

***DE TOENEMENDE ROL VAN BANKEN IN
HET FINANCIËLE SYSTEEM***

**SOMO, AMSTERDAM
OKTOBER 2000**

MYRIAM VANDER STICHELE

***DE TOENEMENDE ROL VAN BANKEN IN HET FINANCIËLE
SYSTEEM***

***SOMO
STICHTING ONDERZOEK MULTINATIONALE ONDERNEMINGEN***

***Myriam Vander Stichele
10 Oktober 2000***

SOMO is een instituut dat onderzoek doet naar multinationale ondernemingen.

Tijdens de 70er jaren was de toenemende invloed van multinationale ondernemingen aanleiding tot intense internationale discussies. Er was veel debat over de groei van de economische en politieke macht van multinationals als actoren in directe buitenlandse investeringen. Men maakte zich bezorgd over o.a. het misbruik van dominante marktpositie, het gebrek aan betrokkenheid bij de economie van het gastland, gebrek aan respect voor arbeidsrechten en bemoeienis met de internationale politiek. Er bleek toen dat er weinig basiskennis over de structuur en organisatie van multinationale ondernemingen was. Om die reden werd SOMO in 1973 opgericht om verschillende organisaties te voorzien van kennis over de structuur en organisatie van trans- of multinationale ondernemingen door onafhankelijk onderzoek te verrichten.

SOMO is een onafhankelijk onderzoeksbureau. Of het nu om de investeringsstrategie van een multinational gaat, om het milieubeleid van een hele sector of om een grote reorganisatie van een plaatselijke tak daarvan, SOMO kan een heldere analyse en een kritische beoordeling geven van de relevante factoren.

SOMO verricht niet alleen onderzoek voor de (internationale) vakbeweging, milieugroeperingen, mensenrechtenorganisaties, Derde Wereld groepen, kritische consumentenorganisaties en vrouwenorganisaties, maar ook voor de overheid. Verder kan SOMO lezingen en cursussen verzorgen.

SOMO werkt weloverwogen voor bepaalde opdrachtgevers. In democratische landen is het politiek systeem gebaseerd op een zekere balans tussen de drie machten van regering, parlement en de wet. Zo'n balans is echter nauwelijks vindbaar op het economisch terrein. Dit is zeker het geval waar het multinationale ondernemingen betreft. Zij kunnen hun investeringen rond de wereld schuiven en kunnen zonder meer onder hun democratische verplichtingen uitkomen. In deze context wordt wel de term 'democratisch tekort' gebruikt.

Gelukkig zijn er onafhankelijke organisaties – NGO's (non gouvernementele organisaties), die hun best doen dit tekort aan te vullen, zoals de vakbeweging die ervoor pleit dat bedrijven voldoen aan minimumvoorwaarden op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden, en vrouwengroepen die staan voor meer mogelijkheden voor vrouwen in handel en industrie.

Andere belangengroepen die op dit gebied werkzaam zijn, zijn milieugroeperingen die nauwlettend volgen of bedrijven wel voldoen aan hun 'groene' imago, Derde Wereld groepen die wijzen op de verantwoordelijkheid van bedrijven voor Het Zuiden, en consumentenorganisaties die consumenten aanzetten producten te kopen die arbeiders in ontwikkelingslanden een eerlijker aandeel geven.

SOMO ondersteunt deze groeperingen met onderzoek en advies en door ze te helpen betere alternatieven te formuleren.

SOMO heeft een aanzienlijke expertise opgebouwd op de volgende gebieden: internationale handelsreguleringen, WTO, internationale investeringsverdragen, BITs, regionale en multilaterale overeenkomsten en de positie van ontwikkelingslanden, concurrentie- en mededingingswetgeving, gedragscodes, verantwoord ondernemen en milieuzaken.

Het materiaal van deze studie mag vrij geciteerd worden mits met de passende bronvermelding.

Copyright © Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, SOMO, 2000

SOMO
Keizersgracht 132
1015 CW Amsterdam
Nederland

Tel +31(0)20 6391291
Fax +31(0)20 6391321
e-mail: info@somo.nl
web site: www.somo.nl

Voorwoord

SOMO is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat sinds 1973 organisaties voorziet van informatie over de structuur en activiteiten van transnationale ondernemingen (TNOs). Alhoewel opnieuw meer aandacht gaat naar de verantwoordelijkheid en impact van TNOs, zijn de transnationale banken nagenoeg onbesproken gebleven in publieke discussies over hervormingen van het internationale financiële systeem. Ze spelen een toenemende rol in ontwikkelingslanden door het opkopen van lokale banken en uitbreiding van hun activiteiten zoals leningen, het aanbieden van aandelen uit ontwikkelingslanden en speculatieve instrumenten in ontwikkelingslanden, en advies over privatisering met overnames door buitenlandse bedrijven. Door financiering van projecten en ondernemingen hebben ze ook een belangrijke invloed op het milieu.

SOMO vond het belangrijk een onderzoek in te stellen in welke mate de hervormingen van het financieel systeem gericht zijn op duurzame ontwikkeling en de banken daarbij een rol toebedeeld krijgen. SOMO dankt NCDO dat bereid was het onderzoek te financieren.

Het onderzoek wil bijdragen tot een grotere discussie in het parlement en door maatschappelijke organisaties en burgers over het Nederlandse standpunt bij de hervormingen van het internationale financieel systeem en de rol van de transnationale banken vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling. Dit onderzoeksrapport dient als referentiebasis voor discussienota's, artikelen en aanbevelingen die SOMO doet over dit onderwerp. Het behandelt vooral officiële hervormingsdiscussies over de rol van de private sector in het voorkomen en oplossen van crises en het standpunt daarover van transnationale banken, inclusief ABN Amro en ING. Het vraagt ook aandacht voor onderhandelingen over financiële diensten die, zonder coördinatie met de financiële hervormingen, begonnen zijn in de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

SOMO is geïnteresseerd in opmerkingen en commentaar op dit rapport. Voor een meer algemene inleiding over de werking van het internationaal financieel systeem, het ontstaan van financiële crises en de grote gevolgen voor de bevolking en het milieu, kunnen geïnteresseerden bij SOMO het boekje "Is de financiële crisis voorbij?" opvragen.

Inhoudsopgave

1. VOORTDURENDE KLEINE HERVORMINGEN VAN HET INTERNATIONALE FINANCIËLE SYSTEEM	8
2. ONDERZOEK NAAR DE ROL VAN BANKEN	10
3. DE STEM VAN NEDERLANDSE BANKEN	12
4. HOE DE PRIVATE SECTOR BETREKKEN?	14
4.1. De overheid wil de private sector mee laten betalen	14
4.2. Internationale banken willen de kosten niet delen	14
4.3. Conclusies	15
5. BETERE INFORMATIE: MEER "TRANSPARANTIE"?	18
5.1. Betere informatienormen door overheden	18
5.2. Banken willen nog meer informatie van overheden	18
5.3. Conclusies	19
6. TOEZICHT EN RISICO MANAGEMENT	22
6.1. Vernieuwingen in toezicht	22
6.2. De banken willen zelf meer controle over risicomanagement in handen nemen	23
6.3. Conclusies	24
7. VRIJBLIJVENDE MEDEWERKING VAN BANKEN BIJ HET OPLOSSEN VAN CRISES	26
7.1. Nederland wil op voorhand duidelijke afspraken maken	26
7.2. Internationale besluitvorming terughoudend	27
7.3. Internationale banken willen geen bindende maatregelen	28
7.4. Conclusies	29
8. PARALLELE ONDERHANDELINGEN OVER FINANCIËLE DIENSTEN	30
8.1. De Nederlandse overheid wil liberaliseren en reguleren	30
8.2. Banken	32
8.3. Conclusies	33
BIBLIOGRAFIE	34
ANNEX: DISCUSSIONOTA VOOR TWEEDE KAMERLEDEN	38

1. Voortdurende kleine hervormingen van het internationale financiële systeem

Drie jaar na de financiële crises in Azië, Rusland en Brazilië in 1997 en 1998 zijn de publieke discussies over de hervormingen van het internationaal financieel systeem weggeëbd. Intussen vinden besprekingen over de "nieuwe financiële architectuur" in vele officiële fora plaats, meestal achter gesloten deuren en in bijeenkomsten waar rijke landen het voor het zeggen hebben (bijv. ontmoetingen tussen de rijkste landen, de G-7). Nederland spreekt via het Ministerie van Financiën en de - onafhankelijke- toezichhouder op banken, De Nederlandse Bank, daarover mee in:

- de groep van tien grootste crediteurlanden (G-10);
- het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en zijn International Monetary and Financial Committee;
- de Wereldbank;
- het Financieel Stabiliteitsforum (Financial Stability Forum);
- de Bank voor Internationale Betalingen;
- (werkgroepen in de) OESO;
- de Raad van Ministers van Financiën van de EU;
- de Europese Centrale Bank.

De Nederlandse Minister van Financiën en De Nederlandse Bank hebben geen basisbeleidsnota over hun standpunt in die fora. Dit onderzoek probeert meer duidelijkheid te brengen in het Nederlandse beleid.

Het is moeilijk om een overzicht te krijgen van de aanbevelingen en regels die in deze vele fora besloten worden. De coördinatie tussen deze fora loopt behoorlijk mank. Bij onderzoek bleek dat de hervormingen traag vooruit gaan, veel aanbevelingen onvoldoende zijn uitgewerkt of zelfs (nog) niet toegepast, en dat weinig fundamenteels is veranderd. Er ontbreekt een duidelijk beslissingscentrum voor hervormingen, die door een meerderheid van landen goedgekeurd en uitgevoerd wordt. Bovendien treedt een belangenverstremming op tussen de overheid en de particuliere sector. De eerste moet de laatste reguleren, maar heeft die laatste ook nodig voor leningen van het IMF en de Wereldbank en bij het oplossen van crises.

Gezien de grote gevolgen van financiële crises voor ontwikkelingslanden, de arme bevolking en het milieu is het belangrijk dat die hervormingen meer publieke en politieke aandacht krijgen om die negatieve impact vermijden.¹

¹ zie o.a. M. Vander Stichele, Is de financiële crisis voorbij?, Amsterdam (SOMO), 1999, p. 5-8

2. Onderzoek naar de rol van banken

Overheden en toezichthouders, inclusief De Nederlandse Bank, beschouwen banken als kwetsbaar voor schokken omdat de deposito's die banken beheren direct opvraagbaar zijn terwijl de leningen die ze verstrekken dat niet zijn. Daar komt nog bij dat internationale banken elkaar krediet verschaffen zodat problemen in één land gemakkelijk gevolgen kunnen hebben voor banken in andere landen. De meeste financiële crises, ook in ontwikkelde landen, komen voort uit financiële instellingen, vooral banken, die te ver gaan in goede tijden en zich bruusk terugtrekken in slechte tijden.²

Uit de crisis van '97 in Zuidoost Azië is gebleken dat internationale banken bewust te grote risico's namen bij leningen aan lokale banken.³ Ze vertrouwden erop dat de overheid bij problemen wel zou ingrijpen terwijl in het Westen juist die verwevenheid tussen politiek en de zakenwereld als de oorzaak van de Aziatische crisis wordt gezien. Onder invloed van concurrentiedruk en winstbejag wilden de grote internationale banken nieuwe markten veroveren. Daarbij onderschatten ze de risico's die voortvloeien uit de grote vrijheid van kapitaalstromen, de complexiteit van financiële producten en andere risicovolle activiteiten, en de internationale vervlechting binnen de financiële wereld. Toen in Azië de lokale banken de vele korte termijnleningen niet meer konden terugbetalen aan de internationale banken, zette de crisis pas echt door. De buitenlandse kredietverleners en investeerders trokken zich massaal terug, met verstrekking gevolgen voor de bevolking en het milieu. Ook in Rusland rekenden buitenlandse banken erop dat de overheid die voor de beleggingen garant stond, zou betalen. In contrast met de landen waar de crisismaatregelen nog altijd gevolgen hebben voor armen (bijv. werkeloosheid) en het milieu (meer export van natuurlijke bronnen), duiden de jaarverslagen van Nederlandse banken die te veel risico's namen in de getroffen landen er op, dat voor hen de crises voorbij zijn en ze uitzonderlijke winsten maken: bijv. de ING Groep verhoogde in 1999 haar nettowinst met 84% en ABN Amro met 40,6%.

De officiële hervormers van het financieel systeem sluiten niet uit dat er nieuwe financiële crises uitbreken. De Bank voor Internationale Betalingen (BIB), die de toezichthouders en centrale banken samenbrengt, waarschuwt dat voortdurende deregulering door overheden, verhoogde concurrentiedruk, technologische veranderingen en grotere nadruk op de waarde van aandelen bij banken en investeerders, leidt tot onvoorzichtig gedrag en te risicovolle verbondenheid tussen de verschillende financiële sectoren. De BIB vindt dat overheden tot nu toe te weinig instrumenten hebben om een crisis in het huidige geglobaliseerd financieel systeem te voorkomen of te beheersen.⁴ Dat is onder andere het gevolg van de hervormingsmaatregelen die ze tot nu toe hebben genomen waarbij het financieel systeem steunt op het principe van de vrije markt. Ze legden nagenoeg geen beperkingen op aan banken, investeerders en speculanten. Nadruk ligt op het verbeteren van de randvoorwaarden zoals verderop wordt uitgelegd. Hierdoor krijgen de particuliere actoren, en dus ook de banken, een belangrijke rol. Overheden erkennen dat bruuske kapitaalbewegingen door private actoren het financieel systeem kwetsbaar maken.

In 2000 waarschuwen zowel overheden, toezichthouders als internationale banken voor een nieuwe crisis.⁵ Zowel in de VS als in de voormalige crisislanden stroomt veel kapitaal in de vorm van aandelen. Bij ongunstige economische berichten, bijv. ten gevolge van hogere olieprijsen, kan dat aandeelkapitaal zich heel snel terugtrekken met grote instabiliteit van wisselkoersen en beurzen als gevolg. Grote internationale banken spelen hierbij een rol omdat ze hun diensten hebben uitgebreid

² BIS, 70th Annual Report, juni 2000, p. 148

³ B. Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington (Institute for International Economics), 1999, p. 42

⁴ BIS, 70th Annual Report, juni 2000, p. 142-143

⁵ IMF, *Communiqué of the International Monetary and Financial Committee (IMFC) of the Board of Governors of the IMF*, Praag, 24 september 2000, nrs. 3.-5.; BIS, 70th Annual Report, juni 2000, p. 142; IIF, brief aan de Voorzitter van het IMFC, 23 september 2000, p. 2-4

van het verstrekken van leningen tot het aanbieden van aandelen via beleggingsfondsen en vermogensbeheer.

Gezien de verantwoordelijkheid van banken bij financiële crises en de ongelijke verdeling van de lasten bij het oplossen ervan, wil dit onderzoek nagaan in hoeverre bij de hervormingen meer verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de internationale banken en in welke mate de negatieve gevolgen van financiële instabiliteit voor mens en milieu worden verminderd.

3. De stem van Nederlandse banken

De grote Nederlandse banken spelen op internationaal niveau een belangrijke rol. ABN Amro, ING Groep en Rabobank behoren tot de top 20 van de internationale banken (de rangorde verschilt naargelang de uitgangspunten voor de berekeningen) en de eerste twee hebben de ambitie hoger in de rangorde op te klimmen. Door hun belangrijke positie krijgt de Nederlandse overheid een belangrijke stem in de exclusieve fora die hervormingen van het internationaal financieel systeem bespreken. Zo kreeg Nederland een plaats in het Financieel Stabiliteitsforum.

Bij de hervormingen van het financieel systeem staat voor de internationale banken veel op het spel, zoals hun capaciteit om risico's beter in te schatten en hun operationele vrijheid om winst te maken.

In Nederland bespreken de banken het financieel systeem en mogelijke hervormingen binnen de gesloten onderzoekskringen en vergaderingen van de Nederlandse Vereniging van Banken. Informeel wordt daarover ook met het Ministerie van Financiën gepraat. De Banken hebben ook nauwe contacten met de toezichthouder, De Nederlandse Bank. Formeel echter worden aanbevelingen gedaan over hervormingen, zoals de herziening van het kapitaalakkoord (zie hoofdstuk 6).

De Rabobank, de ING-groep en de ABN Amro bank proberen hun belangen vooral te verdedigen via het Institute of International Finance (IIF) dat de spreekbuis is van de grootste internationale banken. Vertegenwoordigers van de laatste twee banken spelen er een belangrijke rol. Het IIF, gevestigd in Washington, houdt (jaar)vergaderingen over de belangrijkste onderwerpen voor internationaal bankieren, heeft werkgroepen waar de internationale banken hun standpunten uitwerken en geeft rapporten uit van studies die haar standpunten ondersteunen. Het IIF reageert zo op voorstellen voor hervormingen van het internationale financiële systeem. De banken die lid zijn, hebben de taak om het IIF-standpunt bij hun respectievelijke overheden aan te kaarten. Het IIF voert ook zelf lobbywerk uit, zoals een brief aan het belangrijkste IMF Committee telkens wanneer het Committee een halfjaarlijkse vergadering houdt. In juni 2000 had het IIF ook een onderhoud met de nieuwe IMF Managing Director Köhler, waarbij waarschijnlijk de oprichting van het Capital Markets Consultative Group - een platform voor dialoog tussen het IMF en de private sector, werd besproken.⁶

De Nederlandse Minister van Financiën Zalm is voorstander van een dialoog tussen de private en publieke sector en gesprekken met het IIF. Zo heeft hij het IIF al persoonlijk toegesproken tijdens haar jaarvergadering waar hij zijn visie op de rol van banken in crises heeft toegelicht.⁷ Sommige collega-ministers uit andere landen zijn gekant tegen een (geformaliseerde) dialoog met het IIF. Het Ministerie van Financiën en De Nederlandse Bank zijn het niet eens met de afwijzende houding van het IIF over de rol die de private sector moet spelen in het oplossen van financiële crises (zie verder). Ze denken dat de Nederlandse Banken uiteindelijk niet zo'n negatief standpunt hebben. Uit interviews voor dit onderzoek bleek echter dat ABN Amro en de ING Groep wel degelijk achter het IIF standpunt staan.

⁶De informatie over het IIF in deze paragraaf is gebaseerd op documenten op de IIF website (www.iif.com) en interviews met topmedewerkers van ING Barings en ABN Amro Holding

⁷G. Zalm, "A Framework for Private Sector Involvement", speech van de Minister van Financiën voor de voorjaarsvergadering van het IIF, 12 april 2000

4. Hoe de private sector betrekken?

Het betrekken van de private sector - de banken, investeerders en speculanten- bij het vermijden en oplossen van financiële crises is een terugkerend thema dat telkens bij de besprekingen over nieuwe regels voor het financieel systeem naar voren komt. De beslissingen over bepaalde aspecten verlopen vaak moeizaam zoals in de rest van dit werkdokument wordt uitgelegd.

4.1. De overheid wil de private sector mee laten betalen

Bij de hervormingen van het financiële systeem willen overheden en toezichthouders dat de private sector meer de gevolgen draagt van het eigen risicogedrag. De toezichthouders op banken opereren in veel westerse landen onafhankelijk van de overheid om verwevenheid met de politiek te vermijden. Tot nu toe kunnen banken en grote investeerders ervan uitgaan dat de overheid met publieke middelen intervenueert in grote financiële crises zodat zij uiteindelijk geen grote verliezen lijden. Nederlandse en andere Westerse overheden en toezichthouders vrezen dat dit banken en investeerders stimuleert tot het nemen van steeds grotere risico's die door de overheid, en dus door de belastingbetaler, worden gedekt. Ze willen dat de private sector deelt in de kosten van financiële crises. Overheden bespreken vooral in fora van het IMF, de G-10 en de G-7 maatregelen om de private sector mede de kosten te laten dragen voor het afwenden en oplossen van een financiële crises.⁸ Dat zien ze als des te meer noodzakelijk omdat de bedragen die nodig zijn voor een reddingsoperatie zo hoog kunnen oplopen dat de publieke middelen daarvoor te kort schieten.

Het belangrijkste uitgangspunt dat de besluitvormers in het internationale financiële systeem, en ook de Nederlandse overheid en toezichthouders, daarvoor hanteren is het zo min mogelijk verstoren van de vrije marktwerking.⁹ De private sector mag er namelijk niet op rekenen dat publieke middelen zullen worden ingezet en moet op voorhand weten hoe de overheid zal reageren op een crisis. Dat moet de private sector aansporen eigen middelen in te zetten voor en tijdens een crisis. Waar nodig zullen toezichthouders "morele druk" uitoefenen om de private sector te dwingen aan een oplossing mee te werken. Maar als op de financiële markten grote paniek ontstaat en de crisis overspringt naar andere landen, kunnen de gevolgen voor de economie en de bevolking zo groot zijn dat overheden toch zullen moeten overwegen om te interveniëren. Alleen is niet duidelijk wanneer de overheid en centrale banken zullen ingrijpen.

Belangrijke maatregelen die de rijke landen vanuit het marktprincipe uitwerken om de banken en investeerders een rol te laten spelen bij het voorkomen van een financiële crisis zijn:

- betere informatie of "transparantie";
- betere voorwaarden voor marktwerking, vooral in landen met minder ontwikkelde economieën, zoals goed macro-economisch beleid, goede wetgeving, herstructurering van de banksector;
- beter toezicht op banken en andere deelnemers aan de financiële markten en eisen voor financiële buffers bij verkeerd risicogedrag.

4.2. Internationale banken willen de kosten niet delen

De mening van de internationale banken over de hervormingen van het financieel systeem vertrekt vanuit het standpunt dat banken zelf enkel de verantwoordelijkheid hebben om winst uit kapitaal te maken en de aandeelwaarde te verhogen. De verantwoordelijkheid om financiële stabiliteit en sociale

⁸ Een nuttig overzicht over de hervormingen is te vinden in De Nederlandse Bank (DNB), Jaarverslag 1999, p. 107 -127

⁹ DNB, Jaarverslag 1999, p. 119

objectieven te bevorderen ligt enkel bij de overheid.¹⁰ Via het IIF lieten de internationale banken weten dat ze de zorg van overheden en de openbare opinie over het gebruik van publiek geld in geval van crisis, en de invloed ervan op steeds groter risicogedrag van banken, onterecht vinden. Ze willen niet dat banken worden gedwongen om te delen in de kosten van de overheid voor het oplossen van financiële crises, omdat ze bij de laatste crises zelf verlies hebben geleden. Ze werpen tegen dat publiek geld werd gebruikt voor politieke redenen (bijv. in Mexico om te vermijden dat de VS een onstabiele buur en handelspartner kreeg) en niet om banken te redden en dat internationale officiële kredietinstellingen zoals het IMF, geen verlies lijden.

Om crises te voorkomen en daarbij een rol te kunnen spelen eisen internationale banken van overheden, vooral in de door crisis getroffen "opkomende markten", dat ze:

- een gezond macro-economisch beleid behouden en volgehouden structurele hervormingen doorvoeren;
- de banksector herstructureren en kapitaalmarkten ontwikkelen;
- meer en juistere informatie verschaffen aan de private sector met wie ze een goede relatie moeten opbouwen;
- toezicht verbeteren;
- ondersteuning aan directe investeringen o.a. door betrouwbare wetten en het wegnemen van ontmoedigingen.¹¹

De banken spelen zelf een grote rol spelen bij het voorkomen van crises door beheersing van risico's bij leningen en andere financiële diensten te verbeteren. Ze vinden niet dat ze middelen ter beschikking moeten stellen om de sociale gevolgen van crises op te vangen.¹²

4.3. Conclusies

Bij de hervormingen leggen zowel overheden als de internationale banken een belangrijke nadruk op de mogelijkheden van de vrije markt en structurele hervormingen om toekomstige financiële crises te voorkomen. Ze leggen daarbij veel verantwoordelijkheid bij de private sector - de banken, de investeerders en speculanten. Ze willen geen maatregelen nemen om vluchtige en speculatieve kapitaalstromen tegen te gaan, de financiële liberalisatie en internationale verstrengeling terug te schroeven, de macht en invloed van investeringsfondsen te beteugelen of kapitaal te belasten. Als gevolg durven niet-westerse landen geen of niet opnieuw regels in te voeren uit vrees voor de negatieve reactie van private en publieke kapitaalverschaffers.

De hervormingen hebben dus niet geleid tot meer regels en controles die het financiële systeem rechtstreeks ten dienste stellen van bevolking, armoedebestrijding en het milieu. Er is geen speciaal mechanisme opgezet dat ervoor zorgt dat armen en het milieu niet door financiële crises worden getroffen. Omdat overheidsinterventie uiteindelijk niet uitgesloten wordt, zijn de morele kwesties dat publiek geld problemen van particulier risicogedrag opvangt en dat de arme bevolking en het milieu meer lijden onder de gevolgen van crises dan de private sector, nog niet opgelost.

De BIB waarschuwt dat de nadruk van de huidige hervormingen op grotere efficiëntie van marktactoren via de vrije markt te weinig is afgewogen tegen garanties voor stabiliteit en zekerheid die de zware sociale kosten van crises kunnen vermijden. De hervormingen moeten meer rechtvaardigheid nastreven en ook maatregelen voor inkomensherverdeling, schuldverlichting en verhoogde exportkansen opnemen.¹³

¹⁰ IIF, brief aan de Voorzitter van het Interim Committee [van het IMF], 16 september 1999, p. 2; P. Kalf, geïnterviewd door M. Vander Stichele, 4 september 2000

¹¹ IIF, brief aan de Voorzitter van het IMFC, 3 april 2000, p. 2-4

¹² P. Kalf, geïnterviewd door M.B.C. Vander Stichele, 4 september 2000

¹³ BIS, 70th Annual Report, p. 142 -143

Hoewel de Nederlandse overheid verantwoord ondernemen stimuleert, spreekt ze de Nederlandse internationale banken niet aan op hun sociale- en milieuverantwoordelijkheden bij het aanbieden van risicovolle financiële diensten of bij risicovolle strategieën. Sommige banken proberen de sociale- en milieugevolgen van hun leningen te beperken op basis van zelf bepaalde principes. Maar daarmee stellen ze hun brede maatschappelijke verantwoordelijkheid niet ter discussie.

5. Betere informatie: meer "transparantie"?

5.1. Betere informatienormen door overheden

Voor Westerse overheden en toezichthouders is de belangrijkste les uit de recente financiële crises dat er te weinig informatie en "transparantie" was. In Azië kon men bij de aanvang van de crisis moeilijk inschatten hoe groot het probleem was omdat er geen goed overzicht was van wie wat waar met hoeveel risico had geleend of gespeculeerd. Dat leidde tot soms onnodige paniek. Internationale fora zoals het IMF ontwikkelen normen voor snellere en betere publicatie van financiële data (leningen, reserves in buitenlandse valuta, enz.) en informatie over het economisch financieel beleid van overheden. De bedoeling is om banken - en de rest van de private sector - nauwkeurige informatie te verschaffen zodat ze beter zien waar het misgaat, vroeger risico's kunnen inschatten en vermijden. Door op juistere en bijtijds informatie te kunnen reageren, verbeteren zij hun "markdiscipline" en kunnen ze financiële crises voorkomen.

Een vorm om informatie-uitwisseling te verbeteren is het creëren van comités voor crediteuren en debiteuren; Minister Zalm is daar voorstander van. Zulke comités kunnen paniek vermijden in crisistijden en samenwerking bevorderen om de crisis op te lossen.

De verbetering van de "transparantie" vertoont tot nu toe nog beperkingen.

De toepassing van de meeste normen voor betere informatieverstrekking moet op vrijwillige basis gebeuren.¹⁴

Nu is al duidelijk dat ontwikkelingslanden niet de capaciteit hebben om de strenge normen uit te voeren, ook niet de landen met de zogenaamde "opkomende markten" waar de laatste financiële crises zijn uitgebroken. Westerse landen proberen dat probleem op te lossen door dialoog en technische assistentie, en door beroep te doen op de expertise en medewerking van de private sector, zoals accountants.

Toezichthouders op banken in het Bazelse Committee on the Global Financial System zijn nog steeds richtlijnen aan het ontwikkelen voor het beter en sneller rapporteren door de private sector. Tot nu toe hebben ze hun eigen rapportage over financiële activiteiten van banken verbeterd.¹⁵

Bij de hervormingen ligt weinig nadruk op betere, tijdige en toegankelijke informatie voor parlementsleden en het publiek. Het Nederlandse beleid in de verschillende fora die veranderingen in het financiële systeem bespreken is vooral af te leiden uit speeches van de Minister van Financiën of de President van De Nederlandse Bank (DNB) in die fora, summiere en onvolledige toelichtingen en verslagen over die vergaderingen aan het Parlement, artikelen van medewerkers van het Ministerie van Financiën en DNB, en interviews met beleidsmedewerkers.

5.2. Banken willen nog meer informatie van overheden

Internationale banken leggen sterk de nadruk op betere overheidsinformatie over het financieel beleid en zo recent mogelijke data over allerlei financiële transacties. Daardoor kunnen ze hun risicomangement aanscherpen en verliezen vermijden, eventueel door zich tijdig uit gevaarlijke situaties terug trekken. Ze hebben via het IIF al laten weten dat de normen voor betere

¹⁴ IMF, "IMF Reviews the Experience with the Publication of Staff Reports and Takes Decision to Enhance the Transparency of the IMF's Operations and the Policies of its Members", Public Information Notice, 20 September 2000, p. 7

¹⁵M. Teunissen, "Transparantie in het internationale financiële stelsel: een overzicht", in De Nederlandse Bank - Kwartaalbericht, September 1999, p. 50

informatieverspreiding en hun uitvoering nog te beperkt zijn voor goed risicomanagement, vooral in de nieuwe markten waar ook de herstructurering te weinig naar hun wens verloopt.¹⁶ Internationale banken hebben dan ook hun leningen in die landen nagenoeg niet opnieuw op gang gebracht.¹⁷

Het IIF, als spreekbuis van internationale banken, dringt sterk aan op een betere relatie tussen de buitenlandse banken en investeerders (crediteuren) enerzijds, en nationale en internationale overheden anderzijds, om crises in landen met minder ontwikkelde financiële systemen te voorkomen. In eerste instantie willen ze die dialoogplatformen aangrijpen om meer informatie in te winnen over instabiele markten. De daarop gebouwde relatie kan eventueel in tijden van crisis de verschillende partijen sneller bij elkaar brengen en tot oplossingen brengen. De internationale banken stellen ook een betere dialoog voor tussen het IMF en de private sector.¹⁸ Aan die wens is al voldaan door een ontmoeting tussen het IIF en Horst Köhler, IMF Managing Director, op 8 juni 2000,¹⁹ en het oprichten van een Capital Markets Consultative Group door het IMF.²⁰

Daarnaast hebben internationale banken zelf enkele initiatieven genomen om meer informatie openbaar te maken. Dat gebeurt vooral via de jaarverslagen en jaarvergaderingen. Zo heeft ABN Amro bijvoorbeeld in het jaarverslag van 1999 enkele pagina's gewijd aan de manier waarop ze haar risicomanagement voert terwijl dat enkele jaren geleden nog amper aan bod kwam. Het jaarverslag bevat ook meer informatie over de soorten activiteiten (bijv. handelsfinanciering) waarin de bank betrokken is en waaruit de lezer zelf kan afleiden hoe riskant hij/zij dat vindt. Echt gedetailleerd is de informatie nog niet. De landengegevens bijv. zijn gegroepeerd per continent en niet per land. Omdat informatie het belangrijkste instrument is voor banken en te grote openheid strategiegeheimen prijs zou kunnen geven aan de concurrentie, vinden banken dat ze veel informatie niet publiek kunnen maken. De toezichhouders kunnen wel toegang krijgen tot alle informatie. Banktoezichhouders werken binnen het Bazelse Comité over het internationale financiële systeem ook aan normen voor rapportage door banken; daarover zijn in het jaar 2000 nog geen besluiten te verwachten.²¹

5.3. Conclusies

Bij het ontwikkelen van normen voor meer openbaarheid van informatie hebben Westerse overheden, Nederland inbegrepen, zich vooral gericht op de noden van de private sector om de marktwerking bij risico's te verbeteren. Daarbij hebben ontwikkelingslanden weinig inspraak gehad zodat aan hun specifieke noden weinig is voldaan en ze moeilijk aan de normen voor informatieverspreiding kunnen voldoen.

Op aandringen van de internationale banken richten overheden dialoogplatformen op met de private sector om hen informatie te verschaffen, maar andere meer maatschappelijke belanghebbenden hebben deze toegang tot informatie niet. Er is te weinig rekening gehouden met de informatienoden van de bevolking in minder ontwikkelde economieën of de klanten van de grote internationale banken en investeringsfondsen, al was het maar om de "marktdiscipline" tot het uiterste te drijven en de consument erbij te betrekken. Door te weinig en te late informatie aan parlementsliden en publiek is weinig debat mogelijk over hervormingen van het internationale financiële systeem en de rol van

¹⁶ IIF, "Emerging Markets Providing Better Information", press release, 6 januari 2000, p. 2

¹⁷ IIF "Private Capital Flows Rise to Emerging Markets Economies - High Levels of Equity Investments Seen this year", press release, Den Haag, 13 April 2000

¹⁸ IIF, brief aan de Voorzitter van het IMFC, 3 april 2000; P. Kalf, ABN Amro Holding N.V., geïnterviewd door M. Vander Stichele op 4 september 2000.

¹⁹ IIF, "IMF Managing Director Meets with Financial Sector Representatives", press release, 8 juni 2000

²⁰ Ministerie van Financiën, "Voorlopige agenda International Monetary and Financial Committee van het IMF op 24 september 2000 en het Development Committee van IMF en Wereldbank op 25 september", brief aan de Tweede Kamer, [7] september 2000

²¹ M. Teunissen, "Transparantie in het internationale financiële stelsel: een overzicht", in De Nederlandse Bank - Kwartaalbericht, September 1999, p. 49-50

banken daarbij. De publieke informatie staat nu dus vooral in dienst van de private sector in plaats van andersom.

De kritiek van de internationale banken dat de verbeteringen in de data nog onvoldoende zijn, wijst erop dat een basisprincipe van de financiële hervormingen, nl. transparantie, nog onvoldoende is uitgewerkt. Het doel van de optimale marktdiscipline is zo nog niet bereikt, zodat banken en de rest van de private sector nog altijd te risicovolle activiteiten kunnen ondernemen of te weinig informatie hebben om bij opkomende crises juist te reageren.

6. Toezicht en risico management

6.1. Vernieuwingen in toezicht

De laatste financiële crises hebben aangetoond dat het toezicht op (Westerse) banken en speculanten die in minder ontwikkelde financiële markten operen, heeft gefaald. Toezichthouders bespreken daarom sinds 1998 nieuwe bepalingen met betrekking tot de hoeveelheid kapitaal die banken opzij moeten zetten om eigen slechte leningen op te vangen. Die "herziening van het kapitaalakkoord" gebeurt door het Bazelse Comité voor Banktoezicht waarin elf Westerse centrale banken en toezichthouders - die nagenoeg onafhankelijk zijn van de overheid - zetelen, inclusief De Nederlandse Bank (DNB). De gevolgen van de verscheidenheid van risico's en het belang van standaardnormen voor kapitaalreserves zijn onderwerp van de besprekingen. Bij de herziening van het kapitaalakkoord wordt ook de manier geëvalueerd waarop banken bij leningen risico's beoordelen en wordt verbetering nastreeft in de publicaties over bankenactiviteiten.

Omdat uit besprekingen met de private sector bleek dat grote internationale banken een verfijnder risicomanagement hebben dan wat de toezichthouders aanvankelijk aan hervormingen voorstelden, zijn de toezichthouders bereid het risicomanagement en de bepaling van de nodige kapitaalvoorzieningen bij leningen stapsgewijs meer toe te vertrouwen aan het bankmanagement zelf. De toezichthouders zouden daarbij vooral de kwaliteit van het risicomanagement en kapitaalallocaties controleren en sturen. Wanneer die onvoldoende is, zoals bij kleinere en lokale banken, moeten banken de door toezichthouders vastgestelde kapitaalnormen volgen. Zelf zouden de toezichthouders weinig volledige externe evaluaties uitvoeren. Daardoor gaat steeds meer aandacht naar de kwaliteit van het interne beleid (corporate governance) van de banken zonder dat daar bindende normen voor worden ontwikkeld.²²

De besprekingen zijn nog niet afgerond, maar het is de bedoeling dat een nieuw akkoord in 2003 in werking zal treden.²³ Het probleem is dat de nieuwe kapitaalvereisten alleen in de elf Westerse landen veel kans maken uitgevoerd te worden, terwijl ze vooral nodig zijn in minder ontwikkelde economieën. Het Bazelse Comité zet activiteiten op om landen die niet tot het Comité behoren aan te moedigen om ook de normen van het kapitaalakkoord in te voeren.

Bij de hervormingen van het financiële systeem is ook meer nadruk komen te liggen op de taak van het IMF om nationaal en internationaal toe te zien op de financiële markten en risicovolle financiële activiteiten.²⁴

Westerse toezichthouders stellen ook nieuwe eisen om betaalsystemen betrouwbaarder, veiliger en efficiënter te maken omdat de internationaal vervlochten betaalsystemen de kanalen zijn waarlangs financiële crises zich verspreiden.

In principe zijn de toezichthouders het erover eens dat korte termijnkapitaal te risicovol is voor minder ontwikkelde financiële markten en vermeden moet worden o.a. door beperkingen of belastingen, maar daar hebben ze geen afdwingbare maatregelen aan verbonden. Het Financial Stability Forum probeert wel maatregelen te nemen tegen de destabiliserende invloed van de zogenoemde hefboomfondsen die kunnen speculeren met grote sommen waarvan soms tot 90 procent is geleend.²⁵

²² W. McDounough, "Update on the Major Initiative to Revise the 1988 Capital Accord", speech in Londen, 29 juni 2000; BIS, 70th Annual Report, p. 148-151

²³ "Mr. Kalff's Steering Committee on Regulatory Capital", in Banker's World (Staff Journal for the employees in ABN Amro's international network), Amsterdam, mei 2000, p. 24

²⁴ IMF, Communiqué of the IMFC of the Board of Governors of the IMF, 24 september 2000

²⁵ zie onder andere Financial Stability Forum, "Financial Stability Forum endorses policy actions aimed at reducing global financial vulnerabilities", press release, 26 maart 2000

Verschillende hervormingsfora hebben in het jaar 2000 landen met onvoldoende toezicht op belastingontduiking en witwasoperaties op zwarte lijsten geplaatst. Het IMF heeft het mandaat gekregen om samen met de Wereldbank na te gaan hoe ze het bestrijden van financiële criminaliteit in haar activiteiten kan opnemen.²⁶

6.2. De banken willen zelf meer controle over risicomanagement in handen nemen

Het Steering Committee on Regulatory Capital van het IIF formuleert, onder leiding van P.J. Kalff, die tot mei 2000 voorzitter was van de Raad van bestuur van ABN Amro, een gedetailleerd antwoord van de internationale banken op de herziening van het Bazelse kapitaalakkoord.²⁷

Belangrijke thema's in het commentaar van het IIF op het eerste voorstel tot herziening van het kapitaalakkoord (door het Bazelse Comité in 1999 verspreid) waren:

- De toezichthouders kunnen beter afstappen van hun rigide kapitaalvereisten en rekening houden met de meer verfijnde risicomanagementinstrumenten die grote banken hanteren.
- Voor het vaststellen van de hoeveelheid kapitaal dat opzij gezet moet worden voor het opvangen van risicovolle activiteiten zouden banken gebruik moeten kunnen maken van hun eigen beoordelingsnormen ("internal ratings"). Daarbij stelt het IIF een nieuwe aanpak voor. De "Spectrum Approach" is een stap voor stap aanpak waarbij het systeem langzaam meer de interne bankennormen aanvaard naargelang die meer en meer worden verbeterd, beginnend met simpele systemen. Voor banken zonder goede interne ratings kan eerst nog gebruikt gemaakt worden van externe beoordelingsnormen ("external ratings").
- De toezichthouders zijn te afhankelijk van "rating agencies" om risico- kapitaalbeoordelingen te maken.
- Er moeten met meer verschillende risico-classes rekening worden gehouden die telkens andere kapitaalallocaties vereisen.
- Toezichthouders hebben de taak om de kwaliteit en criteria van de interne ratings te controleren en commentaar te geven bij gebreken die ze opmerken om de kwaliteit te bevorderen. Het is niet de bedoeling dat de toezichthouders zelf externe ratings/assessments gaan maken.
- De technieken die banken gebruiken om de risico's te verzachten, moeten uitdrukkelijk worden erkend.
- Banken en niet-banken moeten aan dezelfde vereisten en richtlijnen onderworpen zijn zodat banken geen nadeliger behandeling krijgen.
- De verschillende soorten toezichthouders moeten beter samenwerken gezien de grotere vervlochtenheid tussen bancaire, verzekerings- en beleggingsactiviteiten.

De IIF commentaren hebben bij het Bazelse Comité en De Nederlandse Bank een goed gehoor gekregen.

De toepassing van het nieuwe kapitaalakkoord in niet-OESO-landen, vooral door de grote groep van kleine en lokale banken, is nog een belangrijk hangijzer. Het IIF probeert de toepassing te doen uitbreiden door in haar stuurgroep niet alleen banken uit OESO-landen te betrekken, maar ook uit emergent markets zoals Tsjechie en Brazilië.

Internationale banken zijn voortdurend individueel en collectief actief om het eigen risicomanagement te verbeteren en aan te passen aan de (instabiele) gevolgen van snelle vernieuwingen op de financiële markt. Na de Aziatische crisis bijvoorbeeld leggen banken een renteopslag op leningen aan "opkomende markten".²⁸ Het management moet een evenwicht zoeken tussen enerzijds het intern verbeterd risicomanagement en anderzijds de druk om de waarde van het eigen aandeel te verhogen en

²⁶ IMF, Communiqué of the IMFC of the Board of Governors of the IMF, 24 september 2000

²⁷ IIF, "Leading bankers make major proposals to strengthen the international banking system", press Release, Den Haag, 12 april 2000; IIF, Report of the Steering Committee on Regulatory Capital, maart 2000; P. Kalff, ABN Amro Holding N.V., geïnterviewd door M. Vander Stichele op 4 september 2000

²⁸ zie onder andere IIF, Report of the Task Force on Risk Assessment, maart 1999

de concurrentie de baas te blijven waarvoor vaak meer risico's moeten worden genomen om meer winst te maken.

Bij dat risicomangement houden banken geen rekening met de risico's voor het financiële systeem in zijn geheel en de kosten van de maatschappelijke gevolgen van instabiliteit, verkeerd ingeschatte risico's en crisissituaties.

6.3. Conclusies

Bij de voorstellen van een belangrijke maatregel om de risico's meer door de banken te laten dragen, de herziening van het kapitaalakkoord, blijkt dat toezichthouders van banken te weinig kennis hebben van de verfijnde risicomangementinstrumenten die grote banken hanteren en te weinig samenwerken met andere toezichthouders. Er ontbreekt een politieke evaluatie of de onafhankelijke toezichthouders genoeg capaciteit en middelen hebben om het risico, de strategieën en de nieuwe financiële producten van banken te controleren. Tot nu toe is de informele dialoog over de herziening van het kapitaalakkoord vooral met de financiële wereld gevoerd.²⁹

Toezichthouders zijn bereid steeds meer hun taak af te staan aan marktpartijen zoals de grote internationale banken. Dat betekent dat de banken zelf veel meer verantwoordelijkheid krijgen bij risicomangement en dat een goede corporate governance nodig is zonder dat duidelijk is dat ze alle kosten zullen dragen als het mis gaat. De interne beoordeling van banken kan onderhevig zijn aan bewegingen van optimisme en pessimisme van de markt. Banken hebben ook onvoldoende aandacht voor de risico's die verbonden zijn met de vele grensoverschrijdende leningen die banken aan elkaar verstrekken. De BIB vindt dat de publieke sector meer analytische instrumenten ter beschikking moet krijgen om de risico's voor het financiële systeem in het algemeen te evalueren en de marktswings te ondervangen.³⁰

Volgens De Nederlandse Bank - de Nederlandse toezichthouder op banken- is de belangrijkste doelstelling van het toezicht op het bankwezen er op gericht om de risico's van de bankensector binnen "maatschappelijk aanvaardbare proporties" te houden.³¹ Omdat De Nederlandse Bank ook verantwoordelijk is voor toezicht op handelingen van de vele filialen van Nederlandse banken in het buitenland, heeft de DNB een verstrekkende verantwoordelijkheid. Over die maatschappelijk aanvaardbare proporties is tot nu toe geen maatschappelijk debat gevoerd. Bij de hervormingen van het risicomangement en het toezicht zijn geen maatregelen genomen om op een directe manier de negatieve gevolgen van een crisis, of van te grote financiële risico's, voor mens en milieu af te wenden en de kosten daarvan op te vangen. De interne discussies bij banken om meer sociaal en milieuverantwoorde beoordelingen te maken bij leningen zou daarvoor nochtans een aanknopingspunt kunnen zijn.

²⁹ zie bijv. IIF, brief aan de Voorzitter van het IMFC, 23 september 2000, p. 5-6

³⁰ BIS, 70th Annual Report, juni 2000, p. 148-151

³¹ DNB, Jaarverslag 1999, p. 107

7. Vrijblijvende medewerking van banken bij het oplossen van crises

De hervormingen van het financiële systeem gaan ook over maatregelen die banken en investeerders de kosten mee laten dragen wanneer een crisis is uitgebroken en die hen betrekken bij het oplossen van de crisis. De meningen tussen overheden onderling en vooral tussen overheden en de internationale banken lagen hier aanvankelijk sterk uiteen, vooral wat betreft contracten die op voorhand vastleggen hoe kapitaalstromen zich niet volledig kunnen terugtrekken in tijden van crisis. Het IMF nam tijdens de laatste jaarvergaderingen in Praag (23-27 september 2000) enkele beslissingen die nog verder moeten worden uitgewerkt en toegepast. De hervormingen op dit gebied zijn nog niet beëindigd.

7.1. Nederland wil op voorhand duidelijke afspraken maken³²

De Nederlandse Minister van Financiën en De Nederlandse Bank zijn belangrijke pleitbezorgers van een rol voor de private sector bij het oplossen van een financiële crisis zodat banken en investeerders die te grote risico's namen niet telkens door belastinggeld worden uitgekocht. Bij een volgende crisis zou er wel eens onvoldoende overheidssteun beschikbaar kunnen zijn voor "reddingspakketten".³³ In tijden van crisis moet in eerste instantie het IMF een "aanjager" (katalysator) zijn om investeringen niet te laten wegtrekken en private kapitaalstromen terug aan te trekken naar een door crisis getroffen markt. Speciale IMF leningen en programma's die de financiële stabiliteit bevorderen moeten de private sector daartoe opnieuw vertrouwen geven.

Zo'n IMF rol kan onvoldoende zijn in gevallen van grote crises waarbij (aandelen)kapitaal zich massaal terugtrekt en banken geen nieuwe leningen geven. Daarom wil Nederland graag op voorhand vastleggen dat banken en beleggers privaat kapitaal blijven verschaffen bij liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen. Dat maakt publiek geld onnodig om crises op te lossen en maakt het proces voorspelbaar en transparant. De belangrijkste maatregelen die Nederland voorstelde en die werden besproken, zijn:

- doorrolopties in internationale schuldcontracten waarbij particuliere banken beschikbare kredietfaciliteiten verlengen in geval van liquiditeitscrisis; daardoor wordt ondervangen dat particuliere crediteuren bij crisis geen leningen meer aanbieden en zelfs een internationale liquiditeitscrisis veroorzaken;
- speciale clausules in obligatiecontracten die verhinderen dat in geval van een crisis een beperkte groep van obligatiehouders de herschikking van de betalingsverplichtingen tegenhoudt ("collective action clauses");
- een tijdelijke vermindering van netto betalingen aan private schuldenaars;

³²De volgende informatie is gebaseerd op: N. Wellink, Intervention [by the President of De Nederlandse Bank] at International Monetary and Financial Committee, 16 april 2000; G. ZALM, Intervention (by the Minister of Finance of the Netherlands) to the Interim Committee, 26 september 1999; G. ZALM, "A Framework for Private Sector Involvement", speech van de Minister van Financiën voor de voorjaarsvergadering van het Institute of International Finance (IIF), 12 april 2000; Tweede Kamer, Verslag algemeen overleg op 21 juni 2000 van de vaste commissies voor Financiën en Buitenlandse Zaken met Minister Zalm van Financiën en Minister Herkens voor Ontwikkelingssamenwerking, 18 juli 2000; Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de vergaderingen van de Groep van Tien, het IMFC en het Development Committee op 16-17 april 2000; Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de vergaderingen van de Groep van Tien, het Interim Committee en het Development Committee op 27-28 april 1999; Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de Groep van Tien, het Interim Committee en het Development Committee op 26-27 september 1999; [Group of Seven (G-7)], Strengthening the International Financial Architecture, report from the G7 Finance Ministers to the Heads of State and Government, Fukuoka (Japan), 8 juli 2000, nrs. 17 - 22

³³ Bij de Aziatische crisis liepen de leningen op tot \$ 56 miljard: M. Vander Stichele, op.cit., p. 28

- private kredietvoorzieningen voor onvoorziene financiële problemen, en niet alleen een "contingent credit line" van het IMF .

De Nederlandse overheid meent ook dat, wanneer overheden en het IMF een beroep doen op een bijdrage van de private sector in geval van crisis, een juist evenwicht gevonden moet worden tussen private en publieke financiering, en debiteurlanden en crediteuren een gelijke behandeling moeten krijgen. Een land moet de onderhandelingen met zijn crediteuren zonder het IMF voeren.

Een vast raamwerk moet op voorhand duidelijk maken wanneer betrokkenheid van de private sector een voorwaarde is voor een land om een IMF crisislending te krijgen. Zo weten marktpartijen vooraf welke bijdragen van hen verwacht worden als ze kredietbeslissingen en investeringen verkeerd inschatten. Daarvoor moeten operationele richtlijnen worden ontwikkeld die rekening houden met behoefte aan flexibiliteit. Een particuliere bijdrage zou moeten worden geëist wanneer:

- er problemen ontstaan door grote bewegingen in het kapitaalverkeer;
- een IMF programma meer financiering vereist dan een land recht op heeft binnen IMF quota afspraken;
- problemen op de betalingsbalans te maken hebben met onvoldoende kwaliteit van het economisch overheidsbeleid in een land;
- de reserves in buitenlandse valuta van een land onder druk komen te staan door een plotselinge verandering in het vertrouwen van de markt.

Daarbij zou het IMF moeten aangeven welke bijdragen van de private en publieke sector nodig zijn om het financiële tekort te dekken.

Volgens minister Zalm vergroot het uitblijven van een beslissing over duidelijke richtlijnen hoe de private sector te betrekken bij het oplossen van financiële crises, de kans op een nieuwe crisis.

Wanneer niet gekozen wordt voor een vaststaand raamwerk maar voor een geval per geval benadering, kan dat ook tot bijdragen van de private sector leiden maar met volgende risico's:

- 1) gebrek aan transparantie waarbij het bepalen van de waarde van de schuld moeilijk wordt,
- 2) landen en/of crediteuren worden ongelijk behandeld waarbij sommige crediteuren niet delen in de lasten om de crisis op te lossen.

7.2. Internationale besluitvorming terughoudend

De besprekingen over de manier waarop de private sector een bijdrage moet leveren aan het oplossen van financiële crises zijn tot nu toe moeizaam verlopen en trager dan de Nederlandse Minister van Financiën wil. De Ministers van Financiën van de G-7 hebben in 1999 en 2000 aanbevelingen gemaakt die tijdens beslissingen van de jaarvergadering van het IMF al dan niet worden gevolgd.³⁴ De voorstellen van Nederland en andere Europese landen om meer mechanismen op voorhand vast te stellen botsten op tegenstand van de VS die de grote banken en investeerders de vrije teugel wil laten. Minder ontwikkelde landen vrezen dat de maatregelen kapitaalstromen naar hun landen duurder zullen maken. De discussies maken vooruitgang op basis van lessen over het gedrag van de private sector en reacties op overheids- of IMF-eisen tijdens een aantal recente gevallen van landen met financiële moeilijkheden.

De beslissingen zijn daarom veel meer in de richting gegaan van een geval tot geval benadering zonder contractuele clausules. Ook Nederland heeft zijn eisen afgezwakt.³⁵

Na de jaarvergaderingen van het IMF eind september 2000 werd na jarenlange discussies verdere overeenstemming bereikt over enkele basisprincipes en operationele richtlijnen.³⁶

³⁴ zie onder andere [Group of Seven (G-7)], Strengthening the International Financial Architecture, report from the G7 Finance Ministers to the Heads of State and Government, Fukuoka (Japan), 8 juli 2000, nrs. 17 - 22

³⁵ G. Zalm, Intervention (by the Minister of Finance of the Netherlands), IMFC Meeting, 24 september 2000

De basisprincipes voor betrokkenheid van de private sector bij het oplossen van een crisis zijn:

- zo veel mogelijk beroep doen op marktgerichte oplossingen en een vrijwillige aanpak door de marktpartijen;
- het IMF verstrekt slechts uiterst zelden leningen in geval van crisis; het IMF is geen "lender of last resort";
- er is een evenwicht tussen duidelijkheid over wat de private sector mag verwachten en flexibiliteit bij de uitvoering van de maatregelen om de private sector mee crises te laten oplossen.

De operationele richtlijnen voor eisen naar de private financiële sector toe bij IMF interventie zijn gebaseerd op een geval-tot-geval benadering en een beoordeling van het IMF van de betalings- en leencapaciteiten van een land.

In bepaalde gevallen kan de traditionele rol van het IMF als katalysator van particuliere kapitaalstromen (door leningen en programma's) volstaan voor een land om opnieuw toegang te krijgen tot private kapitaalstromen.

In andere gevallen moet een vrijwillige aanpak aangemoedigd en de coördinatieproblemen van crediteuren opgelost worden.

In nog andere gevallen zullen verregaande private acties nodig zijn zoals schuldherschikkingen.

In extreme omstandigheden is een tijdelijke opschorting van betalingen op (private) buitenlandse schulden noodzakelijk en krijgt het IMF het recht om ook aan die landen met achterstallige betalingen leningen goed te keuren op voorwaarde dat ze overleg plegen met crediteuren.

Tot nu toe zijn op internationaal niveau dus nog geen beslissingen genomen over de besproken maatregelen zoals:

- contractuele doorloopties in alle internationale schuldcontracten waardoor internationale liquiditeitscrises kunnen voorkomen;
- contracten met meerderheidsbeslissing, zonder vetorecht, voor het afwickelen van veranderingen in obligatieverplichtingen ("collective action clauses");
- een gedetailleerd operationeel raamwerk op basis waarvan eisen gesteld worden aan bijdragen van de private sector bij IMF-programma's en -leningen.

7.3. Internationale banken willen geen bindende maatregelen

Een belangrijke reden waarom de overheidshervormingen over de betrokkenheid van de private sector bij het oplossen van crisis zo stroef verloopt, is het grote verzet van de internationale banken tegen de voorgestelde maatregelen. In brieven naar het besluitvormingsorgaan van het IMF en in informele overleggesprekken gaven ze via het IIF duidelijk te kennen dat maatregelen die op voorhand hun bijdrage vastleggen - zoals verplichte schuldherschikking, opschorting van betalingen en de besproken clausules in obligatiecontracten - onvrijwillig en nutteloos zijn.³⁷ Ze vormen bovendien een bedreiging voor de financiering van minder ontwikkelde landen.

Internationale banken vinden dat iedere crisis anders is en dat telkens moet worden beoordeeld welke private en publieke maatregelen van toepassing zijn. Ze zijn voorstander van:

- een geval-tot-geval aanpak,
- vrijwillige bijdragen van de private sector bij het oplossen van crises,
- marktconforme maatregelen;
- gelijke behandeling van geldverstrekkers in geval de private sector gedwongen is de crisis mee op te lossen.

³⁶ H. Köhler, Address to the Board of the Governors of the Fund, Praag, 26 september 2000; IMF, Communiqué of the IMFC of the Board of Governors of the IMF, 24 september 2000, nr. 21

³⁷ IIF, brief aan de Voorzitter van het IMFC, 23 september 2000; Idem, 3 april 2000; Idem, 16 september 1999

Internationale banken willen hun volledige manoeuvreerruimte bewaren. Ze wensen zelf telkens opnieuw te beslissen op basis van winstperspectieven welke marktconforme maatregelen ze vrijwillig nemen, zoals het verlengen van krediet, maar ook hoe ze zich uit een markt terugtrekken wanneer het vertrouwen in die markt verdwijnt. Dat laatste kan verhinderd worden door overheden die goede relaties opbouwen met investeerders en kapitaalverschaffers en alle nodige informatie doorspelen. Bovendien is goed macro-economisch beleid en het uitbouwen van financiële markten met de goede infrastructuur, wetgeving, toezicht en bedrijfsvoering ("corporate governance", geen corruptie) een belangrijke voorwaarde om te kunnen vertrouwen op een vrijwillige bijdrage van de private sector in crisistijd. De beste manier voor landen met opkomende financiële markten om op korte tijd een crisis te overwinnen is door directe investeringen te behouden en opnieuw risicokapitaal aan te trekken.

7.4. Conclusies

De internationale banken hebben, vooral via de VS, belangrijke invloed kunnen uitoefenen bij het beperken van de voorstellen, die internationaal worden besproken om de private sector mee de crises op te laten lossen. Ze hebben ook de besluitvorming daarover vertraagd. De angst voor verminderde toegang tot privaatkapitaal heeft ontwikkelingslanden aan de bankenzijde geschaard. Ook Nederland stemt nu in met meer nadruk op een geval-tot-geval benadering alhoewel het daarvan ook de risico's kent.³⁸ Alhoewel het standpunt van internationale banken bij De Nederlandse toezichthouders vragen heeft doen rijzen over de representativiteit en verantwoordelijkheid van het IIF, zijn te weinig andere stakeholders (zoals kleine banken, overheden uit kleinere landen, parlementariërs, het geïnteresseerde publiek) betrokken geweest bij de discussies om tegengewicht te bieden aan de invloed van de internationale banken.

Bij de huidige aanpak blijft onduidelijk hoeveel banken, investeerders en speculanten zullen bijdragen aan het oplossen van crises en meebetalen in de kosten ervan, en in hoeverre die bijdrage in verhouding staat tot de risico's die ze hebben genomen en hun verantwoordelijkheid voor financiële instabiliteit. Bij "vrijwillige" maatregelen die de private sector tot nu toe genomen heeft, bijv. in Oekraïne, is vaak nog morele druk van toezichthouders nodig.³⁹ De maatregelen die overheden nu voorzien hebben of waarover nog gesproken wordt, betekenen op lange termijn niet direct verlies voor de private sector. Niettegenstaande hun terughoudendheid blijven de banken vrijheid voor hun kapitaalstromen en speculatieve activiteiten behouden. Ze hebben geen verplichtingen opgelegd gekregen om een directe bijdrage te leveren aan het verhinderen van, of betalen voor, de sociale- en milieugevolgen van een crisis.

³⁸ Ministerie van Financiën, Verslag van de vergaderingen van de Groep van Tien, het Interim Committee en het Development Committee op 26-27 september 1999, p.7

³⁹ B. van Selm, Ministerie van Financiën, geïnterviewd door M. Vander Stichele op 29 juni 2000

8. Parallele onderhandelingen over financiële diensten

Terwijl voor de hervorming van het financiële systeem in verschillende officiële fora maatregelen worden besproken om de private sector met minder risico's te doen opereren, zijn in de WTO onderhandelingen begonnen om meer vrijheid te geven aan een belangrijk deel van de private sector, namelijk de financiële dienstverleners. Het Algemeen Akkoord over Handel in Diensten (Dienstenakkoord, oftewel GATS: General Agreement on Trade in Services) is één van de WTO-akkoorden en bevat drie grote delen:

1. algemene regels die gelden voor alle diensten die worden verhandeld of voor diensten die worden geliberaliseerd;
2. lijsten van diensten waarin ieder land aangeeft voor welke diensten de nationale markten worden geliberaliseerd, i.e. geopend voor buitenlandse dienstverleners;
3. afzonderlijke deelakkoorden (annexen) over maatregelen voor een specifieke sector; daartoe behoort ook het Akkoord over Financiële Diensten waarvan de onderhandelingen duurden tot eind 1997. Tot financiële diensten behoren alle bank-, verzekerings- en investerings-activiteiten.

Omdat het Dienstenakkoord bepaalt dat nieuwe onderhandelingen in 2000 opnieuw moeten starten, zijn de WTO-leden begonnen met de besprekingen over veranderingen in de regels en over verdere liberalisatie, ook van de handel in financiële diensten. Ze veronderstellen tot nu toe dat er binnenkort nog een grote WTO-onderhandelingsronde komt waarvan ook het Dienstenakkoord deel uit zal maken.

Deze nieuwe GATS-onderhandelingen zijn begonnen, zonder coördinatie van lidstaten en financiële lobbyisten, met maatregelen ter versterking van het internationale financiële systeem die de financiële dienstverleners een belangrijke rol toebedelen om crises te voorkomen en op te lossen (zie boven). Anderzijds heeft ook geen enkel forum dat financiële hervormingen bespreekt of doorvoert een analyse gemaakt van de mogelijke gevolgen van nieuwe GATS-regels en van meer vrijheid voor financiële dienstverleners op het financiële systeem.

8.1. De Nederlandse overheid wil liberaliseren en reguleren

Een belangrijk doel van de nieuwe GATS-onderhandelingen is het verder wegnemen van de vele belemmeringen die buitenlandse dienstverleners ondervinden om op de nationale markten van WTO-lidlanden te opereren. De Europese Commissie is voorstander van verregaande liberalisatie van financiële diensten omdat ze veronderstelt dat dit bijdraagt tot beter te beheersen kapitaalstromen en tot een grotere efficiency van de economie in het algemeen en de financiële sector in het bijzonder.⁴⁰ Het Nederlandse Ministerie van Financiën heeft ook een inventarisatie gemaakt per land van de financiële diensten waarvoor de grote Nederlandse banken meer toegang willen.⁴¹

Deze drang naar verregaande liberalisatie staat in tegenstelling tot het IMF-advies na de Aziatische crisis om financiële stromen voorzichtiger te liberaliseren. Financiële diensten bevorderen kapitaalstromen bijv. door diensten voor aan- en verkoop van aandelen, aanbieden van speculatieve financiële producten zoals derivaten.

De GATS-onderhandelingen zijn begonnen in een context waarin de hervormingen voor een stabiel financieel systeem nog niet zijn voltooid en het toezicht nog onvoldoende is aangepast, vooral in nieuwe financiële markten (zie boven). Overheden veronderstellen dat toezicht kan verbeteren als gevolg van nieuwe financiële diensten, maar in hoeverre dat nu al gebeurd is na het Dienstenakkoord,

⁴⁰ Draft EU Request: Financial Services, [onuitgegeven document], lente 2000; Fernandez Martels, European Commission, Directorate General Trade, telefonisch interview door M. Vander Stichele op 20 april 2000

⁴¹ W. Dorst, Ministerie van Financiën, geïnterviewd door M. Vander Stichele op 15 mei 2000

is niet duidelijk.⁴² Integendeel, complexere financiële diensten kunnen het moeilijk maken om juiste wetgeving vast te stellen zodat meer ad hoc maatregelen worden genomen, wat de duidelijkheid van de regelgeving niet bevordert.⁴³

Het GATS-akkoord bevat onder andere regels die bepalen op welke manier landen hun dienstensector mogen reguleren. Art. IV.1. bepaalt dat alle maatregelen over handel in diensten op een "redelijke, objectieve en onpartijdige manier moeten worden uitgevoerd". Volgens Art. IV.4-5. mogen normen en andere kwaliteitsvereisten geen handelsbarrières vormen en enkel gebaseerd zijn op objectieve en transparante criteria. Het financiële dienstenakkoord heeft bepalingen die een lidstaat toelaten om voorzorgs- en beleidsmaatregelen te nemen ter bescherming van investeerders en spaarders en om de stabiliteit en integriteit van het financiële systeem te garanderen. Deze maatregelen mogen niet worden gebruikt om te ontkomen aan GATS-verplichtingen. Het gevolg van deze maatregelen is dat wanneer een land niet akkoord gaat met maatregelen die een ander land neemt om de financiële sector te stabiliseren, die maatregelen door een WTO geschillencommissie (panel) kunnen worden beoordeeld op hun handelsbepalende aspecten waarbij het stabiliseringsaspect een minder belangrijke rol kan spelen. Zo'n WTO beoordeling van nationale financiële regulering is voor Nederlandse toezichthouders en financiële regelgevers niet wenselijk.⁴⁴

Tijdens de huidige besprekingen voor nieuwe WTO-regels probeert de Nederlandse overheid, i.c. het Ministerie van Financiën, genoeg ruimte te behouden voor de nodige financiële regelgeving. Bepaalde andere WTO-leden daarentegen, waaronder Australië, hebben voorstellen gedaan om de beleidsmaatregelen die onder GATS toegelaten worden te beperken tot bijv. maatregelen die de concurrentie versterken ("pro-competitive measures"). Dit zou financiële regelgeving nog verder aan banden kunnen leggen. Bijvoorbeeld een belasting op wisseltransacties om valutaspeculatie te ontmoedigen en om belasting op kapitaal te heffen ("Tobin tax") zou als een onvoldoende effectieve maatregel kunnen worden bestempeld. Voor ontwikkelingslanden is het bovendien moeilijk om hun capaciteit te behouden om regelgeving nationaal te bepalen wanneer ze hun grenzen verregaand openen voor buitenlandse financiële diensten.

Aanvankelijk zag de Europese Commissie geen enkel verband tussen de gevolgen van de financiële crisis in Azië en de nieuwe GATS-onderhandelingen. Financiële diensten werden gezien als elke andere dienstensector zonder rekening te houden met de gevolgen voor het financiële systeem ("systemic problems). Dat verband is er echter wel zoals blijkt uit volgend voorbeeld. Speculatieve hefboomfondsen (hedgefonds) zijn financiële instellingen die speculeren met grote sommen geld waarvan een hoog percentage (tot 90% is mogelijk) is geleend. In de jaren '90 hebben ze bijgedragen tot muntdevaluaties, financiële crises en het bijna failliet verklaren van grote internationale banken. Het Financial Stability Forum (FSF) stelt voor ze indirect te controleren door:

- de risicobeheersing te verbeteren van de instellingen die de hefboomfondsen leningen en andere financiële diensten verlenen;
- het overheidstoezicht te verbeteren om eventueel de noodzakelijke preventieve maatregelen te nemen;
- betere informatie vrij te geven om de marktdiscipline te verbeteren.⁴⁵

In de nieuwe GATS-onderhandelingen wordt echter niet overlegd om ook in de GATS regels op te leggen waardoor:

⁴² SOMO, Can the WTO contribute to financial stability?, seminar georganiseerd op 25 mei 2000

⁴³ K. Knot, De Nederlandse Bank, geïnterviewd door M. Vander Stichele op 26 april 2000

⁴⁴ SOMO, Can the WTO contribute to financial stability?, seminar georganiseerd op 25 mei 2000; W. Dorst, Ministerie van Financiën, geïnterviewd door M. Vander Stichele op 15 mei 2000

⁴⁵ Financial Stability Forum, "Financial Stability Forum endorses policy actions aimed at reducing global financial vulnerabilities", press release, 26 maart 2000, p. 1-6

- overheden voldoende informatie verschaffen over speculatieve financiële activiteiten. De GATS eist daarentegen wel dat overheden verplicht voldoende informatie verstrekken over hun beleidsmaatregelen over handel in diensten (om de dienstensector transparant te maken voor buitenlandse bedrijven);
- overheden normen opleggen aan alle financiële diensten die in het land opereren om risico's te beheersen en meer informatie te verschaffen die duiden op risico's en volatiliteit;
- overheden verplicht worden om financiële diensten met heel hoog risico te ontmoedigen, te vermijden of te verbieden.

In theorie kunnen overheden hefboomfondsen (of de derivaten waarvan ze vaak gebruik maken) verbieden door regulering of door ze niet op de GATS lijst te plaatsen van de te liberaliseren diensten. Het blijft de vraag of de hedgefonds voldoende geïdentificeerd kunnen worden om ze toegang te verbieden en of banken die leningen geven aan speculatieve hefboomfondsen voldoende worden aangepakt.

De onderhandelingen over financiële diensten hebben tot nu toe bepaalde problemen niet aangepakt. De liberalisering en globalisering van de financiële diensten waartoe GATS in sterke mate bijdraagt, heeft geleid tot verhoogde wereldwijde concurrentie in die sector. De gevolgen zijn onder andere een toenemende concentratie van financiële dienstenbedrijven: experts schatten dat over tien jaar nog een tiental grote internationale banken overblijven. De GATS-onderhandelingen hebben zich voorlopig nog niet gebogen over dit concentratiefenomeen en de gevolgen voor de consument, waaronder keuzevrijheid en de toegang tot goedkope dienstverlening voor de arme klant (wat in Nederland al op het spel staat).

Een ander gevolg van toenemende concurrentie is het aanbieden van financiële producten waarbij zowel bank- als verzekerings- als effectendiensten zijn gecombineerd. Toezichthouders werken nog onvoldoende samen om daarop voldoende controle uit te oefenen. De GATS-onderhandelaars over financiële diensten bespreken of ze contact op zullen nemen met de regelgevers, maar het is niet duidelijk of ook dit probleem wordt aangepakt.⁴⁶

8.2. Banken

Volgens de Europese banken draagt het Financieel Dienstenakkoord in de WTO bij tot stabiliteit van de wereldwijde financiële markten door de wettelijke zekerheid tot markttoegang te verhogen via bindende multilaterale liberaliseringsmaatregelen. Ze beweren dat buitenlandse financiële dienstverleners bijdragen tot betere kennis van bankbeheer, en dus tot minder risico's, en betere efficiëntie van de lokale banken. De internationale banken in Europa willen bij de nieuwe GATS-onderhandelingen meer toegang tot markten waar nationale regelgeving hen nog te veel belemmert. De problemen die bij een nieuw GATS-akkoord moeten worden opgelost zijn onder andere:

- garanties dat het akkoord volledig wordt uitgevoerd door de WTO-lidstaten;
- vermindering van de uitzonderingen en handelsbeperkingen (bijv. wetgeving over de nationaliteit van de eigenaars van een bank).

De banken zijn erg geïnteresseerd in nieuwe GATS-onderhandelingen om wereldwijd vrijer te operen. Aanvankelijk namen ze nog geen positie in over nationale regelgeving, betere informatieverspreiding en beter toezicht in de context van de GATS. Alhoewel idealiter de goede structuren er eerst moeten zijn alvorens te liberaliseren, wordt daar geen rekening mee gehouden. Lobbyisten van banken zijn daarin voortvarender dan het topmanagement.⁴⁷

⁴⁶ WTO, News: 2000 news items, Services week 5-14 July 2000, 20 juli 2000 (www.WTO.org)

⁴⁷ F. de Brouwer, Banking Federation of the European Union, telefonisch interview door M. Vander Stichele op 5 mei 2000; P. Kalf, ABN Amro Holding N.V., geïnterviewd door M. Vander Stichele op 4 september 2000

8.3. Conclusies

De GATS-onderhandelingen werken aan verdere liberalisering van financiële markten terwijl de internationale hervormingen voor betere structuren van toezicht, informatie en verdeling van de kosten bij een financiële crisis nog niet zijn afgerond. De GATS-onderhandelingen houden geen rekening met de maatregelen voor een stabiel financieel systeem en proberen ze niet in de GATS-regels te verwerken. Financiële maatregelen die met de GATS verband houden, zijn:

- vrijheid voor nationale en internationale regels om de stabiliteit van het financiële systeem te bevorderen;
- normen voor informatieverspreiding door de private financiële instellingen;
- controle op hoogst speculatieve activiteiten zoals (lenen aan) hefboomfondsen.
- Aanmoedigen van lange termijncapitaal en ontmoedigen van korte termijnleningen door banken.

Terwijl de hervormingen van de financiële architectuur enerzijds proberen de voor de marktpartijen noodzakelijke regelgeving, transparantie en toezicht door overheden tot stand te brengen, is er anderzijds kans dat de nieuwe GATS-onderhandelingen nationale regelgeving gaan beperken en vooral maatregelen gaan aanmoedigen die de concurrentie van financiële diensten bevorderen.

Gezien dit perspectief van de huidige GATS-onderhandelingen kan verdere liberalisering van financiële diensten bijdragen tot grotere instabiliteit.

De GATS-onderhandelingen beogen vooral markttoegang en rechten te verlenen aan de financiële dienstverleners. Bij de huidige besprekingen is er te weinig aandacht voor het recht van de overheid om te reguleren en toezicht te houden. In het GATS-akkoord worden ook geen rechten voor de consument ingebouwd zoals toegang tot de meest noodzakelijke financiële dienstverlening (bijv. een bankrekening mogen openen, goedkoop geld overschrijven).

Voor zover bekend worden geen normen besproken om financiële dienstverleners te laten bijdragen aan sociale ontwikkeling en bescherming van het milieu.

BIBLIOGRAFIE

ABN Amro Holding N.V., Jaarverslag 1999, Amsterdam [2000]

Bank of International Settlements (BIS), 70th Annual Report: 1st April 1999-31st March 2000, Bazel, juni 2000.

Banking Federation of the European Union, "The European Banking Federation urges further Liberalisation of Financial Services in the WTO's 'GATS 2000' Negotiations, press release, [Brussel], s.d. [November 1999].

De Nederlandse Bank (DNB), Jaarverslag 1999, [Amsterdam], 2000.

B. Eichengreen, Toward a new international financial architecture: A practical Post-Asia agenda, Washington (Institute for International Economics), 1999.

European Commission, draft EU Request: Financial Services, [onuitgegeven document], lente 2000.

Financial Stability Forum, " Financial Stability Forum endorses policy actions aimed at reducing global financial vulnerabilities", press release, 26 maart 2000.

[Group of Seven (G-7)] , Strengthening the International Financial Architecture, report from the G7 Finance Ministers to the Heads of State and Government, Fukuoka (Japan), 8 juli 2000.

Institute of International Finance (IIF), brief aan de Voorzitter van het Interim Committee [van het IMF], 16 september 1999.

IIF, brief aan de Voorzitter van het International Monetary and Financial Committee (IMFC), 3 april 2000.

IIF, brief aan de Voorzitter van het IMFC, 23 september 2000.

IIF, "Emerging Markets Providing Better Information", press release, 6 januari 2000.

IIF, "IMF Managing Director Meets with Financial Sector Representatives", press release, 8 juni 2000.

IIF, "Leading bankers make major proposals to strengthen the international banking system, Press Release, 12 april 2000.

IIF, "Private Capital Flows Rise to Emerging Markets Economies - High Levels of Equity Investments Seen this year", press release, 13 april 2000.

IIF, Report of the Steering Committee on Regulatory Capital, maart 2000

IIF, Report of the Task Force on Risk Assessment, maart 1999.

Institute of International Finance website (www.iif.com)

International Monetary Fund (IMF), Communiqué of the International Monetary and Financial Committee (IMFC) of the Board of Governors of the IMF, Praag, 24 september 2000.

IMF, "IMF Reviews the Experience with the Publication of Staff Reports and Takes Decision to Enhance the Transparency of the IMF's Operations and the Policies of its Members", public information notice, 20 September 2000.

ING Groep N.V., Jaarverslag 1999, Amsterdam [2000]

H. Köhler, Address to the Board of the Governors of the Fund, Praag, 26 september 2000;

W. McDounough, "Update on the Major Initiative to Revise the 1988 Capital Accord", speech in Londen, 29 juni 2000.

Ministerie van Financiën, "Voorlopige agenda International Monetary and Financial Committee van het IMF op 24 september 2000 en het Development Committee van IMF en Wereldbank op 25 september", brief aan de Tweede Kamer, [7] september 2000.

Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de vergaderingen van de G-10, het IMFC en het Development Committee op 16-17 april 2000 te Washington, brief aan de Tweede Kamer, 15 mei 2000.

Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de vergaderingen van de Groep van Tien, het Interim Committee en het Development Committee op 27-28 april 1999 te Washington, brief aan de Tweede Kamer, 9 juni 1999.

Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de Groep van Tien, het Interim Committee en het Development Committee op 26-27 september 1999 te Washington, brief aan de Tweede Kamer, 27 oktober 1999.

"Mr Kalf's Steering Committee on Regulatory Capital", in Banker's World (Staff Journal for the employees in ABN Amro's international network), Amsterdam, mei 2000, p. 24.

SOMO, "Can the WTO contribute to financial stability?", seminar georganiseerd op 25 mei 2000.

M. Teunissen, "Transparantie in het internationale financiële stelsel: een overzicht", in De Nederlandse Bank - Kwartaalbericht, September 1999.

Tweede Kamer, Verslag van een algemeen overleg vastgesteld op 18 juli 2000 [over het algemeen overleg op 21 juni 2000 van de vaste commissies voor Financiën en Buitenlandse Zaken met Minister Zalm van Financiën en Minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking].

M. Vander Stichele, Is de financiële crisis voorbij?, Amsterdam (Somo), 1999.

N. Wellink, Intervention [by the President of De Nederlandse Bank] at International Monetary and Financial Committee, 16 april 2000 (on www.IMF.org)

WTO, WTO News: 2000 news items, Services week 5-14 July 2000, 20 juli 2000, (on www.WTO.org)

G. Zalm, "A Framework for Private Sector Involvement", speech van de Minister van Financiën voor de voorjaarsvergadering van het Institute of International Finance (IIF), 12 april 2000.

G. Zalm, Intervention (by the Minister of Finance of the Netherlands) to the Interim Committee, 26 september 1999.

G. Zalm, Intervention (by the Minister of Finance of the Netherlands), IMFC Meeting, 24 september 2000

Interviews door Myriam Vander Stichele met :

F. de Brouwer, Fédération Bancaire de l'Union Européenne / European Banking Federation (FBE), op 5 mei 2000

P.J. Kalff, ABN Amro Holding N.V., op 4 september 2000

F.D. van Loon, ING Barings, op 8 juni 2000

B. van Selm, Ministerie van Financiën, op 29 juni 2000

Fernandez Martels, European Commission, Directorate General Trade, op 20 april 2000

W.A. Dorst, Ministerie van Financiën, op 15 mei 2000

K.H.W. Knot, De Nederlandse Bank, op 26 april 2000

ANNEX: Discussienota voor Tweede Kamerleden

DISCUSSIONOTA voor Tweede Kamerleden opgesteld door
SOMO

DE ROL VAN BANKEN BIJ HET VOORKOMEN EN OPLOSSEN VAN FINANCIËLE CRISES

Inleiding

Een onderwerp dat weer op de agenda staat tijdens en rondom de jaarvergaderingen van het IMF en de Wereldbank (Praag, 24-28 september 2000) is het betrekken van de private sector bij het voorkomen en oplossen van financiële crises. Zoals met andere hervormingen van de financiële architectuur is op dit gebied nog veel te doen.

SOMO deed een onderzoek over dit onderwerp, vooral naar het standpunt van de internationale banken. SOMO legt in deze nota enkele belangrijke vragen die het onderzoek opwerpt voor aan Tweede Kamerleden. Hopelijk kan deze nota nuttig zijn voor het Tweede Kamerverleg met de Minister van Financiën over de IMF/Wereldbankvergaderingen, gepland op 13 september.

De banken zijn een belangrijk onderdeel van de private sector die bij financiële crises moeten worden betrokken. Volgens de BIB komen de meeste crises, ook in ontwikkelde landen, voort uit financiële instellingen, vooral banken, die te ver gaan in goede tijden en zich bruusk terugtrekken in slechte tijden (1). Ook nu nemen de kredietverstrekkers steeds meer risico's en blijft de vraag of beleidsmakers de juiste middelen hebben om problemen te voorkomen en met crises om te gaan voetnoot (2). Als de "moral hazard" moet worden vermeden, dan moeten eerst de marktactoren, onder andere de internationale banken, met oplossingen komen en mogen publieke autoriteiten alleen in laatste instantie tussenkomen. Banken hebben dus een belangrijke rol in de financiële architectuur die goed moet worden bediscussieerd.

1. Internationale banken zijn het oneens met de overheid die hen wil betrekken bij het voorkomen en oplossen van financiële crises (3)

1.1. Internationale banken vinden dat ze enkel de verantwoordelijkheid hebben om de aandeelwaarde en winst op kapitaal te verhogen, en dat de verantwoordelijkheid om financiële stabiliteit en sociale objectieven te bevorderen alleen bij de overheid ligt.

Vraag: Hoe gaat de Nederlandse overheid met dit standpunt om en hoe brengt ze die in overeenstemming om verantwoord ondernemen te bevorderen?

1.2. Internationale banken vinden de bekommernissen om het gebruik van publiek geld in geval van crisis en de invloed ervan op steeds groter risicogedrag ('moral hazard') onterecht. Ze willen niet gedwongen worden om te delen in de kosten van de overheid voor het oplossen van crises want ze hebben bij de laatste crises zelf verlies geleden. Ze verwijten dat publiek geld werd gebruikt voor politieke redenen (bv. in Mexico).

Vraag: Zijn nu al voldoende hervormingen doorgevoerd die in de toekomst 'moral hazard' vermijden en blijven de centrale banken 'lender of last resort'?

1.3. Internationale banken zijn tegenstander van maatregelen die op voorhand bepalen hoe ze voor en tijdens de crisis betrokken worden. Ze vinden dat iedere crisis anders is en dat telkens moet worden beoordeeld welke private en publieke maatregelen van toepassing zijn. Ze vinden onvrijwillige maatregelen, zoals de besproken collective action clauses in obligatiecontracten, nutteloos en een bedreiging van financiering van minder ontwikkelde landen. Ze zijn voorstander van geval-tot-geval, vrijwillige en marktconforme maatregelen. Als de private sector wordt betrokken bij crisisoplossingen willen ze dat de verschillende geldverstrekkingen gelijk worden behandeld.

Vragen:

- ***Welke invloed hebben internationale banken op de beperking van de voorstellen die internationaal worden besproken en de traagheid van de besluitvorming?***
- ***Kan het nut van de door de overheid voorgestelde maatregelen worden aangetoond?***
- ***Hoe zijn andere stakeholders in de discussie betrokken?***

1.4. De internationale banken verlangen dat de overheid vooral algemene maatregelen neemt die de marktcondities en hun risicomanagement verbeteren, zoals goed macro-economisch beleid, betere informatie en normen voor overheidsdata, meer dialoog, betere voorwaarden voor directe investeerders.

Vragen:

Uit de kritiek van het IIF op de nog steeds gebrekkige informatie en onvoldoende (toepassing van) normen voor data lijkt er nog veel te schorten aan een basisprincipe van de financiële hervormingen, nl. transparency. Welke verbeteringen streeft de Nederlandse overheid op dit gebied nog na en hoe?

- ***Welke eisen stelt Nederland aan de verbeteringen aan publicatie aan data uit de private sector en wat doet Nederland om de besluitvorming daarover te versnellen (in het Bazelse Comité voor banktoezicht en het Financial Stability Forum)?***

2. Welke houding van de Nederlandse overheid?

2.1. De standpunten van Nederland in de discussie over de hervormingen van de financiële architectuur zijn er vooral op gericht de marktmechanismen en de marktdiscipline te versterken.

Vraag: Heeft de Nederlandse overheid overwogen in hoeverre dit standpunt de mogelijkheden van overheden beperkt om de voordelen van het globale financiële stelsel te verdelen en de sociale en milieugevolgen in tijden van crisis te vermijden? Of geeft het meer mogelijkheden aan de private sector om winst te maken?

2.2. De maatregelen die internationaal worden besproken over het betrekken van de private sector worden steeds beperkter, ook in vergelijking met het Nederlandse standpunt, en meer in de richting van geval-tot-geval benadering. De Ministers van Financiën van de G-7 hebben in juli 2000 over dat thema aanbevelingen gedaan en hopen dat tijdens de IMF vergaderingen vorderingen wordt gemaakt worden over het raamwerk om het betrekken van de private sector bij IMF programma's (4).

Vragen:

- ***Waarover zal nu worden beslist in de vergaderingen in Praag? Zijn de nieuwe G-7 aanbevelingen zwakker dan wat in Keulen aan principes en instrumenten werd voorgesteld?***
- ***Waarom wordt bij de beslissingen over de rol van de private sector niet uitdrukkelijk rekening gehouden met de sociale en milieugevolgen?***
- ***Zal Nederland instemmen met een geval-tot-geval benadering alhoewel het in September 1999 in het Interim Comité de risico's ervan heeft aangehaald (intransparantie, ongelijke behandeling van landen en/of crediteuren waarbij sommige crediteuren niet delen in de lasten van een crisisoplossing)(5)?***

1.3. De Minister van financiën is voorstander van een betere dialoog tussen debiteuren en crediteuren/private sector en overheidscontacten met de internationale bankenlobby (IIF).

Vragen:

- ***Hoe denkt de Minister debiteuren-crediteurenraden om te buigen tot nuttige instrumenten om de private sector te betrekken bij oplossingen in tijden van crisis, aangezien het IIF vooral "investors relations programs" promoot waarbij de overheid informatie verstrekt aan de private sector?***
- ***Hoe wil de minister garanderen dat ook met andere stakeholders een goede dialoog wordt gevormd zoals met kleine banken, overheden uit kleinere landen, parlementairen, het geïnteresseerde publiek?***

2.4. In de WTO neemt Nederland deel aan de besprekingen voor een nieuw dienstenakkoord dat ook het verder liberaliseren van de financiële sector beoogt.

Vraag: Waarom wordt binnen de fora over de hervorming van de financiële architectuur de gevolgen van een verdere liberalisatie van financiële diensten niet besproken?

2.5. Welke respons heeft Nederland op de kritiek die NGOs op straat en in de gangen uiten op het IMF en Wereldbankbeleid en de problemen van globalisering waarbij de huidige financiële architectuur een rol speelt?

3. Vragen bij toezicht op banken

3.1. De belangrijkste doelstelling van het toezicht op het bankwezen is erop gericht om de risico's van de bankensector binnen "maatschappelijk aanvaardbare proporties" te houden (De Nederlandse Bank, Jaarverslag 1999, p. 107). Omdat De Nederlandse Bank ook verantwoordelijk is voor toezicht op handelingen van de vele filialen van Nederlandse banken in het buitenland, heeft de DNB een verstrekkende verantwoordelijkheid.

Vragen :

- *Wie beslist over deze maatschappelijk aanvaardbare proporties en waar wordt die discussie daarover gehouden?*
- *Wordt daarbij rekening gehouden met en sociale-, milieu- en veiligheidsgevolgen in Nederland en elders in de wereld waar Nederlandse banken opereren?*
- *Wat doet Nederlandse overheid en toezichthouders ten opzichte van filialen en operaties van Nederlandse banken in landen die op de zogenaamde zwarte lijsten verschenen o.w.v. gebrekkig toezicht, witwasoperaties en belastingsparadijzen?*

3.2. Bij de besprekingen over de herziening van het Bazelse kapitaalakkoord gaan de toezichthouders akkoord om het risicomangement en de bepaling van de nodige kapitaalvoorzieningen bij leningen stapsgewijs meer toe te vertrouwen aan het bankmanagement zelf (bv. gebruik makend van 'internal ratings'). De toezichthouders zouden daarbij vooral de kwaliteit van het van risicomangement en kapitaalallocaties controleren en normen opleggen maar zelf weinig verder externe evaluaties uitvoeren.

Vragen:

- *Hoe wordt met die grotere verantwoordelijkheid aan banken (die toch kunnen onderhevig zijn aan swings van optimisme en pessimisme) rekening gehouden bij de discussies over private sector involvement voor en tijdens financiële crises?*
- *Is de Nederlandse overheid akkoord met de BIB dat de publieke sector meer analytische instrumenten ter beschikking moet hebben om de risico's van systeemproblemen te evalueren en dus de marktswings te ondervangen(6). Wie (in Nederland) zou die analyse moeten doen?*

3.3. Uit het commentaar van het IIF om de herziening van het Bazelse kapitaalakkoord blijkt dat toezichthouders van banken te weinig kennis hebben van de verfijning van de risicomangementinstrumenten die grote banken hanteren en meer moeten samenwerken met andere toezichthouders bv. van verzekeringen.

Vraag: Wie controleert of de toezichthouders genoeg capaciteit en middelen hebben om het risico, de strategieën en de nieuwe financiële producten van banken te controleren?

3.4. In de WTO onderhandelingen over een nieuw dienstenakkoord streven de Westerse landen naar een verdere liberalisering van financiële diensten zonder dat de hervormingen van toezicht en andere structuren voldoende ver is gevorderd?

Vraag: Hoe probeert Nederland een voorzichtige en doordachte aanpak van de liberalisering van de internationale financiële sector te bevorderen?

Voor meer informatie contacteer:

Myriam Vander Stichele

Onderzoeker

SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen)

Keizersgracht 132

1015 CW Amsterdam

Tel. +31/(0)20-639.12.91

Fax +31/(0)20-639.13.21

e-mail: m.vander.stichele@somo.nl

6 september 2000

Voetnoten:

(1) Bank for International Settlements (BIS), 70th Annual Report, Conclusions, Structural change and the prevention of global financial stability.

(2) BIS, idem, p. 142.

(3) De gegevens zijn gebaseerd op documenten van het Institute of International Finance (IIF) (zie vooral IIF brief aan de Voorzitter van het Interim Committee, 16 september 1999, en Summary Report on the Work of the IIF Steering Committee on Emerging Markets Finance, juni 1999) en interviews in de bankwereld, o.a. met Mr. P.J. Kalff, tot mei 2000 voorzitter van de Raad van Bestuur van ABN Amro. Het IIF is de spreekbuis van de grootste internationale banken. De Rabobank, de ING-groep en de ABN Amro bank zijn er lid van en vertegenwoordigers van de laatste twee banken spelen er een belangrijke rol. De documenten zijn te vinden op de website van het IIF: www.iif.com).

(4) [Group of Seven (G-7)], Strengthening the International Financial Architecture, report from the G7 Finance Ministers to the Heads of State and Government, Fukuoka (Japan), 8 juli 2000, nr. 17 - 22. De voorstellen zijn:

- in normale tijden, een voortdurende publiek-private dialoog
- het IMF moet gebruik van juiste maatregelen, incl. CACs aanmoedigen
- CACs bevorderen die door emerging market economies worden uitgegeven in Westerse landen, en door Wereld Bank en multilaterale ontwikkelingsbanken wanneer ze garant staan voor leningen of obligaties
- het oplossen van een crisis door de internationale gemeenschap moet gebaseerd zijn op de analyse van het IMF over het land: schuldenprofiel, betalingsbalans, private financiering, betalingscapaciteit en -profiel, mogelijkheid op dat moment en in het verleden om toegang te krijgen tot financiële markten, de 'fundamentals' van het land, de verdeling van de schulden in de markt
- geval per geval moet worden bepaald of de overheid moet tussenkomen met financiering en aanpassingsprogramma's, of indien vrijwillige al dan niet verregaande acties (zoals schuldenherstructurering) moeten worden ondernomen door de private sector
- Wanneer schuldenherstructurering of -verlichting nodig is moeten de IMF programma's zijn gebaseerd op de volgende richtlijnen:
 - een aanpassingsplan dat de nadruk legt op financiële stabiliteit op middellange termijn;
 - een evenwicht tussen de externe bijdragen van overheden en de financiële sector;
 - een gelijke of eerlijke behandeling van alle categorieën van de private sector;
 - de schuldenlanden zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhandelen met de crediteuren;
 - landen moeten vanaf het begin duidelijk gemaakt worden wat de gevolgen zijn voor de IMF programma's als ze niet de nodige bijdrage van de private sector kunnen afdwingen;
 - het IMF moet publiek maken welke benadering ze heeft genomen.

(5) Minister van Financiën, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Verslag van de Groep van Tien, het Interim Committee en het Development Committee op 26-27 september 1999 te Washington, brief aan de Tweede Kamer, 27 oktober 1999, p.7.

(6) BIS, 70th Annual Report, Conclusions, Structural change and the prevention of global financial stability.