HET MIDDELLANGE EEG-STEUNMECHANISME VOLGENS HET PLAN-BARRE.

1. Inleiding.

Een van de vier onderdelen van de voorstellen van de Europese Commissie dd. 12 februari 1969 (plan-Barre) betreft de instelling van een middellang steunmechanisme. Op 10 mei 1969 heeft het Monetair Comité hierover advies uitgebracht. Van de zijde van Financiën is op 25 juni 1969 een nota over het plan-Barre ingediend ter voorbereiding van het Nederlandse standpunt. Voor meer algemene beschouwingen over het plan-Barre en met name over het middellange mechanisme noge naar deze nota worden verwezen. De EEG-Raad heeft op 17 juli 1969 het volgende geconcludeerd: "Le Conseil a donné mandat au Comité monétaire de faire rapport au Conseil et à la Commission sur les modalités d'exécution d'un système de concours financier à moyen terme, compte tenu de l'avis du Comité monétaire lui-même et des observations présentées à ce sujet par le Comité des Gouverneurs des Banques centrales". Met nadruk moet worden gewezen op het feit dat de Raad zich toen niet heeft uitgesproken ten gunste van invoering van een middellang mechanisme. De Raad heeft nog geen enkele beslissing terzake genomen.

In het onderstaande zullen de belangrijkste aspecten van dit middellange mechanisme worden behandeld; daarbij wordt speciaal aandacht besteed aan die punten waarover meningsverschillen bestaan of kunnen ontstaan en waarvoor voorstellen zijn gedaan die afwijken van de Nederlandse opvattingen terzake. Het is gewenst dat tijdens de Raadsvergadering van 26 januari a.s. op deze essentiële punten door Nederland wordt vastgehouden aan de in deze nota bepleite standpunten.

2. Behoefte aan een intern EEG-mechanisme ?

De Commissie gaat ervan uit dat er grote behoefte bestaat aan een dergelijk middellang EEG-mechanisme. De economische noodzaak hiervan is echter nog door niemand aangetoond. Weliswaar dienen ook de EEG-landen over voldoende middellange kredietfaciliteiten te beschikken, maar deze zijn al in wijder verband (IMF) beschikbaar. de IMF-faciliteiten zijn efficiënt en omvangrijk. Dit betekent dat invoering van een intern EEG-mechanisme vooral op niet-economische, d.w.z. politieke overwegingen zou zijn gebaseerd. Tevens vloeit hieruit voort, dat, als zou worden besloten tot invoering, de omvang relatief gering kan zijn (zie ook punt 10).

Het is wel juist een eventueel middellang EEG-mechanisme te baseren op art. 108 van het Verdrag. Dit artikel spreekt van "concours mutuel" tussen de staten, niet de centrale banken. De Commissie meent dat art. 108 nu niet effectief is omdat voor elk krediet ad hoc een tijdrovende parlementaire goedkeuring in de lid-staten moet worden verkregen; in plaats hiervan streeft de Commissie terecht naar een soort permanente machtiging - tot bepaalde maxima - voor de nationale regeringen om in de Raad medewerking te verlenen aan concours mutuel in de vorm van kredieten.

© NA, 2.05.313, Buitenlandse Zaken, blok 3, 1965-1974 (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 14314
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01926

3. Relatie met beleidscoördinatie.

Van Nederlandse zijde dient nogmaals te worden benadrukt dat het tweede deel van het plan-Barre (waaronder het middellange mechanisme) gebaseerd dient te zijn op het eerste deel (harmonisatie van de beleidsdoelstellingen op middellange termijn en coördinatie van het conjunctuurbeleid op korte termijn. Realisering van dit eerste deel is dus een voorwaarde voor invoering van de steunmechanismen. Anderzijds kan niet worden volgehouden dat de steunmechanismen noodzakelijk zouden zijn voor het bereiken van voldoende beleidscoördinatie.

4. Procedure bij beslissingen.

De Commissie zegt de beslissingen in het kader van de middellange EEG-kredieten te willen doen plaatsvinden volgens de procedure van art. 108. Hiermee kan accoord worden gegaan. Dit betekent dat de Raad telkens met gekwalificeerde meerderheid besluit tot het verlenen van middellange kredieten. Dit dient ook te betekenen dat een lid-staat het recht heeft zich ad hoc eenzijdig te onttrekken aan deelneming als crediteur in een kredietverlening aan een andere lid-staat die in moeilijkheden verkeert. Wel is het daarbij de bedoeling dat een potentiële participant zich slechts van deelneming onthoudt in het geval hij zelf een ongunstige betalingsbalans of reservepositie heeft. Dit recht tot "opting out" staat in art. 108, 2, c omschreven als "de verlening van beperkte kredieten door andere lid-staten, onder voorbehoud van hun toestemming". Niet alleen op grond van dit formele argument dient deze "opting out"-clausule te worden gehandhaafd maar ook vanwege het materiële argument dat niemand de kans wil lopen tot deelneming gedwongen te worden op momenten dat hij zelf in moeilijkheden verkeert. Tevens zou een eventuele opheffing van de "opting out"-clausule de kans op het bereiken van een redelijke omvang van het mechanisme sterk reduceren (zie ook punt 10).

Ter vermijding van misverstand dient nog gewezen te worden op het verschil tussen een vetorecht en een recht tot "opting out". Wanneer een vetorecht zou bestaan, kan één lid-staat een bepaalde kredietverlening als zodanig tegenhouden; één lid-staat die recht tot "opting out" heeft, kan echter niet het besluit tot het verlenen van een bepaald krediet aan een andere lid-staat torpederen maar wel zijn eigen participatie in dit krediet weigeren. Overigens heeft hantering van beide rechten in één opzicht hetzelfde resultaat, nl. dat de desbetreffende lid-staat geen krediet verleent. Onzerzijds wordt niet de eis van een vetorecht (stemming bij unanimiteit) gesteld.

De Commissie wenste eliminering van het recht tot "opting out" en wilde in plaats daarvan bepalen dat de Raad ad hoc dispensatie kan verlenen van deelneming in kredietverleningen. In het Monetair Comité bleek geen van de lid-staten dit voorstel acceptabel te achten.

5. Additionaliteit.

Indien een dergelijk mechanisme niet additioneel zou zijn ten opzichte van de bestaande middellange steunfaciliteiten in

het IMF (inclusief GAB), heeft het economisch helemaal geen praktische zin en dient het niet tot stand te komen. Een niet-additioneel karakter is denkbaar wanneer het EEG-mechanisme als substituut zou fungeren van de IMF-faciliteiten door een deel van deze laatste te "blokkeren", dus de facto uit te schakelen (zie ook de punten 6 en 8). Dit is onaanvaardbaar en onlogisch. Indien een middellang mechanisme in de EEG zou worden gecreëerd, dient dit dus additioneel te zijn.

6. Prioriteit boven IMF ?

Het Nederlandse uitgangspunt dient te zijn dat onze IMF-rechten (trekken) en IMF-verplichtingen (betrokken worden) onverlet blijven; dit op economische, juridische en politieke gronden. Het meest wenselijke systeem zou zijn dat slechts op het EEG-mechanisme kan worden getrokken, nadat alle IMF-faciliteiten zijn uitgeput en wel voorzover er dan nog additionele behoefte zou bestaan aan een interne EEG-steun. Dan zou het interne EEG-mechanisme een volledig complementair karakter hebben. De Commissie bleek volledig naar het tegendeel te streven: geen prioriteit voor het IMF, maar juist een verplichting om bij moeilijkheden eerst een beroep te doen op het EEG-mechanisme. Dit standpunt dient door Nederland ten stelligste te worden bestreden, niet alleen omdat dan de goed werkende IMF-faciliteiten de facto grotendeels zouden worden uitgeschakeld, maar ook omdat wij zouden worden geconfronteerd met twee ernstige gebreken c.q. risico's van een louter intern EEG-systeem: onvoldoende liquiditeit van de claims (zie ook punt 8) en onvoldoend strenge beleidsvoorwaarden (zie ook punt 7).

Van Nederlandse zijde is als alternatieve, acceptabele oplossing in het Monetair Comité naar voren gebracht dat een lid-staat die wil trekken op het EEG-mechanisme, verplicht is gelijktijdig te trekken in de kredietranches van het IMF. Dit parallellisme dient Nederland te blijven nastreven, omdat zo niet alleen de IMF-faciliteiten ongeschonden blijven maar ook de problemen rondom de liquiditeit van de claims en de beleidsvoorwaarden veel geringer worden.

In het Monetair Comité is uiteindelijk als compromis overeengekomen dat geen algemene verplichtingen inzake een eventuele prioriteit worden vastgelegd maar dat ad hoc wordt bepaald waar de nodige kredieten worden aangevraagd; uitgaande van de noodzaak dat alle nuttige relaties tussen het IMF en het EEG-mechanisme moeten worden gelegd, acht het Comité een maximum aan souplesse bij de concrete beslissingen gewenst. Hoewel deze formulering geen zekerheid verschaft, lijkt zij voor Nederland desnoods nog wel acceptabel.

7. Voorwaarden.

Aan deze EEG-kredieten dienen, overeenkomstig art. 108, voorwaarden te worden gesteld betreffende het economische beleid dat de debiteur gaat voeren. Onder geen beding mogen deze voorwaarden soepeler zijn dan de gebruikelijke voorwaarden welke het IMF stelt bij trekkingen in de kredietranches; indien de EEG gemakkelijker voorwaarden zou stellen, zal

immers iedere kredietvrager zich tot de EEG wenden en wordt de beleidsdiscipline ondermijnd. Eenieder, ook de Commissie, is het hierover eens. De Commissie heeft echter geen systeem ontworpen waarbij ook in de praktijk deze gelijkheid van voorwaarden wordt verzekerd. Gezien de matige kwaliteit van de Diensten der Commissie op dit gebied, is twijfel hieromtrent gerechtvaardigd. Een zelfde mate van strengheid van voorwaarden wordt automatisch bereikt bij aanvaarding van de Nederlandse suggestie dat parallel wordt getrokken op EEG en IMF (zie punt 6).

8. Liquiditeit van de vorderingen.

Een ander belangrijk aspect betreft de liquiditeit van de vorderingen die de crediteur-lid-staten in dit mechanisme verkrijgen. Wil het mechanisme praktisch enigszins van de grond kunnen komen, dan dient zekerheid c.q. zeer grote waarschijnlijkheid te bestaan dat de crediteur deze vorderingen kan overdragen aan andere landen (mobilisering, "réversibilité") wanneer hij zelf in betalingsbalansmoeilijkheden zou geraken. Dit is met name van belang daar centrale banken de kredieten welke hun regeringen hebben verleend, gezien de looptijd slechts willen en kunnen financieren, indien de liquiditeit is verzekerd. Indien de staten niet de mogelijkheid zouden hebben hun vorderingen op het mechanisme te laten financieren door hun centrale banken, zal in de praktijk weinig van dit mechanisme terecht komen gezien de moeilijke budgettaire- en liquiditeitspositie waarin de meeste staten verkeren. Deze liquiditeitseis dient expliciet te worden vastgelegd, niet alleen juridisch (recht tot overdraagbaarheid van de vorderingen) maar ook economisch (scheppen van de praktische mogelijkheden tot overname door andere landen).

Uiteindelijk heeft een ieder dit punt erkend; niemand heeft echter tot nu toe een sluitend systeem voor de liquiditeit gevonden. In wezen ligt de oorzaak hiervan in het feit dat een intern EEG-mechanisme te weinig participanten (6 landen) bevat in tegenstelling tot het IMF, waaraan bijna alle landen ter wereld meedoen. Met name zal een EEG-mechanisme - en vooral de liquiditeit - vastlopen indien alle EEG-lidstaten tegelijk c.q. de EEG in haar geheel betalingsbalanstekorten zouden ervaren. In deze gevallen kan een crediteur die zelf hulp behoeft, zijn vorderingen in het systeem niet overdragen aan zijn debiteur (d.w.z. vervroegde terugbetaling) of aan andere EEG-lid.staten (d.w.z. eigenlijke overdracht). Door sommigen is voorgesteld uit deze impasse te geraken door bij onvoldoende mogelijkheden tot overdracht binnen de EEG, de crediteur of de debiteur een beroep te laten doen op het IMF. Ook dit geeft echter geen zekerheid van te voren daar trekkingen in de kredietranches van het IMF kunnen worden geweigerd. Bovendien toont deze oplossing de fundamentele zwakheid aan van een mechanisme dat beperkt is tot de EEG.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het streven naar liquiditeit van de vorderingen en het streven naar additionaliteit (zie punt 5) in een EEG-mechanisme haast onvermijdelijk met elkaar in conflict zullen komen.

9. Band met kort mechanisme.

Er dient geen formele of feitelijke band te worden gelegd tussen dit middellange mechanisme en het korte Barre-mechanisme van de centrale banken. Het betreft hier nl. twee principieel verschillende systemen, daar zij voor duidelijk verschillende omstandigheden bestemd zijn. Vermeden dient te worden dat de korte kredieten als het ware worden geconsolideerd door middel van middellange kredieten.

10. Omvang.

De totale omvang van het middellange EEG-mechanisme dient beperkt te zijn op grond van de volgende argumenten. De economische zin van dit mechanisme is dubieus (zie punt 2). De liquiditeit van de vorderingen is onvoldoende verzekerd (zie punt 8). Er moet voor gewaakt worden dat Nederland in totaal te grote verplichtingen op grond van middellange faciliteiten zou krijgen; met name geldt dit nu regelmatig SDR's worden gealloceerd en de quota in het IMF flink worden verhoogd. Dit laatste argument geldt alleen als het nieuwe mechanisme additioneel is (zie punt 5).

De totale omvang van het EEG-mechanisme is nog een open zaak. Van Nederlandse zijde zou een orde van grootte van $ 1 miljard acceptabel kunnen worden geacht, waarin Nederland dan voor $ 100 mln zou participeren. Van Franse en Italiaanse zijde (de potentiële debiteuren) worden vage suggesties van circa $ 3 miljard vernomen; oorspronkelijk dacht ook de Commissie in tenminste deze orde van grootte. Dit dient echter door Nederland te worden afgewezen.

Het hanteren van de (nieuwe) quota in het IMF als sleutel voor de verdeling van de participaties tussen de lid-staten is wel aanvaardbaar.

11. Nieuw advies van Monetair Comité.

Overeenkomstig opdracht van de Raad heeft het Monetair Comité een nieuw advies uitgebracht, speciaal gericht op het middellange EEG-mechanisme. Daar de definitieve tekst hiervan pas op 16 januari wordt vastgesteld, kan dit advies helaas niet als bijlage bij deze nota worden gevoegd.

12. Conclusie.

Aan een intern middellang EEG-mechanisme is in economisch-financieel opzicht weinig of geen behoefte. Zou dit toch tot stand komen, dan dient Nederland pas accoord te gaan in de Raad nadat op een aantal omstreden punten een acceptabele regeling is bereikt. Het gaat hierbij vooral om het volgende. De IMF-faciliteiten dienen ongerept te blijven. Het recht van ad hoc onttrekking aan deelneming als crediteur (art. 108, 2,c: "opting out") moet behouden blijven. Het EEG-mechanisme dient, wil het zin hebben, additioneel te zijn jegens de bestaande faciliteiten (IMF). Een verplichting tot prioriteit aan het EEG-mechanisme (eerst trekken op de EEG, daarna eventueel op het IMF) is

onaanvaardbaar; gestreefd moet worden naar prioriteit voor het IMF (EEG-mechanisme complementair) c.q. een verplicht parallellisme (gelijktijdig trekken op EEG en IMF); desnoods is een formule acceptabel dat op dit punt geen algemene verplichting wordt vastgelegd maar dat ad hoc wordt beslist. De beleidsvoorwaarden bij EEG-trekkingen mogen niet soepeler zijn dan die welke het IMF stelt. De liquiditeit van de vorderingen moet zijn verzekerd (recht tot overdracht door de crediteur die zelf in moeilijkheden geraakt en ook het scheppen van de praktische mogelijkheden hiertoe); vanwege het te beperkte karakter kan een intern EEG-mechanisme echter nooit de garantie geven van voldoende liquiditeit en tevens additionaliteit. De omvang van het mechanisme dient relatief gering te zijn.

Indien de centrale banken de vorderingen die hun eigen lid-staten op het systeem verkrijgen, niet kunnen en willen financieren vanwege de onvoldoende liquiditeit, zouden de kredieten ook feitelijk uit de schatkisten moeten worden gefinancierd. Gezien de budgettaire moeilijkheden in de meeste lidstaten zouden dan de praktische mogelijkheden om een EEG-mechanisme van enige omvang te laten functioneren, zeer gering zijn.

Ministerie van Financiën
Directie B.B.V.
Afdeling Monetaire Zaken.

15 januari 1970.