

Het IMF en de financiële crisis

Lezing door Age Bakker voor de Raad van State, 7 december 2011

Toen ik mijn baan bij het IMF in het voorjaar van 2007 begon stond de instelling er niet geweldig voor. Het IMF werd gezien als irrelevant in een wereldeconomie die *booming* was en met opkomende economieën in een indrukwekkende inhaalslag. Internationale instellingen zoals het IMF, zo werd gezegd, waren niet langer nodig. Financiële markten zouden zorgen voor aanpassingen en de risico's absorberen.

Nu, vijf jaar later zijn we allemaal, zoals de Amerikanen zeggen, *a little sadder and a little wiser*. Het is duidelijk dat de risico's in het financiële systeem waren onderschat. Toezicht en regulering hadden geen gelijke tred gehouden. Risicomanagement bij financiële instellingen was tekortgeschoten. De crisis was een mislukking van *global governance*.

De snelheid waarmee problemen in het ene land doorwerken naar andere landen kwam voor velen als een verrassing. Na de globale financiële kredietcrisis kwam daar in Europa nog eens de schulden crisis bij. We ervaren meer dan ooit de onderlinge afhankelijkheden: onze banen en pensioenen komen in gevaar als het slecht gaat in Griekenland.

Het IMF heeft een leidende rol gekregen bij de bestrijding van de crisis. We waren daar door een ingrijpende reorganisatie beter voor geëquipeerd. Succesfactoren waren een duidelijke boodschap, veel financiële middelen en politieke steun door de G20. Maar de internationale economie blijft kwetsbaar en we zullen naar een meer effectieve *global governance* moeten die het internationale systeem meer robuust maakt.

De nieuwe wereldeconomie

De economisch machtsbalans in het eerste decennium van deze eeuw is sterk veranderd. De crisis begon, anders dan de meeste vorige crises, in de westerse wereld. Daardoor is de economische positie van Amerika en Europa verzwakt. Amerika heeft te lang boven zijn stand geleefd en kampt met een enorm begrotingstekort; het eurogebied ligt onder zwaar vuur. Tegelijkertijd bleven opkomende economieën en ontwikkelingslanden hard groeien. Het is allemaal heel snel gegaan. In 2000 was de Chinese economie een kwart van die in Japan. Nu is China de nummer twee van de wereld.

Met de verzwakte positie van het westen zijn ook de beleidsconsensus waarop de oude economische orde was gebaseerd en de oude *governance* structuren niet langer vanzelfsprekend. De Washington consensuss - met een groot vertrouwen in de werking van markten - staat onder druk. Het gezag van het Westen is ondermijnd en dit trekt het weefsel van de oude structuren - de G7 en de Washington consensus - in twijfel.

Kenmerk van de nieuwe wereldeconomie is een grotere kans dat verkeerd nationaal gedrag leidt tot problemen op regionaal of wereldniveau. Van de *subprime* crisis in de VS tot de

crisis in het eurogebied, ze hebben alle enorme politieke en economische gevolgen. Verkeerde beleidsreacties zetten al snel een onbeheersbare kettingreactie in gang.

Kenmerk van de nieuwe wereldeconomie is ook dat alles zich veel sneller voltrekt dan in het verleden. Dat komt doordat de globalisering gepaard is gegaan met een exponentiële groei van de netwerkeconomie en internationaal opererende financiële markten. De kosten van het onvoorbereid zijn op betrekkelijk kleine schokken, zoals de *subprime* markt of de problemen in Griekenland, worden daarmee ook veel groter.

De eurocrisis

Europa was niet voorbereid op Griekenland en het had geen adequate *governance* structuren om er slagvaardig op te reageren. Europa was geen *match* voor de financiële markten. Voordat men goed en wel zich realiseerde wat er gebeurde hadden de sterkste marktpartijen zich al teruggetrokken en was het Griekse probleem een europrobleem geworden.

Door een aanvankelijk falend leiderschap in Europa kwam de geest uit de fles en het is lastig om hem er weer in terug te krijgen.

Twintig jaar na Maastricht is wel duidelijk geworden dat er achterstallig onderhoud is in Europa. De lidstaten groeiden uit elkaar zonder dat dit tot corrigerende actie leidde. Het heeft ontbroken aan de juiste *checks and balances*. Buiten de Europese Centrale Bank was er geen ‘probleemeigenaar’. Het geklaag over Brusselse regelzucht of het uitrekenen van de bijdrage achter de komma heeft een negatieve perceptie rond Europa in de hand gewerkt. Dat wrekt zich nu, juist terwijl er alleen maar Europese oplossingen zijn.

In deze sfeer heeft het te lang geduurd voordat een antwoord op de eurocrisis werd geformuleerd. Maar de eurocrisis is meer dan alleen een tekort aan begrotingsdiscipline. De crisis gaat dieper en weerspiegelt een steeds grotere onbalans binnen het eurogebied op meerdere terreinen. Daar komen we niet uit zonder een aansprekend economisch perspectief.

Met vallen en opstaan wordt nu gewerkt aan versterking van de afspraken binnen het eurogebied die een meer dwingend karakter hebben. We hebben daar belang bij want anders zijn we overgeleverd aan politieke processen, die door uiteenlopende agenda’s worden beheerst die kostbaar zijn. We kunnen als klein land daar betrekkelijk weinig invloed op uitoefenen, maar we hebben er wel last van, en we draaien ook voor de kosten op.

De politiek heeft het er moeilijk mee. Europa is uit de mode. Het argument dat Europese integratie nodig was als antwoord op de Tweede Wereldoorlog mist nu overtuigingskracht. We hebben een nieuwe, aansprekende toekomstvisie nodig. Een visie die duidelijk maakt waarom we ons kosten en moeite getroosten om het eurogebied bij elkaar te houden.

Ik heb zelf als bewindvoerder bij het IMF, waar ik een groot aantal Oost- Europese landen vertegenwoordigde, ervaren hoe het toekomstperspectief van aansluiting bij de Europese Unie een geweldige stimulans betekende voor Oost-Europese landen om te hervormen. Het

maakte het mogelijk om de soms pijnlijke maatregelen uit te leggen en daardoor aanvaardbaar te maken.

Het wordt dus tijd om na te denken over waar we met Europa naar toe willen als deze schuldencrisis achter ons is.

Een Europees toekomstperspectief

Europa staat voor drie grote uitdagingen: het moet zijn groeivermogen versterken om voldoende banen te kunnen bieden, het moet een schokbestendige financiële sector opbouwen en het moet internationaal meer als eenheid opereren.

De eerste uitdaging, versterking van het Europese groeipotentieel is een *must* om staande te blijven in de nieuwe wereldeconomie. Dat vereist een veel flexibelere houding op arbeidsmarkten en andere beschermde markten dan tot dusverre. We moeten landen kunnen aanspreken als hun concurrentievermogen dreigt achter te blijven. Daar zijn ingrijpende hervormingen voor nodig. Italië en Spanje lijken nu op de goede weg.

De tweede uitdaging, een schokbestendige financiële sector, is nodig om te voorkomen dat opnieuw onevenwichtigheden in de financiële markten doorwerken naar de reële economie. Daar is een sterke Europese toezichthouder voor nodig, die ook een vuist kan maken in het overleg met de angelsaksische wereld. In een geglobaliseerde financiële wereld is meer intensieve internationale samenwerking nodig.

De derde uitdaging is om meer als eenheid op te treden. Binnen het IMF heb ik ervaren hoe de aanwezigheid van acht Europese executive directors niet langer effectief is. De enkele Chinese en Amerikaanse directeur willen met Europa spreken, niet met acht vertegenwoordigers, die elkaar soms ook nog tegenspreken.

In Europa wordt het IMF betrokken bij het opstellen van herstelprogramma's van landen die in de problemen zijn gekomen. Daarmee wordt erkend dat de onderlinge *surveillance* op elkaars beleid tot durverre tekort is geschoten - de onafhankelijke expertise van het IMF biedt het voordeel van dwingende vreemde ogen.

Een leidende rol voor het IMF

Maar een leidende rol voor het IMF is alleen mogelijk als het op legitieme en representatieve wijze bestuurd wordt. Alle landen moeten zich eigenaar van het IMF voelen. Tot voor kort werd het IMF gezien als bolwerk van de rijke landen die de les voorschreven aan anderen, maar zich zelf weinig lieten gezeggen. Aan dat beeld draagt de perceptie bij van oververtegenwoordiging van met name Europese landen in de Executive Board en de staf.

Voortbouwend op eerdere hervormingen is inmiddels besloten de stemrechten van dynamische opkomende landen fors te verhogen. Brazilië, China, India en Rusland behoren nu tot de top tien aandeelhouders. Daarnaast worden twee Europese bestuurszetels ingeleverd

voor opkomende landen. Dit zijn grote veranderingen. Zij laten zien dat het IMF een lerende organisatie is.

De opkomende landen stellen zich assertiever op. Ze hebben succesvolle economische groeimodellen. Er zijn grote financiële buffers opgebouwd. Zij zijn zij tot de conclusie gekomen dat het IMF het relevante forum bij uitstek is om invloed uit te oefenen op het beleid in rijke landen,. Zij zijn ook belangrijke crediteuren van het IMF geworden: tachtig procent van alle Fondskrediet staat in Europa uit en landen als Brazilië en China dragen daaraan financieel fors bij. Maar zij vragen eerst van Europa een heldere toekomstvisie. De aarzeling om met het noodfonds mee te doen heeft veel te maken met de scepsis die gevoeld wordt zolang Europa verbrokken optreedt.

De Nederlandse positie

Waar staat Nederland? Nederland is één van de grondleggers van IMF en Wereldbank. Het heeft gestreefd naar een sterke vertegenwoordiging in deze instellingen, omdat het als open economie afhankelijk is van de internationale handel en dus groot belang heeft bij een stabiel internationaal systeem. Deze naar buiten gerichte houding is een constante in de naoorlogse jaren. Maar recent is deze houding niet langer vanzelfsprekend en wordt gevraagd wat nu eigenlijk de kosten en de baten zijn van het nemen van internationale verantwoordelijkheid.

De verminderde steun in Nederland voor internationale samenwerking en de opkomst van de nieuwe wereldeconomie, die juist meer intensieve samenwerking vergt, vraagt om een strategische reflectie over de internationale positie van Nederland. Daarvoor moeten we een duidelijk beeld hebben van de Nederlandse belangen en van onze toegevoegde waarde.

Het Nederlandse belang bij een goed functionerend en stabiel internationaal systeem wordt duidelijk wanneer we ons realiseren waaraan Nederland zijn welvaart te danken heeft. Nederland is een middelgrote open economie met internationaal georiënteerde bedrijven en een grote financiële sector. Onze industrie moet concurreren met bedrijven met een veel grotere thuismarkt. Nederland heeft traditioneel een overschot op de betalingsbalans - we zijn structureel een crediteurland – en ons vermogen is dus belegd in het buitenland.

Als handelsnatie en als crediteurland zijn we sterk afhankelijk van externe ontwikkelingen en van een gezonde wereldeconomie. In de afgelopen jaren hebben we kunnen ervaren hoe falend beleid elders direct gevolgen voor Nederland heeft. Daarom hebben we belang bij een meer effectieve *global governance*. Wij profiteren van de disciplinerende rol van het IMF bij het bevorderen van structurele hervormingen en tijdige aanpassing. Kortom, Nederland heeft belang bij effectief wereldwijd bestuur, omdat dit aansluit bij zijn eigen economisch model.

We hebben ook een belang bij transparante regels. Onze financiële en commerciële belangen over de grenzen zijn het best gewaarborgd door niet-discriminerende regelgeving en toezicht daarop door sterke internationale instellingen zoals de WTO of het IMF. Ontbreken die regels, dan zullen grote landen onderling besluiten en dat is niet noodzakelijk in het belang van open economieën als Nederland.

We hebben ook iets te bieden, we hebben toegevoegde waarde. Nederland kan geloofwaardig pleiten voor sterkere *global governance*, omdat het zelf een verantwoord beleid voert. Het Nederlandse economische model is redelijk succesvol: met een gunstig ondernemingsklimaat kan worden ingespeeld op de internationale markt. Dat is een wezenlijk andere positie dan die van de grote landen, die zich zelf vaak niet aan de regels houden en geneigd zijn om internationale instellingen te gebruiken voor het eigen nationale belang.

Het relatief grote gewicht van Nederland in het IMF weerspiegelt onze belangrijke economische positie vanuit internationaal perspectief. Qua uitvoer delen we de vijfde plaats met Frankrijk, na China, Duitsland, de VS en Japan. We zijn ook nummer vijf qua internationale investeringen. En we verstrekken veel ontwikkelingshulp. In termen van het bruto binnenlands product komt Nederland op de zestiende plaats, net na de Groep van Zeven, de vier BRIC-landen en Saoedi-Arabië, Korea, Spanje en Mexico.

Maar onze positie staat wel onder druk. Het economische gewicht van Nederland neemt relatief af. Nederland blijft nog wel even in de top twintig, maar over niet te lange tijd worden we ingehaald door snel groeiende landen als Indonesië, Polen en Turkije. De afstand tot de top tien wordt snel groter. Nederland wordt relatief kleiner.

Ik ben van oordeel dat Nederland er niet goed aan zou doen om deze ontwikkelingen af te wachten of de status quo te verdedigen. We kunnen beter proactief zoeken naar een houdbare versterking van onze positie om te voorkomen dat we gemarginaliseerd worden. Daarbij zouden we moeten zoeken naar een vertegenwoordiging die het meest effectief ervoor zorgt dat Europese en internationale ontwikkelingen blijven sporen met ons eigen belang.

Een proactieve strategie

Beredeneerd vanuit onze economische belangen zie ik een driedelige strategie.

Allereerst moeten we dicht bij Duitsland en de Verenigde Staten blijven.

Duitsland neemt een bijzondere plek in voor Nederland. Van alle grote landen lijken wij het meest op Duitsland. Het is net als wij op de handel en op behoud van een crediteurpositie: binnen de G7 heeft Duitsland de hoogste uitvoerquote en de laagste schuldquote. Het heeft net als Nederland een structureel overschot op de betalingsbalans. Het Duitse beleid sluit ook goed aan bij de Nederlandse cultuur van begrotingsdiscipline, prijsstabiliteit, sociale cohesie door een eerlijke inkomensverdeling, en het nemen van internationale verantwoordelijkheid.

We zien dat Duitsland in deze crisis eigenlijk tegen eigen wens in leiderschap neemt, maar dat maakt Duitsland in de rest van Europa ook politiek kwetsbaar. Reden te meer om voor Duitsland een betrouwbare bondgenoot te zijn. Maar ook om Duitsland bij Europa aangehaakt te houden. Wij profiteren sterk van onze positie als distributiecentrum voor Europa en dus van de Duitse economische motor.

Duitsland heeft zich voor zijn succes veel gelegen laten liggen in de afgelopen jaren. Sociale uitgaven en loonontwikkeling liggen al jaren onder druk. Nederland was hier tot op zekere

hoogte *freerider*. Wij profiteerden van de Duitse inspanningen, zonder er zelf grote offers voor te brengen. Maar daardoor hebben we noodzakelijke hervormingen voor ons uitgeschoven. Zo zijn bij ons de huizenmarkt, de gezondheidszorg en het pensioenstelsel vastgelopen. Wij hebben zelf dus ook een forse hervormingsagenda.

De Verenigde Staten is een andere natuurlijke bondgenoot voor ons met over en weer grote financiële belangen. De bijzondere positie van Nederland in het eurogebied maakt ons bij tijd en wijle interessant als *honest broker* voor de VS. Ik kom daar nog op terug.

In de tweede plaats heeft Nederland, als één van de meest open landen, groot belang bij het welzijn van Europa en een goed functionerend eurogebied. Europa biedt een grote markt en het heeft ons welvaart gebracht. De Nederlandse belangen vallen samen met die van Europa.

Daarom zou Nederland geholpen zijn met een Europa dat met één stem spreekt over versterking van het internationale financiële systeem. In mijn toekomstvisie ontwikkelen de Europese instellingen zich tot toezichthouder, met bevoegdheden om in te grijpen, en internationaal woordvoerder. Een Europese commissaris voor financiën kan een mooi takenpakket krijgen met toezicht op begrotings- en concurrentiebeleid, verantwoordelijkheid voor toezicht en regulering van de Europese financiële sector en vertegenwoordiging van Europa bij de internationale instellingen.

Europa zou met één stem meer gewicht in het internationale debat hebben, vooral daar waar de bilaterale weg niet effectief is. Allereerst moet Europa nauwere banden met de BRIC-landen opbouwen. Zolang de Europese besprekingen met grote opkomende economieën langs bilaterale kanalen lopen, zal de discussie gedomineerd blijven door de VS. Europa moet ook beter samenwerken bij het ontwikkelen van een toekomst voor Oost-Europa. Ten slotte zou Europa de relaties met ontwikkelingslanden moeten moderniseren.

Tenslotte stel ik voor dat Nederland meer samenwerking zoekt met gelijkgestemde middelgrote landen met vergelijkbare belangen - binnen maar ook buiten Europa. Mijn ervaring binnen het IMF is dat kleine landen over het algemeen een bredere kijk hebben en gemakkelijker over hun eigen schaduw springen. Grote landen zijn geneigd prioriteit te geven aan binnenlandse belangen en internationale instellingen voor de eigen kar te spannen.

In het IMF heb ik vaak met veel succes kunnen samenwerken met de Zuid-Oost-Aziatische stoel. Daarin zitten handelslanden die net als Nederland belang hebben bij een sterke rol voor het IMF om te voorkomen dat ze last hebben van falend toezicht elders. Nederland zou ook buiten Europa allianties moet zoeken met moderne opkomende economieën, zoals Korea, Maleisië, Singapore in Azië en Chili en Peru in Latijns-Amerika.

Implicaties voor onze positie in het IMF

De gewijzigde positie van Nederland in de nieuwe wereldeconomie heeft ook gevolgen voor onze vertegenwoordiging in het IMF. We hebben nu een sterke positie als leider van een kiesgroep van 12 andere landen. De kiesgroep is een succesvol voorbeeld van internationale samenwerking tussen crediteur- en debiteurlanden. Met zeven IMF-krediet programma's -

Oekraïne, Roemenië, Bosnië, Macedonië, Moldavië, Armenië en Georgië -, is het veruit de meest intensieve gebruiker van het IMF. Het is ook een politiek interessante groep, met landen als Bosnië, Cyprus en Israël.

Voor de verhoudingen in de nieuwe wereldeconomie zitten er echter te veel Europeanen in de raad van bestuur, namelijk een derde. Dit moet veranderen en Europa gaat twee zetels inleveren om zo plaats te maken voor opkomende economieën. Dit is ook Nederlands belang omdat het IMF zo representatiever wordt en dus met meer gezag een globale rol kan spelen.

Ik vind dus dat we nieuwe partners in het IMF moeten zoeken. Landen als Oostenrijk, België, Zwitserland en de Scandinavische landen zijn open economieën met min of meer gezond beleid, een bewezen bereidheid om te hervormen en met een constructieve internationale houding. Als kleine landen weten ze dat ze zich voortdurend flexibel moeten aanpassen aan veranderende externe omstandigheden die zij zelf niet kunnen beïnvloeden .

Consolidatie van de Europese stoelen biedt plaats aan opkomende landen en kan zo voor hen het gevoel van *ownership* vergroten. Dit vergroot tevens de legitimiteit van het IMF waardoor het met meer gezag kan optreden. Consolidatie van Europese stoelen vergroot ook de kansen om uiteindelijk te komen tot de zelfde samenstelling van G20 en Executive Board.

Conclusie

Als open economie die afhankelijk is van internationale handel, heeft Nederland belang bij effectieve internationale samenwerking. De Nederlandse economische belangen komen goed overeen met die van de internationale instellingen, die immers streven naar open markten en financiële stabiliteit. Zij zorgen voor onpartijdige regelgeving en helpen voorkomen dat grote landen, die vaak een andere agenda hebben, de internationale besluitvorming domineren.

Nederland is bereid om internationale verantwoordelijkheid te nemen, financieel en anderszins, en daarom hebben wij het recht om goed te worden vertegenwoordigd. Een eigen positie is echter niet langer vanzelfsprekend, noch is het effectief. Daarom kunnen we beter de krachten bundelen met gelijkgestemde landen. Nederland doet er goed aan proactief in te spelen op de realiteit van de nieuwe wereldeconomie. Net als onze multinationals dienen we te zoeken naar strategische allianties en partnerschappen.

Nederland heeft daar uiteindelijk voordeel van, zelfs als het betekent dat het voorrecht van de 'eigen' stoel wordt Nederland zou als land dat het meest heeft geprofiteerd van de introductie van de euro een meer proactieve en constructieve rol kunnen spelen.

Europa staat voor grote uitdagingen. Het moet zijn groeipotentieel opkrikken. We moeten een visie ontwikkelen die vertrouwen wekt en weet te inspireren. Voor Nederland staat veel op het spel. Als handelsnatie is onze welvaart afhankelijk van een sterke plek van Europa in de wereldeconomie.