



Global Forum on MIGRATION & DEVELOPMENT

GFMD Belgium 2007

Brussel, 9-11 juli 2007

Achtergrondnota

Ronde tafel 2

Overboekingen en andere diaspora hulpmiddelen: de verhoging van hun netto volume en ontwikkelingswaarde

Sessie: 2.1

De verbetering van de formele transfer en de vermindering van de kosten die hiermee gepaard gaan

Coördinerende Partner: De Regering van de Filippijnen

Partners in de voorbereiding van deze sessie: Regering van Spanje,

Regering van Tunesië (tbc), European Investment Bank,

Input voor het achtergrondartikel werd gegeven door het Committee on Payment and Settlement System (CPSS)

Horizontale kwesties werden behandeld op basis van bijdragen van ILO, IOM en het Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding (België)

Coördinator voor de task force: Roméo Matsas

Sessiepanel:

Voorzitter/moderator: De heer Diwa Guinigundo, Vice Gouverneur, Centrale Bank, de Filippijnen

Spreker: Administrator Marianito D. Roque, Overseas Workers Welfare Administration, de Filippijnen

Discussant: De heer Abdelatif Fezzani, Adjunct Director, DG Europe, Ministerie Buitenlandse Zaken, Tunesie

Discussant: De heer Pedro de Lima, Adjunct Economische Adviseur, European Investment Bank

Rapporteur: Mevrouw Tamara Zaballa Utrillas, Hoofd van de Afdeling Multilaterales Organizaties en EU, Ministerie Buitenlandse Zaken en Samenwerking, Spanje

Dit achtergrondartikel werd opgesteld door de Regering van de Filipijnen in samenwerking met de Taakgroep die door de Belgische Regering werd ingericht voor de voorbereiding van de eerste bijeenkomst van het Wereldforum voor Migratie en Ontwikkeling (WFMO). Het enige doel van dit document is de discussie van Ronde Tafelsessie 2.1 te informeren en te bevorderen tijdens deze eerste WFMO-bijeenkomst. Het is gebaseerd op open bronnen en streeft er niet naar exhaustief te zijn. De organisatoren kunnen niet aansprakelijk worden gesteld of geen garanties geven voor de geldigheid, nauwkeurigheid en volledigheid van de informatie in dit document. Dit document weerspiegelt niet noodzakelijk de meningen van de WFMO-organisatoren of de regeringen of organisaties die betrokken zijn bij de Ronde Tafelsessies. Omdat het WFMO een informeel proces is, impliceert het document ook geen verbintenis van een van de partijen die het gebruiken tijdens de WFMO-besprekingen. Elke reproductie, geheel of gedeeltelijk, van dit document moet de bron vermelden.

1. Samenvatting

Het snel toenemende niveau van geldovermakingen en hun concentratie in ontwikkelingslanden de voorbije decennia maakt het grote potentieel ervan voor gebruik in economische ontwikkeling en armoedebestrijding duidelijk. Dit potentieel wordt maximaal verhoogd wanneer transferkosten dalen en wanneer geldovermakingen via formele kanalen worden geleid.

In het algemeen hangt de grotere concurrentie in de geldovermakingsindustrie samen met lagere kosten. De toekenning van exclusieve licenties, zoals in sommige landen het geval is, zou moeten worden vermeden, omdat het leidt tot monopolieprijsbepaling. Anderzijds zouden partnerschappen moeten worden bevorderd tussen verschillende stakeholders, zoals overheidsinstanties, financiële instellingen, dienstverleners inzake geldovermakingen, en technologiebedrijven, omdat ze de concurrentie doen toenemen en het gebruik van nieuwere kostenverlagende technologie bevorderen. Geldovermakingen erkennen als een industrie die los staat van bankieren, met verschillende regelgevende vereisten, kan de concurrentie verder doen toenemen.

De regering heeft een belangrijke rol te spelen in de invoering van gedeelde netwerken, in het toegankelijk maken van nieuwe betalingstechnologie, en zelfs in de verspreiding van informatie over prijzen van verschillende geldovermakingsdiensten. Bilaterale organisaties zijn efficiënt gebleken om de transferkosten te doen dalen door geldovermakingsstromen te bevorderen tussen de verzend- en ontvangstlanden. Multilaterale samenwerking tussen regeringen, waar ook andere stakeholders bij betrokken zijn, heeft een sterk potentieel om de efficiëntie nog verder te doen stijgen.

Een potentieel efficiënt middel om formele transfers te verhogen is migranten financiële kennisprogramma's te bieden (ook voor hun vertrek). In sommige landen is er bewijs dat de meeste geldovermakingen afkomstig zijn van vrouwen. Hier zou rekening mee moeten worden gehouden bij het ontwerpen en targetten van financiële kennisprogramma's. Inlandse banken aanmoedigen om uit te breiden naar landen met een hoge concentratie van hun migranten, en om procedures te vereenvoudigen en lagere vergoedingen aan te rekenen, helpt de transfers ook te formaliseren.

Andere maatregelen om formele transfers te verhogen en die efficiënt zijn gebleken of die een sterk potentieel hebben, zijn de uitreiking van identificatiekaarten aan migrantwerkers, de versoepeling van de wisselkoerscontroles, en belastingverminderingen en privileges voor geldovermakingen.

Voorgestelde verdere acties om kosten te doen dalen en formele transfers te doen toenemen, zijn de ontmanteling van monopolies in de geldovermakingsindustrie waar deze nog bestaan, het kopiëren en uitbreiden van vernieuwende verbanden tussen overheidsinstanties en technologiebedrijven, of financiële instellingen en verenigingen zonder winstoogmerk, enz. en minder strenge controles op de wisselmarkten.

Er zou een nauwkeurige studie moeten worden gemaakt van het profiel van de migranten, hun niveau van financiële en technologische kennis, en er zouden financiële kennisprogramma's op maat moeten worden ontworpen. De praktijk om informatie over prijzen voor verschillende dienstverleners inzake geldovermakingen openbaar te verspreiden, zou moeten worden geïnstitutionaliseerd. Andere middelen om transfers te formaliseren, bijvoorbeeld door migrantwerkers lonen te betalen via banken, moeten worden onderzocht.

Tot slot zouden bestaande bilaterale overeenkomsten die succes kennen moeten worden onderzocht en overgenomen door alle verzend- en overeenkomstige ontvangstlanden. Dit omvat mogelijke overeenkomsten over de toegang tot financiële instellingen en de aanvaarding van identificatiekaarten voor migranten. Zo zou ook de mogelijkheid van multilaterale overeenkomsten, vooral bij het invoeren van regiobrede betalingsinfrastructuur zoals in de EU, maar ook in andere

regio's, zoals de Zuid-Afrikaanse Ontwikkelingscorridor, ASEAN of ASEAN + 3, enz. moeten worden onderzocht.

1. Inleiding

Geldovermakingen naar de hele wereld, en naar de ontwikkelingslanden in het bijzonder, hebben de voorbije dertig jaar een snelle opmars gekend. Hun erg hoge niveau en hun concentratie in ontwikkelingslanden heeft velen ertoe aangezet om dit als een veelbelovend middel te zien voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Als geldovermakingen worden gemobiliseerd als spaargeld, kunnen ze kredietverplichtingen verlichten voor lage en gemiddeld inkomensgroepen en kunnen ze een middel zijn om de financiële en communicatie-infrastructuur te moderniseren. Het gebruik van geldovermakingen kan verder in overeenstemming worden gebracht met ontwikkelingsdoelstellingen van regeringen via opties, instrumenten en stimulansen die worden geboden aan de verzenders en ontvangers van geldovermakingen op het vlak van hongerbestrijding, een hogere toegang tot onderwijs op alle niveaus, meer gelijkheid tussen geslachten, een betere plattelandsontwikkeling en hogere gezondheidsnormen (zie sessie 2.2).

Hoe hoger het niveau van geldovermakingen en hoe groter het aandeel van het totaal dat via formele kanalen passeert, hoe sterker het ontwikkelingspotentieel ervan. Om die reden werden beleidsdiscussies over geldovermakingen gericht op een daling van de geldovermakingskosten en een toename van het gebruik van formele kanalen. De twee beleidsrichtlijnen sluiten elkaar natuurlijk niet uit: eender wat de kosten van geldovermakingen via formele kanalen doet dalen, zal ze ook steeds meer formaliseren.

Dit stuk neemt de beleidsbepalingen in beschouwing die recent werden voorgesteld om de geldovermakingskosten te doen dalen en ze via formele kanalen te laten verlopen, en huidige ervaringen van landen met deze beleidsbepalingen. De rest van het opstel is als volgt gestructureerd. Het volgende hoofdstuk bekijkt recente beleidsbepalingen om de geldovermakingskosten te doen dalen en het gebruik van formele kanalen te doen toenemen, die werden besproken in de literatuur, en naar specifieke ervaringen van landen die ze hebben geïmplementeerd. Het derde hoofdstuk vat de getrokken lessen en de resultaten van al deze beleidsbepalingen samen. Het laatste hoofdstuk legt voorstellen op tafel voor verdere acties.

2. Recente en huidige beleidsbepalingen en programma's voor kostenverlaging en meer formalisering van geldovermakingen

2.1. Daling van transferkosten

Beleidsbepalingen om transferkosten te doen dalen hebben vier hoofdvormen aangenomen: a) *versterken van de marktconcurrentie*; b) *verleners van geldovermakingen helpen toegang te krijgen tot nieuwe betalingstechnologie*; c) *verspreiden van informatie* naar de verzenders en ontvangers van geldovermakingen; en d) *bilaterale onderhandelingen* tussen regeringen.

Een van de beleidsbepalingen waarvan wordt gezegd dat ze de marktconcurrentie verhogen, is de aanmoediging van postsystemen en andere verspreidingsalternatieven die in handen zijn van de staat om hun netwerken op te zetten voor meervoudige niet-exclusieve

partnerschappen met Money Transfer Operators (MTO's - geldovermakingsoperatoren). De nadruk ligt op niet-exclusiviteit omdat dit anders kan leiden tot verhoogde vergoedingen door de monopolie macht van de licentiehouder (Wereldbank 2006). Een studie van de Wereldbank (2005) stelde vast dat de transfervergoedingen aanzienlijk hoger zijn in landen waar MTO's een exclusieve relatie hebben met de postale instellingen.

Een ander beleid om de concurrentie te doen toenemen is partnerschappen toelaten of aanmoedigen tussen de regering, financiële instellingen en MTO's. In de Dominicaanse Republiek vormen handelsbanken een partnerschap met een overmakende instantie, zoals de overeenkomst voor Banco Popular Dominicano en Banco del Progreso om MoneyGram te verdelen via filialen en ATM's. Wells Fargo heeft volgens een nieuwsbericht een marktaandeel verworven in China en Vietnam door samen te werken met de Agricultural Bank van China (31.000 filialen en duizenden ATM terminals) en de Industrial en Commercial Bank van Vietnam (700 filialen en 400 ATM terminals). In Vietnam heeft een andere MTO, First Remit in UK een overeenkomst om geld over te maken met de Orient Commercial Joint Stock Bank in Vietnam. Op de Filipijnen heeft de Philippines National Bank een team gevormd met 7Eleven en Citibank in Hong Kong om geldovermakingsdiensten te leveren. PNB vormt ook een partnerschap met een Indonesische Bank om transfer mechanismen te bieden voor Indonesische werkers in Hong Kong. Volgens de Europese Commissie (2006), bevordert de Duitse regering retail banking in Balkanstaten; en in Italië heeft de regering verschillende programma's met verenigingen zonder winstoogmerk. De Regering van Spanje is in het kader van het Initiative Against Hunger and Poverty (IHT) in zee gegaan met de Spaanse financiële sector om samen te werken om geldovermakingsstromen te vergemakkelijken met als doel hun ontwikkelingsimpact te verbeteren.

Een ander beleid dat wordt voorgesteld om de marktconcurrentie te verhogen, is geldovermakingen te erkennen als een op zich staande industrie die verschilt van bankieren, en die dus is onderworpen aan verschillende kapitalisatie- en rapporteringseisen. Om veiligheidsredenen zijn er regels nodig om witwassen en de financiering van terrorisme te voorkomen (AML/CFT), maar ze mogen het voor gelddienstbedrijven niet moeilijk maken om rekeningen te beheren bij overeenstemmende banken. In januari 2004 bijvoorbeeld wijzigde Oostenrijk zijn wetgeving inzake geldtransferdiensten zodat minimum 36.000 euro kapitaal nodig is voor een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid en 72.000 euro voor een naamloze vennootschap. Bovendien werd het aantal zaakvoerders dat nodig was teruggebracht van twee naar een. De nieuwe entiteiten zijn nog wel onderworpen aan dezelfde anti-witwasregels die ook gelden voor banken. Ratha en Riedberg (2005) voeren aan dat als een geldovermakingslicentie niet apart ter beschikking wordt gesteld van een volledige banklicenties, en dat de marktvoorwaarden hierdoor sterk worden beïnvloed. In de VS zijn de reglementen anders voor banken dan voor geldovermakingsbedrijven wat betreft licenties, anti-witwasregels, IFD-vereisten, en rapportering. Remittenten zijn onderworpen aan de Money Transmitter Act, terwijl banken opereren volgens de Banking Act.

Regeringen zouden ook kunnen helpen transferkosten te doen dalen door gedeelde netwerken te helpen invoeren en geldovermakingsdienstverleners te helpen toegang krijgen tot nieuwe betalingstechnologie. Een voorbeeld van gedeelde netwerken die worden ingevoerd om geldovermakingskosten te verlagen, is het US-Mexico automated clearing house (Fed-ACH). Aan ontvangtzijde spande de Mexicaanse regering zich ook in om een

betalingsnetwerk in te voeren dat wordt gedeeld door spaarbanken, kredietverenigingen, en microfinancieringsinstellingen die actief zijn in arme en afgelegen gebieden (Wereldbank 2006). Een ander gedeeld netwerk dat werd opgericht in 1999 is het International Remittance Network (IRnet), dat werd ingevoerd om de geldovermakingsstromen te vergemakkelijken vanuit de VS naar Latijns-Amerika. Dit gebeurde door de World Council of Credit Unions (WOCCU), op basis van het dringend verzoek van aangesloten kredietverenigingen uit El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Mexico, en Jamaica, en het zou naar verluidt hebben geleid tot lagere vergoedingen die het IRnet berekent in vergelijking met grote MTO's – een forfait van \$10 om tot \$1.000 te versturen. (Wereldbank 2006).

Nieuwe betaalsysteemtechnologie en -instrumenten die potentieel hebben om kosten te doen dalen, bestaan uit het gebruik maken van kaarten, en geldovermakingen via internet, en via gsm. In de Dominicaanse Republiek brachten Quisqueyana, Mercantil, en Visa International een product op de markt onder de naam Cashpin, het enige kaartproduct op de Dominicaanse markt voor geldovermakingen (Suki 2004). Inspanningen met het oog op geldovermakingen via internet worden geleverd door Envios Boya, ook in de Dominicaanse Republiek, dat een quasi-virtueel model verspreidt voor traditionele offline en online bedrijven, waaronder Xoom.com (Suki 2004). Op de Filipijnen, wordt het gsm-gebaseerd geldovermakingssysteem gebruikt door Smart, Inc. en recent door Globe Telecoms, die beide remittenten de mogelijkheid bieden om geld over te maken met behulp van de gsm van hun begunstigde (GEP 2006; Migrant Remittances 2007). Vele gsm's in het land maken gebruik van betaalkaarten, die efficiënt opgeslagen waardekaarten zijn. Het geld dat op deze kaarten werd opgeslagen, kan worden gebruikt in tal van winkels. In Kenia bestaat een soortgelijke manier om geld over te maken met M-Pesa, of mobiel geld, dat abonnees in staat stelt cash te sturen naar andere gsm-gebruikers via SMS. De dienst wordt verleend door Kenia's grootste gsm-operator. De Philippines' Overseas Workers Welfare Administration ging een partnerschap aan met Microsoft voor een elektronisch geldovermakingssysteem dat One Follow Me heet en draadloze en desktopinternetplatforms gebruikt. De geldovermakingdienst stelt een OFW in staat geld te sturen vanuit virtueel elke locatie ter wereld en gebruikt de bestaande TeleMoney geldovermakingdienst van Rizal Commercial Banking Corporation (RCBC), die kan worden gebruikt via meer dan 250 RCBC TeleMoney centers in het buitenland. In vele ontwikkelingslanden is de nodige infrastructuur echter nog niet voorhanden. Hier kunnen donorinstellingen helpen leningen en technische bijstand te geven voor projecten die de ontwikkeling en installatie van technologieën steunen die worden gebruikt om geld over te maken in ontwikkelingslanden (Ratha en Riedberg 2005). Dit gebeurt nu al omdat bijvoorbeeld het International Fund for Agricultural Development (IFAD), de Europese Commissie, CGAP en andere partners een wereldwijde technische bijstand heeft gelanceerd om bestaande geldtransferdiensten te introduceren of te verfijnen.

Een ander middel waarmee de regering kan helpen de transferkosten te doen dalen is informatie te verspreiden of de verspreiding van informatie over prijzen van geldovermakingdiensten te vergemakkelijken, vooral voor de grootste geldovermakingscorridors. Volgens de Wereldbank (2007) zouden de volgende verspreidingsmiddelen kunnen worden overwogen: (1) het gebruik van etnische media, vooral pers en radio; (2) financiële media; (3) nationale verenigingen en consumentorganen uit de privé-sector, aan de hand van gedrukt materiaal en webpagina's; en (4) overzeese consulaten en ambassades van ontvangstaten. Op de Filipijnen gaf de Bangko Sentral ng Pilipinas een circulaire uit in juni 2005 die eiste dat banken en niet-bank financiële

instellingen de kosten bekendmaakten voor hun verschillende geldovermakingsproducten, met inbegrip van kostclassificaties. Dit is deels bedoeld om het uitblijven van een reactie van dienstvergoedingen aan te pakken, ondanks de stijging in kosten die ontstaan door de automatisering van het geldovermakingsproces. In Mexico gebeurde de bekendmaking van informatie over kosten via het Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) initiatief. De Sri Lankese regering speelt naar verluidt ook een actieve rol in het verzamelen en verspreiden van informatie over de beschikbare geldovermakingsproducten om geld over te maken vanuit het Midden Oosten, de belangrijkste bron van geldovermakingen (de Luna Martinez 2005). De website www.sendmoneyhome.org geeft gedetailleerde en vergelijkende informatie over de waaier producten om geld over te maken in vele landen. Hij wordt beheerd door Profile Business Intelligence en krijgt financiële steun van de Development for International Development.

Bilaterale onderhandelingen, vooral op initiatief van regeringen van landen die migranten uitzenden, kunnen ook helpen de transferkosten te doen dalen door de toegang tot financiële instellingen te verbeteren in de landen die migranten ontvangen. Zo is bijvoorbeeld het Filippijnse Ministerie van Financiën begonnen met bilaterale onderhandelingen met de Amerikaanse Schatkist om de geldovermakingskosten te verlagen. De middelen waarmee kostenverlaging kan worden bereikt zijn de toekenning van rechten aan lokale banken om overeenkomsten aan te gaan met hun tegenhangers in de VS, en zo de toegang te vergroten tot de formele transfersystemen en er tegelijk voor te zorgen dat de reglementen inzake financiële stromen worden nageleefd. Er werd een Memorandum of Understanding ondertekend met dit doel (de Luna Martinez 2005). Bilaterale overeenkomsten tussen de Filippijnen en Japan en ook Maleisië zijn van kracht om geldovermakingen te vergemakkelijken vanuit deze twee landen en om de toegang tot financiële instellingen te verbeteren (ADB 2006). India is betrokken in een beleidsdialoog met Canada om de geldovermakingsvergoedingen te verlagen. Colombia, Mexico en Turkije voeren ook actieve dialoog met hun tegenhangers in landen van waaruit geld wordt overgemaakt om geldovermakingsstromen te bevorderen (De Luna Martinez 2005). De dialoog tussen Colombia en de VS gaat over toegang tot bankdiensten voor migranten. Tussen de VS en Mexico werd onderhandeld over de connectiviteit van betalingssystemen en de erkenning van de “matricula consular” als bancaire identificatiedocument. De centrale banken van Mexico en de VS hebben een overeenkomst getekend die banken toestaat elektronische fondstransfers door te sturen vanuit de VS naar Mexico via het Automated Clearing House van de Federal Reserve Bank. Tussen Duitsland en Turkije ging de dialoog over de belasting van geldovermakingen door migranten. De Luna Martinez (2005) stelde vast dat corridors, waar een actieve dialoog bestaat tussen verzend- en ontvangstlanden, de laagste geldovermakingsvergoedingen kennen. Het VK heeft ook bilaterale samenwerkingen met landen die geldovermakingen ontvangen om de ontwikkeling van hun financiële sector te steunen, met onder andere steun aan de mobiele bankingtechnologie in Kenia en elders in Oost-Afrika, en de ontwikkeling van een debetkaartinfrastructuur in Zuid-Afrika (Europese Commissie 2006).

Multilaterale samenwerking tussen regeringen, waar andere stakeholders bij betrokken zijn, zoals de dienstverlenende instanties van geldovermakingen en zelfs NGO's, zouden ook kunnen helpen geldovermakingen te vergemakkelijken en dus de kosten doen dalen. Het DFID zegt dat het de creatie van een infrastructuur in de hele EU voor het leveren van betalingsdiensten zal steunen, zodat de transactiekosten in de EU zullen dalen. In Ierland

wordt een idee uitgewerkt om een wereldwijd geldovermakingsnetwerk op te bouwen dat gelijkgestemde pro-armen financiële instellingen, gemeenschapsbanken, en microfinancieringsinstellingen samenbrengt die technologieën zouden leveren om internationale fondstransferdiensten en geldovermakingsvermogen te vereenvoudigen (Hastings 2006). Het netwerk is zo uitgedacht dat het microfinancieringsdiensten uit de hele wereld in staat stelt de markt te betreden en de kosten te doen dalen.

2.2. Het gebruik van formele kanalen verhogen

Het beleid om het gebruik van formele kanalen te verhogen, heeft 5 hoofdvormen aangenomen: a) *financiële kennisprogramma's*; b) *meer toegang* van migrantwerkers tot *banken* door de opening van *basisbankrekeningen* of door hen *identificatiekaarten uit te reiken*; c) *de wisselcontroles versoepelen*; d) *eerdere niet-formele kanalen formaliseren*; e) *belastingverminderingen* en andere preferentiële privileges toekennen.

Een grote belemmering om geldovermakingen te versturen via formele kanalen is een gebrek aan financiële kennis en ervaring met bankieren bij vele migranten en hun gezin. Van de Afrikaanse migranten in het VK zei slechts 35 procent banken en geldtransferoperatoren te gebruiken, terwijl meer dan 40 procent liever cash of goederen opstuurt via informele kanalen (Samuel 2005). In het algemeen blijkt dat verschillende etnische gemeenschappen in verschillende mate vertrouwen hebben in het banksysteem (Europese Commissie 2006). Regeringen van landen die geldovermakingen ontvangen, kunnen trachten dit probleem aan te pakken via financiële kennisprogramma's voor hun migrantwerkers. Er zijn maar weinig gegevens over geldovermakingen per geslacht, maar gegevens uit Sri Lanka en de Dominicaanse Republiek lijken erop te wijzen dat de meeste geldovermakingen afkomstig zijn van vrouwelijke migranten, en hier moet misschien rekening mee worden gehouden bij het ontwerpen van en mikken op financiële kennisprogramma's. Op de Filippijnen krijgen werkers die overzees gaan werken oriënteringsseminaries die onderwerpen bevatten over geldovermakingen, zoals het openen van een bankrekening voor hun vertrek om er later geld op te kunnen storten. Er worden ook financiële kennisprogramma's op touw gezet met de Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) om migrantwerkers bewust te maken van de verschillende bankinstrumenten en van andere investeringsmogelijkheden waarover ze beschikken. De snelle groei van de geldovermakingscijfers op de Filippijnen de voorbije jaren is deels toe te schrijven aan het toenemend gebruik van formele kanalen door migranten, wat op zijn beurt deels te danken is aan deze financiële kennisprogramma's. Het gezamenlijk project tussen OWWA en Microsoft Philippines, onder de naam *Tulay*, waarbij overzeese migrantwerkers en hun gezin en personen hen ten laste komen, een opleiding krijgen over basiscomputerapplicaties, zoals e-mail en webfuncties, verhoogt niet alleen de financiële, maar ook de technologische kennis van de migranten. Net als op de Filippijnen werd RuralNet, een coöperatieve onderneming van plattelandsbanken opgericht, om interconnectiviteit te bieden tussen plattelandsbanken en andere spelers op de markt voor formele geldovermakingen. Verwacht wordt dat dit het “unbanked probleem” zal verhelpen (Melly, 2005).

Regeringen kunnen ook formele transfers verhogen door de migranten meer toegang te geven tot bankdiensten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door inlandse banken en microfinancieringsinstellingen aan te moedigen of te helpen uit te breiden naar landen waar een groot aantal van hun migrantwerkers verblijven. De Fonzoke van Haïti heeft zijn cliënteel in de VS uitgebreid in partnerschap met de City National Bank van New Jersey

(Wereldbank 2005). Om de toegang te kunnen uitbreiden, moeten er mensen werken bij de dienstverlener voor geldovermakingen die de taal spreken van de persoon die het geld overmaakt. Verschillende Filippijnse banken hebben filialen in andere landen die een groot aantal overzeese Filipino werkers tellen. Indonesië heeft meer dan 20.000 werkers in Qatar en de overeenkomst tussen Doha Bank en PT Bank Central Asia Tbk, Indonesië stelt haar grotere toegang tot bankdiensten kan ook worden bevorderd door de procedures te vereenvoudigen en de vergoedingen te verlagen. De Groupe Banques Populaires biedt lage tarieven, eenvoudige procedures en andere niet-financiële diensten aan Marokkanen in het buitenland en verzorgt bijgevolg maar liefst 66 procent van de totale geldovermakingen naar Marokko (Amin en Freund 2005). De Europese Commissie meldt dat de Engelse regering eist dat banken basisrekeningen introduceren en deze over een breed gebied beschikbaar en toegankelijk maken voor immigranten. Om geldovermakingen verder te verschuiven naar het formele kanaal, kent de regering ook belastingverminderingen en kredieten toe aan bankrekeningen, postrekeningen en basisrekeningen die via het Postkantoor beschikbaar zijn.

De toegang van migrantwerkers tot bankdiensten kan ook worden verhoogd door hen identificatiekaarten te geven. In Tunesië worden de ID-kaarten gebruikt om inlandse diensten te bespoedigen voor hun emigranten. De Tunesische kaart, *carte consulaire* wordt gebruikt voor speciale douanetarieven, goedkopere vliegtickets en de opening van bankrekeningen in vreemde munt. Mexico geeft identificatiekaarten (ID) uit aan migranten om hun toegang tot bankfaciliteiten en -diensten te verhogen. Mexicaanse migrantwerkers kunnen een foto-identificatiekaart verkrijgen in de vorm van een *matricula consular* op hun lokale consulaten. Hiermee kunnen ze rekeningen openen in vele Amerikaanse handelsbanken (Wereldbank 2006).

Omdat dit in sommige gevallen onverenigbaar kan zijn met internationale bindende bepalingen ter bescherming van vluchtelingen en asielzoekers, moeten er alternatieven worden gevonden om meer flexibiliteit te overwegen in de minimale toegang tot bankdiensten voor alle migranten, ongeacht of ze wettig verblijven in het gastland, zonder de nodige Know Your Customer (KYC), Anti-Money Laundering (AML) en Combatting the Financing of Terrorism (CFT) aandachtspunten uit het oog te verliezen.

Minder strenge wisselcontroles en meer financiële instellingen toelaten mee te werken aan transacties in vreemde munten, zouden de formele transfers ook doen toenemen (Orozco 2002). In Afrika werd waargenomen dat een grote stijging van formele geldovermakingen het beleid volgde om residenten toe te laten deposito's in vreemde munten te bezitten met behulp van geldovermakingen (Siddiqui 2004). In Zimbabwe echter, waar geldovermakingen verplicht moeten worden omgezet in de lokale munteenheid, maar waar de officiële tarieven en die op de zwarte markt verschillen met een factor zes, is de onwil bij remittenten om fondsen over te maken via formele kanalen erg groot (CGAP). Minder strenge wisselcontroles hebben, naar verluidt, gezorgd voor een golf van formele geldovermakingen naar de Filippijnen in 1995, terwijl wisselcontroles in Pakistan en Vietnam, respectievelijk in 1998 en 1996, leidden tot een massale daling van geldovermakingen (CGAP). Het beleid om remittenten de vrije keuze te laten wat betreft de munteenheid van de geldovermakingen, omdat ze zo beter beschermd zijn tegen wisselkoersschommelingen, doet de formele transfers ook toenemen (Suki 2004). Dit zou het geval zijn voor de Dominicaanse Republiek, waar de drastische waardedaling van de lokale munt in 2004 leidde tot een massale overschakeling naar Amerikaanse dollars. De Luna Martinez (2005) stelde in een enquête bij 40 landen echter vast dat de meeste

ontwikkelingslanden in de praktijk hun burgers reeds toelaten om rekeningen te openen in US dollars of in gelijk welke andere vreemde munt, dus de universele toepassing van dit beleid heeft misschien niet zo'n grote impact. Uit deze enquête bleek dat 32 van de 40 landen hun burgers toelaten rekeningen te openen in US dollars of andere grote vreemde munteenheden, terwijl twee landen (Ecuador en El Salvador) gedollariseerd waren.

De formalisering van wijd gebruikte bestaande, niet-formele kanalen is een andere manier om de formele transfers te doen toenemen. In Pakistan zette de regering informele geldwisselaars, die het monopolie hadden over een groot deel van de geldovermakingen, om in wisselbedrijven om geldovermakingen via deze nieuwe formele sector aan te moedigen. Het doel was de operaties van deze bedrijven uit te breiden teneinde de franchises en het aantal gespecialiseerde betalingskiosken te verhogen en overeenkomsten met grote dienstverleners voor geldovermakingen aan te moedigen. Pakistan liet een andere categorie wisselbedrijven met lagere kapitaalvereisten toe om zich enkel bezig te houden met het kopen en verkopen van vreemde munten.

De toekenning van belastingverlagingen en andere preferentiële privileges moeten migrantwerkers aansporen tot formele transfers. In Guatemala krijgt een migrant eenmaal per jaar een belastingvrije geldovermaking van gelijk welk product, met een waarde van US\$500 (Wereldbank 2006). In Tunesië hebben migrantwerkers het recht om belastingvrij goederen of diensten te importeren tot een douanewaarde van TD 1.000. Terugkerende migrantwerkers uit Tunesië en uit Pakistan mogen ook een privé-voertuig, meubels en andere huisuitrusting belastingvrij meebrengen. In Egypte geven bankinstellingen een belastingvoordeel van maximaal tien jaar voor hun klanten die gebruik maken van geldovermakingen (de Luna Martinez 2005). In Turkije krijgen deposito's van migrantwerkers in vreemde munten speciale tarieven, en de migranten zelf krijgen importprivileges. In India en Sri Lanka bijvoorbeeld bieden dergelijke rekeningen concurrerende of hogere rentevoeten en belastingverminderingen op renteopbrengsten die daaruit verdiend worden (Orozco, 2003; de Luna Martinez, 2005). Op Sri Lanka krijgen migranten gratis verzekering als hun rekening een bepaalde drempel overschrijdt en er bestaan leningsfaciliteiten die zich richten op de financiële behoeften van de migrant.

3. Lessen getrokken uit vroegere en huidige beleidsbepalingen/programma's

- Concurrentie zou moeten worden aangemoedigd terwijl de toekenning van exclusieve licenties moet worden vermeden, omdat dit leidt tot monopolieprijsstelling.
- Partnerschappen tussen overheidsinstanties, financiële instellingen, dienstverleners inzake geldovermakingen en zelfs technologiebedrijven zouden moeten worden aangemoedigd. Deze partnerschappen moeten de concurrentie doen toenemen en het niveau van de gebruikte technologie verhogen, en dus de kosten doen dalen.
- Het is misschien opportuun om geldovermakingen te erkennen als een aparte industrie die los staat van bankieren, en die dus onderworpen is aan andere bedrijfsmatige vereisten, omdat er zo meer spelers kunnen toetreden, waardoor de concurrentie toeneemt en de kosten dalen.

- Regeringen hebben een potentiële rol te spelen in de oprichting van gedeelde netwerken en in de toegang tot nieuwe betalingstechnologie. Door de hoge vaste kosten die komen kijken bij de invoering van een geldovermakingsinfrastructuur, levert het delen van die infrastructuur grote kostenvoordelen op. Nieuwe technologieën die veelbelovend zijn om te worden aanvaard door remittenten, bestaan uit instrumenten die gebruik maken van kaarten, geldovermakingen via het internet, en geldovermakingen via gsm.
- Een efficiënte informatieverbreiding over prijzen van verschillende geldovermakingsdiensten kan remittenten helpen kiezen wat het beste is voor hem/haar, rekening houdend met andere factoren zoals risico, snelheid en gebruiksgemak. Transparantie zou de dienstverleners inzake geldovermakingen ook ontmoedigen om onnodig hoge tarieven te hanteren.
- Bilaterale onderhandelingen bleken doeltreffend om de transferkosten te doen dalen door geldovermakingsstromen tussen de verzend- en ontvangstlanden te vereenvoudigen. Multilaterale samenwerking tussen regeringen, waar ook andere stakeholders bij betrokken zijn, heeft het potentieel dat ze geldovermakingsstromen efficiënter maken.
- Er is een lage graad van financiële kennis bij vele migranten en hun gezin. Migrantwerkers zouden voor hun vertrek een financiële kennisopleiding kunnen krijgen. Voor sommige landen is er bewijs dat de meeste geldovermakingen afkomstig zijn van vrouwen. Het gepast ontwerpen en targetten van financiële kennisprogramma's zouden hiermee rekening moeten houden.
- Voor landen die migranten uitzenden zou het aanmoedigen van inlandse banken om uit te breiden naar landen die een hoge concentratie migranten kennen, kunnen helpen om de transfers te formaliseren. Dit geldt ook voor een vereenvoudiging van de procedures en een daling van de vergoedingen.
- De uitreiking van identificatiekaarten voor migrantwerkers zou de formele transfers kunnen helpen toenemen, maar er kunnen ook alternatieven worden overwogen.
- Minder strenge wisselcontroles kunnen de formele transfers sterk doen toenemen. Maar het is bewezen dat de wisselcontroles in de meeste landen al vrij laks zijn.
- Belastingverminderingen en andere privileges kunnen een middel bieden om geldovermakingen naar meer formele kanalen aan te trekken.

4. Voorstellen voor verdere acties

- De implementatie steunen van de Algemene Principes voor Internationale Geldovermakingsdiensten inzake transparantie, klantbescherming, betalingssysteeminfrastructuur, wettelijk en regelgevend kader, concurrerende marktvoorwaarden, en gepast bestuur en risicobeheermethodes, zoals voorgesteld in het CPSS-WB Rapport van januari 2007.

- Transparantie en concurrentie op de geldovermakingsmarkt vergroten, met name door eventuele bestaande monopolies in de geldovermakingsindustrie te ontmantelen, zowel in de landen die geldovermakingen verzenden als ontvangen.
- Andere mogelijke banden onderzoeken tussen overheidsinstanties, financiële instellingen, dienstverleners inzake geldovermakingen, verenigingen zonder winstoogmerk, en technologiebedrijven. De componenten van succesvolle banden onderzoeken op het vlak van kopieerbaarheid, waaronder technologische capaciteiten van betrokken landen, rekening houdend met de behoefte aan regels en klantenbescherming.
- De openbare verspreiding van informatie over prijzen voor verschillende dienstverleners inzake geldovermakingen institutionaliseren. Ervoor zorgen dat het verspreidingsmedium de doelgroep bereikt.
- Voor verzend- en de navenante ontvangstlanden mogelijke bilaterale overeenkomsten onderzoeken naar het model van succesvolle eerder overeenkomsten die hierboven werden genoemd. Dit omvat mogelijke overeenkomsten over connectiviteit van betalingssystemen, toegang tot financiële instellingen en het aanvaarden van identificatiekaarten voor migranten.
- De mogelijkheid onderzoeken van multilaterale overeenkomsten, vooral bij het invoeren van regiobrede betalingsinfrastructuren, zoals de Zuid-Afrikaanse Ontwikkelingscorridor, ASEAN of ASEAN + 3, enz.
- Het profiel van migranten onderzoeken, hun niveau van financiële en technologische kennis beoordelen, en financiële kennisprogramma's op maat uitwerken. Het ontwerp moet ook nagaan waar de opleiding moet worden gegeven (voor of na het vertrek, in het thuisland of in het bestemmingsland, enz.).
- Mogelijke manieren onderzoeken om transfers te formaliseren, zoals het uitbetalen van de lonen van migrantwerker via banken (met een optie om een deel ervan over te maken naar het thuisland).
- Waar nog steeds strenge controles bestaan op de wisselmarkt, ernaar streven om ze te versoepelen.

(Juni 2007)

Belangrijkste referenties

- Amin, Mohammed and Caroline Freund. 2005. *Migration and Remittances in ESA Countries*. Washington DC: World Bank.
- Asian Development Bank. 2006. *Workers' Remittance Flows in Southeast Asia*. Manila.
- Committee on Payment and Settlement System, The World Bank, *General Principles for International Remittance Services*, CPSS Publications No 76, January 2007, 61 pp
<http://www.bis.org/publ/cpss76.pdf>
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). *Supporting remittances in South Africa: Estimating Market Potential and Assessing Regulatory Obstacles*.
- de Luna Martinez, Jose. 2005. *Workers' remittances to developing countries: A survey with central banks on selected public policy issues*. World Bank: Policy Research Working Paper No. 3638.
- European Commission. 2006. *Second EU Survey on Workers' Remittances from the EU to Third Countries*. Brussels.
- Hastings, Anne. 2006. *Entry of MFIs into the Remittance Market. Opportunities and Challenges*. Paper prepared for the Global Microcredit Summit held in Halifax, Nova Scotia, Canada on 13 November 2006.
- Husain, Tawfiq A. 2005. *Exchange companies – An important link in national remittances*. Presentation as part of the “Joint Conference on Remittances” at Asian Development Bank, Manila, Philippines, 12-13 September.
- Lasagabaster, Esperanza, Maimbo, Samuel Munzele and Hulugalle, Sriyani. 2005. *Sri Lanka's Migrant Labor Remittances: Enhancing the Quality and Outreach of the Rural Remittance Infrastructure*. Policy Research Working Paper 3789. World Bank. Washington D.C.
- Mellyn, Kevin. 2003. *Worker Remittances as a Developmental Tool: Opportunity for the Philippines*. Asian Development Bank. Manila.
- Migrant Remittances. 2007. *GCash, a remittance service offered by Globe Telecom, allows Filipino workers to send money from 17 countries through their beneficiaries' mobile phones*. January.
- Orozco, Manuel. 2002. *Workers remittances: The human face of globalization*. Multilateral Investment Fund: Inter-American Dialogue Working Paper.
- Orozco, Manuel. 2003. *Workers remittances: An international comparison*. Presentation for Inter-American Dialogue Project commissioned by Multilateral Investment Fund.

- Ratha, Dilip and Jan Riedberg. 2005. *On Reducing Remittance Costs*. World Bank: Washington D.C.
- Siddiqui, Tasneem. 2004. *Efficiency of Migrant Workers' Remittance: The Bangladesh Case*. Asian Development Bank. Manila.
- Suki, Lenora. 2004. *Financial institutions and the remittances market in the Dominican Republic*. New York: The Earth Institute at Columbia University.
- World Bank. 2005. *Global Development Finance 2005: Mobilizing finance and managing vulnerability*. World Bank: Washington D.C.
- World Bank. 2006. *Global Economic Prospects 2006: Economic implications of remittances on migration*. World Bank: Washington D.C.
- World Bank. 2007. *Middle East and North Africa Region 2007 Economic development and prospects: Job creation in an era of high growth (Advance copy)*.