

Nederland in de nieuwe wereldeconomie

Lezing door Age Bakker, bewindvoerder van het Internationale Monetaire Fonds, lezing voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, Clingendael, 1 juni 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, vier 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. Het IMF heeft een vooraanstaande rol gekregen bij de bestrijding van de crisis en dat is ook zeker een verdienste geweest van Dominique Strauss Kahn, die nu op betreurenswaardige wijze in het nieuws is. Maar de internationale economie blijft kwetsbaar en we zullen naar een meer effectieve *global governance* moeten die het internationale systeem meer robuust maakt.

Ik spreek hier met twee petten op. Als bewindvoerder van het IMF, zal ik wat zeggen over hoe wij bij het IMF tegen de nieuwe wereldeconomie aankijken. Als vertegenwoordiger van Nederland in Washington, geef ik mijn visie op hoe Nederland zich het beste kan positioneren in de nieuwe wereldeconomie en hoe het kan bijdragen aan meer effectieve *global governance*. U zult zien dat ik vanuit deze verschillende startpunten toch tot dezelfde conclusie kom.

De nieuwe wereldeconomie

Waarin onderscheidt de nieuwe wereldeconomie zich van de oude?

Allereerst is de economische machtsbalans in het eerste decennium van deze eeuw 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 consensus - met een groot vertrouwen in de werking van

markten - staat onder druk. Vroeger onbespreekbare beleidsinstrumenten als kapitaalcontroles zijn niet langer taboe. China en de VS houden elkaar gegijzeld: de VS zijn afhankelijk van Chinese financiering en dit heeft geleid tot een enorme opbouw van dollarreserves. 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 de periferie van 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 Amerikaanse *subprime* markt of de problemen in Griekenland, worden daarmee ook veel groter.

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. Ook een incident in Sidi-bou-Said in Tunesië slaat uit met een ongekende felheid.

Wat we nodig hebben is meer effectieve *governance* structuren, mondiaal en in Europa. Op mondiaal niveau zien we in de nasleep van de crisis een aanzet naar een nieuwe *governance* structuur ontstaan met een centrale politieke rol voor de G20, waarin rijke en opkomende economieën samenkomen, en een belangrijke ondersteunende rol voor het IMF. In Europa wordt de *governance* van het eurogebied versterkt door meer bindende begrotingsafspraken en oprichting van het EFSF.

Kern van mondiale en Europese aanpak is de erkenning dat landen meer rekening moeten houden met de *spillovers* van nationaal beleid naar andere landen. De G20-landen hebben een nieuw *surveillance* model afgesproken waarin zij elkaar onderling verantwoordelijk houden voor gemaakte beleidsafspraken die tot een beter resultaat moeten leiden voor de wereldeconomie. In dit nieuwe model verzorgt het IMF de analyse, waarschuwt voor risico's en doet beleidsaanbevelingen, terwijl de G20 politieke steun geeft aan gecoördineerde afspraken en tijdlijnen, en *peer pressure* uitoefent opdat landen gemaakte beloftes nakomen.

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 dusverre tekort is geschoten - de onafhankelijke expertise van het IMF biedt het voordeel van dwingende vreemde ogen. Voor de toekomst moet het eurogebied zich beter toerusten om snel en effectief te kunnen reageren op ongunstige financiële ontwikkelingen.

Een sterkere rol voor het Fonds

Het IMF speelt een cruciale rol in dit nieuwe *governance* model. De beschikbare middelen zijn fors vergroot, de kredietverlening is gemoderniseerd en de daaraan verbonden condities zijn beter gefocust. Voor het eerst werden zelfs kredietlijnen zonder condities geopend voor landen als Mexico en Polen. Voor alle systeemrelevante landen is een regelmatige toetsing van het toezicht op de financiële sector nu verplicht. Nederland heeft net een dergelijk examen achter de rug.

Een sterkere mondiale 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 ontwikkelde landen, vooral Europese landen, in de Executive Board en onder de staf.

Voortbouwend op eerdere hervormingen is inmiddels besloten de stemrechten van dynamische opkomende landen fors te verhogen, met zes procent. 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 legitimiteitsvraag komt ook op nu het IMF een nieuwe Managing Director zoekt. Europa kan niet langer van het gewoonrecht uitgaan dat het IMF door een Europeaan wordt bestuurd en de Wereldbank door een Amerikaan. Kwaliteit en deskundigheid moeten vooropstaan. Het doordrukken van een Europese kandidaat zal tot tegenreacties leiden. Iets van dit kostenplaatje zien we al doordat Christine Lagarde, de Europese kandidaat, in ruil voor steun van opkomende landen concessies zal moeten doen die de positie van kleine open economieën als Nederland verder uithollen.

Dat opkomende economieën niet langer vanzelfsprekend een Europeaan aan de top aanvaarden heeft ook andere redenen. In de eerste plaats 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 en daarmee is de gedachte dat Azië en Latijns Amerika zelf regionale monetaire fondsen zouden oprichten van de baan. Ten tweede zijn de opkomende landen 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. De toppositie bij het IMF is daarom voor hen van groot economisch en politiek gewicht.

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. Kunnen we terecht aanspraak maken op een sterke positie en waarom zouden we dit doen? Hoe kunnen we het meest effectief onze belangen nastreven?

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* en bij een sterk IMF dat financiële stabiliteit nastreeft. 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 het IMF of de WTO. 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 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 of als instrument van buitenlands beleid.

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. Bovendien willen de opkomende landen het economisch gewicht berekenen op basis van koopkrachtpariteit. Dat zou onze positie verder uithollen. 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 zou ik een driedelige strategie willen bepleiten.

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 een succesvol handelsland: binnen de G7 heeft Duitsland de hoogste uitvoerquote en de laagste schuldquote. Het heeft net als Nederland een structureel overschot op de betalingsbalans. Meer in het algemeen sluit het Duitse economische beleid goed aan bij de Nederlandse cultuur van begrotingsdiscipline, prijsstabiliteit, sociale cohesie door een eerlijke inkomensverdeling, en bereidheid om internationale financiële verantwoordelijkheid te nemen.

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. Eén munt betekent eigenlijk dat we internationaal moeten spreken met één stem. Dat zou een betere balans brengen in de internationale discussie, die nu wordt gedomineerd door soms felle uitwisselingen tussen China en de VS. Het zou een meer effectieve *governance* helpen.

Een gezamenlijke zetel voor het eurogebied binnen het IMF zou beter aansluiten bij de rol van de euro in het internationale systeem. Maar dat zit er op het moment niet in. Eerst moet het eurogebied op orde worden gebracht. Bovendien zijn de grote Europese landen in het

geheel niet geïnteresseerd om hun stoel op te geven. Een gezamenlijke Frans-Duitse zetel in het IMF zou een sterk politiek signaal vormen, maar ik acht dit niet waarschijnlijk zolang deze landen zulke afwijkende standpunten innemen.

Europa kan meer gewicht in het internationale debat hebben als het beter zou samenwerken, 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 Verenigde Staten. Europa moet ook beter samenwerken bij het ontwikkelen van een toekomst voor Oost Europa. Ten slotte zou Europa de relaties met ontwikkelingslanden moeten moderniseren.

Nederland heeft het in zich om een meer proactieve rol te spelen in Europa. Het heeft het vertrouwen van Duitsland, het deelt met Frankrijk een internationale oriëntatie en het omarmt, meer dan andere continentale landen, net als het Verenigd Koninkrijk het liberale marktdenken. Nederland deelt de Duitse voorkeur voor disciplinerende afspraken, maar ook de Franse voorkeur voor sterke internationale instellingen. We hebben in beginsel alle kenmerken van een *honest broker*.

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 een sterke, onafhankelijke rol van het IMF voorstaan. 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 Zuidoost-Aziatische stoel. Daarin zitten handelslanden die net als Nederland belang hebben bij een sterke financiële stabiliteitsrol 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. Anders dan bij de Verenigde Naties, met zijn één land één stem-systeem, wordt de stem in het IMF bepaald op basis van het economische gewicht in de wereldeconomie. De rangorde binnen het IMF ligt politiek bijzonder gevoelig en het is daarom niet verwonderlijk dat onderhandelingen daarover tijdrovend zijn. Landen hechten veel belang aan hun *ranking*.

Het specifieke kiesstelsel van het IMF biedt Nederland de kans een sterke positie in het IMF in te nemen, als leider van een kiesgroep van 12 andere landen, voornamelijk maar niet uitsluitend in Midden en Oost Europa. Van de 24 zetels in de raad van bestuur neemt de Nederlandse kiesgroep nu de zevende plaats in, met een stem van 4,5 procent. De kiesgroep is een succesvol voorbeeld van internationale samenwerking tussen crediteur- en

debiteurlanden. Met zeven 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 Israel.

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.

Nederland moet dus partners in het IMF zoeken. Ik geloof dat er sterke argumenten zijn voor nauwere samenwerking tussen middelgrote Europese landen binnen het IMF. 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 houding ten aanzien van internationale samenwerking. Als kleine landen weten ze dat ze zich voortdurend flexibel moeten aanpassen aan veranderende externe omstandigheden die zij zelf niet kunnen beïnvloeden.

Nederland gaat in een nieuwe kiesgroep in het IMF samen met vergelijkbare landen, maar zou er goed aan doen er, net als nu, Centraal- en Oost-Europese economieën bij te betrekken. Deze landen hebben inmiddels het ergste van de crisis achter de rug – vaak erbovenop geholpen door IMF-programma's – en hebben goede groeivoorzichten. Een dergelijke kiesgroep van kleine en middelgrote Europese landen biedt belangrijke toegevoegde waarde en kan zich met een eigen geluid positioneren. De kern zou bestaan uit EU-landen en toetredingslanden en daarmee zou een EU-X Plus stoel ontstaan, waarbij X staat voor het aantal EU-landen (naar verwachting rond tien) en Plus voor landen rond deze EU-kern.

En dergelijke nieuwe Europese kiesgroep in het IMF zou een belangrijke stem verwerven en houdbaar zijn voor langere termijn. Omdat zij crediteur- en debiteurlanden omvat kan zij een natuurlijke brug slaan tussen rijke en arme landen, een rol die de Nederlandse stoel nu ook vervult. Omdat in deze nieuwe constellatie landen nauw moeten samenwerken op internationaal monetair terrein vormt de EU-X Plus kiesgroep een goede leerstoel naar een gezamenlijke eurogebied kiesgroep in het IMF.

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. Daarmee zou worden voortgebouwd op de kern van *global governance* die is ontstaan door de crisis. Dit zou een betere balans brengen tussen effectiviteit, waarvoor het aantal landen rond de tafel niet te groot kan zijn, en legitimiteit, waaraan het kiesgroepstelsel bijdraagt.

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.

De nieuwe wereldeconomie heeft nieuwe *global governance* structuren nodig, waarmee sneller en effectiever kan worden gereageerd op de toegenomen onderlinge afhankelijkheden. Dit kan helpen voorkomen dat economische en financiële problemen de sociale balans in onze samenleving verstoren en het vertrouwen in internationale samenwerking ondermijnen.

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. Een eigen positie in het IMF is niet langer vanzelfsprekend, noch is het effectief. Daarom kunnen we beter de krachten bundelen met gelijkgestemde landen die bereid zijn internationale verantwoordelijkheid te nemen.

Het Nederlandse belang valt samen met de doelstellingen van internationale instellingen. Door bij te dragen aan een meer evenwichtige *governance* van deze instellingen, die recht doet aan de nieuwe economische verhoudingen, versterkt Nederland hun positie. Nederland heeft daar uiteindelijk zelf voordeel van, zelfs als het betekent dat het voorrecht van de 'eigen' stoel wordt opgegeven.