UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Banking on the public: market competition and shifting patterns of governance

Blom, J.G.W.

Publication date
2011

Link to publication

Citation for published version (APA):
Blom, J. G. W. (2011). *Banking on the public: market competition and shifting patterns of governance*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:18 Jan 2026

Nederlandse samenvatting:

Publiek krediet, mededinging op de markt en veranderende governance-patronen

Sinds de val van het Bretton Woods systeem van monetaire en financiële sturing (governance) kenmerkt het financiële systeem zich door snelle expansie, mondiale integratie en desegmentering. Op het moment van schrijven (september 2011) is dit uitgemond in de grootste financiële en economische crisis sinds de Grote Depressie uit de jaren dertig van de vorige eeuw. Oktober 2008 getuigde Alan Greenspan voor het Amerikaanse Congres over de crisis. Als gouverneur van de Amerikaanse Federal Reserve was hij sinds 1987 een van de beeldbepalende internationale beleidsmakers, en een groot voorstander van een 'marktgeoriënteerd' model van beperkte regulering van het financiële systeem. Onder druk van verscheidene leden van het Congres, geeft hij toe dat: *"[there is a] flaw in the model that I perceived is a critical functioning structure that defines how the world works."* De crisis onderstreepte, kortom, dat de regulering van het mondiale financiële systeem tekortschoot. Dit roept de vraag op welk model dan beter in staat is de ontwikkeling van het mondiale financiële systeem te analyseren. Ook is het de vraag hoe het model van Greenspan zo dominant is geworden in de mondiale beleidsdiscussies. Waarom blijkt het zo moeilijk om het mondiale collectieve goed van financiële stabiliteit te garanderen en daarmee economische ontwikkeling te stimuleren?

Kijkend naar de afgelopen decennia lijkt er een wisselwerking op te treden tussen de ontwikkelingen in de financiële markten en de governance van deze markten. De grensoverschrijdende en sector-overschrijdende integratie van financiële markten lijkt een symbiotische relatie met de ontwikkeling van governance-patronen te hebben. Als we het mondiale financiële systeem willen begrijpen, zullen we dus deze wisselwerking moeten analyseren. De centrale vraag in deze studie is daarom: Wat verklaart de relatie tussen marktstructuur en governance-patronen, en hoe helpt dit ons begrip van de dynamiek van het mondiale financiële systeem? Deze centrale vraag wordt onderzocht aan de hand van case studies op twee beleidsterreinen: de internationale onderhandelingen over standaarden voor kapitaaltoereikendheid voor banken en die met betrekking tot mechanismen voor het oplossen van soevereine schuldencrises. Dit leidt tot drie specifiekere onderzoeksvragen die centraal staan in deze studie:

1. Hoe is het governance-patroon op de beleidsterreinen van kapitaaltoereikendheid van banken en het oplossen van soevereine schuldencrises veranderd in de periode 1980 – 2005? En hoe zijn de marktstructuren veranderd in dezelfde periode?
2. Hoe kan het beleidsproces dat tot deze veranderingen heeft geleid gekarakteriseerd worden?
3. Welke rol speelt het beleidsproces in de veranderingen in governance-patroon en marktstructuur? Kortom, hoe verhouden veranderende governance-patronen zich tot veranderende marktstructuren in beide casussen?

Om deze vragen te beantwoorden worden de ontwikkelingen in het toezicht op de kapitaal-toereikendheid van banken (samen te vatten onder de noemer Bazelse Kapitaalakkoorden) en de ontwikkelingen in de resolutie van soevereine schuldencrises (als een van de centrale punten in het debat over een nieuwe mondiale financiële architectuur na de Azië-crisis) geanalyseerd. In beide cases wordt gekeken hoe de patronen van governance en de marktstructuren veranderd zijn over de laatste 25 jaar, en hoe we deze veranderingen kunnen begrijpen. Hierbij is in beide gevallen gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve data (interviews, beleidsdocumenten, en archiefmateriaal) en kwantitatieve data (statistische databases van o.a. de BIS en OECD).

Beide casussen laten zien dat de veranderingen in de marktstructuur - kortweg te omschrijven als de 'globalisering' van het financiële systeem, zoals te zien aan de opkomst van grote, internationaal actieve banken en kapitaalmarktfinanciering van opkomende markten - leiden tot nieuwe voorkeuren van relevante actoren voor governance-patronen. Ook leiden deze veranderingen tot de opkomst van mondiale beleidsfora waarin internationaal actieve banken een relatief grote stem hebben. Door de grote invloed van private banken op het beleid ten aanzien van de financiële sector heeft een verschuiving plaatsgevonden van publieke vormen van governance (zoals vastgelegd in het eerste Bazelse Kapitaalakkoord of de plannen van Baker en Brady die gericht waren op het oplossen van de Latijns Amerikaanse schuldencrisis van de jaren 80) naar zelfregulering van de private sector (zoals meer het geval is onder het tweede Bazelse Kapitaalakkoord en in de mechanismen om soevereine schuldencrises op te lossen). Als we willen verklaren hoe het governance-patroon voor het mondiale financiële systeem is ontstaan zullen we ons dus rekenschap moeten geven van de invloed en voorkeuren van grote, internationaal actieve banken. De globalisering van het mondiale financiële systeem loopt gelijk op met het ontstaan van nieuwe sturingsmechanismen, die een grote rol geven aan 'de markt'.

Deze symbiotische ontwikkeling is niet toevallig, 'globalisering' is geen autonoom proces. Het eerste Bazelse Kapitaalakkoord zorgde voor mondiale harmonisatie van regulering van banken, en droeg daardoor bij aan de opkomst van internationaal actieve banken die 'geavanceerde' risicomanagementtechnieken toepasten. Deze banken ontwikkelden een voorkeur voor mondiale regulering die nauw aansloot bij hun eigen systemen. Tegelijkertijd ontdekten de toezichthouders dat het eerste Kapitaalakkoord teveel speelruimte bood aan de banken, en zochten daarom naar nieuwe standaarden die beter het risico konden beheersen. De samenkomst van deze voorkeuren leidde tot een heronderhandeling van Bazel I, waarbij

de belangenvereniging van de internationale banken (het IIF) een prominente invloed had op de uitkomst.

Een vergelijkbare ontwikkeling trad op in de casus van soevereine schuldencrises. Het Brady plan, dat erop gericht was de Latijns Amerikaanse schuldencrisis van de jaren 80 op te lossen, moedigde kapitaalmarktfinanciering van opkomende markten aan. Hierdoor onstonden echter nieuwe problemen met de coördinatie van crediteuren rond crises. Dit werd pijnlijk duidelijk met een serie crises in opkomende markten in de tweede helft van de jaren 90. In reactie kwam het IMF met het meest prominente beleidsvoorstel: een Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM). Dit mechanisme zou een breuk betekenen met de marktgeoriënteerde manier van reguleren, door op mondiaal niveau een soort faillissementshof voor landen op te richten. Het voorstel werd echter getorpedeerd door een coalitie van internationale banken en belangrijke opkomende markten die vreesden dat hun marktpositie zou verslechteren door het SDRM.

Ondanks de grote invloed van internationaal actieve banken op de veranderingen in de governance-patronen, laten beide casussen ook zien dat bepaalde publieke actoren, zoals het IMF, een belangrijke rol blijven spelen in het beleidsproces. De voorkeuren van deze actoren worden bepaald door aan de ene kant een 'theoretisch' idee over de efficiëntie van mondiaal geïntegreerde financiële markten en aan de andere kant de rol van deze actoren als marktpartij, bijvoorbeeld bij het financieren van hun eigen staatsschulden. Deze publieke belangen fungeren als tegenwicht tegen de meer op beperkt eigenbelang gerichte private partijen. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een internationale standaard voor collectieve actie clausules in staatsobligaties, die doorgang vond terwijl het SDRM afgeserveerd werd.

Deze analyse leidt tot twee stellingen die de kern van dit proefschrift vormen. Allereerst wordt betoogd dat er een symbiotische relatie is tussen veranderingen in de marktstructuur en veranderingen in governance-patronen. Met andere woorden, veranderingen in de vorm van mededinging leiden tot veranderingen in de structuur van de markt. Deze veranderingen leiden op hun beurt tot veranderingen in de voorkeur van publieke en private partijen voor bepaalde governance-patronen. De uitkomst van de onderhandelingen over de governance-patronen brengt vervolgens veranderingen in de vorm van mededinging te weeg (enzovoorts). De veranderingen in voorkeuren met betrekking tot governance-patronen hangen dus nauw samen met voorkeuren wat betreft concurrentie op de markt. Deze feedbackloop verklaart de ontwikkelingen in het mondiale financiële systeem.

De tweede stelling is dat bepaalde publieke actoren nog steeds een cruciale invloed hebben op de dynamiek van het mondiale financiële systeem, ondanks de enorme groei van het financiële systeem en de stevige positie van banken in internationale onderhandelingen. Zowel publieke als private partijen hebben een belang bij financiële stabiliteit, en publieke actoren zijn noodzakelijk om deze stabiliteit te bereiken. Bovendien zijn publieke actoren zelf grote spelers in het financiële systeem (bv. als lenende partijen) en hebben daarom een belangrijke stem in de ontwikkelingen. Door de mondialisering van het systeem is de macht

van overheden wel steeds meer beperkt tot een select gezelschap van ministers van financiën en centrale bankiers die op mondiaal niveau het beleid coördineren in bijvoorbeeld de G7.

Door deze stellingen uit te werken en te onderbouwen, levert dit proefschrift een tijdige bijdrage aan het academische en publieke debat over het mondiale financiële stelsel. Door het (impliciete) onderscheid dat velen maken tussen overheid en markt te overbruggen worden de beperkingen die een focus op enkel beleidsprocessen ('politiek') of enkel marktontwikkelingen ('de vrije markt') met zich meebrengen overwonnen. De ontwikkelingen in het mondiale financiële systeem zijn een resultaat van de wisselwerking tussen politiek en markt, een resultaat van de zoektocht naar economisch optimale governance-patronen in de context van politieke machtsverhoudingen en marktontwikkelingen.

Een tweede bijdrage die dit proefschrift levert –voortbouwend op de eerste - is de aandacht voor zowel publieke als private actoren in de analyse van de beleidsprocessen. Tot nog toe richtte onderzoek naar de internationale onderhandelingen over de governance van het mondiale financiële systeem zich nog teveel op de onderhandelingen tussen staten. Hierbij werd echter de cruciale rol van internationaal actieve banken in de onderhandelingen onderbelicht. De private partijen hebben een zeer grote invloed op de uitkomst, die dan ook relatief gunstig is voor verdere expansie van het financiële systeem en zich richt op marktgeoriënteerde governance-patronen. Tegelijkertijd moet niet uit het oog verloren worden dat een select gezelschap van overheidsactoren wel degelijk bepalend zijn voor de uitkomst van de onderhandelingen, zij het dat ze hun oren teveel lijken te laten hangen naar de private partijen.

Tot slot is de empirische analyse die ten grondslag ligt aan het betoog van dit proefschrift een waardevolle toevoeging aan de literatuur. Niet eerder werden de twee casussen op een structurele manier geanalyseerd over de periode die dit proefschrift dekt. Hierdoor ontstaat een beter beeld van de onderliggende trends in het mondiale financiële systeem dan een focus op een van de casussen of een kortere tijdsperiode mogelijk zou maken.

Naast de academische bijdrage die dit proefschrift levert, zijn de beleidsimplicaties van de analyse minstens zo belangrijk (zeker in het licht van de huidige crisis). De analyse laat de kwalijke gevolgen van eenzijdige belangenvertegenwoordiging in het beleidsproces zien. Als we willen dat governance-patronen beter in staat zijn de risico's inherent aan een mondiaal geïntegreerd financieel systeem in te dammen, dan zou het goed zijn een bredere groep belanghebbenden in het beleidsproces te betrekken. Een praktisch voorstel hiervoor is om consultaties met een bredere groep belanghebbenden 'verplicht' te maken. Met andere woorden: consultatiebijdragen van diverse maatschappelijke organisaties zouden niet langer vrijblijvend zijn, maar een noodzakelijke voorwaarde om de financiële regulering verder te ontwikkelen. Net zoals in bedrijven sommige ingrijpende beslissingen niet genomen kunnen worden zonder een advies van de ondernemingsraad, is het mogelijk om vast te leggen dat bijvoorbeeld werkgevers en werknemers proactiever betrokken worden bij de ontwikkeling van internationale financiële standaarden door een expliciet adviesverzoek en het aanbod van hulp bij technische vragen.

Maar het is niet alleen aan de beleidsmakers om de werking van het financiële systeem beter aan te laten sluiten bij de wensen van het brede publiek, ook individuele burgers zou de mogelijkheid geboden moeten worden om bijvoorbeeld te kiezen voor financiële producten met een laag risico of investeringen in duurzame sectoren. De ontwikkelingen in het mondiale financiële systeem worden in sterke mate gedreven door financiële instellingen die met het geld van burgers (grensoverschrijdende) transacties doen – al dan niet speculatief. Zo worden hedge funds bijvoorbeeld voor een significant deel gefinancierd door reguliere banken en pensioenfondsen. Burgers zouden moeten kunnen kiezen of hun middelen hiervoor beschikbaar zijn, zodat ze het mondiale financiële casino eventueel kunnen verlaten.

Door deze tweetrapsraket van een opener beleidsproces en meer keuze voor burgers kan beleidsruimte gecreëerd worden om alternatieven te ontwikkelen voor het huidige mondiale financiële systeem en haar ongebreidelde expansie. Dit brengt ons terug bij de belangrijkste boodschap van dit proefschrift: we moeten niet denken dat de oplossing ligt bij 'de politiek' of 'de markt', maar we moeten het mondiale financiële systeem begrijpen als een symbiose van markt en politiek, waardoor geïntegreerde actie op beide terreinen nodig is om het algemeen belang te behartigen.