op de betalingsbalans te garanderen. Grote macro-economische en structurele veranderingen die niet beperkt bleven tot enkele specifieke economische sectoren werden in deze programma’s gerealiseerd.

Het is deze Structural Adjustment Loan die samen met de Poverty Reduction and Growth Facility van het IMF onder de noemer ‘Structurele Aanpassingsprogramma’s’ valt.

2 Het ontstaan van de Structurele Aanpassingsprogramma's

Zowel het IMF als de Wereldbank bieden concessionele leningsfaciliteiten aan, zoals we reeds hebben gezien in het vorige deel. Bij het IMF spreken we van de Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). De Wereldbank heeft haar adjustment lending operations, en meer concreet de Structural Adjustment Loan. Omdat deze leningen aangeboden worden aan een interestvoet die lager ligt dan de marktinterestvoet, moeten landen die een dergelijke lening willen aangaan, instemmen met bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden hebben o.a. betrekking op de structurele kant van de economie, en daarom worden de leningen, samen met het pakket van voorwaarden ook wel Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) genoemd. Deze gemeenschappelijke naam wordt ook gehanteerd in deze thesis voor de concessionele faciliteiten van het IMF en de Wereldbank.

Deze SAP's zijn pas ontstaan op het einde van de jaren '70 en begin van de jaren '80. Om het ontstaan beter te begrijpen, volgt een kort historisch overzicht. De Wereldbank en het IMF kennen een afzonderlijke oprichting van hun SAP's, vandaar dat ze afzonderlijk besproken worden. Algemeen kunnen we stellen dat vooral de schulden crisis in de jaren tachtig in de ontwikkelingslanden een belangrijke aanleiding is geweest voor het invoeren van SAP's.

2.1 De aanpassingsprogramma's van het IMF

Zoals reeds gezien, verloor het IMF in 1973 een belangrijke functie, namelijk het waarborgen van de monetaire stabiliteit, omdat de VS het systeem van vaste wisselkoersen had opgeheven. Omdat organisaties altijd de neiging hebben om zichzelf in stand te houden, begon het IMF nieuwe taken op zich te nemen en ging zich meer richten op de ontwikkelingslanden, die in problemen waren gekomen door een aantal externe factoren. (Bird G., 2003: 211). Ontwikkelingslanden konden in de jaren '70 heel goedkoop lenen, omwille van een overaanbod dollars (wat zorgde voor een lage rente) en een hoge inflatie (zodat de rente in bepaalde gevallen negatief werd). De ommekeer echter in het beleid van de VS en de andere OECD-landen in het begin van de jaren '80, met een hoge rentevoet (op het hoogtepunt in 1980 een reële rentevoet van 12%) tot gevolg, zorgde ervoor dat de ontwikkelingslan-

den hun schulden niet meer konden terugbetalen, en grote schuldenlasten opliepen (zie *I.1.4* voor gedetailleerde uitwerking). (Boughton J.M., 2001: 12). Bovendien stortte in het midden van de jaren '80 de primaire goederenmarkt ineen waardoor de ruilvoeten voor deze goederen verslechterden, hetgeen de ontwikkelingslanden zware klappen toediende. Ten slotte was de vraag vanuit de geïndustrialiseerde wereld zwak, omdat ook zij nog nazinderden van de olieschokken van de jaren '70. De ontwikkelingslanden bevonden zich vanaf de jaren '80 dus in een diepe crisis, en het IMF besloot om ze uit het diepe dal te halen.

Het IMF wordt er zich in de jaren '80 van bewust dat de meeste betalingsbalansproblemen in de ontwikkelingslanden niet tijdelijk, maar structureel waren. Wanneer verschillende Latijns-Amerikaanse landen niet meer in staat zijn om hun schulden terug te betalen, begint het IMF met haar eerste Structureel Aanpassingsprogramma: landen kunnen geld lenen aan goedkopere tarieven, maar ze moeten wel beloven hun economie terug gezond te maken, door structurele, macro-economische en financiële hervormingen door te voeren. (Bredenkamp S. & Schadler S., 1999: 1). Terwijl de vroegere programma's van het IMF zich vooral toespitsten op vraaggerichte hervormingen, wordt er nu meer aandacht besteed aan structurele, aanbodsgerichte hervormingen. Overlapping met de Wereldbank wordt onvermijdelijk, omdat de Wereldbank zich voornamelijk bezighoudt met de aanbodszijde van de economie. (Killick T., 1995a: 604-605).

Dit nieuwe programma wordt in 1986 in werking gesteld, en noemt aanvankelijk Structural Adjustment Facility. Al in 1987 komt er een verbeterde versie uit (met lagere interestvoeten, maar strengere voorwaarden), namelijk de Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF). De rente voor de ESAF bedraagt 0,5%, en de terugbetalingsperiode begint na 5,5 jaar. Het land moet alvorens in aanmerking te komen, een Policy Framework Paper (PFP) samenstellen (in samenwerking met het IMF en de Wereldbank), waarin het zijn strategie tot hervormingen beschrijft. Dit Structureel Aanpassingsprogramma heeft bestaan tot 1999. Vanaf dan wordt de goede werking van de programma's zodanig in vraag gesteld dat vervanging onvermijdelijk is. Het ESAF wordt vervangen door de Poverty Reduction and Growth Facility. Eveneens wordt de PFP vervangen door de Poverty Reduction Strategy Paper, waardoor de klemtoon op armoede en participatie komt te liggen.

2.2 De aanpassingsprogramma's van de Wereldbank

De SAP's van de Wereldbank manifesteren zich in de vorm van de Structurele Aanpassingsleningen (SAL's), door de Wereldbank gedefinieerd als "niet-projectgerichte leningen, die programma's ondersteunen dewelke beleids- en institutionele veranderingen voorzien opdat de groei gegarandeerd wordt en de betalingsbalans terug in evenwicht komt." (Branson W. & Jayarajah C., 1995: 107). Dergelijke leningen worden in feite niet goedgekeurd door de statuten die stellen dat de Wereldbank enkel projectgerichte leningen mag verstrekken, tenzij in uitzonderlijke omstandigheden (art. III, sectie 4 (viii) van de IBRD-articles). De Wereldbank legitimeert de SAL's door de uitzonderlijke omstandigheden ruim te interpreteren. Het vernieuwende aan de SAL's is dus dat de focus verschuift van projectgerichte programma's naar programma's die de hele economie trachten te herstructureren. Net zoals bij het IMF, is de grote oorzaak van deze omwenteling de oliecrisis die de wereld in een depressie deed belanden, en zoals R. McNamara – uittredend president van de Wereldbank in 1981 – zei: "Deze verandering in de wereld is geen tijdelijk fenomeen, er is geen terugkeer mogelijk naar vroeger beleid." (Kraaij F., 1994: 27). Bijgevolg kon de Wereldbank geen beleid meer aanmoedigen dat groei vooropstelde, zonder rekening te houden met de macro-economische toestand van het land. Macro-economische stabilisatie werd dus cruciaal voor de groei van een land en met de SAL's wilde de Wereldbank deze stabiliteit in de hand werken.

2.3 De inhoud van de SAP's

Zowel het IMF als de Wereldbank kwamen met de SAP's in elkaars vaarwater: het IMF door structurele aanpassingen in haar leningsfaciliteiten op te nemen, de Wereldbank door macro-economische veranderingen te eisen. Beide SAP's hebben dus samen twee belangrijke doelstellingen.

De eerste doelstelling is zorgen voor *macro-economische stabilisatie* zodat zowel een intern evenwicht (de inkomsten van de regering moeten hun uitgaven dekken) als een extern evenwicht (evenwicht van de betalingsbalans) bereikt wordt. Een realistisch prijsniveau (een zo laag mogelijke inflatie dus), vermindering van de regeringsuitgaven door een beperking van de vraag en wisselkoersaanpassingen

(devaluatie) moeten hiervoor zorgen.

Ten tweede moeten er *structurele hervormingen* plaatsvinden, die volgens Killick (1995b: 25-27) het volgende inhouden:

- het verhogen van de rol van de markt en de private bedrijven ten voordele van de publieke sector, door o.a. het afschaffen van subsidies, het verwijderen van prijscontroles en het liberaliseren van de economie
- de efficiëntie van de publieke sector verhogen d.m.v. privatisering, fiscale hervormingen (bv. belastinghervormingen) en het inkrimpen van het ambtenarenapparaat
- mobilisatie van extra nationale bronnen zodat de inkomsten voldoende hoog blijven door bijkomende maatregelen te nemen in de financiële sector (supervisie vanuit de centrale banken over de commerciële banken, reële positieve interestvoeten, herkapitalisatie van de banken, ...)

Een analyse van Structurele Aanpassingsprogramma's van 1980 tot 1986 toont tien specifieke vereisten die in meer dan 50% van de SAP's aanwezig zijn (Kraaij F., 1994: 28): (1) capaciteit van Public Investment Programmes (energievoorziening, telecommunicatie, transport, ...) verhogen (86%); (2) exportincentieven verbeteren (76%); (3) financiële prestatie van publieke bedrijven verhogen (73%); (4) landbouwprijzen herzien (73%); (5) het belastingsysteem hervormen (70%); (6) industriële incentieven herzien (68%); (7) de prioriteiten voor publieke uitgaven herzien (59%); (8) importtarieven verwijderen (57%); (9) de efficiëntie van publieke ondernemingen verhogen (57%); (10) de marketing voor landbouw verbeteren (57%).

3 De controverse rond de Structurele Aanpassingsprogramma's

“Our programmes are like medicines. Some of the medicine has harmful side-effects, and there are real questions about what the dosage ought to be. The best that can be hoped for is that we are prescribing more or less the right medicine in more or less the right dosage.” (Michael Mussa, hoofdeconoom van het IMF geciteerd uit Konadu-Aguyemang K., 2001: 427).

In dit onderdeel proberen we de verschillende kritieken die er zijn op de SAP's samen te vatten. De kritiek gaat hoofdzakelijk over het feit dat de programma's niet tot de beoogde resultaten leiden, negatieve gevolgen hebben voor grote groepen van mensen en eenzijdig opgelegd worden zonder veel inspraak van de nationale autoriteiten en de plaatselijke bevolking.

Het meten van de effecten van SAP's is een moeilijke aangelegenheid, waarbij drie belangrijke complicaties opduiken. Ten eerste is er het probleem van de *counterfactual*: wat zou er gebeurd zijn indien er geen programma was geweest? Het IMF en de Wereldbank verdedigen zich vaak door te stellen dat het land in kwestie veel slechter af zou geweest zijn, indien het programma niet gevolgd zou zijn. Ten tweede is er het *causaliteitsprobleem*: zijn de gevolgen die men waarneemt het gevolg van het programma of spelen andere factoren ook een rol? Ook dit argument wordt vaak door het IMF en de Wereldbank gebruikt, door te stellen dat het land in kwestie het programma niet adequaat implementeert, en dat de oorzaak van het falen daar zijn oorsprong vindt. Een laatste moeilijkheid is het vaststellen van goede *indicatoren*. (Killick T., 1995b: 36-37).

Een bespreking van de mogelijke testen om de effecten te meten en hun gebruikte methodologie, ligt buiten het bestek van deze thesis. Wel wordt ingegaan op een aantal onderzoeken en hun conclusies. Eerst wordt een onderzoek besproken, uitgevoerd in 1994 door het externe evaluatiedepartement van de Wereldbank. Daarna wordt een tweede onderzoek bekeken, uitgevoerd door het interne personeel van het IMF in 1997. Het IMF heeft in 1997 ook opdracht gegeven voor een extern onderzoek door onafhankelijke experts, hetgeen in een derde deel aan bod komt. Als laatste wordt er dieper ingegaan op een onafhankelijke onderzoek, uitgevoerd door SAPRIN.

3.1 Evaluatie door het Operations Evaluation Department van de Wereldbank (1995)⁶

Het Operations Evaluation Department (OED) evalueert de structural adjustment lending voor 42 landen, in de periode 1980-1992. Deze evaluatie omvat vier onder-

⁶Dit onderdeel is gebaseerd op BRANSON, W. & JAYARAJAH, C. (1995). *Structural and sectoral adjustment. World Bank experience 1980-92*. Washington DC, World Bank Operations Evaluation Study (OED).

delen, die hieronder besproken worden.

3.1.1 Macro-economische hervormingen

Het wegwerken van het *fiscale deficit* was een belangrijk gegeven in alle SAP's. Dit gebeurde enerzijds door aan inkomstenzijde hervormingen door te voeren, zoals belastingshervormingen. Dit was een gematigd succes, door implementatieproblemen omwille van een gebrekkige administratie. Anderzijds probeerde men de uitgaven te bedwingen, door subsidies af te schaffen en het civiele apparaat in te krimpen. Voor de helft van de landen is dit niet gelukt, één vijfde slaagde er gedeeltelijk in, de overige 30% slaagde er volledig in. In het algemeen slaagden 24 van de 42 onderzochte landen erin het fiscale deficit weg te werken.

Indien er een onhoudbaar tekort is op de *lopende rekening*⁷, moet men overgaan tot een devaluatie van de munt, zodat export terug aantrekkelijk wordt en het land terug competitiever wordt. 25 landen hebben dit gerealiseerd.

Voor een degelijk *monetair beleid* is het belangrijk dat landen een positieve reële interestvoet hebben, zodat internationale reservevaluta op een voldoende hoog niveau blijven. 37 landen (van de 42) hebben hun interestvoet verhoogd, waarvan 31 landen er zo in geslaagd zijn hun reserves op te drijven.

Het aandeel van de *schuld* ten opzichte van het BNP, zou moeten dalen indien men een duurzame schuldafbouw wenst. 21 landen zijn hierin geslaagd.

Ten slotte – en dit is het uiteindelijke doel van de SAP – zou het land een groei moeten kennen, omwille van de *hogere investeringen* die een stabiel macro-economisch kader met zich meebrengen. Tijdens de aanpassingsperiode, is er een terugval van de investeringsratio (t.o.v. het BNP) in 27 van de 42 landen, ten gevolge van de onzekerheid die hervormingen met zich meebrengen. Na de aanpassingsperiode zijn in 9 van de 27 landen de investeringen geleidelijk aan terug op peil gekomen. In de andere landen is het te vroeg om dit reeds te evalueren.

3.1.2 Financiële hervormingen

De financiële sector is het zenuwcentrum van de economie. Hier wordt bepaald wat de risico's zijn van transacties, hoe betrouwbaar de economie zal zijn, ... Slechts

⁷De lopende rekening wordt gedefinieerd als de waarde van handel in goederen en diensten, het inkomen van investeerders en unilaterale transfers. (Husted S. & Melvin M., 2004: 319).

15 van de 42 landen hebben financiële hervormingen doorgevoerd, zoals de rol van de regering verminderen in het terbeschikking stellen van krediet, betere legale kaders voor banken opstellen, het toezicht over banken verhogen, liberalisering van de interestvoeten, banken privatiseren, restricties op kapitaal afschaffen, ...

3.1.3 Hervormingen in de overheidsbedrijven

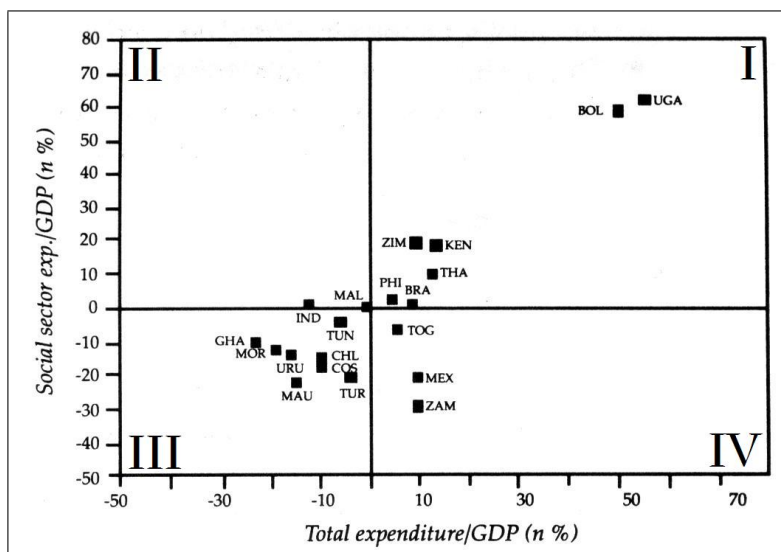
Ook hervormingen in de overheidsbedrijven zijn een belangrijk deel van de SAP's. (88% van de SAP's hadden een component waarin deze hervorming vermeld werd). Enerzijds is er de privatisering van de bedrijven (tussen 1979-1983 vermeldde men dit in 14% van de SAP's, tussen 1988-1999 in 52% van de SAP's). Anderzijds zijn er de herstructureringen van de publieke bedrijven.

Het doel is ten eerste de efficiëntie van de bedrijven verhogen, en op de tweede plaats het fiscale deficit wegwerken. Maar voor veel landen primeert de tweede doelstelling, en wordt de verbetering van de efficiëntie uit het oog verloren. Guinea is hiervan een goed voorbeeld: slechts 4 van de 15 geprivatiseerde bedrijven werden winstgevend, en deze hadden bovendien weinig concurrentie en dus een monopoliepositie. Dergelijke onvoldoende geplande, inefficiënte hervormingen leveren het land weliswaar korte termijn fiscale voordelen, maar helpen op langere termijn de economie van het land niet verder. Daarom moeten volgens het OED hervormingen goed voorbereid worden, en plaatsvinden in een stabiel, macro-economisch kader.

3.1.4 Sociale impact

Ten slotte wordt in het onderzoek nagegaan wat de sociale impact van de SAP's is. Aanvankelijk dacht men dat de eventuele negatieve sociale gevolgen van de aanpassingsprogramma's een tijdelijk fenomeen zouden zijn: de economie stabiliseert zich, het BNP stijgt en de negatieve effecten op bepaalde groepen worden hierdoor snel ongedaan gemaakt. De resultaten van de SAP's lieten echter langer op zich wachten dan gehoopt, en vooral de besparingen in de overheidsuitgaven – vaak op sociaal gebied – zorgden voor zware lasten voor bepaalde bevolkingsgroepen, voornamelijk de armen. Een indicator van de sociale impact is dan ook de verandering van de sociale uitgaven voor en na de doorvoering van de programma's. Figuur III.1 geeft voor 20 landen de veranderingen van het aandeel van de uitgaven van de regering (t.o.v. het BNP) op de X-as weer, ten opzichte van de periode

voor het programma. Op de Y-as worden de veranderingen van het aandeel van de sociale uitgaven (t.o.v. het BNP) weergegeven.



Figuur III.1: Veranderingen in de uitgaven van de sociale sector t.o.v. het BNP en veranderingen in de totale uitgaven t.o.v. het BNP: de eerste aanpassingsperiode vergeleken met de periode voor de aanpassing.
Bron: Branson W. & Jayarajah C., 1995: 179

In kwadranten I en II bevinden zich de 8 landen die niet bespaard hebben op sociaal vlak, en waar de sociale impact het kleinst zou moeten zijn. Voor de 7 landen uit het eerste kwadrant betekende dit echter ook een toename van de totale uitgaven, en enkel Indonesië (kwadrant II) slaagde erin om met een lichte toename in sociale uitgaven, zijn totale uitgaven te verlagen. In kwadranten III en IV bevinden zich de overige 12 landen die wel sociale besparingen hebben doorgevoerd. De 9 landen uit het derde kwadrant bespaarden ook op hun totaal budget, terwijl bij de laatste 3 landen (kwadrant IV) de totale uitgaven toenamen ondanks de sociale besparingen.

We zien dus bij meer dan 50% van de onderzochte landen een besparing op sociaal vlak, en uit de studie blijkt dat vooral de landelijke bevolking het slachtoffer is van deze besparingspolitiek.

3.2 Interne evaluatie van het IMF (1997)⁸

In de studie die uitgevoerd is door het IMF zelf, wordt onderscheid gemaakt tussen fiscale stabilisatie, inflatie, structurele hervormingen, reële groei en schuldafflossing. In het algemeen zijn de interne evaluatoren van oordeel dat in de landen met een ESAF, de economie sterker en meer marktgericht is geworden, dat de fiscale onevenwichten voor een groot deel weggewerkt zijn, dat de inflatie gedaald is en dat er liberalisering en structurele hervormingen zijn doorgevoerd. Toch presteren vele landen nog onder hun mogelijkheden. Zo was de gemiddelde groei van het BNP voor de jaren 1985-1995 onder het gemiddelde van de groei van ontwikkelingslanden zonder ESAF. Ook hebben vele landen nog regelmatig te kampen met hoge inflatie en gaan ze nog steeds gebukt onder zware schuldafflossingen.

3.2.1 Fiscale stabilisatie

De fiscale stabilisatie die is doorgevoerd, heeft matige successen gekend. Op figuur III.2⁹ zien we dat de oorspronkelijke doelstelling meestal niet wordt gehaald, maar dat het resultaat wel verbeterd is. Het primaire deficit (het tekort op de rekening, zonder dat de interesten op de schulden betaald zijn) wordt kleiner (behalve in de Western Hemisphere), maar blijft nog te hoog.

Het is daarom belangrijk dat men aandacht blijft schenken aan de verdere reductie van het deficit – zo stelt het IMF – en hiervoor moeten duurzame besparingen doorgevoerd worden (door de hervormingen in de ambtenarij en de overheidssteun aan ondernemingen af te bouwen). Aan uitgaven die de groei bevorderen, zoals onderwijs en gezondheid, mag echter niet geraakt worden.

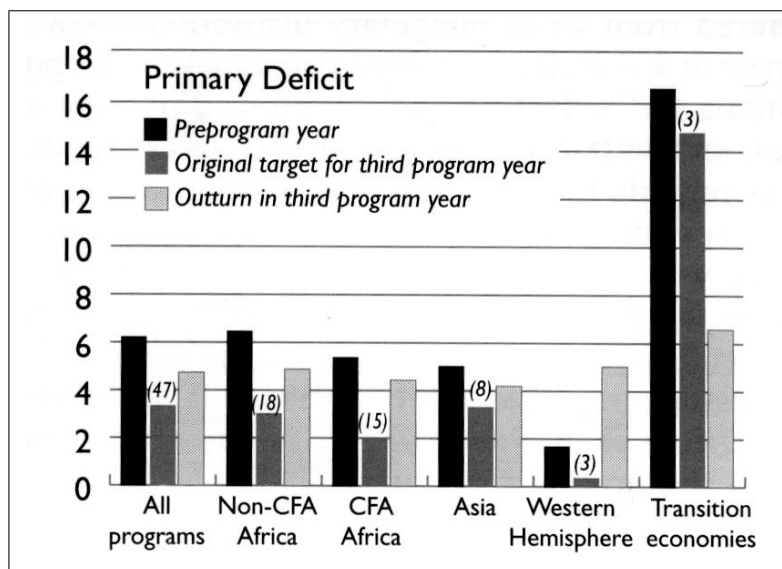
⁸Dit onderdeel is gebaseerd op IMF (1997b). *The ESAF at ten years. Economic adjustment and reform in low-income countries*. Washington DC, International Monetary Fund.

⁹CFA Africa: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Equatorial Guinea, Mali, Niger, Senegal, Togo

Non-CFA Africa: Burundi, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritania, Mozambique, Sierra Leone, Tanzania, Uganda, Zimbabwe

Asia: Bangladesh, Nepal, Pakistan, Sri Lanka

Western Hemisphere: Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua Transition Economies: Albania, Cambodia, Kyrgyz Republic, Lao People's Democratic Republic, Mongolia, Vietnam.

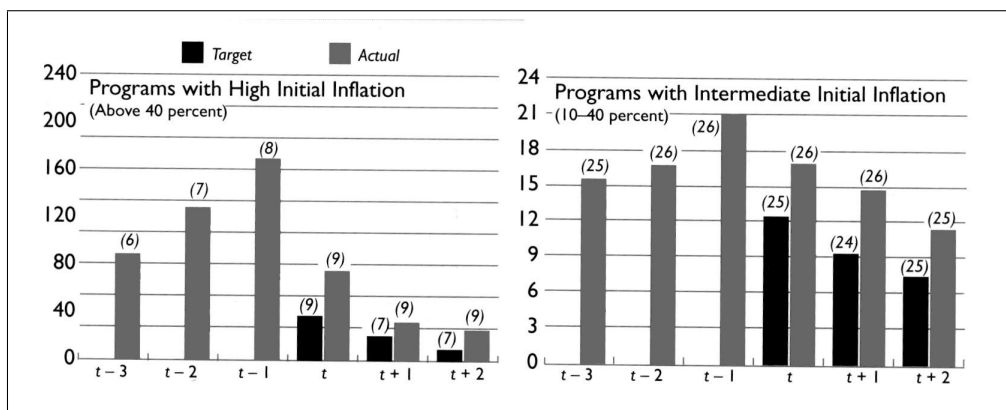


Figuur III.2: Fiscale aanpassing in SAF/ESAF programma's: gemiddelden bij regio's (in percentage van het BNP).

Bron: IMF, 1997b: 11

3.2.2 Inflatie

Wat betreft de inflatie, is de doelstelling in de meeste IMF-programma's het bereiken van 'single digit' inflatie (dus lager dan 10%). Ook deze doelstelling wordt slechts in beperkte mate bereikt: de oorspronkelijke doelstelling wordt vaak niet gehaald, maar de inflatie is wel gedaald. (zie fig. III.3).



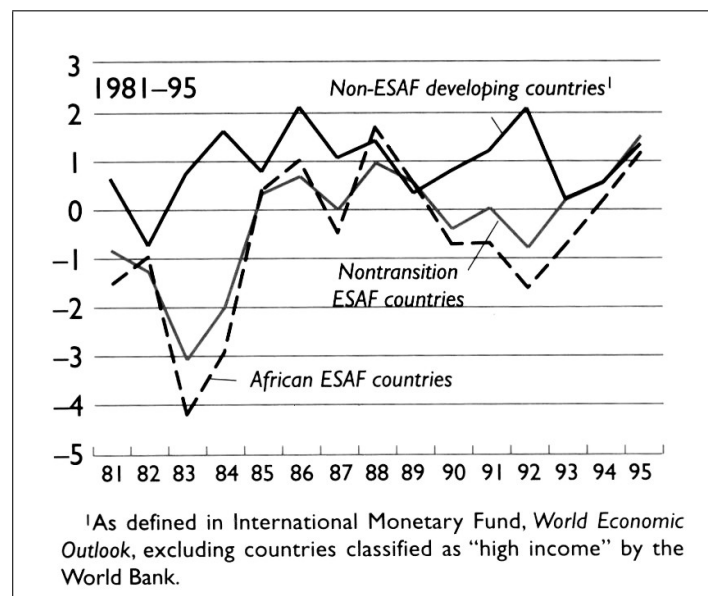
Figuur III.3: Inflatie doelstelling en -uitkomst.

Bron: IMF, 1997b: 14

3.2.3 Structurele hervormingen

Op macro-economisch gebied zijn de successen dus niet eenduidig, en dit heeft ook gevolgen voor de structurele hervormingen die werden voorgeschreven. Bepaalde hervormingen, zoals handelsliberalisering, deregulering van de prijsmechanismen en liberalisering van de interestvoeten, hebben veel vooruitgang geboekt. De herstructurering van overheidsbedrijven en banksystemen heeft minder succes gehad. De algemene tendens is wel dat de landen met Structurele Aanpassingsprogramma's meer marktgeoriënteerd zijn geworden.

3.2.4 Groei en schuldreductie



Figuur III.4: Reële groei van het BNP per capita (in percentage over een jaar)

Bron: IMF, 1997b: 23

De hervormingen zouden uiteindelijk moeten leiden tot meer groei in de ontwikkelingslanden. Om de reële groei te kennen, moet men kijken naar de groei per capita. In landen met een ESAF was deze groei in de loop van de jaren '80 regelmatig negatief, en vanaf '92 is er een geleidelijke stijging waar te nemen. Ontwikkelingslanden zonder ESAF hebben bijna voortdurend een positieve groei gekend (zie fig. III.4).

Ook zouden de programma's een schuldreductie tot gevolg moeten hebben. De absolute schuld in de ontwikkelingslanden is over een periode van tien jaar ver-

dubbeld (1985-1995), hoewel de last van de voorziene terugbetalingen (scheduled debt-service) t.o.v. de export is gedaald van 45% midden jaren '80 tot 28% in '95. T.o.v. het BNP is de schuldenlast echter constant gebleven. De 'interne' last blijft dus ongewijzigd, terwijl de 'externe' last minder wordt omwille van een stijging van de export.

3.3 Externe evaluatie in opdracht van het IMF (1998)¹⁰

Het rapport van onafhankelijke deskundigen was erg vernieuwend: het was de eerste keer dat het IMF opdracht gaf tot een externe evaluatie van haar beleid. De deskundigen evalueerden de ESAF-programma's op drie componenten: sociale impact, externe positie van de landen en 'ownership'.

3.3.1 Sociale impact

De sociale impact verschilt van land tot land, maar het is duidelijk dat er bijna altijd een negatieve impact (bv. een daling in het reële inkomen) is, voornamelijk op bepaalde groepen van armen. Dit is niet systematisch de gehele groep van de armen, maar bepaalde subgroepen, die zo slecht geïntegreerd zijn in de economie dat ze niet kunnen meegenieten van economische groei (bv. de plantagewerkers in Malawi, de maïsboeren in Zambia, informele werkers in Ivoorkust, en gedemobiliseerde soldaten in Uganda). De programma's zouden daarom op voorhand deze subgroepen moeten identificeren (op basis van de data en expertise van de Wereldbank), en gepaste maatregelen treffen. Bovendien sijpelen de voordelen van een hogere economische groei veel trager of zelfs niet door tot de zwaksten van de samenleving.

De sociale vangnetten die reeds bestonden, zijn eerder zwak omwille van drie redenen: (1) ze zijn gericht op groepen voor wie de SAP's een uitgesproken negatief effect hebben – zoals ambtenaren die ontslagen worden n.a.v. hervormingsprogramma's in de publieke sector – en zijn niet gericht op de groep van armen; (2) de uitvoering van deze sociale maatregelen verloopt traag; (3) de budgetten die ter

¹⁰Dit onderdeel is gebaseerd op BOTCHWEY, K., COLLIER, P., GUNNING, J.W. & HAMADA, K. (1998). *External evaluation of the ESAF. Report by a group of independent experts*. Washington DC, International Monetary Fund.

beschikking gesteld worden, zijn eerder klein in verhouding met de grootte van het probleem.

De uitgaven voor sociale voorzieningen kunnen afnemen omwille van vier factoren: (1) het inkrimpen van de hele economie (bv. Ivoorkust 1995); (2) het terugschroeven van publieke uitgaven (bv. Zambia en Zimbabwe); (3) het leggen van prioriteiten in andere sectoren dan sociale voorziening (bv. Uganda); (4) een relatieve stijging van de prijzen voor sociale voorzieningen (bv. Uganda en Zimbabwe). Van de zeven onderzochte landen, kennen vier landen een vermindering in de sociale uitgaven. Daarom is het nodig dat ook hier een ex ante evaluatie wordt gemaakt (in samenwerking met de Wereldbank).

Verder raden de externe rapporteurs aan om een goede trade-off te maken tussen korte termijn fiscale voordelen en lange termijn sociale kosten. Zo leidt een snelle privatisering wel tot meer inkomsten, maar ook vaak tot sociaal kostelijke monopolievorming. Ook moet rekening gehouden worden met de volgorde van bepaalde maatregelen: te snelle structurele hervormingen, zoals financiële en wisselkoersliberalisering, hebben een destabiliserend effect. Daarentegen moeten bepaalde structurele hervormingen zo vroeg mogelijk doorgevoerd worden, zoals bv. infrastructuurhervormingen.

Ten slotte is ook de poststabilisatiefase erg belangrijk. Het probleem in vele landen is dat – ondanks het feit dat hun land weer vrij stabiel is – de investeringen uitblijven, omdat het risico nog te hoog wordt aanzien door investeerders. Het IMF zou moeten signaleren dat bepaalde landen terug stabiel zijn. Daarnaast zou het IMF poststabilisatiefondsen kunnen aanbieden. Nationale investeringen met eventueel een klein budgetdeficit tot gevolg, moeten ook mogelijk zijn. Het IMF heeft immers een te zware maatstaf voor deficiten, die berekend worden zonder giften en concessionele leningen. Een klein deficit kan bovendien positieve gevolgen hebben.

3.3.2 Externe positie van het land

Wat betreft de externe positie van het land, wordt aangeraden om met bredere, meer dynamische indicatoren te werken. De huidige indicatoren, namelijk ‘debt-service ratio’ (de interesten op de schuld die men moet betalen t.o.v. de export of t.o.v. het BNP) en het aandeel van de totale schuld (t.o.v. de export of t.o.v. het BNP),

zijn immers erg statisch. Bovendien geven indicatoren die berekend worden t.o.v. de export, positievere resultaten voor open economieën. Nieuwe, meer dynamische indicatoren die voorgesteld worden zijn de Real External Debt Burden en de Dept Deepening Index.

3.3.3 Ownership

Ten slotte zijn de onderzoekers ervan overtuigd dat een gebrek aan participatie vanwege het land dat het programma moet uitvoeren, tot slechte resultaten leidt. Vele beleidsmakers hebben het gevoel dat zij de controle over de beleidsinhoud en de snelheid en timing van de hervormingen verliezen. Ownership is dus belangrijk. Dit wordt reeds erkend door het IMF, maar nog niet in de praktijk gebracht. Het IMF moet een informele dialoog aangaan met de landen om te weten te komen wat de politieke bekommernissen zijn en een zekere flexibiliteit toestaan in haar mandaat, zodat alternatieve beleidsopties mogelijk zijn. Het land zelf moet ook zijn verantwoordelijkheid opnemen door het opstellen van een plan waarin haar visie naar voor komt. Dit plan wordt het best gedragen door de bevolking, indien het in overleg is opgesteld met de civiele maatschappij.

3.4 Evaluatie door onafhankelijke onderzoekers¹¹

In 1996 geeft Wolfensohn – toenmalig en huidig president van de Wereldbank – toe dat “aanpassing een langzamer, moeilijker en pijnlijker proces is geweest dan aanvankelijk erkend werd door de Wereldbank.” Daarom is er volgens hem nood aan “programma’s die maximaal bijdragen tot armoedevermindering, die de volledige impact op verschillende bevolkingsgroepen nagaan, die maatregelen nemen tegen inkomensongelijkheid en die tot stand komen met medewerking van regering en maatschappij.” (SAPRIN, 2002: 1)). Om na te gaan wat nu juist de fouten zijn in de Structurele Aanpassingsprogramma’s, stelt de Wereldbank het Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) voor, een participatorisch onderzoeksproject over de effecten van de SAP’s in de verschillende landen. Het wordt gefinancierd door vijf Europese regeringen (Duitsland, België, Nederland, Noorwegen en Zweden), de EU, het ontwikkelingsprogramma van de VN, allerhande ngo’s

¹¹SAPRIN (2002). *The policy roots of economic crisis and poverty. A multi-country participatory assessment of structural adjustment*. Washington DC, SAPRIN.

en de Wereldbank. SAPRI is een tripartiet akkoord tussen de nationale regeringen van de landen in kwestie, een Wereldbankteam en een netwerk van honderden ngo's van de respectievelijke landen. Het Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) is een overkoepelende structuur, en heeft een samenvatting gemaakt van alle nationale SAPRI-evaluaties. Deze synthese onderzoekt het effect van handelsliberalisering, liberalisering van de financiële sector, arbeidsmarkthervormingen, privatisering en hervormingen in de publieke uitgaven.

Wat betreft de *handelsliberalisering*, wordt een “one size fits all” strategie gehanteerd, ondanks de verschillen tussen de landen. Het doel van deze strategie is de export te laten stijgen. Dit gebeurt effectief in de meeste landen, maar het is een weinig gediversifieerde export (vooral grondstoffen en producten vervaardigd door ongeschoolde arbeid). Deze goederen kennen een achteruitgang van de ruilvoet, zodat de waarde van de export daalt. Bovendien stijgt ook de import, zodat het deficit op de lopende rekening niet kleiner wordt. Een ander negatief punt is dat de meeste voordelen toevloeien naar buitenlandse producenten, in plaats van naar de nationale producenten. De competitiviteit van de nationale bedrijven zou daarom eerst moeten verhogen, alvorens men een liberalisering doorvoert.

De *liberalisering van de financiële sector* houdt in dat men de interestvoeten loslaat, dat het kapitaalverkeer niet beperkt wordt en dat de supervisie op de banken verhoogd wordt. Dit liberaliseringsproces kan leiden tot financiële crisissen omwille van korte termijn speculatie en tot een gebrek aan financiële efficiëntie doordat krediet duur wordt. Voor kleine bedrijven is dit nadelig omdat zij zo een verminderde toegang tot krediet hebben.

De *flexibilisering van de arbeidsmarkt* die moet zorgen voor een verhoogde tewerkstelling, zorgt echter ook voor lagere lonen, verminderde veiligheid, jobonzekerheid, verslechterde werkomstandigheden en een schending van de arbeidsrechten. Vrouwen dragen hier de grootste last van.

Privatisering heeft als doel de private sector te promoten als motor voor de groei en om de efficiëntie van de productie te verhogen. De privatisering van ondernemingen die basisdiensten – zoals water en electriciteit – leveren, leidt vaak tot een verhoging van de tarieven zonder een verbetering van de kwaliteit. De fiscale voordelen die de armeren hadden wanneer de diensten door de staat aangeboden werden, verdwijnen.

Het *onder controle houden van de publieke uitgaven*, heeft nefaste effecten voor gezondheid en onderwijs. De toegang voor de armen tot beide diensten verkleint, omwille van schoolgelden en gebruikersheffingen.

De onderzoekers besluiten dat de hervormingen in het kader van de Structurele Aanpassingsprogramma's hebben geleid tot een verhoging van de armoede en de ongelijkheid.

3.5 Besluit

De interne onderzoeken van het IMF en de Wereldbank onderzoeken vooral de efficiëntie van de SAP's – men evalueert met andere woorden vooral naar de doeltreffendheid van het beleid. Beide onderzoeken besluiten dat de programma's er maar gedeeltelijk in geslaagd zijn om de macro-economische stabiliteit te realiseren en de structurele hervormingen door te voeren. Het rapport van de Wereldbank gaat een stapje verder door ook een sociale evaluatie te maken. Hier stelt ze vast dat de programma's in vele gevallen tot een daling van de uitgaven voor sociale voorzieningen hebben geleid. Het IMF evalueert ook nadrukkelijk de eigenlijke doelstelling van de programma's, namelijk groei en schuldvermindering realiseren, en besluit dat de doelstelling voorlopig nog niet gehaald is. De negatieve sociale impact wordt niet expliciet onderzocht, maar men stelt wel dat niet gesneden mag worden in sociale uitgaven.

Het externe rapport en het onafhankelijke rapport gaan zich in tegenstelling tot de vorige twee vooral toespitsen op de negatieve effecten van de programma's en niet zozeer op de vooropgestelde doelstellingen. Het externe rapport besluit dat er een negatieve sociale impact is en dat er te weinig participatie vanwege de overheid en de civiele maatschappij is in de totstandkoming van de programma's. Het onafhankelijke rapport van SAPRIN evalueert uitdrukkelijk de hervormingen die voorkomen in de SAP's, en komt tot de conclusie dat de hervormingen negatieve gevolgen hebben voor bepaalde groepen van de bevolking, vooral de armen.

Het IMF en de Wereldbank beweren dus dat de hervormingen niet altijd even goed zijn doorgevoerd, terwijl onafhankelijke onderzoekers de hervormingen op zich bekritisieren omwille van hun negatieve effecten.

Door de evaluatierapporten, die toonden dat de SAP's niet tot de beoogde resultaten leidden, en de druk vanuit de principalen en de civiele maatschappij (zie

hoofdstuk II), zagen het IMF en de Wereldbank zich genoodzaakt om de SAP's grondig onder de loep te nemen. De veranderingen die ze hebben aangebracht worden besproken in het volgende deel.

4 Veranderingen in de Structurele Aanpassingsprogramma's

Bij de Wereldbank kwam het proces van veranderingen vroeger op gang dan bij het IMF. De eerste aanzet bij de Wereldbank wordt gegeven door het 'Development Report: Attacking Poverty' van 1990, maar pas vanaf midden jaren '90 – onder impuls van de nieuwe president van de Wereldbank, Wolfensohn – kan men van duidelijke veranderingen spreken. Voor het IMF is dit pas op het einde van de jaren '90. Beide organisaties hebben dit proces van veranderingen op een andere manier ondergaan, en worden daarom in afzonderlijke onderdelen besproken.

4.1 Hervormingen door het IMF

Om de veranderingen te bestuderen, worden de verschillende jaarrapporten besproken. Omdat bij het IMF de grote wijzigingen zich pas hebben voorgedaan eind jaren '90, worden de jaarrapporten vanaf het fiscale jaar¹² 1997 onderzocht.

4.1.1 Jaarrapport 1997

In het jaarrapport van 1997 wordt benadrukt dat ESAF het middel bij uitstek is om de problemen in de ontwikkelingslanden op te lossen. Het IMF wil dat ESAF voortgezet wordt, en voorziet daarvoor een nieuw financieringskader. (IMF, 1997a: 119). Het IMF begon ook gehoor te geven aan de kritieken op haar ESAF-programma's en besliste daarom tot zowel een interne als een externe evaluatie. (IMF, 1997a: 120). Voor het eerst voeren onafhankelijke externe experts een evaluatie door, op vraag van het IMF.

¹²Een fiscaal jaar begint op 1 mei van het vorige jaar en eindigt op 30 april.

4.1.2 Jaarrapport 1998

Het fiscale jaar 1998 is dat van de Oost-Aziatische financiële crisis. In het jaarrapport valt op dat deze financiële crisis bedenkingen op gang heeft gebracht, inclusief bij het IMF. De twee onderzoeken – die het IMF in het voorafgaande jaar had laten uitvoeren – waren een goede aanleiding om de SAP's grondig te evalueren. Deze twee onderzoeken zijn reeds aan bod gekomen in deel **III.3**. In dit onderdeel wordt de reactie van het IMF op deze rapporten bekeken.

Interne evaluatie Wat betreft de interne evaluatie, is het IMF van mening dat de soms teleurstellende resultaten van de SAP's het gevolg zijn van tekortkomingen in het macro-economische en structurele beleid, zoals het onvoldoende herstructureren van het overheidsapparaat. Verder zijn volgens het IMF de hervormingen in de administratie van de belastingen en in de banksector ontoereikend. De onvoldoende integratie van het land in de wereldeconomie en de onderontwikkeling van de private markt (door een slecht beleid, excessieve reguleringen en een zwak kader voor eigendomsrechten) zijn eveneens twee oorzaken voor de teleurstellende resultaten. Deze zwakheden wegwerken moet de hoofddoelstelling zijn bij de ontwikkeling van vernieuwde SAP's, en hiervoor zijn krachtige strategieën – met het zwaartepunt op een fiscale stabilisatie – nodig, zo stelt het IMF. Verder legt het de nadruk op het beschermen van sociale uitgaven, zoals gezondheidszorg en basisonderwijs. Ten slotte is er nood aan een betere controle over het verloop van het programma vanuit het IMF. (IMF, 1998a: 69-70).

Externe evaluatie Wat betreft de externe evaluatie erkent het IMF dat de programma's tijdelijke *sociale kosten* kunnen veroorzaken voor bepaalde bevolkingssegmenten. Het is dus gepast dat er voldoende compenserende maatregelen in de programma's gebouwd worden, maar er wordt wel op gewezen dat er reeds belangrijke inspanningen geweest zijn op dit vlak. Het voorstel van de externe evaluatoren om de expertise en data van de Wereldbank te gebruiken om een ex ante evaluatie over de sociale impact van ESAF door te voeren, wordt verwelkomd. Het IMF vindt echter niet dat de grootte van het fiscale deficit overdreven wordt.

Het IMF heeft er geen problemen mee om ruimere indicatoren in overweging te nemen op vlak van de *externe positie* van de ontwikkelingslanden, hoewel de

huidige indicatoren zeker hun verdienste hebben.

Het idee van een versterkt ‘*ownership*’ wordt volledig gedragen door het IMF. De nationale autoriteiten moeten meer betrokken zijn, maar hebben hier zelf ook een verantwoordelijkheid te nemen: een zekere transparantie moet gewaarborgd worden en de regering heeft de plicht om debatten te organiseren waaraan het middenveld kan participeren. Omdat men bij deze verhoogde participatie meer rekening moet houden met politieke bekommernissen, ontstaat er op deze manier wel een zekere spanning tussen een sterk programma en ‘ownership’. Het IMF benadrukt daarom dat de programma’s hun slagkracht niet mogen verliezen. (IMF, 1998a: 71-73).

Waar de twee rapporten en het IMF het in ieder geval over eens zijn, is dat de ESAF een nuttig instrument is om landen met economische problemen te ondersteunen. (Botchwey K. e.a., 1998: 5).

4.1.3 Jaarrapport 1999

In het fiscale jaar 1999 wordt het debat over de noodzaak aan hervormingen verder gevoerd. Het IMF legt de basis van de veranderingen vast in het rapport “*Distilling the lessons from the ESAF Reviews*” (IMF, 1999a: 87-90).

Het IMF is van oordeel dat de SAP’s meer de nadruk moeten leggen op het publieke sparen, aangezien dit een goede bron voor nationale investeringen is. Verder blijft de aanpassing van de fiscale balans erg belangrijk, maar men moet rekening houden met de specifieke context van het land vooraleer men zich gaat toespitsen op de uitgaven- of de inkomstenzijde. Concreet wil dit zeggen dat landen met een voldoende hoge ratio van overheidsinkomsten t.o.v. het BNP (meer dan 20%), beter zouden besparen aan de uitgavenzijde, terwijl landen met een efficiënte publieke sector meer hervormingen moeten doorvoeren aan de inkomstenzijde: er moet een stabiele bron van inkomsten zijn, die dus niet afhankelijk mag zijn van concessionele leningen en giften, en bovendien niet meer mag steunen op inkomsten uit tarieven, aangezien deze tarieven binnen het kader van de WTO zo snel mogelijk afgebouwd moeten worden. (IMF, 1999a: 87-90).

Prioriteit moet gegeven worden aan uitgaven die het menselijke en fysische kapitaal verhogen, zoals onderwijs, gezondheid en basisinfrastructuur. Deze uitgaven moeten beschermd en in de meeste gevallen verhoogd worden. Verder is het

belangrijk dat de structurele zwakheden zo snel mogelijk opgeheven worden: privatiseren, reguleren van het banksysteem en liberaliseren zijn belangrijke stappen op de goede weg. Om de externe positie van landen te bepalen, wil het IMF ook nieuwe indicatoren in rekening brengen.

Verder moeten de programma's selectiever zijn: prioriteiten moeten bepaald worden, vooral op gebied van structurele hervormingen die fundamenteel zijn voor het ontwikkelingsproces. Ook moet een evaluatie gemaakt worden van de sociale impact van de programma's, in samenwerking met de Wereldbank. De onbedoelde negatieve effecten op bepaalde bevolkingsgroepen zijn immers de reden dat de ESAF-programma's hun publieke steun hebben verloren.

Om tot een betere implementatie van de programma's te komen, gaat het IMF meer aandacht schenken aan 'ownership'. De nadruk ligt op de participatie van de betrokken autoriteiten, en minder op de steun van de gehele bevolking, omdat dit politiek niet altijd haalbaar is. De betrokken autoriteiten, zoals de Minister van Financiën, de gouverneur van de centrale bank en eventueel andere betrokken ministeries, moeten inspraak hebben in het volledige proces. Omdat het IMF de kritiek kreeg dat ze niet flexibel genoeg was in haar onderhandelingen, wordt een goed afgebakende flexibiliteit in het onderhandelingsmandaat voorzien, die niet mag leiden tot een verzwakking van het programma. Het IMF zal daarom meer aandacht besteden aan alternatieven, zolang de oorspronkelijke doelstellingen niet in gevaar komen. De steun verkrijgen van de bevolking voor het programma is de verantwoordelijkheid van het land in kwestie. Hiervoor moet de regering de bevolking inlichten door middel van informatiecampagnes, met eventuele ondersteuning van het IMF. De publicatie van de Policy Framework Paper is ook een manier om het publieke debat op gang te trekken. Het IMF zelf wil haar onderhandelingen met partners uit de civiele maatschappij verderzetten en naar de toekomst toe nog versterken.

4.1.4 Jaarrapport 2000

Het fiscale jaar 2000 is het jaar van de concrete veranderingen. Omdat de resultaten van de Structurele Aanpassingsprogramma's (SAF/ESAF) uitbleven, en de druk tot veranderingen erg groot werd, heeft het IMF besloten om haar programma's een nieuwe naam – met bijbehorende nieuwe inhoud – te geven. De ESAF wordt in

november 1999 tot de Poverty Reduction and Growth Facility of PRGF omgedoopt, een programma waarin armoedevermindering centraal staat. (IMF, 2000: 57). De PRGF heeft de volgende kernelementen¹³ (IMF, 2002a: 5):

- bredere participatie en meer ‘ownership’
- inbedding van de PRGF in een algemene strategie voor groei en armoedereductie
- budgetten die meer ‘pro poor growth’¹⁴ zijn
- voldoende flexibiliteit in fiscale doelstellingen
- meer selectieve structurele conditionaliteit
- maatregelen die het management van de publieke sector verbeteren en de verantwoordelijkheid van deze sector verhogen
- analyse van de sociale impact van de macro-economische aanpassingen en structurele hervormingen

Dit programma steunt niet meer op de Policy Framework Paper (PFP), maar op een Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). De PFP kwam voornamelijk tot stand via onderhandelingen tussen het personeel van het IMF en de Wereldbank (waarvan het IMF vaak het laatste woord had), terwijl de regeringen – die dit rapport in principe moesten opstellen – niet zoveel te zeggen hadden. (Killick T., 1995b: 27). De nadruk verschuift nu naar de regeringen zelf, die in samenwerking met de betrokkenen (lokale overheden, civiele organisaties, donoren, het IMF en de Wereldbank) een eigen strategie tot armoedevermindering moeten uitwerken. Het opstellen van een PRSP wordt een noodzakelijke voorwaarde om een PRGF aan te gaan. (IMF, 2000: 52). De PRSP is ook de basis van de SAP’s van de Wereldbank (cfr. infra).

¹³Voor een volledig overzicht van de elementen van de PRGF, zie *bijlage 1*.

¹⁴Dit betekent dat economische groei gepaard moet gaan met duurzame werkgelegenheidscreatie, met voorzieningen in gezondheidszorg en onderwijs, met hervormingen in de toegang tot land en andere productiemiddelen, met het bevorderen van sociale organisatie, met behoorlijke lonen en met aandacht voor de meest kwetsbare groepen.

In de PRSP is macro-economische stabiliteit en externe geloofwaardigheid essentieel: elke PRSP moet een middellange termijn actieplan omvatten met prioritaire doelstellingen op macro-economisch en structureel gebied, waarin sociale investeringen ruime aandacht krijgen en de nadruk gelegd wordt op governance. (IMF, 2000: 54). De rol van het IMF is garanderen dat de programma's duurzaam gefinancierd kunnen worden. De Wereldbank is leider van de onderhandelingen. Om de samenwerking met de Wereldbank concreet gestalte te geven, wordt een Joint Implementation Committee opgericht. De Wereldbank speelt immers ook een belangrijke rol in de evaluatie van de sociale impact van de programma's.

De PRSP mag geen blauwdruk zijn, maar moet de individuele omstandigheden van elk land erkennen. Inhoudelijk is de PRSP een strategie om de armoede te verminderen, met een macro-economisch kader voor de komende drie jaren en met een specifieke beleidsmatrix.

4.1.5 Jaarrapport 2001

In het jaarrapport 2001 stelt het IMF de conditionaliteit (condities die aan leningen gekoppeld worden) in vraag, en aangezien dit een belangrijk aspect is van de SAP's, is het nuttig om het debat hierover te schetsen.

Aanvankelijk verbond het IMF vooral macro-economische voorwaarden aan haar leningen, maar in de SAP's ging het ook structurele voorwaarden opnemen. Geleidelijk aan breidde zo haar invloed op een land uit. Dit brengt de 'ownership' van het land in het gedrang. In het jaarrapport van 2001 wordt daarom gepleit voor het 'stroomlijnen' en het 'focussen' van de conditionaliteit, d.w.z. dat de conditionaliteit van het IMF zich moet beperken tot het macro-economische kader en enkel structurele en sociale hervormingen kan eisen indien deze essentieel zijn voor het macro-economisch kader. (IMF, 2001: 55-56). Indien eisen worden opgenomen die niet tot de expertise van het IMF behoren, moet hulp gevraagd worden aan de Wereldbank, die in de toekomst de structurele en institutionele kant voor haar rekening zal nemen. (IMF, 2001: 37).

4.1.6 Jaarrapport 2002

In 2002 is er een grootschalige evaluatie van de PRSP doorgevoerd. (IMF, 2002a: 14). Het IMF concludeert hieruit dat de PRSP een goed middel is om de armoede

te verminderen. Er stellen zich natuurlijk nog verschillende uitdagingen om de werking van de PRSP te verbeteren. (IMF, 2002a: 46-49). Zo moeten de betrokkenen systematisch meewerken aan de nationale strategie: de participatie kan dus nog verbeteren. Verder kan de inhoud versterkt worden, vooral op gebied van beleid dat gericht is naar de armen: de link tussen de macro-economische doelstellingen en de armoedevermindering moet explicieter aanwezig zijn, en er is nood aan systematisch uitgevoerde ‘poverty and social impact analysis’. Ten slotte kan het management over de publieke uitgaven efficiënter en moet de kwaliteit van het beleid en de instituties verhoogd worden om een betere implementatie van de SAP’s te garanderen.

De PRGF wordt ook reeds onderworpen aan een evaluatie. (IMF, 2002b). Enkel het design komt aan bod, omdat het nog te vroeg is om de impact van de leningen na te gaan. Dit is een positieve evaluatie, omdat de doelstellingen die door de nationale overheid in de PRSP vastgelegd zijn, overeenkomen met de doelstellingen in de PRGF, en omdat armoedevermindering effectief het centraal thema is van de verschillende programma’s van de PRGF. Bovendien is er een betere coördinatie tussen Wereldbank en IMF wat betreft de structurele voorwaarden. Ook hier stellen zich echter nog verschillende uitdagingen: er moet nog meer nadruk gelegd worden op een groei die specifiek gericht is op de armen, de kwaliteit en de efficiëntie van de uitgaven van de regering kunnen nog verhoogd worden, de evaluatie van de sociale impact komt in te weinig programma’s voor (minder dan 50%), brede discussies zijn nodig over het macro-economische en structurele beleid, de risico’s die gepaard gaan met de implementatie moeten beter uitgelegd worden en ten slotte kan de communicatie met de Wereldbank, autoriteiten, donoren en de civiele maatschappij iets beter.

4.2 Hervormingen door de Wereldbank

Om de veranderingen binnen de Wereldbank te bespreken, wordt gekeken naar het World Development Report en het Jaarrapport van de Wereldbank. Het World Development Report is een ambitieus document dat vernieuwende strategieën voorstelt om tot ontwikkeling te komen. Het Annual Report is vergelijkbaar met dit van het IMF: er wordt een evaluatie van het voorbije jaar gemaakt en vooruitgeblikt naar de komende jaren.

De Wereldbank is vanaf 1995¹⁵ in een proces van verandering beland. Ten eerste was er de eis tot hervorming vanuit de maatschappij, naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de Wereldbank. Bovendien gaf de hervulling van het IDA-fonds aan landen zoals de VS de ideale gelegenheid om druk uit te oefenen (zie **I.2.2**). Ook belangrijk was de aanstelling van een nieuwe Wereldbankdirecteur in 1995, na het plotse overlijden van J. Preston, namelijk J. Wolfensohn, een hevige voorstander van hervormingen binnen de Wereldbank.

De veranderingen van de Wereldbank zijn niet specifiek gericht op de Structurele Aanpassingsprogramma's, in tegenstelling tot het IMF, waar de ESAF werd omgedoopt tot PRGF, de PFP werd vervangen door de PRSP, ... Bij de Wereldbank verandert eerder het algemene ontwikkelingskader, wat op zijn beurt gevolgen heeft voor de Structurele Aanpassingsprogramma's. De veranderingen die de Wereldbank zelf ziet tussen 1996 en 2004 zijn samengevat in *bijlage 2*.

In een eerste onderdeel wordt kort het begin van het hervormingsproces geschetst. Vervolgens worden twee hervormingsplannen – het 'Strategic Compact' en het 'Comprehensive Development Framework' – besproken. Daarna komt de belangrijkste doelstelling van de Wereldbank, namelijk armoedevermindering, aan bod. Er wordt besloten met veranderingen van de SAP's die voorzien zijn voor de zomer van 2004.

4.2.1 Aanzet tot hervormingen

Naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de Wereldbank, werd er een conferentie gehouden in oktober 1994 onder de naam "Fifty years after Bretton Woods: the future for the IMF and the Worldbank". Op deze conferentie werd gepleit voor fundamentele veranderingen. De economische toestand was immers zodanig veranderd dat de Wereldbank hierop een gepast antwoord moest geven. Manmohan Singh, minister van financiën van India zei op de conferentie: "Institutes moeten zich aanpassen aan veranderende omstandigheden, en de Bretton Woods-instellingen zijn geen uitzondering op deze regel." (World Bank, 1995: 10). De president van de Wereldbank, toen nog Preston, antwoordde dat de Bank zich

¹⁵Net zoals bij het IMF verwijzen de jaartallen hier naar het fiscale jaar. Dit loopt iets anders dan bij het IMF, namelijk van 1 juli tot 31 mei. Het FY1995 loopt dus van 1 juli 1994 tot 31 mei 1995.

zou laten leiden door zes nieuwe principes: grotere selectiviteit, meer samenwerking met de partners, verbeteren van de participatie met het land ('ownership'), meten van het succes van de programma's, kosteneffectiviteit en degelijk financieel management. Met de komst van Wolfensohn worden deze doelstellingen concreet uitgewerkt in een nieuw 'Strategic Compact' en komt er een nieuw ontwikkelingskader, namelijk het 'Comprehensive Development Framework'.

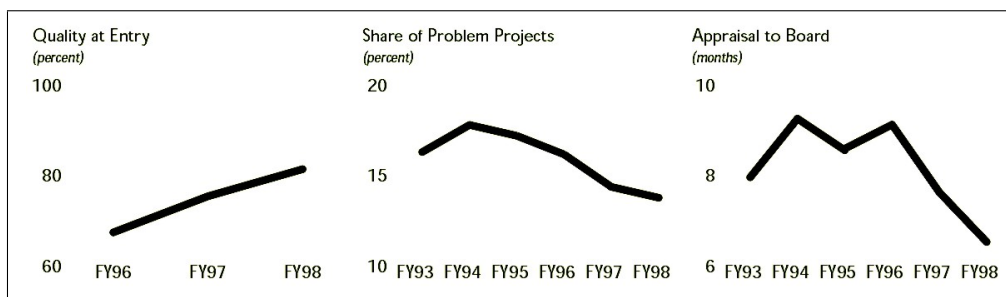
4.2.2 Strategic Compact

Het Strategic Compact (opgesteld in januari 1997) is een plan voor fundamentele hervormingen, met als hoofddoelstelling een verhoogde armoedereductie. Gedurende een periode van een dertigtal maanden moet de Wereldbank de volgende concrete acties ondernemen (World Bank, 1997: 3):

- versterken van de effectiviteit van ontwikkelingsprojecten
- snel kunnen inspelen op de noden van de cliënten (de ontwikkelingslanden)
- ontwikkeling van een breder gamma aan producten en diensten
- verminderen van de kosten van administratie en management, en deze besparingen aanwenden voor 'frontline' activiteiten¹⁶ (de verhouding zou 40% - 60% moeten worden)
- decentralisering van de activiteiten
- opbouwen van een professionele expertise in de sociale sector, in de institutionele vormgeving en in de private sector
- opbouwen van technische capaciteit: een goed informatie management systeem
- delen van de kennis over ontwikkeling met cliënten en partners

Het Strategic Compact is dus vooral een managementstrategie zodat de Wereldbank in de toekomst op een efficiënte en effectieve manier aan de noden van

¹⁶Dit zijn de operationele programma's in het ontwikkelingsland, die moeten bijdragen tot de ontwikkeling van het land.



Figuur III.5: Veranderingen door het Strategic Compact

Bron: World Bank, 1998: 2

haar cliënten kan voldoen. In 1998 kunnen de eerste vruchten van de veranderingen reeds geplukt worden: de kwaliteit van de projecten is verbeterd, risicoprojecten zijn verminderd, de tijd dat projecten goedgekeurd worden is minder en er zijn meer projecten goedgekeurd, zoals zichtbaar op figuur III.5. (World Bank, 1998: 2). Ten slotte heeft het Strategic Compact geleid tot de aanstelling van 22 ‘country directors’, die in het ontwikkelingsland zelf gevestigd zijn, om snel te kunnen inspelen op de noden van de cliënten.

4.2.3 Comprehensive Development Framework

In het World Development Report van 1999/2000 stelt de Wereldbank vast dat het ontwikkelingslandschap volop aan het veranderen is. De Wereldbank probeert in dit rapport lessen te trekken uit het verleden en een nieuw ontwikkelingsparadigma te formuleren.

De Wereldbank heeft geleerd dat macro-economische stabiliteit een fundamentele voorwaarde is voor ontwikkeling. De groei die deze stabiliteit met zich kan meebrengen, sijpelt echter niet door tot bij iedereen (er is geen ‘trickle-down effect’). Vandaar dat de ontwikkelingssteun zich rechtstreeks moet richten op de basisbehoeften, zoals onderwijs en gezondheidszorg. De Wereldbank heeft ook geleerd dat er niet één specifiek beleid is dat tot ontwikkeling zal leiden. Er is dus een beleid nodig dat rekening houdt met alle aspecten van ontwikkeling (‘comprehensive policy’). Ten slotte is een goede werking van de instituties belangrijk om een duurzame ontwikkeling – die niemand uitsluit – te bereiken.

Dit alles heeft geleid tot een nieuw ontwikkelingsparadigma (World Bank, 1999/2000: 14-20):

- Duurzame ontwikkeling omvat meer doelstellingen dan enkel het verhogen van het BNP, zoals een betere gezondheidszorg, meer onderwijsmogelijkheden, participatie in het publieke leven, een omgeving zonder te veel vervuiling, intergenerationele gelijkheid, ... Samenvattend wil men dus een kwalitatief beter leven.
- Het ontwikkelingsbeleid is interdependent.
- Het debat over de rol van de staat en de markt moet pragmatisch gevoerd worden, en men moet erkennen dat beide een complementaire rol vervullen, die afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van een land.
- Het proces is even belangrijk als het beleid: goede instituties en participatie vanwege het land zijn dus noodzakelijk.

Het Comprehensive Development Framework is de vertaling van deze nieuwe ontwikkelingsbenadering. In plaats van een economische benadering van ontwikkeling, schuift de Wereldbank een holistische, allesomvattende, lange termijn benadering naar voor: het erkent het belang van macro-economische stabiliteit, maar geeft een gelijk gewicht aan institutionele, structurele en sociale ondersteuning van de markt. Er is immers een interdependentie tussen alle ontwikkelingselementen: sociale, structurele, humane, governance, ecologische, economische en financiële elementen zijn aan elkaar gelinkt. Het CDF benadrukt bovendien partnerschappen met de regering, donoren, civiele maatschappij, private sector en andere ontwikkelingsactoren (vb. regionale ontwikkelingsbanken, VN, ngo's ...). Ten slotte hecht het CDF veel belang aan de transparantie van de ontwikkelingsprojecten, zodat men in de toekomst op eenvoudige wijze de ontwikkelingsstrategieën kan evalueren, en kan leren uit eventuele gemaakte fouten. (World Bank, 1999: 4, 107).

Het besef dat ontwikkeling iets allesomvattend is, is niet helemaal nieuw. De World Development Reports van de jaren '90 behandelden ook reeds bredere thema's. De bescherming van kwetsbare groepen door middel van *sociale vangnetten* wordt in 1990 behandeld. In ditzelfde rapport dat in het algemeen over *armoede* handelt, worden ook *landelijke gebieden* en *genderonderwerpen* onder de loep genomen. Het rapport van 1991 beweert dat *macro-economisch beleid* en *handel* de fundamenteën zijn voor een goede ontwikkeling. In 1992 wordt aandacht geschonken aan de *milieuproblematiek*. In 1993 wordt gezegd dat investeringen in *gezondheid*

essentieel zijn voor de verbetering van de kwaliteit van het leven. Het belang van een goede *infrastructuur* wordt benadrukt in 1994. In 1995 stelt men zich de vraag wat de gevolgen zijn van een geïntegreerde, marktgerichte wereld voor de *arbeid*. In 1996 bespreekt men de overgang van een planeconomie naar een marktgerichte economie. In 1997 besteedt men aandacht aan de belangrijke rol van de *staat* om een goed regelgevend kader te garanderen en om corruptie te bestrijden. Ook de ontwikkeling en ondersteuning van de *markt* wordt hier ter sprake gebracht. *Onderwijs* wordt behandeld in 1998/1999, en is net zoals gezondheidszorg essentieel voor een betere levenskwaliteit.

De Poverty Reduction Strategy Paper vormt niet alleen de basis van de PRGF's van het IMF, maar ook van de SAP's van de Wereldbank. De PRSP is o.a. een operationalisatie van de CDF, dat onder meer ontworpen is om de participatie van alle betrokkenen te garanderen. Ook deze aandacht voor het 'ownership' van de programma's was niet helemaal nieuw. Vanaf het begin van de jaren '90 werden immers de Country Assistance Strategies (CAS's) ingevoerd, die gebruikt werden om de individuele leningsinstrumenten aan te passen aan de noden van het land.

4.2.4 Armoedevermindering

Sinds het World Development Report van 1990 is armoedevermindering de kernmissie van de Wereldbank geworden: "Our dream is a world free of poverty." (World Bank, 2003b). De strategie bestond aanvankelijk uit twee pijlers, namelijk enerzijds het promoten van een arbeidsintensieve groei door economische openheid en investeringen in infrastructuur en anderzijds het voorzien van basisinvesteringen in onderwijs en gezondheid voor de armen van de bevolking. (World Bank, 2000/2001: 31). In 2000 wordt er opnieuw een World Development Report besteed aan de problemen rond armoede. Het totale aantal armen is immers gestegen, en de kloof tussen de rijke en arme landen wordt almaar groter. Er wordt voor een nieuwe strategie gepleit, die bestaat uit drie pijlers, namelijk 'opportunity', 'empowerment' en 'security'. (World Bank, 2000/2001: 33). Deze drie pijlers omvatten de reeds besproken allesomvattende ontwikkelingsdoelstellingen.

In al haar programma's komt deze focus op armoede naar voren. Ook in de Structurele Aanpassingsprogramma's maakt men een onderscheid tussen armoe-

degerichte¹⁷ en niet armoedegerichte programma's. Het aandeel van deze armoedegerichte operaties steeg van 31% in 1995 naar 69% in 1999. (World Bank, 2000: 5). De doelstellingen van deze programma's zijn:

- beschermen van sociale uitgaven
- helpen in het opstellen van sociale vangnetten om de meest kwetsbaren te beschermen
- ondersteuning van arbeidsintensieve publieke werken en tewerkstellingsstrategieën
- zoeken naar betere methodes om armoede te meten
- onderwijs voor de armen voorzien
- verbeteren van de publieke sector (zodat hulp effectief naar de armen vloeit en zodat het vertrouwen om te investeren groeit)
- versterken van corporate governance
- versterken van de financiële instituties
- versterken van de publieke sector instituties

4.2.5 Meest recente wijzigingen van de aanpassingsprogramma's

Het laatste jaar is de Wereldbank bezig concrete veranderingen aan te brengen in de Structurele Aanpassingsprogramma's. De algemene benaming 'adjustment lending' wordt vervangen door 'development policy lending'. De naamswijziging wordt doorgevoerd opdat de aanpassingsprogramma's beter de geest van het Comprehensive Development Framework zouden weerspiegelen. Wat hetzelfde blijft is dat de landen over een goed macro-economisch kader moeten beschikken (dit is voornamelijk de verantwoordelijkheid van het IMF), en dat er voldoende fondsen zijn die het

¹⁷Een Structurele Aanpassingslening wordt 'armoedegericht' beschouwd, wanneer het maatregelen van de regering ondersteunt in ten minste één van de volgende gebieden: (a) herverdelen van de publieke uitgaven ten voordele van de arme mensen, (b) verwijderen van regulering die de armen benadelen of die hun inkomensmogelijkheden beperken, (c) ondersteunen van sociale vangnetten die de meest kwetsbaren beschermen. (World Bank, 2000: 5)

programma kunnen financieren. Wat verandert is dat elk programma een evaluatie moet maken van de gevolgen op gebied van armoede en sociale kwesties. Het programma moet bepalen wie negatieve effecten zou kunnen ondervinden, en hiervoor moeten compenserende maatregelen voorzien worden. Ook de schadelijke effecten op het milieu moeten onderzocht worden, en indien nodig moeten tegenmaatregelen genomen worden. Een belangrijke wijziging is dat specifieke codificaties van hervormingen afschaft worden. Er worden dus geen concrete richtlijnen gegeven wat betreft de financiële sector, het handelsbeleid, de publieke financiën, privatiseringen, ... Dit weerspiegelt de trend dat men geen specifieke blauwdruk meer hanteert, maar dat elk land zijn eigen ontwikkelingsbeleid moet kunnen bepalen en dat dit varieert van land tot land afhankelijk van de omstandigheden. Deze wijzigingen worden normaal in de zomer van 2004 goedgekeurd door de Board. (World Bank, 2004: 11-13).

4.3 Besluit

De sfeer van veranderingen binnen de Wereldbank wijst op een verschuiving van het algemene ontwikkelingskader. Een multidimensionele, participatorische benadering heeft de eenzijdige, economische benadering vervangen. Het nieuwe Strategic Compact en het Comprehensive Development Framework zijn een uiting van dit nieuwe denkkader. Het IMF daarentegen blijft in de eerste plaats een ‘monetair fonds’. De SAP’s hebben echter het ontwikkelingsaspect ook binnen het IMF gebracht, maar dit is slechts één van de vele facetten van het fonds. De veranderingen die het IMF doorvoert, zijn dus beperkter van aard. Haar ESAF-programma wordt herdoopt tot een PRGF-programma. Beide instellingen vervangen bovendien hun PFP door een PRSP.

Hoewel de hervormingen in de Wereldbank meer algemeen van aard zijn, en deze van het IMF concreet gericht zijn op de SAP’s, vinden we ongeveer dezelfde tendensen terug.

Zowel het IMF als de Wereldbank benadrukken het enorme belang van *participatie* van zowel de regeringen als de bevolking. Het IMF vermeldt echter nadrukkelijk dat deze participatie niet mag leiden tot een verzwakking van de programma’s. Een zekere flexibiliteit kan dus wel, zolang de algemene doelstellingen niet in het gedrang komen.

Veel belang wordt ook gehecht aan de *sociale aspecten* van de SAP's. Enerzijds moet ex ante geëvalueerd worden wat de negatieve gevolgen zijn van de SAP's en anderzijds moeten er gepaste compenserende maatregelen genomen worden. Het feit dat deze negatieve gevolgen er zijn, wordt echter niet in vraag gesteld. Deze gevolgen zijn immers onvermijdelijk bij het streven naar een stabiel macro-economisch kader, dat essentieel is volgens het IMF en de Wereldbank. Ook structurele hervormingen die noodzakelijk zijn om macro-economische stabiliteit te realiseren, worden bijgevolg niet in vraag gesteld. Nochtans worden heel recent nog – met de nog goed te keuren wijzigingen van de Adjustment Lending van de Wereldbank naar een Policy Based Lending – bepaalde structurele hervormingen bij de Wereldbank in vraag gesteld: deze hervormingen mogen niet meer opgenomen worden in het algemene ontwikkelingskader, maar het al dan niet doorvoeren ervan hangt af van de specifieke omstandigheden van het land.

Er is ook een vernieuwde aandacht voor de *regering*: enerzijds wordt ze meer betrokken bij het opstellen van armoedestrategieën en anderzijds wordt er meer belang gehecht aan het goed functioneren van de regering ('good governance'), wat ondermeer belangrijk is voor de goede implementatie van de programma's. (Muhumuza M., 2002: 301).

5 Besluit

De Structurele Aanpassingsprogramma's zijn de laatste jaren aan veranderingen onderhevig, enerzijds door de duidelijke kritiek uit verschillende hoeken van de samenleving – van de civiele maatschappij tot de VS – en anderzijds door de evaluatierapporten die aantoonde dat de SAP's niet altijd tot de beoogde effecten leidden en vaak vervelende neveneffecten met zich meebrachten. De Wereldbank heeft een nieuw Comprehensive Development Framework aangenomen. Het IMF heeft de oude ESAF vervangen door de Poverty Reduction and Growth Facility. Beide instellingen hebben bovendien de Policy Framework Paper laten varen, en een nieuwe Poverty Reduction Strategy Paper ingevoerd, met de nadruk op armoede en participatie. De algemene trend in de vernieuwingen van de Wereldbank en het IMF is de toenemende aandacht voor armoedebestrijding en 'ownership'.

Volgens de theorie van het 'Complex Multilateralisme' (zie deel **I.2.3**), is de

maatschappij in staat om een debat over de neoliberale globalisering op gang te trekken. Bij het IMF en de Wereldbank is dit gebeurd, o.a. naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van deze instellingen. De andersglobaliserende beweging heeft ook een grote rol gespeeld, door systematisch de neoliberale principes, die de basis vormen van het IMF en de Wereldbank, in vraag te stellen (zie **II.1.1**).

De concrete veranderingen, zoals het CDF, de PRGF, de PRSP, ... weerspiegelen volgens de principaal-agenttheorie de eisen van de belangrijkste principalen. (zie **I.2**). In hoofdstuk twee zagen we dat twee belangrijke principalen, namelijk de VS en Frankrijk, beide voorstander zijn van een gecorrigeerde neoliberale ideologie, met meer aandacht voor de sociale aspecten. (zie **II.2** en **II.3**). De hervormingen binnen de Wereldbank en het IMF vertonen duidelijke overeenkomsten met deze gewijzigde ideologie: aan de fundamenteën van de SAP's wordt niet geraakt, enkel verzachtende sociale maatregelen worden ingevoerd. Hiermee wordt niet aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen de visie van de VS en Frankrijk op de neoliberale ideologie en de veranderingen binnen het IMF en de Wereldbank, maar het bevestigt de principaal-agenttheorie wel.

Als we dus de principaal-agenttheorie mogen geloven heeft de VS, via de Wereldbank en het IMF, zijn neoliberale gedachtegoed terug gelegitimeerd, zodat de hegemonische status hersteld is. Door de nadruk te leggen op participatie en armoedevermindering, probeert men het ideeëngoed terug sociaal aanvaardbaar te maken, terwijl de economieën toch ten volle geïntegreerd geraken in een liberaal kapitalistisch systeem. Dit kadert in de neo-Gramsciaanse theorie (zie **I.1**).

Om deze bedenkingen beter te onderbouwen, wordt in het laatste deel onderzocht welke hervormingen in de praktijk waarneembaar zijn in het macro-economische en structurele kader. Dit wordt gedaan aan de hand van een vergelijking tussen de Letters of Intent van voor en na de hervorming, en een vergelijking tussen de PFP en PRSP.

Hoofdstuk IV

De neoliberale ideologie in de praktijk

In de voorgaande hoofdstukken hebben we beschreven in welke mate het neoliberale gedachtegoed nog leeft bij de verschillende actoren (zoals de VS, Frankrijk en de andersglobaliserende beweging) en wat de repercussies hiervoor zijn voor de Wereldbank en het IMF. We hebben de bedenking geformuleerd dat de VS erin geslaagd is een licht gewijzigde ideologie voor te stellen als een fundamentele vernieuwing die de oplossing zou moeten brengen voor alle problemen in verband met de ontwikkeling. De veranderingen in de Wereldbank en het IMF weerspiegelen dit proces: een nooit eerder geziene benadrukking van armoede, ongelijkheid, participatie, governance en sociale effecten, maar aan de fundamentele structurele hervormingen wordt voorlopig niet geraakt.

Om deze bedenking beter te staven, gaan we dieper in op de Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). In dergelijke papers worden alle hervormingsprocessen die de Structurele Aanpassingsprogramma's gekend hebben, samengevoegd. Ze symboliseren als het ware de algemene veranderingen. De nadruk op participatie wordt hier concreet uitgewerkt, door veel belang te hechten aan het 'ownership' van de regering en de participatie met het middenveld, terwijl de voorloper van de PRSP – de Policy Framework Paper – de facto opgesteld werd door het IMF en de Wereldbank. Verder focust de PRSP – zoals de naam al doet vermoeden – op armoedevermindering in een lange termijn, allesomvattend perspectief.

Eerst worden een aantal onderzoeken over de PRSP voorgesteld, die zich buigen

over de vraag of de PRSP wel degelijk voor een fundamentele verandering zorgt. In het laatste deel wordt de vergelijking gemaakt tussen het structurele aanpassingsbeleid van voor en na de hervormingen, aan de hand van enkele concrete voorbeelden.

1 Poverty Reduction Strategy Papers onder de loep

In dit deel wordt nagegaan of de PRSP in zijn opzet geslaagd is, en dit aan de hand van kritische literatuur.

1.1 Macro-economische stabilisatie en structurele hervormingen

Kritiek die in vele onderzoeken terugkomt, is dat het IMF en de Wereldbank er met de PRSP's niet in slagen het oude macro-economische kader te verlaten. (Whaites A., 2002: 33 ; Craig D. & Porter D., 2002: 54 ; Stewart F. & Wang. M, 2003: 19; Rowden R. & Irama J.O., 2004: 31-36). De voorgeschreven recepten blijven de nadruk leggen op een hogere spaargraad, een daling van de inflatie en het begrenzen van het budget. (Whaites A., 2001: 14). Er is te weinig flexibiliteit in het vastleggen van de programma's, vooral op gebied van de fiscaliteit. (Adam C.S. & Bevan D.L., 2001: 7-8).

Stewart en Wang gaan verder in hun kritiek en concluderen dat niet alleen het macro-economische kader ongewijzigd is gebleven, maar dat ook op structureel vlak vaak dezelfde hervormingen naar voren worden geschoven. Hervormingen die in het merendeel van de PRSP's voorkomen, en die ook in de voorloper van de PRSP (nl. de PFP) aanwezig waren, zijn (Stewart F. & Wang. M, 2003: 20):

- handelsliberalisering: reductie van de handelsbarrières
- verwijderen of verminderen van prijscontroles op gas, katoen, petroleum, transport, electriciteit, water, telecommunicatie, zaden en financieel kapitaal
- gebruikersheffingen zodat de kostprijs van basisdiensten (gezondheidsdiensten, waterdiensten) gedekt wordt

- toenemende samenwerking met de private sector in het voorzien van deze basisdiensten
- privatisering van staatsbedrijven
- hervormingen in de publieke sector en ‘good governance’: inkrimpen van het ambtelijk apparaat, anti-corruptie maatregelen en decentralisering van de overheid

Dit wordt bevestigd door Kanbur (2001: 1085): de nadruk ligt op het snelle herstel van de fiscale onevenwichten, lage inflatie, verminderen van het externe deficit, hoge interestvoeten, interne en externe financiële sector liberalisering, deregulering van kapitaalcontroles, snelle privatisering en openen van de economie voor handel en investering. De ontwikkelingsstrategie komt dus in feite neer op een integratie van het ontwikkelingsland in de globale economie.

In de PRSP staat de reductie van armoede centraal. Economische groei wordt beschouwd als het wondermiddel om armoede te verminderen. De meeste PRSP's vermelden een beoogde groei tussen 6 en 8% van het BNP. De Wereldbank en het IMF erkennen wel dat deze groei gericht moet zijn op armoede, omdat groei op zich niet het verwachte ‘trickle down’ effect veroorzaakt. (World Bank, 1999/2000: 1). Onderzoek wijst echter uit dat slechts 1/4de van de PRSP's of i-PRSP's¹ de term ‘pro poor growth’ gebruikt of verwijst naar een groei die billijk verdeeld wordt. Dit bevestigt dat het geloof dat groei automatisch tot armoedereductie leidt, nog stand houdt. (Marcus R. & Wilkinson J., 2002: 4-5; Stewart F. & Wang M., 2003: 17). Om armoede tegen te gaan is het ook belangrijk ongelijkheid weg te werken. Landhervormingen zijn een goede manier om dit te realiseren, maar in de PRSP's komen die zelden aan bod. Ook de genderongelijkheid wegwerken zou een manier zijn om tot een armoedevermindering te komen, maar in de meeste PRSP's benadrukt men deze ongelijkheid enkel op gebied van scholing.

PRSP's blijven dus een nauw neo-liberaal kader hanteren, hoewel men empirisch kan vaststellen dat groei niet gecorreleerd is met gelijkheid of armoedevermindering. Daarom moeten het IMF en de Wereldbank voorzichtiger zijn met het voorschrijven van een groeigericht beleid. (Craig D. & Porter D., 2002: 56). Whai-

¹Interim-PRSP's zijn voorlopige PRSP's, die ingediend worden om reeds een SAP te bekomen, in afwachting van de voltooiing van de uiteindelijke PRSP.

tes is ook van mening dat de PRSP's niet bedoeld zijn om de neoliberale ideologie te verzachten; hiervoor houden het IMF en de Wereldbank te hard vast aan de traditionele formule voor economische groei en is deze formule te zwak gelinkt aan het voorzien van sociale diensten en een gelijkmatige groei. (Whaites, 2001: xiv). In het volgende deel wordt besproken hoe de sociale voorzieningen verwerkt worden in de PRSP.

1.2 Sociale bescherming

Marcus & Wilkinson (2002) onderzoeken de mate van sociale bescherming die de PRSP's voorstellen. Ongeveer twee derde van de PRSP's doen concrete voorstellen hieromtrent. De maatregelen die aan bod komen concentreren zich op inkomensondersteuning ('cash' voor werk, directe transfers) en toegang tot basisdiensten (uitzonderingen voor schoolgelden, beurzen). Sociale beschermingsmaatregelen die weinig gebruikt worden – en bovendien vaak afgeschaft zijn in vorige SAP's –, zijn voedselsubsidies en subsidies voor energie- en watergebruik. In alle PRSP's engageert men zich om de uitgaven voor de basisdiensten te verhogen.

Volgens de twee onderzoekers zorgt geen van deze strategieën ervoor dat de armen werkelijk voordelen kunnen halen uit de economische groei. De PRSP's worden vooral gezien als een strategie om de ergste negatieve effecten onschadelijk te maken, maar niet als een middel om de herintegratie van de armen en kwetsbaren in de maatschappij te waarborgen. Ze vinden dat het mogelijk moet zijn beide te combineren: een beschermend beleid zodat geen verdere schade wordt aangericht, maar ook een ontwikkelingsbeleid zodat de mensen uit hun armoede kunnen ontsnappen. Een mogelijke manier is het herverdelen van een aantal basisgoederen ten voordele van de armen. De PRSP's analyseren niet expliciet de verschillende sociale gevolgen voor bepaalde groepen. Bovendien worden alternatieven die eventueel overwogen werden bij de opstelling van de PRSP, niet vermeld.

Rekening houden met sociale effecten, is een vooruitgang, maar volgens Whaites (2002: 34) bouwt het IMF en Wereldbank enkel een sociaal beleid rond hun neoliberale kader, om het voor te stellen als een nieuwe stap vooruit die de ideologische tegenstellingen overstijgt.

1.3 Participatie

Participatie wordt in het Source Book for Poverty Reduction Strategies (2002) van de Wereldbank beschreven als “het proces waarbij aandeelhouders invloed en controle hebben over het bepalen van de prioriteiten en het maken en implementeren van het beleid.” (World Bank, 2002: 237).

De Wereldbank specificeert volgende groepen als ‘betrokkenen’: het algemene publiek (vooral de arme en kwetsbare groepen); de regering (het parlement, de lokale regeringen en de verschillende ministeries); Civil Society Organisations (ngo’s, gemeenschapsorganisaties, vakbonden, academische instituties, ...); private actoren; bilaterale en multilaterale donoren. (Worldbank, 2002: 250).

Het participatieproces volgens de Wereldbank is dus zowel een ‘diep’ proces, waarbij de actoren invloed en controle kunnen uitoefenen, als een ‘breed’ proces, met vele betrokkenen. Stewart en Wang (2003: 19-20) maken een onderscheid tussen twee vormen van participatie, meer bepaald het ‘ownership’ van de regering en de participatie van het middenveld. Zij vragen zich ten eerste af of de *regering* meer inspraak heeft gekregen. Formeel gezien is de regering de initiator geworden van het beleid. Hun redenering is dat indien de regering echt een significante invloed heeft op de PRSP, er een duidelijk verschil moet zijn in de PRSP’s van verschillende landen. Zij stellen vast dat dit niet het geval is, en dat de regering vooral op gebied van macro-economische doelstellingen sterk belemmerd wordt. (Stewart F. & Wang M., 2003: 20-22). Verder stellen ze zich ook de vraag of het *middenveld* invloed heeft in het PRSP-proces. Ze komen tot de vaststelling dat er in de meeste gevallen wel een ‘brede’ participatie is, maar geen ‘diepe’ – het middenveld wordt dus wel betrokken, maar heeft geen directe invloed. (Stewart F. & Wang M., 2003: 20-22). Het middenveld zelf betreurt deze situatie, waarin ze geen input kan leveren in het PRSP-proces wat betreft de macro-economische en structurele vereisten zoals handelsliberalisering en privatisering. (IMF/IDA, 2002: 8). Uit hun studie concluderen de auteurs dat het PRSP-proces de ontwikkelingslanden vooralsnog niet in staat heeft gesteld hun eigen beleid te bepalen.

Whaites (2001: 15) is van mening dat de PRSP oprecht de staat een medebeslissingsrecht in het economische beleid wil geven, hoewel de PRSP daar niet helemaal in slaagt. Craig en Porter (2003: 57-58) argumenteren daarentegen dat de participatie slechts een politiek surrogaat is. Onder het mom van technische

objectiviteit zijn immers een heel aantal zaken niet bespreekbaar. Techniciteit en politiek zijn echter niet in evenwicht, en onderwerpen zoals financiële stabiliteit en integratie in de wereldmarkt worden door hun zogenaamde technische objectiviteit onbespreekbaar. (Craig D. & Porter D., 2003: 66). Op deze manier legt men een subjectieve conditionaliteit op aan de bevolking. Rowden en Irama (2004: 43-48) hebben een lijst gemaakt van alle onderwerpen waar niet over gedebatteerd kan worden in het PRSP-proces. Deze lijst bevestigt het voorgaande, en is te vinden in *bijlage 3*.

1.4 Besluit

Er zijn verbeteringen op gebied van sociale voorzieningen en participatie, maar beide worden gehinderd door het strakke economische en structurele kader. Het sociale beleid is immers eerder een beschermend beleid dan een activerend beleid, en de medebeslissingsbevoegdheid geldt niet voor bepaalde macro-economische en structurele onderwerpen.

PRSP's kunnen volgens Craig en Porter (2002: 54-55) het best gezien worden als een hervorming van de neoliberale benadering om een goede economische, juridische en sociale 'governance' te creëren, zodat ideale condities gecreëerd worden voor het aantrekken van internationaal kapitaal en investeringen. Globale markt-integratie, good governance en armoedevermindering (eventueel ondersteund met beperkte sociale vangnetten en menselijke ontwikkeling) staan hierin centraal. De PRSP is dus eigenlijk een verfijning van het neoliberale project, ook wel 'inclusief' neoliberalisme genoemd, dat wordt samengehouden door dubbelzinnige, schijnbaar politiek neutrale begrippen zoals participatie, partnerschap, ownership, ... De PRSP zwijgt over de ongelijke macht van de markt, de geconsolideerde macht van de bedrijven, beperkte migratie en toegang tot rijke economieën, lokale politieke realiteiten (elites aan de macht, ondergereguleerde monopolies, toenemende ongelijkheden, ...), terwijl het de globale integratie promoot. Critici vrezen dat omwille van deze dubbelzinnigheid, de PRSP enkel dient als een instrument van hegemonische economische belangen.

2 Onderzoek

Uit de diverse onderzoeken over de PRSP's is gebleken dat het structureel en macro-economisch kader niet grondig veranderd is. Dit willen we verder onderzoeken aan de hand van de Letters of Intent, en de PFP's en PRSP's. We vergelijken de periode net vóór de hervormingen (1998-1999) met deze net na de hervormingen (2000-2003).

2.1 Macro-economisch kader

Om de verschillen in het macro-economische kader te kunnen bepalen, vergelijken we de Letters of Intent van zeven Afrikaanse landen² van voor de hervormingsperiode (1998-1999) met die van na de hervormingsperiode (vanaf 2000). Deze landen (nl. Gambia, Benin, Uganda, Malawi, Niger, Tanzania en Ghana) behoren tot de groep van 'lage inkomenslanden'³, en het probleem van armoede is hier dus duidelijk aanwezig. Vijf van deze landen zijn bovendien 'least developed countries'⁴ en behoren dus bij de armste landen van de wereld. De Letters of Intent (LoI) vragen officieel de financiële steun van het IMF en beschrijven de macro-economische (en structurele) hervormingen die het land voorziet voor de komende jaren.

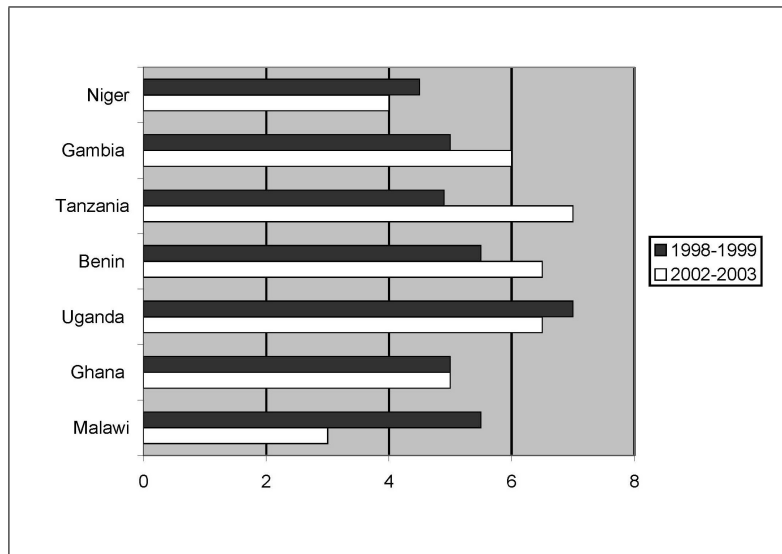
2.1.1 Groei

De groei die in de meeste landen wordt beoogd, ligt tussen 5% en 7% (zie fig. IV.1). Dit is volgens het IMF en de Wereldbank de minimale groei die nodig is om de armoede te laten afnemen. Wanneer door externe schokken dit objectief niet realistisch is, houdt men hier rekening mee. (bv. Malawi 2002: een groei van slechts 3% wordt vooropgesteld, omwille van de droogte die het land teisterde.) Aangezien groei dé doelstelling blijft van de SAP's, zijn er geen systematische verschillen tussen de twee periodes.

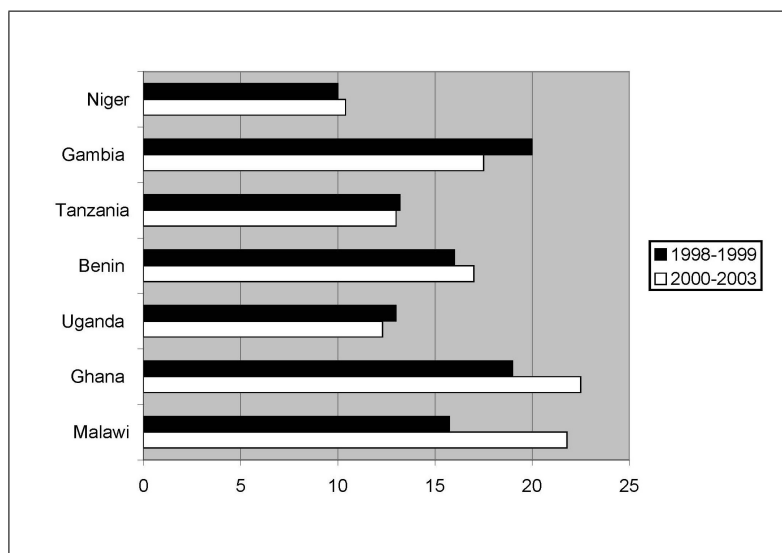
²Een voorwaarde bij de selectie was uiteraard de beschikbaarheid van een Letter of Intent van voor 1999 en van na 1999.

³Landen met een inkomen per capita dat lager ligt dan US\$ 735 (World Bank, 2004).

⁴Deze landen hebben een inkomen per capita lager dan US\$ 900, scoren zwak op vlak van human resources (ondervoeding, gezondheid, onderwijs en analfabetisme bij volwassenen) en zijn economisch erg kwetsbaar omwille van o.a. een instabiele landbouw- en exportsector. Het betreft hier Gambia, Benin, Uganda, Malawi en Niger.



Figuur IV.1: Beoogde groei van het BNP (in %).



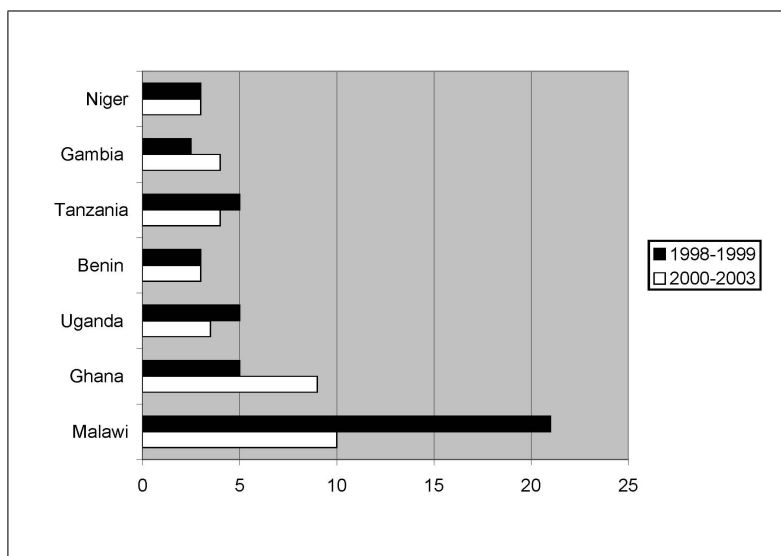
Figuur IV.2: Beoogde inkomstenratio t.o.v. het BNP (in %)

2.1.2 Fiscaal beleid

Het IMF en de Wereldbank hebben altijd veel aandacht geschonken aan een strikt fiscaal beleid, wat wil zeggen dat er geen te grote overheidstekorten mogen zijn. Dit moet gerealiseerd worden door de inkomsten op te drijven en de uitgaven in te krimpen. De inkomstenratio (de verhouding van de inkomsten van de regering t.o.v. het BNP) is een belangrijke indicator. Afhankelijk van de context van het land, zien we lichte verschillen, maar de verschillen zijn niet systematisch tussen 1998-1999 en 2000-2003. (zie fig. IV.2)

De uitgaven worden in elk programma, zowel in de periode 1998-1999 en 2000-2003, begrensd, maar er wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen prioritaire (onderwijs en gezondheid) en niet-prioritaire uitgaven. Uitgaven uit deze eerste categorie zijn essentieel voor de ontwikkeling, en worden daarom niet aan een begrenzing onderworpen.

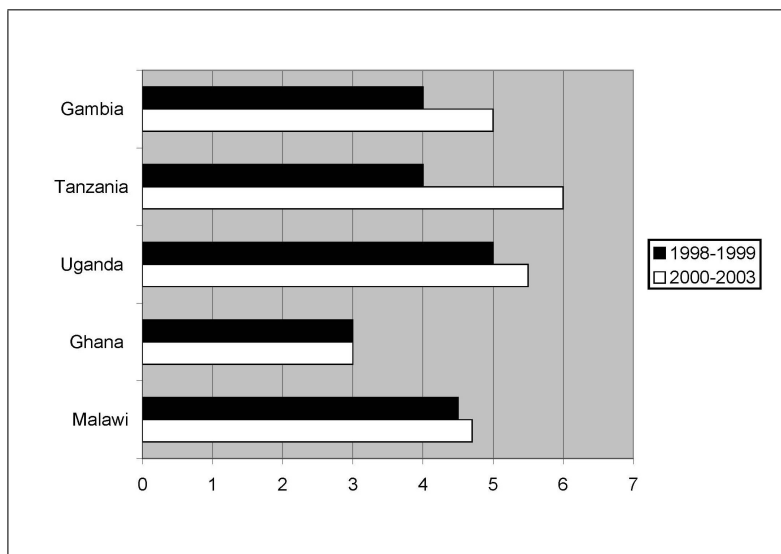
2.1.3 Monetair beleid



Figuur IV.3: Beoogde inflatie

Een zo laag mogelijke inflatie zorgt voor prijsstabiliteit, en dit komt in alle Letters of Intent duidelijk naar voor. Bij het bepalen van de doelstelling houdt men rekening met het inflatiepeil van een land op dat moment. Er zijn dus grote verschillen te vinden tussen de onderzochte landen, maar wederom geen systematische

verschillen tussen 1998-1999 en 2000-2003. (zie fig. IV.3)



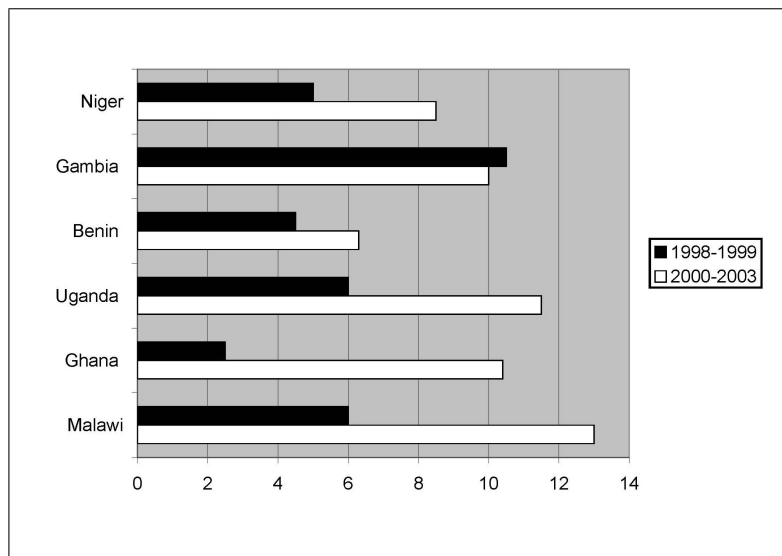
Figuur IV.4: Beoogde hoeveelheid reservegeld, uitgedrukt in maanden import

Een ander aspect van een goed monetair beleid is de hoeveelheid buitenlandse reservemunten, uitgedrukt in het aantal maanden import dat men kan betalen, op peil houden. (zie fig. IV.4). Voor alle landen is het beoogde aantal maanden reservegeld verhoogd, d.w.z. dat men streeft naar steeds meer reserves in buitenlandse valuta.

2.1.4 Externe positie

Een eerste indicator van de externe positie van een land is zijn schuldenlast. Landen die een Structureel Aanpassingsprogramma aanvragen, hebben meestal een hoge schuldenlast. De Letters of Intent eisen daarom geen nieuwe non-concessionele leningen meer aan te gaan (Benin 1998a en 2003a; Gambia 1999 en 2002a; Ghana 1998 en 2003; Tanzania 1999 en 2003; Uganda 2003), of deze te beperken (Uganda 1998).

Een tweede indicator voor de externe positie van een land is het tekort op de lopende rekening, en dit moet zo beperkt mogelijk blijven. Afhankelijk van de situatie van het land, worden de criteria opgesteld (zie fig. IV.5). We zien dus dat het tekort op de lopende rekening na de hervormingen in het algemeen een stuk hoger mag liggen (behalve in Gambia), hetgeen echter niet wijst op een versoepeling



Figuur IV.5: Beoogde deficit t.o.v. het BNP op de lopende rekening (in %)

van de doelstellingen, maar te wijten is aan de aanzienlijke stijging van het tekort vanaf 2001. Zo had bv. Malawi in 1998 een deficit van ongeveer 6%, en wilde men dit op dit peil houden. In 2002 was dit tekort echter opgelopen tot 24%, zodat men als nieuwe doelstelling (voor 2004) een deficit van 13% oplegde.

2.1.5 Besluit

De resultaten tonen geen fundamentele verschillen tussen het macro-economische kader van 1998-1999 en 2000-2003. Elke LoI legt de nadruk op groei, op een strak fiscaal en monetair beleid en op een verbetering van de externe positie. De doelstellingen verschillen niet systematisch voor de inkomstenratio, de inflatie en de groei. De systematische toename in het beoogde externe deficit is te wijten aan een stijging van het deficit vanaf 2001 en wijst dus niet op verschillen in beleid. Deze conclusies liggen in de lijn van de verwachtingen, aangezien het IMF en de Wereldbank ook na de hervormingen het belang van macro-economische stabiliteit zijn blijven benadrukken.

2.2 Structurele en sociale hervormingen

Om een zicht te krijgen op het verschil in structurele en sociale hervormingen vergelijken we de voorloper van de PRSP – namelijk de Policy Framework Paper

of PFP – met de PRSP. De opbouw van een PFP en een PRSP verschilt grondig: de PFP bespreekt thematisch de hervormingen (zie *bijlage 4*), terwijl de PRSP een armoedestrategie voorstelt, bestaande uit vier pijlers (zie *bijlage 5*). Of de verschillen ook inhoudelijk zijn, wordt onderzocht in dit deel.

We doen dit door de verschillen te bekijken voor drie Afrikaanse ‘Least Developed Countries’, met name Benin, Malawi en Niger. De armoede is schrijnend in deze landen, en verwacht wordt dat dit veel aandacht zal krijgen in de nieuwe Poverty Reduction Strategy Paper. Opgemerkt moet worden dat de verschillen niet noodzakelijk wijzen op veranderingen van het structurele aanpassingsbeleid van het IMF en de Wereldbank, maar ook te wijten kunnen zijn aan de concrete ervaring van een land. Dit is een factor waar moeilijk rekening mee kan gehouden worden.

2.2.1 Benin

Landbouwsector Er zijn heel wat overeenkomsten in het landbouwbeleid van de PRSP en de PFP. Beide documenten willen: de bijdrage van de landbouwsector aan het BNP verhogen; de inkomsten van de landbouwers verhogen; voedselzekerheid garanderen; de private sector versterken; de landbouw diversifiëren; de rurale infrastructuur verbeteren; de visindustrie ondersteunen; een duurzaam gebruik van de natuurlijke bronnen promoten en de katoensector liberaliseren. Vooral dit laatste wordt in de PFP erg belangrijk geacht.

De PRSP benadrukt verder ook nog de steun die nodig is voor het opvoeren van de landbouwproductiviteit, de snellere ontwikkeling van een landbouwmarkt en dat het probleem van de landeigendom aangepakt moet worden.

De private sector De private sector wordt in beide documenten als de motor van de groei beschouwd, en moet daarom gepromoot worden. De manieren die men voorstelt om dit te realiseren zijn gelijkaardig: het versterken van de competitiviteit en het diversifiëren van de export; de toegang tot krediet vergemakkelijken; de dialoog met de private sector aangaan; privatisering van staatsbedrijven; creatie van een legaal kader dat de verschillende regionale wetgevingen in overeenstemming brengt.

De PRSP bespreekt afzonderlijk de dienstensector, omdat deze net zoals de

landbouw veel bijdraagt aan het BNP (meer dan 50%), en besteedt daarom veel aandacht aan sectoren zoals toerisme, nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, transitactiviteiten, ...

Infrastructuur Ook op vlak van infrastructuur zijn de doelstellingen gelijklopend. Wat betreft *water en energie*, zijn de PFP en de PRSP het erover eens dat het aanbod moet toenemen, dat er een regulerend institutioneel kader voorzien moet worden en dat de sector geprivatiseerd moet worden. De *telecommunicatie- en postsector* moet volgens beiden gesplitst worden, zodat de telecommunicatiesector geprivatiseerd kan worden en de postsector geherstructureerd. In de *transportsector* moeten de wegen en de treinsporen goed onderhouden worden, moet de veiligheid verhoogd, en moet in de havens een samenwerking met de private sector tot stand gebracht worden.

Onderwijs Ook hier hebben de PFP en de PRSP hebben heel wat gemeenschappelijke doelstellingen, meer bepaald *de toegang tot het onderwijs verhogen* (speciale aandacht voor meisjes, verhoging van het aantal leerkrachten, geografisch gelijke spreiding van het aantal leerlingen) en de *kwaliteit verbeteren* (beter materiaal, meer klassen).

Verder wordt in beide documenten de prioriteit aan het *basisonderwijs* gegeven: om de toegang te verhogen, zijn subsidies nodig, zodat basisonderwijs gratis wordt; speciale maatregelen om de inschrijvingsratio van de meisjes te verhogen zijn noodzakelijk. De *beroeps- en technische scholen* worden belangrijk geacht, omdat zij mensen leveren die rechtstreeks op de arbeidsmarkt terecht kunnen. De *secundaire en hogere scholen* worden meer afhankelijk gemaakt van privé-initiatief, en er moet inschrijvingsgeld betaald worden om de kosten onder controle te houden.

De PRSP besteedt verder ook speciale aandacht aan het probleem van analfabetisme en wil vormingscentra inrichten om volwassenen bij te scholen.

Gezondheid Ook hier vinden we een aantal gelijkaardige doelstellingen terug in beide documenten: kwaliteit en toegang tot de gezondheidszorg verhogen, het management verbeteren, de coördinatiecapaciteit verhogen, de gezondheidszorg decentraliseren en publieke-private partnerschappen aangaan.

De PRSP verschilt van de PFP door de participatie van de gemeenschap in gezondheidsdiensten te benadrukken, door belang te hechten aan de preventie van ziektes (de promotie van traditionele medicijnen, toegang tot drinkbaar water) en door prioriteit aan arme regio's te geven.

Huisvesting Enkel de PRSP stelt een huisvestingsbeleid voor. De huisvestingsstrategie zal zich richten op subsidiëring, private ondernemers promoten voor het bouwen van huizen, landhervormingen doorvoeren en het gebruik van lokale materialen aanmoedigen.

Armoedevermindering Zowel de PRSP als de PFP bespreken het allesoverstijgende thema armoedevermindering in een apart onderdeel. Dit van de PRSP is veel uitgebreider, maar er zijn een aantal gemeenschappelijke thema's. Het promoten van '*gemeenschapsontwikkeling*' is een eerste gedeelde doelstelling, en betekent dat ontwikkelingsprojecten best door de gemeenschap zelf worden gedragen en geïmplementeerd, eventueel met steun van buitenaf. Een tweede gedeelde doelstelling is een degelijk *werkgelegenheidsbeleid* zodat een inkomen voor iedereen verzekerd wordt. Een derde gemeenschappelijk objectief is de toegang tot *microkredieten* verhogen. Ten slotte benadrukken beide het belang van *voedselzekerheid*.

De PRSP besteedt een extra hoofdstuk aan sociale bescherming, genderongelijkheid en regionale ongelijkheid. De regering streeft naar extra *sociale bescherming* voor ouderen, gehandicapten, vrouwen en kinderen. De PRSP voorziet daarom volgende maatregelen: de financiële leefbaarheid van het pensioensysteem moet gegarandeerd worden; scholen voor blinden, weeshuizen, centra voor de ouderen en huizen voor gehandicapten moeten opgericht worden; de kinderhandel moet bestreden worden en ten slotte moet er een sociale zekerheid voor alle bevolkingsgroepen komen. Om de levenskwaliteit van *vrouwen* te verhogen, moeten er een aantal maatregelen genomen worden: betere toegang tot het onderwijs, grotere economische onafhankelijkheid (de mogelijkheid om zelf ondernemer te zijn, toegang tot microkrediet), verbetering van de gezondheid, een degelijke legale en sociale status, hogere appreciatie voor het werk en respect voor de traditionele culturen. Bepaalde *regio's* zijn achtergesteld, en verdienen daarom extra aandacht. Om de toegang tot basisdiensten en een duurzame werkgelegenheid voor deze gedepriveerde regio's te verzekeren, is de aanleg van toevoerwegen essentieel.

De strategie van de PRSP om armoede te verminderen is dus ruimer dan deze van de PFP.

Milieu en sanitair De PFP wil in de eerste plaats de druk op de natuurlijke bronnen verminderen. De PRSP behandelt het milieuprobleem ruimer, en wijst op het verval van het ecosysteem, de ontbossing en desertificatie, de kusterosie, de luchtvervuiling, ... Daarom moet elk ontwikkelingsbeleid een milieucomponent bevatten.

Een belangrijk aspect in de milieustrategie, is een degelijke sanitaire infrastructuur, en dit wordt benadrukt door beiden.

Good governance In zowel de PRSP als de PFP wordt het belang van een degelijk *budget management* benadrukt. Het werken met externe en interne evaluaties, kunnen de efficiëntie van de publieke bronnen verhogen. Verder benadrukken beide documenten het belang van een systeem van resultaatgerichte promotie – in plaats van de automatische promotie – van ambtenaren, ten einde de efficiëntie van het *ambtenarenapparaat* te verhogen. Ook een *anti-corruptie strategie* komt in beide documenten voor, maar enkel in de PRSP degelijk uitgewerkt. Ten slotte wordt *decentralisering* door beide voorgesteld zodat de participatie van de bevolking verhoogd wordt.

De PRSP gaat verder in haar ‘good governance’-strategie door aandacht te besteden aan het *wettelijke en gerechtelijke systeem*. Rechtvaardigheid, respect voor de mensenrechten en vrijheid zijn immers erg belangrijk. De PRSP vermeldt ook het belang van de *consolidatie van de democratie*. De PRSP werkt de hervormingen op gebied van goed bestuur concreet uit, terwijl de PFP zich beperkt tot het opsommen van de algemene principes.

Besluit Voor een groot aantal thema’s zijn de PRSP en de PFP erg gelijkaardig. We denken hierbij aan de infrastructuurvoorzieningen, de private sector, de landbouw (met uitzondering van de nadruk van de PRSP op het probleem van landeigendom), het onderwijs (met uitzondering van het analfabetisme dat de PRSP er bovenop behandelt). Bij een aantal thema’s stelt de PRSP bijkomende hervormingen voor, zoals in de gezondheid (met meer aandacht voor preventie en participatie van de gemeenschap), het huisvestingsbeleid, het milieu, ‘good governance’ (waar

er meer nadruk gelegd wordt op veiligheid, rechtvaardigheid en democratisering) en ten slotte de armoedevermindering (met aandacht voor sociale bescherming, voor ongelijkheden op regionaal niveau en voor de verschillen tussen man en vrouw). Dit bevestigt – in het geval van Benin – de hypothese dat de PRSP meer aandacht besteedt aan sociale kwesties (behalve voor onderwijs) en good governance, maar onveranderd blijft op gebied van ‘harde’ zaken (zoals landbouw, de private sector en infrastructuur).

2.2.2 Malawi

Landbouw Gemeenschappelijke doelstellingen in het landbouwbeleid zijn: efficiënt gebruik van water, landtekort wegwerken (door hogere productiviteit), degradatie van de grond tegengaan, gebruik van meststoffen promoten en samenwerken met de private sector. De PFP benadrukt vooral het belang van de privatisering van de maïssector.

De PRSP verschilt van de PFP op verscheidene punten: (1) de toegang tot inputs (bemesting, zaden) verhogen door kredietmogelijkheden uit te breiden, door organische meststoffen zelf te produceren en door aan de meest kwetsbare groepen gratis inputs te leveren; (2) de landbouwproductie opvoeren door onderzoek en uitbreiding; (3) de productie diversifiëren, omdat er anders een te grote afhankelijkheid van de tabaksplant is; (4) uitbreiding van de veestapel; (5) de mechanisering van de landbouw; (6) het verminderen van genderongelijkheid, zodat vrouwen aanzien worden als gelijkwaardige krachten; (7) inperking van HIV/AIDS, omwille van de negatieve effecten op de landbouwbevolking.

Private sector De PFP en PRSP benadrukken bij de ontwikkeling van de private sector het privatiseren van de overheidsbedrijven en een betere toegankelijkheid tot kredietfaciliteiten. De PRSP gaat bovendien dieper in op de afzonderlijke private sectoren.

Kleine en middelgrote ondernemingen zijn een belangrijk middel om de economie aan te zwengelen, en daarom voorziet de regering steun aan deze bedrijven. *De industriële en agro-business sector* is nog onderontwikkeld, en om die reden zou de industriële basis verruimd moeten worden. De opbrengsten van *toerisme* vloeien nu vooral naar buitenlandse investeerders, en te weinig naar de lokale bevolking.

Dit moet veranderen, door de kwaliteit van de lokale toerisme-industrie te verhogen, een goede marketingstrategie uit te bouwen en toerisme te reguleren. Ook de *mijnsector* moet gepromoot worden, aangezien Malawi over minerale rijkdommen beschikt.

Infrastructuur De PFP bespreekt afzonderlijk de transport-, energie- en telecommunicatiesector, en benadrukt dat de kwaliteit en de toegang verhoogd moet worden, en dit door middel van privatiseringen.

De PRSP maakt echter een onderscheid tussen rurale en stedelijke infrastructuur. Een goed uitgebouwde landelijke infrastructuur is noodzakelijk voor armoedevermindering en de regering moet daarom een belangrijke rol spelen in de uitbouw.

De *rurale* transportvoorzieningen focussen op landelijke toevoerwegen, die het platteland met de stad verbinden. Deze wegen brengen sociale voordelen met zich mee, omdat de diensten die aangeboden worden in de stad, beter bereikbaar zijn. Een voldoende watervoorziening en sanitaire infrastructuur zijn tevens onontbeerlijk. Ook energievoorziening verdient aandacht, omdat het essentieel is om armoede te verminderen. Ten slotte moeten de telecommunicatiediensten in het landelijke gedeelte verbeterd worden.

Stedelijke infrastructuur is ook belangrijk, maar de regering moet private investeerders zoeken om deze projecten te financieren. (telecommunicatie, transport, energievoorziening, goede televisie- en radio-uitzendingen).

Onderwijs De kwaliteit van het onderwijs verhogen is een gemeenschappelijke doelstelling en houdt in dat er voldoende materiaal en een goede infrastructuur beschikbaar moet zijn en dat de leerkrachten opleidingen moeten kunnen volgen. De rol van de private sector in het onderwijs erkennen, is noodzakelijk voor een verhoging van de kwaliteit.

De PRSP behandelt de onderwijskwestie echter veel ruimer, omdat onderwijs een noodzakelijke voorwaarde is om armoede af te bouwen. De algemene strategie bestaat erin de kwaliteit en de toegankelijkheid te verhogen, het management en de planning te versterken, een antwoord te bieden op de AIDS-epidemie en de coördinatie tussen de publieke en private actoren te versterken. Een onderscheid wordt gemaakt naargelang het niveau van het onderwijs.

Om de kwaliteit van het *basisonderwijs* te verbeteren moeten leerkrachten getraind worden, moet het curriculum herzien worden, moet er goed materiaal aanwezig zijn en moet er een effectieve supervisie zijn. Speciale aandacht voor meisjes, wezen, kinderen met speciale noden en de armsten, moet leiden tot een toename van de inschrijving vanuit deze groepen. Decentralisering moet tot een beter management leiden.

Het aanbod van het *secundair onderwijs* moet verhoogd worden, en de toegang voor achteruitgestelde groepen verbeterd. De private sector kan hierin meehelpen. Maatregelen om de kwaliteit te verhogen en het management te verbeteren zijn gelijkaardig aan deze van het basisonderwijs.

Dertig procent van de inschrijvingen voor het *hoger onderwijs* moet gereserveerd worden voor meisjes. Bovendien kan de kwaliteit verhoogd worden door hogere salarissen uit te betalen en private onderzoeksfondsen aan te trekken. Op termijn moeten zo de subsidies van de regering aan het hoger onderwijs afgebouwd worden.

Er is nood aan een opleiding die mensen voorbereidt op de arbeidsmarkt, en de *technische scholen* kunnen deze behoefte invullen. Net zoals bij de andere onderwijsniveaus, moet de kwaliteit, de toegang en het management verbeterd worden.

Gezondheid Een eerste gemeenschappelijke doelstelling van beide documenten is de oprichting van een *Essential Health Package*, een bundel van gezondheidsdiensten, die de grote oorzaken van ziekte en sterfte aanpakt, met een speciale focus op de armen. Op die manier is een standaarddienst voor iedereen beschikbaar. Om dit te realiseren moet er voldoende getraind personeel zijn, moeten medicijnen voorradig zijn en de technische diensten zoals laboratoria, radiologie, bloedbanken uitgebreid worden.

Een tweede overeenkomst is dat de gezondheidszorg *betalbaar* moet blijven voor de overheid. Daarom zullen sommige diensten betalend blijven, behalve voor de armsten. In de tertiaire sector (de gespecialiseerde hospitalen) moet een kostenherstellend systeem op poten gezet worden en mogen enkel die patiënten behandeld worden die niet terecht kunnen in de primaire of secundaire sector.

Ten slotte benadrukken ook beide de noodzaak van preventieve gezondheidszorg: toegang tot drinkwater en goed sanitair, voldoende voedsel en mogelijkheid tot vaccinatie. De PRSP gaat dieper in op de voedselproblematiek. Vele kinderen

zijn ondervoed en daarom moet borstvoeding en meer gevarieerd voedsel gepromoot worden. Ook de AIDS-kwestie wordt enkel behandeld in de PRSP.

Armoedevermindering Om de meest kwetsbaren te beschermen worden in de PRSP een aantal ‘social safety nets’ (sociale vangnetten) besproken. Enerzijds zijn er vangnetten die een *verhoging van de productiviteit* beogen, zoals gratis ‘inputs’ voor de landbouwers (zaden en bemesting) en publieke werken die tijdelijk een inkomen genereren voor de armsten (bv. het onderhoud van de wegen, de aanleg van kleine dammen, herbebossing, ...). Deze worden ook in de PFP vermeld. Anderzijds zijn er de *welvaartsondersteunende vangnetten*, zoals een gerichte voedselondersteuning voor ondervoede kinderen en moeders, of een directe inkomenssteun voor chronisch zieken, ouderen en wezen. Verder moet de overheid de gemeenschap ondersteunen bij de opvang van degenen die uit de boot vallen.

Malawi wordt regelmatig getroffen door natuurlijke rampen – zoals overstromingen, hagelbuien, droogte enz. – die de oogst verwoesten. Een betere voorspelling moet mogelijk zijn volgens de PRSP en er moeten effectieve hulpprogramma’s aangeboden worden die de schade verlichten.

De PRSP benadrukt dat de toestand van vrouwen moet verbeterd worden, en ziet dit als een belangrijk element in de strijd tegen armoede. Daarom moet de wetgeving vrouwvriendelijker worden gemaakt, moet geweld tegen vrouwen aan banden gelegd en moet de participatie van vrouwen verbeteren.

Milieu Natuurlijke bronnen worden bedreigd door de overexploitatie, o.a. door de armsten. De degradatie van het milieu heeft op haar beurt negatieve gevolgen voor de armeren, omdat zij van de omgeving afhankelijk zijn om te overleven. Een duurzaam gebruik van deze natuurlijke bronnen is daarom nodig, en kan verzekerd worden door een comanagement met de plaatselijke bevolking. Dit komt terug zowel in de PRSP als de PFP.

Good governance Om de implementatie van de voorgestelde hervormingen in goede banen te leiden, is er een goed bestuur nodig. De PRSP legt de nadruk op drie thema’s: politieke wil, toegang tot justitie en veiligheid, en efficiënte en verantwoordelijke publieke instituties. Enkel het laatstgenoemde wordt ook in de PFP behandeld.

Er moet een *politieke wil* zijn om hervormingen door te voeren. Men kan deze politieke wil niet opleggen, maar het is mogelijk rekening te houden met bepaalde factoren. Zo is er in de nabijheid van verkiezingen weinig politieke wil voor hervormingen die op korte termijn nadelige gevolgen hebben voor de bevolking. Verder is het ook belangrijk dat de hervormingen ook positieve korte termijn gevolgen hebben voor de bevolking.

De bescherming tegen misdaad, geweld, onrechtvaardigheid en willekeurig geweld van de staat is fundamenteel voor de welvaart, en om die reden moet *veiligheid en toegang tot het gerecht* gegarandeerd worden. De PRSP beklemtoont bovendien het belang van de democratie en het respect voor de mensenrechten.

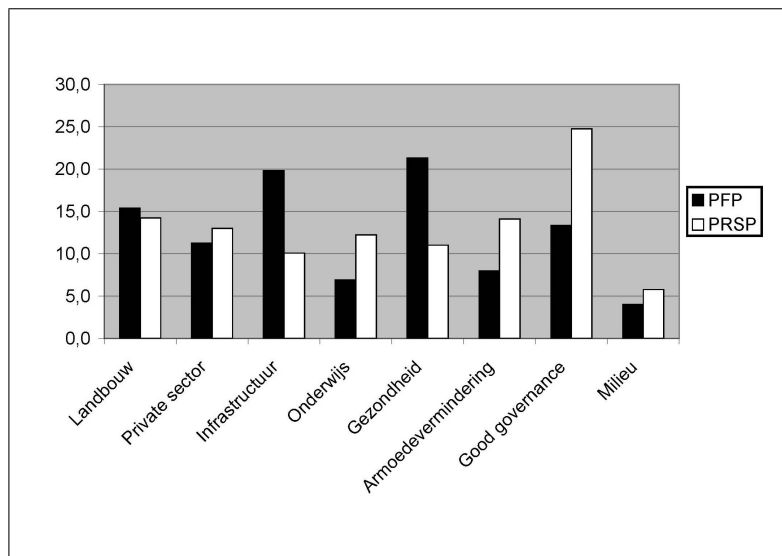
Ten slotte moet een *verantwoordelijke, transparante en efficiënte publieke sector* verwezenlijkt worden. Dit houdt ten eerste een degelijk uitgavenmanagement in, wat een bepaling van de prioriteiten vergt en een gerichte focus op de resultaten van de uitgaven. Verder moet de publieke sector gerationaliseerd worden: overtollige functies moeten worden geschrapt en publieke bedrijven moeten worden geprivatiseerd. Bestrijding van fraude en corruptie is een derde aandachtspunt. Als vierde is het noodzakelijk dat er een decentralisering van de overheid plaatsvindt. Deze vier punten komen ook terug in de PFP.

Kwantitatieve vergelijking De voorgaande analyse heeft aangetoond dat de PFP en PRSP gelijkaardige thema's behandelen. We kunnen ons ook de vraag stellen wat het relatieve aandeel van deze thema's is. Figuur IV.6 visualiseert dit⁵.

Het aandeel van de landbouwsector, de private sector en het milieu is ongeveer constant gebleven. De infrastructuur en de gezondheidssector hebben in de PRSP relatief gezien minder aandacht gekregen, terwijl de onderwijssector, de armoedevermindering en de good governance er relatief gezien op vooruit zijn gegaan.

Absoluut gezien hebben alle sectoren meer aandacht gekregen in de PRSP. Het verschil in omvang tussen de PRSP en de PFP is dan ook aanzienlijk: 29144 woorden tegenover 3466 woorden.

⁵Er is een thematische onderverdeling gemaakt, en vervolgens is het aantal woorden, die gewijd zijn aan dit thema, geteld en gedeeld door het totale aantal woorden.



Figuur IV.6: Vergelijking tussen de PFP en de PRSP, wat betreft relatieve aandeel tekst besteed aan de verschillende thema's

Besluit In alle thema's komt een gemeenschappelijke basis terug, maar de PRSP gaat meestal verder in haar strategie om de armoede te verminderen. Zo wordt er bij *landbouw* expliciet verwezen naar het verminderen van de genderongelijkheid en de negatieve effecten van AIDS. Verder geeft de PRSP een grote rol aan de regering om te voorzien in de landelijke *infrastructuur*, terwijl de PFP van oordeel is dat alle infrastructuur zo snel mogelijk geprivatiseerd moet worden. Ook in de *onderwijssector* gaat de PRSP verder door gelijke toegang tot het onderwijs te benadrukken. Er worden bovendien meer *sociale vangnetten* overwogen. Wat *good governance* betreft, verwijst enkel de PRSP naar het belang van een politieke wil, veiligheid en democratie.

Thema's die wel gelijkaardig zijn, zijn de private sector, gezondheidszorg en het milieu.

2.2.3 Niger

Landbouw De ontwikkeling van het platteland wordt zowel in de PRSP als in de PFP als een prioriteit beschouwd. Een duurzame groei in de landbouwsector en het garanderen van voedselzekerheid zijn de belangrijkste doelstellingen. Hiervoor moet de productiviteit van de landbouw verhoogd worden, moeten niet-traditionele export, de uitbouw van de veestapel en de samenwerking met de private sector aan-

gemoedigd worden en moet er geïnvesteerd worden in betere irrigatie. De nadruk in de PFP ligt op de privatisering, en in de PRSP op het garanderen van de voedselzekerheid.

Private sector Beide documenten zien de private sector als de motor van de groei, en benadrukken het belang van een goede toegang tot kredieten, de privatisering van overheidsbedrijven en een degelijk institutioneel kader. De PRSP acht het noodzakelijk goede strategieën voor de toerisme-industrie en de handwerknijverheid uit te werken.

Infrastructuur Wat betreft transport, pleit de PFP voor een privatisering van het onderhoud van de wegen (door gebruikersheffingen in te voeren) en voor een privatisering van het vrachtverkeer. De PRSP staat achter deze privatisering, maar vermeldt eveneens dat het platteland ontsloten moet worden: landelijke gebieden die een hoog economisch potentieel hebben, moeten vlot bereikbaar worden door het aanleggen van nieuwe wegen.

De PFP legt de nadruk op het herstel van de stedelijke infrastructuur, die uitgevoerd moeten worden door lokale private investeerders. De PRSP legt de nadruk op een goed huisvestingsbeleid en een verbetering van de sanitaire infrastructuur.

Volgens beide is de mijnbouw in uranium een belangrijke energiesector, en daarom moet de competitiviteit verhoogd worden en andere minerale bronnen, zoals goud, fosfaat en olie aangeboord worden. De PRSP hecht verder ook nog belang aan het aanmoedigen van andere energiebronnen dan hout, zoals elektriciteit.

Onderwijs Beide documenten achten het nodig dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert en dat het onderwijs meer toegankelijk wordt. Het basisonderwijs moet prioritair zijn, en het secundair en hoger onderwijs moeten kostenefficiënt zijn, m.a.w. in samenwerking met de private sector.

Gezondheid Ook hier zijn de gelijkenissen erg treffend tussen de PRSP en de PFP: kwaliteit van de gezondheidsdiensten verhogen, de toegang verbeteren voor arme groepen, meer diensten in landelijke gebieden, beschikbaarheid van medicijnen verhogen, het management decentraliseren en kostenefficiënt te werk gaan.

De PRSP bespreekt drie problemen nader. Er moet degelijk beleid gevoerd worden zodat het HIV/AIDS probleem opgelost kan worden. De PRSP gaat ook dieper in op de populatieproblemen, die opgeheven zouden kunnen worden door een betere voorlichting en het ter beschikking stellen van voorbehoedsmiddelen. Ten slotte kan een betere toegang tot drinkwater veel gezondheidsproblemen wegnemen.

Milieu De PFP wil het management van de natuurlijke bronnen verbeteren en de stedelijke infrastructuur herstellen. De PRSP heeft geen afzonderlijk milieubeleid. In het kader van haar landbouwbeleid wil ze wel de desertificatie bestrijden en net zoals in de PFP ook de natuurlijke bronnen beter beheren.

Good governance De PFP gaat in op de hervormingen van de ambtenarij, die gerationaliseerd moet worden om terug efficiënt te werken. De PRSP is hiermee akkoord, maar legt de nadruk ook op andere punten: wetgeving versterken, mensenrechten respecteren, het wettelijke systeem hervormen, ambtenaren goed opleiden, overheid decentraliseren, fraude beter bestrijden en het institutionele apparaat versterken.

Besluit De PFP is gelijkaardig aan de PRSP. Vooral op gebied van landbouw, private sector, onderwijs, milieu en infrastructuur (met uitzondering van de nadruk in de PRSP op het ontsluiten van de landelijke gebieden) zijn de gelijkenissen treffend. Ook op gebied van gezondheidszorg, zijn er vele overeenkomsten, maar de PRSP gaat dieper in op de problemen rond HIV/AIDS, overbevolking en toegang tot drinkbaar water. De strategie omtrent 'good governance' verschilt het meest: de PFP hecht enkel belang aan de rationalisatie van de ambtenarij, terwijl de PRSP de aspecten van een goed bestuur veel ruimer ziet. Beide documenten schenken weinig aandacht aan het aspect armoedevermindering, wat afbreuk doet aan het kernidee van een *Poverty Reduction Strategy Paper*.

2.2.4 Besluit

De vergelijking tussen de PFP en de PRSP toont aan dat er veel gelijkaardige elementen zijn. Beide documenten vertrekken van eenzelfde basis, maar de PRSP voegt extra sociale en bestuurlijke elementen toe. Voor Benin is dit duidelijk:

meer aandacht voor gezondheid, good governance, armoedevermindering en sociale bescherming. Dit is ook het geval voor Malawi: meer aandacht voor onderwijs, good governance en armoedevermindering en bovendien extra sociale elementen op vlak van infrastructuur en landbouw. De PRSP van Niger verschilt daarentegen enkel significant op gebied van gezondheidsbeleid en good governance en beschrijft zelfs geen expliciete armoedestrategie.

De onderliggende toon van zowel de PRSP's als de PFP's blijft privatisering: in alle sectoren wordt over een samenwerking met de private sector gesproken.

3 Besluit

De onderzoeken die we in het eerste deel hebben gepresenteerd, concluderen dat de PRSP's niet tot de gewenste veranderingen hebben geleid, omdat het fundamentele kader hetzelfde is gebleven. De vernieuwingen, zoals meer nadruk op participatie en armoedevermindering, komen niet ten volle tot uiting doordat ze vastzitten in dit kader.

Het eigen onderzoek bevestigt dit voor een deel. Het macro-economische kader blijft ongewijzigd: dezelfde indicatoren (inflatie, tekort op de lopende rekening, inkomstenratio, buitenlandse reserves en groei) worden gebruikt, en de beoogde doelstellingen voor de periode 1998-1999 en 2000-2003 verschillen in de meeste gevallen niet systematisch.

Wat het structurele en sociale kader betreft, zijn er wel enkele verschillen merkbaar. In de huidige strategie die gehanteerd wordt in de PRSP, worden alleszins meer sociale elementen ingevoerd, en wordt er meer nadruk gelegd op het goede bestuur van de staat. Er zijn echter ook vele overeenkomsten, en opvallend is het herhaaldelijk benadrukken van het belang van samenwerking met de private sector. Vermits we slechts drie landen besproken hebben, is het wetenschappelijk niet verantwoord hier rechtstreeks conclusies uit te trekken. De conclusies van dit onderzoek liggen in het verlengde van de conclusies van de onderzoeken besproken in het eerste deel van dit hoofdstuk, en dit onderzoek kan dus gezien worden als een concrete toetsing van deze studies.

Alles in beschouwing genomen, kunnen we besluiten dat de ontwikkelingsstrategie die gehanteerd wordt nog steeds een neoliberale strategie is, met verfijningen op

sociaal en bestuurlijk gebied. Met de PRSP tracht men dus de hegemoniale status van de neoliberale marktideologie te herstellen. De kritiek verdwijnt echter niet, en de vraag dringt zich op hoelang men dit aanpassingsbeleid nog standhoudt.

Algemeen Besluit

We zijn nu op het punt gekomen dat we een antwoord kunnen formuleren op de hoofdvraag van deze thesis: “In welke mate is de neoliberale marktideologie aan afbrokkeling onderhevig?” We overlopen kort de strategie die we gehanteerd hebben om deze vraag te beantwoorden.

We kunnen de afbrokkeling situeren op twee niveau's: op het niveau van de actoren en op het niveau van neoliberale economische instituties, meer specifiek de Bretton Woods-instellingen (de Wereldbank en het IMF). Onder de actoren verstaan we de Westerse staten, zoals de VS en Frankrijk, en de civiele maatschappij, wiens rol echter beperkt is tot het aankaarten van problemen en het aanwakkeren van het debat.

Volgens de principaal-agenttheorie zijn enkel belangrijke actoren (o.a. de VS en Frankrijk, de zogenaamde ‘principalen’) in staat om veranderingen binnen de Wereldbank en het IMF (de agenten) zodanig te sturen dat hun eisen ingewilligd worden. Vooral de VS heeft een groot stemmengewicht in zowel Wereldbank als IMF (ze neemt respectievelijk 16,7% en 17,1% van het totale aantal stemmen voor haar rekening) en ook Frankrijk heeft heel wat inspraak en representeert 4,3% en 5% van de stemmen. Onderzoek naar enerzijds de posities van de VS en Frankrijk in hoofdstuk II en anderzijds de veranderingen binnen de Bretton Woods-instellingen in hoofdstuk III, bevestigt de principaal-agenttheorie. De parallellen tussen principaal en agent zijn althans markant.

In hoofdstuk II werd duidelijk dat het Treasury Department van de VS (de belangrijkste principaal van de twee instellingen) de fundamenten van de neoliberale ideologie (ook wel Washington Consensus genoemd) niet verwerpt, maar verfijningen voorstelt, om de negatieve sociale consequenties van het beleid in te perken. Frankrijk stelt de neoliberale ideologie wat meer in vraag, door te wijzen op de gevaren van financiële liberalisering, maar volgt de VS in haar voorstel tot

sociale correcties.

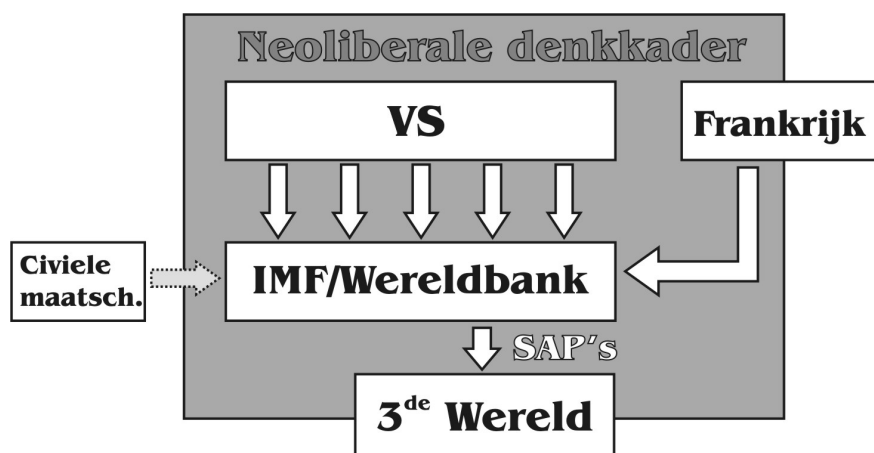
De parallel tussen de eisen van de principalen en de veranderingen bij de agenten is niet te miskennen. In hoofdstuk III zagen we immers dat de klemtoon van de vernieuwde Structurele Aanpassingsprogramma's op een verhoogde aandacht voor sociale aspecten ligt. Zo maakt het ESAF-programma van het IMF plaats voor een *Poverty Reduction and Growth Facility*. Het IMF blijft benadrukken dat fiscale stabilisatie het belangrijkste is en is ervan overtuigd dat de armoede met dit nieuwe programma beter zal bestreden worden. In de Wereldbank is er o.a. de invoering van het *Comprehensive Development Framework* die de ontwikkelingsproblematiek in een ruimer kader wil plaatsen. Ook hier wordt bevestigd dat macro-economische stabilisatie de fundamentele voorwaarde blijft, maar dat er meer aandacht moet uitgaan naar de basisbehoeften, zoals gezondheidszorg, onderwijs, participatie, ... Beide instellingen voeren bovendien een nieuwe *Poverty Reduction Strategy Paper* in, die als voorwaarde gesteld wordt voor het verkrijgen van nieuwe SAP's en – zoals de naam doet vermoeden – de landen moet helpen bij het reduceren van hun armoede. Hierbij wordt de participatie van het land en zijn bevolking beklemtoond – iets wat in de oudere Policy Framework Paper of PFP al eens over het hoofd werd gezien.

Uit de bevindingen van hoofdstuk II en III kunnen we besluiten dat de VS haar neoliberale denkkader niet zomaar wil opgeven, en dat ze niet van plan is veranderingen aan te moedigen die de Bretton Woods-instellingen te ver van deze ideologie verwijderen. Waarom de VS – ondanks de hevige kritiek uit de hoek van andersglobalisten en de empirische vaststelling dat de neoliberale globalisering niet voor iedereen optimaal is – dan toch haar steun blijft uiten aan deze ideologie, kan verklaard worden aan de hand van de neo-Gramsciaanse theorie. Deze stelt dat wanneer een gedachtegoed een bepaalde heersende klasse dient – en niet noodzakelijk het algemene belang –, deze klasse zal trachten de ideologie algemeen aanvaard te maken, om haar zo een hegemonische status te geven. De poging van de VS en andere Westerse landen om van de wereld één globale geïntegreerde kapitalistische wereld te maken, heeft volgens deze theorie dus vooral tot doel de Westerse belangen te dienen. De ontwikkelingslanden worden via de SAP's van de Wereldbank en het IMF gedwongen mee te stappen in dit neoliberale bootje, dat hen naar voorspoed, welvaart en sociale gelijkheid zal voeren. Volgens de neo-Gramsciaanse

theorie moeten de kleine sociale ‘toegevingen’ gezien worden als een poging om de Washington Consensus terug voor te stellen als het algemene belang, zodat die terug aanvaardbaar en legitiem wordt, en zijn hegemonische status behoudt.

Om deze bevindingen aan de realiteit te toetsen, hebben we in hoofdstuk IV de Poverty Reduction Strategy Paper onder de loep genomen. Uit reeds gevoerde onderzoeken kwam naar voor dat de veranderingen oppervlakkig zijn gebleven: de PRSP blijft vastzitten in een macro-economisch en structureel kader dat veranderingen op gebied van armoedevermindering, sociale bescherming en participatie danig beperkt. Zo is de armoedebestrijding nog niet voldoende gericht op de armsten, en gaat men nog te vaak uit van de veronderstelling dat de economische groei de armsten wel automatisch zal bereiken. De sociale bescherming blijft in grote mate gericht op het verzachten van de ergste pijnen en is nog onvoldoende om daadwerkelijk de kwaliteit van het leven van deze kwetsbare groepen duurzaam te verbeteren. Ook de participatie, van zowel de regering als de bevolking van een ontwikkelingsland, blijft beperkt, omdat bepaalde onderwerpen binnen dit macro-economische en structurele kader niet ter discussie staan. De vergelijking die we hebben gemaakt tussen de Letters of Intent van vóór en na de hervormingsperiode, bevestigt dat het macro-economische kader hetzelfde is gebleven: voor de zeven geselecteerde Afrikaanse lage-inkomenslanden worden immers altijd dezelfde indicatoren gebruikt, en zijn er geen systematische verschillen tussen de twee periodes terug te vinden. De vergelijking tussen de PFP en de PRSP, brengt wel enkele verschillen aan de oppervlakte. Ze vertrekken weliswaar van dezelfde basis, en schenken beide veel aandacht aan het betrekken van de private sector in het beleid, maar de overheid heeft in de PRSP aan belang gewonnen, omdat ze enerzijds het land behoorlijk moet besturen (‘good governance’) en anderzijds omdat ze de kwetsbare groepen moet beschermen. De hierboven beschreven conclusies zijn samengebracht in een *samenvattend schema*. (zie volgende pagina).

Al het bovenstaande in beschouwing genomen, kunnen we het volgende antwoord formuleren op onze centrale vraag: de neoliberale ideologie heeft de laatste jaren geen echte afbrokkeling ondergaan, maar eerder een verfijning. Zo is het duidelijk dat aan de fundamenteën niet geraakt wordt, en dat de verhoogde aandacht voor sociale thema’s en armoedevermindering de neoliberale ideologie enkel van een face-lift voorziet, zonder de onderliggende principes in vraag te stellen.



Samenvattend Schema:

De VS, die we kunnen zien als de grootste voorstander van het neoliberale gedachtegoed, heeft de grootste invloed op IMF en Wereldbank, zo beweert de principaal-agenttheorie. Frankrijk stelt de neoliberale ideologie meer in vraag, maar is net zoals de VS voorstander van sociale correcties, die geen afbreuk doen aan de fundamenteën van de Washington Consensus. De civiele maatschappij, die de felste kritieken op de neoliberale ideologie uit, heeft slechts een beperkte mate van invloed. De derde wereld ten slotte, wordt via de neoliberale conditionaliteit van de SAP's gedwongen zijn beleid een neoliberale tint te geven.

Dit antwoord moet uiteraard genuanceerd worden, want de Wereldbank en het IMF zijn er met hun nieuwe sociale doelstellingen alvast nog niet in geslaagd de kritiek te laten verstommen. Daarom zal in de toekomst een bijkomende vraag opduiken, namelijk: “Is deze opsmuk van de neoliberale ideologie een laatste stuip-trekking vooraleer het binnen enkele jaren ten onder gaat, of luidt het op wereld-niveau een nieuwe fase van dominantie in?” Persoonlijk denk ik dat – aangezien niets erop wijst dat de kritiek spoedig zal verdwijnen – de Wereldbank en het IMF steeds verder zullen moeten gaan in hun hervormingen, totdat ze op een punt komen dat ze het neoliberale kader definitief achter zich laten. Deze hervormingen zullen weliswaar erg geleidelijk aan plaatsvinden, maar de eerste tekenen zijn reeds te zien in de meest recente rapporten van de Wereldbank, waarin de adjustment lending plaatsmaakt voor een policy development lending, met de belofte dat er “geen specifieke eisen vastgelegd worden op structureel gebied”. Pas wanneer ook het strikte macro-economische kader in vraag gesteld wordt, kunnen we spreken van het verval van de neoliberale ideologie. Het probleem vooralsnog is het ontbreken van een waardig alternatief, dat de strijd met de Washington Consensus aankan. Het formuleren van een dergelijk alternatief wordt één van de grote uitdagingen van de 21^{ste} eeuw.

Referenties

Hoofdstuk I

ARRIGHI, G. (1993). The three hegemonies of historical capitalism. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 148-185), Cambridge: Cambridge University Press.

AUGELLI, E. & MURPHY, C. N. (1993). Gramsci and international relations: a general perspective and example from recent US policy toward the third world. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 127-147), Cambridge: Cambridge University Press.

BIRD, G. (2001). IMF programs: do they work? Can they be made to work better? *World Development*, 29 (11), pp. 1849-1865.

CARTAPANIS, A. & HERLAND, M. (2002). The reconstruction of the International Financial Architecture: Keynes' revenge? *Review of International Political Economy*, 9(2), pp. 271-297.

CATLEY, B. (1999). Hegemonic America: the arrogance of power. *Southeast Asia: A journal of international and strategic affairs*, 21(2).

COX, R. W. (1986). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In Keohane R. O. (Red), *Neorealism and its critics* (pp. 205-254), New York: Columbia University Press.

COX, R. W. (1987). *Production, power and worldorder*. Social forces in the making of history, New York: Columbia University Press, pp. 1-500.

COX, R. W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 49-65), Cambridge: Cambridge University Press.

COX, R.W. (1993). Structural issues of global governance: implications for Europe. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 259-289), Cambridge: Cambridge University Press.

- CRAIG, D. & PORTER, D. (2003). Poverty Reduction Strategy Papers: A new convergence. *World Development*, 31(1), pp. 53-69.
- CUYVERS, L. & KERREMANS, B. (1997). *Internationale economische organisaties*. Leuven-Apeldoorn: Garant.
- DUMENIL, G. & LEVY, D. (2001). Costs and benefits of neoliberalism. A class analysis. *Review of International Political Economy*, 8(4), pp. 578-607.
- EISENSCHITZ, A & GOUGH, J. (1996). The contradictions of neo-Keynesian local economic strategy. *Review of International Political Economy*, 3(3), pp. 434-458.
- FLORIO, M. (2002). Economists, privatization in Russia and the waning of the Washington consensus. *Review of International Political Economy*, 9(2), pp. 374-415.
- GALE, F. (1998). Cave 'Cave! Hic dragones': a neo-Gramscian deconstruction and reconstruction of international regime theory. *Review of International Political Economy*, 5(2), pp. 252-283.
- GILL, S. & LAW, D. (1993). Global hegemony and the structural power of capital. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 93-124), Cambridge: Cambridge University Press.
- GILL, S. (15-18.04.1997). *Gramsci, modernity and globalization*. Paper gepresenteerd op de conferentie "Gramsci and the twentieth century", Sardinia, Istituto Fondazione Gramsci.
- GILL, S. (1993). Gramsci and global politics: towards a post-hegemonic research agenda. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 1-48), Cambridge: Cambridge University Press.
- GILL, S. (1995). Theorizing the interregnum: the double movement and global politics in the 1990s. In Hettne, B. (Red), *International political economy: understanding global disorder* (pp. 65-99), Canada: Fernwood Books Ltd.
- GORE, C. (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28(5), pp. 789-804.
- HARMES, A. (2001). Institutional investors and Polanyi's double movement: a model of contemporary currency crises. *Review of International Political Economy*, 8(3), pp. 389-437.
- HELLINGER, D., HANSEN-KUHN, K. & FEHLING, A. (2001). *Stripping adjustment policies of their poverty-reduction clothing: a new convergence to current global economic management*. [15.09.2003, The development group for alternative policies: <http://www.developmentgap.org/UN%20paper.pdf>].

- HOLMON, O. (1993). Internationalisation and democratisation: southern Europe, Latin America and the world economic crisis. In Gill S. (Red), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 213-239), Cambridge: Cambridge University Press.
- JUNNE, G.C.A. & MARCHAND, M.H. (1994). *Internationale Politieke Economie*. In Koch, K., Soetendorp, B. en van Staden, A. (Red), *Internationale Betrekkingen: Theorieën en Benaderingen* (pp. 97-126), Utrecht: Aula.
- KANBUR, R. (1999). *The strange case of the Washington Consensus. A brief note on John Williamson's "What should the Bank think about the Washington Consensus?"*.
- KERREMANS, B. (2001). *De hoed van Uncle Sam. De federale politieke besluitvorming in de Verenigde Staten van Amerika*. Leuven/Leusden: Acco.
- KIRSHNER, J. (1999). Keynes, capital mobility and the crisis of embedded liberalism. *Review of International Political Economy*, 6(3), pp. 313-337.
- NAIM, M. (2000). Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign policy*, 17 (182), pp. 86-104.
- NIELSON, D.L & TIERNEY, M.J. (2003). Delegation to international organizations: agency theory and World Bank environmental reform. *International Organization*, 57 (2), pp. 241-276
- O'BRIEN, R., GOETZ, A.M., SCHOLTE, J.A. & WILLIAMS, M. (2000). *Contesting global governance. Multilateral economic institutions and global social movements*. Cambridge: University Press.
- PEET, R. (2001). Review Essay: Neoliberalism or democratic development? *Review of International Political Economy*, 8(2), pp. 329-343.
- PEREIRA, L.C.B. (1995). Development economics and the World Bank's identity crisis. *Review of International Political Economy*, 2(2), pp. 211-247.
- RODRIK, J. (10.01.2002). Find option to neoliberalism or seek to prevent its abuse. *Jakarta Post*.
- SCHOENFELDER, L. (2003). Challenging the Washington Consensus. An interview with Joseph Stiglitz. *The brown journal of World Affairs*, 9(2), pp. 33-40.
- STIGLITZ, J., *Perverse globalisering*, Utrecht: Het spectrum, 2002, pp. 1-285
- STIGLITZ, J. (2000). The insider. What I learned at the world economic crisis. *New Republic*, 222 (16/17).

- STIGLITZ, J. (2000). Unravelling the Washington Consensus. An interview with Joseph Stiglitz. *Multinational Monitor*, 21(4).
- STIGLITZ, J. (7.01.1998a). *More instruments and broader goals. Moving towards the post-Washington Consensus*. Paper gespresenteerd op The 1998 Wider Annual Lecture, Helsinki.
- STIGLITZ, J. (19.10.1998b). *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*. Prebisch lecture given at UNCTAD, Geneva.
- TREVOR, M. (2003). Africa and the Washington Consensus. Finding the Right path. *Finance and development*, pp. 18-20.
- VAN DER PIJL, K. (1995). The second glorious revolution: globalizing elites and historical change. In Hettne, B. (Red)., *International political economy: understanding global disorder* (pp. 100-128), Canada: Fernwood Books Ltd.
- WABL, M. G. (2002). A 'Monterrey consensus' might replace the Washington Consensus. *UN Chronicle*, (1), p. 17.
- WADE, R.H. (2002). US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*, 9(2), pp. 215-243.
- WEAVER, C. & LEITERITZ, R.J. (24.03.2002). *Our poverty is a world full of dreams. The World Bank's strategic compact on the tenacity of organizational culture*. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the International Studies Association, New Orleans.
- WILLIAMSON, J. (1990). *The progress of policy reform in Latin-America*. Washington DC: Institute for international economics.
- WILLIAMSON, J. (1999). *What should the Bank think about the Washington Consensus?* [29.09.2003, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0799.htm#note6>]
- WILLIAMSON, J. (2002). *Did the Washington Consensus fall?* [29.09.2003, Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm#2>]
- WORLD BANK (2000/2001). *Attacking poverty. World Development Report 2000/2001*. Oxford: Oxford University Press.

Hoofdstuk II

- BALLADUR, M.E. & DONNEDIEU DE VABRES (2003). *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la*

commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 18 septembre 2002 sur la mondialisation. Assemblée Nationale, douzième législature, n° 1279.

BARREZ, D. (2001). *De antwoorden van het antiglobalisme.* Van Seattle tot Porto Allegro. Roeselare: Globe.

BARREZ, D. (2002), *Een andere mondialisering is mogelijk.* Van Seattle tot Porto Alegro. [7.02.2004, Fonds Pascal Decroos: http://www.fonds-pascaldecroos.com/archief/werkbeurzen/dirk_barrez/agenda.html] Boulder CO: Westview Press.

CBS (2001). *De Nederlandse economie 2001.* Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 48-50

DE RON, A. (2004), *Wat leverden de Porto Alegres op?* [7.02.2004, Wereld Sociaal Forum: <http://www.mumbai2004.be/>]

DESSERS, D., DUMOLYN, J. & JONES, P.T. (2002). *!Ya Basta ! Globalisering van onderop.* Gent: Academia Press.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2001). *International Monetary Fund. Efforts to advance US policies at the fund.* GAO-01-214.

HCCI (2001). *Contribution pour la Commission des finances de l'Assemblée Nationale sur le troisième rapport du Gouvernement au parlement sur les activités du fonds monétaire international et de la banque mondiale.* Haut Conseil de la Coopération Internationale.

HANSSENS, R. (2003). Ontwikkelingslanden zeggen nee tegen neoliberale dogma's. Eerlijke wereldhandel nog ver zoek. *Ons Recht*, 107 (10), pp. 10-11.

HORNBECK, J.F. (2001). *IMF reform and the International Financial Institutions Advisory Commission.* Washington D.C.: Congressional Research Service.

IPS Vlaanderen (redactie@ipsnews.be). (16.01.2004). *WSF: "Europeanen willen resultaatgericht WSF zien"* [email aan Aquarius A. (annelies.aquarius@student.kuleuven.ac.be)]

IPS Vlaanderen (redactie@ipsnews.be). (21.01.2004). *WSF: "Sociaal forum overstijgt Economisch forum"* [email aan Aquarius A. (annelies.aquarius@student.kuleuven.ac.be)]

KHOR, M. (1995). Commentary. In Cavanagh, J. e.a. *South-North: Citizen strategies to transform a divided World.* San Francisco: International Forum on Globalization

- KRUITHOF, J. (2000). *Het neoliberalisme*. Berchem: Epo.
- MUNCK, R. (2003). Neoliberalism, necessitarianism and alternatives in Latin-America: there is no alternative (TINA)? *Third World Quarterly*, 24 (3), pp. 495-511
- PORTER, G., BROWN, J.W. & CHASEK, P. (2000). *Global environmental politics*.
- RENTSCHLER, M. (s.d.). *The role of Congress in multilateral development bank reform*. Washington DC: Bank Information Center.
- REPUBLIQUE FRANCAISE (2001). *Rapport présenté au parlement sur les activités du fonds monétaire internationale et de la banque mondiale*.
- SANFORD, J.E. (2003). *Multilateral Development Banks: issues for the 108th Congress*. Washington DC: Congressional Research Service.
- SOEDERBERG, S. (2001). The Emperor's New Suit: The New International Financial Architecture as a Reinvention of the Washington Consensus. *Global Governance*, 7 (4).
- SOEDERBERG, S. (2002). The New International Financial Architecture: A Procrustean Bed for Emerging Markets? *Third World Quarterly*, 23 (4).
- SOEDERBERG, S. (2003). The Promotion of 'Anglo-American' Corporate Governance in the South: Who benefits from this new international standard? *Third World Quarterly*, 24 (1).
- TAVERNIER, Y. (2001) *Rapport d'information déposé en application de l'article 154 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les activités et le contrôle du fonds monétaire internationale et de la banque mondiale présenté au parlement*. Assemblée Nationale, onzième législature, n° 2801.
- THE MELTZER COMMISSION (2000). *The Meltzer Commission Final Report*. [13.12.2003, Joint Economic Committee: <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm>]
- US DEPARTMENT OF TREASURY (2000). *Response to the report of the International Financial Institutions Advisory Commission*. Washington D.C.: Department of Treasury.
- WOOD, A. (2000). *Beyond Meltzer. Where next on IMF and Worldbank Reform*. [8.2.2004, Bretton Woods project: <http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-16033#INTRODUCTION>]
- WORLD SOCIAL FORUM (2002), *WSF - a brief background*. [7.02.2004, WSF: <http://www.wsfindia.org/mustread.php>]

Hoofdstuk III

BIRD, G. (2003). *The IMF and the future. Options and issues facing the fund*. London: Routledge.

BOTCHWEY, K., COLLIER, P., GUNNING, J.W. & HAMADA, K. (1998). *External evaluation of the ESAF. Report by a group of independent experts*. Washington DC: International Monetary Fund.

BOUGHTON, J.M. (2001). *The silent revolution. The International Monetary Fund*. Washington DC: International Monetary Fund.

BRANSON, W. & JAYARAJAH, C. (1995). *Structural and sectoral adjustment. World Bank experience 1980-92*. Washington DC: World Bank Operations Evaluation Study (OED).

BREDENKAMP, H. & SCHADLER, S. (red.) (1999). *Economic adjustment and reform in low-income countries*. Washington DC: International Monetary Fund.

BRENDAN, M. (2000). *New leaf or fig leaf? The challenge of the new Washington consensus*. London: Bretton Woods project.

CRISP, B.F. & KELLY, M.J. (1999). The socio-economic impacts of structural adjustment. *International Studies Quarterly*, 43(3), pp. 533-552

HUSTED, S. & MICHAEL M. (2004). *International Economics*. Boston: Pearson Education.

IMF (1997a). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.

IMF (1997b). *The ESAF at ten years. Economic adjustment and reform in low-income countries*. Washington DC: International Monetary Fund.

IMF (1998a). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.

IMF (1998b). *Distilling the lessons from the ESAF reviews*. [16.03.2003, IMF: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/distill/>]

IMF (1999). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.

IMF (2000). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.

IMF (2001). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.

- IMF (2002a). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.
- IMF (2002b). *Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: issues and options*. Washington DC: IMF.
- IMF (2003a). *Annual Report. Making the global economy work for all*. Washington DC: IMF.
- IMF (2003b). *Poverty reduction and growth facility. A factsheet*. [12.03.2003, IMF: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>]
- KILLICK, T. (1995a). Can the IMF help low-income countries? Experiences with its structural adjustment facilities. *World Economy* (18) 4, pp. 603-616.
- KILLICK, T. (1995b). *IMF programmes in developing countries. Design and impact*. London en New York: Routledge.
- KONADU-AGYEMANG, K. (2001). *IMF and World Bank sponsored Structural Adjustment Programs in Africa. Ghana's experience, 1983-1999*. Hampshire: Ashgate.
- KRAAIJ, F. (red). (1994). *Structural adjustment in Sub-Saharan Africa. Research and policy issues*. Den Haag: Ministry of Foreign Affairs, Development Cooperation Information Department.
- MUHUMUZA, W. (2002). The paradox of pursuing anti-poverty strategies under structural adjustment reforms in Uganda. *Journal of social, political and economic studies*, 27(3), pp. 271-306.
- SAHN, D., DORHOSH, P.A. & YOUNGER, S.D. (1997). *Structural adjustment reconsidered. Economic policy and poverty in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAPRIN (2002). *The policy roots of economic crisis and poverty. A multi-country participatory assessment of structural adjustment*. Washington DC: SAPRIN.
- WORLD BANK (1995). *Annual Report*. Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK (1997). *Annual Report*. Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK (1998). *Annual Report*. Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK (1999). *Annual Report*. Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK (1999/2000). *Entering the 21st century. World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK (2000/2001). *Attacking poverty. World Development Report 2000/2001*. Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK (2000). *Social dimensions of adjustment programs. A submission for the world summit for social development. Five year review*. Washington DC: World Bank.

WORLD BANK (2001). *Lending instruments. Resources for development impact*. Washington DC: World Bank.

WORLD BANK (2002). *Annual Report*. Washington DC: World Bank.

WORLD BANK (2003a). *Five agencies, one group*. [12.03.2003, World Bank: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20122644~menuPK:278902~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>]

WORLD BANK (2003b). *Working for a world free of poverty*. Washington DC: World Bank.

WORDL BANK (2004). *Policy paper: From Adjustment Lending to Development Policy Lending: update of World Bank Policy*. [5.04.2004, World Bank: [http://lnweb18.worldbank.org/SCSL%20Dev/OD%208.60/CW-OD-860.nsf/f3812585f8ba660d85256bdc004d78a2/0f2c0558a36e474285256bdc00502215/\\$FILE/ATTX8WXN/Policy%2520Paper%2520OPBP8.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/SCSL%20Dev/OD%208.60/CW-OD-860.nsf/f3812585f8ba660d85256bdc004d78a2/0f2c0558a36e474285256bdc00502215/$FILE/ATTX8WXN/Policy%2520Paper%2520OPBP8.pdf)]

Hoodstuk IV

ADAM, C.S. & BEVAN, D.L. (2001). *PRGF Stocktaking exercise on behalf of DFID*. Oxford: Department of Economics Oxford University.

BENIN (1998a). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies*. [4.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/np/loi/122198.HTM>]

BENIN (1998b). *Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/PFP/Benin/index.htm>]

BENIN (2003a). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [4.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/ben/02/index.HTM>]

BENIN (2003b). *Poverty Reduction Strategy Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr0362.pdf>]

CRAIG, D. & PORTER, D. (2003). Poverty Reduction Strategy Papers: A new convergence. *World Development*, 31(1), pp. 53-69.

GAMBIA (1998). *Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/PFP/gambia/gamtoc.htm>]

GAMBIA (1999). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies*. [4.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/LOI/1999/110899.htm>]

GAMBIA (2002a). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [4.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2002/gmb/01/index.htm>]

GAMBIA (2002b). *Poverty Reduction Strategy Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/gmb/01/index.htm>]

GHANA (1998). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [4.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/np/loi/111298.HTM>]

GHANA (2003). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [4.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/gha/03/index.htm>]

IMF & IDA (2002). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*. Washington DC: IMF & IDA.

NIGER (1998). *Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/PFP/niger/INDEX.HTM>]

NIGER (2000). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [3.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/LOI/2000/ner/01/INDEX.HTM>]

NIGER (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. [3.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/ner/01/index.htm>]

NIGER (2003). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [3.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/ner/02/index.htm>]

MALAWI (1998). *Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/PFP/malawi/index.htm>]

- MALAWI (1999). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [9.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/LOI/1999/100799.htm>]
- MALAWI (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. [6.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/mwi/01/index.htm>]
- MALAWI (2003). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [7.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/mwi/01/index.htm>]
- MARCUS, R. & WILKINSON J. (2002). *Whose poverty measures? Vulnerability, social protection and PRSP's*. London: Childhood Poverty Research and Policy Centre London.
- ROWDEN, R. & IRAMA, J.O. (2004). *Rethinking participation. Questions for civil society about the limits of participation in PRSP's*. Washington DC: Action Aid USA/Uganda.
- STEWART, F. & WANG. M. (2003). *Do PRSP's empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way around?* Working Paper, nr. 108. Oxford: University of Oxford.
- TANZANIA (1999). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [8.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/LOI/1999/071499.htm>]
- TANZANIA (2003). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [6.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/tza/01/index.htm>]
- UGANDA (1998). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/np/loi/102898.HTM>]
- UGANDA (2003). *Letter of Intent, Memorandum of economic and financial Policies, and technical memorandum of understanding*. [5.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2003/uga/02/index.htm>]
- WHAITES, A. (2001). *Precarious states. Debt and government service provision*. California: World Vision International.
- WHAITES, A. (2002). *Masters of their own development? PRSP's and the prospect for the poor*. California: World Vision International.
- WORLD BANK (2002). *The World Bank Participation Source Book*. Washington DC: World Bank.

WORLD BANK (2004). *Country classification*. [16.03.2003, World Bank: <http://www.worldbank.org/data/countryclass/countryclass.html>].

Bijlage

IMF (2000). *Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs* [03.05.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>]

MALAWI (1998). *Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/PFP/malawi/index.htm>]

MALAWI (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. [6.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/mwi/01/index.htm>]

ROWDEN, R. & IRAMA, J.O. (2004). *Rethinking participation. Questions for civil society about the limits of participation in PRSP's*. Washington DC: Action Aid USA/Uganda, pp. 43-48.

WORLD BANK (2004). *A changing World Bank*. [29.04.2004, World Bank: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040866~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>]

Bijlagen

Bijlage 1 Summary of Key Features of PRGF-Supported Programs

Bijlage 2 Veranderingen binnen de Wereldbank

Bijlage 3 The “Forbidden Debates” That Should Happen

Bijlage 4 Thematische onderdelen in een PFP van Malawi op structureel gebied

Bijlage 5 De pilaren in een PRSP van Malawi

Bijlage 1: Summary of Key Features of PRGF-Supported Programs

1. Broad participation and greater ownership
 - Draw main elements of PRGF from country's PRSP
 - PRSPs to be produced in transparent process with broad participation
 - PRSPs to be produced by country authorities
 - Where relevant, JSAs/staff reports to highlight flexibility in accepting country choices
2. Embedding the PRGF in the overall strategy for growth and poverty reduction
 - Demonstrate how macroeconomic and other policies have been influenced by growth and poverty objectives
 - Highlight aspects of the PRGF program that promote private sector development
 - PRGF contribution to the strategy should be focused on areas within the Fund's area of expertise and responsibility
3. Budgets that are more pro-poor and pro-growth
 - Reorient government spending towards activities that benefit the poor
 - Improve efficiency and targeting of spending in key sectors relevant to growth and poverty reduction
 - Stress tax reforms that simultaneously improve efficiency and equity
 - Improve data and monitoring to track expenditures
4. Ensuring appropriate flexibility in fiscal targets
 - Present more normative macro-projections to signal financing needs
 - Where warranted, seek commitments of higher aid flows and build in to the program

- Use PRSP to identify contingent expenditures that could be added if more aid were forthcoming
 - Indicate how fiscal targets would be modified in the event of key shocks
5. More selective structural conditionality
- Limit conditionality to key measures, central to the success of the strategy
 - Confine Fund conditionality to measures in the Fund's domain; exceptions must be justified
6. Emphasis on measures to improve public resource management/accountability
- Fiscal policies and objectives should be open to public debate
 - Develop transparent monitoring systems to improve efficient delivery of public services
 - For HIPC's, include specific mechanisms for monitoring use of debt relief
 - Consider selective conditionality on fiscal governance measures
7. Social impact analysis of major macroeconomic adjustments and structural reforms
- Demonstrate that distributional effects of substantial macro-adjustments or structural reforms have been considered
 - Highlight countervailing measures to offset temporary adverse effects on the poor
 - Bank should lead if technical impact analysis is needed, but PRGF documents should indicate what work was done and how it influenced policies

Bron: IMF (2000). *Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs*. [03.05.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>]

Bijlage 2: Veranderingen binnen de Wereldbank

	1996	2004
We have sharpened our focus		
Deepening our definition of poverty	Economic	Multidimensional
Supporting client-owned Poverty Reduction Strategies	None	Nearly 25 full nearly 50 interim
Encouraging a Comprehensive Development Framework	None	In 50+ countries
Scaling up anti-corruption & governance work	Few	In 95+ countries
We are closer and more responsive to clients		
More Country Directors in the field	0%	73%
Increased regional staff in the field	28%	44%
Reduced project preparation time	24 months	16 months
We are more open and participatory		
Publishing country assistance strategies	None	97%
Involving civil society in projects	< 50%	72%
Increasing value of community-driven elements in projects	\$700 million	\$2 billion
We are responsive to conflict and debt		
Post-conflict lending and advice	15 countries	40 countries and territories
Debt relief operations (HIPC)	None	27 countries (decision point) 10 countries (completion)
Nominal value of committed debt relief	Zero	More than \$52 billion
We are better promoting the private sector		
Private provision components in infrastructure projects	21%	39%
IFC investment commitments	\$2.1 billion	\$3.9 billion
MIGA - Total Guarantees Issued	\$0.8 billion	\$1.4 billion
We are increasing our knowledge sharing		
Global Development Learning Network Centers (GDLN)	None	64
Number of Global Development Learning Network (GDLN) activities	None	1,1812
Number of practitioner networks established	< 30	>110
Number of country office video conferences	None	8,709
We are improving our operational quality		
Quality of project design	78%	94%
Quality of analytic and advisory work	72%	90%
Quality of project supervision	63%	92%
We have improved our impact		
Increasing satisfactory project outcomes	69%	79%
Reducing projects at risk	29%	15%

Tabel A1: Veranderingen binnen de Wereldbank tussen 1996 en 2004

Bron: WORLD BANK (2004). *A changing World Bank*. [29.04.2004, World Bank: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040866~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>]

Bijlage 3: The “Forbidden Debates” That Should Happen

Below are fundamental economic policy debates that do *not* occur within the government-led public consultations held for the purposes of informing national Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). (...) The following list economic policy debate questions could serve as a starting point for broader discussions in parliaments and other alternative public forums that actively involve citizens’ organizations, parliamentarians and independent media as well as local & national government officials:

General

- ✓ What are the current demands of external donors/creditors when it comes to structural adjustment policies?
- ✓ What are the opinions of parliamentarians and civil society organizations about these current demands?

Fiscal Policy

- ✓ How are budget surplus/deficit targets arrived at in the first place?
- ✓ How can sense be made of the unacknowledged contradiction in the budget-cutting policies favored by external creditors/donors and the need to expand health, education and other public spending on services necessary to fulfill PRSPs and meet the MDGs? (let alone meet all of the budgetary expenses associated with monitoring and evaluating the outcomes on the ground of PRSPs and MDGs)
- ✓ How can the level of budget deficit spending or budget surplus targets be determined by the sovereign national governments with citizen and parliamentary input and based on short-term and medium-term needs unique to a country’s particular context? (Obviously the US and EU feel free to violate their balanced-budget agreements and engage in deficit spending at times of economic recession-shouldn’t other countries be similarly free to do so depending on unforeseen economic developments?)
- ✓ What are alternatives to the budget surpluses demanded by the IMF? What would be the consequences if the budget surplus was somewhat smaller than what the IMF wants? What if the country actually ran a budget deficit instead? What would be the trade-offs between a small surplus versus a small deficit? What would be the difference between a budget deficit of 5% of GDP versus a bigger deficit of 7% of GDP? How can the government, civil society and parliamentarians debate these various scenarios in public and arrive at their own consensus based upon varying risks, consequences and benefits?
- ✓ Why is a particular kind of tax (i.e. a regressive one like the VAT) chosen over a more progressive one? What are other possibly more progressive taxation structures? Are more progressive tax structures possible? Many developing countries have regressive tax structures, particularly the IFI-favored use of value-added taxes (VAT) on consumer goods and property taxes. If more progressive structures could be designed and enforced, could significantly larger revenues sums be generated? How can more progressive tax policies help the states with obligations to redistribute wealth in countries or raise revenues to assist with meeting the MDGs?

Monetary Policy

- ✓ Are determinations of risk by foreign investor’s willingness to purchasing government bonds the only way the level of interest rates for domestic companies can be arrived at? Are there other methods which the state can devise to subsidize commercial rates to its

domestic businesses so that they can more easily access regular commercial loans, expand production and higher more employees?

- ✓ Must a fear of inflation be the only guide for the central bank policy of borrowing governments? In the US and other industrialized countries central banks base interest rate policy decisions with an eye to both inflation rates and unemployment rates. The IMF insistence that borrowing countries keep inflation rates in the 3-5% range has had adverse consequences for economic growth, employment and poverty rates, this despite there being no evidence that low inflation is good for growth, however many studies show that economic growth can be stimulated when inflation rates are allowed to go between 5-20% or possibly higher. What do these studies say about alternative options for determining central bank policies? Can citizens' organizations, parliamentarians and government officials publicly debate and decide for themselves the appropriate levels of inflation targets, interest rates and other policy tools, and choose from a range of competing scenarios depending on possible risks and rewards? Can unemployment rates be taken into account when establishing acceptable levels of interest rates?

Financial Liberalization

- ✓ When commercial banks are freed through deregulation to concentrate their lending in more secure urban areas, this dries up financing for small farmers and other SMEs in rural areas, highlighting a clear need for a state supported system that ensures financial access to rural areas when private sector actors are unwilling to service outlying areas. Can borrowing governments find ways of maintaining and improving public financial services for rural areas?
- ✓ What is the historical evidence on the track record of financial liberalization? Does the IMF recent concession that there is no correlation between financial liberalization and better economic growth rates open the possibility for retaining a degree of financial controls? If so, should the IMF continue to make financial sector liberalization a cornerstone of its binding loan conditionality?
- ✓ What does the historical track record say about the dangers/benefits of opening the domestic economy to more short-term, speculative "hot" money from foreign investors into local stock exchanges, bond markets, currencies, etc., versus the traditional types of long-term foreign direct investment? Do the benefits outweigh the vulnerabilities to sudden capital flight and collapse? If not, shouldn't borrowing countries be free to regulate the degree of their financial opening in accordance with the national economic interests (as did Malaysia)?

Privatization

- ✓ Are there alternatives for borrowing governments to the demands of external donors/creditors when it comes to privatizing state-owned enterprises or essential public services?
- ✓ Can external creditors/donors justify calling for the privatization of profit-making SOEs?
- ✓ How are the best values of SOEs determined?-why are profitable SOEs (which are the most attractive to private buyers) often sold at bargain prices?
- ✓ Are there effective oversight regulations in place to ensure that buyers actually pay for the SOEs in there entirety?
- ✓ Have preliminary assessments been done to show that profits from the low-price sale of the SOE, with administrative costs figured in, are actually going to generate more revenue than that which would have been generated by taxes from the SOE over the long-term had it remain in state hands? Will the taxes paid by the newly-privatized entity be greater than the profits than had been generated by the SOE before sale (including the new added administrative costs of state regulation of the newly-privatized enterprise)?

- ✓ Are privatizing SOEs the same thing as public services like basic health care, education and utility services, or are the latter fundamentally different?
- ✓ Are there historical lessons to be gained from the long track record of public services in all of the successfully industrialized countries?
- ✓ Was there not a recognition in the rich countries as far back as the 1800s that where the private service providers saw no profitability, it was up to the state to provide these essential services if governments felt that getting their citizens educated and healthy were long-term investments that would lay the foundation for better economic growth in the future? If so, shouldn't borrowing governments be free to use the state to lay the same types of long-term foundations in their national development strategies for the same reasons?
- ✓ Is there evidence that private providers can serve poor people better than can public services? If so, where is the evidence that private service providers work better? How is "better" defined? In terms of increased coverage? Lower cost? What about quality?
- ✓ Regarding education services, is increased enrollment in rural areas the sole indicator that ought to be considered when deciding over private or public service provision? What quality of education are the children getting? What is the cost burden that governments are shifting to their parents when private provision is enacted (not so much user fees but rather opportunity cost because they have to donate free labor)? How professional is the private teacher workforce, and what labor protections have they been deprived of that teachers in the public schools still enjoy?
- ✓ The world's major water conglomerates told the creditors/donors (at the third annual World Water Forum in Tokyo in 2003) that moving into borrowing countries' markets to serve poor consumers was just not profitable enough for them and to continue in this process would require the donors/creditors to provide them with greater "credit enhancements" (subsidies) to make it artificially profitable for them. If this is the case, why should donors/creditors be willing to spend money on subsidies to Northern water corporations rather than in investments in expanding & improving existing public water utilities in borrowing countries? Is the ideological preference for private sector over public sector the only dynamic guiding the donors/creditors on this issue?
- ✓ When SOEs are inefficient in terms of profitability, are there still not other social, economic, and political benefits to maintaining the steady employment and other economic spin-off benefits that employment provides to local economy, community?
- ✓ While external donors/creditors claim that SOEs are inherently inefficient, research shows that competition and regulation reforms can be perhaps more important factors in determining how efficient/inefficient an SOE can be. Can improvements in the relevant regulatory climate and competition policies be fully explored before borrowing countries automatically comply with donor/creditor demands to privatize SOEs?

Trade Policy

- ✓ Why do the WTO and IFIs continue to refuse to do impact studies on trade liberalization on jobs? Are there studies that show cases in which trade liberalization has led to more and better-paying formal sector jobs? Without such evidence, should borrowing governments continue to lower their trade barriers, quotas and tariffs on imports and risk exposing their domestic industries and jobs in order to comply with demands by external donors/creditors?
- ✓ Can the historical record on trade policy (which shows how all of the industrialized countries used very high levels of trade protection and subsidy support to protect and strengthen their own domestic industries when they were developing) be openly discussed and made known to everyone? If trade protection played such a major role in the successful development of all of the rich countries, is there a role for it in borrowing countries?

- ✓ Should the IFIs continue to demand further trade liberalization from borrowing countries after some of those same borrowing countries made an explicit public call for the right to retain trade protection during the WTO summit in Cancun in September 2003 (namely the Group of 33, or “Friends of SPs & SSMS” [strategic products and special safeguard mechanisms])?
- ✓ What are appropriate levels of liberalization/privatization for which industries and for what lengths of time? Are there good reasons retain trade protection, or at least greater degrees of trade protection for certain domestic industries? Even if a certain factory or industry is financially unproductive, are there other reasons for the state to continue subsidizing or protecting it (employment, taxes, spin-off benefits to communities and other industries, etc)? Are there good reasons to liberalize less than what is being called for by external donors/creditors?
- ✓ Who are the most appropriate trading partners (new research shows that trade between two countries of similar economic development can be mutually beneficial but the benefits and detriments to trade become more adverse when between countries of different levels of economic development)?

Land Reform

- ✓ Why should a market-based strategy to land reform be chosen in the first place, over a (re)distribution strategy?
- ✓ If a market-based reform is being pursued, what sorts of mechanisms could create a more just distribution of land, such that land-poor farmers seeking to buy land would at least have equal, or more equal, access to services that can fairly assess the value of their land?
- ✓ How much transparency is there regarding landholdings, e.g., are large landowners required to report their holdings or does the law enable them to shield them and thereby avoid taxes?
- ✓ How can small farmers who take out large bank loans with market-level interest rates to purchase land be protected against falling into unsustainable debt and losing title to their new land and being expelled all over again? What systems could prevent this cycle?
- ✓ Why do the IFIs insist on abolition of communitarian arrangements for land use?
- ✓ Why should market-based ownership of titles be imposed on borrowing governments when these have been shown to lead to increases in land inequality (even where they initially appeared to create more egalitarian distribution)?

Labor Policy

- ✓ Are IFI conditionalities about “labor flexibility” reforms consistent with International Labor Organization (ILO) standards? What international legal commitments is the government currently obligated under?
- ✓ What was the historical role of labor rights (organizing, collective bargaining, minimum wages, worker safety, benefits) in the successfully industrialized countries? How and why did expansion of worker security and labor rights coincide with expanding middle-classes in the industrialized countries? Can those same benefits be realized by workers in borrowing countries?
- ✓ Are policies that make workers more vulnerable, less secure (“flexible”) best for national economic development? In contrast, are policies that external creditors/donors decry as “rigidities” such as minimum wage guarantees or the right to collectively bargain, bad for national economic development? What is the historical evidence?
- ✓ Should national labor laws be allowed to be enforced in the so-called Free Trade Zones, and export processing zones favored by the external donors/creditors? What are the costs of not doing so?

Foreign Investment Regulation

- ✓ What is the historical record of the use of regulations on investors in all of the industrialized countries?
- ✓ Have foreign investors historically been treated quite differently than domestic companies? If so, why? Were there good reasons for distinguishing between the two? (one takes profits out of the economy while the other recycles that profit into the domestic economy). If so, should external creditors/donors today insist on “national treatment” for foreign investors by governments? Should borrowing governments retain any special requirements or limitations on foreign investors in order to guarantee that there are spin-off benefits to the rest of the local economy, as all the industrialized countries have done to ensure they harness benefits from foreign investment?
- ✓ Should foreign investors have to pay taxes to the host government? Are tax-holidays justifiable? What are the costs? Is there evidence to suggest that tax-holidays or their absence really has an impact on whether or not FDI flows into a country?
- ✓ Should foreign investors be required to pay minimum wages or follow labor laws? Should foreign investors be criminally liable for illegal activities or violations of financial regulations by host governments?
- ✓ Should technology transfers and other partnerships with domestic companies and industries be a regulatory requirement of foreign investors to ensure that the host country eventually benefits from that technology for the development of its own industries?
- ✓ Should external creditors/donors continue to call for investment deregulation in some of the same countries which publicly declared their opposition to such measures when the Group of 90 declared they were opposed to the WTO’s “New Issues” (including investment and procurement deregulation) during the September 2003 summit in Cancun?

Domestic Investment/Public Investment

- ✓ Must production, particularly agricultural production, be geared towards export markets? Must state investments be geared towards improving the “investment climate” for foreign investors?
- ✓ Are there alternative investment strategies that promote investment in the domestic market activity? What about industrial policy-state targeted subsidies for research & development to expand and diversify domestic economic activity into new areas, new roads and expanded agricultural extension services to connect small farmers to domestic markets, new credit schemes and subsidized commercial loans for small & medium-sized enterprises (SMEs), efforts to facilitate greater food security by expanding domestic food markets, etc? Is there a middle ground between a completely open strategy and the 1970s-style of import-substitution industrialization (ISI)? Are there combinations that could provide more a nuanced middle ground, supporting production for both export markets and domestic markets?
- ✓ To what extent can a thorough groundwork of public investment actually facilitate later private investment (as opposed to seeing the two as opposing, as external creditors/donors tend to)?

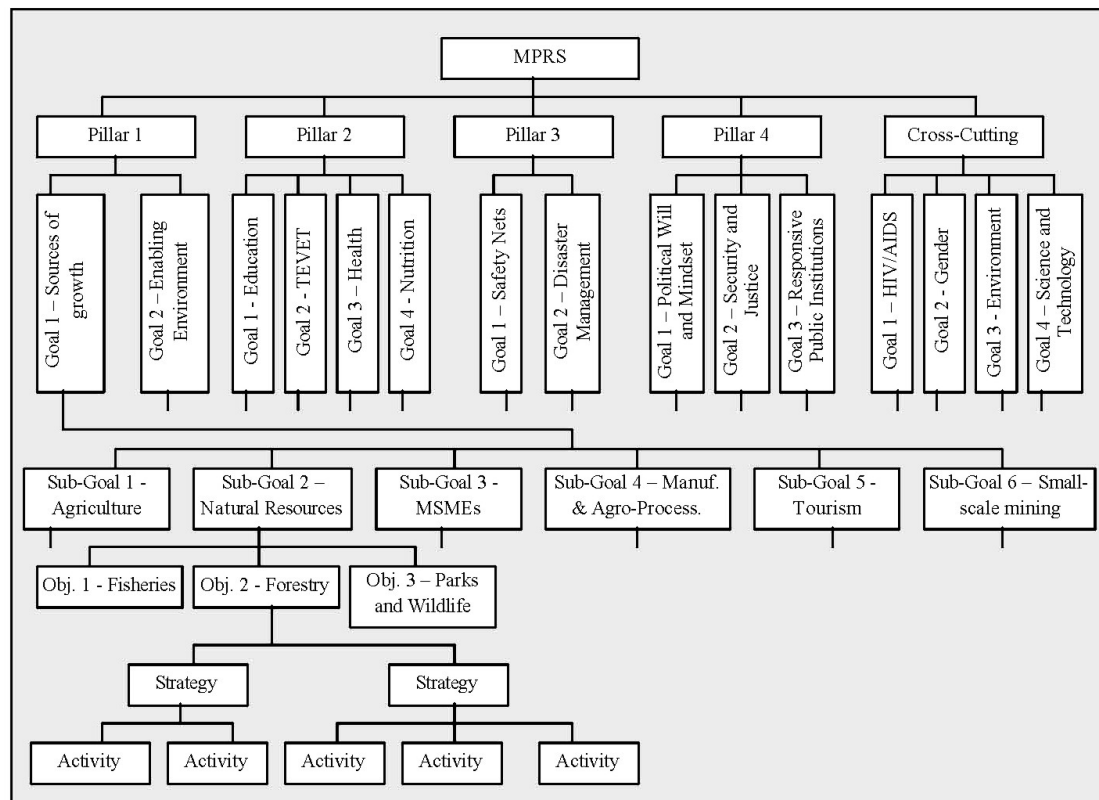
Bron: ROWDEN, R. & IRAMA, J.O. (2004). *Rethinking participation. Questions for civil society about the limits of participation in PRSP's*. Washington DC, Action Aid USA/Uganda, pp. 43-48.

Bijlage 4: Thematische onderdelen in een PFP van Malawi op structureel gebied

1. Agriculture
2. Private sector development
3. Infrastructure
 - Transport
 - Telecommunications
 - Energy
4. Social sector policies
 - Education
 - Health and population
 - Water
5. Poverty reduction and safety nets
6. Environment
7. The civil service, local government, and governance

Bron: MALAWI (1998). *Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper*. [23.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/external/NP/PFP/malawi/index.htm>]

Bijlage 5: De pilaren in een PRSP van Malawi



Figuur A1: Pilaren in een PRSP van Malawi.

Bron: MALAWI (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. [6.04.2004, IMF: <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/mwi/01/index.htm>]