

Hoe de hervormingen van het internationale financiële systeem verzanden

Door Myriam Vander Stichele
Onderzoeker SOMO
Tel. 020-6391281
Email: m.vander.stichele@somo.nl



Secretariaat Attac-Nederland

p/a XminY, Keizersgracht 132, 1015 CW Amsterdam
tel. (020) 627 96 61, fax (020) 622 82 29, e-post: <attac@xminy.nl>
website: www.attac.nl
postbank: 609060 tnv XminY te Amsterdam ovv 'Attac'

Inleiding

Met de Aziatische crisis drie jaar geleden beseften de overheden van de westerse landen dat het huidige systeem van vrije kapitaalstromen ook rijke landen kan bedreigen. Daarom besloten ze om de 'financiële architectuur' te hervormen. Tot nu toe is echter weinig fundamenteels veranderd. Zelfs veel aanbevelingen die binnen het neo-liberale denken passen zijn niet uitgewerkt of toegepast.

Op en rond de jaarvergaderingen van het IMF en Wereldbank in Praag wordt hier verder over gepraat. Daar zal het onder andere gaan om: normen voor het vrijgeven van financiële en beleidsinformatie; de rol van het IMF in een wereld waar privaat kapitaal domineert; belastingsparadijzen en het betrekken van de private sector in het voorkomen en oplossen van crises (1).

Het financieel systeem is nog steeds onstabiel. Nieuwe maatregelen zijn alleen gericht op de private sector die via de vrije markt de getroffen economieën weer op dreef moet helpen. Het financieel systeem wordt niet bijgestuurd ten dienste van maatschappij en milieu. De westerse landen denken er niet aan om vluchtige en speculatieve kapitaalstromen te verbieden; de financiële liberalisatie en internationale verstremgeling terug te schroeven; de macht en invloed van investeringsfondsen te beteugelen of kapitaal zwaarder te belasten.

Als gevolg daarvan durven landen met minder ontwikkelde financiële systemen niet opnieuw te reguleren uit vrees voor negatieve reacties van private en publieke kapitaalverschaffers.

1. Banken een rol toebedelen in financiële crises

De Westerse overheden willen de private sector een grote rol geven bij het voorkomen en oplossen van financiële crises, maar de vraag is hoe dat dan moet. We gaan hier vooral in op de rol en de houding van de banken. De discussie daarover is in Nederland belangrijk omdat de drie grote banken -ABN Amro, ING Groep en Rabobank- internationaal een prominente rol spelen.

Overheden beschouwen banken als kwetsbaar voor schokken omdat de deposito's die de banken in beheer hebben direct opvraagbaar zijn terwijl de leningen die ze (op basis van de deposito's) verstekken dat niet zijn. Daar komt nog bij dat internationale banken elkaar krediet verschaffen zodat de problemen in één land gemakkelijk gevolgen kunnen hebben voor banken in andere landen.

Uit de crisis die in '97 in Zuid-Oost Azië uitbrak, bleek dat internationale banken bewust te grote risico's hadden genomen bij leningen aan lokale banken. Ze vertrouwden erop dat de overheid bij problemen wel ingrijpt. Onder invloed van

concurrentiedruk en winstbejag willen ze nieuwe markten veroveren. Daarbij onderschatten zij 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 kredietverleners en investeerders trokken zich massaal terug, met verstreckende gevolgen voor mensen en milieu. Ook in Rusland, dat in '98 door de crisis getroffen werd, rekenden de banken erop dat de overheid die voor de beleggingen garant stond de verliezen zou dekken.

2. Transparantie: meer informatie voor banken

Voor Westerse overheden en toezichhouders 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. In verschillende internationale fora, o.a. het IMF, worden nu normen ontwikkeld voor het publiceren van financiële data en informatie over financieel beleid van overheden. De bedoeling is om banken - en de rest van de private sector – van nauwkeurige informatie te voorzien zodat ze risico's beter kunnen voorzien en vermijden. Zo verbeteren zij hun "markdiscipline". De publieke informatie moet dus vooral de private sector dienen in plaats van andersom.

De richtlijnen voor het rapporteren door de private sector worden dit jaar ontwikkeld door de toezichthouders. Daarnaast zijn er de initiatieven die banken zelf hebben genomen om meer informatie te verschaffen. Deze zijn echter beperkt en onvoldoende gedetailleerd.

De nieuwe normen waaraan overheden behoren te voldoen, zijn vooral bedoeld voor "opkomende markten" waar westers kapitaal nieuwe winstgebieden ziet en ze beperken zich tot het nationale niveau van de betreffende landen. Het is echter nu al duidelijk dat ontwikkelingslanden niet de capaciteit hebben om de strenge normen uit te voeren. Westerse landen bieden wat hulp en hopen dat de private sector, bv. accountants, ook helpen om de normen te verspreiden.

Internationale banken hebben intussen al laten weten dat de normen en de uitvoering daarvan nog onvoldoende zijn voor hun risicomanagement. Van voldoende transparantie is vooralsnog geen sprake.

Intussen blijft veel onduidelijk voor de door crises getroffen landen, de gewone burgers en de parlementen.

De besprekingen over de hervormingen van het internationale financiële systeem vindt in vele fora plaats. Nederland spreekt daarover bijvoorbeeld mee in: de groep van tien grootste krediteurlanden (G-10); het IMF en het International Monetary and Financial Committee; de Wereldbank; het Financial Stability Forum; de Bank voor Internationale Betalingen; (werkgroepen in de) OESO (informeel platform voor de

rijkste landen) en de Europese Centrale Bank.

Het is moeilijk om een overzicht te krijgen van wat er in deze fora besloten en aanbevolen wordt, al is het maar omdat de coördinatie mank loopt. Omdat de fora vooral uit rijke landen bestaan, beschikken de door crisis getroffen landen en arme landen over te weinig informatie en hebben zij bovendien nagenoeg geen zeggenschap.

Zowel de overheid als de banken hebben weinig gedaan om het publiek beter op de hoogte te brengen van de risico's van het financiële systeem.

Informatie over het standpunt dat Nederland inneemt bij hervormingen van het financiële systeem moet bij elkaar gesprokkeld worden. De Minister van Financiën informeert het publiek en de Tweede Kamer slechts over de agenda van de vergaderingen van het IMF/Wereldbank. Deze informatie is veel te laat (twee weken van tevoren), heel summier en ongedetailleerd (2).

3. Geen bindende maatregelen

Overheden willen dat de private sector meer de gevolgen draagt van het eigen risicogedrag. Tot nu toe kunnen banken en grote investeerders ervan uitgaan dat de overheid telkens met publieke middelen intervenueert in grote financiële crises zodat zij uiteindelijk geen grote verliezen lijden. Dit stimuleert de banken en investeerders tot het nemen van steeds grotere risico's die door de overheid, en dus door de belastingbetaler, worden afgedekt. Overheden bespreken de laatste tijd maatregelen om de private sector mede de kosten te laten dragen voor het afwenden en oplossen van een financiële crisis. Dat is 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 (de rijke landen in G-7, IMF) hanteren, is het zo min mogelijk verstoren van de marktwerking. (3). De private sector mag er daarom niet op

rekenen dat publieke middelen zullen worden ingezet en moet op voorhand weten hoe de overheid zal ingrijpen. Daardoor zullen private middelen worden ingezet voor en tijdens een crisis. Waar nodig oefenen toezichthouders "morele druk" uit op de private sector om tot een oplossing te komen. Als er op de financiële markten paniek ontstaat en de crisis overspringt naar andere landen, kunnen de gevolgen voor de economie en de bevolking zo groot zijn dat overheden toch moeten overwegen om te interveniëren. Het probleem is dus eigenlijk nog niet opgelost.

De maatregelen die de rijke landen (G-7, Financial Stability Forum, IMF) uitwerken om de banken en investeerders te betrekken zijn onder andere:

- betere informatie (zie boven)
- betere voorwaarden voor marktwerking, vooral in landen met minder ontwikkelde economieën, zoals goed macro-economisch beleid, goede wetgeving;
- beter toezicht (zie verder);
- in contracten op voorhand vastleggen hoe banken en investeerders in crisistijd dienen voort te gaan met het verschaffen van krediet en schuldsanering;
- op voorhand vaststellen hoe en wanneer het IMF een bijdrage eist van de private sector;
- een "katalyserende" rol voor het IMF in crisissituaties om het vertrouwen van private crediteuren en buitenlandse investeringen terug te winnen (door beperkte leningen van allerlei soort, 'beleidsadvies' (4));
- gelijke behandeling van alle soorten kapitaalverschaffers.

De besluitvorming over de maatregelen gericht op de rol van de private sector verloopt stroef. Nederland en andere Europese landen ondervinden weerstand van landen zoals de VS die grote banken en investeerders de vrije teugel willen laten. Het is zelfs niet duidelijk of in Praag hierover besluiten zullen vallen.

4. Risicomanagement meer in handen van banken

De laatste financiële crisis heeft aangetoond hoe het toezicht in Westerse landen heeft gefaald. Westerse banken namen hoge risico's bij de korte termijn leningen in Azië. Die risico's namen ook westerse speculanten, zoals de zogenoemde hefboomfondsen die konden speculeren met grote sommen waarvan soms 90 procent was geleend. Landen met groeiende economieën waren gedwongen om hun kapitaalverkeer internationaal toegankelijk te maken zonder dat hun toezicht daaraan was aangepast (bv. Korea als voorwaarde om tot de OESO toe te treden).

De toezichthouders - die in Westerse landen meestal onafhankelijk zijn van de overheid - bespreken nu nieuwe bepalingen met betrekking tot de hoeveelheid kapitaal die banken opzij moeten zetten om slechte leningen zelf op te vangen. Die "herziening van het kapitaalakkoord" gebeurt in een comité van de Bank van Internationale Betalingen (BIB) waarin ook De Nederlandse Bank (DNB) zit. Uiteindelijk zal een nieuw akkoord pas in 2003 in de westerse landen in werking treden.

Bij de herziening van het kapitaalakkoord wordt ook het beoordelen van risico's bij leningen onder de loep genomen. Het risicomanagement van de internationale banken is veel verfijnder dan wat de toezichthouders tot nu toe aan hervormingen voorstelden. Daarom willen de toezichthouders het risicomanagement en de bepaling van de nodige kapitaalvoorzieningen bij leningen stapsgewijs meer toevertrouwen aan het bankmanagement zelf. De toezichthouders zouden daarbij vooral de kwaliteit van het risicomanagement en kapitaalallocaties controleren en sturen, maar zelf weinig externe evaluaties uitvoeren. Ze wijzen er intussen wel op dat de kwaliteit van het intern beleid (corporate governance) van de banken daarbij van groot belang is. Maar wie betaalt de rekening als het misgaat?

Westerse toezichthouders stellen 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 eens dat korte termijncapitaal vermeden moet worden o.a. door beperkingen of belastingen, maar daar hebben ze geen afdwingbare maatregelen aan verbonden.

Sinds kort worden landen met onvoldoende toezicht op belastingontduiking en witwasoperaties op zwarte lijsten geplaatst. Het is niet duidelijk of de Nederlandse overheid en toezichthouders ook actie zullen ondernemen tegen filialen en operaties van Nederlandse banken in die landen.

Volgens De Nederlandse Bank - de Nederlandse toezichthouder van 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 (5). 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. De toezichthouders zijn vooral in dialoog met de internationale banken.

5. De banken willen zelf beslissen

Volgens de internationale banken ligt de verantwoordelijkheid om financiële stabiliteit en sociale doelen te bevorderen bij de overheid. Banken hebben zelf enkel de verantwoordelijkheid om winst uit kapitaal te maken en de aandeelwaarde te verhogen (6). Sommige banken proberen de sociale en milieugevolgen van hun leningen te beperken op basis van zelf bepaalde principes. Maar in crisistijd staan ze niet in voor de schade aan de bevolking en milieu in landen waar ze actief zijn.

Het Institute of International Finance (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. Het IIF vindt de publieke bezorgdheid om het gebruik van publiek geld in geval van crisis, en de invloed ervan op steeds groter risicogedrag, onterecht. Banken mogen 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 doeleinden (bv. in Mexico) en niet om banken te redden.

Het IIF spreekt zich ook uit tegen "onvrijwillige" maatregelen die op voorhand bepalen hoe banken voor en tijdens de crisis dienen te handelen in het kader van crisisoplossing. Het instituut waarschuwt dat dergelijke maatregelen de private sector ervan zal weerhouden minder ontwikkelde landen te financieren. Indien de overheid de private sector betreft bij crisisoplossingen moeten de verschillende geldverstrekkers een gelijke behandeling krijgen, is hun stelling. Omdat iedere crisis anders is, willen internationale banken een geval-tot-geval benadering waarbij ze zelf telkens opnieuw beslissen welke marktconforme maatregelen ze vrijwillig nemen: bv. het verlengen van krediet.

Om crises te voorkomen wil het IIF de marktwerking verbeteren door beter overheidsbeleid; herstructurering van de financiële sector; betere informatie; betere voorwaarden voor investeerders; meer mogelijkheden voor buitenlandse banken, enz. Ze leggen de nadruk op een betere dialoog tussen de private sector en (nationale en internationale) overheden, in eerste instantie om meer informatie in te winnen. Ook kunnen dialoogplatformen eventueel in tijden van crisis de verschillende partijen sneller bij elkaar brengen om tot, vrijwillige, oplossingen te komen.

Intern werken de internationale banken vooral aan het telkens aanpassen van hun risicomanagement. Ze willen daarover ook steeds minder overheidscontrole (zie boven).

Nederland is geen voorstander van enkel vrijwillige maatregelen om de private sector bij de crises te betrekken. Minister Zalm is voorstander van een privaat-publieke dialoog. Hij heeft het IIF al persoonlijk toegesproken. Intussen heeft het IMF een forum opgericht voor regelmatig overleg tussen de particuliere en publieke sector (Capital Markets Consultative Group). Of daarmee ook wordt afgestapt van het principe dat nationale overheden alleen met hun kapitaalverschaffers onderhandelen in tijden van crisis is niet duidelijk.

6. Hervormingen houden geen rekening met nieuwe tendenzen in bankensector

De hervormingen van het financiële systeem sluiten tot nog toe nauw aan bij wat de particuliere sector wil, met name de 'geval per geval' benadering en de nadruk op marktwerking. Terwijl - zoals de BIB in juni waarschuwde - een nieuwe crisis opnieuw kan uitbarsten, zijn er geen maatregelen genomen die arme delen van de bevolking en het milieu beschermen tegen de negatieve gevolgen van een crisis.

Er zijn niet alleen veel aanmerkingen te maken over de weerstand tegen regulering om het internationale financieel systeem te beperken en te controleren, maar bovendien kan de mogelijkheid om een crisis goed door te komen in twijfel worden getrokken en worden nieuwe problemen in de toekomst niet opgelost. Door de toenemende concurrentie nemen banken telkens meer risico's en ontwerpen steeds nieuwe financiële instrumenten die door de overheid niet op hun destabiliserend effect worden gecontroleerd.

Specialisten voorzien in de toekomst een concentratie tot ongeveer 10 grote internationale banken. Maar overheden hebben geen strategie om die concentratie tegemoet te treden, bijvoorbeeld met betrekking tot de kleine consument (zoals de Postbank die de armste klanten af wil stoten of minder service geven) en de verdeling van de winsten.

Een typisch voorbeeld van de gebrekkige hervormingen is het ontbreken van een discussie over de gevolgen van een nieuw dienstenakkoord (GATS) in de WTO. De huidige onderhandelingen streven naar een verdere liberalisatie van diensten waartoe ook financiële diensten behoren (bv. verzekeringen, aanwezigheid van lokale banken). Daarbij wordt geen rekening gehouden met het feit dat in veel landen het toezicht onvoldoende is om de risico's van de nieuwe financiële diensten te controleren. Zelfs het IMF heeft een voorzichtiger financiële liberalisatie aanbevolen in tegenstelling tot de GATS-onderhandelingen beogen. Bovendien overheerst in GATS het principe dat overheidsmaatregelen zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Volgens de huidige bepalingen kunnen zelfs maatregelen die de overheden nemen om financiële stabiliteit te bevorderen door een WTO-panel worden veroordeeld.

De hervormingen worden binnenskamers bediscussieerd en de uitkomst daarvan komt teveel tegemoet aan wie winst haalt uit de huidige 'flitsmarkten'. Door de "financiële architectuur" alleen op marktprincipes te stoen, worden veel ingrepen onmogelijk geacht uit vrees voor de reactie van de particuliere sector. Een uitdagende publieke opinie moet en kan nieuwe doelstellingen voorop stellen en radicale veranderingen bespreekbaar maken, niet alleen in overheidskringen en bij toezichthouders maar ook bij de banken, investeerders en andere partijen in de private sector. Op zijn minst moeten we toe naar maatregelen die de verantwoordelijkheid van banken aanpakken wat betreft:

- risico's voor het financiële systeem en de maatschappelijke gevolgen;
- alle risico's bij het verstrekken van leningen, inclusief de gevolgen voor maatschappij en milieu;
- volatiele en speculatieve financiële diensten en activiteiten;
- geldwisselactiviteiten en betalingssystemen;
- interbank-leningen;

- verregaande concentratie en grootschaligheid;
- activiteiten in en met belastingparadijzen;
- informele lobby en overleg met de overheid;
- publiekelijk maken van informatie over al hun activiteiten;
- afstoten van arme klanten.

(1) Ministerie van Financiën, brief aan de Tweede Kamer, geannoteerde agenda International Monetary and Financial Committee van het IMF op 24 september 2000 en het Development Committee van IMF en Wereldbank op 25 september, [7] september 2000, 3p.

(2) zie b.v., DNB, Jaarverslag 1999, p. 107

(3) Ibidem, 119

(4) Ibidem, 125

(5) Ibidem, p. 107.

(6) Institute of International Finance (IIF), brief aan de Voorzitter van het Interim Committee, 16 september 1999, p. 2.