

Eindrapport - Samenvatting

Comité op hoog niveau voor een nieuwe financiële architectuur

Dit is een uittreksel van het volledige document dat kan geraadpleegd worden op de webstek van de Studie- en Documentatiedienst (sdd) van de FOD Financiën (<http://docufin.fgov.be>). Een papieren versie van dit document kan op aanvraag verkregen worden bij de sdd. U vindt de coördinaten op de laatste bladzijde van deze uitgave..



Lijst van de leden van het Comité op hoog niveau voor een nieuwe financiële architectuur

Lijst van de leden

- Mr. LAMFALUSSY Alexandre, Voorzitter
- Mr. CATS Jean-François
- Mr. GROS Daniel
- Mr. KIEKENS Willy
- Mr. LEFEBVRE Olivier
- Mr. NOELS Geert
- Mr. PRAET Peter
- Mr. WYMEERSCH Eddy

Secretariaat

- Mr. KORTLEVEN Jozef, secretaris
- Mr. GUIOT Bruno, adjunct-secretaris
- Mevr. DIDDEREN Delphine
- Mevr. MITCHELL Janet

SAMENVATTING

België is een kleine open economie waarvan het financieel systeem als gevolg van de huidige crisis steeds meer bestaat uit grote instellingen met hoofdkwartieren in andere lidstaten van de Europese Unie. Die vaststelling vormt de achtergrond waartegen dit Comité zijn analyse heeft gevoerd als antwoord op de vraag van de Belgische regering om advies over de bescherming van het financieel systeem van het land tegen een herhaling van verwoestende financiële crises zoals we er nu een kennen. Het onderstaande rapport weerspiegelt de unanieme zienswijze van de leden van het Comité.

De huidige crisis is ongetwijfeld van globale aard en heeft ook globale oorzaken. Bovenmatige liquiditeit en macro-economische onevenwichten in verscheidene landen hebben de voorwaarden geschapen die leidden tot de crisis. Die onevenwichten leidden tot een belangrijk structureel gebrek aan overeenstemming tussen het aanbod van activa en de vraag ernaar, naast een hectische “zoektocht naar rendement”. Bovendien vergrootten de ontwikkeling van complexe financiële producten in een weinig gereguleerde financiële omgeving alsmede perverse stimulansen de weerslag van de onevenwichten. Daarom heeft het Comité in februari een tussentijds rapport uitgebracht over specifieke aspecten van de recente ontwikkelingen van de financiële markten en producten. Het Comité zou evenwel willen benadrukken dat het voorkomen van globale bovenmatige liquiditeit en financiële onevenwichten de managers van individuele financiële instellingen geenszins ervan ontsloeg af te zien van een grondige en continue risicobeoordeling. Bovendien zou het verkeerd zijn te geloven dat de beoordelingsfouten en het verzuim om in de vermelde gebieden actie te ondernemen enkel voorkwamen bij het topniveau van die instellingen.

Het is aldus in het belang van België dat er gewerkt wordt aan een stabielere globale financiële architectuur. Op het globale niveau worden er reeds een aantal initiatieven uitgewerkt om de coördinatie van het toezicht (G-20, FSB, enz.) te versterken. Een sleutelement van het tot stand komend globaal systeem werd evenwel niet hervormd, namelijk het bestuur van de internationale instelling die zou dienen als de hoofdbewaker van de globale financiële stabiliteit – het IMF. De toekenning van een grotere onafhankelijkheid aan het IMF zodat het meer daadwerkelijk de bronnen van financiële instabiliteit zou kunnen identificeren en aanpakken in zelfs zijn grootste lidstaten, is aldus een na te streven maatregel.

Maar zelfs een hervormde globale financiële architectuur kan geen waarborg bieden voor financiële stabiliteit. Er dienen belangrijker veranderingen doorgevoerd te worden op het Europese niveau. Het kader voor de hervorming van de Europese financiële architectuur werd geschetst door het rapport van de groep voorgezeten door de heer de Larosière, waarvan de aanbevelingen thans omgezet worden in concrete wetgevende stappen die weldra op de agenda zullen staan van de Europese Raad. Dit Comité drukte zijn volledige steun uit voor de

aanbevelingen van het de Larosière rapport (DLR) en dringt er bij de Belgische overheden op aan om hun invloed aan te wenden in het Europese besluitvormingsproces om te verzekeren dat de structuren van de onlangs opgerichte instellingen (namelijk de ESFS en de ESRC) zo veel mogelijk zouden blijven gelijk op het ontwerp voorgesteld in het DLR.

Tegelijkertijd kreeg het probleem van het delen van de lasten tussen de lidstaten in geval van grensoverschrijdende reddingen van een bank onvoldoende aandacht in het DLR en het zou erg wenselijk zijn om een Europees kader voor die dimensie te ontwikkelen. Een goed afgestemd en voorgefinancierd Europees Depositoverzekeringssysteem zou een belangrijke stap vormen in die richting. Het zou ook de bijkomende voordelen hebben te voorzien in een aanzienlijke graad van risicodiversificatie en een gelijk speelveld voor grote en kleine landen.

In België is het financiële landschap doorheen de tijd veranderd. De concentratie in het banksysteem nam zelfs toe en een heel belangrijk gevolg van de financiële crisis was dat België op het vlak van het toezicht is geëvolueerd van vooral een thuisland naar overwegend een gastland.

Elke analyse van de tekortkomingen van het Belgisch toezichtssysteem brengt onmiddellijk aan het licht dat een echt macroprudentieel toezicht ontbreekt en dat de werking van de CBFA aanzienlijk zou kunnen worden verbeterd. In dit verband werd onlangs volgende vraag verschillende keren gesteld, onder meer in het federaal parlement: zou het toezichtssysteem moeten georganiseerd worden op basis van een zogenaamd "geïntegreerd model" (dikwijls het "twin peaks" model genoemd) of van een zogenaamd "coöperatief model"? In het geïntegreerd model zou de centrale bank bevoegd zijn voor het monetair beleid, het microprudentieel toezicht en het macroprudentieel toezicht (het microprudentieel toezicht en het macroprudentieel toezicht zouden gevestigd zijn in dezelfde instelling, vandaar de naam van het model), terwijl een onafhankelijke instelling buiten de centrale bank zou verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de marktintegriteit en de beleggersbescherming. In het coöperatieve model zou de centrale bank verantwoordelijk zijn voor het monetair beleid, terwijl het microprudentieel toezicht en het toezicht op de marktintegriteit en de beleggersbescherming de bevoegdheid zouden zijn van een instelling buiten de centrale bank; het macroprudentieel toezicht zou toevertrouwd worden ofwel aan de centrale bank of aan een onafhankelijke instelling die nauw aanleunt bij de centrale bank. In België is het toezichtssysteem duidelijk gebaseerd op een coöperatief model.

Om redenen die zijn uitgelegd in het integrale rapport aanvaardt het Comité in deze fase dat er niet moet worden overgeschakeld op een geïntegreerd model maar dat het huidige coöperatieve model duidelijk moet versterkt worden. Tegelijkertijd beveelt het de aanstelling aan van een groep van onafhankelijke deskundigen die regelmatig zou oordelen of een versterking van het coöpera-

tief model gunstige resultaten zou opleveren. Indien dit niet het geval zou zijn, zou de groep kunnen aanbevelen dat er zou overgeschakeld worden op een geïntegreerd model.

De overgang naar een duidelijk versterkt model zou veranderingen vereisen op drie vlakken.

Macroprudentieel beleid

Het gebrek aan een echt macroprudentieel beleid is de belangrijkste tekortkoming van het huidige Belgische systeem. De hoofddoelstelling zou de invoering moeten zijn van een systeem dat:

- ▶ de wettelijke bevoegdheid heeft om alle relevante informatie te bekomen die het nodig acht;
- ▶ de expertise heeft om een onafhankelijke analyse van de informatie te maken;
- ▶ duidelijke beslissingen kan nemen, de bevoegdheid heeft om ze uit te voeren en ze kan opvolgen;
- ▶ zijn eigen werking kan aanpassen als antwoord op de externe opvolging van zijn prestaties.

In dit verband besluit het Comité dat het bestaande Comité voor Financiële Stabiliteit (CFS) zou moeten vervangen worden door een Comité voor Systemrisico's (CSR) dat zou instaan voor crisisvermijding – i.e. het vermijden, beperken en herstellen van de macroprudentiële systeemrisico's. Het CSR zou bestaan uit zes leden en zou worden voorgezeten door de gouverneur van de Nationale Bank van België (NBB). Het zou operationeel onafhankelijk zijn maar het zou nauwe banden hebben met de NBB.

Het CSR zou geen papieren tijger mogen zijn maar een tijger die kan bijten. Het zou immers van de CBFA en de NBB (die laatste zonder afbreuk te plegen op zijn verplichtingen in het kader van de EMU) op wettelijke wijze moeten kunnen vereisen om, indien noodzakelijk, maatregelen te nemen om de systeemrisico's te beheren en recht te zetten. Het toekennen van zulke wettelijke bevoegdheden aan het CSR zou aanpassingen vergen aan de bestaande financiële wetgeving.

Om zijn taken doeltreffend te kunnen uitvoeren zou het CSR zijn eigen secretariaat moeten hebben, dat alle informatie die het relevant acht, moet kunnen inwinnen en het zou rechtstreekse toegang moeten hebben tot individuele financiële instellingen, om een goed begrip te ontwikkelen van de activiteiten

en trends op de financiële markten. Om zijn doeltreffendheid te verzekeren zouden de beslissingen van het CSR bovendien niet noodzakelijk bij consensus moeten genomen worden maar via een stemprocedure indien noodzakelijk. De activiteiten van het CSR zouden ook het voorwerp moeten uitmaken van een intensief opvolgingsproces.

Microprudentieel beleid

Het Comité gelooft dat het microprudentieel kader en inzonderheid de functionering van het CBFA aanzienlijk zouden kunnen worden verbeterd. Het Comité beveelt onder meer volgende veranderingen aan:

- ▶ een wijziging van het benoemingproces van het directiecomité, dat transparanter zou moeten worden; de leden zouden moeten aangesteld zijn voor een niet hernieuwbare termijn van acht jaar;
- ▶ de versterking van de bevoegdheden van de raad van toezicht, die ook meer over de vereiste technische expertise zou moeten beschikken
- ▶ een hogere interne en externe mobiliteit van de staf en een grotere diversificatie van de deskundigheden
- ▶ mechanismen voor interne delegatie zouden een doelgerichter werking van het directiecomité verzekeren.

Marktintegriteit en consumentenbescherming

Het Comité vindt het belangrijk dat twee sleutelproblemen worden opgelost aangaande marktintegriteit en consumentenbescherming. Ten eerste bestaat er geen wettelijke grondslag voor de verantwoordelijkheid van de CBFA voor de beleggersbescherming, wat zijn rol op dat gebied verzwakt. Daarom zou zo spoedig mogelijk moeten voorzien worden in een expliciete wettelijke fundering. Ten tweede, de huidige structuur van de CBFA stelt haar niet in staat om belangenconflicten tussen beleggerbescherming en microprudentieel toezicht doeltreffend te identificeren en om op een passende wijze over die aangelegenheden met het topmanagement te communiceren. Daarom zou de organisatie van de CBFA op die wijze hervormd moeten worden dat er een beter evenwicht zou bereikt worden tussen de bekommernissen aangaande het microprudentieel toezicht en de consumentenbescherming.

x x x

Last but not least wenst het Comité drie algemene beschouwingen te formuleren die, alhoewel ze geen deel uitmaken van het eigenlijke rapport, cruciaal

kunnen zijn voor de toekomst van het Belgisch financieel systeem. Het Comité koos ervoor geen concrete beleidsvoorstellen over die aangelegenheden te formuleren omdat de financiële situatie nog in een staat van constante verandering is en het Comité vindt dat het verkieslijk zou zijn te wachten totdat “het stof is gaan liggen”.

De *eerste overweging* betreft de moeilijke afweging die de Belgische overheden (zoals de overheden in de meeste lidstaten) moeten maken tussen een grotere nadruk op de invloed van het gastland en het verlangen om de integriteit te behouden van de interne markt in financiële diensten en in het bijzonder in de bancaire markt. De nadruk op het eerste zou in de praktijk neerkomen op het dwingen van de dochterondernemingen en filialen om meer onafhankelijk te worden door activa ‘af te schermen’ en door meer in het algemeen aan te dringen op een normale commerciële afstand tussen het buitenlands moederbedrijf en de binnenlandse dochteronderneming/filiaal. Als men dit zou doen, zou men echter de interne markt, die essentieel is voor de Belgische en de Europese economie, ondermijnen. Deze overweging stelt eens te meer het belang van de Europese dimensie voor België in het licht. België heeft veel te winnen bij een versterking van de Europese architectuur volgens de hierboven beschreven beleidslijnen. Aangezien het resultaat van het hervormingsproces dat in gang is gezet door het DLR nog onzeker is, zou het voorbarig zijn om een standpunt in te nemen over de vraag of een grotere nadruk op toezicht door het gastland eventueel onvermijdelijk zou worden. Het Comité hoopt dat de gewijzigde Europese financiële architectuur sterk genoeg zal zijn om de integriteit van de interne markt in financiële diensten te bewaren.

De *tweede overweging* betreft de omvang van de Belgische financiële sector. In vele landen lijkt de belangrijkste globale beleidsdoelstelling betreffende de financiële sector geweest te zijn het tot stand brengen van grote nationale ‘kampioenen’ die in staat zijn om te concurreren met andere grote spelers. De onderliggende veronderstelling was dat de creatie van grote in het thuisland gevestigde instellingen niet alleen zou leiden tot een efficiëntere binnenlandse kapitaalmarkt, maar ook tot een grotere werkgelegenheid in diensten met hoge toegevoegde waarde. Men kan zich afvragen of die beleidsdoelen werkelijk zijn bereikt; men kan zich voorts zelfs de vraag stellen of er veel bewijzen zijn voor schaalvoordelen in de bankbedrijvigheid boven een bepaalde minimumomvang. Aan de andere kant zou het ongehoord zijn dat slechts grote lidstaten het “recht” zouden hebben om grote banken te hebben, die, indien goed beheerd en gecontroleerd, op aanzienlijke wijze zouden kunnen bijdragen tot de voorspoed van een land. Het comité gelooft dat wat de kwestie betreft van de gepaste omvang van nationale financiële systemen, een finaal oordeel nog niet aan de orde is; het is voorbarig om eenduidige conclusies te trekken.

De *derde overweging* houdt verband met de tweede. De creatie van grote nationale kampioenen heeft een kostprijs: in tijden van spanning kan het leiden tot een zeer grote budgettaire last. Zelfs als men moet toegeven dat alle lidstaten van de Europese Unie, waaronder ook die met minder gezonde overheidsfinanciën,

er recent op de een of andere wijze in slaagden hun nationale financiële systemen te redden, kan men waarschijnlijk gerust zeggen dat de lidstaten met de gezondste overheidsfinanciën meer speelruimte hadden om voorwaarden toe te passen die het best hun economische, financiële en sociale belangen dienden. Omdat de toestand nog in evolutie is, besliste het Comité om dit aspect van de financiële crisis niet te analyseren en had het evenmin de tijd om dat te doen. Het is echter cruciaal dat de Europese beleidsmakers, eens de financiële crisis voorbij is, een Europees kader uitwerken voor budgettaire steun bij reddingsoperaties van banken. Dit is een kwestie van het vinden van een politieke wil om oplossingen te bedenken die thans ex post zijn uitgewerkt op een wijze die onbevredigd is.