

OFFSHORE FINANCIËLE CENTRA: BEDREIGING VOOR INTERNATIONALE FINANCIËLE STABILITEIT?

Mark Teunissen en Marc de Vor¹

November 2001

Samenvatting

Offshore financiële centra vormen een substantieel onderdeel van het internationale financiële stelsel. Voor zover het toezicht door offshore autoriteiten niet adequaat is, kan prudentiële arbitrage optreden, waarbij banken hun activiteiten en de daaraan verbonden risico's naar lichter gereguleerde offshore centra verplaatsen. Dit vormt een bedreiging voor financiële stabiliteit. Via besmetting van onshore banken (zoals in Argentinië en Ecuador het geval was), of via overmatige kredietverlening (zoals in Zuidoost-Azië) kunnen offshore banken immers destabiliserend werken. Het is van belang dat de internationale financiële gemeenschap druk blijft uitoefenen op de offshore financiële centra, zodat deze de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van hun financiële sector ook daadwerkelijk implementeren.

¹ Werkzaam bij de Nederlandsche Bank. Het paper is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Martin Admiraal voor statistische ondersteuning.

1 Inleiding

Een offshore financieel centrum (OFC) is een financieel centrum waarin hoofdzakelijk transacties plaatsvinden met niet-ingezetenen in andere valuta dan die van het OFC zelf. Hoewel OFC's ook niet-bancaire instellingen herbergen – bijvoorbeeld verzekeraars, beleggingsinstellingen en hedgefondsen – zijn de bancaire activiteiten dikwijls het omvangrijkst. OFC's vormen een populair fenomeen, hetgeen blijkt uit hun forse aantal en het omvangrijke volume van de transacties die in deze centra worden afgesloten. Aan hun populariteit liggen met name het gunstige fiscale regime, soepele toezichteisen en geheimhoudingsregelingen ten grondslag. Met name het laatste element draagt ertoe bij dat OFC's van oudsher ook een aantrekkingskracht uitoefenen op illegale activiteiten, zoals belastingontduiking en het witwassen van geld.

De bedrijvigheid in OFC's kan zich de laatste jaren verheugen in grote belangstelling van verschillende internationale fora. Het werk van de OESO [1998 en 2000] over de schadelijke gevolgen van belastingconcurrentie door (onder andere) OFC's is hiervan een bekend voorbeeld. Ook de inspanningen van de *Financial Action Task Force*, ofwel FATF [1996 en 2000], die zich momenteel in opdracht van de G7 vooral bezighoudt met het traceren van aan terrorisme-gerelateerde financieringsstromen (mogelijk via OFC's), staan sterk in de belangstelling. Verder beoordeelt het IMF sinds vorig jaar samen met de Wereldbank in het kader van de *Financial Sector Assessment Programs* de stand van zaken van de financiële sector in OFC's [IMF, 2000a]. Het belang van OFC's binnen het internationale financiële stelsel, en de gevolgen van mogelijke problemen in deze centra voor de stabiliteit daarvan, zijn evenwel nog relatief onderbelicht, en vormen het onderwerp van dit paper. De financiële stabiliteit kan onder andere worden bedreigd wanneer problemen bij offshore banken overslaan naar onshore banken, waaruit mogelijk liquiditeits- en kredietproblemen voortvloeien die het internationale financiële stelsel kunnen raken.

De opzet van het paper is als volgt. Allereerst komt aan bod hoe OFC's zijn ontstaan en hoe ze kunnen worden getypeerd. Vervolgens wordt de omvang van de financiële activiteiten van OFC's in kaart gebracht, waarna de repercussies van mogelijke problemen in deze centra voor de internationale financiële stabiliteit aan de orde komen. Afgesloten wordt met conclusies. In de bijlage wordt een overzicht van OFC's gegeven, opgesteld door het Financial Stability Forum.

2 OFC's nader beschouwd

Ontstaan

De opmars van de OFC's dateert uit de jaren zestig en zeventig. In die periode werd in veel geïndustrialiseerde landen stringente regelgeving voor de financiële sector geïmplementeerd, en nam de belastingdruk flink toe. Daarbij ging het onder meer om de introductie van kasreservevereisten, renteplafonds, restricties op de producten die door financiële instellingen mochten worden aangeboden, toenemende rapportageverplichtingen, alsmede een veelvoud aan belastingmaatregelen

teneinde de belastingbasis te vergroten (onder andere vermogenswinstbelastingen). In de Verenigde Staten bijvoorbeeld werden eind jaren zeventig kasreserveverplichtingen (*Regulation Q*, 1977) en renteplafonds (*Regulation D*, 1979) op deposito's van kracht [Van Roij, 1995]. Deze maatregelen stimuleerden financiële instellingen om zich te vestigen in oorden met een 'vriendelijker' regelgevend en fiscaal klimaat, waardoor per saldo een hoger netto rendement kon worden behaald, en waar bovendien een grotere verscheidenheid aan financiële producten kon worden aangeboden. OFC's voldeden aan deze eisen.

Ook werd duidelijk dat de lokale en regionale economie baat kan hebben bij een OFC. Zo krijgt een land of regio door het creëren van een OFC toegang tot de internationale kapitaalmarkt. Door de aanwezigheid van buitenlandse banken wordt bovendien concurrentie in het binnenlandse financiële systeem gecreëerd, en wordt buitenlandse expertise geïmporteerd. De meeste OFC's hebben ook positieve effecten op de lokale werkgelegenheid in met name de bancaire sector, maar ook in de accountancy en juridische advieswereld. Offshore activiteiten kunnen tevens leiden tot meer overheidsinkomsten in de vorm van bijvoorbeeld inkomstenbelasting en registratieheffingen.²

Classificatie

Hoewel het moeilijk is een scherp onderscheid te maken, kunnen OFC's worden onderverdeeld in internationale financiële centra (ook wel primaire OFC's genoemd), regionale financiële centra (secundaire OFC's) en zogenoemde *booking* OFC's [Cassard, 1994 en IMF, 2000b]. Primaire OFC's zijn gevestigd in grote economieën en hebben een goed ontwikkeld betalings- en afwikkelverkeer, een adequaat toezicht en diepe en liquide markten. Zij trekken doorgaans korte middelen van niet-ingezetenen aan, en verstrekken vervolgens lange kredieten aan andere niet-ingezetenen. Londen is wereldwijd veruit het grootste primaire OFC. Daarbij is met name van belang dat de transacties in Britse ponden nog geen kwart van het totale aantal transacties vormen. Zo wordt in Londen meer in Amerikaanse dollars gehandeld dan in New York. In financiële centra zoals New York en Tokio worden weliswaar offshore transacties uitgevoerd, maar domineert nog steeds de handel in de binnenlandse valuta met ingezetenen. Deze centra zijn dan ook geen primaire OFC's.³

In tegenstelling tot primaire OFC's zijn regionale financiële centra vaak gevestigd in kleinere economieën, al bevinden zij zich doorgaans wel in de buurt van een groot land of een dynamische regio. Voorbeelden zijn Singapore (nabij Zuidoost-Azië), Hongkong (nabij Japan en China) en Luxemburg (nabij Duitsland en Frankrijk). Om deze reden zijn regionale financiële centra doorgaans aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor buitenlandse financiële instellingen, omdat veel van hun klanten vaak zijn gevestigd in de aangrenzende regio. Hun activiteiten bestaan voor een belangrijk deel uit het doorsluizen van middelen afkomstig van marktpartijen buiten de regio naar

² Zie bijvoorbeeld De Vor [1995] voor een overzicht van de positieve effecten voor de Ierse economie van het International Financial Services Centre in Dublin.

³ Wel hebben de Verenigde Staten en Japan in de jaren tachtig hun eigen offshore faciliteiten in het leven geroepen: de International Banking Facilities (IBF) respectievelijk de Japanese Offshore Market (JOM).

marktpartijen binnen de regio, en vice versa. Zo worden bijvoorbeeld dollars van financiële instellingen uit Londen uitgezet bij banken in Singapore, die vervolgens worden doorgeleend aan financiële instellingen of bedrijven in Thailand. Een aanzienlijk deel van de transacties die in deze centra worden afgesloten, vindt plaats met niet-ingezetenen, terwijl daarnaast sprake is van ontwikkelde binnenlandse financiële markten.

Booking OFC's bevinden zich over het algemeen in kleine, beperkt ontwikkelde economieën (doorgaans eilanden), en worden vrijwel uitsluitend door financiële instellingen gebruikt voor de registratie van financiële transacties die worden geïnitieerd in andere jurisdicties. Deze centra fungeren derhalve als intermedietiekanaal voor offshore middelen tussen financiële instellingen buiten de regio waarin zij zijn gevestigd. In menig geval kan dit betekenen dat de financiële instellingen in deze centra niet fysiek aanwezig zijn, maar alleen een postbusadres hebben (*shell branch*).

Een belangrijk kenmerk van met name de *booking* centra is dat zij doorgaans significant lagere belastingen heffen dan in de onshore centra het geval is. In sommige van deze OFC's, zoals Bermuda, de Bahamas en de Kaaimaneilanden, wordt zelfs helemaal géén belasting geheven: geen inkomsten-, vennootschaps- en kapitaalwinstbelasting, en geen belasting over dividend- en rente-inkomsten. Verder zijn offshore banken over het algemeen vrijgesteld van kasreservevereisten voor deposito's, van liquiditeits- en kapitaalvereisten, van restricties ten aanzien van de concentratie van hun uitzettingen en van limieten op hun vreemde valuta-exposure. Ook zijn de verplichtingen voor het krijgen van een vestigingslicentie in zo'n OFC vaak minimaal. Door dit soepele toezichtsregime wordt prudentiële arbitrage in de hand gewerkt. [Errico en Musalem, 1999].

Daarnaast bieden deze OFC's vanwege hun wettelijk verankerde geheimhoudingsplicht en de beperkte eisen tot informatieverstrekking ook de mogelijkheid tot illegale praktijken, zoals bijvoorbeeld belastingontduiking en het witwassen van geld. Het 'parkeren' van illegale activa komt er eveneens voor, aangezien de geheimhoudingsregelingen het voor de wetshandhavende autoriteiten moeilijk maken om deze activa te confisceren. Niet uitgesloten kan worden dat om deze redenen in sommige gevallen OFC's worden gebruikt voor terrorismefinanciering.⁴

3 Plaats van OFC's in het financiële stelsel

Bancaire vorderingen op OFC's

Dit paper spitst zich verder toe op *booking* OFC's.⁵ Deze centra zijn inmiddels uitgegroeid tot een belangrijk onderdeel van het internationale financiële systeem. De grensoverschrijdende *locational*

⁴ Zie ook The Economist van 27-10-2001, waarin wordt gemeld dat volgens Gordon Brown (voorzitter van het Internationale Monetair en Financiële Comité, het beleidsbepalende comité van het IMF) OFC's vermoedelijk de zwakste schakel zijn in de strijd om financieringsbronnen van terroristen af te snijden.

⁵ Uitgegaan wordt van de *booking* OFC's die rapporteren aan de BIB: Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Bermuda, Kaaimaneilanden, Libanon, Liberia, Nederlandse Antillen, Panama, Vanuatu en West Indies UK (Virgin Islands, Anguilla en Monserrat).

vorderingen op OFC's van banken die rapporteren aan de Bank voor Internationale Betalingen (BIB) zijn sinds het einde van de jaren tachtig meer dan verdubbeld tot \$ 850 miljard eind 2000 (grafiek 1), en bedragen daarmee 8% van de totale grensoverschrijdende bancaire uitzettingen. De grensoverschrijdende geconsolideerde vorderingen op OFC's zijn over het afgelopen decennium met 160% gestegen tot ruim \$ 420 miljard ultimo 2000 (grafiek 2). Hiervan stond ruim 60%, ofwel \$ 257 miljard, uit op de Kaaimaneilanden. Ter vergelijking, eind 2000 hadden alle BIB-rapporterende banken op geconsolideerde basis 'slechts' \$ 183 miljard uitstaan op Argentinië en Brazilië en Turkije, de drie huidige brandhaarden binnen de groep van opkomende economieën. De terugval eind jaren negentig in de uitzettingen op OFC's kan vooral worden toegeschreven aan meer tijdelijke factoren als de Aziatische en Russische crises en het bijna-faillissement van het hedgefonds LTCM.

Box 1 De internationale bancaire statistieken van de BIB¹

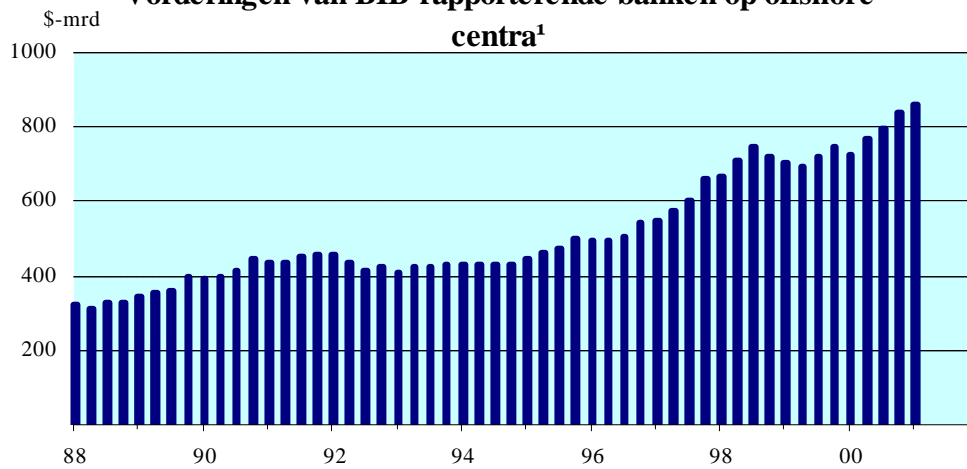
De internationale bancaire statistieken van de BIB zijn grofweg op te splitsen in *locational*, *consolidated* en *ultimate risk* statistieken. De *locational* statistieken geven een overzicht van de grensoverschrijdende financiële vorderingen en verplichtingen van banken die zijn gevestigd in een bepaald land (*resident country*). Deze statistiek is op ongeconsolideerde basis, dat wil zeggen dat posities van banken op hun buitenlandse vestigingen worden meegeteld.

De *consolidated* statistieken van de BIB rapporteren de grensoverschrijdende vorderingen op debiteurlanden die vanuit het hoofdkantoor zijn aangegaan (*home country*). Door consolidatie worden alle vorderingen van vestigingen van de betreffende bank op een bepaald land gerekend als een vordering van het land waar het hoofdkantoor is gevestigd. Daarnaast verdwijnen door consolidatie vorderingen van banken op hun buitenlandse vestigingen. Wel worden, in tegenstelling tot de *locational* statistiek, lokale uitzettingen (in niet-lokale valuta) van buitenlandse vestigingen van het concern meegeteld.

Statistieken gebaseerd op *ultimate risk* geven inzicht in de grensoverschrijdende vorderingen op landen waar het uiteindelijke risico ligt. Dit is het land waar de bank of onderneming is gevestigd die uiteindelijk garant staat voor de vordering. Ter verduidelijking, stel dat een bank gevestigd is in het VK en via een vestiging op de Kaaimaneilanden een lening van \$ 1 miljard verstrekt aan een bedrijf in Duitsland. De *locational* statistiek registreert dan een vordering van zowel de bank in het VK op de vestiging op de Kaaimaneilanden, als een vordering van de bank op de Kaaimaneilanden op het Duitse bedrijf van \$ 1 miljard. In de *consolidated* statistiek wordt de interbancaire stroom weggeconsolideerd, waardoor alleen de vordering van de bank in het VK op het Duitse bedrijf van \$ 1 miljard overblijft. Indien de lening bovendien wordt gegarandeerd door de Amerikaanse moeder van het Duitse bedrijf, zal onder de *ultimate risk* statistieken een vordering van de VK bank op de Verenigde Staten worden gerapporteerd.

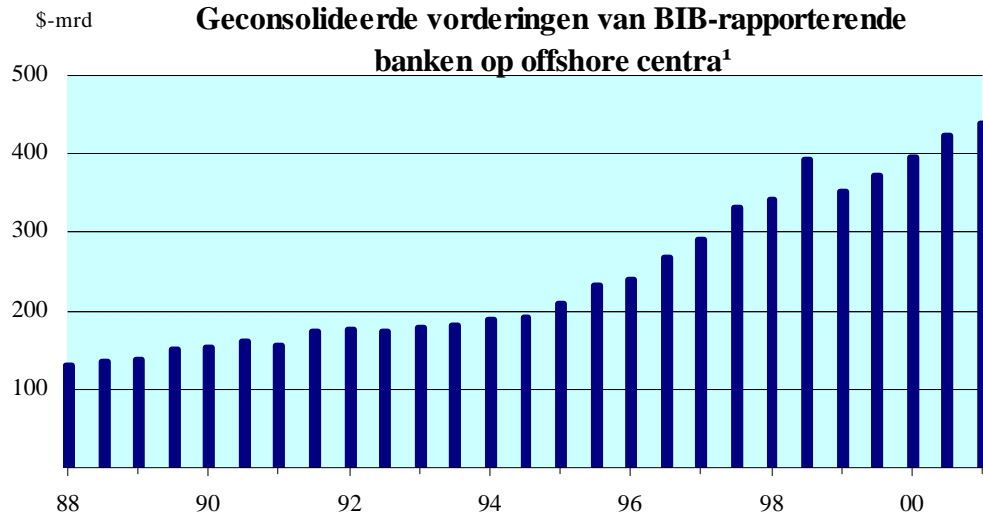
¹) Zie *International banking and financial market developments*, BIS Quarterly Review, juni 2001 en *Buitenlandse vorderingen van Nederlandse banken in 2000*, DNB Statistisch Bulletin, juni 2001.

Grafiek 1
Vorderingen van BIB-rapporterende banken op offshore centra¹



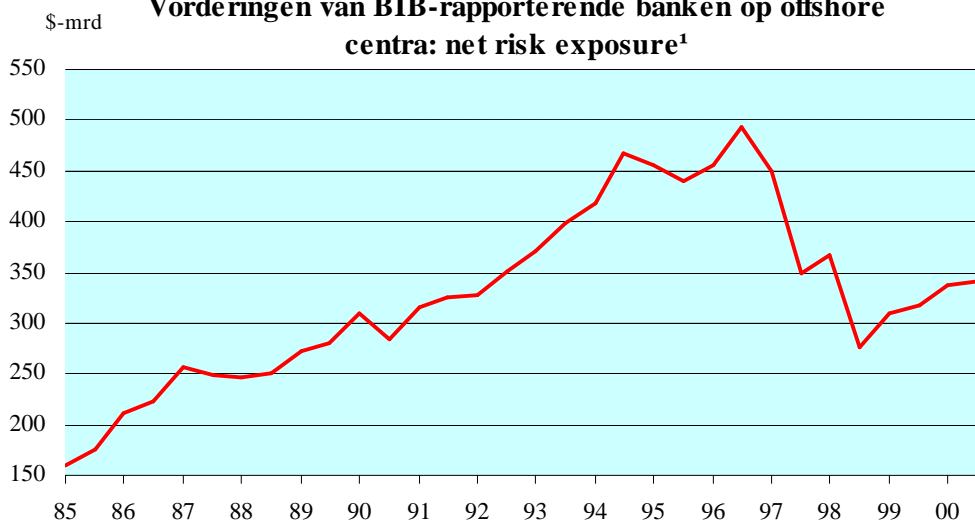
1) 'Locational data', Inbegrepen zijn de aan de BIB rapporterende offshore-centra, te weten Aruba, Bahama's, Bahrein, Barbados, Bermuda, Kaaiman eilanden, Libanon, Liberia, Ned. Antillen, Panama, Vanuatu en Brits West-indië.
Bron: Bank voor Internationale Betalingen (BIB)

Grafiek 2
Geconsolideerde vorderingen van BIB-rapporterende banken op offshore centra¹



1) 'Consolidated data', zie verder bij voetnoot 1, grafiek 1.
Bron: BIB

Grafiek 3
Vorderingen van BIB-rapporterende banken op offshore centra: net risk exposure¹



1) 'Ultimate risk'. Zie verder bij voetnoot 1, grafiek 1.

Zoals box 1 aangeeft, wordt het verschil tussen beide statistieken grotendeels verklaard doordat de bancaire vorderingen op buitenlandse vestigingen van rapporterende banken niet worden meegeteld in de geconsolideerde cijfers. Eind 2000 hadden aan de BIB rapporterende banken dus circa \$ 430 miljard aan vorderingen uitstaan op hun eigen vestigingen in OFC's. De geconsolideerde statistiek geeft dan ook een beter inzicht in de (netto) uitzettingen.

Hoewel deze data duidelijk maken dat het belang van OFC's als intermediecentrum van kapitaalstromen vrij aanzienlijk is en ook fors is gegroeid, geven zij geen inzicht in de vraag welk gedeelte van het risico dat crediteurbanken lopen op hun vorderingen nu daadwerkelijk wordt gedragen door het OFC zelf. Banken in OFC's kunnen immers een groot gedeelte van de kredieten doorsluizen naar financiële instellingen of bedrijven in andere landen. Ook kunnen instellingen buiten het OFC garant staan voor het risico. In die gevallen ligt het uiteindelijke terugbetalingsrisico dat banken op hun uitzettingen lopen niet meer bij het OFC.

Een indicatie voor de mate waarin OFC's zelf het terugbetalingsrisico dragen, zijn de op *ultimate risk* gebaseerde statistieken van de BIB. Volgens deze methodiek zijn de bancaire uitzettingen op OFC's eveneens sterk gestegen tot \$ 341 miljard eind 2000 (grafiek 3). Dit is ruim 80% van de geconsolideerde uitzettingen op OFC's ultimo 2000, hetgeen impliceert dat het grootste deel van het uiteindelijke terugbetalingsrisico van de bancaire vorderingen op OFC's inderdaad door deze centra zelf wordt gedragen. Overigens is het aannemelijk dat banken daarnaast nog risico's lopen uit hoofde van hun *off-balance sheet* transacties met in OFC's gevestigde tegenpartijen (met name in derivatenhandel). Daarnaast zullen waarschijnlijk ook verzekeringsmaatschappijen, andere institutionele beleggers en welgestelde individuen aanzienlijke uitzettingen hebben op OFC's.⁶ Consistente cijfers hierover ontbreken evenwel.

Overige ontwikkelingen

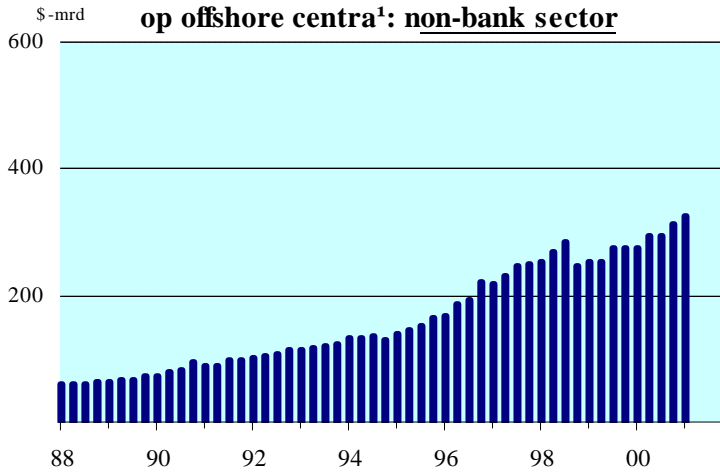
Tevens kan een uitsplitsing worden gemaakt naar de uitzettingen op de bancaire versus de niet-bancaire sector in OFC's, naar het relatieve belang van de verschillende OFC's en naar individuele crediteurlanden. Uit grafieken 4 en 5 blijkt dat, hoewel de bancaire uitzettingen op niet-banken in OFC's fors zijn gestegen in het afgelopen decennium, de interbancaire vorderingen desalniettemin nog altijd het grootste aandeel vormen van de grensoverschrijdende uitzettingen van banken op OFC's. Zo bedroegen de interbancaire uitzettingen ultimo 2000 bijna tweederde (\$ 527 miljard) van de totale bruto uitzettingen op OFC's.

De Kaaimeilandjes zijn in de afgelopen twee decennia veruit het grootste OFC geworden, zowel in termen van bancaire uitzettingen op OFC's als in termen van externe activa (grafieken 6 en 7). De Bahamas zijn naar deze maatstaven een ander omvangrijk OFC, hoewel het belang van de

⁶ Zie Reuber [2000] voor een overzicht van de risico's van de herverzekeringsbranche in OFC's. Aanbevolen wordt de transparantie te vergroten en minimumstandaarden op te stellen.

Grafiek 4

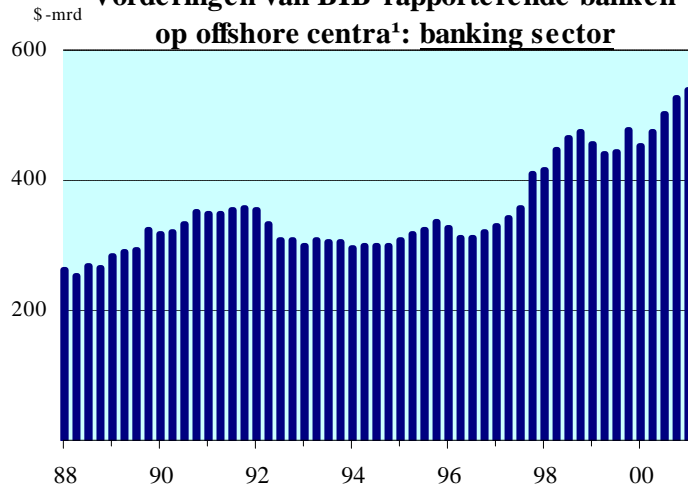
Vorderingen van BIB-rapporterende banken op offshore centra¹: non-bank sector



1) 'Locational data', zie verder bij voetnoot 1, grafiek 1
Bron: BIB

Grafiek 5

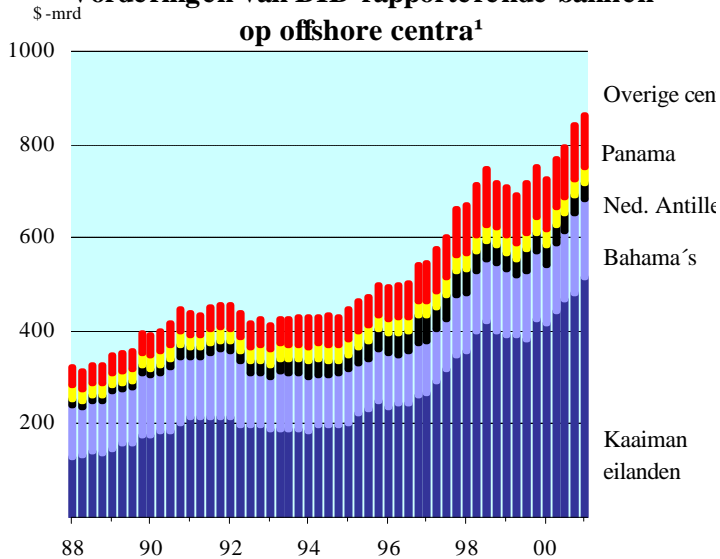
Vorderingen van BIB-rapporterende banken op offshore centra¹: banking sector



1) 'Locational data', zie verder bij voetnoot 1, grafiek 1
Bron: BIB

Grafiek 6

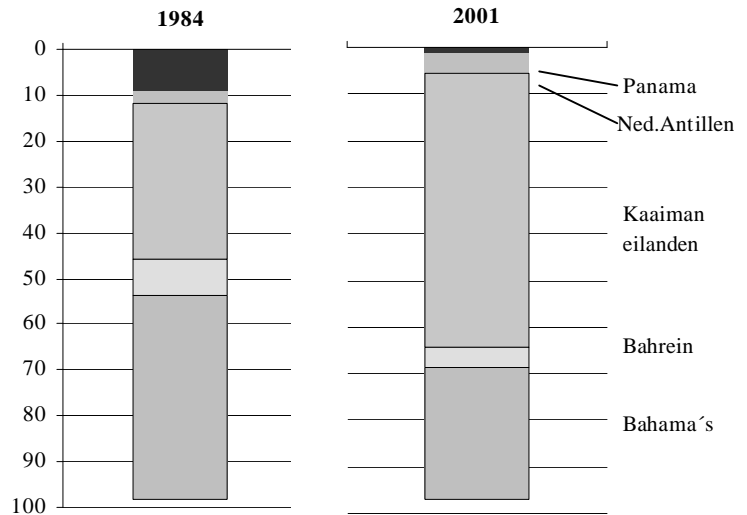
Vorderingen van BIB-rapporterende banken op offshore centra¹



1) 'Locational data', zie verder bij voetnoot 1, grafiek 1
Bron: BIB

Grafiek 7 Omvang van enkele offshore centra

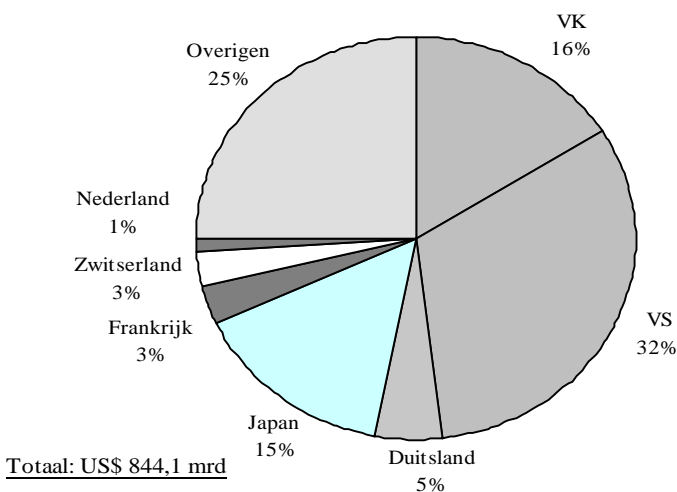
Procenten van totale bancaire vorderingen



1) 'Locational data', zie verder bij voetnoot 1, grafiek 1
Bron: BIB

Grafiek 8 Vorderingen op OFC's naar crediteur

percentage van totale vorderingen, ultimo 2000



Bron: BIS 'locational data'

Tabel 1

Vorderingen van BIB-rapporterende banken

'Ultimate risk', ultimo 2000

	Per hoofd van de bevolking US\$ (x1000)	Als percentage van het bbp
Aruba	6	19
Bahama's	49	304
Bahrein	14	111
Barbados	4	40
Bermuda	421	1204
Kaaiman eilanden	5.055	21742
Libanon	1	26
Liberia	5	412
Ned. Antillen	117	816
Panama	9	247
Vanuatu	1	59
Brits West-indië	397	-

Bron: BIB en IMF

Bahamas in de loop der tijd is afgenomen. Naast het feit dat de Kaaimaneilanden van alle OFC's één van de meest 'lichte' wetgevings-, belasting- en toezichtsregimes hebben, hebben zij ook geprofiteerd van het feit dat andere OFC's, zoals de Bahamas, in een kwaad daglicht kwamen te staan door vermeende betrokkenheid bij de financiering van drugshandel en witwaspraktijken [Dixon, 2001].

Een ander groot verschil tussen de Kaaimaneilanden en de Bahamas valt af te leiden uit een vergelijking tussen de *locational* en de geconsolideerde statistieken. Van de grensoverschrijdende uitzettingen van internationale banken op OFC's gaat, gemeten op basis van beide statistieken, 60% naar de Kaaimaneilanden. De Bahamas ontvangen uitgaande van de *locational* statistieken 20% van de bancaire uitzettingen, terwijl op ze op geconsolideerde basis, waarbij de uitzettingen op eigen vestigingen in de Bahamas niet worden meegeteld, slechts 5% van het totaal ontvangen. Dit impliceert dat, in tegenstelling tot de Kaaimaneilanden, het grootste gedeelte van de uitzettingen op de Bahamas transacties betreffen tussen on- en offshore vestigingen van dezelfde financiële instellingen.

Uit grafiek 8 blijkt dat Amerikaanse banken de belangrijkste crediteuren van OFC's vormen, gevolgd door Engelse en Japanse banken. Nederlandse banken hadden ultimo 2000 circa \$ 8¼ miljard uitstaan op offshore banken. Uit nadere vergelijking van de *locational* en geconsolideerde statistieken volgt dat met name de Amerikaanse banken betrekkelijk veel intra-bancaire uitzettingen hebben. Klaarblijkelijk sluizen, uit fiscale of andere overwegingen, de Amerikaanse banken geldstromen binnen de eigen instelling door via een op een OFC gevestigd filiaal.

4 Relatie met financiële stabiliteit

Geconsolideerd toezicht

Het aanzienlijke belang van OFC's als intermediatiecentrum van kapitaalstromen kan de stabiliteit van het internationale financiële stelsel bedreigen als het toezicht op de in deze centra ontplooiende financiële activiteiten niet adequaat is. Daarbij gaat het in eerste instantie om het banktoezicht dat door de autoriteiten van de OFC's zelf wordt uitgeoefend. Is dat onder de maat, dan zal ook de informatie-uitwisseling en samenwerking met onshore toezichthouders te wensen over laten, waardoor het geconsolideerde toezicht door de thuislandtoezichthouder zal worden ondermijnd. Het geconsolideerde toezicht is uit oogpunt van financiële stabiliteit van groot belang, aangezien hierbij de risico's van een financiële instelling als geheel in beschouwing worden genomen. Het ontbreken van effectief geconsolideerd toezicht zou kunnen leiden tot prudentiële arbitrage, waarbij banken in onshore centra hun activiteiten en de daaraan verbonden risico's verplaatsen naar lichter gereguleerde offshore centra.

Een bekend voorbeeld waarbij sprake was van falend toezicht vormt het faillissement van de Bank of Credit and Commerce International (BCCI) in juni 1991. Deze deconfiture had een ontwrichtende uitwerking op vele nationale financiële markten in de wereld. BCCI had een

complexe eigendomsstructuur met vestigingen in Londen en de Kaaimaneilanden, die waren ondergebracht in een niet-bancaire holding in Luxemburg. Door deze complexe organisatiestructuur werd de uitoefening van effectief geconsolideerd toezicht zeer bemoeilijkt.

In reactie op het debacle bij BCCI stelde het Bazelse Comité [1992] een rapport 'Minimumvereisten inzake het toezicht op internationaal opererende banken' op. Bij deze minimumvereisten dienen alle internationaal opererende banken onder geconsolideerd toezicht te staan van de toezichthouder in het land waar de bank haar hoofdkantoor heeft. In samenwerking met de *Offshore Group of Banking Supervisors* publiceerde het Bazelse Comité [1996] ook een vervolgrapport, waarin aanbevelingen werden gedaan voor de implementatie van de minimumvereisten. Voorts verscheen van het Bazelse Comité [1997] een rapport 'Kernprincipes voor een effectief banktoezicht', dat een uitgebreid raamwerk biedt voor adequaat toezicht. Hierbij gaat het om aspecten als de onafhankelijkheid van de toezichthouder, de toezichteisen voor de beheersing van risico's, de financiële verslaglegging en de bevoegdheden voor het treffen van corrigerende maatregelen. Deze documenten vormen de leidraad voor het internationale banktoezicht – dus ook voor het toezicht op offshore banken.

Belemmeringen

Desondanks hebben zich ook na de BCCI-crisis faillissementen van offshore banken voorgedaan, zoals die van Meridiem Bank International (1995), European Union Bank of Antigua (1997) en American Express International (1997). Daarbij speelde mee dat de uitoefening van het (geconsolideerde) toezicht niet adequaat was, waardoor verschillende activiteiten van deze offshore banken aan het oog van de toezichthouder werden onttrokken. Meer in het algemeen kunnen in dit verband de volgende drie elementen worden onderscheiden.

Allereerst kunnen thuislandtoezichthouders op problemen stuiten bij het vergaren van informatie over activiteiten van aan offshore vestigingen gerelateerde niet-financiële eenheden. Dit kan zich onder meer voordoen in het geval van een financieel conglomeraat, dat beschikt over een offshore bank én een zogenoemd offshore bedrijfsvehikel (vennootschap, trustmaatschappij of compagnonschap). Dit vehikel zorgt bijvoorbeeld via de uitgifte van obligaties voor het aantrekken van offshore middelen. Consolidatie van de boeken van het offshore vehikel met die van het bancaire onderdeel van het financiële conglomeraat vindt doorgaans niet plaats wanneer de aard van hun activiteiten sterk uiteenloopt. Wel moet volgens de minimumvereisten de toezichthouder van het thuisland zich een goed beeld kunnen vormen van alle buitenlandse activiteiten die de gezondheid van de moederbank direct of indirect kunnen beïnvloeden – dus ook in die van het offshore vehikel – zodat sprake kan zijn van effectief geconsolideerd toezicht. Het ontbreken van de daadwerkelijke juridische bevoegdheid om van andere soevereine staten daarover informatie te eisen, heeft een rol gespeeld tijdens de crises in Azië en Latijns Amerika (zie ook hierna).

In de tweede plaats is de implementatie van de minimumvereisten ook in een aantal andere gevallen niet eenvoudig. Zo kan een offshore bank bijvoorbeeld haar activiteiten formeel

onderbrengen in een brievenbusvestiging in een andere jurisdictie. De thuislandtoezichthouder blijft dan verantwoordelijk voor geconsolideerd toezicht, maar de toezichthouders van het OFC waar de offshore bank gevestigd is en die van de brievenbusvestiging zijn eveneens betrokken. Dit kan aanleiding geven tot coördinatieproblemen. Aan geconsolideerd toezicht kan verder worden ontsnapt wanneer twee offshore banken – gevestigd in verschillende offshore jurisdicties – dezelfde eigenaar hebben, de zogenoemde *parallel-owned banks*. De activiteiten van de zusterbanken kunnen niet worden geconsolideerd, tenzij er een directe financiële relatie tussen beide banken is vastgesteld. Aangezien sprake is van één eigenaar kunnen de zusterbanken wel fondsen heen en weer schuiven, en zodoende geconsolideerd toezicht ontlopen. De minimumvereisten schrijven in dit geval voor de eigendomsstructuur te veranderen, en de parallelbanken om te zetten in volledige dochters. Dit veronderstelt evenwel dat de betrokken offshore autoriteiten voldoende openheid van zaken geven over de eigendomsstructuren, hetgeen in de praktijk niet altijd het geval is.

Ten derde kan geconsolideerd toezicht worden bemoeilijkt wanneer de accountingstandaarden die voor consolidatie worden gebruikt, verschillen. Dit is met name het geval bij offshore activiteiten die door niet-100% dochters worden uitgevoerd. Volgens de Amerikaanse *General Accounting and Auditing Principles* moet de moederbank alle dochters waarvan ze voor 51% of meer eigenaar is volledig consolideren. De *International Accounting Standards* zijn daarentegen gebaseerd op het concept van *effective control*, waarbij consolidatie alleen plaatsvindt voor dat deel waarvan men eigenaar is.

Integriteit

Een andere link met financiële stabiliteit vormen de integriteitsproblemen waarmee sommige OFC's zijn omgeven. Deze problemen vinden hun oorsprong in vergaande regels tot geheimhouding en activabescherming, en worden verscherpt door de moeilijkheden die onshore autoriteiten dikwijls ondervinden bij het verkrijgen van medewerking van hun offshore collega's. Hierdoor oefenen sommige OFC's een aantrekkelijke werking uit op geld dat in verband kan worden gebracht met belastingfraude, witwassen, terrorismefinanciering en andere illegale activiteiten. Zwak toezicht en gebrekkige internationale samenwerking kunnen er bovendien toe leiden dat malversaties op financiële markten, met name op effectenmarkten, niet of laat worden ontdekt, en dat adequate actie hiertegen wordt belemmerd.

Voorals het gebrek aan informatie over de eigendomsstructuur van de hierboven genoemde bedrijfsvehikels kan pogingen om illegale praktijken te onderscheppen doorkruisen. De aanbevelingen van de FATF stipuleren weliswaar dat financiële instellingen de identiteit van hun cliënten moeten kennen, voor het bedrijfsleven zelf bestaan deze standaarden niet. Via allerlei constructies kunnen met name de activiteiten van deze vehikels buiten het zicht van de financiële sector op OFC's blijven, en zich daarmee ook onttrekken aan de waarneming van de (inter)nationale wetshandhavende autoriteiten.

De tragische gebeurtenissen op 11 september hebben aangetoond dat terrorisme niet alleen vrede en veiligheid aantast, maar ook verreikende gevolgen kan hebben voor financiële stabiliteit en economische groei. Daarnaast kunnen OFC's ook in het algemeen het opsporen van misdaadgeld en compliceren, en de toepassing van internationale financiële en economische sancties frustreren. Tevens kan er een negatieve uitstraling plaatsvinden op onshore jurisdicties, wanneer systematisch frauduleuze praktijken vanuit die jurisdicties via vestigingen in problematische OFC's worden gesluisd. Op deze manier kan de integriteit van het internationale financiële stelsel eroderen, hetgeen uiteindelijk een stabiliteitsbedreiging vormt.

5 Enkele illustraties

Al met al zitten er nog steeds haken en ogen aan het effectief betrekken van de activiteiten van offshore banken bij het geconsolideerde toezicht, waardoor onshore toezichthouders zich in sommige gevallen dan ook geen volledig beeld kunnen vormen van de risico's die offshore banken nemen. De enorme omvang van de vorderingen van banken op OFC's wordt duidelijk indien deze wordt afgezet tegen de bevolking in deze centra en het bruto nationaal inkomen dat door hen wordt verdiend (zie tabel 1 op pagina 8). Hiermee is helder dat wanneer offshore banken in ernstige problemen komen, deze niet door de centra zelf kunnen worden geabsorbeerd. De implicatie hiervan voor financiële stabiliteit kan aan de hand van de rol die offshore banken in financiële crises in enkele Latijns Amerikaanse landen en in Azië hebben gespeeld worden verduidelijkt.

Crises in Latijns Amerika: besmetting

Komt een offshore bank in problemen, dan kan besmetting optreden naar onshore gevestigde banken, zoals de moederbank, waarna een kettingreactie kan optreden waaruit krediet- en liquiditeitsproblemen voortvloeien die het financiële stelsel kunnen raken. De moederbank kan de problemen bij haar offshore bank overigens zelf creëren door er bijvoorbeeld slechte leningen naar over te boeken om het toezicht te ontlopen. Ook kan zij haar offshore bank voorzien van fondsen die vervolgens weer in speculatieve onshore projecten worden geïnvesteerd.

In Latijns Amerika hebben OFC's lange tijd gefungeerd als alternatieven voor de streng gereguleerde binnenlandse financiële systemen [zie ook Peek en Rosengren, 2000]. Gevoegd bij de economische en politieke instabiliteit die verschillende Latijns Amerikaanse landen kenmerkt, zijn de OFC's door onshore beleggers tevens gebruikt als vluchthavens voor kapitaal. Met name het gebrek aan effectief geconsolideerd toezicht leidde ertoe dat prudentiële arbitrage volop kon worden benut. In Argentinië (1995) en meer recent in Ecuador (1999) droegen de offshore banken in aanzienlijke mate bij aan de bankencrises in die landen.

In het begin van de jaren negentig sluisden Argentijnse banken financiële middelen op grote schaal door naar hun offshore vestigingen. Deze betroffen vooral dochters van grote provinciale banken op de Kaaimaneilanden, alsmede brievenbusmaatschappijen van wholesale banken in het

Caribisch gebied. Zowel de banken zelf als degenen die middelen toevertrouwen profiteerden van gunstige belastingtarieven in de OFC's. Verder waren de offshore banken in staat de in Argentinië aangescherpte toezichteisen inzake liquiditeit, solvabiliteit, voorzieningen, portfolio-diversificatie en openbare verslaglegging te omzeilen. Zodoende konden zij aanzienlijke risico's nemen door veel speculatief te beleggen in verschillende opkomende markten, alsmede in vastgoed- en andere commerciële projecten in Argentinië zelf. Naar aanleiding van de Mexico-crisis in 1995 ontstond een run op de Argentijnse banken, waarmee het Argentijnse banksysteem in een crisis verzeild raakte. De problemen van verschillende Argentijnse banken werden substantieel verergerd door de problemen bij de offshore vestigingen, die flinke verliezen maakten op hun investeringen in de opkomende economieën als gevolg van de Mexico-crisis. Schattingen van de verliezen door de faillissementen van offshore banken lopen op tot \$4 miljard in april 1995 [Rodriguez, 1996].

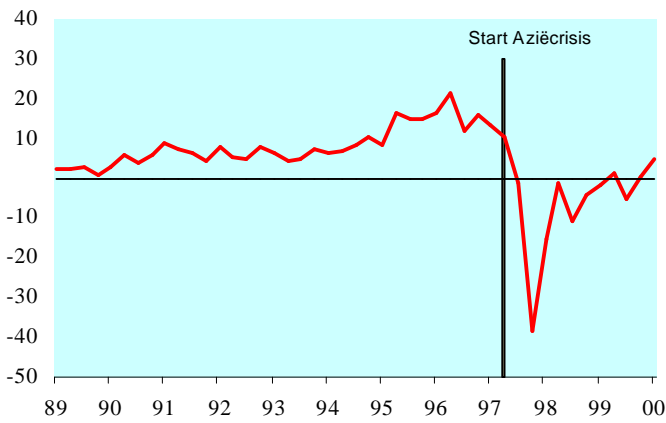
De offshore vestigingen van banken uit Ecuador speelden eveneens een belangrijke rol bij de bankencrisis in Ecuador in 1999. Ongeveer tweederde van de deposito's van banken waren bij offshore dochters ondergebracht. Van effectief geconsolideerd toezicht op deze offshore instellingen was geen sprake. Toen in 1999 financiële problemen uitbraken, sleepten de faillissementen van de offshore dochters het bancaire systeem in Ecuador mee in een diepe crisis [IMF, 2000a].

Azië-crisis: zeepbel

Wanneer er geen adequaat toezicht is op de concentratie van risico's bij de kredietverlening van offshore banken, kunnen zij flink bijdragen aan zeepbellen in sommige landen, die zij vervolgens snel kunnen laten leeglopen door hun middelen terug te trekken. Dit kan worden geïllustreerd met de activiteiten van offshore banken rond de Azië-crisis. Een belangrijk kenmerk van deze crisis was dat onder invloed van snelle kapitaalliberalisatie en vaste wisselkoersen omvangrijke korte kapitaalinstromen op gang waren gekomen, die leidden tot uitbundige binnenlandse kredietverlening. Behalve kredietrisico's liepen de binnenlandse banken in de betreffende Aziatische landen hierdoor aanzienlijke valuta- en liquiditeitsrisico's. Zoals bekend, stroomde het geld na het uitbreken van de crisis weer snel naar veiliger oorden.

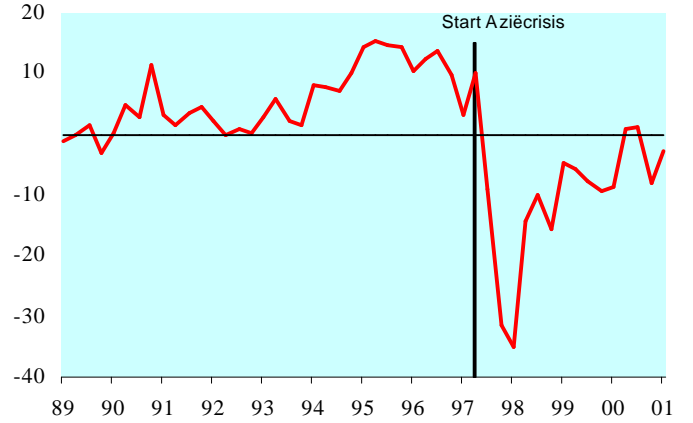
Aan de hand van BIB-statistieken kunnen de kapitaalstromen van en naar enkele crisislanden in kaart worden gebracht. Grafiek 9 geeft de kapitaalrekening weer van vier crisislanden – Indonesië, Korea, Filippijnen en Thailand – die gedurende de jaren negentig een netto kapitaalimport kenden, totdat in het derde kwartaal van 1997 de scherpe kapitaaluitstroom begon. Vanaf het derde kwartaal van 1997 tot en met het vierde kwartaal van 1998 bedroeg deze kapitaaluitvoer bijna \$80 miljard. De weergegeven kapitaalinstromen zijn de som van het saldo van directe investeringen, portfoliobeleggingen en bankkredieten. Uit grafiek 10 blijkt dat het patroon van de kapitaalbewegingen van en naar de vier crisislanden vrij goed overeenkomt met het beloop van de (voor wisselkoersen aangepaste) bankkredieten van aan de BIB rapporterende banken. Grafiek 11 toont ten slotte aan dat zowel de kapitaalinstroom als de kapitaaluitstroom voornamelijk op het conto

Grafiek 9
Netto kapitaalstromen naar vier Aziatische landen¹
Miljarden US\$



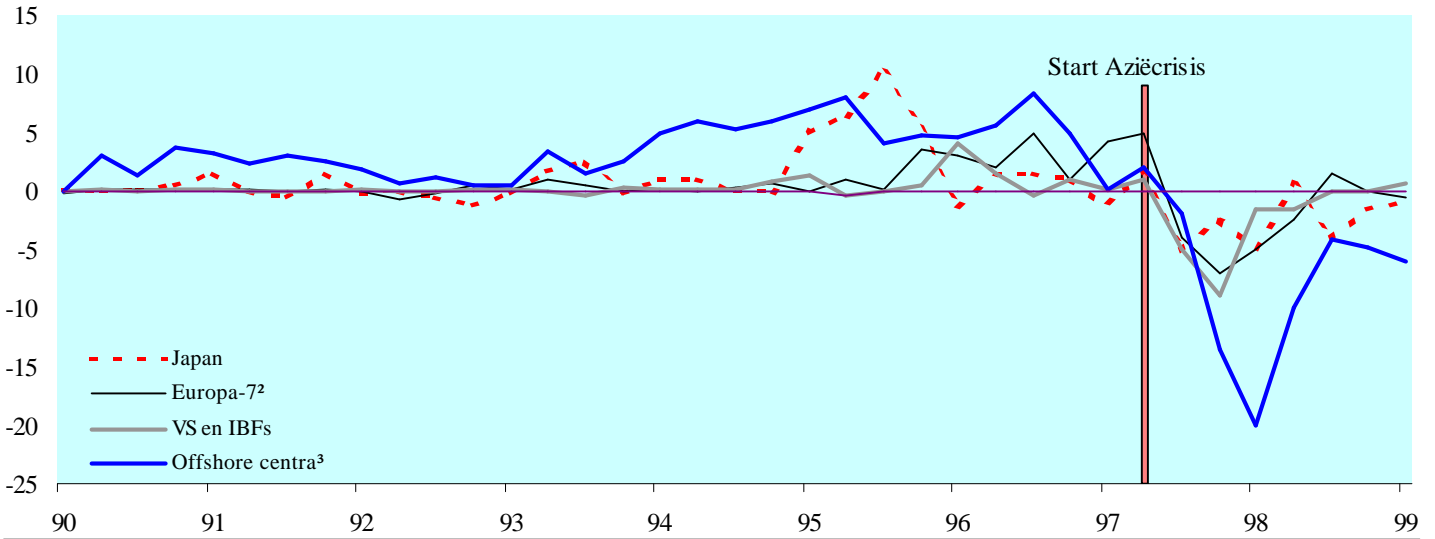
1) Korea, Thailand, Indonesië en de Filippijnen
Bron: IMF

Grafiek 10
Totaal netto bankleningen aan vier Aziatische landen¹
Miljarden US\$



1) Aan: Korea, Thailand, Indonesië en de Filippijnen
Bron: BIB

Grafiek 11
Netto bankleningen aan vier Aziatische landen¹ naar oorsprong
Miljarden US\$



1) Aan: Korea, Thailand, Indonesië en de Filippijnen
2) Duitsland, Frankrijk Italië, Nederland, Spanje, VK en Zwitserland
3) Zie verder bij voetnoot1, grafiek 1, inclusief HongKong en Singapore.
Bron: BIB, IMF

van offshore banken konden worden geschreven.⁷ De kredietverlening van Amerikaanse, Japanse en Europese banken nam eveneens af, maar in veel mindere mate. Offshore banken hebben aldus een centrale rol gehad bij het verloop van de internationale kapitaalstromen rond de Azië-crisis, waarmee de destabiliserende effecten van de crisis zijn versterkt.

6 Slotbeschouwing

De problemen die kleven aan het effectief betrekken van offshore banken bij het geconsolideerde toezicht geven financiële marktpartijen de mogelijkheid om via OFC's stringente toezichtregels in onshore centra te ontwijken. Deze toezichtarbitrage kan worden versterkt indien banken in OFC's uit hoofde van geheimhoudingsregelingen weinig transparant zijn over hun bedrijfsvoering. Hierdoor bestaat geen adequaat beeld van de aard en omvang van de risico's die financiële instellingen in OFC's nemen. Aangezien het in OFC's om steeds grotere bedragen gaat, kan daarmee de stabiliteit van het financiële stelsel – althans in potentie – in het geding zijn.

Teneinde de risico's voor financiële stabiliteit te mitigeren, dient het toezicht op financiële instellingen in OFC's op peil te worden gebracht, en waar nodig dient de samenwerking en informatie-uitwisseling met onshore toezichtautoriteiten te worden versterkt. Dit kan worden bereikt wanneer OFC's (voor zover ze dat niet doen) internationaal overeengekomen toezichtsstandaarden, waaronder de kernprincipes van het Bazelse Comité, volledig implementeren. Deze standaarden geven de autoriteiten een maatstaf waaraan ze hun beleid kunnen spiegelen, waardoor tekortkomingen snel aan het licht komen.

Een positieve ontwikkeling in dit verband is dat het IMF sinds medio 2000 samen met de Wereldbank is begonnen met evaluaties van de mate waarin OFC's aan internationale standaarden voldoen (*Financial Sector Assessment Programs*). Deze evaluaties worden op vrijwillige basis en in samenwerking met de autoriteiten van het OFC uitgevoerd, en bij lacunes worden aanbevelingen geformuleerd. Het ondergaan van zo'n evaluatie leidt tot *peer pressure* bij andere OFC's: inmiddels heeft een aanzienlijk aantal OFC's hun bereidheid tot een dergelijke exercitie getoond. Voor enkele OFC's, zoals Panama en Cyprus, is de evaluatie reeds voltooid en gepubliceerd, hetgeen een positief effect heeft op de internationale reputatie van de betreffende centra. Met name de Kaaimaneilanden en de Bahama's zouden gelet op hun omvang vaart moeten maken met deze evaluaties.

Het beoordelen van de mate waarin het toezicht- en transparantiebeleid in OFC's adequaat is, is op zichzelf een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor het bereiken van een meer solide internationaal financieel systeem. De internationale financiële gemeenschap zal druk op de ketel moeten houden om implementatie van de aanbevelingen af te dwingen. De vorderingen die

⁷ Op basis van het zogenoemde geografische criterium dat ook voor betalingsbalansdata over kapitaalstromen wordt gehanteerd. De transacties van bijvoorbeeld een dochter van een Nederlandse bank die opereert op de Antillen wordt volgens deze systematiek toegerekend aan de Antillen en niet aan Nederland. Zie ook Van Wincoop en Kei-Mu Yi [2000].

OFC's daarbij maken zouden openbaar moeten worden uitgedragen. Tegelijkertijd zou technische assistentie geboden kunnen worden om de OFC's te helpen hun toezicht op een hoger peil te brengen. Duidelijk is dat problemen bij financiële instellingen in OFC's niet kunnen worden opgevangen door deze centra zelf, waardoor (banken in) onshore centra kunnen worden genoodzaakt de aanpassingslasten te dragen. Uiteindelijk is het verbeteren van toezicht en regelgeving in OFC's derhalve in het belang van zowel de onshore als de offshore autoriteiten.

Bijlage 1

Offshore financiële centra volgens het *Financial Stability Forum*⁸

OFC	Bevolking (mln)	Aantal banken met licentie	Toezichthouder
Andorra	0,06	-	-
Anguilla	0,01	6	Directorate of Financial Services, Ministry of Finance
Antigua en Barbuda	0,07	55	Ministry of Finance
Aruba	0,07	6	Central Bank of Aruba
Bahamas	0,3	418	Central Bank of the Bahamas
Bahrain	0,62	102	Bahrain Monetary Agency
Barbados	0,26	63	Central Bank of Barbados
Belize	0,24	5	Central Bank of Belize
Bermuda	0,06	3	Bermuda Monetary Authority
Britse Maagdeneilanden	0,02	13	Financial Services Inspectorate
Cook eilanden	0,02	-	-
Costa Rica	3,53	28	Banking Superintendency
Cyprus	0,77	46	Central Bank of Cyprus
Dublin	-	54	Central Bank of Ierland
Gibraltar	0,03	32	Financial Services Commission
Guernsey	0,07	77	Guernsey Financial Services Commission
Hong Kong, SAR	6,85	454	Hong Kong Monetary Authority
Isle of Man	0,07	67	Financial Supervisory Commission
Jersey	0,09	79	Jersey Financial Services Commission
Kaaimaneilanden	0,04	575	Cayman Islands Monetary Authority
Labuan (Maleisië)	-	-	Labuan Offshore Financial Services Authority
Libanon	3,14	98	Banque du Libanon
Liechtenstein	0,03	11	Financial Services Authority
Luxemburg	0,42	221	Commission de Surveillance du Sector Financière
Macau (China)	0,44	-	Monetary and Foreign Exchange Authority of Macau
Malta	0,38	20	Central Bank of Malta/Financial Services Centre
Marshall eilanden	0,07	-	-
Mauritius	1,16	20	Bank of Mauritius
Monaco	0,03	-	-
Nauru	0,01	-	-
Nederlandse Antillen	0,2	56	Bank van de Nederlandse Antillen
Niue	0,002	-	-
Panama	2,76	97	Superintendency of Banks of the Republic of Panama
Samoa	0,17	-	-

⁸ Bron IMF, 2000b.

Seychelles	0,08	6	Central Bank of Seychelles
Singapore	3,87	212	Monetary Authority of Singapore
St. Kitts en Nevis	0,04	-	Ministry of Finance, Eastern Caribbean Central Bank (ECCB)
St. Lucia	0,15	7	Ministry of Finance, ECCB
St. Vincent and Grenadines	0,11	17	Ministry of Finance, ECCB
Turks and Caicos	0,02	-	Financial Services Commission
Zwitserland	7,1	-	Federal Banking Commission
Vanuatu	0,18	7	Vanuatu Financial Services Commission

Literatuur

Basel Committee on Banking Supervision, Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments, 1992.

Basel Committee on Banking Supervision en Offshore Group of Banking Supervisors, The supervision of cross border banking, 1996.

Basel Committee on Banking Supervision, Core principles for effective banking supervision, 1997.

Cassard, M., The role of offshore centres in international financial intermediation, IMF Working Paper 94/107, september 1994.

Dixon, L., Financial flows via offshore financial centres (as part of the international financial system), Bank of England Financial Stability Review, juni 2001.

Errico, L. en A. Musalem, Offshore banking: An analysis of micro- and macro-prudential issues, IMF Working Paper 99/5, januari 1999.

Financial Action Task Force, Fourty recommendations on money laundering, 1996.

Financial Action Task Force, Review to identify non-co-operative countries or territories: increasing the worldwide effectiveness of anti-money laundering measures, 2000.

Financial Stability Forum, Report of the working group on offshore financial centres, maart 2000.

International Monetary Fund, Offshore financial centres: the role of the IMF, paper for IMF Board meeting on offshore financial centres, juni 2000a.

International Monetary Fund, Offshore financial centres: background paper, paper for IMF Board meeting on offshore financial centres, juni 2000b.

Organisation for Economic Co-operation and Development, Harmful tax competition: an emerging global issue, 1998.

Organisation for Economic Co-operation and Development, Towards global tax co-operation: progress in identifying and eliminating harmful tax practices, 2000.

Peek, J. en E.S. Rosengren, Implications of the globalization of the banking sector: the Latin American Experience, New England Economic Review, 47, 2000.

Reuber, G.L., International financial stability: what risks arise from the reinsurance industry in offshore centres and how might these be reduced?, Toronto, maart 2000.

Rodriguez S., J. Fabián, La crisis Bancaria y la operatoria offshore, ad hoc paper, 1996.

Van Roij, G.P.L., Banken, euromarkten en financiële innovaties, Serie Bank- en effectenbedrijf nr. 32, 1995.

De Vor, M.P.H., Dublin: opkomst van een financieel centrum, Bank- en Effectenbedrijf, oktober 1995.

Van Wincoop, E. en Kei-Mu Yi, Asia crisis postmortem: where did the money go and did the United States benefit?, Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, september 2000.