

Verslag Jaarvergadering IMF en Wereldbank 4 en 5 oktober 2009 in Istanbul

1. Inleiding

Op zondag 4 oktober en maandag 5 oktober vond in Istanbul de jaarvergadering van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank plaats. De belangrijkste gedeelten van de jaarvergadering waren de bijeenkomst van het *International Monetary and Financial Committee* (IMFC) op zaterdagavond en zondag en het *Development Committee* (DC) op maandag. Voorafgaand hieraan vond op zaterdagmiddag het traditionele overleg met de leden van de kiesgroep plaats¹. Ook kwam op zondagochtend de G4² van ministers van Financiën en centrale bank presidenten bijeen. Het IMFC besprak de recente economische ontwikkelingen, de surveillance taak van het Fonds en de *governance* en de hervormingsagenda van het IMF. Het DC besteedde hoofdzakelijk aandacht aan de *voice & representation* (V&R) agenda, en de *review* van de financiële capaciteit van de Wereldbank, inclusief een mogelijke kapitaalverhoging. Zowel in het IMFC als in het DC werden de afspraken overeengekomen tijdens de G20-top in Pittsburgh bevestigd.

2. International Monetary and Financial Committee

Het IMFC bestond uit vier delen. Eén van de plannen om het IMFC daadkrachtiger te laten zijn is om meer informele, besloten sessies te houden. Dit IMFC bestond dan ook uit drie besloten sessies en één plenaire sessie. Tijdens een besloten diner op zaterdagavond en in de ontbijtsessie op zondag stond de rol van het IMF centraal. Tijdens de plenaire sessie werd gesproken over de huidige economische financiële situatie en IMF *governance*. Tot slot kregen de Ministers in een besloten middagsessie een presentatie van de uitkomsten van de *Early Warning Exercise* (EWE), uitkomsten die niet openbaar gemaakt worden.

Rol van het IMF

De huidige financieel-economische crisis creëert hét momentum om te bezien wat de kerntaken van het Fonds zouden moeten zijn. Daarom is er tijdens het besloten diner op zaterdagavond door de Ministers gesproken over wat deze kerntaken zouden moeten zijn en wat de rol van het Fonds internationaal zou moeten zijn. Het IMF is gevraagd bij de volgende jaarvergadering te rapporteren over een herziening van het mandaat van het Fonds en de toekomstige financiële rol van het Fonds te bestuderen, waarbij de rol van instrumenten zoals de *Flexible Credit Line* bekeken moeten worden. De afspraken die in Pittsburgh zijn gemaakt over surveillance en exit strategieën zijn bevestigd. Het IMF is opgeroepen de G20 te ondersteunen bij de *mutual assessment* voor sterke, duurzame en gebalanceerde groei. Er is afgesproken samen te werken bij het formuleren en implementeren van geloofwaardige en gecoördineerde exit strategieën. Het IMF is gevraagd voor de voorjaarsvergadering principes te ontwikkelen. Er zijn al belangrijke stappen gezet om IMF surveillance te versterken, waaronder de introductie van de *Early Warning Exercise*. Het IMFC riep het Fonds nu op om het

¹ naast Nederland bestaande uit Armenië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Cyprus, Georgië, Israël, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne en Roemenië

² naast Nederland bestaande uit België, Zweden en Zwitserland

nieuwe flexibelere raamwerk voor de FSAPs te implementeren en macro-financiële surveillance te verbeteren en te integreren in bilaterale surveillance.

De financiële en economische situatie

Hoofdeconoom van het IMF Olivier Blanchard en directeur Monetair Beleid en Kapitaalmarkten José Vinals presenteerden de huidige financiële en economische situatie. Het wereldwijde financiële systeem laat stabilisatie zien. Vinals benoemde echter een aantal uitdagingen die blijven bestaan op de weg naar herstel. Allereerst zijn we pas halverwege met de bankafschrijvingen. Bovendien blijft de private consumptie nog achter. Vinals gaf aan dat de bankbalansen versterkt moeten worden en we het juiste moment moeten vinden voor exit uit de stimuleringsmaatregelen. Hij benadrukte het belang van internationale samenwerking en dat het zeker nog geen tijd is om achterover te leunen. Olivier Blanchard gaf aan dat herstel begint in te treden; we zien positieve groei, stijgende exporten en productie en het consumentenvertrouwen neemt toe. De werkloosheid loopt echter ook op. Belangrijk is dat private consumptie aan gaat trekken en dat er een gebalanceerde wereldwijde vraag komt. De *global imbalances* gaan - nadat ze door de crisis zijn afgenomen – bij ongewijzigd beleid naar verwachting weer groter worden.

IMF governance

Op het gebied van *governance* is de afspraak die is gemaakt in Pittsburgh over de quotaherziening bevestigd. Deze herziening, die in januari 2011 moet worden afgerond, moet leiden tot een verschuiving van het stemgewicht naar ondervertegenwoordigde dynamische opkomende markt economieën en ontwikkelingslanden van tenminste vijf procent, van oververtegenwoordigde naar ondervertegenwoordigde landen. Managing Director Dominique Strauss-Kahn gaf aan dat het oprichten van een Ministeriële Raad controversieel is gebleken, dus er zal eerst worden gekeken naar de opties om het IMFC te versterken. Frankrijk sprak wel steun uit voor een Ministeriële Raad, met als argument dat politieke sturing anders naar andere fora gaat verdwijnen. De Managing Director gaf voorts aan dat er weinig steun lijkt voor het verminderen van het aantal stoelen in de Board. De Board zal bij de voorjaarsvergadering rapporteren over het totale pakket van *governance* hervormingen. Dan moeten ook stappen gezet gaan worden met betrekking tot het selectieproces van het Senior Management van het Fonds.

Minister Bos heeft in zijn interventie aangegeven dat de *governance* discussie niet geïsoleerd gevoerd moet worden binnen het Fonds, maar moet worden gekoppeld aan de externe ontwikkelingen. Dat betekent dat de huidige financieel economische crisis, het toenemende gewicht van de opkomende economieën in de wereld, maar ook de rol van de G20 moet worden mee genomen. Het IMF heeft een centrale rol in de financiële architectuur en moet dus sterker worden in het bewaken van de financiële stabiliteit. De G20 is momenteel zeer effectief in de politieke aansturing, het IMFC is vanwege de kiesgroepen meer democratisch. De relaties tussen het IMFC en de G20 en de FSB moeten duidelijk worden en hier moeten geen geïsoleerde discussies over gevoerd worden. Dit kan resulteren in een

combinatie van de effectiviteit van de G20 en de legitimiteit van het Fonds. Hervorming van het IMFC is hierbij een goede eerste stap. Zuid-Afrika steunde Minister Bos op dit punt.

Wat betreft het toenemende gewicht van de opkomende economieën, gaf Minister Bos aan dat stemgewichten gerelateerd moeten zijn aan het economische gewicht van een land in de wereld en de capaciteit om bij te dragen. Minister Bos heeft benadrukt dat er een einde moet komen aan selectie van Senior Management bij de Wereldbank en het IMF op basis van nationaliteit of geografische herkomst. Kleine landen en dan vooral ook arme landen moeten binnen het Fonds gehoord worden. Hierop is echter moeilijk voortgang te boeken zolang de toekomstige omvang van de board onduidelijk blijft, dus het wordt tijd dit duidelijk te maken door de Board vast te leggen op 24 stoelen. Zweden, gesteund door Zwitserland, hield vervolgens ook een pleidooi tegen verkleining van de Board, omdat dit niet gaat leiden tot meer effectiviteit. Daarnaast verdedigden zij dat de kleinere EU-landen terecht een stoel hebben. De Afrikaanse stoelen gaven aan dat vasthouden aan 24 stoelen acceptabel is, als Afrika maar goed vertegenwoordigd blijft. Om de armste landen meer *voice* te geven in het Fonds pleitten de Afrikaanse stoelen voor dubbele meerderheden van stemmen als het om beslissingen gaat die speciaal de armste landen aangaan.

De BRIC-landen pleitten voor een verdubbeling van quota. Ze gaven bovendien aan voor het behoud van 85 procent meerderheid van stemmen te zijn, omdat dit ons dichterbij consensus brengt en de kleine landen de mogelijkheid geeft belangrijke beslissingen tegen te houden. Saoedi Arabië gaf aan dat er een nieuwe definitie van economisch gewicht zou moeten komen.

IMF middelen

De New Arrangements to Borrow (NAB), die met de London Summit in april 2009 zijn uitgebreid met USD 500 miljard, moeten geflexibiliseerd worden. De bijeenkomst van huidige en toekomstige NAB-deelnemers die tijdens de jaarvergadering had moeten plaats vinden werd op het laatste moment afgelast. Het bleek nog niet mogelijk tot overeenstemming te komen hoe deze 'nieuwe' NAB er uit moet komen te zien. Wel is afgesproken dat de NAB moet worden herzien rond de quotaherziening in januari 2011. Daarbij is het belangrijk dat het Fonds de geschikte omvang en compositie van haar middelen bekijkt om deze te laten aansluiten bij de lange termijn behoefte van leden aan middelen.

Tot slot werden de aanpassingen in het concessionele leenraamwerk en de uitbreiding van de concessionele middelen verwelkomd. Landen werden opgeroepen extra bij te dragen aan de Poverty Reduction and Growth Facility.

3. Development Committee

Het *Development Committee* (DC) bestond uit drie onderdelen: een besloten ontbijt, een plenair gedeelte en de Bali Dialoog. Op de agenda van het DC stonden twee onderwerpen: i) update inzake *voice and representation* (V&R); en ii) financiële capaciteit van de Wereldbank Groep. Door middel van een achtergrondrapport, dat overigens niet werd besproken, werden de DC-leden op de hoogte

gesteld van de stand van zaken rondom flexibilisering van het schuldhoudbaarheidsraamwerk (*Debt Sustainability Framework*, DSF).

De discussies in het DC resulteerden in een communiqué waarvan de tekst net als bij het IMFC grotendeels in lijn is met de gemaakte afspraken tijdens de G20-top in Pittsburgh.

Voice & Representation

In het DC werd voortgang geboekt met betrekking tot hervorming van V&R. Na twee bijeenkomsten van DC *Deputies* over V&R, werden tijdens de G20-bijeenkomst in Pittsburgh enkele belangrijke knopen doorgehakt. De uitkomst van Pittsburgh werd door het DC overgenomen.

De BRIC-landen, met name Brazilië en India, ondernamen stevige pogingen om verder te gaan dan de G20-afspraken, waardoor de gehele compromistekst over de verschuiving van het stemgewicht dreigde te worden opgebroken. Minister Koenders gaf aan dat Nederland wilde vasthouden aan de in Pittsburgh overeengekomen tekst dat de overdracht van stemgewicht in de Wereldbank van rijkere landen naar ontwikkelingslanden en opkomende economieën bij de komende herschikking tenminste 3% moet zijn, ten behoeve van ondervertegenwoordigde landen. Het stemgewicht van de kleinste, arme landen wordt hierbij beschermd. Tevens werd afgesproken dat de stemverhoudingen iedere 5 jaar zullen worden herzien en dat dit gebeurt op basis van een dynamische formule die bepaalt hoeveel stemgewicht ieder individueel land zal krijgen. Minister Koenders gaf tijdens het DC aan dat die formule, naast economisch gewicht, ook betrokkenheid van landen bij de Wereldbank Groep moet meewegen, zowel van donor- als van klantlanden. Landen die zoals Nederland financieel bijdragen aan de Wereldbank Groep, moeten die betrokkenheid terug zien in stemgewicht. Een aantal landen, waaronder Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje deelde dit standpunt. Andere ontwikkelde landen waren voorstander van het meewegen van financiële bijdragen aan de Wereldbank, maar hadden problemen met het geven van stemgewicht aan gebruikers van de Bank. Onder ontwikkelingslanden en opkomende economieën was tot nu toe weinig steun voor het meewegen van betrokkenheid van gebruikers van de Bank, maar tijdens het DC liet Brazilië zich hier positief over uit.

Kapitaal

In een brief aan het DC daags voor de Jaarvergadering legde Wereldbank President Zoellick de optie van een kapitaalverhoging van ongeveer USD 5 miljard voor aan DC-leden, om ook na de crisis in staat te kunnen zijn het leningenvolume aan te laten sluiten bij de uitdagingen (waaronder de klimaatagenda) van de toekomst. Terwijl ontwikkelings- en middeninkomenslanden zich vrijwel unaniem voor kapitaalverhoging uitspraken, met felle pleidooien van onder andere Brazilië en India, bleken met name Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk tegenstanders. Frankrijk was nog niet voldoende overtuigd van de kapitaalbehoefte van de Bank, terwijl het Verenigd Koninkrijk de trage uitbetalingen aan de armste landen hekelde en een directe koppeling eiste met een geheel pakket van hervorming van o.a. *governance*. De Verenigde Staten vroegen om een goede taakverdeling tussen de multilaterale ontwikkelingsbanken om te waarborgen dat extra kapitaal goed zal worden gebruikt. Nederland gaf aan, in principe en op basis van nadere precisering van de behoeften, voorstander te

zijn van een kapitaalverhoging maar benadrukte tevens het belang van verhoogde effectiviteit en klantgerichtheid van de Wereldbank, zeker in deze tijd van financiële en economische crisis. Besloten is dat tijdens de Voorjaarsvergadering een beslissing zal worden genomen over een aanvulling van het kapitaal, waarbij ook de optie van zogenaamd *contingent* kapitaal op tafel zal liggen.

Minister Koenders gaf aan voorstander te zijn van het versnellen van de middelenaanvulling van IDA-16 en uitte tijdens een gesprek met President Zoellick kritiek op de gebrekkige invulling en uitvoering van het *Vulnerability Framework*. Minister Koenders vroeg president Zoellick nadere informatie te verschaffen over de uitwerking van de *Crisis Facility* binnen IDA.

Ten tijde van de Jaarvergadering waren de voorstellen van de Commissie onder voorzitterschap van oud-president van Mexico Zedillo nog niet beschikbaar. Een discussie over verbetering van de *governance* van de Wereldbank stond dan ook niet op de agenda. Het DC heeft voor de Voorjaarsvergadering echter verzocht om een rapport over *governance*, *accountability* en operationele effectiviteit, waarin niet alleen een overzicht wordt gegeven van vooruitgang op deze terreinen, maar waarin ook voorstellen worden gedaan om verdere verbeteringen door te voeren.

Bali Dialoog

Tijdens de Bali Dialoog bespraken de ministers de rol van de multilaterale ontwikkelingsbanken bij de klimaatagenda. Yvo de Boer, hoogste man bij het UNFCCC, verwoordde de grieven van ontwikkelingslanden als het gaat om betrokkenheid van de banken: klantgerichtheid is onvoldoende, ontwikkelingslanden hebben in deze fora onvoldoende stem en financiering komt vaak te langzaam beschikbaar. Ontwikkelingslanden hebben behoefte aan financiering die hun prioriteiten reflecteert en niet die van donorlanden. Ontwikkelde landen willen zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande, effectieve structuren, ook om verdere fragmentatie te voorkomen.

Door het groot aantal deelnemers aan de lunch kwam een werkelijke discussie nauwelijks tot stand. Australië en de Verenigde Staten gaven aan de gevoeligheden bij ontwikkelingslanden te begrijpen en onderstreepten dat een compromis mogelijk zou moeten zijn. Volgens Australië en de VS zouden de banken onder de Conventie echter een belangrijke rol kunnen en moeten spelen, Ghana en Bangladesh benadrukten het belang van de integratie van klimaat in ontwikkelingsstrategieën en gaven aan dat dit een grote uitdaging vormt. China en DR Congo lieten weten een rol te zien voor de multilaterale ontwikkelingsbanken, maar met *governance* onder de Conventie. Ook pleitten deze landen voor hervorming van de zeggenschap bij de Wereldbank.

President Zoellick erkende de weerstand van ontwikkelingslanden, waar volgens hem een oplossing voor kon worden gezocht. Verbetering van de *voice & representation* van de Wereldbank zou mee kunnen helpen de rol van de Bank in klimaatfinanciering acceptabel te maken. Hij gaf verder aan dat er onder het UNFCCC zeer goed meerdere *windows* zouden kunnen zijn voor financiering en noemde

een aantal voordelen van een rol voor de multilaterale ontwikkelingsbanken, waaronder de *leverage* die de Banken kunnen genereren.

4. G4 ministers en centrale bank presidenten

Voorafgaand aan het IMFC vond er een G4-bijeenkomst plaats tussen de ministers van Financiën en de centrale bank directeuren van Nederland, België, Zweden en Zwitserland. De Belgische minister van Financiën Reynders zat de vergadering voor. In de G4 is gesproken over de *governance*-hervormingen en de relatie tussen de G20 en het IMF. De afspraak in Pittsburgh over de quota shift werd gesteund. De G4 landen waren het er verder over eens dat de Board zijn huidige omvang moet behouden en dat wat betreft de compositie van de Board, de capaciteit en bereidheid om bij te dragen aan het Fonds belangrijk zijn. De Ministers en centrale bank presidenten waren het er over eens dat het IMFC versterkt zou moeten worden. De voorstellen die het IMF daar voor heeft gedaan werden verwelkomd. De versterking van het IMFC moet hand in hand gaan met versterking van de Board. De effectieve en resolute acties van de G20 werden verwelkomd. De rolverdeling tussen de G20 en het IMF moet echter worden opgehelderd, met name op het gebied van surveillance.

5. Kiesgroepoverleg

Tijdens het reguliere kiesgroepoverleg en marge van de voorjaarsvergadering gaven de bewindvoerders Bakker en Treffers een update over de agenda van respectievelijk IMF en Wereldbank. Vervolgens werden de schriftelijke interventies van de kiesgroep in het IMFC en het DC vastgesteld.

6. Toezeggingen tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen en het Algemeen Overleg

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen en het Algemeen Overleg Wereldbank en IMF is toegezegd op een drietal punten terug te komen in het verslag van de jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank.

Allereerst is tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen toegezegd dat de Kamer in het verslag van de jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank op de hoogte zou worden gehouden wanneer en hoe wordt gerapporteerd over het onderzoek van het IMF naar het doorschuiven van SDRs. Voor zover nu bekend wordt het onderzoek van het IMF naar het gebruik van SDRs op zijn vroegst eind november verwacht. Zodra dit beschikbaar is zal de Kamer hiervan op de hoogte worden gebracht.

De tweede toezegging is dat de Kamer zou worden geïnformeerd over de consequenties van de passage over mogelijke afschrijvingen in het Global Financial Stability Report van het IMF voor Nederlandse financiële instellingen.

Het IMF heeft in haar laatste raming de wereldwijde verliezen op giftige producten neerwaarts bijgesteld naar USD 3.400 miljard. Het IMF verwacht dat hiervan USD 2.800 bij banken terecht zal komen. Tot op heden hebben banken reeds USD 1.300 miljard afgeschreven. Het IMF stelt in haar

rapportage dat banken wereldwijd voldoende kapitaal hebben om de resterende afschrijvingen te doorstaan. Er is sinds aanvang van de crisis voor ruim USD 500 miljard aan kapitaal opgehaald (via publieke en private weg).

Er zijn het afgelopen jaar meerdere ramingen en stresstesten uitgebracht, elk met een andere reikwijdte, gebruikte methodiek en gehanteerde scenario's. De uitkomsten kunnen daarom ook niet zondermeer met elkaar vergeleken worden.

De raming van het IMF heeft bijvoorbeeld betrekking op het wereldwijde bankensysteem. Zij hebben hierbij gekozen voor een *top-down* benadering en hebben eigen inschattingen voor geaggregeerde *exposures* van de bankensector gebruikt. Op Europees en nationaal niveau zijn de afgelopen zomer stresstesten uitgevoerd met als doel inzicht te verschaffen in de invloed van financiële schokken op de stabiliteit in de Europese financiële sector, en de stabiliteit van de Nederlandse sector en van individuele instellingen, respectievelijk. Een vergelijking tussen de verschillende stresstesten en ramingen lijkt derhalve niet op zijn plaats.

De meer nationaal georiënteerde benadering van de Nederlandse stresstest biedt de toezichthouder de mogelijkheid om risico's die specifiek zijn voor individuele instellingen mee te nemen. De Nederlandse stresstest is daarmee, naast andere gegevens, een van de informatiebronnen voor het vaststellen van de kapitaalsbehoefte van instellingen. De consequenties voor de Nederlandse financiële instellingen kunnen deels worden afgeleid uit de uitkomsten van de Nederlandse stresstest en de manier waarop de uitkomsten worden gebruikt in het toezicht. De conclusie hiervan is dat hoewel de verliezen hoog zouden zijn, de sector voldoende buffers heeft om deze op te vangen.

Op basis van de stresstest kan echter niet worden geconcludeerd dat géén enkele instelling additioneel kapitaal nodig zal hebben, temeer omdat de stresstest de instellingen aan een fictief scenario blootstelt: het is gebaseerd op diverse veronderstellingen die in de werkelijkheid anders kunnen uitpakken.

Tenslotte is tijdens het AO Wereldbank en IMF van 10 september jl. toegezegd terug te komen op de voortgang met het *Debt Sustainability Framework* (DSF). Wereldbank en IMF hebben in de voorstellen die tijdens de Jaarvergadering zijn gepresenteerd aangegeven te werken aan een geleidelijke herziening van het Framework, waarbij het uitgangspunt is een grotere flexibiliteit binnen het DSF te creëren op een manier die nog steeds verantwoord is. De belangrijkste elementen van de herziening zijn:

- De verwachte *return on investments* van publieke investeringen en de remittances zullen worden meegenomen in de *Debt Sustainability Analysis* (DSA).
- Aan de kwaliteit van het schuldenbeheer en, breder, het *Public Finance Management* wordt een zwaarder gewicht toegekend in de beoordeling van de *Debt Sustainability*; landen die hier hoog op scoren vallen minder snel in de hoogste risicocategorie dan eerder het geval was.

- De concessionaliteitseisen worden voortaan specifiek per land bepaald, en jaarlijks vastgesteld (dus niet *one size fits all*).

De verfijning van het DSF lijkt recht te doen aan de relevante aspecten die bij houdbare schulden een rol spelen. Het IMF en Wereldbank zullen nu starten met de operationele vertaling van deze flexibilisering in de praktijk. Het verzwaren van het belang van de kwaliteit van schuldenbeheer bij de bepaling van de schuldhoudbaarheid, leidt tot extra vraag naar assistentie op dit terrein. Nederland steunt op dit moment verschillende initiatieven die zijn gericht op het versterken van schuldenbeheer in ontwikkelingslanden. Bezien wordt of het opportuun is dit beleid te intensiveren.