

**32**  
**1987**

Rapporten  
aan de Regering

# De financiering van de Europese Gemeenschap

Een interimrapport

*2e EXEMPL.*

BIBLIOTHEEK Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	
afn.	:
stamboek:	

**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN  
HAAG**

Financiering

De financiering van de Europese Gemeenschap : een interimrapport /  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. – 's-Gravenhage :  
Staatsuitgeverij. – (Rapporten aan de regering / Wetenschappelijke  
Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6734 ; 32)  
ISBN 90-12-05710-8  
SISO 354.6 UDC 33[339.92:061.1EEG]  
Trefw.: Europese Gemeenschappen ; financiering.

ISBN 90-12-05710-8

# Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon (070) 614031  
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2  
2514 JN 's-Gravenhage

Aan de Minister-President  
Minister van Algemene Zaken  
De heer drs. R.F.M. Lubbers  
Binnenhof 20  
's-Gravenhage

Uw brief  
Onderwerp

Ons kenmerk 870509/JCFB/MN

Datum 6 november 1987

Rapport nr. 32, De financiering  
van de Europese Gemeenschap

Hierbij zenden wij u het rapport "De financiering van de Europese Gemeenschap". Met dit interimrapport voldoet de Raad alvast ten dele aan het verzoek van de regering van 28 november 1986 om een studie te maken van de economische en monetaire beleidscoördinatie in de Gemeenschap, alsmede van de financieringsproblematiek.

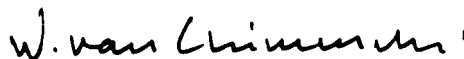
In dit rapport beveelt de Raad aan de institutionele vormgeving van het communautaire begrotingsproces te versterken teneinde tot de noodzakelijke beheersing te komen van, met name, de landbouwmarktuitgaven. Hiertoe zou de Europese Raad elke vijf jaar een dwingend financieel kader moeten opstellen, waarin de taken en middelen van de Gemeenschap op elkaar worden afgestemd.

Om de teruggang in opbrengsten van landbouw- en douaneheffingen op te vangen, dient het BTW-aandeel in de huidige inkomsten van de Gemeenschap te worden verhoogd. Wanneer het convergentiestreven op den duur tot een structurele middelenverhoging noopt, acht de Raad het onvermijdelijk de EG een eigen, beperkt belastinggebied te geven.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de Raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,



Prof.dr. W. Albeda

Dr. W. van Drimmelen

# INHOUDSOPGAVE

TEN GELEIDE	2		
SAMENVATTING	3		
<b>1. DE PRIJS VAN ONEVENWICHTIGHEID: DE FINANCIERINGSPROBLEMEN VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP</b>	7	<b>3. OPLOSSINGSRICHTINGEN</b>	59
1.1 <b>Inleiding</b>	7	3.1 <b>Karakteristiek van de huidige problematiek</b>	59
1.1.1 De begroting in de moderne gelede staat	7	3.2 <b>Beheersbaarheid en convergentie</b>	60
1.1.2 De begroting in de Europese gemeenschap	9	3.2.1 De beheersbaarheid	60
1.2 <b>Het begrotingsproces</b>	10	3.2.2 De convergentie	61
1.2.1 Inleiding	10	3.3 <b>De inkomsten</b>	63
1.2.2 De voorbereiding en vaststelling van de begroting	11	3.3.1 Uitgangspunten voor een aanvaardbaar stelsel van eigen middelen	63
1.2.3 De uitvoering van de begroting	13	3.3.2 De waardering voor het huidige stelsel van communautaire inkomstennormen	64
1.2.3.1 <i>Het landbouwbeleid</i>	13	3.3.3 Oplossingsrichtingen op korte termijn	66
1.2.3.2 <i>Het structuurbeleid</i>	13	3.3.4 Oplossingsrichtingen op langere termijn	68
1.2.3.3 <i>Andere financiële instrumenten</i>	18	3.4 <b>De uitgaven</b>	69
1.2.3.4 <i>Wisselkoerswijzigingen</i>	19	3.4.1 Uitgangspunten voor een aanvaardbaar stelsel	69
1.2.4 Controle en décharge	20	3.4.2 Naar een beheersbare begroting	70
1.2.5 Conclusies	20	3.4.3 De vormgeving van de convergentie in de uitgaven van de Gemeenschap	75
1.3 <b>De inkomsten van de Gemeenschap</b>	22	3.5 <b>De marges voor de intra-communautaire financiële solidariteit</b>	79
1.3.1 De ontwikkeling van de inkomsten	22	3.5.1 Zijn institutionele marges nodig?	79
1.3.2 Het mechanisme van Fontainebleau	24	3.5.2 De uitwerking van een institutionele correctie	81
1.4 <b>De uitgaven van de Gemeenschap</b>	25	3.6 <b>De institutionele context</b>	82
1.4.1 De ontwikkeling van de uitgaven	25	3.6.1 De samenhang tussen de materiële en de institutionele problematiek van de gemeenschapsfinanciën	82
1.4.2 Het landbouwbeleid	26	3.6.2 Het kader voor het begrotingsbeleid	83
1.4.3 De uitbreiding van de Gemeenschap	29	3.6.3 Het kader voor het begrotingsbeheer	86
1.4.4 Het structuurbeleid	30	3.6.4 Dwingende verdragsmatige beslissingsregels	87
1.4.5 Nieuw beleid	31		
<b>BIJLAGE 1</b>			
De begrotingsprocedure	32		
<b>BIJLAGE 2</b>			
De overlegprocedure	34		
<b>2. VOORWAARDEN VOOR EEN BETER FINANCIERINGSSYSTEEM</b>	35		
2.1 <b>Begrotingstechnische voorwaarden</b>	35		
2.1.1 Begrotingen in het algemeen	35		
2.1.2 Additionele voorwaarden in federale of prefederale staatsverbanden	36		
2.1.3 Samenvatting	41		
2.2 <b>Voorwaarden waaraan de gemeenschapsbegroting moet voldoen, voortvloeiend uit de Europese Akte</b>	42		
2.2.1 Consequenties in verband met het verwerkelijken van de interne markt in 1992	42		
2.2.2 Herverdeling van middelen als element van de convergentie-eis	44		
2.2.3 De spanning tussen de doeleinden van de Europese Akte	48		
2.3 <b>Eisen voortvloeiend uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid</b>	49		
2.3.1 Prijsgarantiemechanismen versus inkomensvoelagen	50		
2.3.2 Terugkoppelingsmechanismen of stabilisatoren	52		
<b>BIJLAGE 1</b>			
Enkele financiële stromen tussen Nederland en de EG	54		
<b>BIJLAGE 2</b>			
Lijst van regio's in de Gemeenschap	55		
<b>BIJLAGE 3</b>			
Bruto Binnenlands Produkt per hoofd van de bevolking	58		

## TEN GELEIDE

In haar reactie op rapport nr. 28 'De onvoltooide Europese integratie' maakte de regering haar voornemen bekend de WRR om een vervolgstudie te vragen over de coördinatie van het macro-economische beleid en de monetaire samenhang, respectievelijk de financieringsproblematiek van de Europese Gemeenschap. Deze vervolgstudie is intussen aangevraagd. Aangezien besluitvorming over de financiering van de EG thans op Europees niveau aan de orde is, leek het de Raad goed, wat dit deel van het advies betreft, zo spoedig mogelijk aan het verzoek van de regering te voldoen en niet met publikatie van zijn inzichten te wachten tot de onderhavige studie geheel zou zijn voltooid. Het voorliggende rapport heeft derhalve een interim-karakter. Onderdelen ervan kunnen nog verder worden uitgewerkt en verdiept. Waar nodig zal hier in het eindrapport op worden teruggekomen.

Bij zijn studie wordt de Raad terzijde gestaan door een klankbordgroep, bestaande uit de heren mr. M.H.J.C. Rutten, drs. A. Szász, mr. P. VerLoren van Themaat en dr. J. Zijlstra. De Raad is hun zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan de gedachtenvorming die ten grondslag ligt aan dit interimrapport. De verantwoordelijkheid voor het rapport ligt, naar vanzelf spreekt, bij de WRR.

## SAMENVATTING

Dit interimrapport over de financiering van de Europese Gemeenschap begint met een analyse van de belangrijkste structurele tekortkomingen van het huidige begrotingsstelsel. Naar in *hoofdstuk 1* wordt vastgesteld, zullen de problemen met de gemeenschapsbegroting zich blijven voordoen, indien deze tekortkomingen niet worden verholpen.

Ongeveer twee derde deel van de gemeenschapsuitgaven – de landbouwuitgaven – is naar zijn aard niet of moeilijk beheersbaar. Ondanks recente pogingen om de uitgaven voor bepaalde produkten te beperken, zijn de uitgaven voor het landbouwmarktbeleid, zoals het thans is gestructureerd, nog steeds heel gevoelig voor technologische en economische ontwikkelingen, die de Gemeenschap nauwelijks kan beïnvloeden. Ook als de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid niet zo'n groot beslag op de gemeenschapsbegroting zouden leggen als nu het geval is, zou de Gemeenschap overigens met een financieringsprobleem kampen, doordat aan de inkomstenzijde de opbrengsten van de douanerechten en de landbouwheffingen blijven dalen. Er is derhalve een structurele kloof tussen uitgaven en inkomsten.

Hier komt bij dat de Europese Akte de taak oplegt de convergentie in economische ontwikkeling tussen meer en minder welvarende delen van de Gemeenschap te bevorderen. De verdragswetgever heeft echter nagelaten de nodige budgettaire consequenties te trekken uit deze verruiming van de uitgavengevoelige taken.

Ten slotte schiet de institutionele regeling van het begrotingsproces te kort. De horizontale fragmentatie van de besluitvorming in de verschillende Raden van Ministers maakt de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van een behoorlijk begrotingsbeleid vrijwel onmogelijk. Het overwicht van nationale en sectorale deelbelangen staat het handhaven van de nodige begrotingsdiscipline in de weg. De gemeenschapsbegroting blijkt daardoor aan de uitgavenzijde moeilijk beheersbaar, terwijl binnen het kader voor de toegestane uitgaven verdringingsverschijnselen optreden, die ten koste gaan van, voor de toekomst van de Gemeenschap en de Westeuropese economie, wezenlijke taken. De door de inkomsten – eigen middelen van de Gemeenschap – bepaalde structurele begrotingsruimte staat welhaast permanent onder druk.

De Europese Commissie wordt in haar begrotingsbeheer gehandicapt door de tekortkomingen van het begrotingsbeleid. Zij heeft een gebrek aan bevoegdheden jegens de uitvoerende nationale instanties. De fraudegevoeligheid van verschillende gemeenschapsregelingen voor de uitgaven verzwart haar taak nog.

In *hoofdstuk 2* wordt geconstateerd dat de inhoudelijke eisen aan de gemeenschapsbegroting in menig opzicht zwaarder zijn dan de eisen die aan een nationale begroting worden gesteld, terwijl de institutionele vormgeving van het communautaire begrotingsproces aanzienlijk zwaker is dan nationaal het geval pleegt te zijn. Een complicatie is hierbij dat de oplossingen die in de nationale sfeer voor een financieel-economisch en beleidsmatig verantwoord begrotingsproces zijn gevonden, niet zonder meer op de Gemeenschap zijn over te brengen. De analyses van dit hoofdstuk monden uit in vier voorwaarden, waaraan de gemeenschapsbegroting in de toekomst zal moeten voldoen:

1. De gemeenschapsbegroting zal de taken en verantwoordelijkheden op korte en middellange termijn van de Gemeenschap (en hun ontwikkeling) moeten weerspiegelen.
2. De institutionele vormgeving van het begrotingsproces zal de handhaving van het begrotingsevenwicht en de beheersing op korte en middellange termijn van *alle* uitgavencategorieën mogelijk moeten maken.

3. Er moet een bindende samenhang komen tussen het begrotingsbeleid en het uitgavengevoelige materiële gemeenschapsbeleid door het aanbrengen van hiërarchische bindingen tussen de besluitvorming van de begrotingsautoriteit en die van de vakraden.
4. In de geografische verdeling van de inkomsten en uitgaven van de Gemeenschap zal het convergentiebeginsel structureel tot uiting moeten komen.

In het verlengde van de hoofdstukken 1 en 2 bevat *hoofdstuk 3* de volgende aanbevelingen.

a. *De inkomsten van de Gemeenschap*

De WRR gaat ervan uit dat de inkomstenbronnen van de Gemeenschap doelmatig moeten zijn, waarbij vooral bestendigheid van opbrengsten belangrijk is, maar dat evenzeer het materiële gelijkheidsbeginsel dient te gelden, dat wil zeggen dat evenredigheid moet bestaan tussen de lidstaten met betrekking tot de door hen op te brengen middelen. Om, conform *voorwaarde 1* de Gemeenschap voldoende begrotingsruimte te geven voor het vervullen van haar taken, kunnen, voor de *korte termijn* de huidige inkomstenbronnen – landbouwheffingen, douanerechten, BTW – het beste worden gehandhaafd. Voor de komende vijf jaar ligt dan een algemene verhoging van het BTW-aandeel in die inkomsten het meest voor de hand, waarop een correctie dient te worden toegepast aan de verschillen in de diverse lidstaten tussen de geharmoniseerde BTW-grondslag en het Bruto Nationaal Produkt. Wanneer het convergentiestreven op *langere termijn* tot een structurele middelenverhoging noopt, acht de WRR het onvermijdelijk de Gemeenschap, naast de bestaande inkomstenbronnen, een eigen belastinggebied toe te kennen, al zullen hiervoor belangrijke principiële, politieke en technische obstakels moeten worden geruimd. Als basis voor zo'n beperkte fiscale soevereiniteit lijkt de vennootschapsbelasting op het eerste gezicht een aantrekkelijke keuze.

b. *De uitgaven van de Gemeenschap*

Om, conform *voorwaarde 2* alle uitgavencategorieën tot hun recht te laten komen is beheersing van de landbouwmarktuutgaven onontkoombaar. Dit vereist de invoering van financiële terugkoppelingsmechanismen in alle landbouwmarktordeningen waaruit aanspraken op de begroting voortvloeien. Bovendien zou in het verdrag de verplichting kunnen worden vastgelegd deze mechanismen toe te passen bij dreigende overschrijding van een meerjarenplafond voor de landbouwuitgaven.

Zo'n meerjarenplafond zou voor vijf jaar kunnen worden vastgesteld door de Europese Raad, op voorstel van de Commissie en in overleg met het Europese Parlement, als onderdeel van een, hierna onder c. te noemen, structureel financieel kader voor de begroting als geheel. Het plafond is dan bindend voor de begrotingswetgever en stelt de grens waarbinnen de Raad van landbouwministers kan opereren. Binnen dit kader kan worden voorzien in buffers voor het opvangen van conjuncturele schommelingen in de landbouwmarktuutgaven.

Het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt, voorzien van een lichtere procedurele buffering, gedelegeerd aan de Commissie. Om de negatieve uitwerking op de inkomens van de agrarische bevolking te verzachten, kunnen de lidstaten nationale inkomenssteun verlenen, mits hierbij het accent ligt op het sociale karakter. Zulke steun zal aan communautaire criteria moeten voldoen.

Waar het gaat om steun aan toch al zwakke regio's die door een restrictief landbouwbeleid zwaar zullen worden getroffen, kunnen de desbetreffende uitgaven – die aanzienlijk zullen zijn – naar het onderdeel van de WRR beter worden losgemaakt uit het landbouwbudget en ondergebracht bij de structuurfondsen.

Overigens wijst de Raad erop dat, gezien de ontwikkeling van de geavanceerde landbouwbedrijven tot landbouw*industrie*, een specifiek sectoraal marktbeleid steeds moeilijker verdedigbaar wordt. Een trendmatige verlaging van het aandeel van de landbouwmarkttuitgaven in de gemeenschapsbegroting is dan ook gewenst.

c. *De institutionele context*

De WRR wijt het uitblijven van een oplossing voor de financiële problemen van de Gemeenschap in belangrijke mate aan het ontbreken van dwingende beslissingsregels waaraan alle partijen in het begrotingsproces zijn gebonden. Hierdoor wordt het mogelijk dat de lidstaten enerzijds beheersing van de uitgaven eisen, maar anderzijds doorgaan met een beleid dat deze uitgaven onbeheersbaar maakt. Ter vervulling van *voorwaarde 3* stelt de WRR de volgende dwingende beslissingsregels voor:

1. Ten einde paralleliteit van de ontwikkeling van de gemeenschaps-taken en de gemeenschapsbegroting te verzekeren stelt de Europese Raad eens in de vijf jaar het structurele financiële kader vast, de strategische beslissingen die bindend zijn voor de begrotingswetgever. Hiertoe stelt de Commissie, rekening houdend met de taakontwikkeling van de Gemeenschap op middellange termijn, een ontwerp-financieel kader op, waarin voorstellen worden gedaan over het globale financiële plafond, het aandeel van de convergentie-uitgaven en het aandeel van de landbouwmarkttuitgaven. Deze voorstellen dienen inhoudelijk te zijn gebaseerd op indicaties over het in de planperiode te voeren gemeenschapsbeleid. Dit ontwerp-financieel kader wordt aan het Europese Parlement voorgelegd, waarna het, in overeenstemming met het parlementaire advies daarover, wordt vastgesteld. De Europese Raad stelt, *op basis van deze voorstellen*, de toegelaten ontwikkeling van het uitgavenplafond, alsmede van de landbouwmarkt- en convergentie-aandelen daarin, vast.
2. De Europese Commissie stelt de jaarlijkse ontwerpbegroting op. De Begrotingsraad stelt, in overleg met de Commissie, de ontwerpbegroting vast en legt deze voor aan het Europese Parlement. Het Parlement beraadslaagt over de ontwerpbegroting en stelt deze, na overleg met de Raad, als begroting vast. Ter handhaving van het begrotingsevenwicht en de beheersing van de uitgaven is de jaarlijkse begrotingsontwikkeling gebonden aan het financiële kader en het materiële beleid aan de begroting. Voor de landbouwmarkttuitgaven is een dubbele binding voorzien, namelijk enerzijds aan het, apart in het financiële kader vast te stellen, plafond en anderzijds aan de jaarlijkse begroting binnen dit plafond.

In deze besluitvorming pleegt de communautaire begrotingsautoriteit haar afweging van de uitgavengevoelige taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap en de toedeling van de beschikbare middelen daarover *binnen* de marges van het haar bindende structurele financiële kader. De uitkomsten van deze besluitvorming, in de vorm van de vastgestelde begroting, dienen op hun beurt bindend te zijn voor de ressortsgebonden besluitvorming in de vakraden. Het aanbrenge van zo'n in de nationale comptabiliteitswetgeving min of meer verplichte juridische binding tussen begroting en beleid versterkt de horizontale coördinatie binnen de Raad in zijn verschillende samenstellingen, evenals de inhoudelijke samenhang tussen de uitspraken van de begrotingsautoriteit en de inhoud van het materiële beleid. De fragmentering die thans de communautaire besluitvorming zo kenmerkt, wordt doorbroken, terwijl bovensectorale belangen meer aandacht krijgen. De besluitvormingsprocedure van de begrotingsautoriteit kan meer de trekken krijgen van die van een afwegende en autoriserende nationale begrotingswetgever, zij het dat zij geconditioneerd blijft door het structurele financiële kader.



d. *De vormgeving van de convergentie*

De WRR onderscheidt aan het in *voorwaarde 4* genoemde convergentiebeginsel drie aspecten: evenwichtige geografische spreiding van de baten van het integratieproces, versterking van de cohesie door verbetering van de economische structuur en de binnen één Gemeenschap passende solidariteit. De convergentieverplichting kan het beste aan de uitgavenzijde worden vervuld. Hiertoe zou in het verdrag moeten worden vastgelegd dat de Europese Raad, op voorstel van de Commissie en in overleg met het Europese Parlement, bij de vijfjaarlijkse vaststelling van het financieel kader een voor de begrotingswetgever bindend percentage van de gemeenschapsmiddelen bestemt voor die regio's waar het inkomen per hoofd van de bevolking minder dan een nader te bepalen percentage van het gemeenschapsgemiddelde bedraagt.

Voor de toewending van deze middelen dienen de bestaande structuurfondsen tot één nieuw fonds te worden omgevormd, onder gelijktijdige vereenvoudiging en vermindering van de talrijke bestaande financieringsregelingen. De Raad van Ministers stelt het statuut en de globale beleidslijnen van het nieuwe structuurfonds vast; de Commissie voert het beheer. Hierbij is verregaande territoriale deconcentratie gewenst.

Nader zou moeten worden nagegaan welke rol de Europese Investeringsbank ter bevordering van de convergentie kan spelen en hoe het beleid van deze bank op het communautaire begrotingsbeleid kan worden afgestemd.

e. *De financiële solidariteit binnen de Gemeenschap*

De WRR acht het weinig realistisch en politiek ineffectief de ogen te sluiten voor de noodzaak lusten en lasten van het integratieproces redelijk over de lidstaten te verdelen. Daarom dient, in geval van ernstige onevenwichtigheden tussen bijdragen van lidstaten aan en hun ontvangsten van de Gemeenschap, een algemene geobjectiveerde compensatie achteraf plaats te vinden. Het mechanisme hiervoor wordt in dit interimrapport nog niet concreet uitgewerkt. Wel worden de voorwaarden genoemd waaraan een correctiemechanisme moet voldoen. Het betreft hier een mechanisme voor structurele over- of onderschrijdingen, waar – in overeenstemming met het convergentiebeginsel – welvarende lidstaten moeilijker een beroep op zullen kunnen doen dan minder welvarende staten.

# 1. DE PRIJS VAN ONEVENWICHTIGHEID: DE FINANCIERINGS-PROBLEMATIEK VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

## 1.1 Inleiding

### 1.1.1 *De begroting in de moderne gelede staat*

In iedere moderne staatkundige entiteit neemt de begroting een centrale plaats in binnen de politieke en beleidsmatige besluitvorming. Vergeleken met een kleine eeuw geleden is het begrotingsmechanisme *kwalitatief* en *kwantitatief* sterk geëvolueerd.

Kwalitatief is dit mechanisme veranderd doordat het, naast de allocatiefunctie voor de toedeling van middelen ten behoeve van traditionele en nieuwere overheidstaken, met de opkomst van de sociale rechtsstaat steeds belangrijker wordende distributieve en stabiliserende functies is gaan vervullen.

In kwantitatief opzicht is het mechanisme veranderd doordat de budgettaire allocatie een steeds groter deel van het nationaal inkomen is gaan omvatten. Ten dele hangt deze groei nauw samen met de opkomst van de distributieve (herverdelende) functie van de begroting en komt zij vooral tot uiting in de groei van de overdrachtsuitgaven; ten dele is zij te verklaren uit de groei van de overheidstaken die vooral door middel van financiële instrumenten moeten worden uitgeoefend.

De kwalitatieve en kwantitatieve groei van de begroting – de overheidssinkomsten en -uitgaven – treedt niet alleen op in nationale staten. Deze groei heeft sinds de eeuwwisseling grote constitutionele problemen veroorzaakt in federale en confederale staatkundige stelsels – gelede staten – die overigens op verschillende manieren zijn opgelost. De opkomst van de sociale rechtsstaat heeft ook in federale en confederale staatkundige stelsels sterk centraliserende gevolgen gehad, die tot uitdrukking kwamen in een toename van de federale competenties ten opzichte van die van de deelstaten. Verscheidene van de moderne overheidstaken kunnen alleen op centraal niveau behoorlijk worden uitgeoefend, zoals het macro-economisch bestuur. Hetzelfde geldt voor de maatregelen waarmee de werking van het marktmechanisme wordt geordend en, zo nodig, gecorrigeerd. Voor de (her)verdeling van het nationaal inkomen zijn in theorie wel bepaalde vormen van gedecentraliseerd beleid denkbaar, maar de praktijk van maatschappelijk sterk geïntegreerde gelede staten heeft geleerd dat het materiële gelijkheidsbeginsel dwingt tot min of meer uniforme regelingen. Sociaal bestuur is bijna overal ter wereld vooral centraal bestuur.

Met de groei van de centrale competenties groeide in federale of confederale structuren de financieringsbehoefte van de federale overheid. Daarmee werd het vraagstuk van de verdeling van het fiscale terrein *tussen* de federatie en haar samenstellende delen actueel. Bij de toedeling van het fiscale gebied moest de (grond)wetgever rekening houden met de heel specifieke stabiliserende functie van de centrale of federale begroting. Dit heeft er mede toe geleid dat het federale (of centrale) belastinggebied relatief sterk uitgebreid is.

De opkomst van de sociale rechtsstaat bracht mee dat men binnen het vigerende staatkundige stelsel gevoeliger werd voor geografische (of deelstatelijke) verschillen in welvaart en, daarmee, in fiscale opbrengstcapaciteit. Waar het steeds meer prevalerende materiële gelijkheidsbeginsel op gespannen voet stond met verschillen in de door de decentrale overheden opgelegde lasten en aangeboden voorzieningen, kwamen de relatief armere deelstaten in een uiterst lastig parket: de aan hen gestelde

maatschappelijke eisen waren niet minder (wellicht hoger), hun financiële vermogen was dit daarentegen wel.

Voor de oplossing van dit vraagstuk zijn in federale stelsels twee typen oplossingen (of een combinatie van beide) toegepast. De eerste oplossing bestaat uit een herverdeling van inkomsten tussen de federale (of centrale) overheid en de deelstaten (of lagere bestuursniveaus). Deze *verticale* vereveningsstelsels zijn onder andere te vinden in de Verenigde Staten en Australië. De tweede oplossing bestaat uit een rechtstreekse herverdeling tussen de rijkere deelstaten en de armere. Zo'n *solidair of horizontaal* vereveningsstelsel is in artikel 107 van de Westduitse grondwet te vinden. De Bondsrepubliek kent overigens een gecombineerd stelsel van horizontale en verticale verevening.

De verschillende verticale en horizontale vereveningsstelsels lopen naar inhoud, juridische status en vormgeving sterk uiteen. Bij iedere nieuwe inkomsten- of uitgavencategorie kan ad hoc een beslissing over de geografische verdeling van de lusten en lasten worden getroffen. Daarnaast zijn ook meer structurele, al dan niet grondwettelijk vastgelegde, verdeelsleutels in gebruik.

Het groeiende aandeel van de (con)federale inkomsten en uitgaven in een eveneens groeiende collectieve sector heeft de besluitvorming met betrekking tot die inkomsten en uitgaven onderhevig gemaakt aan een steeds intensievere en bredere regionale druk, die in alle bij de besluitvorming betrokken organen steun tracht te zoeken. Deze regionale persie blijkt in een federaal of confederaal bestel heel moeilijk te beheersen. Zij geeft daar aanleiding tot kostbare compromissen, die èn uitgavenverhogend zijn èn uit een oogpunt van allocatie niet zelden suboptimaal zijn. Naarmate de verticale en/of horizontale financiële verevening er minder is vastgelegd in de vorm van algemene dwingende beslissingsregels, wordt de kans groter dat het regionale particularisme onwenselijke successen boekt.

Een ander probleem met de begroting in de moderne gelede staat is niet zozeer tot het federale of confederale karakter ervan te herleiden, maar hangt ten nauwste samen met het karakter van vele, vooral centrale overdrachtsuitgaven als bestaanswaarborg voor de burger. Deze krijgen in de sociale rechtsstaat al gauw het karakter van aanspraken of rechten: een minimaal gewaarborgde inkomenszekerheid en -gelijkheid, waarvoor de overheid instaat. Dit maakt ze naar hun aard tot open-einde regelingen, waarvan de uitgaven bij de begroting wel te schatten, maar heel moeilijk te limiteren zijn. Zolang deze open-einde regelingen naar aantal en reikwijdte beperkt blijven, en het beroep erop met andere overheidsinterventies gunstig kan worden beïnvloed, zijn de bezwaren er tegen niet zo groot. Zij zijn dat wel, wanneer deze regelingen qua volumebeslag een bepaalde kritische grens overschrijden, omdat zij dan door hun absolute en relatieve omvang de collectieve uitgaven onbeheersbaar maken en, uiteindelijk, de stabiliserende functie van het begrotingsproces ondergraven.

Vrijwel overal in de westerse wereld worstelt de begrotingswetgever met het vraagstuk van de beperking van de open-einde regelingen en/of het terugdringen van het volumematige beroep erop. Deze worsteling is politiek en maatschappelijk hoogst geladen, omdat de sociale rechtsstaat als *sociale* staat in de belangrijkste van deze regelingen zijn typerende uitdrukking vindt. Bij alle controverses rondom dit vraagstuk lijkt zich thans in Nederland een zekere consensus af te tekenen rond de constatering dat alleen die voorzieningen waarin de individuele minimum bestaanszekerheid – als sociale aanspraak – is neergelegd, in beginsel een open-einde regeling behoeven. Iedere uitbreiding van deze regelingen tot buiten de kern van de voorzieningen waarvoor de sociale rechtsstaat moet instaan, maakt de nakoming van de door hem gegeven kerngaranties bezwaarlijker en gaat onvermijdelijk ten koste van andere uitgavenintensieve overheidstaken en van de stabiliserende functie van de begroting.

### 1.1.2 De begroting in de Europese Gemeenschap

De Europese Gemeenschap is een staatkundige entiteit die, institutioneel gezien (pre)federale en intergouvernementele kenmerken verenigt. Zij beschikt, anders dan een klassieke federatie, over beperkte geattribueerde bevoegdheden, die ook weer anders dan bij de klassieke confederatie, geen betrekking hebben op de verzekering van de externe veiligheid en het klassieke buitenlands beleid. Haar bevoegdheden hebben primair betrekking op het economisch beleidsgebied.

In politiek, sociaal-economisch en cultureel opzicht is de Gemeenschap een uiterst heterogene entiteit, die tot op heden slechts een beperkt integratiekader voor maatschappelijke consensusvorming biedt. De in de Gemeenschap aanwezige 'public spirit' concentreert zich nog steeds in hoofdzaak op het integratiekader van de nationale staat. Als hoedster van het communautaire belang staat de Gemeenschap dan ook aanzienlijk zwakker dan een federatie of confederatie bij de bewaking van de federale of confederale belangen.

In vergelijking met de begrotingsmassa van federale overheden is die van de Gemeenschap uiterst gering. Maar ook als percentage van de gezamenlijke begrotingen van de lidstaten is het gemeenschapsbudget minimaal te noemen. In 1973 vormden de uitgaven van de Gemeenschap 2% van de nationale begrotingen samen, in 1984 2,6%<sup>1</sup>.

Voor de haar opgedragen, geleidelijk expanderende taken, heeft de communautaire begroting vooral een allocatieve functie vervuld. Van een uitgesproken distributieve functie is eerst sprake sedert het begin van de jaren zeventig. Sinds de herhaalde uitbreidingen van de Gemeenschap en de recente aanvaarding van de Europese Akte is deze herverdelende functie echter, althans politiek, aanzienlijk belangrijker geworden. De beperkte omvang van de gemeenschapsbegroting maakt overigens de ontwikkeling van een zelfstandige stabiliserende functie ervan in de afzienbare toekomst onwaarschijnlijk.

De Gemeenschap beschikt, anders dan federale en confederale staatkundige entiteiten *niet* over een eigen belastinggebied met de daarbij behorende fiscale soevereiniteit. Haar eigen middelen zijn in essentie verdragmatig vastgelegde aanspraken op bepaalde fiscale en parafiscale heffingen die de lidstaten opleggen.

De besluitvorming over de begroting vertoont, in vergelijking met hetgeen in de nationale sfeer gebruikelijk is, uitgesproken eigen trekken. De institutioneel bepaalde tweeledige fragmentering van de besluitvorming over de uitgaven van de Gemeenschap – naar uitgavencategorie gesplitste verantwoordelijkheden van de vakraden en de voor de begroting gedeelde verantwoordelijkheid van Begrotingsraad en Parlement – zet de in de begrotingsraden overeengekomen financiële kaders structureel onder druk, terwijl de uitkomsten ervan noch uit een oogpunt van allocatie, noch uit dat van een verantwoorde herverdeling bevredigend zijn.

Naar welvaartsniveau en economische ontwikkeling is de Gemeenschap het laatste decennium heterogener geworden. De meest voor de hand liggende oorzaak hiervoor is de uitbreiding in drie etappes van een Gemeenschap van zes tot een Gemeenschap van twaalf lidstaten. Maar dit is niet de enige en, op termijn, wellicht niet eens de belangrijkste oorzaak voor toenemende heterogeniteit. Vooral door de in het centrum van de Gemeenschap liggende lidstaten wordt bijna stelselmatig over het hoofd gezien dat de marktintegratie zelf tot een verscherping van geografische welvaartsverschillen en ontwikkelingsmogelijkheden aanleiding kan geven en heeft gegeven. De tendens tot vergroting van de regionale welvaartsverschillen binnen één geografische markt wordt bovendien scherper bij een stagnerende of teruglopende economische groei.

<sup>1</sup> De begroting van de Europese Gemeenschap, Europese Documentatie, 1/1986, blz. 56.

In de gemeenschapsbegroting doet zich het probleem van de onbeheersbaarheid van bepaalde uitgavencategorieën in relatief ernstige mate voor. Ongeveer twee derde van haar uitgaven vloeit voort uit in beginsel ongelimiteerde verplichtingen van de uit de landbouwmarktverordeningen voortkomende egalisatie-uitgaven. Het gaat hier om uitgaven waarvan de omvang al heel moeilijk te ramen is, laat staan te beheersen, en die bij een steeds verder toenemende structurele onevenwichtigheid tussen aanbod en vraag op de belangrijkste landbouwproductmarkten de neiging hebben structureel te groeien. Doordat de vastgestelde prijzen directe invloed hebben op de inkomens in de agrarische sector, heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid zich langzamerhand ontwikkeld van het stabiliseren van prijzen en inkomens tot een instrument voor inkomensherverdeling.

Naar in verschillende studies al is uiteengezet, is deze relatief zeer omvangrijke uitgavencategorie volstrekt ongeschikt voor distributieve doeleinden, en leidt dit gebruik ervan tot ernstige distorsies in de marktallocatie.

Hier zij nog benadrukt dat financiële open-einde regelingen zoals de zware communautaire landbouwmarktordeningen, in de nationale sfeer als instrument van *economisch beleid* als hoogst ondoelmatig zijn of worden geëlimineerd. De relatieve achterstand die de Gemeenschap in dit opzicht heeft, is dan ook illustratief voor haar institutioneel gebrekkige toerusting.

Deze inleidende opmerkingen kunnen met één algemene opmerking worden afgesloten: in politiek en maatschappelijk verregaand geïntegreerde federale en confederale stelsels met een gemeenschappelijke geschiedenis en cultuur is de geografische of regionale (her)verdeling van de lusten en lasten van het moderne overheidsbestuur een van de centrale politieke en constitutionele vraagstukken geworden. Een onbevredigende oplossing ervan legt een permanente hypotheek op het federale (of centrale) begrotingsbeleid. In dit licht bezien is de financieringsproblematiek van de Europese Gemeenschap niet uitzonderlijk. Wel uitzonderlijk zijn de institutionele, beleidsinhoudelijke en politiek-maatschappelijke condities waarbinnen zij moet worden opgelost. Uit de hierboven gegeven korte schets van de specifieke begrotingsproblematiek van de Gemeenschap als *staatkundige entiteit sui generis* valt af te leiden dat een oplossing ervan aan verschillende evenwichtscondities zal moeten voldoen.

In dit hoofdstuk wordt verder de aard van de gesignaleerde problemen uiteengezet; hierbij komen achtereenvolgens het begrotingsproces en de uitvoering van de begroting, de stagnerende inkomsten en de groeiende uitgaven aan de orde.

In hoofdstuk 2 zullen de voorwaarden worden aangegeven waaraan een nieuw financieringssysteem van de Gemeenschap zal moeten voldoen. In hoofdstuk 3 worden, op basis van deze voorwaarden, oplossingsrichtingen aangegeven, waarbij de inkomsten en de uitgaven van de Gemeenschap en de institutionele aspecten van de begroting worden behandeld.

## **1.2. Het begrotingsproces**

### *1.2.1 Inleiding*

Het communautaire begrotingsproces kenmerkt zich, in vergelijking met het nationale begrotingsproces, door een tweetal eigenaardigheden. De Gemeenschap beschikt over een tweehoofdige begrotingsautoriteit, namelijk de Raad van Ministers en het Parlement, die elk de hoofdcompetentie hebben voor een deel van de uitgaven. De Raad bepaalt de hoogte van de zogeheten verplichte uitgaven, dat wil zeggen de uitgaven

die bij of krachtens het verdrag moeten worden gedaan. Het Parlement bepaalt hoe hoog de niet-verplichte uitgaven zullen zijn en stelt de begroting vast.

De competentie van de Raad voor de verplichte uitgaven is een beperkte, want de omvang daarvan hangt uiteindelijk af van de inhoud van niet door de begrotingsautoriteit genomen beslissingen: beslissingen van de vakraden en uitvoeringsbesluiten van Commissie c.q. nationale uitvoeringsinstanties, en verder van markt- en monetaire ontwikkelingen. Ten aanzien van deze uitgaven heeft de gemeenschapsbegroting dus meer het karakter van een raming. Als deze ramingen worden overschreden, moet, gelet op de eis van een sluitende begroting, de nodige ruimte worden gevonden in de niet-verplichte uitgaven. De over laatstgenoemde uitgaven gedane uitspraken van het Europees Parlement als mede-begrotingsautoriteit kunnen evenmin echt binden. Deze uitgaven zijn afhankelijk van de zelfdiscipline van de instanties (de vakraden) waarvan het gedrag de feitelijke omvang van de verplichte uitgaven bepaalt.

### 1.2.2 *De voorbereiding en vaststelling van de begroting\**

De Commissie bereidt de begroting voor. De voorbereidingsprocedure begint decentraal met het opstellen van uitgavenramingen door de verschillende instellingen van de Gemeenschap.

Deze ramingen worden door de Commissie bij elkaar gevoegd en eventueel voorzien van een advies. De Commissie voegt hier nog een raming van de inkomsten bij en het geheel wordt als ontwerp-begroting aan de Raad gezonden (art. 203 EEG, lid 2). Binnen het Commissie-apparaat ligt de begrotingsverantwoordelijkheid bij de commissaris voor de begroting en het directoraat-generaal voor de begroting (DG XIX). De bevoegdheden van de commissaris zijn meer van administratieve dan van politieke aard: de beleidsbeslissingen worden door de Raad genomen.

Hoewel in het algemeen wordt gesproken van 'de' Raad, alsof het hier steeds om een identiek samengesteld college gaat, is dit in feite gecompliceerder. De Raad heeft immers verschillende verschijningsvormen. Er is de Algemene Raad, bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken en er zijn de vakraden voor bijvoorbeeld landbouw, vervoer, sociale zaken en voor de begroting. Sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte op 1 juli 1987 is ook de Europese Raad (de regeringsleiders) verdragmatig een instelling van de Gemeenschap. Al deze Raden hebben invloed op het begrotingsproces; elke vakraad beraadslaagt over zijn eigen beleid en de financiering daarvan en de Europese Raad kan worden ingeschakeld om knopen door te hakken wanneer de vakraden niet tot overeenstemming komen.

De kritiek dat uitgavenprogramma's veelal worden geïnitieerd of gecontinueerd zonder aandacht te besteden aan gevolgen voor andere beleidsterreinen heeft geleid tot het initiatief vakraden gecombineerd te laten vergaderen<sup>2</sup>. Voorafgaand aan de begrotingsprocedure 1976 vergaderden de Algemene Raad en de Begrotingsraad voor het eerst, maar de invloed op de begroting is zeer bescheiden gebleven. Hetzelfde geldt voor de combinaties van Financiën en Economie en voor Landbouw en Financiën. Men legt een verklaring af en daar blijft het – tot nu toe – bij. De gefragmenteerde besluitvorming in het verband van de Raad heeft tot gevolg dat de kloof tussen het financieel-economische beleid en materiële beleid in de Gemeenschap veel groter is, dan in de nationale staten. De 'zuinige' Begrotingsraad neemt zijn beslissingen zonder de

\* Zie bijlage I bij dit hoofdstuk voor een overzicht van de desbetreffende artikelen in het EEG-verdrag.

<sup>2</sup> G. Edwards, H. Wallace, *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-office*; London, The Federal Trust for Education and Research, 1977, blz. 7 e.v.

confrontatie met de op budgetmaximalisatie gerichte vakministers rechtstreeks aan te gaan, terwijl laatstgenoemden, in hun vakraad bijeen, zich niet gebonden achten, en voor zover het om de verplichte uitgaven gaat, ook niet *hoeven* te achten, aan de beslissingen van de Begrotingsraad.

*De Raad* stelt de begroting op. Formeel speelt alleen de Begrotingsraad een rol bij de vaststellingsprocedure.

De Begrotingsraad is samengesteld uit ministers/staatssecretarissen voor begrotingszaken. De Bondsrepubliek, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kennen een staatssecretaris voor de begroting. Nederland wordt in deze raad vertegenwoordigd door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De Begrotingsraad beraadslaagt over het ontwerp van de Commissie en besluit (als enige raad) over het algemeen met meerderheid van stemmen<sup>3</sup>. De Begrotingsraad heeft geen bijzondere bevoegdheid in de zin van coördinatie. De beslissingen zijn in feite al genomen in de vakraden en de Begrotingsraad kan daar weinig aan veranderen.

In het begrotingsproces is de rol van het voorzitterschap van de Raad (dat elk half jaar wisselt in alfabetische volgorde van de lidstaten) belangrijker geworden naarmate de rol van het Parlement als andere begrotingsautoriteit werd versterkt. Parlement en Begrotingsraad overleggen namelijk formeel twee of drie maal voorafgaand aan de behandeling van de begroting in de Raad\*\*. In geval van een meningsverschil wordt overleg gepleegd tussen de voorzitter van de Raad, het Parlement en de Commissie. Het voorzitterschap kan als bemiddelaar een belangrijke rol spelen zowel binnen de Raad als tussen de instellingen<sup>4</sup>.

*Het Parlement* stelt de begroting vast en heeft het recht deze af te keuren. Bij het Eigen Middelen Besluit 1970 verkreeg het Parlement het recht niet-verplichte uitgaven te amenderen en voor de verplichte uitgaven aanpassingen voor te stellen. Het cruciale punt was de interpretatie van wat als verplichte en wat als niet-verplichte uitgaven moest worden beschouwd. Dit is nog steeds een omstreden punt. In een gezamenlijke Verklaring van Parlement, Raad en Commissie is een indeling overeengekomen waarbij als verplichte uitgaven worden bestempeld die uitgaven die in de begroting *moeten* worden opgenomen, opdat de Gemeenschap aan haar verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten kan voldoen. Het Parlement betwist echter dat alle landbouwgarantie-uitgaven als verplichte uitgave moeten worden aangemerkt<sup>5</sup>.

De niet-verplichte uitgaven hebben aanleiding gegeven tot een de facto uitbreiding van de parlementaire zeggenschap: de middelen voor het Regionaal Fonds zijn door de Raad geaccepteerd als niet-verplichte uitgaven.

In het verdrag is voorzien in een marge van zeggenschap over de omvang van de niet-verplichte uitgaven. Jaarlijks wordt op basis van economische indicatoren een zogenoemd *maximum-stijgingspercentage* (MSP) vastgesteld door de Commissie. De Raad mag dit maximum benutten als hij de niet-verplichte uitgaven wil verhogen. Het Parlement mag volgens het verdrag de helft van dit stijgingspercentage benutten, ook als de Raad al meer dan de helft heeft gebruikt. Dit betekent dat Raad en Parlement samen de begroting van de niet-verplichte uitgaven met anderhalf maal het maximum stijgingspercentage kunnen laten stijgen zonder daarover formeel tot overeenstemming te zijn gekomen als voorgeschreven in art. 203 EEG. Het Parlement heeft zijn zeggenschap over de niet-verplichte

\*\* Zie bijlage 2 bij dit hoofdstuk.

<sup>3</sup> H. Wallace, *Budgetary Politics: the finances of the European Communities*; London, George Allen & Unwin Ltd., 1980, blz. 83 e.v.

<sup>4</sup> G. Edwards, H. Wallace, op. cit., blz. 18 e.v.

<sup>5</sup> H.A.C.M. Notenboom, 'De actuele begrotingsproblematiek van de Gemeenschap', in: *Internationale Spectator*, juni 1987, 4e jaargang nr. 6, blz. 323.

uitgaven en over de beslissingsmarge in de loop der tijd geconsolideerd. Deze zeggenschap blijft echter in laatste instantie een voorwaardelijke zolang de ontwikkeling van de verplichte uitgaven – ruim 60% van de gemeenschapsuitgaven – zich aan de zeggenschap en controle van deze begrotingsautoriteit kan blijven onttrekken. Van een recht van budget, dat met dat van de nationale parlementen overeenkomt is dus op communautair niveau geen sprake.

### 1.2.3 De uitvoering van de begroting

Het verdrag bepaalt in art. 205 dat de uitvoering van de begroting in handen ligt van de Commissie; er is geen enkele verwijzing naar enige verantwoordelijkheid van de lidstaten. Belangrijke uitgavenposten als landbouw en de structuurfondsen worden echter geheel of gedeeltelijk door de lidstaten uitgevoerd, die daar via verordeningen en richtlijnen toe verplicht zijn. De Commissie is uitvoerder van de eigen begroting en van het energiebeleid en onderzoeksactiviteiten (bijv. Euratom).

In de eigen begroting van de Commissie vormt het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) de belangrijkste post en is het tevens de post die de meeste problemen oplevert. De tot nu toe onbeheersbare stijging van de uitgaven leidt namelijk tot het verdringen van andere communautaire uitgaven, zoals die voor het structuurbeleid. Sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte zal de Gemeenschap meer aandacht moeten besteden aan het structuurbeleid als instrument om de economische samenhang te bevorderen. Beide terreinen zullen hier aan de orde komen.

#### 1.2.3.1 Het landbouwbeleid

De uitvoering van de begroting als *beleidsproces* betreft met name het stellen van prioriteiten. Bij de uitvoering van het landbouwbeleid vindt de afweging plaats op raadsniveau – de Commissie voert uit. Het (politieke) proces in de Raad weerspiegelt vooral op dit terrein voor een belangrijk deel de belangen van de nationale boerenlobby's, de jaarlijkse prijsvaststelling is daar een duidelijk voorbeeld van. De prioriteiten in het GLB zijn grotendeels vastgelegd in de beginjaren van de Gemeenschap, bij het vaststellen van de marktordeningen. Jaarlijks worden de garantieprijzen daarvoor bepaald en worden eventueel contingenteringmaatregelen ingesteld, maar de grote lijnen liggen vast in verordeningen en richtlijnen. De uitgaven voor het GLB zijn derhalve uitgaven die *moeten* worden gedaan; de omvang van de uitgaven wordt bepaald door prijs en produktie en beïnvloed door wereldmarktprijs en dollarkoers.

Ligt de verantwoordelijkheid voor het beleidsproces bij de Raad, de verantwoordelijkheid voor het *beheer* wordt gedeeld door Commissie en lidstaten. De lidstaten voeren het landbouwbeleid uit en dienen elke maand een raming van de te verwachten kosten in bij de Commissie, die daarop vooruitbetalingen verricht. Na afloop van het begrotingsjaar kan pas de definitieve rekening worden opgemaakt, waarop dan vaak correcties moeten plaatsvinden. De uiteindelijke afrekening en het afsluiten van de rekening vindt jaren later plaats: in 1981 was men tot 1973 gevorderd <sup>6</sup>.

Een ander nadeel van dit systeem van vooruitbetalingen ligt in het feit dat de Commissie zodoende geen overzicht heeft van de reële uitgaven gedurende het jaar. Eventueel tussentijds aanpassen van het beleid zou echter toch niet mogelijk zijn door de trage besluitvormingsprocedure via de Raad, die verantwoordelijk is voor het beleid.

<sup>6</sup> Court of Auditors, 'Study of the financial systems of the European Communities (1981)', in: *Official Journal of the European Communities*, C 342, vol. 24, 31 december 1981, blz. 43.



Twee kwesties die samenhangen met het management van het landbouwbeleid krijgen de laatste tijd veel aandacht, namelijk de opslag van de overschotvoorraden en de fraudegevoeligheid van de regelgeving in de landbouwsector.

Het probleem van de voorraden concentreert zich enerzijds op de opslag: de graanvoorraden bijvoorbeeld blijken ondeskundig te zijn opgeslagen, waardoor de waarde sterk achteruit is gegaan. Anderzijds zijn er de stijgende kosten van de opslag (van 1983 op 1984 + 35%) en de nauwelijks begrote kosten van de afschrijving op de voorraden. Bij langdurige opslag ontstaat waardeverlies. Door de voorraden echter tegen hun boekwaarde in de begroting op te nemen rekent men zich rijker dan men is. Het verlies op de boekwaarde over 1987 wordt geschat op 66% (8,1 miljard Ecu) <sup>7</sup>.

De aard van de regelgeving, alsmede de overvloed aan voorschriften maakt het vrijwel onmogelijk deze toe te passen en te controleren, waardoor fraude in de hand wordt gewerkt. De belangrijkste controlebevoegdheden alsmede de sanctiebevoegdheden liggen hier bij de lidstaten, maar ook de Commissie kan gerichte onderzoeken uitvoeren waarbij de lidstaten medewerking moeten verlenen, inlichtingen uitwisselen met de lidstaten en maatregelen treffen om onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen. In de praktijk werkt dit niet goed. Het Parlement veronderstelt dat de samenwerking tussen nationale autoriteiten (administratie en rechtspraak) en communautaire organen onvoldoende op elkaar aansluit <sup>8</sup>.

Uitgaven in het kader van het landbouwbeleid volgen uit het verdrag en moeten dus worden gedaan; dit betekent dat, indien nodig, andere uitgaven gekort worden om onder het vastgestelde plafond te blijven. In het begrotingsbeheer leidt dit tot transfers van de ene begrotingspost naar de andere, transfers binnen begrotingshoofdstukken en tussen begrotingshoofdstukken. Overschrijvingen tussen hoofdstukken moeten door het Parlement of de Raad worden goedgekeurd, overschrijvingen binnen een begrotingshoofdstuk kunnen door de Commissie worden verricht zonder daar verder inlichtingen over te verschaffen. Voor de begroting 1984 werd op deze manier 10% van het totale bedrag anders uitgevoerd dan oorspronkelijk was goedgekeurd <sup>9</sup>.

### 1.2.3.2 Het structuurbeleid

De belangrijkste financiële instrumenten van het structuurbeleid worden gevormd door de structuurfondsen: het Sociaal Fonds, het Regionaal Fonds en het Landbouw Oriëntatiefonds, die alle vallen onder de gemeenschapsbegroting. De verantwoordelijkheid voor deze fondsen ligt bij de Commissie, het beleid wordt uitgevoerd door Commissie en lidstaten.

Hierna zal de werking van de fondsen worden gezien, met name de doelstelling, de acties, de besluitvorming over de aanvragen om steun en ten slotte het budget en het gebruik dat hiervan wordt gemaakt.

Bij de opstelling van het EEG-verdrag werd voorzien dat het ontstaan van een gemeenschappelijke markt bepaalde bijstellingen nodig zou maken om onevenwichtigheden op de arbeidsmarkten te corrigeren, die door de herschikking van de produktiefactoren zouden ontstaan. Daartoe werd het *Sociaal Fonds* ingesteld, dat verbetering van de werkgelegenheid en daarmee een verhoging van de levensstandaard binnen de Gemeenschap zou moeten bevorderen.

<sup>7</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Parlement over de financiering van de begroting van de Gemeenschap*; Brussel, 3 maart 1987, COM (87) 101 def., blz. 7.

<sup>8</sup> Europees Parlement, *Verslag namens de Commissie Begrotingscontrole*; 26 maart 1986, PE 103.713 def., blz. 32 e.v.

<sup>9</sup> Europees Parlement, op. cit., blz. 23.

Door de veranderde situatie op de arbeidsmarkt werd het Fonds enkele malen bijgesteld, waarbij nieuwe prioriteiten werden gekozen. Geografische concentratie op minder begunstigde regio's en het bevorderen van werkgelegenheid voor jongeren zijn daarvan de belangrijkste; de regio bepaalt in eerste instantie of een aanvraag prioriteit heeft. Tot de prioritaire regio's van het Sociaal Fonds behoren Ierland, Griekenland en Portugal, delen van Spanje, Zuid-Italië, de Franse overzeese departementen en Noord-Ierland. Voor projecten voor jongeren is 75% van de beschikbare kredieten bestemd.

De projecten of acties die door het Sociaal Fonds worden gesteund, hebben behalve op het bevorderen van de werkgelegenheid voor jongeren onder 25 jaar, betrekking op industriële omschakeling en herstructurering, ontwikkeling van de arbeidsmarkt, inschakeling van bepaalde categorieën personen in het maatschappelijk en beroepsleven en specifieke acties met een vernieuwend karakter, die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Gemeenschap. Daarnaast wordt prioriteit verleend aan acties die steun van meerdere communautaire fondsen genieten en aan acties die door meerdere lidstaten gezamenlijk worden ondernomen.

De prioriteiten leveren elk op zich weer een beslissingsmoment op in de keten van besluiten die moeten worden genomen, alvorens een aanvraag om steun kan worden gehonoreerd. De diensten van de Commissie gebruiken voor het controleren van de criteria een lijst met 45 rubrieken. Hieraan werden in 1985 de 4785 aanvragen voor steun getoetst, in het kader van 19 verschillende acties <sup>10</sup>.

De omvang van de aanvragen bij het Sociaal Fonds in 1985 beliep 4.985,9 miljoen Ecu, dat wil zeggen 230% van de beschikbare middelen. Dit ontoereikende budget noodzaakte tot een reductie van de toe te kennen steun. Deze reductie werd gebaseerd op het nationale werkloosheidspercentage en het BNP per hoofd op *nationaal* niveau, zodat de steun werd geconcentreerd op lidstaten met een hoog werkloosheidscijfer en een laag BNP per inwoner, in plaats van op prioritaire regio's. Welk gedeelte van de steun werkelijk in deze regio's terecht komt, is uit de cijfers niet op te maken, aangezien die zijn uitgesplitst per lidstaat en niet per regio.

Voor 1985 (dus voor de toetreding van Spanje en Portugal) was 1.505,5 miljoen Ecu beschikbaar voor betalingskredieten, waarvan 1.413 miljoen Ecu werd uitgekeerd. Italië kreeg 27%, het Verenigd Koninkrijk 20%, Frankrijk 18% en Ierland 12%.

De nog in te lossen betalingsverplichtingen bedroegen eind 1985 2.832,12 miljoen Ecu <sup>11</sup>.

De grootste discrepantie bij het Sociaal Fonds ligt, naast de onderuitputting van de beschikbare middelen, in de *ontoereikende middelen* in verhouding tot het aangevraagde bedrag. De Commissie komt door het verifiëren van de hoeveelheid aanvragen niet toe aan het bewaken of verifiëren van de projecten; betalingen worden verricht op grond van het rapport van de lidstaten over de uitvoering van het project. In 1985 is de Commissie begonnen een procedure voor het meten van de effectiviteit van de projecten te ontwikkelen. In december 1986 was zij daar nog mee bezig.

Speciaal ten behoeve van het regionale beleid van de Gemeenschap werd in 1975 het *Regionaal Fonds* ingesteld. De opdracht van het Fonds is een bijdrage te leveren aan de correctie van op regionaal gebied bestaande onevenwichtigheden door deel te nemen in de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de economisch achtergebleven gebieden, en in de omschakeling van de in verval geraakte industriegebieden.

De steun wordt met name verstrekt voor verbetering van de infrastructuur en het bevorderen van nieuwe produktieve bedrijvigheid om structurele werkgelegenheidstekorten op te heffen. Sinds 1985 is een nieuwe verordening van kracht,

<sup>10</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Veertiende verslag over de werkzaamheden van het Europees Sociaal Fonds Begrotingsjaar 1985*; Brussel, 4 december 1986, COM (86) 583 def., blz. 31.

<sup>11</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, op. cit., blz. 28.

die voorziet in coördinatie van acties op regionaal gebied, onder andere door middel van programma's. Het Regionaal Fonds kent nu twee soorten programma's, opgesteld door de lidstaten. Het verschil zit in de initiatiefnemer: de lidstaat of de Commissie.

In 1985 werden op initiatief van de Commissie twee programma's aan de Raad voorgelegd en werden 17 programma-initiatieven van de lidstaten ontvangen. Van deze laatste werden er drie goedgekeurd.

De Commissie constateert dat de meeste lidstaten moeilijkheden ondervinden bij de opstelling en indiening van de programma's. De werkwijze van de Commissie bij de ex-ante beoordeling van de aanvragen is met de lidstaten besproken, die zich nogal kritisch hebben uitgelaten over de procedure. De verlangde informatie werd als buitensporig gekwalificeerd.

De Commissie wil van elk infrastructuurproject een analyse van kosten en baten en voor elk industrieel project een deugdelijke rentabiliteitsberekening, plus informatie over het effect op de werkgelegenheid en op de regionale ontwikkeling. De Commissie heeft, ondanks de bezwaren, besloten de procedure te blijven volgen en deze na enkele jaren te evalueren. De moeilijkheden van de lidstaten meent zij deels te moeten toeschrijven aan de geringe ervaring die de nationale en regionale administraties hiermee hebben <sup>12</sup>.

De selectie van de aanvragen vindt plaats op basis van toetsing aan formele criteria en aan communautair belang en de aanvraag wordt tevens voorgelegd aan andere diensten bij de Commissie. Deze meticuleuze toetsing heeft ertoe geleid dat van de 7249 ingediende aanvragen in 1985 nog 3626 projecten in beraad waren aan het einde van het jaar. De Commissie verwacht dat een belangrijk deel hiervan zal worden afgewezen.

Voor 1985 was voor betalingskredieten een bedrag van 1.705,8 miljoen Ecu beschikbaar, waarvan 93,2% werd besteed. De nog in te lossen betalingsverplichtingen bedroegen eind 1985 5.114,2 miljoen Ecu <sup>13</sup>.

Van de uitgaven was 18% bestemd voor industrie, dienstverlening en ambachten; aan infrastructuur werd 82% besteed. De geografische concentratie van de steun verschilt van jaar tot jaar; in 1985 kregen Zuid-Italië (Mezzogiorno), Griekenland (m.u.v. Athene), Ierland, Noord-Ierland en de Franse overzeese departementen samen 60% van de steun. Wat de beoordeling van de doelmatigheid van de verleende steun betreft, stelt de Commissie in het jaarverslag over 1985 dat dit in feite vraagt om een beoordeling van de situatie wanneer in de regio's geen steun zou zijn verleend; meer dan schattingen zijn niet mogelijk. Het meten van het effect via de ontwikkeling van het BNP per inwoner in de verschillende regio's is nauwelijks mogelijk doordat de bijstand van het Fonds in geld uitgedrukt uiterst bescheiden is. De Europese Rekenkamer merkt hierover op dat het, door het ontbreken van geschikte methoden en betrouwbare statistieken, tien jaar na de oprichting van het Fonds moeilijk te beoordelen is of de communautaire middelen goed worden benut <sup>14</sup>.

Bij het Regionaal Fonds lijkt de grootste moeilijkheid het opstellen van de aanvragen voor steun en de uiterst bewerkelijke toetsingsprocedure. Het toezicht op de uitvoering van de projecten wordt door de Rekenkamer in zijn verslag 1985 als onvoldoende gekarakteriseerd. De doelmatigheid van de steunverlening is om bovengenoemde redenen niet getoetst.

Het *Landbouw Oriëntatiefonds* is enerzijds een instrument voor het landbouwmarktbeleid; in dat kader wordt bijvoorbeeld 40% van de regeling voor de omschakeling van het melkveebestand gefinancierd. Anderzijds is het Fonds een instrument voor het landbouwstructuurbeleid en worden acties gesteund ter verbetering van de sociale structuur, de

<sup>12</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Elfde jaarverslag (1985) van de Commissie aan de Raad-Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling*; Brussel, 31 oktober 1986, COM (86) 545 def., blz. 29 e.v.

<sup>13</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *ibid.*, blz. 60.

<sup>14</sup> Europese Rekenkamer, 'Jaarverslag over het jaar 1985', in: *Publikatieblad*, C 321, 15 december 1986, blz. 85.

correctie van regionale ongelijkheden en de verbetering van de rentabiliteit van de landbouwproductie.

De acties van het Fonds worden onderscheiden in:

- indirecte acties, waarbij na afloop van de uitvoering van een regeling een gedeelte van de uitgaven wordt vergoed aan de lidstaten. De acties omvatten steun voor minder bedeelde gebieden, sociaal-structurele uitgaven en projecten met betrekking tot de marktordeningen;
- directe acties, waarbij steun wordt verleend aan degene die steun voor een bepaald project heeft aangevraagd; dit hoeft dus niet een lidstaat te zijn. Projecten in dit kader zijn: verbetering van de irrigatie in Zuid-Italië, verbetering van de verwerking en verkoop van veevoeder in Noord-Ierland of geïntegreerde mediterrane projecten.

In totaal is er sprake van ten minste 46 verschillende acties, verdeeld over een budget van 940,1 miljoen Ecu voor 1987. Ruim twee derde van het budget is bestemd voor werkzaamheden onder contract, hetgeen het automatische doorsluizen van bedragen naar de lidstaten impliceert <sup>15</sup>.

Het gebruik van de beschikbare kredieten door de verschillende lidstaten loopt sterk uiteen. In 1985 lag het gemiddelde op 89,9%, met als uitschieter Italië met 50%. Dit percentage blijkt enigszins geflatteerd; voor de indirecte acties wordt de steun achteraf gegeven en dus totaal (100%) uitbetaald, mits aan de voorwaarden is voldaan. De steun voor directe acties wordt echter in de loop van het project uitbetaald; stagneert het project of blijven de dossiers ergens liggen, dan wordt niets uitbetaald. Het percentage uitbetalingen aan Italië lag voor deze acties op 41%. Niet alleen Italië blijkt op dit gebied moeilijkheden te hebben, ook bij Griekse, Ierse en Franse projecten signaleert de Commissie problemen. Zij stelt in het jaarverslag over 1985 dat deze landen hun aanvragen om uitbetaling te laat indienen of helemaal niet <sup>16</sup>. De nationale administratie lijkt hier dus in gebreke te blijven.

In het verslag over 1985 meldt de Europese Rekenkamer dat onvoldoende wordt nagegaan waar de steun terecht komt. Zo blijkt uit onderzoek dat rundvleesproductie in Italië wordt gesteund, die vervolgens geheel voor interventie wordt aangeboden. Zo komt ook steun terecht bij noodlijdende en verliesgevende bedrijven zonder uitzicht op verbetering <sup>17</sup>.

Bij het Oriëntatiefonds is het grote aantal acties en het geringe budget debet aan versnippering van de steun. De regelingen blijken weinig stimulerend te zijn voor potentiële begunstigden: het duurt lang voor de regelgeving in de nationale wetgeving is opgenomen en vervolgens laat de uiteindelijke beslissing van de Commissie op zich wachten doordat verschillende instanties geconsulteerd moeten worden. Door (inadequate?) nationale procedures blijkt slechts een fractie van de toegekende kredieten te worden opgenomen, en met name in de lidstaten die tot de prioritaire gebieden behoren.

De Rekenkamer is in haar verslag 1985 (en in eerdere verslagen) vrij kritisch ten aanzien van de werking van de structuurfondsen. Met name de prioriteitstelling van bepaalde probleemgebieden is volgens de Rekenkamer inadequaat doordat bij de Commissie onvoldoende inzicht bestaat in de sociaal-economische situatie van deze gebieden. Mechanismen als het bij voorbaat bestemmen van een percentage van de steun voor deze regio's (of andere bestemmingen) zorgen ervoor dat automatisch, zonder inhoudelijke toetsing, steun kan worden verleend.

<sup>15</sup> Europees Parlement, Commissie Begrotingscontrole, *Ontwerp-verslag over de begrotingscontrole op de doelmatigheid van de structurele fondsen, B. Toelichting*; 27 maart 1987, PE 112.002/B, blz. 6.

<sup>16</sup> Commission des Communautés Européennes, *15e Rapport Financier concernant le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, section Orientation, 1985*; Bruxelles, le 24 juillet 1986, COM (86) 407 final, blz. 12-13.

<sup>17</sup> Europese Rekenkamer, op. cit., blz. 63 en 60.

Ook signaleert de Rekenkamer het gevaar dat door onvoldoende bewaking en controle van de projecten, maatregelen worden gesteund die neerkomen op subsidie van de nationale begrotingen. Communautaire steun dient complementair te zijn en niet in plaats van door de lidstaten verplicht uit te voeren maatregelen te komen.

Naast de overschrijvingen binnen een begrotingsjaar, zoals beschreven bij het GLB, komen bij de fondsen ook overschrijvingen voor tussen begrotingsjaren (Financieel Reglement, art. 6). Sommige posten gaan automatisch over naar het volgende begrotingsjaar als ze niet zijn gebruikt, andere posten vervallen. Deze mogelijkheid wordt gebruikt om bepaalde betalingsverplichtingen door te schuiven, waardoor het totaal van de uitgaven op papier binnen de vastgestelde grenzen van het begrotingsjaar blijft. De verplichting blijft echter bestaan en drukt op de volgende begroting. Deze 'last van het verleden', ontstaan in de jaren 1983-1985, heeft voornamelijk betrekking op begrotingsmiddelen van de structuurfondsen. Volgens de Begrotingscontrolecommissie van het Parlement vormen deze uitgestelde betalingen maar een deel van de kennelijk hopeeloos verwarde boekhouding van de fondsen: er staan posten op de begroting die inmiddels vele jaren oud zijn en daardoor fictief zijn geworden en er zijn boekhoudkundige mechanismen ontwikkeld om posten op de begroting te laten staan, die op grond van het Financieel Reglement allang vervallen hadden moeten zijn <sup>18</sup>.

### 1.2.3.3 Andere financiële instrumenten

De beslissingen over programma's met financiële consequenties worden niet alleen bij de begrotingsbehandeling genomen, maar ook daarbuiten.

Bij de beslissing over een dergelijk programma wordt echter over het algemeen geen rekening gehouden met het effect op andere beleidsterreinen of zelfs op programma's binnen dezelfde sector. Zo wordt regionaal beleid binnen de Gemeenschap niet alleen gevoerd met behulp van het Regionaal Fonds. Ook de programma's in het kader van het Landbouw Oriëntatiefonds, het Sociaal Fonds en de Europese Investeringsbank hebben regionale implicaties.

Naast de subsidies via de structurele fondsen verstrekt de Gemeenschap leningen en rentesubsidies, die niet allemaal op de begroting verschijnen, zoals de leningen uit de eigen middelen van de EGKS en de Europese Investeringsbank (EIB).

Leningen in het kader van het nieuw communautair instrument (NCI of Ortolifaciliteit) worden via deze Investeringsbank verstrekt. De Commissie bepaalt de projecten op grond van richtlijnen van de Raad en de EIB treedt verder op als gevolmachtigde van de Gemeenschap. Euratom-leningen worden verstrekt op grond van een beslissing van de Commissie, binnen een door de Raad vastgesteld plafond. Ook hier wordt de afhandeling verzorgd door de EIB.

De bank verstrekt ook zelf leningen voor projecten uit de eigen middelen en volgens doelstellingen die in het EEG-Verdrag zijn omschreven (artt. 129 en 130). De beslissing hierover wordt door de Raad van Beheer genomen, na advies van de lidstaat op wiens grondgebied het betreffende project zal worden uitgevoerd en na advies van de Commissie. Een negatief advies van de lidstaat betekent dat de lening niet wordt verstrekt. Na een negatief advies van de Commissie moet de Raad van Beheer unaniem beslissen de lening alsnog te verstrekken.

Ten slotte worden door de EGKS leningen verstrekt uit eigen middelen en met behulp van leningen op de kapitaalmarkt; het beheer en de beslissing hierover is in handen van de Hoge Autoriteit/Commissie.

<sup>18</sup> Europees Parlement, op. cit., blz. 20.

Het totale bedrag aan leningen ligt hoger dan de via de structurele fondsen verstrekte subsidies.

**Tabel 1.1 Subsidies en leningen - 1986 (in miljoen Ecu)**

<b>Subsidies</b>			
Landbouwfonds afd. Oriëntatie		884,1	
Sociaal Fonds		2625,46	
Regionaal Fonds		2483,88	
Totaal			5993,44
<b>Leningen</b>			
NCI		393,0	
EEG-betalingsbalansen		861,8	
EGKS		1069,2	
Euratom		443,2	
EIB uit eigen middelen	7059,9		
w.v. binnen EG		6678,1	
Totaal			9445,3

Bron: *20ste Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen, 1986.*

In het kader van de financiële coördinatie heeft het Parlement gevraagd de leningen ook in de begroting op te nemen. Strasser merkt op dat de EIB door zijn constructie als autonome instelling in feite ontsnapt aan de controle mechanismen van de Gemeenschap en dat de zorg daarover bij het Parlement sterker wordt naarmate de bank taken verricht die ook door de Commissie zouden kunnen worden gedaan<sup>19</sup>. Het is echter de vraag of de Gemeenschap in staat is de leningsfaciliteiten zodanig in het economisch en financieel beleid te integreren dat deze de bestaande instrumenten versterken.

#### 1.2.3.4 Wisselkoerswijzigingen

Een typerend Europees begrotingsprobleem wordt gevormd door het effect van wisselkoerswijzigingen. Het niveau van de wereldmarktprijzen is bepalend voor de garantieprijs voor marktordeningsproducten onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een van de belangrijkste factoren voor die wereldprijs is het niveau van de dollar/Ecu-koers.

**Tabel 1.2 Gevoeligheid in landbouwgarantieprijs voor de dollar/Ecu-koers**

Raming totale uitgaven Landbouw-Garantiefonds in constante 1985/86 prijzen (mld.Ecu)			
	1\$ = 1.20 Ecu	1\$ = 1. Ecu	
1986	19.72	21.14	
1987	19.06	20.43	
1988	18.70	20.09	
1989	18.87	20.28	

Bron: *The Future of Community Finance*, CEPS-papers nr. 30, blz. 22.

De wisselkoersschommelingen beïnvloeden ook de prijs die de landbouwers ontvangen, doordat de prijzen worden berekend in Ecu maar uitgekeerd in nationale valuta. Wordt deze gerevalueerd dan staan daar minder Ecu tegenover. Om deze prijsdaling op te vangen is een systeem van monetair compenserende bedragen ingesteld om het gemeenschappelijke prijspeil te handhaven. In de loop der jaren zijn de kosten van dit systeem sterk opgelopen en sinds de invoering van het Europees Monetair

<sup>19</sup> D. Strasser, *Les Finances de l'Europe*, Fernand Nathan, Paris/Editions Labor, Bruxelles, 1980, blz. 217.

Stelsel in 1979 worden pogingen gedaan van het systeem af te komen. Ook de douaneheffingen, de inkomsten van de Gemeenschap, worden door de wisselkoerswijzigingen beïnvloed. Een van de voorstellen van de Commissie ten aanzien van de financiering van de Gemeenschap betreft het vormen van een reserve om de gevolgen van wisselkoerswijzigingen op te vangen.

#### 1.2.4 *Controle en décharge*

De administratieve controle heeft binnen het Commissie-apparaat nooit prioriteit gehad, zodat hier verhoudingsgewijze weinig mensen voor beschikbaar zijn. Dit is een extra handicap op die beleidsterreinen waar de Gemeenschap weinig of niets met de uitvoering van de begroting te maken heeft. In het laatste geval is de Commissie volledig afhankelijk van de medewerking van de lidstaten.

De interne financiële controle heeft meer mogelijkheden, doordat is voorzien in een financieel controleur bij alle instellingen die op eigen initiatief kan rapporteren, toegang heeft tot alle betrekkelijke documenten en 'on-the-spot-checks' mag uitvoeren.

De controle van de rekeningen van alle ontvangsten en alle uitgaven van de Gemeenschap is toevertrouwd aan de Europese Rekenkamer. Deze onderzoekt de rechtmatigheid van de financiële handelingen en het beheer over de financiën. Zij kan daartoe ter plaatse, dus ook in de lidstaten, onderzoek doen. De Rekenkamer doet jaarlijks verslag van haar bevindingen en dit verslag, met de daarin gepubliceerde reactie van de instellingen, vormt een belangrijk element bij de décharge die door het Parlement voor de uitvoering van de begroting aan de Commissie wordt verleend.

De procedure voor de décharge is vastgelegd in het Financieel Reglement. Het Parlement verleent de décharge op aanbeveling van de Raad en nadat de Rekenkamer het verslag over het begrotingsjaar heeft uitgebracht. De décharge wordt verleend onder voorbehoud - de controle op de rekeningen van het landbouwfonds loopt achter en kan nog verrassingen opleveren.

De politieke verantwoordelijkheid van de Commissie ten opzichte van het Parlement komt het meest pregnant tot uitdrukking in de sanctiemogelijkheid. Krachtens artikel 144 EEG kan het Parlement de Commissie in haar geheel tot aftreden dwingen door middel van een motie van afkeuring. Tot nu toe heeft het Parlement nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De sanctie lijkt voornamelijk van symbolische aard, aangezien het Parlement geen zeggenschap heeft over of in de benoeming van een nieuwe Commissie.

#### 1.2.5 *Conclusies*

##### a. *Algemeen*

Belangrijke stappen vooruit in de communautaire besluitvorming zijn vaak gelieerd aan de begroting: de beslissing over de eigen middelen, over nieuwe programma's en financiële instrumenten en over de plaats en taak van het Parlement.

De vraag is echter of het huidige stelsel voor de gemeenschapsfinanciën sterk genoeg is om verdere ontwikkelingen te kunnen dragen. De vooral in de Europese Raad geuite reserves tegen het huidige systeem hebben betrekking op drie elementen, die alle ook in de lopende discussie over de financieringsproblematiek centraal staan. In de eerste plaats is er het, in de huidige institutionele context niet op te lossen, probleem van de begrotingsdiscipline. Vooral het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek en, wat minder pregnant, ook Nederland en Denemarken stellen dit probleem centraal. In de tweede plaats is er het verdelingspolitieke probleem. De uitkomsten van het huidige begrotingsproces weerspiegelen niet of slechts zeer gedeeltelijk de geografische onevenwichtigheden in de

welvaartsverdeling binnen de Gemeenschap. Vooral de relatief minder welvarende zuidelijke en perifere lidstaten leggen hierop de nadruk. Het huidige begrotingsproces biedt onvoldoende mogelijkheden de distributieve functie van de gemeenschapsbegroting verantwoord te ontwikkelen. In de derde plaats is er het probleem van de marges van de intracommunautaire solidariteit voor de afzonderlijke lidstaten. In het bestaande stelsel van inkomsten en verplichte uitgaven van de Gemeenschap kunnen bepaalde lidstaten, als men rekening houdt met hun welvaart, structureel worden over- of onderbedeeld. Vooral de structureel onderbedeelde staten plegen hiervoor compensaties te eisen, die een zware last op de communautaire besluitvorming kunnen leggen. De historie die aan het zogenaamde Mechanisme van Fontainebleau voorafgaat is illustratief voor deze problematiek.

Deze diepverankerde reserves tegen het bestaande stelsel voor de gemeenschapsfinanciën leiden tot verminderde steun aan een 'verkwistende' of 'onrechtvaardige' Gemeenschap. Zij leggen een hypotheek op iedere discussie over uitgavengevoelige gemeenschapstaken en belemmeren de nodige voortgang van het integratieproces, doordat lidstaten hun steun aan nieuwe initiatieven afhankelijk gaan stellen van een hun bevredigende oplossing van de financieringsproblematiek.

Een bijkomende factor wordt gevormd door de nieuwe stemprocedures in de Raad sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte. Vaker dan voorheen zullen de lidstaten, in plaats van een veto uit te spreken, coalities moeten vormen ten einde de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen. Blokvorming langs scheidslijnen rijker-armer, dan wel Noord-Zuid, wordt dan mogelijk: de armere landen (inclusief Italië en Ierland) hebben in het systeem van gewogen stemmen voldoende steun om een onwelgevallig voorstel van tafel te krijgen. Zonder Italië zou zo'n 'blokkerende minderheid' niet ontstaan, zodat Italië in het nieuwe systeem een zwevende stem heeft.

#### b. *Het begrotingsproces*

Het communautaire begrotingsproces schiet in drieërlei opzicht fundamenteel te kort. 1. De beslissingen over de begroting worden gefragmenteerd genomen. Er is sprake van meerdere besluitvormingscircuits: de Commissie en de vakraden voor de ontwerpbegroting, de Begrotingsraad en het Parlement voor de vaststelling van de begroting. 2. De Begrotingsraad heeft geen bevoegdheid tot coördinatie zodat de beslissingen die voor de verschillende beleidsterreinen los van elkaar zijn genomen, ook in het begrotingsproces niet op elkaar worden afgestemd en het Parlement heeft alleen zeggenschap over de niet-verplichte uitgaven, die een marginaal gedeelte van de begroting beslaan. 3. De uitgaven worden niet echt tegen elkaar afgewogen in het licht van de beleidsmatige prioriteiten en posterioriteiten van de Gemeenschap. Voor zover een dergelijke afweging al plaats kan vinden, is zij afhankelijk van de beslissingen van instanties die buiten het eigenlijke begrotingsproces staan. De uitspraken van de communautaire begrotingsautoriteit leiden derhalve tot een uiterst onvolledige beleidsmatige en juridische binding.

De splitsing van de uitgaven in verplichte en niet-verplichte uitgaven is een bron van onenigheid tussen de beide begrotingsautoriteiten. Het gevolg is dat de discussie over de begroting als instrument ter uitvoering van de taken van de Gemeenschap wordt verstrengeld met de institutionele consequenties.

#### c. *Het landbouwbeleid*

Binnen de Europese begroting zijn de landbouwuitgaven, door hun typisch open-einde karakter, als een koekoeksjong dat zijn rivalen, c.q. andere uitgavenposten, wegdringt. Het beleid is niet flexibel door de marktordeningen en door de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Raad. Het beheer veroorzaakt hoge kosten door het systeem van vooruitbetalingen en door onzorgvuldige opslag van de overschotvoorraden.



Het niet opnemen van afschrijvingen is meer dan een schoonheidsfout.

De controle van de landbouwwitgaven door de Commissie vertoont hiaten. De uitvoering van het GLB ligt voornamelijk in handen van de lidstaten. De Commissie, die volgens het verdrag verantwoordelijk is, zou hierop controle moeten uitoefenen. In de praktijk blijkt de Commissie betrokken in drie stadia: het verrichten van vooruitbetalingen op verzoek van de lidstaten, het registreren van deze bedragen en het uiteindelijk verifiëren van de jaarrekeningen die door de lidstaten worden opge maakt. In geval van de vooruitbetalingen wordt uitsluitend afgegaan op de informatie van de lidstaten, waardoor de controle van de rekeningen veel extra tijd – en geld – vergt.

De controle op mogelijke fraude bij de uitvoering van de enorme hoeveelheid regelingen is door de decentralisatie van het beheer extra gehandicapt.

#### d. *Het structuurbeleid*

De Commissie is autonoom in haar beslissingen over acties via de structurele fondsen. Het grote aantal verschillende regelingen met eigen criteria en voorwaarden werken echter versnippering in de hand. Er is geen coördinatie van gelijksoortige of op gelijke doelen en/of regio gerichte acties, zodat het nuttig rendement van de toch al beperkte middelen voor het doel van het structuurbeleid twijfelachtig is. Toetsing vindt namelijk niet plaats; volgens het jaarverslag van het Regionaal Fonds omdat het niet mogelijk is of omdat men er niet in slaagt een procedure op te stellen (Sociaal Fonds).

Het is wel duidelijk dat de regionale prioriteitstelling niet werkt. Bij het Sociaal Fonds door de (noodgedwongen) reductie die wordt toegepast, bij het Regionaal Fonds en het Oriëntatiefonds door moeilijkheden met de betalingsprocedures.

### **1.3 De inkomsten van de Gemeenschap**

#### 1.3.1 *De ontwikkeling van de inkomsten*

Aanvankelijk verkreeg de Gemeenschap inkomsten als elke internationale organisatie, via contributies van de lidstaten volgens een verdeelsleutel vastgelegd in het verdrag. Op grond van het Eigen Middelenbesluit van de Raad uit 1970 zijn deze bijdragen geleidelijk vervangen door eigen inkomsten, bestaande uit douanerechten, landbouwheffingen en BTW-bijdragen.

Douanerechten en landbouwheffingen op van buiten de EG ingevoerde produkten vloeien voort uit door de Gemeenschap ingestelde regelgeving en worden wel de 'echte' eigen middelen genoemd.

De landbouwheffingen zijn een gevolg van het verschil tussen de in de EG voor een bepaald produkt voorgeschreven prijs en de prijs op de wereldmarkt. De heffingen zijn daardoor zeer gevoelig voor de prijsschommelingen op de wereldmarkt en voor de koersverschillen van de dollar.

De douanerechten zijn, in tegenstelling tot de landbouwheffingen, veelal uitgedrukt in percentages, waardoor zij nauwelijks beïnvloed worden door wisselkoersschommelingen maar uiteraard wel door prijsverschillen. De hoogte van deze twee soorten inkomsten wordt dus niet budgettair bepaald, maar is een resultante van gemeenschappelijk handels- en landbouwbeleid en van externe factoren.

Het door de Gemeenschap te ontvangen BTW-percentage wordt daarentegen jaarlijks vastgesteld in het kader van de begrotingsprocedure, binnen een door de Raad bij unanimité vastgesteld maximum. Het is de sluitpost voor het begrotingsevenwicht dat ingevolge het verdrag is vereist.

De BTW-bijdragen zijn gebaseerd op een percentage van de geharmoniseerde grondslag, dat wil zeggen dat voor alle lidstaten over dezelfde goederen en diensten een percentage wordt berekend.

De ontwikkeling van de inkomsten wordt in onderstaande tabel weergegeven sedert 1975, het jaar waarin de eigen financiering volgens het Eigen Middelenbesluit volledig had moeten ingaan.

Tabel 1.3 Ontwikkeling en samenstelling inkomsten Gemeenschap

Categorie van ontvangsten	EUR-9		EUR-9		EUR-10		EUR-12	
	Begroting 1975		Begroting 1979		Begroting 1983		Begroting 1987	
	Bedrag (mld. RE)	%	Bedrag (mld. ERE)	%	Bedrag (mld. Ecu)	%	Bedrag (mld. Ecu)	%
Douanerechten	3,4	55,6%	4,7	35 %	7,2	28,8%	9,7	26,7%
Landbouwheffingen incl. suiker	0,5	8,6%	2,2	16,4%	2,4	9,6%	3,3	9 %
Bijdragen ter vervanging van de BTW	2	34,5%	2,1	15,7%	0,2	0,8%	0,2	0,6%
Ontvangsten uit de BTW	-	-	4,3	32 %	13,7	54,8%	22,8	62,8%
Saldo vorige jaren					1,4	5,6%		
Overige ontvangsten	0,07	1 %	0,1	0,7%	0,2	0,8%	0,3	0,8%
<b>Totaal</b>	<b>6</b>	<b>100%</b>	<b>13,4</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>36,3</b>	<b>100%</b>

Bron: H.A.M.C. Notenboom, in: *Internationale Spectator*, juni 1987, blz. 325.

In het totaal van de inkomsten lopen de douanerechten en landbouwheffingen terug. Dit is enerzijds een gevolg van exogene factoren als het wereldmarktprijspeil en de lage dollarkoers, anderzijds een gevolg van het feit dat de Gemeenschap voor een groot aantal landbouwprodukten zelfvoorzienend is geworden, hetgeen, mede door de grote landbouwvoorraden, weer van invloed is op het wereldmarktprijspeil. Bovendien worden in het kader van de GATT-rondes de douanetarieven steeds meer gereduceerd en zijn als gevolg van het stelsel van algemene tariefpreferenties voor de ontwikkelingslanden veel douanerechten afgeschaft of sterk verminderd. Het gevolg is dat deze inkomsten structureel afnemen.

In het Eigen Middelenbesluit van 1970 was een stijging van de BTW-ontvangsten voorzien tot een maximum van 1% van de geharmoniseerde grondslag.

Dit plafond was in 1983 bereikt. Zonder een besluit van de Raad tot verhoging van de inkomsten zouden de uitgaven niet meer kunnen stijgen – het verdrag schrijft immers voor dat inkomsten en uitgaven in evenwicht moeten zijn. In 1984 werd in Fontainebleau besloten de BTW-norm te verhogen tot 1,4% met ingang van 1986, met de mogelijkheid van een verhoging tot 1,6% per 1 januari 1988. De Commissie heeft echter bevestigd dat het BTW-percentage, benodigd voor de financiering van de uitgaven, in 1983 1,22% en in 1987 1,65% zou moeten bedragen<sup>20</sup>.

De discussie over de financiën van de Gemeenschap heeft door deze ontwikkelingen een ander karakter gekregen. Bij voldoende middelen en de eis van een sluitende begroting staan het gewenste beleid en de financiering daarvan centraal. Bij onvoldoende middelen en de eis van een sluitende begroting wordt de discussie beheerst door de mogelijkheden om meer inkomsten te verkrijgen; de voorstellen van de Commissie op de jongste bijeenkomst van de Europese Raad en de ontwerp-begroting voor 1988 (die een stijging t.o.v. 1987 vertoont van 5%) zijn hiervan een

<sup>20</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, (zie noot 7), blz. 6.

voorbeeld. Voor de verhoging van het BTW-plafond is een unanieme beslissing van de Raad vereist, die echter niet kan worden verwacht als geen rem op de uitgaven wordt gezet.

Door de samenstelling van de eigen middelen van de Gemeenschap, enerzijds structureel teruglopende inkomsten en anderzijds door de Raad geplafondeerde inkomsten, verdient de BTW als inkomensbron nadere aandacht.

Als maatstaf voor de welvaart van een land wordt vaak het BNP gebruikt, dat is samengesteld uit onder andere investeringen, besparingen, overheids- en particuliere consumptie<sup>21</sup>. Door de BTW-heffing op de particuliere consumptie als basis te nemen voor de afdracht aan de Gemeenschap wordt slechts een deel van het BNP belast. Dit kan leiden tot onbillijkheden, met name voor landen met een relatief hoge consumptiequote, die daardoor zwaar belast worden, en landen met een grote informele sector, die naar verhouding veel minder afdragen.

Een tweede aspect betreft de gevoeligheid van de BTW-afdrachten aan de Gemeenschap voor schommelingen in de particuliere consumptie. De Commissie constateert dat bij een aantrekkende economie de consumptieve bestedingen achterblijven, waardoor (relatief) de inkomsten uit de BTW dalen<sup>22</sup>. Dit maakt deze inkomensbron ongeschikt als buffer voor de economische ontwikkelingen, hetgeen voor de Commissie reden is naar een andere bron van inkomsten uit te zien, naast de bestaande inkomsten. Een ander punt is, dat een conjunctureel gevoelige inkomensbron zich slecht leent voor een meerjarenplanning.

Een derde aspect van de BTW-component in de eigen middelen wordt gevormd door het feit dat een verhoging van de BTW-afdracht aan de Gemeenschap direct concurreert met de BTW-inkomsten van de lidstaten zelf, dan wel een lastenverzwaring betekent voor de burgers. Bij de besluitvorming in de Raad zal dit zeker meespelen.

### 1.3.2 *Het mechanisme van Fontainebleau*

Het hiervoor genoemde besluit van de Raad tot verhoging van het percentage van de BTW-afdrachten werd vergezeld van een besluit voor een 'beter begrotingsevenwicht' tussen de lidstaten. Sinds begin jaren zeventig speelde het probleem dat, boekhoudkundig gezien, het Verenigd Koninkrijk meer betaalde aan de Gemeenschap dan het ontving. In 1976 werd een correctiemechanisme tot stand gebracht, dat echter nooit is toegepast wegens technische moeilijkheden. In 1980 werden maatregelen overeengekomen die gedeeltelijk rechtstreekse terugbetalingen behelsden en gedeeltelijk bestonden uit speciale maatregelen ten gunste van de Britse economie; maatregelen derhalve via de uitgavenkant van de begroting. In Fontainebleau werd dit vervangen door een compensatiemechanisme aan de inkomstenkant van de begroting, namelijk door middel van gedifferentieerde BTW-afdrachtpercentages voor het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek. De last die hieruit ontstond voor de andere lidstaten wordt over hen omgeslagen via hun normale BTW-aandeel. Dit betekent dat in feite geen enkele lidstaat het overeengekomen percentage betaalt en dat, aangezien het door de Raad vastgestelde plafond geldt voor de lidstaten en niet voor de Gemeenschap als geheel, het maximumpercentage aan inkomsten op deze manier nooit bereikt zal worden.

Het voor 1987 voorgestelde BTW-percentage bedraagt 1,24. Het Verenigd Koninkrijk draagt 0,7% bij, de BRD 1,31% en de andere lidstaten 1,36%, met uitzondering van Spanje en Portugal<sup>23</sup>. De Commissie heeft de kosten van het compensatiemechanisme voor de periode 1983-1985

<sup>21</sup> Volgens VN-normen wordt het bruto binnenlands produkt (BBP) samengesteld uit bestedingen, consumptie, investeringen, voorraadvorming en export minus import. Het BBP minus de netto factorinkomens buitenland levert het bruto nationaal produkt (BNP) op.

<sup>22</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, (zie noot 7), blz. 4.

<sup>23</sup> H.A.C.M. Notenboom., op. cit., blz. 325.

geraamd op 1.530 miljoen ECU gemiddeld, voor 1986 op 2.736 miljoen ECU en voor 1987 op 2.360 miljoen ECU. Dat is bijna 6,5% van de totale inkomsten in 1987<sup>24</sup>.

De compensatie maakte een einde aan een slepend conflict maar creëerde een nieuwe moeilijkheid, namelijk de besteding van de zogenoemde lusten- en lastenproblematiek, die op zich ook weer problemen veroorzaakt. Behalve de derving van inkomsten voor de Gemeenschap betekent het Fontainebleau-mechanisme dat afdrachten aan de Gemeenschap worden beschouwd als een last voor de lidstaten en niet als communautaire eigen middelen. Een last bovendien, die alleen wordt afgestreept tegen kwantificeerbare lusten, zoals bijvoorbeeld de overdrachten via het Landbouwarantiefonds. De voordelen van de integratie voor de economie in het algemeen en voor de handelsbalans van de lidstaten zijn immers moeilijk in cijfers aan te geven. Deze 'lusten- en lastenproblematiek' en haar oplossing creëren aanspraken op een bepaald gedeelte van de uitgaven. De neiging dit 'eigen' gedeelte op te eisen, fixeert de bestemming van deze inkomsten en ontnemt de Gemeenschap de mogelijkheid tot het voeren van een eigen beleid.

De Commissie heeft voorstellen uitgewerkt om de financiering van de gemeenschapsbegroting zodanig te regelen dat rekening wordt gehouden met het relatieve welvaartsniveau van de lidstaten, overeenkomstig de doelstelling van de Europese Akte (m.n. art. 130 a t/m e). Daartoe wordt een plafond voorgesteld, gebaseerd op het gemeenschaps-BNP.

Onderstaande tabel geeft aan hoe dit nieuwe systeem voor de lidstaten zal uitwerken. Verondersteld is dat de overgangsmaatregelen die momenteel de bijdragen van Spanje en Portugal beperken, niet worden toegepast. De lidstaten zijn gerangschikt naar BNP volgens koopkracht in 1985.

**Tabel 1.4 Financiering van de gemeenschapsbegroting, 1987 (in miljoen Ecu)**

	Huidig systeem	Nieuw systeem	Verschil
Luxemburg	68	62	-6
Denemarken	783	827	44
Bondsrepubliek Duitsland	9.686	9.743	57
Frankrijk	6.692	6.670	-22
België	1.554	1.600	46
Nederland	2.209	2.227	18
Verenigd Koninkrijk	6.660	6.354	-306
Italië	4.806	4.993	188
Spanje	2.810	2.806	-5
Ierland	366	345	-21
Griekenland	423	415	-8
Portugal	344	359	15
Totaal	36.400	36.400	

Bron: COM (87) 101 def, blz. 33.

## 1.4 De uitgaven van de Gemeenschap

### 1.4.1 De ontwikkeling van de uitgaven

Toen de Gemeenschap in 1983 het plafond van de inkomsten bleek te zijn gepasseerd, was daarmee het maximum niveau voor de uitgaven overschreden, gezien de evenwichtsbepaling voor de begroting in het verdrag. Met name de voortgaande stijging van de landbouwuitgaven veroorzaakte dit financieringsprobleem en had tevens tot gevolg dat voor

<sup>24</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, (zie noot 7), blz. 10.

ander beleid steeds minder geld overbleef binnen het uitgavenmaximum. In onderstaande wordt de ontwikkeling van de begrotingsuitgaven van de Gemeenschap weergegeven, per sector.

Tabel 1.5 Ontwikkeling en samenstelling van de gemeenschapsuitgaven

Uitgavencategorie	EUR-9 Begroting '75 (mld. RE)		EUR-9 Begroting '79 (mld. ERE)		EUR-10 Begroting '83 (mld. Ecu)		EUR-12 Begroting '87 (mld. Ecu)	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Kosten van de instellingen	0,4	2,5%	0,8	5,9%	1,1	4,4%	1,7	4,7%
Landbouwgarantie- uitgaven	4	66,6%	10	74,5%	15,8	63,2%	22,9	63 %
Structuurbeleid (land- bouworientatie, sociaal & regionaal)	0,5	8,3%	1,1	8,2%	3,3	13,2%	6,5	17,9%
Onderzoek/technologie/ industrie/energie/ milieu/transport e.d.	0,7	11,6%	0,2	1,5%	1,4	5,6%	0,9	2,5%
Ontwikkelingssamen- werking/voedselhulp	0,3	5 %	0,5	3,6%	0,9	3,6%	1,2	3,3%
Vergoeding aan de lid- staten voor inning eigen middelen	0,3	5 %	0,6	4,5%	0,9	3,6%	1,3	3,6%
Restituties Spanje & Port. + terugbet. voorschotten 1984	-	-	-	-	-	-	1,5	4,1%
Speciale maatregelen Verenigd Koninkrijk en BRD (1)	-	-	-	-	1,5	6 %	-	-
Reserve onvoorzien	0	-	0,5	3,7%	0,5	2 %	0	-
<b>Totaal</b>	<b>6</b>	<b>100%</b>	<b>13,4</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>36,3</b>	<b>100%</b>

Bron: H.A.C.M. Notenboom, in: *Internationale Spectator*, juni 1987, blz. 327.

1) Deze correctie vindt sinds 1986 aan de inkomstzijde plaats.

Naast de stijging van de landbouwuitgaven wordt ook voor het structuurbeleid meer geld uitgetrokken, maar van een evenwichtige verhouding is geen sprake. Uitgaven ten behoeve van ander beleid, zoals onderzoek- en milieubeleid lopen terug.

Overigens moet bij deze cijfers worden opgemerkt dat de begrote bedragen over het algemeen niet de werkelijke uitgaven betreffen; met name bij de structuurfondsen blijken door allerlei oorzaken grote sommen niet te kunnen worden besteed, zoals in paragraaf 1.2.3.2 is aangegeven.

#### 1.4.2 Het landbouwbeleid

Aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid ligt een fundamenteel beginsel ten grondslag: de landbouwers moeten in beginsel hun inkomen uit de verkoop van hun produkten op de markt verwerven. Dit beginsel heeft geleid tot grote nadruk op het reguleren van vraag en aanbod, om te zorgen dat de prijs een door de Gemeenschap gewenst peil zou bereiken. Als instrumenten werden interventies op de interne markt en bescherming aan de buitengrenzen door middel van heffingen en restituties ingesteld. De voorschriften voor dit beleid zijn door de Gemeenschap vastgesteld en de Gemeenschap is aansprakelijk voor de financiering. Deze staat echter onder sterke druk sinds de landbouwuitgaven een zodanig hoog peil hebben bereikt dat de begrotingsruimte voor ander - nieuw - beleid hierdoor sterk wordt beperkt.

De stijging van de landbouwuitgaven moet in het algemeen worden toegeschreven aan een voortdurende overproductie bij de belangrijkste produkten, die bij afnemende afzetmogelijkheden op de wereldmarkt

heeft geleid tot grote overschotvoorraden. Daarnaast hebben de fluctuaties in de koers van de Amerikaanse dollar herhaalde aanpassing van de uitvoerrestituties tot gevolg gehad, die daardoor in absolute termen zijn gestegen.

De uitgaven van het GLB worden verricht door het Landbouw Oriëntatie- en Garantiefonds (EOGFL) dat deel uitmaakt van de EG-begroting. (De afdeling Garantie financiert het markt- en prijsbeleid, de afdeling Oriëntatie het structuurbeleid.)

In 1970 bedroegen de uitgaven via het Garantiefonds 2604 miljoen reken-eenheden (RE), waarvan 1206 miljoen voor restituties en 1398 miljoen voor interventie maatregelen. In 1985 bedroegen de totale uitgaven van het Garantiefonds 19.744 miljoen Ecu (70% van de totale gemeenschaps-begroting); de laatste jaren nemen de interventies in absolute omvang toe, terwijl de restituties en sinds 1986 ook de interventies procentueel afnemen.

**Tabel 1.6 Uitgaven Garantiefonds**

	1981	% (1)	1983	%	1985	%	1986 (2)	%
Restituties	5.208,6	46,8	5.559,7	35	6.716,1	34,1	8.470,0	39,1
Interventies	5.932,6	53,2	10.360,0	65	12.490,4	65,9	13.210,8	60,9

Bron: *15e Financieel Verslag EOGFL 1985, Afdeling Garantie*, blz. 86.

In mln. Ecu.

(1) Ten opzichte van de totale landbouwuitgaven.

(2) Begroting.

De restituties worden bij uitvoer verstrekt om het verschil tussen de gemeenschapsprijzen en de, over het algemeen lagere, wereldmarktprijzen op te heffen. Vooral door de lage dollarkoers moesten hoge restitutiebedragen worden verstrekt. In 1986 zijn met name ten behoeve van zuivel, granen en rundvlees restituties verstrekt.

Interventies omvatten maatregelen als prijscompensatie, het uit de markt nemen van produkten en zo nodig de opslag daarvan. Het belangrijkste instrument wordt gevormd door de prijssteun, die op ongeveer 70% van de landbouwprodukten van toepassing is; in 1985 bedroeg de steun 7.577 miljoen Ecu, voor 1986 werd 7.899,5 miljoen Ecu begroot hetgeen overeenkomt met 26,4% van de totale landbouwuitgaven. Het grootste deel ging naar de zuivelsector, gevolgd door de oliehoudende zaden en de sector groente en fruit. Het uit de markt nemen van produkten en vergelijkbare maatregelen (bijv. distillatie van wijn) besloeg in 1985 4,2% van de landbouwuitgaven; voor 1986 werd een percentage van 3,2 begroot.

De opslag van de uit de markt genomen produkten vormt echter een stijgende kostenpost voor de Gemeenschap. Deze maatregel brengt zowel technische kosten (inslag, opslag, uitslag, verwerking van de goederen) met zich mee als financieringskosten (rente die op forfaitaire basis aan de lidstaten wordt vergoed voor het kapitaal dat ten gevolge van de opslag is geïmmobiliseerd) en kosten ter compensatie van het verlies dat wordt geleden bij de verkoop van de opgeslagen produkten. In 1985 bedroeg deze post 4.427,5 miljoen Ecu, dat is 22,4% van de landbouwuitgaven. Een bijkomend probleem wordt gevormd door het feit dat de voorraden tot nu toe voor de boekwaarde in de begroting zijn opgenomen; alleen wanneer de begroting enige ruimte laat aan het eind van het jaar wordt die gebruikt om een gedeelte af te schrijven<sup>25</sup>. Hierdoor kan geen reële afweging worden gemaakt van de kosten van opslag versus de kosten van vernietiging of op andere wijze wegwerken van de voorraden. Bovendien is de rentebetaling aan de lidstaten gebaseerd op de boekwaarde, hetgeen een verzwaring van de door de Gemeenschap te dragen lasten vormt.

De kosten voor opslag betreffen voornamelijk zuivel (1.972,8 miljoen Ecu) rundvlees (1.094,1 miljoen Ecu) en granen (751,8 miljoen Ecu).

<sup>25</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Vijftiende financieel verslag betreffende het Europees Oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw - 1985 - afdeling Garantie en financiële afwikkeling voedselhulp*; Brussel, 19 november 1986, COM (86) 631 def., blz. 29-30.

De ongebreidelde groei van de landbouwuitgaven is nooit de bedoeling geweest. Het steunen van de prijs voor bepaalde landbouwprodukten had ten doel de markt te stabiliseren en de inkomens in de agrarische sector op een aanvaardbaar peil te brengen. Dat een dergelijk beleid overschotten met zich brengt was uiteraard voorzien, maar de mate waarin deze zijn gegroeid doet de Gemeenschap welhaast bezwijken onder haar eigen 'succes'. De interventieregelingen bleken in de loop der tijd een afzetmogelijkheid op zich te zijn geworden in plaats van een buffer ter stabilisering van de markt. Met gegarandeerde minimumprijzen en een gegarandeerde afzet werd derhalve maximaal geproduceerd, daarbij geholpen door de technologische ontwikkelingen.

Het oorspronkelijk ingestelde *beheersingsmechanisme* – de jaarlijkse prijsvaststelling – heeft zijn functie verloren doordat andere dan economische overwegingen, met name de wens de agrarische bevolking een behoorlijk inkomen te geven, de overhand hebben in het politieke onderhandelingsproces in de Landbouwrraad.

Wanneer gemeenschappelijke landbouwprijzen worden vastgesteld, gebeurt dit in Ecu die vervolgens worden omgerekend in de nationale valuta. Hierbij worden de zogenoemde 'groene koersen' gehanteerd. De daling van de prijzen op gemeenschapsniveau (1986-1987) met 0,3 in Ecu komt omgerekend neer op een stijging van 2,2 in nationale valuta<sup>26</sup>. Een restrictief prijsbeleid blijkt onder deze omstandigheden moeilijk te realiseren.

Nu wordt geprobeerd de overproductie aan te pakken door middel van contingentering, waarbij de Gemeenschap echter financieel verantwoordelijk blijft voor de produkten waarvoor een prijsgarantie bestaat. Dit zijn vooral de produkten die in de Gemeenschap van de Zes belangrijk waren: zuivel, granen en suiker, waarvoor destijds met het oog op de doelstellingen van het GLB zware marktordeningen werden ingesteld. Dit betekent onder andere dat produkten die niet via de markt kunnen worden afgezet, moeten worden afgenomen tegen een gegarandeerde minimumprijs. Dit zal dus niet meer onbeperkt opgaan als de contingenteringregelingen effect sorteren.

De Commissie heeft becijferd wat er bespaard is door de quoterings en andere contingenteringmaatregelen<sup>27</sup>, namelijk in

1984	1.070 miljoen Ecu
1985	2.980 miljoen Ecu
1986	4.160 miljoen Ecu

De uitgaven van het Landbouw Garantiefonds zijn desondanks in de periode van 1984 tot 1987 gestegen met meer dan 40%: van 18.371 miljoen Ecu in 1984 tot 27.305 miljoen Ecu, begroot voor 1987. Het nuttig rendement van quoteringsmaatregelen moet dus ernstig worden betwijfeld wanneer de Commissie blijft toegeven aan de druk van de lidstaten om uitzonderingen toe te staan.

De Commissie kiest in het kader van het GLB uitdrukkelijk voor het in stand houden van de kleine familiebedrijven dat wil zeggen de over het algemeen structureel zwakkere bedrijven. Om hier het inkomenspeil te garanderen worden de stabiliseringsmaatregelen gedifferentieerd toegepast en worden inkomenstoelagen voorgesteld en hier en daar al gegeven. Naar de mening van de WRR in het rapport 'De onvoltooide Europese integratie' zou hiervoor een vorm moeten worden gevonden, waarbij de lidstaten een grotere rol wordt toebedeeld. De problematiek van de marginale regio's moet echter in een ruimer kader dan het landbouw-

<sup>26</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, verslag 1986*; Brussel/Luxemburg, 1987, blz. 71.

<sup>27</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Balans van de maatregelen voor de beheersing van de landbouwmarkten en perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid*; Brussel, 3 augustus 1987, COM (87) 410 def., blz. 6.

beleid worden gezien. Het gaat om het creëren van een levensvatbare sociaal-economische structuur, hetgeen in paragraaf 1.4.4 bij het structuurbeleid aan de orde komt.

De uitzonderingsbepalingen worden hier slechts genoemd om aan te geven hoezeer de Gemeenschap bezig is zich in een net van regelingen in te spinnen. Regelingen die weer nieuwe regelingen nodig maken om ongewenste en onvoorziene gevolgen te herstellen. Door het uit de hand gelopen financiële beleid is het peil van de uitgaven, of beter gezegd het plafond van de inkomsten, doel van de beleidsoverwegingen geworden. Bestaand beleid wordt niet op zijn merites beoordeeld, maar bijgewerkt en in stand gehouden, zodat elke poging tot beheersing van de productie en de financiering daarvan neerkomt op symptoombestrijding.

### 1.4.3 *De uitbreiding van de Gemeenschap*

Bij elke uitbreiding van de Gemeenschap nemen de uitgaven toe. Een toename in absolute zin die, afhankelijk van de structuur van de desbetreffende economieën, disproportioneel kan zijn. Dit is het geval geweest met de toetreding van Ierland en Griekenland, die evenals de nieuw toetreden landen Spanje en Portugal een omvangrijke agrarische sector hebben.

Door de toetreding van Spanje en Portugal is het gemeenschappelijke landbouwgebied uitgebreid met drie miljoen bedrijven en een produktie-areaal van dertig miljoen hectare, dat echter gebrekkig ontwikkeld is. De bedrijven zijn klein (70% in Spanje beslaat minder dan 5 hectare - in Portugal 87%) en de boeren zijn over het algemeen ouder dan gemiddeld in de rest van de Gemeenschap. Het aandeel van de landbouw in de totale beroepsbevolking bedroeg in 1985 in Spanje bijna 17% en in Portugal bijna 24%. Het gemiddelde in de Gemeenschap bedroeg 7,2%. De produktiviteit ligt ver onder het gemiddelde van de Gemeenschap: het graanareaal in Spanje en Portugal samen is even groot als dat van de Gemeenschap van de Tien. Daar werd echter 10% meer dan het intern verbruik geproduceerd, terwijl Spanje en Portugal granen moesten importeren. Samengevat werd de Gemeenschap uitgebreid met een uitgestrekt landbouwgebied met een gebrekkige produktiestructuur waarin meer dan 65% van de landbouwbedrijven zijn gevestigd, met een laag gemiddeld rendement, zowel in opbrengst als in welvaart.

De landbouw vormde in de toetredingsonderhandelingen het grootste obstakel, maar na zes jaar werd besloten tot steun voor de producenten en werd de communautaire protectie uitgebreid tot nieuwe produkten. Beide landen kwamen in aanmerking voor de regelingen in het kader van de geïntegreerde mediterrane programma's en bovendien werd voor Portugal, voorafgaand aan de toetreding een specifiek programma ontwikkeld dat in tien jaar 700 miljoen Ecu zou omvatten, afkomstig uit het EOGFL, voor de ontwikkeling van de landbouw en de visserijstructuur. De steunverlening via het Regionaal Fonds is vanaf de toetreding ook op Spanje en Portugal van toepassing, hetgeen een herverdeling van de per land toegewezen bedragen betekende; bij gelijkblijvende of nauwelijks stijgende middelen dus een vermindering voor de overige lidstaten.

Ter ondersteuning van de betalingsbalans krijgt Portugal leningen tot 1 miljard Ecu, met een looptijd van zes jaar. Spanje en Portugal kwamen voor de toetreding tevens in aanmerking voor leningen via de Europese Investeringsbank ter financiering van projecten op het gebied van kleine en middelgrote bedrijven, regionale infrastructuur en energie. Dit zijn echter geen kosten die op de EG-begroting drukken.

Aan de inkomstenkant van de EG-begroting zijn overgangsmaatregelen vastgesteld. Na zes jaar zullen beide landen de BTW-bijdrage volledig afdragen - tot die tijd krijgen zij een degressieve restitutie. Portugal is voor vijf jaar ontheven van de verplichting douanerechten en landbouwheffingen af te dragen.

Naast deze kwantificeerbare lasten voor de begroting zijn er uiteraard andere kosten voor de Gemeenschap die niet eenvoudig te becijferen zijn.

De uitbreiding van de instellingen van de Gemeenschap met onder andere parlementsleden, commissieleden, rechters en het per lidstaat vastgestelde quotum aan ambtenaren heeft geleid tot verbouwingen en andere kosten ten behoeve van de behuizing en een stijging van de loonkosten. De totale kosten van de instellingen zijn in 1986 (voorlopige cijfers) gestegen met ruim 17,5% ten opzichte van



de kosten voor 1985, maar dit geeft slechts een indicatie van de werkelijke kosten<sup>28</sup>.

De uitbreiding van de Gemeenschap noopt tot overgangsmaatregelen op vele beleidsterreinen die over het algemeen uitzonderingsbepalingen bevatten op door de lidstaten te nemen maatregelen in het kader van de voltooiing van de interne markt. Dit zou voor de Gemeenschap financieel nadelig kunnen zijn, maar de betreffende economieën hebben er baat bij, hetgeen ook de politieke verhoudingen ten goede komt, zodat de som uiteindelijk voor de Gemeenschap positief zal uitvallen.

Het neemt echter niet weg dat de toetreding budgettair niet neutraal verloopt. Er zijn nieuwe specifieke programma's geïntroduceerd voor die gebieden binnen de Gemeenschap die door de Spaanse en Portugese landbouw het meest beconcurrerd worden. Deze programma's vallen binnen het kader van het gemeenschappelijk structuurbeleid.

#### 1.4.4 *Het structuurbeleid*

Al voor de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland was een toenemend verschil binnen de Gemeenschap merkbaar in economische groei en welvaart, onder andere door de versterkte concentratie van industriële en dienstverlenende activiteiten in het centrum van de Gemeenschap en door de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat tot een overbedeling heeft geleid van de rijkere noordelijke en centrale landbouwgebieden.

Deze kloof is groter geworden na de laatste uitbreiding en zal bij de voltooiing van de interne markt toenemen doordat de economisch sterke gebieden het meest gebaat zullen zijn bij een liberalisering van de handelsstromen.

De ontwikkeling en de structurele aanpassing van gebieden met een economische achterstand en de omschakeling van in verval geraakte industriële regio's vormen de doelstelling van het structuurbeleid van de Gemeenschap, dat uiteindelijk is gericht op versterking van de economische en sociale samenhang binnen de EG.

Met de oprichting van het EOGFL werd het Europese landbouwbeleid voorzien van twee elkaar aanvullende beleidslijnen: het markt- en prijsbeleid en een gemeenschappelijk structuurbeleid om de uit het prijsbeleid voortvloeiende verscherping van de regionale (inkomens)ongelijkheden te pareren. De landbouwuitgaven zouden voor 25% ten goede komen aan het structuurbeleid.

Van meet af aan heeft het structuurbeleid zich echter afgespeeld in de schaduw van de markt- en prijspolitiek, niet in de laatste plaats door de geringe financiële armslag: de begroting van het Oriëntatiefonds voor 1987 bedraagt 4% van de totale landbouwbegroting. De structuurfondsen samen kunnen een bedrag van 6.653,6 miljoen Ecu uitgeven, of 18,4% van de totale begroting, terwijl voor het Landbouw Garantiefonds 63,3% is uitgetrokken.

De verdeling van de middelen binnen de Gemeenschap kwam in 1984 voor ongeveer 45% ten goede aan de prioritaire regio's, te weten Zuid-Italië, Griekenland, Ierland, Noord-Ierland en de Franse overzeese gebieden en er zijn geen aanwijzingen dat dit percentage beduidend is gestegen<sup>29</sup>. Het is moeilijk voor te stellen dat met deze geringe middelen de produktiestructuur in deze gebieden kan worden beïnvloed, laat staan dat een gemeenschappelijk structuurbeleid kan worden gevoerd.

Zoals uit paragraaf 1.2.3.2 bleek, zijn de structuurfondsen zoals zij nu functioneren, geen adequaat instrument. De maatregelen die in het kader van de verschillende fondsen worden genomen blijken over het algemeen

<sup>28</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Twintigste Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen 1986*; Brussel/Luxemburg, 1987, blz. 62-63.

<sup>29</sup> Europees Parlement, Commissie Begrotingscontrole, op. cit., blz. 16.

op dezelfde doelstellingen te zijn gericht: regionale ontwikkeling (via prioriteit voor bepaalde gebieden) en werkgelegenheid. De beslissingen over de verschillende acties worden echter niet gecoördineerd. Dit heeft ertoe geleid dat identieke programma's uit drie bronnen subsidie konden ontvangen. Behalve aan de voorwaarden was dit ook te wijten aan de gebrekkige coördinatie binnen het Commissie-apparaat, waar elke DG zijn autonomie bewaakt en zelfs binnen één DG verschillende programma's langs en naast elkaar worden uitgevoerd.

Sedert 1979 wordt geprobeerd de steun te coördineren voor gebieden met ernstige achterstand of verval. De coördinatie heeft betrekking op zowel de financiële instrumenten als de samenwerking tussen verschillende partners (Gemeenschap, lidstaten, lokale en regionale instanties). In Belfast en Napels werden modelprojecten gestart om een strategie vast te stellen.

In 1985 werd een verordening inzake geïntegreerde mediterrane programma's aangenomen, voor Griekenland en voor gebieden in Frankrijk en Italië. De geïntegreerde mediterrane programma's hebben een regeling gekregen die veel van de bezwaren van de structuurfondsen poogt te ondervangen. Er is een soepele besluitvormingsprocedure (de Raad is er niet bij betrokken en het advies van het betreffende comité heeft geen bindende kracht), de coördinatie is gedecentraliseerd en direct contact tussen de Gemeenschap en de regionale overheden is voorzien. Een betere controle wordt verzekerd door programmacontracten tussen de actoren en door uitgebreide informatieverstrekking over en weer. Proefprojecten in Italië en Griekenland zijn in voorbereiding. Het gaat om meerjarige programma's die meerdere beleidsterreinen omvatten zoals landbouw, energie, industrie, dienstverlening. De financiering door de Gemeenschap bestaat uit bijdragen van de drie structuurfondsen (2,5 miljard Ecu) en een aanvullend begrotingsgedeelte van 1,6 miljard Ecu. In de loop van 1986 hebben de drie begunstigde landen programma's ingediend voor de medefinanciering: Frankrijk en Griekenland elk 7, Italië 17. Eén project is in 1986 goedgekeurd door de Commissie, in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB).

De samenwerking met de EIB lijkt een eerste stap op weg naar de integratie van enerzijds de financiële instrumenten waarover de Commissie zeggenschap heeft (de subsidies van de structurele fondsen) en anderzijds de leningen die via de EIB worden verstrekt, met dezelfde doeleinden als het structuurbeleid.

De toenemende divergentie in de economische ontwikkeling binnen de Gemeenschap en de correctie hiervan hebben door de Europese Akte opnieuw aandacht gekregen. De uit de begroting blijvende eenzijdige gerichtheid op het landbouwbeleid zal in het structuurbeleid een complement moeten krijgen om aan de convergentie-eis uit verdrag en Europese Akte te voldoen.

#### 1.4.5 *Nieuw beleid*

Bij het voortschrijden van de marktintegratie zal op gemeenschapsniveau compensatie moeten worden gevonden voor het teruglopende vermogen tot het voeren van effectief beleid in de nationale sfeer. In de Europese Akte worden met name technologie- en milieubeleid genoemd, maar ook op het terrein van de fysieke infrastructuur zal gemeenschappelijk beleid moeten worden gevoerd.

Het gaat hierbij om uitgavenintensieve overheidsactiviteiten die een toenemend beslag op de gemeenschapsbegroting zullen leggen. De laatste jaren lopen deze posten op de begroting echter sterk terug; in 1987 is hiervoor 2,5% van de totale uitgaven bestemd, terwijl in 1975 nog 11,6% werd begroot. Onder de druk van de financieringsmoeilijkheden is de Raad onlangs schoorvoetend akkoord gegaan met een vijfjarig onderzoeks- en ontwikkelingsproject tot een bedrag van ruim 1 miljard Ecu per jaar. De politieke bereidheid om veel verder te gaan lijkt zonder een akkoord over begrotingsdiscipline en verminderde uitgaven niet aanwezig.

## BIJLAGE 1 De begrotingsprocedure

De nu geldende bepalingen zijn te vinden in art. 199-209 EEG en art. 20 e.v. Fusieverdrag, aangevuld en gewijzigd door het Eigen Middelenbesluit van 21 april 1970, het Eerste Verdrag Budgettaire bepalingen van 22 april 1970 en het Tweede Verdrag Budgettaire bepalingen van 22 juli 1975.

### Art. 203 EEG

- lid 1 - Het *begrotingsjaar* loopt van januari tot en met december.
- lid 2 - Elke instelling stelt voor 1 juli van het voorafgaande jaar een raming op van uitgaven. De Commissie voegt deze samen, eventueel met een advies dat afwijkend kan zijn en voegt er een raming van de inkomsten bij.
- lid 3 - Eerste lezing van de Raad.
  - De ontwerp-begroting wordt uiterlijk 1 september naar de Raad gezonden.
  - De Raad raadpleegt de Commissie en eventueel de andere instellingen als hij van het ontwerp wil afwijken; afwijken moet met eenparigheid van stemmen.
  - De Raad stelt met gekwalificeerde\* meerderheid de ontwerp-begroting op;
- lid 4 - Eerste lezing van het Parlement
  - De Raad legt de ontwerp-begroting uiterlijk 5 oktober aan het Parlement voor
  - Het Parlement kan ten aanzien van *verplichte uitgaven* met meerderheid van de uitgebrachte stemmen alleen wijzigingsvoorstellen aan de Raad doen.
  - Het Parlement kan ten aanzien van *niet-verplichte uitgaven* met meerderheid van het aantal leden amendementen aannemen.
- lid 9 - lid 9 stelt hier echter een grens aan: het maximum stijgingspercentage.
  - Dit wordt jaarlijks door de Commissie vastgesteld op grond van een aantal economische indicatoren als inflatie, ontwikkeling BNP lidstaten, variatie van de nationale begrotingen.
  - Het Parlement heeft het recht de helft van de aldus gefixeerde ruimte te benutten, ook als de Raad al meer dan de helft heeft gebruikt.
  - Raad en Parlement kunnen in onderlinge overeenstemming besluiten tot verhoging van het maximum stijgingspercentage.
- lid 4 - Het Parlement heeft 45 dagen voor de eerste lezing.
  - De begroting is definitief wanneer het Parlement binnen deze termijn de ontwerp-begroting goedkeurt dan wel niets doet (geen amendementen of wijzigingsvoorstellen heeft aangenomen).
  - Zijn er amendementen of wijzigingsvoorstellen dan gaat het ontwerp terug naar de Raad.
- lid 5 - Tweede lezing van de Raad.
  - Niet verplichte uitgaven* – amendementen kunnen door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden gewijzigd.
  - *Verplichte uitgaven* – leidt een wijzigingsvoorstel tot een *stijging* van de totale uitgaven van de betrokken instelling dan is het voorstel afgewezen, tenzij de Raad het uitdrukkelijk aanvaardt;

\* Het voorontwerp begroting is geen voorstel van de Commissie ex. art. 148, zodat een meerderheid van ten minste zes leden is vereist.

- leidt een wijzigingsvoorstel *niet tot een stijging* van de totale uitgaven van de betrokken instelling (doordat de voorgestelde wijziging wordt gecompenseerd door een daling elders) dan is het voorstel aanvaard, tenzij de Raad het met gekwalificeerde meerderheid afwijst.
  - De Raad heeft 15 dagen voor de tweede lezing; heeft hij zich binnen die termijn niet uitgesproken dan is de ontwerpbegroting definitief, met uitzondering van de wijzigingsvoorstellen die uitdrukkelijk door de Raad moeten worden aanvaard.
- lid 6 - Tweede lezing Parlement; betreft alleen de *niet-verplichte uitgaven*.
- Indien de Raad het niet eens is met de amendementen, heeft het Parlement een versterkte meerderheid nodig om deze amendementen alsnog in de begroting te krijgen. Een versterkte meerderheid betekent een meerderheid van de leden en 3/5 van de uitgebrachte stemmen.
  - Het Parlement heeft 15 dagen voor de tweede lezing.
- lid 7 - De voorzitter van het Parlement stelt de begroting definitief vast.
- lid 8 - Het Parlement kan de ontwerpbegroting verwerpen met een versterkte meerderheid en om gewichtige redenen.

## BIJLAGE 2 De overlegprocedure

- De beide instellingen die samen de begrotingsautoriteit vormen, voeren overleg volgens de 'overlegprocedure begroting' (Pb. 1971, C 124/62). Een delegatie uit het Parlement en de Begrotingsraad komen bijeen in juli voor de eerste lezing door de Raad en in november voor de tweede lezing door de Raad. Zo nodig volgt een derde overleg voorafgaand aan de tweede lezing en de definitieve vaststelling in het Parlement.
- In een gezamenlijke Verklaring op 30 juli 1982 (Pb. 1982, C194/1) is een indeling overeengekomen tussen Raad, Parlement en Commissie van de verplichte en niet-verplichte uitgaven.
  - Verplicht: de uitgaven welke de begrotingsautoriteit in de begroting moet opnemen opdat de Gemeenschap kan voldoen aan haar verplichtingen zoals die voortvloeien uit de Verdragen of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten.
  - Verder is een 'trialoog' overeengekomen tussen voorzitters van Raad, Parlement en Commissie in geval een meningsverschil ontstaat over de indeling van nieuwe uitgaven of over de aanpassing van het maximum stijgingspercentage.
  - Tevens is voorzien in het geval de rechtsgrondslag voor de uitvoering van begrotingskredieten voor nieuwe communautaire acties ontbreekt.

## 2. VOORWAARDEN VOOR EEN BETER FINANCIERINGS-SYSTEEM

Een beter financieringssysteem van de Gemeenschap zal aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, waarvan sommige gemakkelijk zijn te realiseren, maar andere beperkingen inhouden voor het scala van mogelijke oplossingen. Globaal zijn er drie soorten voorwaarden te onderscheiden. De eerste categorie heeft te maken met de aard van begrotingsstelsels. Deze voorwaarden gelden voor nationale begrotingen, maar ook voor begrotingen van prefederale structuren zoals de EG en kunnen gezien worden als *technische* eisen. Ze worden weergegeven in paragraaf 2.1. Daarnaast zijn er voorwaarden van *politieke of beleidsmatige* aard, die te maken hebben met de doeleinden van de Gemeenschap. Hieronder vallen bijvoorbeeld de uit de Europese Akte voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van verdere integratie en convergentie. Deze voorwaarden worden besproken in paragraaf 2.2. Het derde cluster van voorwaarden komt voort uit de noodzaak van *beheersing* van de EG-uitgaven, met name voor de landbouw. In paragraaf 2.3 wordt hier nader op ingegaan.

### 2.1 Begrotingstechnische voorwaarden

Uit de leer der openbare financiën zijn de eisen bekend waaraan begrotingsstelsels moeten beantwoorden. Zij hangen samen met de functies die een begroting heeft, met het besluitvormingsproces van 'het begroten' en ten slotte met beleidsmatige keuzen zoals financiering naar draagkracht of naar profijt en, aan de uitgavenkant, de gewenste mate van herverdeling. In paragraaf 2.1.1 worden deze voorwaarden beschreven voor begrotingen in het algemeen. In paragraaf 2.1.2 zal gezien worden of begrotingen en begrotingsprocessen van prefederale of federale staatsverbanden nog additionele eisen stellen.

#### 2.1.1 Begrotingen in het algemeen

Een begroting is een confrontatie van middelen en bestedingen, van inkomsten en uitgaven. Het is een plan, gericht op de toekomst, en verschaft inzicht in het voorgenomen beleid. Het kan gaan om een huishouding, een bedrijf, een collectief, een eenheidsstaat of bondsstaat. Op nationaal niveau betekent het gericht zijn op de toekomst dat een begroting een politieke of *afwegingsfunctie* heeft. Tevens levert een begroting de grondslag op voor een beoordeling achteraf van de beleidsuitvoering. Dit is de *toezichtfunctie* ervan. De derde functie, is die van *autorisatie*: via een door de wetgevende macht goedgekeurde begroting krijgt de uitvoerende macht toestemming om uitgaven te doen.

Met het oog op deze functie stelt de leer der openbare financiën de volgende drie eisen<sup>1</sup>:

- transparantie, in verband met de autoriserende en toezichtfunctie;
- periodiciteit, eveneens in verband met deze twee functies;
- flexibiliteit, in verband met de afwegingsfunctie; er moet ruimte zijn voor nieuw beleid, zodat nieuwe posten op de begroting kunnen komen maar ook bestaande posten kunnen worden afgevoerd, verminderd of beheerst.

<sup>1</sup> R. Boelaert, *Economische aspecten van de overheidsfinanciën*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1978; L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1983; Th.A. Stevens, *Openbare financiën en economie*; Leiden, Stenfert Kroese, 1971; C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*; Leiden, Stenfert Kroese, 1975.

De totstandkoming van een begroting is niet alleen een confrontatie van inkomsten en uitgaven, het is ook een besluitvormingsproces met veel participanten, die verschillende belangen hebben. Om te waarborgen dat de functies van de begroting tot hun recht komen, dienen de posities van de deelnemers aan het begrotingsproces goed omschreven te zijn: de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden en de sancties. Hierbij zijn achtereenvolgens te onderscheiden:

- *de voorbereiding* van de begroting, meestal door de uitvoerende macht (in Nederland: departementsambtenaren en de Ministerraad; op EG-niveau: de ambtenaren van de Commissie en de politiek benoemde commissarissen);
- *de indiening* van de begroting bij de wetgevende macht, voor behandeling en vaststelling (in Nederland stelt het Parlement de begroting vast, in de EG zijn er in feite twee wetgevende machten, het Europees Parlement voor de niet-verplichte uitgaven en de Raad van Ministers voor de verplichte uitgaven);
- *de uitvoering* van de begroting, door de uitvoerende macht. Deze fase houdt in het effectueren maar ook het administreren en de 'monitoring' van de uitgaven (in Nederland: de departementen, in de EG: de Commissie, maar ook de lidstaten);
- *de controle* op de uitvoering van de begroting door een onafhankelijk orgaan en door het toestemmingsorgaan (in Nederland: het Parlement en de Algemene Rekenkamer, in de EG het Europese Parlement en de Europese Rekenkamer);
- *de vaststelling* van de rekening en de décharge van de uitvoerende macht, door de wetgevende macht. Eventuele sancties kunnen op dit moment plaatsvinden, bijvoorbeeld doordat het vertrouwen wordt opgezegd in de uitvoerende macht.

Van veel belang is dat de besluiten over uitgaven genomen worden binnen het kader van de inkomsten. In andere woorden, het besluitvormingscircuit voor de uitgaven dient hetzelfde te zijn als het besluitvormingscircuit voor de begroting. Als de uitvoerende macht tussentijds een aanpassing wenst (van uitgaven of inkomsten), zal toestemming gevraagd moeten worden aan de wetgevende macht.

Naast deze eisen die voortvloeien uit de begroting als instrument en uit de begroting als proces, zijn er nog specifieke eisen verbonden aan de financiering en de beheersing.

*Aan de inkomstenkant:* ter financiering van de begrote uitgaven is een belastingstelsel nodig dat doelmatig en rechtvaardig moet zijn. Doelmatig, zodat het voldoende opbrengt en niet te ingewikkeld en duur is. Rechtvaardig in de zin dat de lastenverdeling over de contribuabelen grosso modo in overeenstemming is met het heersende rechtsgevoel.

Er zal altijd een keus gemaakt moeten worden of het stelsel naar draagkracht zal belasten dan wel naar profijt, of naar beide en in welke mate. Waar gekozen wordt voor draagkracht moet dit worden geoperationaliseerd: worden inkomsten/vermogen of consumptie als maatstaf genomen? Belast het stelsel proportioneel dan wel progressief? In de praktijk gaat het doorgaans om combinaties. Progressieve directe belastingen op inkomen en vermogen en indirecte belastingen die hoger zijn op luxegoederen en -diensten dan op noodzakelijk geachte levensbehoeften, passen in een belastingstelsel dat rekening houdt met draagkracht, gemeten aan de hand van zowel inkomsten/vermogen als aan consumptie.

*Aan de uitgavenkant* van de begroting moet besloten worden welke uitgaven worden gedaan, voor wie en waar. Zowel toedelende als herverdelende overwegingen hebben een plaats in het besluitvormingsproces. Zo spelen in een onderwijsbegroting allocatie-overwegingen een rol (het collectief financieren van de onderwijsfaciliteiten staat gelijk aan het investeren in menselijk kapitaal met als doel onder andere een welvarende toekomst), maar ook distributiekeuzes (voor wie en tot wanneer gratis

onderwijs, welk beurzensysteem?). Als algemene eis kan worden gesteld dat de allocatie- en de distributiedoelen duidelijk, openbaar en controlebaar worden gemaakt.

Aan de uitgavenkant zijn voorts eisen te formuleren voor het *beheersen* van de uitgaven. Deze hebben immers de neiging om te groeien, maar zij mogen niet structureel onbeheersbaar zijn, anders heeft het begrotingsproces geen zin<sup>2</sup>. Om uitgaven te beheersen zijn normen of richtlijnen nodig, meetinstrumenten, meetpunten, terugkoppelingsmechanismen (zelfregulerende mechanismen) of bijsturingmogelijkheden. In Nederland heeft men bijvoorbeeld de Zijlstra-norm of structureel begrotingstekort-norm gekend, de 1%-norm en dergelijke. Bij de EG heeft men de norm gebruikt dat de uitgaven niet sneller mochten groeien dan de inkomsten.

Dat het hebben van normen op zich zelf nog geen beheersing waarborgt, zal uit de gegeven voorbeelden duidelijk zijn. De opbrengstenkant kent (politieke) grenzen, de uitgavenkant blijkt zeer moeilijk te beheersen: verkregen rechten worden gegarandeerd, veel regelingen zijn open-einde regelingen zonder maxima voor prijs- of volumecomponenten, en er zijn altijd nieuwe desiderata die om uitgaven vragen. Op Gemeenschapsniveau ligt dit niet anders dan in nationale staten.

### 2.1.2 *Additionele voorwaarden in federale of prefederale staatsverbanden*

In zoverre als een begroting een confrontatie is van inkomsten en uitgaven, gelden de uit dien hoofde gestelde voorwaarden overal: voor de begroting van een huishouden, een bedrijf, een land of een samenwerking van landen zoals de EG. Er bestaan evenwel verschillen tussen nationale staten en meerstatenverbanden, waaruit additionele eisen voortvloeien voor de begroting.

Op nationaal niveau zijn beslissingen over uitgaven ingebed in een circuit dat parallel loopt met het begrotingscircuit. Uitgaven moeten passen binnen de begroting. Zo niet, dan is alsnog toestemming vereist van de instantie die de begroting heeft goedgekeurd, oftewel de begrotingswetgever.

In een verband van meer staten is de kans groot dat het circuit voor de beslissingen over de inkomsten en uitgaven van dat verband niet samenvalt met het circuit dat over zijn uitgavenintensieve beleidstaken beslist. Dan zal er onvermijdelijk onduidelijkheid ontstaan over de bevoegdheden van de desbetreffende circuits: zij zijn aan elkaar nevenge-schikt en niet ondergeschikt. Bovendien zullen in zo'n structuur sancties op het overschrijden van de financiële marges in de beleidssfeer heel moeilijk zijn. Omdat de beslissingen over de uitgaven, in het kader van het beleid genomen, niet meer parallel lopen met de besluiten van de begrotingsautoriteit, wordt het begrotingsstelsel in zo'n meerstatenverband in institutionele termen onbeheersbaar. Voor het begrotingsproces in meerstatenstelsel geldt derhalve de aanvullende eis dat er een hiërarchisch verband wordt aangebracht tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de begrotingsautoriteit en die van de 'spending departments'. Zo'n herdefinitie van de bevoegdhedenstructuur is echter alleen zinvol als zij van een adequate juridische en politieke sanctiestructuur wordt voorzien. Voor de uitwerking van een en ander zijn verschillende varianten denkbaar, onder meer afhankelijk van de mate aan politieke en maatschappelijke integratie binnen het desbetreffende statelijke verband.

<sup>2</sup> Een analyse van de situatie bij de EG wordt gegeven in hoofdstuk 1, de Nederlandse situatie wordt beschreven in NES/HB (interne WRR-notitie 30 juni 1987).



Een tweede verschil is dat nationale regeringen kunnen besluiten de inkomsten te vergroten als de begrotingsramingen worden overschreden. Uiteraard moet hiervoor toestemming worden gevraagd van de wetgevende macht. In meerstatenstelsels kent men deze bevoegdheid meestal niet, omdat het uitvoeringsorgaan hier een gedelegeerde macht heeft. De inkomsten van de uitvoerende macht zijn dus meestal inkomsten die vaststaan, of begrensd zijn volgens een formule die door de deelnemende landen is vastgesteld. Dit gebrek aan zeggenschap over de inkomstenkant van de begroting (over de eigen middelen) heeft twee gevolgen:

1. Er moet extra goed begroot worden om binnen het vastgestelde inkomstenplafond te blijven, terwijl veelal juist de neiging bestaat om minder streng te zijn ten aanzien van uitgaven op onderscheiden artikelen die de begroting te boven gaan, zolang het totaal maar onder het gestelde plafond blijft. Dit extra goed 'monitoren', vergeleken met een nationale begroting, betekent dat *meetinstrumenten*, *rapportage- en waarschuwingsmechanismen* en *terugkoppelingsmechanismen* of tussentijdse bijstellings- en correctiemechanismen hier vooral nodig zijn.
2. Om toch de nodige flexibiliteit te behouden, moeten er gezien het feit dat niet alle uitgaven te voorzien zijn, *reserves* aangelegd worden. Een *meerjarenraamwerk* waarbinnen fluctuaties tegen elkaar wegvallen voor de begroting is ook een mogelijkheid.

Als het begrotingsplafond eenmaal bereikt is en er zijn meer middelen nodig voor uitoefening van (bijv. nieuwe) taken, dan moet het politiek debat daar ook over gaan en mag niet het ontstane begrotingstekort als zelfstandig argument worden gebruikt. De overwegingen van de lidstaten om te komen tot een vergroting van de begrotingsbedragen, kunnen dan zuiver worden gehouden: willen de lidstaten of samenwerkende partijen werkelijk meer taken delegeren naar de meerstatelijke structuur (en dus een hogere graad van samenwerking bereiken)? Hierbij kunnen vragen aan de orde komen als eventuele schaalvoordelen die zijn te behalen door de uitgaven op een hoger niveau te laten plaatsvinden, de mate waarin de extra uitgaven vervangend zijn voor uitgaven op nationaal niveau en de prioriteit die verdere samenwerking heeft, rekening houdend met niet-economische overwegingen zoals veiligheids-, milieu- of sociale overwegingen.

Een derde, zeer belangrijk, verschil tussen begrotingen van nationale staten en die van meerstatenstelsels is dat in het laatste geval meestal geen tekorten worden toegestaan. Dit is een logische consequentie van het feit dat de afzonderlijke delen of leden van de structuur een eigen begrotingsverantwoordelijkheid hebben en niet willen betalen voor (door anderen) gemaakte schulden. De ontoelaatbaarheid van tekortfinanciering hangt samen met het vorige punt (geen eigen middelen of geen bevoegdheid om deze te verhogen) en leidt tot dezelfde conclusie, dat een *nog strakkere begrotingsdiscipline* nodig is dan op nationaal niveau en dus de noodzaak bestaat van een goed meet-, regel- of aanpassingssysteem, of van reserves en een meerjarenhorizon.

Begrippen als draagkracht, profijt en dergelijke aan de financieringskant van de begroting, worden wel gebruikt voor natuurlijke of rechtspersonen in een eenheidsstaat, maar meestal niet binnen samenwerkingsstructuren van landen of in bondsstaten. In deze laatste structuren heeft men het wel over belastingdelingsmechanismen, budgettaire compensatiemechanismen en dergelijke<sup>3</sup>. Deze vereveningsmechanismen aan

<sup>3</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Verslag van de studiegroep over de rol van de openbare financiën in de Europese integratie*; Brussel, april 1977. Beter bekend als het *Rapport van de Commissie MacDougall*.

De Commissie MacDougall stelde een onderzoek in, op verzoek van de EG-Commissie, naar de instrumenten voor financiële herverdeling in zes federale systemen: Duitsland, Australië, Canada, Verenigde Staten, Oostenrijk, Zwitserland. De verschillende soorten van budgettaire compensatie regelingen, belastingdelingssystemen en andere algemene uitkeringssystemen worden in het rapport besproken.

de inkomstenkant van (meerstaten- of meerleden)begrotingen, kunnen verticaal of horizontaal zijn. Een voorbeeld van het eerste is het centraal innen van BTW en vervolgens teruggave volgens een verdeelsleutel <sup>4</sup>. Een voorbeeld van een horizontaal vereveningsmechanisme is de overdracht van eigen belastingmiddelen door de rijkere deelstaten of landen aan de economische zwakkere deelstaten of landen.

Veelal wordt het begrip belastingcapaciteit (in plaats van draagkracht) gebruikt bij vereveningsmechanismen aan de inkomstenkant. Deze capaciteit wordt gedefinieerd als het totaal van de opgebrachte belastingen in de betreffende deelstaat (of land), plus de eventuele overdrachten (van de centrale overheid of van de andere deelstaten of landen). De 'belastingcapaciteit' staat derhalve gelijk aan de 'rijkdom' van de deelstaat of het land, gemeten aan de hand van de financiële middelen die gebruikt kunnen worden voor de uitgaven.

Uitgaande van het (hypothetische) geval van gelijke belastingdruk in verschillende deelstaten of landen, brengen economisch zwakkere entiteiten minder belastingen op doordat er minder rijkdom, inkomen of activiteit is dan in economisch sterkere gebieden. Hierdoor kunnen de zwakkere gebieden minder openbare uitgaven doen dan de andere gebieden, die meer 'draagkracht' hebben. Als de tarieven inderdaad gelijk zouden zijn, dan zou men een vereveningsstructuur kunnen hebben, die erop gericht is de zwakkere landen in staat te stellen relatief dezelfde uitgaven te doen als de rijkere landen. Een verdergaand vereveningsstelsel zou erop gericht kunnen zijn om, als de tarieven gelijk zijn maar de inkomsten relatief minder in de zwakkere gebieden, het vereveningsmechanisme zo te laten functioneren dat de zwakkere landen gedurende een bepaalde tijd méér krijgen; anders zullen de sterkere en de zwakkere gebieden nooit convergeren. Deze voorbeelden laten zien hoe simpel een begrip als draagkracht kan lijken, maar hoe het in de praktijk van een meerstatenstructuur (alleen al aan de inkomstenkant) op verschillende manieren kan worden ingevuld. Hieruit kan de eis afgeleid worden dat duidelijk moet zijn wat met een vereveningsmechanisme wordt beoogd.

Herverdeling vindt in nationale staten ook plaats aan de uitgavenzijde van de begroting. Het gaat dan om openbare uitgaven voor goederen en diensten enerzijds, en anderzijds om overdrachten in het kader van sociale zekerheidssystemen. Deze uitgaven zorgen voor een herverdeling die deels onzichtbaar blijft, omdat zij moeilijk meetbaar is <sup>5</sup>. Bij meerstatenstelsels gaat het niet zozeer om openbare uitgaven die gedaan worden maar om financiële stromen tussen de samenwerkende delen <sup>6</sup>. Hierdoor is het herverdelend effect veel duidelijker zichtbaar. Ook dit leidt tot additionele eisen aan de begroting.

Uit het voorgaande werd duidelijk dat de meting van de beginsituatie voor herverdeling van belang is. Aan de inkomstenkant kan de belastingcapaciteit gebruikt worden als indicator voor de draagkracht van een deelstaat of lidstaat. Aan de uitgavenkant moet ook een meting plaatsvinden van de hoogte van de collectieve uitgaven, de sociale overdrachten en eigenlijk ook de aanwezige 'rijkdom' in termen van openbare goederen en diensten. Als men het uitgavenniveau ongeveer gelijk wil trekken in de verschillende deelnemende entiteiten, dan zal de vereveningsleutel hiermee rekening moeten houden. De financiële overdrachten van de centrale overheid (in geval van een verticale herverdeling) of tussen statelijke delen (in geval van horizontale herverdeling) zullen zo hoog moeten zijn dat een gelijktrekken naar bijvoorbeeld een gemiddeld niveau bereikt wordt. Als zelfs convergentie wordt beoogd, dient de verdeelsleutel hierop afgestemd te worden.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek Duitsland vindt dit plaats. In de Verenigde Staten kent men een 'general revenue sharing' mechanisme, in Zwitserland wordt de 'federal direct tax' herverdeeld. Zie het rapport van de Commissie-MacDougall, op. cit., deel II, hoofdstuk 6.

<sup>5</sup> In Nederland deed het Sociaal en Cultureel Planbureau een poging bijvoorbeeld in: *Profiel van de overheid* (1981) en in de *Sociale en Culturele Verkenningen 1988*.

<sup>6</sup> Commissie-MacDougall, op. cit., deel I, blz. 25.

Uit de analyse van de uitgavenkant kan dus, even als uit de inkomstenkant, de eis (voor begrotingen) geformuleerd worden dat een *meting plaatsvindt van het niveau van collectieve uitgaven* en dat *de verdeelsleutel expliciet gemaakt wordt*.

Als men de inkomsten- en de uitgavenkant samen beziet, kan als eis gesteld worden dat de som van compensatieregelingen en mechanismen gemeten moet worden. De Commissie-MacDougall heeft bijvoorbeeld een standaardmaatstaf ontworpen die het herverdelingsvermogen meet van intraregionale (of intralanden)stromen van openbare financiën. Een herverdelingsvermogen van bijvoorbeeld 50% betekent dat de bestaande verschillen in inkomen per hoofd met 50% verminderd worden door de vereveningsmechanismen.

We zien dat betrekkelijk simpele begrippen als draagkracht, profijt en herverdeling ingeburgerd zijn op nationaal niveau en daar toegepast worden met instrumenten als progressieve belastingheffing en distributieve uitgaven. Op het niveau van een meerstatenverband zijn de equivalente begrippen minder courant en kunnen zij een heel verschillende inhoud hebben. Ook bij de uitwerking ervan, de instrumenten, is er een veelvoud van mogelijkheden om redistributie te bereiken.

Voor de praktische uitwerking van de (her)verdelende functie van de begroting van een meerstatenstelsel of bovenstatelijk verband dient eenheid van begrip en opvatting te bestaan over de aard en de omvang van de beoogde herverdeling. Men zal zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde de nodige mechanismen of instrumenten voor de realisatie van de beoogde herverdeling moeten uitwerken. Ten slotte zullen toetsstenen moeten worden ontwikkeld voor de praktische effecten van het instrumentarium, dat, aan de hand daarvan, periodiek moet worden geëvalueerd. Uiteraard kunnen bij de formulering van de herverdelende functie van de begroting en bij instrumentele uitwerking ervan verschillende op politieke voorkeuren berustende keuzen worden gemaakt. Deze keuzen kunnen echter niet worden ontlopen door de begroting van een meerstatenstelsel of bovenstatelijk verband bij voorbaat een herverdelende functie te ontzeggen. Zo een houding straft zichzelf op de volgende twee gronden af.

In iedere staatkundige structuur is de in interregionaal opzicht herverdelende werking van de begroting een politiek en beleidsmatig gevoelig liggend probleem, dat in termen van gelijke ontwikkelingsmogelijkheden en nationale solidariteit pleegt te worden gepresenteerd. Het is inconsequent en weinig realistisch om de begroting van een meerstatenverband bij voorbaat een herverdelende functie te ontzeggen, waar die functie in de nationale sfeer zo een prominente plaats inneemt. Indien men in de eigen nationale sfeer een minimum aan interregionale gelijkheid en solidariteit verdedigt, wordt het moeilijk de eisen daartoe in een meerstatenverband als de EG te negeren, louter op grond van de overweging dat men het gevaar loopt netto-contribuant te worden. Een dergelijke asymmetrische houding brengt juist voor een betrekkelijk lichte en nog weinig verankerde structuur als de Gemeenschap zekere risico's mee. Dit geldt in het bijzonder wanneer staten met een belangrijk positief saldo aan zichtbare en minder zichtbare baten van het economische integratieproces zo'n positie zouden gaan innemen.

De vraag naar de herverdelende functie van de gemeenschapsbegroting kan ook daarom niet worden ontgaan, omdat die begroting wel ter dege bedoelde of onbedoelde verdelende *effecten* heeft, die in de politieke actualiteit een grote, slechts zelden positief te waarden rol spelen. Om te voorkomen dat vragen betreffende de lusten en lasten van het gemeenschapsbeleid te pas en te onpas ad hoc verdelingspolitieke kwesties doen rijzen, is een algemene formulering van de herverdelende functie van de gemeenschapsbegroting een door de politieke realiteit geboden noodzaak.

### 2.1.3 Samenvatting

De begroting als instrument, de begroting als proces en, afzonderlijk, de analyse van de inkomsten en de uitgaven leiden tot drie clusters voorwaarden waaraan een begroting dient te voldoen.

In verband met het *technisch karakter* van een begroting, kunnen de volgende voorwaarden worden geformuleerd:

- de begroting moet transparant zijn, in verband met de autoriserende en controlerende rol van de begrotingswetgever;
- de begroting moet periodiek aan de orde komen, zij is een plan voor de toekomst en een controle-instrument voor het verleden;
- de begroting moet flexibel zijn, in de zin dat zij een behoorlijke taakuitoefening mogelijk moet maken;
- de posten op de begroting moeten voldoende beheersbaar zijn op korte en middellange termijn om een verantwoord begrotingsbeleid te kunnen voeren.

Uit de *analyse van het begrotingsproces* komen de volgende voorwaarden naar voren:

- de bevoegdheden van de verschillende partijen die bij het begrotingsproces betrokken zijn moeten duidelijk vastgelegd en geregeld worden;
- er moeten sancties aanwezig zijn, politieke of juridische, als de begroting niet gerespecteerd wordt door de uitvoerende macht;
- het begrotingscircuit moet samenvallen met het beslissingscircuit over uitgaven en inkomsten.

Uit een verdere *analyse van de inkomsten en uitgaven*, komen de volgende eisen:

- ter financiering van de voorgenomen collectieve uitgaven dient er een bron van inkomsten te zijn. Dit stelsel van inkomsten dient efficiënt en rechtvaardig te zijn. Een invulling van de begrippen draagkracht en profijt moet expliciet zijn en bevat politieke keuzemomenten;
- aan de uitgavenkant moeten er ook beslissingen genomen worden over de verdeling ervan over de potentiële ontvangende partijen. Allocatie- en distributie-overwegingen moeten expliciet zijn;
- ter vergemakkelijking van de beheersing van de uitgaven dienen er mechanismen te zijn en normen (of indicatoren) voor de 'monitoring' tijdens de begrotingsperiode.

De volgende additionele voorwaarden gelden voor de begrotingen van bondsstaten of meerstatenstelsels:

- de vastlegging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en sancties van en voor de verschillende institutionele partijen verdient extra aandacht, gezien het feit dat meer partijen aan het proces meedoen en sommige alleen gedelegeerde bevoegdheden of verantwoordelijkheden hebben;
- als de centrale begrotingsautoriteit niet bij machte is om het inkomstenniveau (mede) te bepalen en als bovendien geen tekortfinanciering mogelijk is, dient er een extra goed functionerend systeem met meet- en waarschuwings- of beheersinstrumenten te zijn;
- om flexibiliteit in de normale jaarlijkse begrotingen te brengen, dienen er voldoende reserves te zijn en een meerjarenhorizon waarbinnen kan worden gecompenseerd;
- helderheid moet worden gebracht in de omvang en wijze van eventuele herverdelingsmechanismen, zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant;
- herverdelingsnormen en -doelen dienen vastgelegd te worden;
- herverdelingsinstrumenten moeten geïnventariseerd zijn en de keuze eruit moet periodiek worden geëvalueerd.

## 2.2 Voorwaarden waaraan de gemeenschapsbegroting moet voldoen, voortvloeiend uit de Europese Akte

Een oplossing van de financieringsproblematiek van de Europese Gemeenschap kan niet voorbijgaan aan de voorwaarden die beleidsmatig, politiek en financieel voortvloeien uit de samenwerking op zich.

In het algemeen kan gesteld worden dat taken die men zich samen stelt, ook gezamenlijk gefinancierd moeten worden. Dit is het beleidsspect van de financieringsproblematiek. Anderzijds moeten de uitgaven ter vervulling van de gemeenschappelijke doelen en taken binnen het raamwerk van de begroting blijven. Dit is het beheersaspect.

In deze paragraaf komt het eerste aspect aan de orde: welke doelen en taken heeft men zichzelf binnen de EG gesteld en wat kan hieruit afgeleid worden ten aanzien van de hoogte van de financiële middelen? In paragraaf 2.3 zal ingegaan worden op het beheersingsaspect.

Geconstateerd kan worden dat er geen inventarisatie of overzicht bestaat van alle door de EG voorgenomen doelen en taken, met een hieraan gekoppelde raming van de benodigde middelen. Als eerste randvoorwaarde kan gesteld worden dat er zo'n raming zou moeten komen van de kosten die voortvloeien uit het samenwerkingsverband zelf. De discussie over de hoogte van de door de EG benodigde middelen zou gevoerd moeten worden op basis van doelen, taken en kosten. Besluiten over de (lange termijn)middelen, die niet van zo'n raming uitgaan, of besluiten op basis van (korte termijn) financiële problemen brengen een beter begrotingssysteem niet dichterbij. In EG-verband is een inhoudelijke benadering noodzakelijk.

Een inhoudelijke benadering wordt hierna gepresenteerd aan de hand van een analyse van de aanvulling en wijziging van het EEG-verdrag, de Europese Akte, onlangs geratificeerd door de wetgevende instanties van alle lidstaten. De Europese Akte houdt twee hoofdzaken in.

Ten eerste hebben de lidstaten in deze akte vastgelegd dat zij de interne markt willen verwerkelijken per eind 1992. De consequenties van dit besluit voor de benodigde middelen en voor de begroting worden besproken in paragraaf 2.2.1.

Ten tweede legt de akte vast dat meer cohesie en convergentie nastreeft zal worden binnen de Gemeenschap. De hieruit voortvloeiende voorwaarden voor de begroting worden besproken in paragraaf 2.2.2.

### 2.2.1 *Consequenties in verband met het verwerkelijken van de interne markt in 1992*

Al in artikel 2 van het Verdrag van Rome wordt verwerkelijking van de gemeenschappelijke markt als doel genoemd. Een element ervan zou zijn 'de verwijdering tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal' (artikel 3-c), maar een alomvattende definitie werd niet gegeven. Wel werd vastgelegd dat deze gemeenschappelijke markt binnen 12 jaar tot stand zou moeten komen (art. 8.1), een doel dat niet werd gehaald. De Europese Akte kan gezien worden als een hernieuwde politieke stellingname, ertoe strekkend de interne markt nu tot stand te brengen voor 31 december 1992 (nieuw art. 8A).

Deze interne markt wordt thans wèl gedefinieerd: 'De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens bepalingen van dit Verdrag' (nieuw artikel 8A).

Als gevolg van dit besluit heeft de Commissie haar Witboek samengesteld, waarin de belemmeringen worden opgesomd die voor 1992 weggenomen moeten worden. Voorts wordt er gewerkt aan een voorstel om te komen tot uitbouw van de economische en monetaire samenwerking, nodig voor de realisering van de interne markt. Er wordt eveneens gewerkt aan liberalisering op andere terreinen, bijvoorbeeld in de vervoerssector.

De Commissie heeft een onderzoek uitbesteed aan een groep van onafhankelijke deskundigen, onder leiding van de vice-president van de Banca d'Italia Padoa-Schioppa, met als opdracht de gevolgen na te gaan van dit interne marktbesluit, in combinatie met de recente uitbreiding van de Gemeenschap met Portugal en Spanje <sup>7</sup>. De groep heeft geen inventarisatie gegeven van de taken en kosten die gemoeid zijn met dit besluit, maar wijst wel op enkele te voorziene consequenties, zoals een mogelijk ongunstig effect van verwezenlijking van de interne markt op de economische zwakkere gebieden. Ook worden de beleidsterreinen aangegeven die verder aandacht zullen behoeven wil men het interne markt doel bereiken, zoals een versterking van het Europees Monetair Stelsel (EMS).

Evenmin als een overzicht bestaat van de materiële taken die voortvloeien uit het besluit tot realisering van de interne markt in 1992, is er een overzicht van de *extra* kosten die deze versnelling van integratie met zich mee zal brengen. Zulke extra kosten zijn onvermijdelijk: bij verdere integratie zullen er nieuwe beleidsterreinen en -taken ontstaan op gemeenschapsniveau die deels in plaats komen van het nationaal weggelekt beleidsvermogen <sup>8</sup>. Hierbij ware in het bijzonder te denken aan het onderzoeks- en technologiebeleid. Dit beleid is in de nationale sfeer thans sterk verweven met de zogenaamde publieke markten als bij voorbeeld de nationale telecommunicatiemarkt. Dit leidt ertoe dat er binnen de Gemeenschap door de lidstaten niet zelden middelen worden aangewend voor concurrerende programma's, die op hun beurt weer leiden tot verdere afscherming van de nationale publieke markten. Zoals de WRR in 'De onvoltooide Europese integratie' heeft uiteengezet, kan een - gedeeltelijke - vergemeenschappelijking van het onderzoeks- en technologiebeleid leiden tot efficiencyverbetering en instrumenteel zijn voor de verwezenlijking van de interne markt in voor de toekomst van de Westeuropese industrie essentiële sectoren. Als voorwaarde voor en gevolg van de verwezenlijking van de interne markt lijkt derhalve een aanzienlijke verhoging van de communautaire middelen voor onderzoek- en technologie dringend geboden.

Zolang de kostenkant van de versnelde integratie (nog) niet bekend is, is het moeilijk om te zeggen tot welk niveau de middelen van de EG verhoogd dienen te worden. In verband hiermee kunnen er al drie voorwaarden geformuleerd worden.

- Besluitvorming over eventuele verhoging van de eigen middelen van de Gemeenschap dient afhankelijk te zijn van een overzicht van de nieuwe taken en de kosten hiervan; de orde van grootte moet worden aangegeven.
- De op basis van een dergelijke raming beschikbaar te stellen middelen dienen voldoende ruim te zijn.
- Dit vooronderstelt dat de lidstaten die de Europese Akte getekend hebben, bereid zijn financiering van de kosten van de besluiten te verzekeren, hetgeen niet wil zeggen dat zij *carte blanche* moeten geven.

Aan de batenkant van het streven naar een interne markt per 1992 bestaat evenmin een overzicht. De economisch sterke landen verwachten echter dat ze gebaat zijn bij een grotere markt voor hun produkten. Een zekere welwillendheid ten aanzien van de door de Commissie en het Parlement gevraagde verhoging van middelen is daarom te bespeuren (behalve bij het Verenigd Koninkrijk), maar dit lijkt onvoldoende basis om zo'n belangrijk besluit te nemen, waarbij het gaat om doelen, taken en middelen van de Gemeenschap.

<sup>7</sup> *Efficiency, stability and equity*, A strategy for the evolution of the economic system of the European Community, Brussel, april 1987. Beter bekend als het Rapport Padoa-Schioppa.

<sup>8</sup> WRR, *De onvoltooide Europese integratie*, Rapport aan de Regering nr. 28; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

Goede besluitvorming is natuurlijk mede gebaseerd op kwantitatieve inschattingen en berekeningen. Uit de literatuur blijkt dat economisch sterkere gebieden in het algemeen gebaat zijn bij een verdere liberalisering van handelsstromen<sup>9</sup>. Hieruit is af te leiden, als norm of richtlijn voor de lidstaten die economisch sterker zijn, dat het billijk is wanneer zij een deel van de verhoging van hun nationale inkomen afstaan ten gunste van de gebieden die minder of geen voordeel of zelfs nadeel ondervinden door diezelfde liberalisering. Deze bijdragen kunnen dan gezien worden als *compensatie* voor de geleden schade, mocht deze aantoonbaar zijn en kwantificeerbaar. Dit is iets anders dan een *correctiemechanisme* aan de inkomstenkant van de begroting, zoals in paragraaf 2.1 besproken, en anders dan *herverdeling* als element van de convergentie-eis (te bespreken in paragraaf 2.2.2).

Als voorwaarde voor de begroting van een samenwerkingsverband dat zich ten doel stelt om de handelsstromen te liberaliseren, kan men als algemeen beginsel stellen dat de rijkere gebieden (die waarschijnlijk baat zullen hebben van de grotere markt) bereid zullen moeten zijn om een compensatie te bieden aan de minder welvarende gebieden, indien deze negatief getroffen worden door diezelfde integratieregels. De uitwerking van dit beginsel zal aan de orde komen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Al dienen de lasten en lusten van de integratie op zich geen basis te zijn voor een besluit over vergroting van de EG-middelen, het is toch aan te bevelen dat er systematisch onderzoek gedaan wordt naar de kwantitatieve gevolgen van het samenwerkingsverband. Nu de EG veel heterogener is geworden, is het in het belang van een goede beleidsuitvoering dat er gegevens verzameld en geanalyseerd worden over de werking ervan. Zo kan het beleid bij voortdurende op zijn effecten worden getoetst en wordt voorkomen dat lidstaten met onvoldoende onderbouwde financiële claims vertragingen veroorzaken in het besluitvormingsproces.

Samenvattend kan men de volgende voorwaarden formuleren als gevolg van het streven naar een voltooide interne markt:

- van de materiële taken en kosten die voortvloeien uit de interne-markteis, dient een overzicht te worden gemaakt;
- de middelen die de lidstaten ter beschikking stellen van de Gemeenschap dienen voldoende ruim te zijn om de additionele taken en kosten te dekken;
- als de verdere marktintegratie ten koste gaat van bepaalde regio's, zou in principe compensatie mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld uit een door alle lidstaten in het kader van de hierna verder te behandelen convergentie gefinancierd fonds.

### 2.2.2 *Herverdeling van middelen als element van de convergentie-eis*

Naast de voltooiing van de interne markt per 1992, wordt in de Europese Akte een tweede beleidsdoel geformuleerd: 'een harmonische ontwikkeling van de gemeenschap in haar geheel'; deze moet worden bereikt door 'versterking van de economische en sociale samenhang' en door zich te richten 'in het bijzonder op het verschil tussen de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen' (nieuw artikel 130A).

In de vorige paragraaf zijn de voorwaarden gezien die voortvloeien uit

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld:

- D. Seers, B. Schaffer, M.L. Kiljunen (eds.), *Underdeveloped Europe*, Harvester Press, Sussex, 1979;
- German Development Institute, *European Community and Acceding Countries of Southern Europe*, Berlijn, 1979;
- M. Hodges, W. Wallace (eds.), *The economic divergence in the European community*; George Allen & Unwin, London, 1981;
- S. Holland, *Uncommon Market*, MacMillan, Londen, 1980.

het interne-markt doel, ook in termen van de daarbij eventueel naar voren komende 'compensatie' van economisch geschade gebieden. In deze paragraaf worden de gevolgen bezien, voor de begroting, van de beoogde versterking van de economische en sociale samenhang.

Het gaat hierbij dus, als gezegd, niet om eventuele compensatie voor de grotere zuigkracht van een geliberaliseerde markt waarover gesproken werd in de vorige paragraaf, maar om een *zelfstandig beleidsdoel*: de economisch zwakkere gebieden meer kans geven om te komen tot een hoger welvaartsniveau.

Deze wens is niet nieuw in de EG. In 1975 werd het Regionaal Fonds opgericht, naar aanleiding van de toetreding van Ierland en onder druk van het Verenigd Koninkrijk, dat betoogde dat veel Britse regio's structurele problemen hadden en dus extra geholpen dienden te worden. Het fonds werd aangepast in 1985, in verband met de toetreding van Griekenland en de twee landen van het Iberisch schiereiland. Het doel van het fonds is een bijdrage te leveren aan het ongedaan maken van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de Gemeenschap, door deel te nemen aan de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand en aan de omschakeling van industriegebieden met afnemende economische activiteit.

Er werd echter nooit vastgelegd wat de orde van grootte zou moeten zijn van de financiële bijdrage van de EG aan deze economisch zwakkere gebieden. Wil men de sociale en economische infrastructuur van de achtergebleven gebieden verbeteren en zo ja, tot welk niveau? De na te streven verhoging, de hiervoor benodigde investeringen, alsmede de consequenties hiervan voor het totale EG-budget, zijn niet openlijk bediscussieerd. Om nu wel een adequate uitbreiding van de EG-middelen te bereiken, zal de cohesie-eis in de Europese Akte op zichzelf evenmin toereikend zijn. Dit doel dient onderbouwd te worden met een verdere uitwerking van de convergentiedoelen, met de taken die men wil verrichten en met een raming van de kosten.

Als algemene voorwaarde, voortvloeiend uit de eis van een versterkte samenhang kan gesteld worden dat *gezocht dient te worden naar een grondslag en uitwerking van de nodige herverdeling van gemeenschapsmiddelen*. Deze problematiek kan in drie stappen worden geanalyseerd:

- wat wordt er onder verstaan, welke doelen wil men bereiken, per wanneer?
- welke mate van herverdeling is nodig ten behoeve van de zwakkere gebieden?
- welke instrumenten zijn hiertoe het meest geschikt?

Wat de *eerste* vraag betreft, blijkt uit de economische data een verschil tussen de armste regio in de Gemeenschap en de rijkste ongeveer van 1:5,5<sup>10</sup>. Indicatoren voor welvaartsverschillen tussen regio's kunnen op velerlei wijzen tot stand komen en kennen hun voor- en nadelen. Als we uitgaan van de door de EG gebruikte cijfers, dan verkrijgt men het volgende beeld. Het Bruto Binnenlands Produkt per hoofd van de bevolking is in de armste regio, gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen, slechts 43% van het EG-gemiddelde; het rijkste gebied heeft een BBP/capita verhouding gelijk aan 237%. Anders uitgedrukt: 21% van de EG-bevolking woont in regio's met een BBP dat lager is dan 80% van het EG-gemiddelde (ongeveer het inkomensniveau van de armste regio in West-Duitsland); 16% woont in gebieden met een inkomen boven de 120% van hetzelfde EG-gemiddelde.

Kijkt men niet naar regio's, maar naar landen, dan komt het rijkste land op 130% (Luxemburg) en het armste op 47% (Portugal)<sup>11</sup>. Zou

<sup>10</sup> Zie bijlage 2: Lijst van regio's in de gemeenschap. De rijkste regio in deze lijst is Groningen; dit is een gevolg van de toerekening aan deze provincie van de gehele Nederlandse aardgasopbrengst.

<sup>11</sup> Zie bijlage 3.



men het inkomensniveau in de armere landen willen verhogen tot 80% van het huidige EG-gemiddelde, dan zouden er maatregelen moeten worden genomen in vier lidstaten: Portugal, Griekenland, Ierland en Spanje. Het gaat dan om 12,8% van de EEG-bevolking. Telt men de zuidelijke helft van Italië erbij, dan worden ongeveer evenveel inwoners object van gerichte EG-steun als bij een regionale benadering.

Voor de orde van grootte van de convergentie-inspanning (en dus voor de begroting) lijkt het dus niet veel uit te maken of men een convergentiemaatstaf ontwikkelt die gebaseerd is op regio's of op landen. Het zal echter in de praktijk wel verschil maken of men regio's of landen als uitgangspunt neemt: in het eerste geval hebben alle landen regio's die onder het gemiddelde vallen, in het tweede geval zijn er alleen vijf landen die hieronder vallen. Om te voorkomen dat vijf landen die meer convergentie willen tegenover zeven landen komen te staan die bevreesd zijn het gelag te moeten betalen, kan de volgende voorwaarde ontleend worden aan dit convergentiedebat: *de nagestreefde mate van herverdeling moet zoveel mogelijk vastgelegd worden met behulp van objectieve indicatoren en doelen die gebaseerd zijn op een regionale indeling van de EG.* Dit middellange-termijndoel zal aangeven welke verhoging van de welvaart voor de economisch zwakste gebieden gewenst is. Hieruit kan globaal worden afgeleid welke bedragen men dient te investeren.

Deze vaststelling vormt het *tweede* luik van de onderhavige problematiek. Op zich zelf is het moeilijk te bepalen hoeveel investeringen benodigd zijn om bijvoorbeeld in vijf jaar het inkomensniveau van de zwakste regio's op te trekken tot 80% van het huidige EG-gemiddelde. Er is wel een direct (en empirisch) verband te leggen tussen investeringen en economische groei, maar de effectiviteit van investeringen kan snel veranderen en hangt onder meer af van aanwezigheid en kwaliteit van de infrastructuur, maar ook van de opleiding van de bevolking. Bij bepaalde investeringen kan een vliegwieleffect ontstaan naar andere activiteiten. Het volgende rekenvoorbeeld geeft een idee van de orde van grootte van de financiële inspanningen die geleverd zouden dienen te worden.

Om een land als Portugal, met een nationaal inkomen van rond de 50% van het EG-gemiddelde, tot een niveau van 80% te brengen, per 1992, dient de groei van het nationaal inkomen 10% per jaar te zijn (van 50 naar 55 naar 60,5 naar 66,6 van 73,2 naar 80,5). In het rapport Padoa-Schioppa wordt berekend dat voor 1% groei per jaar van het nationaal inkomen, aan bruto-investeringen (excl. woningen) een bedrag nodig is van 3 miljard Ecu per jaar in een land als Portugal ofwel 30 miljard Ecu per jaar voor 10% jaarlijkse groei. Als het land de helft zelf financiert, zou toch nog 15 miljard per jaar van elders moeten komen. De totale begroting van de EG, voor 1987, is gelijk aan 36,2 miljard Ecu. Als men ambitieuze convergentiedoelen heeft, gaat het dus om relatief grote bedragen. Uiteraard worden deze bedragen lager indien men het doel over een langere periode wenst te realiseren. In het bovenstaande voorbeeld: neemt men in plaats van vijf jaar tien jaar, dan is jaarlijks 7,5 miljard Ecu nodig aan financiering van buiten af. Hierbij gaat het slechts om één gebied. Als men alle achtergebleven gebieden in beschouwing neemt, zou ieder extra procent groei per jaar tussen de 55 en 76 miljard Ecu aan investeringen vergen<sup>12</sup>. Als de betrokken gebieden de helft zelf financieren, zou de totale EG-begroting moeten worden gebruikt voor het bereiken van 1% extra groei per jaar.

Andere schattingen van de financiële inspanning die moet worden geleverd om een zekere, van te voren vastgelegde mate van convergentie te bereiken, zijn te ontleenen aan elders bestaande stelsels met een convergentiedoel. Zo kent de Bondsrepubliek Duitsland een vereveningsmechanisme waardoor de collectieve uitgaven in de zwakste deelstaten opgetrokken worden tot 95% van het landelijk gemiddelde. Met deze maatregel wordt bereikt dat het verschil in inkomen per hoofd, tussen de rijkste

<sup>12</sup> Rapport Padoa-Schioppa, op. cit., blz. E4/E5.

staten en de armste, met 40% wordt verkleind<sup>13</sup>. Andere rekenvoorbeelden bestaan voor stelsels als Canada, Australië, Zwitserland en de Verenigde Staten. Minder bekende stelsels zijn die van India, waar 22 staten in verenigd zijn, met 15 officiële talen, en niet 320 miljoen mensen zoals in de EG, maar 800 miljoen mensen<sup>14</sup>. Ook het stelsel dat in Spanje bestaat, ten behoeve van de autonome gebieden is interessant<sup>15</sup>.

Overigens moet men wel bedenken dat de gemeenschapsbegroting relatief zeer klein is: nog niet 1% van het totale Bruto Nationaal Produkt van de lidstaten. Al eerder kwam de Commissie-MacDougall tot de conclusie dat, wil men werkelijk iets doen aan regionale convergentie binnen de EG, men zou moeten streven naar een globale omvang van de begroting in de orde van 7,5 à 10% van het BNP van de lidstaten samen<sup>16</sup>. In de huidige fase van prefederale integratie zou men kunnen streven naar een begroting in de orde van 2 à 2,5%, aldus MacDougall.

Vooralsnog kan gesteld worden, dat als gevolg van de convergentie-eis, *er een structurele begrotingsnorm zou moeten worden uitgewerkt als vertaling van het (nog vast te stellen) geconcretiseerde doel in termen van vermindering van welvaartsverschillen.*

Een *derde* aspect van de problematiek betreft de keuze van instrumenten voor de vergroting van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de zwakkere gebieden. Hierbij gaat het om de absorptiecapaciteit van deze gebieden, de administratieve structuren aldaar, de technische know-how en dergelijke. Een vraag is of de drie structuurfondsen die de EG nu kent, het beste instrument zijn om convergentiedoelinden te bereiken. Zoals gesteld in hoofdstuk 1, geven de huidige structuurfondsen geen waarborg voor een effectieve verdeling van de ontwikkelingsinspanning<sup>17</sup>. Ook de hervormingsplannen van de Commissie, die een verschuiving van projecten naar programma's en coördinatie van de drie structuurfondsen beogen, geven onvoldoende basis om een verdubbeling van deze fondsen, tussen nu en 1992, te rechtvaardigen, zoals gevraagd wordt<sup>18</sup>.

In het algemeen kan men stellen dat achtergebleven gebieden op vele manieren en met veelsoortige instrumenten geholpen kunnen worden. De Wereldbank heeft haar criteria en methoden, de Europese Investeringsbank heeft andere, de afzonderlijke EG-lidstaten hebben allemaal een regionaal beleid ter bevordering van economische groei en ter voorkoming van het sociaal achterblijven van hun zwakste regio's. De Gemeenschap zal een serieuze discussie moeten voeren met de achtergebleven gebieden om de behoeften te peilen en op basis van de bestaande plannen en behoeften, meerjarenprogramma's te maken die in overeenstemming zijn met de convergentiedoelen. De orde van grootte van de benodigde financiën zal mede beïnvloed worden door deze inventarisatie.

Zo'n benadering vereist een aantal zaken:

- *een grotere betrokkenheid van de economisch zwakste gebieden zelf bij de programma's.* Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de bestaande regionale structuren. Als men dit niet wil, kan het convergentiedoel ook in termen van de lidstaten worden geformuleerd, maar dan wel met alle politieke besluitvormingsproblemen van dien;
- *een verschuiving van de regelgeving van Brussel naar de betrokken gebieden.* De fondsen kennen ingewikkelde regels, die tot stand zijn ge-

<sup>13</sup> Commissie MacDougall, op. cit., deel I, blz. 29 e.v.

<sup>14</sup> Het vereenigingssysteem voor de Bondsrepubliek India wordt beschreven in: Ruddar Datt & K.P.M. Sundharam, *Indian Economy*; New Delhi, S. Chand & Co, 1977.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Luis Larroque, *Comunidades Autonomas-Qué son, para qué, cuanto cuestan*, Madrid, Edit. Popular, 1984; of: Miquel A. Aparicio, *Introduccion al sistema politico y constitucional Espanol*, Barcelona, Ariel, 1983.

<sup>16</sup> Commissie-MacDougall, op. cit., deel I, blz. 14.

<sup>17</sup> Zie ook bijlage 1, tabel 2.3.

<sup>18</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Hervorming van de structuurfondsen*; Document Com (87) 376 def.; Brussel, 5 augustus 1987.

komen in een EG waar de administratieve tradities vrijwel op één lijn lagen, al ziet men dat een land als Italië, dat het meest zou moeten ontvangen van de fondsen, door een veelvoud van factoren minder heeft ontvangen dan de Bondsrepubliek en Frankrijk<sup>19</sup>. In een ook in administratief opzicht, meer heterogene Gemeenschap van Twaalf dient de regelgeving 'gebruiksvriendelijker' te worden gemaakt. Een verdere uitwerking vindt men in paragraaf 3.4.3;

- een *grotere betrokkenheid van de Europese Investeringsbank* in het ontwikkelingsproces. Het opnemen van sociale doelen en indicatoren, zoals de Wereldbank doet, zou hiertoe een goed middel zijn.

Welke instrumenten men ook gebruikt, in het algemeen zullen de volgende doelmatigheidseisen gelden, mede in het licht van de begrotingsproblematiek:

- lage overheadkosten en eenvoudige en flexibele besluitvormingsprocedures;
- eenvoudige toedelingsregels, zowel geografisch als ten aanzien van de soorten interventies.

Resumerend kan men de volgende voorwaarden stellen als gevolg van de uit het aangevulde EEG-verdrag voortvloeiende convergentie-eis:

- er dient een debat op gang gebracht te worden over de mate van convergentie die men via een budgettaire herverdeling gaat nastreven, aan de hand van concrete indicatoren en op basis van een conceptie voor de middellange termijn;
- een globaal bedrag dient te worden uitgetrokken voor dit doel, door hiervoor een structurele begrotingsnorm vast te stellen. Zo wordt voorkomen dat elk jaar een discussie moet worden gevoerd over de orde van grootte van de herverdeling;
- er dient een grondige analyse en hervorming te komen van de gebruikte instrumenten ter bevordering van de ontwikkeling van de achtergebleven gebieden. Deconcentratie naar de ontwikkelingsregio's toe lijkt een noodzakelijke voorwaarde als men het beleid richt op regio's in plaats van lidstaten.

### 2.2.3 *De spanning tussen de doeleinden van de Europese Akte*

In paragraaf 2.2.1 werden de gevolgen van de interne markteis beschreven. In 2.2.2 die van de cohesie en convergentie-eis. Hier worden de twee in samenhang gezien en worden enkele conclusies getrokken.

De Europese Akte bevat twee belangrijke doelen: meer interne markt en meer convergentie en cohesie. Er bestaat echter een spanning tussen deze twee doelen: meer interne markt kan leiden tot het vergroten van de verschillen tussen de regio's. Als het inkomen in bepaalde regio's achteruit gaat lopen, als gevolg van de sterkere concurrentie, zou dit een bedreiging gaan vormen voor de verdere integratie.

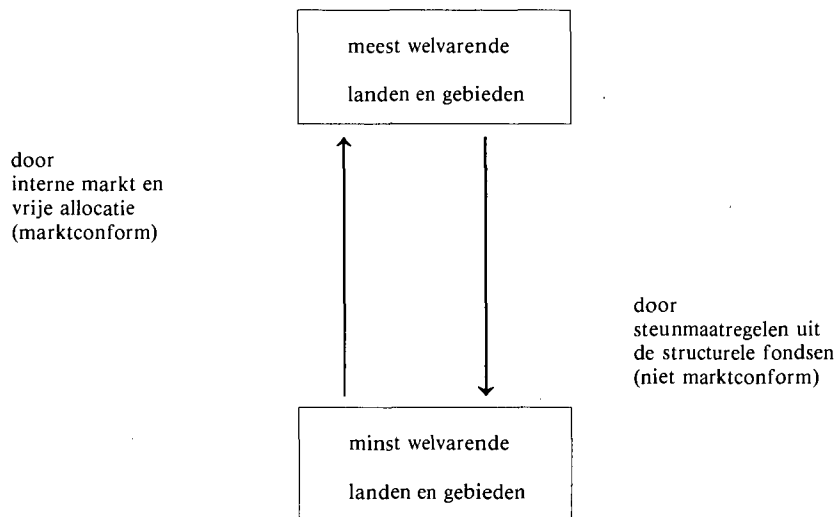
De Europese Commissie zegt zelf in haar voorstellen: 'De voltooiing van de interne markt zal onverbidlijk tot nieuwe uitgaven leiden. Indien de hoofddoelstelling van een betere allocatie van de produktiefactoren wordt bereikt, zou dit vanzelfsprekend resulteren in een sterkere groei en een betere werkgelegenheidssituatie. Een ander effect zou echter ook een verlies of een verslapping van samenhang kunnen zijn (sociale en regionale aspecten van de voltooiing van de interne markt), omdat een verbeterde factorallocatie over het algemeen een zekere verschuiving naar de dynamischer regio's veroorzaakt. Sommige van de aanvullende middelen die door de grotere macro-economische groei zullen worden opgeleverd dienen derhalve te worden bestemd voor de gemeenschapsbe-

<sup>19</sup> Zie bijlage 1, tabel 2.3.

groting, ten einde het mogelijk te maken de doelstellingen van de Europese Akte met betrekking tot de samenwerking te bereiken door middel van een herstel van het evenwicht tussen de regio's bij de verdeling van de positieve groei-effecten die zouden behoren te ontstaan' <sup>20</sup>.

Om te voorkomen dat de achtergebleven gebieden nog verder achterblijven wordt er door de Commissie voorgesteld dat de financiële middelen voor de structuurfondsen tussen nu en eind 1992 verdubbeld zullen worden <sup>21</sup>. In schema gebracht:

**Schema 2.1 Plannen van de Commissie in termen van geldstromen en beheersvormen**



Hoewel, als gezegd, spanning bestaat tussen de twee doeleinden uit de Europese Akte, zijn zij in wezen complementair, zoals blijkt uit schema 2.1. Onderscheiden motieven bij de ondertekenaars betreffen enerzijds de verwachting vruchten te plukken van een verdergaande marktintegratie, anderzijds – bij landen met grote onderontwikkelde regio's – de hoop via een grotere bijdrage van de structuurfondsen erop vooruit te gaan. Enerzijds voelen de lidstaten de morele druk om nu te concretiseren wat ze eerder als principe aannamen, anderzijds gaat het hierbij om nieuwe en fundamentele zaken die te maken hebben met het heterogener worden van de Gemeenschap en met een 'nu of nooit' gedachte in verband met het opheffen van bestaande barrières.

Als randvoorwaarde voor het begrotingsdebat kan men daarom stellen dat, welke oplossing er ook uitkomt, deze rekening zal moeten houden met de *verschillende belangen*: die van de welvende landen die meer integratie willen, die van de minder welvende die daarbij extra geholpen willen worden, en die van Commissie, Europees Parlement en andere instellingen van de Gemeenschap. Het lijkt derhalve de moeite waard nadere studie te maken van de specifieke kenmerken van de besluitvormingsstructuur van de EG en haar organen met betrekking tot het voeren van een evenwichtig begrotingsbeleid.

### 2.3 Eisen voorvloeiend uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Naast de implementatie van de Europese Akte, is hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een van de belangrijkste taken waar de Gemeenschap zich voor gesteld ziet. Reeds vele jaren probeert de Commissie het landbouwbeleid te hervormen, maar de kosten ervan

<sup>20</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Parlement over de financiering van de begroting van de gemeenschap*; Brussel, 3 maart 1987, Document Com (87) 101 def., blz. 48.

<sup>21</sup> Zie noot 18.

blijven stijgen, ondanks druk van de publieke opinie en ondanks het streven naar kostenreductie op regeringsniveau zoals blijkt uit het recente besluit van de landen van de OESO om te streven naar een geleidelijke vermindering van de subsidies in de landbouw<sup>22</sup>.

In dit rapport wordt niet gepoogd een overzicht te geven van alle mogelijke hervormingsvoorstellen, waarvan sommige zeer recent zijn, zoals de voorstellen van de Commissie d.d. augustus 1987, gedaan als vervolg op de Europese Raad in Brussel in juni 1987<sup>23</sup>. Het gaat er hier om randvoorwaarden voor de EG-begroting af te leiden die volgen uit een herziening van het landbouwbeleid in de richting van de eerder door de WRR gedane voorstellen hiertoe. Deze voorstellen, gepresenteerd in het WRR-rapport 'De onvoltooide Europese Integratie' (1986), luiden in grote lijnen als volgt:

De WRR stelt dat het niet mogelijk is met behulp van één instrument, i.c. het prijsmechanisme, twee verschillende doelen te realiseren, namelijk het bereiken van een marktevenwicht en het bereiken van een geografisch evenwicht (in sociaal-economische termen). Men kan niet via manipulaties met de prijs alleen én een voldoende en regelmatige aanvoer verzekeren én een redelijk inkomen voor alle boeren in de Gemeenschap garanderen. Het prijsbeleid kan wel gehandhaafd blijven voor het bereiken van stabiliteit op de markten, maar dan moet een meer marktconform prijsniveau aangehouden worden. De gevolgen die deze drastische (zij het geleidelijke) hervorming zou hebben voor de inkomens in de agrarische sector, en het uit productie nemen van landbouwgronden, zouden compenserende en flankerende maatregelen vergen. Vijf typen maatregelen worden genoemd, waaronder inkomensstoelagen, uitkoopregelingen en compenserende betalingen voor natuurlijke handicaps. Per regio zou bezien moeten worden welke instrumentenmix het beste is. Voor de financiering ervan kan, eventueel, rekening gehouden worden met eigen bijdragen die de betrokken lidstaten zelf dienen op te brengen<sup>24</sup>.

### 2.3.1 Prijsgarantiemechanismen versus inkomensstoelagen

Wat zouden de gevolgen zijn van een hervorming in meer marktconforme richting voor de begrotingsproblematiek? Enerzijds zou de Gemeenschap minder uitgaven hoeven doen voor het prijsgarantiemechanisme. Een daling van de garantieprijzen heeft twee effecten: direct effect op het bedrag dat besteed moet worden aan interventieaankopen en uitvoerrestituties en indirect, via een produktiedaling, op het volume waarover de garantieprijzen betaald moeten worden. De prijsdaling zou wel van die orde moeten zijn dat de begrotingslasten werkelijk afnemen (en dus niet zoals tot nu toe, waar kleine prijsdalingen toch leiden tot hogere kosten vanwege grotere productie). Anderzijds zouden de compenserende en flankerende maatregelen nieuwe middelen vergen, deels voor de nodige herstructurering van de landbouw en deels voor (sociale) inkomenssteun aan boeren die dat nodig hebben.

Berekeningen met een eenvoudig model van het Landbouw Economisch Instituut, in opdracht van de WRR, wijzen bijvoorbeeld uit dat een volledige opheffing van prijssubsidies in de zuivelsector tot een besparing van 4,9 miljard Ecu zouden hebben geleid, in 1983, met een daling van de zuivelprijs met 20% (af-boerderij), respectievelijk 17% (af-fabriek)<sup>25</sup>. Hierdoor zouden de boeren een inkomensverlies van 4,7 miljard Ecu leiden, hetgeen gecompenseerd zou kunnen worden door een

<sup>22</sup> *National Policy and Agricultural Trade*, 20 juli 1987, als gevolg van OECD-ministerraad van 12 en 13 mei 1987.

<sup>23</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Balans van de maatregelen voor de beheersing van de landbouwmarkten en perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, Brussel, 3 augustus 1987, Document COM (87) 410 def.

<sup>24</sup> WRR, op. cit., blz. 151.

<sup>25</sup> G. Meester/D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*, WRR-voorstudie nr. 46 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 81 e.v.

inkomestoelag, te financieren uit de bedragen die niet meer nodig zijn voor het prijsgarantiemechanisme.

Indien de 20% prijsdaling niet volledig doorgegeven zou worden aan de consumenten, en er bijvoorbeeld een 'accijns' op melk zou worden gelegd, zou het positief saldo voor de EG uiteraard nog groter zijn.

De hier weergegeven bedragen, in de orde van grootte van 5 miljard Ecu, moeten beoordeeld worden in het licht van de totale gemeenschapsbegroting, die in datzelfde jaar 25 miljard Ecu bedroeg. Sanering van het prijsgarantiebeleid in andere landbouwsectoren, naast de zuivel, zou derhalve grote financiële ruimte bieden. Als de lidstaten bovendien een grotere rol zouden gaan spelen in de financiering van nationale inkomestoelagen, waar nodig, zou de begroting verder verlicht worden. In de meest produktieve landen zouden inkomestoelagen misschien niet nodig zijn, in de minder welvarende lidstaten zou de EG de toelagen kunnen medefinancieren.

Onderzoek naar inkomensgarantiesystemen die hier van toepassing zouden kunnen zijn (deels door lidstaten en deels door de Gemeenschap gefinancierd) wijst uit dat er momenteel al nationale inkomensgarantiesystemen bestaan in bepaalde landen (in Nederland de Rijksgroepsregeling voor zelfstandige ondernemers) zodat een inkomenssuppletie niet per se op juridische obstakels behoeft af te stuiten<sup>26</sup>.

Ook nu vindt al een aantal inkomensoverdrachten van de EG plaats aan boeren, bijvoorbeeld voor het stopzetten van hun bedrijfsvoering of als permanente vergoeding voor natuurlijke handicaps in bepaalde regio's. De Commissie heeft zelf een aantal voorstellen uitgewerkt die inkomenssteun mogelijk moeten maken<sup>27</sup>. Een van de regelingen zou ten laste komen van de EG-begroting, de andere zou nationaal door lidstaten worden gefinancierd.

Wat de beste vorm ook moge zijn voor een inkomensgarantiesysteem, het op verzoek van de WRR uitgevoerde onderzoek van Mortelmans en Feenstra wijst uit dat zo'n systeem aan een aantal voorwaarden moet voldoen<sup>28</sup>:

- de steun moet gegeven worden volgens objectieve criteria;
- het gelijkheidsbeginsel moet gelden, de regeling mag in principe niet discrimineren naar nationaliteit;
- de steun zou tijdelijk van aard moeten zijn;
- er zouden overgangsregelingen moeten gelden;
- het systeem moet transparant zijn,
- het moet voldoen aan 'opgewekt vertrouwen';
- het moet een goede rechtsbescherming geven.

In hoofdstuk 3 zal concreter worden besproken welke nieuwe regels en bevoegdheden dienen te worden uitgewerkt om, onder een meer marktconform prijsbeleid, de agrarische inkomens op een sociaal aanvaardbaar niveau te houden.

Voor zover het prijsgarantiemechanisme dient om de produktie op peil te houden en te vergroten, zijn er eveneens andere, minder kostbare methoden. Om een beheersbare begroting te verkrijgen en toch een financieel steunsysteem gekoppeld aan produktieniveaus of produktiesoorten in stand te houden, zal men moeten afzien van open-einde regelingen, die niet beheersbaar zijn. Een systeem dat beheersbaar is, zal terugkoppelingsmechanismen in moeten bouwen of stabilisatoren.

<sup>26</sup> K.J.M. Mortelmans en J.J. Feenstra: *Communautairrechtelijke toelaatbaarheid van nationale inkomenssteun in de landbouw, een eerste verkenning*; WRR-voorstudie, 1987.

<sup>27</sup> Commission of the European Communities, *Proposal for a Council regulation establishing a Community system of aids to agricultural income, Proposal for a Council regulation establishing a framework for national aids to agricultural income, Proposal for a Council regulation establishing a Community scheme to encourage the cessation of farming*; Brussel, 22 april 1987, Document COM (87) 166 final.

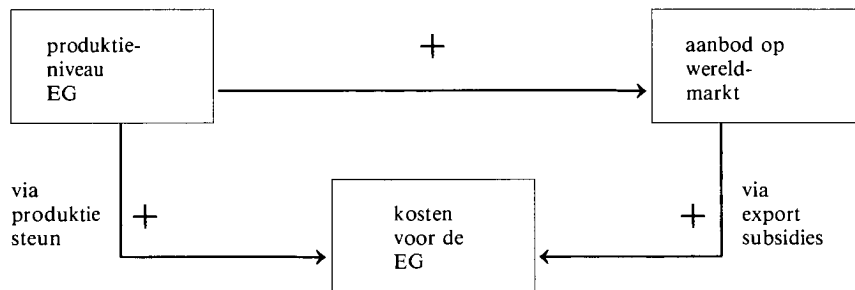
<sup>28</sup> Zie noot 26. De basis voor dit besluit zou wellicht art. 42 en 43 van het EEG-verdrag moeten zijn.

### 2.3.2 Terugkoppelingsmechanismen of stabilisatoren

Vervanging van het prijsgarantiemechanisme door een ander garantiemechanisme leidt niet vanzelf tot beheersbaarheid van de kosten. Hierbij gaat het om de voorwaarden waaraan systemen moeten voldoen willen ze regelbaar zijn <sup>29</sup>.

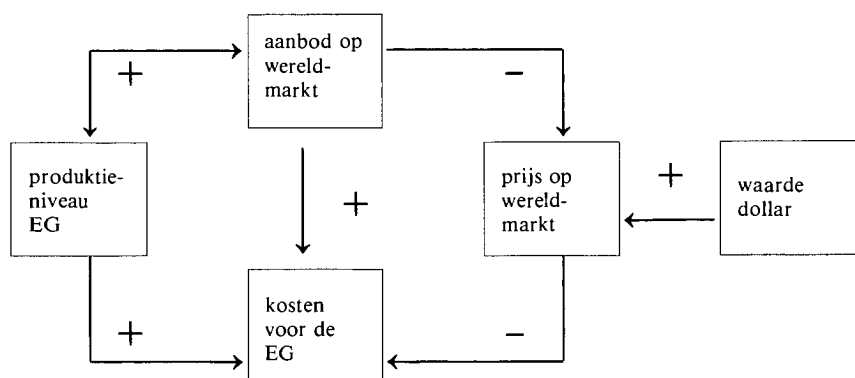
Een basiswet in elk systeem of proces is dat als de *omvang* van de gegenereerde toename afhangt van de aanwezige *hoeveelheid*, er in potentie sprake zal zijn van een exponentiële groei. Immers, de hoeveelheid wordt steeds groter en genereert hierdoor in beginsel steeds meer groei. Of zodanige groei ook werkelijk zal plaatsvinden, hangt af van de aanwezigheid van negatieve terugkoppelingsprocessen, die de groei afremmen. Wat de landbouwproblematiek betreft: voor alle produkten waar een prijsgarantie bestaat, zien we een toename van de zelfvoorzieningsgraad en vaak ook van de overschotten. De groei is niet exponentieel, maar moet wel beheerst worden.

Het belangrijkste positieve terugkoppelingssysteem ziet er als volgt uit:



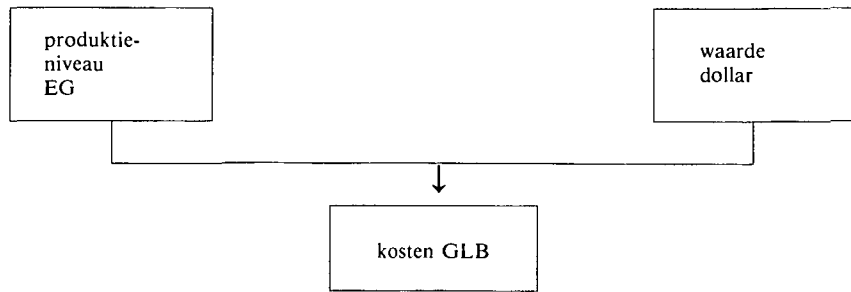
De toename van de kosten via het verhoogde aanbod op de wereldmarkt loopt via het prijsmechanisme: hoe hoger het aanbod, hoe lager de prijs, hoe hoger het differentieel tussen de EG-prijzen en die op de wereldmarkt en dus hoe hoger de exportsubsidies.

Ook de dollar speelt een rol; hoe hoger de waarde van de dollar, hoe hoger de wereldmarktprijzen, hoe lager de EG-exportsubsidies ter compensatie van het verschil tussen gemeenschaps- en wereldmarktprijzen.

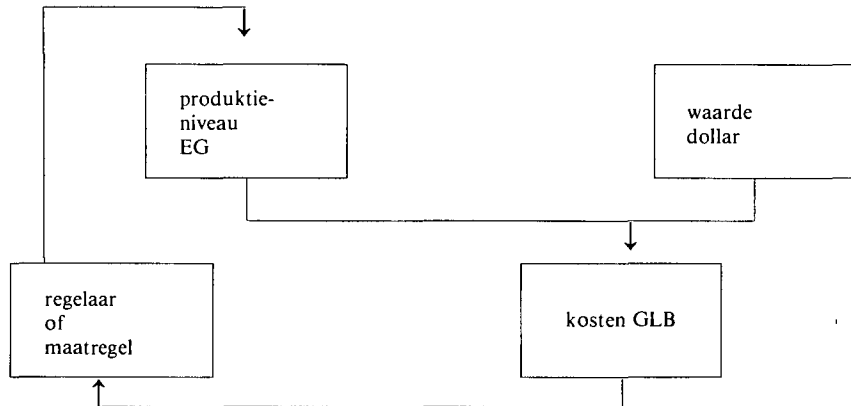


<sup>29</sup> Zie onder andere: *Dynamics of growth in a finite world*, door D.L. Meadows, W.W. Behrens, D.H. Meadows e.a.; Cambridge Mass., Wright-Allen Press, 1974 en P.M.E.M. van der Grinten, J.M.H. Lenoir, *Statistische procesbeheersing*; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1973.

De twee belangrijkste grootheden zijn dus: het produktieniveau en de dollar.



De ene grootheid is wel te beïnvloeden door het EG-beleid, de andere veel minder. Wat in dit open-einde systeem ontbreekt, is een negatieve terugkoppeling tussen productie en kosten en bovendien een regelmechanisme dat compenseert voor de invloeden van de dollar op de te beheersen grootheid (de kosten). Een geregeld systeem ziet er dan als volgt uit:



De laatste jaren wordt ernaar gestreefd meer beheersingsprocessen in te bouwen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De melkquota zijn een voorbeeld hiervan, evenals de voorstellen om de garantieprijs van produkten te laten dalen bij het bereiken van een bepaald niveau van overschotten. Dit soort stabilisatoren dient meer aandacht te krijgen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid zolang bij de zware marktordeningen het marktmechanisme buiten werking is gesteld.

Voorwaarde voor beheersing van de uitgaven van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is dus dat er in plaats van open-einde regelingen meer dynamiek of terugkoppelingsmechanismen ingebouwd worden. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.



## BIJLAGE I Enkele financiële stromen tussen Nederland en de EG

**Tabel 2.1** Inkomensoverdrachten tussen Nederland en de EG (mld. guldens)

Jaartal	Betalingen door NL	Ontvangsten van NL	Saldo voor NL
1970	0.11	0.49	+0.38
1975	2.33	1.91	-0.42
1978	3.19	3.7	+0.51
1979	3.79	4.6	+0.81
1980	3.61	4.11	+0.5
1981	3.58	3.23	-0.35
1982	3.89	3.75	-0.14
1983	3.98	4.37	+0.39
1984	4.5	5.15	+0.65
1985	4.96	5.56	+0.6
			2.93

Bron: Tabel 36, *Nationale Rekeningen 1985*, CBS, 1986.

**Tabel 2.2** Inkomensoverdrachten tussen Nederland en de EG-1985 (miljarden guldens)

Van Nederland aan EG:		
Omzetbelasting		2.19
Invoerrechten		1.90
Prijsverhogende heffingen op voedingsmiddelen		0.6
Overige afdrachten		0.27
		4.96
Van de EG aan Nederland:		
Prijsverlagende subsidies		5.45
Overige overdrachten		0.11
		5.56

Bron: Tabel 36, *Nationale Rekeningen 1985*, CBS 1986

**Tabel 2.3** Betalingen van het Landbouw Oriëntatie Fonds naar lidstaten (tot eind 1985, in duizenden Ecu)

	Totaal	Directe acties	Indirecte acties
Frankrijk	1.303.418	590.029	713.389
B.R. Duitsland	1.270.636	655.669	614.967
Italië	1.136.498	797.449	339.049
Ver. Koninkrijk	908.725	191.657	717.068
Ierland	493.213	111.200	382.013
Nederland	300.231	178.590	121.641
België	225.400	155.457	69.943
Denemarken	178.401	74.250	104.151
Griekenland	174.818	18.868	155.950
Luxemburg	26.652	8.729	17.923

Bron: WRR, op basis van COM (86) 407 final.

## BIJLAGE 2

### Lijst van regio's in de gemeenschap

Rangorde regio's		BBP/capita (koopkracht) 1985 EUR12 = 100	%	Bevolking 1985		
				Werkloosheid 1986	Totaal (mln)	Cumulatie (in %)
1	Thrakis	(GR)	43,2	3,6	0,4	0,1
2	Nison Anatolikou Egeou	(GR)	46,0	6,0	0,3	0,2
3	Extremadura	(ESP)	46,6	28,6	1,1	0,6
4	Ipirou	(GR)	47,1	5,0	0,4	0,7
5	Calabria	(I)	54,4	14,4	2,1	1,4
6	Portugal *)	(POR)	54,6	8,7	9,6	4,3
7	Kritis	(GR)	54,7	4,0	0,5	4,5
8	Thessalias	(GR)	55,4	8,4	0,7	4,7
9	Kent. ke Dit. Makedonias	(GR)	56,3	5,8	1,7	5,2
10	Anatolikos Makedonias	(GR)	57,3	5,6	0,4	5,4
11	Andalucia	(ESP)	58,3	30,2	6,7	7,4
12	Pelop & Dit. Ster. Ell.	(GR)	58,8	5,5	1,3	7,8
13	Anat. Stereas ke Nison	(GR)	61,4	10,2	4,2	9,2
14	Castilla Mancha	(ESP)	62,2	15,7	1,7	9,7
15	Sicilia	(I)	63,0	13,7	5,1	11,2
16	Campania	(I)	63,4	15,4	5,6	13,0
17	Puglia	(I)	64,7	13,3	4,0	14,2
18	Basilicata	(I)	64,7	18,5	0,6	14,4
19	Galicia	(ESP)	65,4	14,0	2,9	15,3
20	Molise	(I)	67,8	7,7	0,3	15,4
21	Sardegna	(I)	68,1	19,3	1,6	15,9
22	Ireland	(IRL)	69,5	18,7	3,6	17,0
23	Castilla Leon	(ESP)	70,7	18,2	2,6	17,8
24	Murcia	(ESP)	70,9	18,4	1,0	18,2
25	Corse	(F)	73,0	12,5	0,2	18,2
26	Canarias	(ESP)	73,5	27,3	1,4	18,7
27	Abruzzi	(I)	74,3	10,5	1,2	19,1
28	Comm. Valenciana	(ESP)	76,3	19,8	3,8	20,2
29	Cantabria	(ESP)	78,2	17,9	0,5	20,4
30	Luxembourg	(B)	78,9	9,8	0,2	20,5
31	Asturias	(ESP)	78,9	18,9	1,1	20,8
32	Lueneburg	(D)	79,3	8,0	1,5	21,3
33	Hainaut	(B)	80,9	14,2	1,3	21,7
34	Namur prov.	(B)	80,9	11,5	0,4	21,8
35	Limousin	(F)	81,4	8,9	0,7	22,0
36	Aragon	(ESP)	81,8	16,7	1,2	22,4
37	Friesland	(NL)	82,4	10,7	0,6	22,6
38	Languedoc-Roussillon	(F)	83,6	13,9	2,0	23,2
39	Poitou-Charentes	(F)	84,8	11,9	1,6	23,7
40	Salop, Staffordshire	(UK)	85,7	11,2	1,4	24,1
41	Umbria	(I)	87,3	11,3	0,8	24,4
42	Auvergne	(F)	88,1	9,6	1,3	24,8
43	Gelderland	(NL)	88,2	10,2	1,9	25,4
44	Bretagne	(F)	88,7	11,0	2,8	26,3
45	Limburg (N)	(NL)	88,9	11,2	1,1	26,6
46	Humberside	(UK)	89,0	14,1	0,8	26,9
47	Heref. & Worc., Warw.sh.	(UK)	89,3	10,2	1,1	27,2
48	Navarra	(ESP)	89,5	17,9	0,5	27,4
49	Northern Ireland	(UK)	89,7	18,7	1,6	27,9
50	Kent	(UK)	89,8	9,6	1,5	28,3
51	Oost-Vlaanderen	(B)	89,8	8,1	1,3	28,7
52	Trier	(D)	90,3	7,5	0,5	28,9
53	Marche	(I)	90,5	6,5	1,4	29,3
54	Overijssel	(NL)	90,8	9,9	1,0	29,7
55	Limburg (B)	(B)	90,9	13,0	0,7	29,9
56	Madrid	(ESP)	91,1	20,5	4,9	31,4
57	Cornwall, Devon	(UK)	91,3	11,8	1,4	31,8
58	Oberpfalz	(D)	91,9	6,9	1,0	32,1
59	Rioja	(ESP)	92,0	16,6	0,3	32,2
60	South Yorkshire	(UK)	92,1	16,5	1,3	32,6
61	Basse-Normandie	(F)	92,1	10,2	1,4	33,1

Rangorde regio's		BBP/capita (koopkracht) 1985 EUR12 = 100	%	Bevolking 1985		
				Werkloosheid 1986	Totaal (mln)	Cumulatie (in %)
62	Koblenz	(D)	92,3	6,7	1,4	33,5
63	Cataluna	(ESP)	92,9	21,6	6,0	35,4
64	Nord-Pas-de-Calais	(F)	93,0	12,9	4,0	36,6
65	West Yorkshire	(UK)	93,1	12,3	2,1	37,2
66	Essex	(UK)	93,3	8,7	1,5	37,7
67	Midi-Pyrénées	(F)	93,4	9,0	2,4	38,4
68	Niederbayern	(D)	93,7	5,5	1,0	38,7
69	Lincolnshire	(UK)	94,0	11,5	0,6	38,9
70	Giessen	(D)	94,5	5,5	1,0	39,2
71	Veneto	(I)	94,6	7,1	4,4	40,6
72	Cleveland, Durham	(UK)	94,6	17,6	1,2	40,9
73	Weser-Ems	(D)	95,2	10,1	2,1	41,6
74	Pays Vasco	(ESP)	95,6	24,6	2,2	42,3
75	Pays de la Loire	(F)	95,6	11,1	3,0	43,2
76	Northumber., Tyne & Wear	(UK)	96,3	17,4	1,4	43,6
77	Unterfranken	(D)	96,6	5,0	1,2	44,0
78	Picardie	(F)	96,6	10,4	1,8	44,6
79	Bourgogne	(F)	96,7	10,3	1,6	45,1
80	North Yorkshire	(UK)	96,7	8,6	0,7	45,3
81	Noord-Brabant	(NL)	96,8	9,4	2,1	46,0
82	Hampshire, Isle of Wight	(UK)	97,0	8,3	1,6	46,5
83	Schleswig-Holstein	(D)	97,0	8,4	2,6	47,3
84	Lazio	(I)	97,4	9,9	5,1	48,9
85	Baleares	(ESP)	97,5	13,6	0,7	49,1
86	Dum. & Gal., Strathclyde	(UK)	97,6	16,7	2,5	49,8
87	Dorset, Somerset	(UK)	97,7	8,8	1,1	50,2
88	Franche-Comté	(F)	98,0	9,6	1,1	50,5
89	Liège prov.	(B)	98,8	12,7	1,0	50,8
90	Centre	(F)	98,9	9,4	2,3	51,5
91	Merseyside	(UK)	99,2	19,1	1,5	52,0
92	Lorraine	(F)	99,5	11,1	2,3	52,7
93	West-Vlaanderen	(B)	99,7	7,2	1,1	53,1
94	East Anglia	(UK)	99,7	9,0	2,0	53,7
95	E.Sus., Surrey, W.Sus.	(UK)	100,1	6,2	2,4	54,4
96	Trentino-Alto Adige	(I)	100,3	6,4	0,9	54,7
97	Muenster	(D)	101,4	10,1	2,4	55,4
98	West Midlands County	(UK)	101,5	16,3	2,6	56,3
99	Gwent, M.S.W., Glamorg.	(UK)	101,6	14,7	1,7	56,8
100	Lancashire	(UK)	102,2	12,3	1,4	57,2
101	Aquitaine	(F)	102,3	10,8	2,7	58,1
102	Berk.sh., Buck.sh., Oxf.sh.	(UK)	102,7	6,1	1,9	58,7
103	Clwy, Dyfe, Gwyn, Fowy	(UK)	102,8	14,0	1,1	59,0
104	Friuli-Venezia Giulia	(I)	102,8	8,2	1,2	59,4
105	Utrecht	(NL)	103,0	8,0	0,9	59,7
106	Toscana	(I)	103,1	8,6	3,6	60,8
107	Kassel	(D)	103,1	7,2	1,2	61,2
108	Provence-Alpes-C.d'Azur	(F)	103,4	12,9	4,0	62,4
109	Bor, Cen, Fif, Lot, Tay	(UK)	103,8	13,0	1,8	63,0
110	Zeeland	(NL)	104,2	6,5	0,4	63,1
111	Ost for Storebaelt	(DK)	104,3	7,8	0,6	63,3
112	Leices.sh., Northamp.sh.	(UK)	104,4	9,2	1,4	63,7
113	Derbysh., Nottinghamsh.	(UK)	104,5	11,7	1,9	64,3
114	Champagne-Ardenne	(F)	104,9	12,6	1,4	64,7
115	Oberfranken	(D)	105,2	6,0	1,0	65,1
116	Schwaben	(D)	106,5	4,6	1,5	65,5
117	Avon, Glou.sh., Wiltsh.	(UK)	106,6	8,9	2,0	66,2
118	Detmold	(D)	106,7	8,1	1,8	66,7
119	Saarland	(D)	107,2	10,7	1,0	67,0
120	Arnsberg	(D)	107,4	9,9	3,6	68,2
121	Bedfordsh., Hertfordsh.	(UK)	108,2	6,9	1,5	68,6
122	Braunschweig	(D)	108,4	8,7	1,6	69,1
123	Greater Manchester	(UK)	108,5	14,0	2,6	69,9
124	Freiburg	(D)	109,0	4,5	1,9	70,5
125	Drenthe	(NL)	109,0	9,1	0,4	70,6
126	Tuebingen	(D)	109,1	3,8	1,5	71,1
127	Piemonte	(I)	110,6	8,3	4,4	72,5
128	Cumbria	(UK)	111,4	10,5	0,5	72,6
129	Vest for Storebaelt	(DK)	111,6	6,8	2,8	73,5

Rangorde regio's		BBP/capita (koopkracht) 1985 EUR12 = 100	%	Bevolking 1985	
				Werkloosheid 1986	Totaal Cumulatie (mln) (in %)
130	Highlands, Island	(UK) 112,3	13,8	0,3	73,6
131	Hannover	(D) 112,4	8,9	2,0	74,2
132	Emilia-Romagna	(I) 115,7	7,2	4,0	75,5
133	Koeln	(D) 116,6	8,3	3,9	76,7
134	Rhone-Alpes	(F) 116,6	8,2	5,1	78,3
135	Haute-Normandie	(F) 117,0	12,8	1,7	78,8
136	Cheshire	(UK) 117,1	11,8	0,9	79,1
137	Liguria	(I) 117,6	7,9	1,8	79,6
138	Alsace	(F) 118,0	7,1	1,6	80,1
139	Rheinessen-Pfalz	(D) 118,5	6,4	1,8	80,7
140	Zuid-Holland	(NL) 119,0	8,8	3,2	81,7
141	Lombardia	(I) 119,0	6,7	8,9	84,4
142	Brabant	(B) 121,3	9,2	2,2	85,1
143	Noord-Holland	(NL) 121,4	10,6	2,3	85,9
144	Mittelfranken	(D) 125,4	5,1	1,5	86,3
145	Karlsruhe	(D) 127,9	4,9	2,4	87,1
146	Grampian	(UK) 128,6	8,2	0,5	87,2
147	Dusseldorf	(D) 129,6	9,1	5,1	88,8
148	Antwerpen prov.	(B) 130,8	9,5	1,6	89,3
149	Luxembourg (G.D.)	(L) 131,4	2,5	0,4	89,4
150	Stuttgart	(D) 135,1	3,3	3,4	90,5
151	Valle d'Aosta	(I) 137,0	4,6	0,1	90,5
152	Oberbayern	(D) 142,7	4,6	3,7	91,7
153	Hovedstadsregionen	(DK) 142,9	5,5	1,7	92,2
154	Berlin (West)	(D) 144,4	8,5	1,8	92,8
155	Bremen	(D) 148,7	13,2	0,7	93,0
156	Darmstadt	(D) 150,4	4,7	3,4	94,0
157	Greater London	(UK) 155,1	11,6	6,8	96,1
158	Ile de France	(F) 159,4	8,1	10,2	99,3
159	Hamburg	(D) 195,5	11,4	1,6	99,8
160	Groningen	(NL) 237,4	13,2	0,6	100,0

Bron: Commissie EG, DG Regionaal beleid zoals vermeld in: 'Efficiency, stability and equity', report of a study group presided by T. Padoa - Schioppa, april 1987, bl. E11 t/m E13.

\*) Heel Portugal geldt als regio; de gegevens hebben alleen betrekking op het Portugees vasteland.

**BIJLAGE 3 Bruto Binnenlands Produkt per hoofd van de bevolking  
(gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen)**

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
L	145,4	135,5	128,8	126,9	124,4	129,3
DK	126,6	129,5	123,5	117,7	115,9	123,9
D	123,4	121,5	118,7	114,5	119,3	121,6
F	104,9	106,9	109,9	114,4	115,6	114,0
B	103,4	104,7	107,1	111,0	112,0	109,8
NL	118,3	114,9	115,6	114,7	110,9	106,1
UK	125,8	116,5	105,9	103,5	98,7	102,0
I	83,5	85,4	92,2	89,3	93,3	91,7
E	59,9	69,8	73,7	81,6	75,2	75,0
IRL	67,3	65,9	66,7	68,5	70,4	70,7
GR	39,1	46,1	52,3	57,7	59,0	57,1
P	32,8	36,5	41,2	43,5	47,3	46,2
EUR 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Annual Economic Report 1986-87; in *European Economy*, November 1986, nr. 30, blz. 31

### 3. OPLOSSINGSRICHTINGEN

#### 3.1 Karakteristiek van de huidige problematiek

Het actuele vraagstuk van de financiering van de Europese Gemeenschap valt, naar in de twee voorgaande hoofdstukken is uiteengezet, uiteen in een aantal deelproblemen. Deze hebben gemeen dat zij onderling nauw samenhangen en alle structureel van aard zijn. De elementen van het financieringsvraagstuk kunnen als volgt kort worden getypeerd.

- a. Er is een discrepantie tussen de inkomsten en de uitgaven van de Gemeenschap. Deze discrepantie is structureel; de verdragswetgever heeft nagelaten de nodige consequenties te trekken uit de verruiming van de uitgavengevoelige taken van de Gemeenschap, die rechtstreeks dan wel indirect uit de Europese Akte voortvloeit. Ook indien de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet zo'n disproportioneel beslag op de gemeenschapsbegroting zouden leggen als thans het geval is, zou de Gemeenschap op kortere termijn zeker met een tekort aan inkomsten te maken hebben gekregen, doordat de opbrengsten van de douanerechten en landbouwheffingen structureel dalen.
- b. Ongeveer twee derde van de gemeenschapsuitgaven – de op z.g. openeinde regelingen berustende landbouwuitgaven – zijn naar hun aard niet of moeilijk beheersbaar. Ofschoon in het recente verleden wel pogingen zijn ondernomen om de uitgaven voor bepaalde produkten te beperken, zijn de uitgaven voor het communautaire landbouwmarktbeleid, zoals het thans is gestructureerd, in hun totaliteit nog steeds buitengewoon gevoelig voor door de Gemeenschap niet of slechts zeer ten dele te beïnvloeden technologische en economische ontwikkelingen.
- c. Ingevolge de Europese Akte houden de gemeenschapsverdragen thans voor de Gemeenschap de taak in de convergentie in economische ontwikkeling van de meer welvarende en minder welvarende delen van de Gemeenschap te bevorderen. Dit convergentievereiste is een onlosmakelijk element van de huidige financieringsproblematiek van de Gemeenschap. Het speelt een rol aan de inkomsten- en uitgavenzijde van de gemeenschapsbegroting; het vormt, bij gebreke aan een nadere verdragmatige uitwerking, bovendien, een steeds terugkerende complicatie bij de besluitvorming over uitgavenintensieve communautaire activiteiten.
- d. De institutionele regeling voor het begrotingsproces, in combinatie met de horizontale fragmentatie van de besluitvorming in de Raad, maken de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van een begrotingsbeleid dat aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde randvoorwaarden voldoet, vrijwel onmogelijk. Het door de huidige besluitvormingsstructuur bevorderde overwicht van nationale en sectorale deelbelangen staat het handhaven van de nodige begrotingsdiscipline in de weg. De begroting blijkt ook daardoor aan de uitgavenzijde moeilijk beheersbaar. De door de inkomsten bepaalde structurele begrotingsruimte staat welhaast permanent onder druk, terwijl binnen het kader voor de toegestane uitgaven moeilijk te beheersen verdringingsverschijnselen optreden, die vooral ten koste plegen te gaan van de herverdelende uitgaven van de Gemeenschap.
- e. De communautaire executieve (de Commissie) is in haar begrotingsbeheer gehandicapt. Een aan de daaraan te stellen eisen beantwoordend begrotingsbeheer wordt inhoudelijk bemoeilijkt door de tekortkomingen van het begrotingsbeleid, institutioneel door het gebrek aan be-

voegdheden van de controlerende communautaire instanties ten opzichte van de uitvoerende nationale instanties en, ten slotte, door de fraudegevoeligheid van verscheidene communautaire regelingen die de uitgaven beheersen.

De geschiedenis van de gemeenschapsbegroting leert dat de lidstaten de neiging hebben om de zich daaromtrent voordoende problemen en knelpunten ad hoc en geïsoleerd op te lossen, momenten in het gangbare spel van geven en nemen dat de communautaire besluitvorming zo kenmerkt. De ervaring leert echter ook dat zo'n gefragmenteerde en incidentele aanpak de problematiek doorgaans niet oplost. Dezelfde problemen keren steeds terug in dezelfde of vergelijkbare gedaante. Niet zelden blijken ze dan door de hypotheek die een eerder gesloten compromis heeft gelegd, nog moeilijker oplosbaar dan ze aanvankelijk waren.

Een afdoende aanpak van de financieringsproblematiek vergt echter dat de betrokken gemeenschapsorganen en de lidstaten zich wat losmaken van de dagelijkse politieke besluitvorming als 'going concern'. Waar het spel steeds moeilijker blijkt te spelen, omdat spelregels ontbreken of niet deugen, lossen beslissingen tijdens het spel weinig op. Van de Gemeenschap en de lidstaten worden thans vrij fundamentele beslissingen over de spelregels gevegd; deze moeten een consistent en afdoend geheel vormen voor de oplossing van de hierboven aangeduide problemen. Een niet geringe complicatie is hierbij dat de eigen aard van de Gemeenschap als publiekrechtelijke entiteit met specifieke deels prefederale en deels intergouvernementele trekken, het niet mogelijk maakt de spelregels die in de nationale sfeer voor een verantwoord begrotingsbeleid gelden, onveranderd over te nemen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- paragraaf 3.2 is gewijd aan de beheersbaarheid van en convergentie in gemeenschapsbegroting; het gaat hier om de belangrijkste inhoudelijke vragen die bij de oplossing van de financieringsproblematiek rijzen;
- in paragraaf 3.3 komen de problemen van en mogelijke oplossingsrichtingen voor de inkomstenzijde van de gemeenschapsbegroting aan de orde, terwijl paragraaf 3.4 handelt over de uitgavenzijde;
- paragraaf 3.5 gaat nader in op de vraag of, en zo ja welke, grenzen er gesteld moeten worden aan de intercommunautaire financiële solidariteit;
- in paragraaf 3.6 staan de institutionele problemen van het communautaire begrotingsbeleid en -beheer centraal.

## **3.2 Beheersbaarheid en convergentie**

### *3.2.1 De beheersbaarheid*

De gebrekkige beheersbaarheid van de uitgaven is een van de twee centrale vraagstukken in de financieringsproblematiek van de Gemeenschap. Het vraagstuk heeft verschillende aspecten.

Een onbeheersbaar uitgavenpatroon ondergraaft de afwegende en autoriserende functies van de begrotingsautoriteit. Het wijst op gebrek aan samenhang tussen de beslissingen van de begrotingswetgever en die van de instanties die over het uitgavenintensieve gemeenschapsbeleid beslissen. Zo opgevat is het een institutioneel probleem, dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bij het communautaire begrotingsproces betrokken organen uitholt.

De onbeheersbaarheid van de gemeenschapsuitgaven is ook een materieel probleem, omdat binnen het gestelde begrotingskader iedere overschrijding van de uitgaven in de ene sector compensatie in een andere sector moet vinden. De inhoudelijke, bij of krachtens het EEG-verdrag vastgelegde taakstellingen voor de Gemeenschap zijn derhalve uitermate kwetsbaar voor het gebrek aan begrotingsdiscipline in, vooral, het landbouwmarktbeleid.

De onbeheersbaarheid is, ten slotte, een politiek probleem, omdat dit vraagstuk een gedegen antwoord blokkeert op de vraag welke financiële ruimte de Gemeenschap structureel behoeft voor de haar gestelde taken. Voor de nationale regeringen wordt ieder verzoek om meer eigen middelen voor de Gemeenschap moeilijker in te willigen, naarmate het duidelijker wordt dat de dan geschapen financiële ruimte welhaast automatisch wordt benut voor het doen van uitgaven die zich grotendeels aan de afweging en controle van de communautaire begrotingsautoriteit onttrekken.

Het onder controle brengen van de communautaire uitgaven, zowel naar totale omvang als naar samenstelling is dan ook een wezenlijke voorwaarde voor de oplossing van de financieringsproblematiek. Het verwezenlijken hiervan is echter buitengewoon moeilijk, omdat meer dan 60% van de gemeenschapsuitgaven *inherent onbeheersbaar* is. De enkele uiting van de wil hieraan wat te doen, volstaat niet. Voor een oplossing zijn, naar hieronder in de paragrafen 3.4 en 3.5 zal worden uiteengezet, diep ingrijpende institutionele voorzieningen en waarborgen nodig.

### 3.2.2 *De convergentie*

Het begrip 'convergentie in welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden' binnen de Gemeenschap is al aan de orde geweest in paragraaf 2.2.2. Achter het betrekkelijk onnauwkeurige en vage begrip 'convergentie' gaan drie nader te omschrijven motieven schuil voor het toekennen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de Gemeenschap; zij worden in de weinig nauwkeurige verdragstekst en in veel politieke en beleidsmatige discussies over dit onderwerp onvoldoende onderscheiden. In de eerste plaats houdt de convergentieverplichting de noodzaak in erop toe te zien dat de in welvaart en economische ontwikkeling achterliggende gebieden binnen de Gemeenschap niet verder worden gehandicapt door de geografisch ongelijke spreiding van de voordelen van de verwezenlijking van de interne markt en van het te heroriënteren gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid. Deze *compensatieplicht* dient te voorkomen dat de voordelen van de marktintegratie eenzijdig ten goede komen aan bepaalde lidstaten (of aan bepaalde) gebieden van de Gemeenschap. Zij houdt, meer positief geformuleerd, de inspanningsverplichting voor de Gemeenschap in om een geografisch evenwichtige spreiding van de zichtbare en onzichtbare baten van het integratieproces te bewerkstelligen.

Ter voorkoming van mogelijke misverstanden zij erop gewezen dat de hier omschreven compensatieplicht niet met uitsluitend financiële middelen kan worden vervuld. Zij houdt onder meer ook de eis in dat bij de verwezenlijking van de interne markt een zeker evenwicht wordt betracht in de nodige liberaliserende maatregelen.

Een ver doorgevoerde liberalisatie van het goederenverkeer, zonder een daarmee parallel lopende liberalisatie van het dienstenverkeer zou de lidstaten met een sterk competitieve industrie onevenredig bevoordelen. Een liberalisatie van het goederenverkeer zonder een gelijktijdige opening van de publieke markten, levert een structurele handicap op voor het bedrijfsleven in de kleinere lidstaten, waar de publieke markten voor de ontwikkelingen van nieuwe technologieën te weinig ruimte bieden. De niet-voltooiing van de interne vervoersmarkt dreigt de meer perifeer gelegen lidstaten ernstige schade te berokkenen.

In de tweede plaats houdt de convergentieplicht de eis in dat de interne samenhang van de Gemeenschap als economische entiteit wordt versterkt (*versterking van de cohesie in eigenlijke zin*). Dit aspect kwalificeert de convergentieplicht in die zin dat zij meer moet zijn dan louter een herverdeling van financiële middelen, die vervolgens naar strikt nationale gezichtspunten besteed zouden kunnen worden. De door de Gemeenschap voor de convergentie aangewezen middelen dienen, doordat zij de economische structuur van de zwakkere lidstaten of regio's versterken,



tevens aan de Gemeenschap als geheel ten goede te komen. Zo zullen van gemeenschapswege gefinancierde verbeteringen in de infrastructuur van bepaalde lidstaten tevens een verbetering van de communautaire infrastructuur moeten inhouden. Deze wederkerigheid in de convergentie is, overgebracht naar de nationale sfeer, van oudsher een van de dragende elementen in het nationale regionaal-economisch beleid geweest: een betere benutting van het potentieel van de relatief achtergebleven gebieden draagt bij aan het resultaat van de gehele volkshuishouding.

Heel pregnant is dit argument terug te vinden in de wettelijke uitwerking die in de Bondsrepubliek is gegeven aan de 'Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'. Dat de daar, in de nationale, federale sfeer geformuleerde motieven mutatis mutandis ook in het communautaire verband gelden, blijkt niet altijd uit de standpunten van Westduitse bewindslieden.

Het derde aspect van de convergentieplicht ligt in de *solidariteit* die de samenstellende delen van een staatkundige entiteit, los van overwegingen van economische utiliteit, ten opzichte van elkaar verplicht zijn. In gelede staatkundige structuren vervult dit, niet zelden constitutioneel genormeerde, solidariteitsbeginsel een belangrijke samenbindende en integreerende functie. Als uitdrukking van een zekere collectieve verantwoordelijkheid is het een van de stabilisatoren in het ingewikkelde politieke krachtenveld van iedere gelede staatkundige structuur. Een Gemeenschap die even geleidelijk als onvermijdelijk de marges voor het nationale sociaal-economisch beleid en daarmee de nationale economische ontwikkelingsmogelijkheden zal gaan beïnvloeden en medebepalen, kan het niet stellen zonder een door alle lidstaten erkende noodzaak tot intra-communautaire solidariteit. Een te enge, door nationale baten-lastenafwegingen voor de korte termijn beïnvloede, benadering van dit aspect van de convergentieplicht, werkt averechts, omdat zij de nodige vooruitgang van het integratieproces blokkeert en het 'acquis' kan destabiliseren.

Een ontleding van de convergentieplicht als hier verricht, leidt tot de slotsom dat in het communautaire begrotingsproces een zekere kwalitatieve en kwantitatieve objectivering aan deze plicht zal moeten worden gegeven. Eenvoudig is dat niet, want, naar in hoofdstuk 2 is uiteengezet, 'harde' gegevens die de nodige compensatie zouden kunnen kwantificeren, zijn niet of nauwelijks voorhanden. Het gebrek aan kwantitatieve aanknopingspunten geldt ook voor de beide andere aspecten van het convergentiebegrip. De verdrags- (of gemeenschaps)wetgever zal hier primair aansluiting moeten zoeken bij hetgeen in stabiele federale of confederale verbanden gebruikelijk is. Echter, de eigen structuur en de specifieke - beperkte - taken van de Gemeenschap brengen met zich mee dat de problematiek van de verticale en horizontale lastenverdeling en -verevening zich wel stelt, maar anders moet worden opgelost dan in federale of confederale staatsverbanden gebruikelijk is.

Het eerste belangrijke verschilpunt is dat iedere verticale lastenverdeling tussen een (con)federatie en haar samenstellende delen het bezit van een eigen belastinggebied veronderstelt. Ook indien de Gemeenschap op afzienbare termijn een eigen belastinggebied zou krijgen toegewezen, zal dit tot in de verre toekomst zo beperkt blijven dat het aan de inkomstzijde ongeschikt is voor een verticale lastenverevening van enige omvang.

Het tweede verschil is dat iedere horizontale lastenverevening tussen de samenstellende delen van een (con)federale structuur een gelijk of sterk vergelijkbaar belastingstelsel veronderstelt. Een vergelijking van en middeling tussen de 'belastingcapaciteit' van verschillende deel- of lidstaten vereist immers dat deze naar gelijke normen worden berekend.

Het derde verschil betreft de grote verscheidenheid aan opvattingen die er tussen de EG-lidstaten bestaat over de functies die de overheid behoort te vervullen. Iedere meer substantiële lastenverevening vereist daarentegen juist een minimum aan consensus hieromtrent.

Het vierde verschil hangt nauw met de voorgaande samen. Een in-

trastatelijke lastenverevening strekt zich in beginsel uit tot alle taken welke de (con)federale en deelstatelijke overheden binnen de kring van hun respectievelijke bevoegdheden uitoefenen. Zo'n lastenverevening zou binnen gemeenschapsverband in hoofdzaak betrekking kunnen hebben op de gebieden waarop de Gemeenschap bevoegdheden uitoefent. Haar herverdelende capaciteit zal zowel in absolute als in relatieve zin ver achterblijven bij hetgeen in meer voldragen statelijke structuren gebruikelijk is.

De hier opgesomde verschillen pleiten ervoor om bij de *vormgeving van de convergentie* geen lastenverevening te beproeven aan de inkomstenzijde, maar deze aan de uitgavenzijde uit te werken. Daar komt ook het verband tussen zo'n verevening en de materiële taken van de Gemeenschap het best tot uiting.

### 3.3 De inkomsten

#### 3.3.1 *Uitgangspunten voor een aanvaardbaar stelsel van eigen middelen*

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat er in de nationale sfeer ter financiering van de voorgenomen collectieve uitgaven bronnen van inkomsten moeten zijn in de vorm van belastingen en andere heffingen en retributies. Het stelsel van inkomsten dient aan beginselen van doelmatigheid en rechtvaardigheid te voldoen, die overigens naar tijd en plaats kunnen variëren. Voor de inkomsten die de Gemeenschap ter financiering van haar uitgaven behoeft, gelden vergelijkbare, zij het niet dezelfde beginselen als in de nationale sfeer. Ten dele vloeien de verschillen rechtstreeks voort uit de eigen aard van de Gemeenschap als een bovennationale publieke entiteit met een lichte institutionele structuur die vooral op het sociaal-economisch gebied liggende taken uitoefent. Voor de inkomsten van de Gemeenschap kunnen het doelmatigheidsbeginsel en het rechtvaardigheidsbeginsel als volgt worden verbijzonderd.

1. Doelmatig als communautaire inkomensbronnen zijn belastingen en heffingen, die:
  - a. *positieve schaaleffecten* hebben, dat wil zeggen gelet op de aard en het effect van de heffing of belasting het effectiefst op gemeenschapsniveau kunnen worden toegepast en op dat niveau de geringste interne (voor de administratie) en externe (voor de heffingsplichtigen) kosten veroorzaken;
  - b. *grensoverschrijdende 'spill-over'-effecten* hebben, dat wil zeggen rusten op activiteiten die ook buiten de lidstaat waar de heffing feitelijk wordt geheven, economische effecten sorteren;
  - c. *transparant en frauderesistent* zijn, in een gelede structuur als de Gemeenschap voor de communautaire begrotingsautoriteit betrekkelijk eenvoudig controleerbaar zijn en in de nationale sfeer niet tot min of meer gedoogde ontwijkings- of ontduikingsverschijnselen aanleiding geven;
  - d. qua opbrengsten *bestendig en betrouwbaar* zijn.

Omdat de verantwoordelijkheid voor het bewaren van het macro-economisch evenwicht voorlopig primair bij de lidstaten zal blijven en omdat de Gemeenschap verdragsmatig is gehouden aan het in acht nemen van het begrotingsevenwicht, is het, bij een gegeven taken- en uitgavenpakket, gewenst dat de aan de Gemeenschap toegekende inkomensbronnen een zo stabiel mogelijke of aan de groei van het bruto communautaire produkt gerelateerde en voorspelbare opbrengst hebben.
2. Het *rechtvaardigheidsbeginsel*, dat in de nationale sfeer tal van verbijzonderingen kent zoals het draagkrachtbeginsel, het beginsel van de 'minste pijn', het profijtbeginsel, levert op communautair niveau geheel andere vraagstukken op. Op nationaal niveau spitsen de verbijzonderingen van het rechtvaardigheidsbeginsel zich toe op de in-

terpersonele lastenverdeling. In de Gemeenschap gaat het, evenals in federale of confederale verbanden, vooral om de interlidstatelijke (of deelstatelijke) lastenverdeling. Het hangt, naar in de vorige paragraaf is uiteengezet, nauw met het convergentiebeginsel samen. Voor de oplossing van het vraagstuk van de verdeling van de lasten van het gemeenschapsbeleid kan het beste steun worden gezocht bij het ook in de nationale sfeer veel toegepaste materiële gelijkheidsbeginsel, dat inhoudt dat de lidstaten aan de eigen middelen van de Gemeenschap bijdragen naar rato van hun economische mogelijkheden, waarbij het BNP als maatstaf kan fungeren: de gemeenschap-sinkomsten dienen uit een verdelingspolitiek oogpunt zo neutraal mogelijk te zijn in relatie tot de verschillende niveaus van het nationaal inkomen van de lidstaten. Echter, ook een dergelijk proportionele verdeling zal overigens, ofschoon in theorie eenvoudig en aantrekkelijk, niet gemakkelijk te verwezenlijken zijn.

In de huidige Gemeenschap, waarvan de besluitvorming sterk intergouvernementele, door nationale inzichten gekleurde, trekken heeft, zal een minimum aan overeenstemming over de doelmatigheids- en rechtvaardigheidsbeginselen die de samenstelling van de inkomensbronnen en hun verdeling over de lidstaten dienen te beheersen, niet gemakkelijk tot stand komen. Dit betekent dat voor zover er thans een duidelijke consensus tussen de lidstaten over bepaalde communautaire inkomensbronnen bestaat, deze tot uitgangspunt moet worden genomen bij het aanbrengen van verbeteringen en aanvullingen op de regeling voor de eigen middelen van de Gemeenschap.

Voor de beoordeling van het huidige stelsel en van de daarop voorgestelde aanvullingen zal derhalve te rade moeten worden gegaan bij de volgende criteria:

- doelmatigheid als communautaire inkomstenbron; belangrijk is hierbij vooral bestendigheid in de samenstelling van de communautaire inkomstenbronnen;
- materiële gelijkheid of evenredigheid tussen de door de afzonderlijke lidstaten op te brengen middelen.

### *3.3.2 De waardering van het huidige stelsel van communautaire inkomstenbronnen*

Op het eerste gezicht voldoen de bestaande inkomstenbronnen van de Gemeenschap aan één of meer van de hierboven opgesomde criteria. De douanerechten en de landbouwheffingen beantwoorden vrij redelijk aan de doelmatigheids- en rechtvaardigheidscriteria. De hoogte en omvang ervan worden bepaald door de beslissingen van de Gemeenschap, die ten nauwste samenhangen met communautair beleid, zoals het gemeenschappelijk handelsbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het economisch effect van deze heffingen, zoals dit tot uiting komt in de prijzen van goederen binnen de Gemeenschap, wijkt uiteindelijk sterk af van het geografisch patroon volgens welke zij worden geheven (het zgn. Rotterdam- of Antwerpeneffect). Aan het bestendigheidsvereiste voldoen deze heffingen op hierna uiteen te zetten gronden minder. Hetzelfde geldt, althans voor de landbouwheffing, bij toetsing aan het subcriterium van doorzichtigheid en frauderesistentie. De euvelen in dit opzicht zullen echter primair door de communautaire wetgever zelf moeten worden verholpen.

De grote aantrekkelijkheid van de thans verregaand geharmoniseerde BTW als inkomensbron is haar stabiliteit qua opbrengsten en haar belangrijke functie als een in het tussenstaatse verkeer geen distorsies veroorzakende vorm van indirecte belastingheffing, althans indien het geheven BTW-percentages overal gelijk is. Redelijk voldoet deze inkomens-

bron aan de eis van doorzichtigheid; zij blijft echter, als iedere indirecte belasting, kwetsbaar voor ontwijing.

In zoverre zijn derhalve de argumenten voor het handhaven van het bestaande patroon aan inkomensbronnen voor de Gemeenschap sterk. Dit geldt te meer nu hieromtrent een duidelijke consensus bestaat tussen de grote meerderheid van de lidstaten.

Er doen zich niettemin enkele problemen voor – zij zijn in hoofdstuk 1 nader uitgewerkt – die, hoe ook de taken en de uitgaven van de Gemeenschap zich in de toekomst zullen ontwikkelen, nadere beslissingen van de verdragswetgever zullen vergen. Het betreft hier vooral de structurele instabiliteit van de opbrengsten van de landbouwheffingen en de douanerechten. De opbrengst van de eerste zal, met het groter worden van de zelfvoorzieningsgraad voor steeds meer belangrijke landbouwprodukten, structureel blijven inkrimpen. De opbrengsten van de douanerechten in het verkeer met derde landen zijn wegens de in het GATT-kader overeengekomen algemene tariefsverlagingen relatief achtergebleven bij de groei van het handelsvolume. Het ziet ernaar uit dat deze ontwikkeling, die door de Gemeenschap maar zeer beperkt en zeker niet autonoom te beïnvloeden is, zal doorgaan. Ten gevolge ervan is het aandeel van de landbouwheffingen en de douanerechten in de communautaire inkomsten in absolute en relatieve zin sterk teruggelopen, terwijl dat van de BTW-inkomsten navenant is gestegen. De conclusie is onontkoombaar dat, indien bij een maximaal toegestane benutting van de BTW als inkomstenbron de opbrengsten van de beide andere inkomstenbronnen structureel blijven dalen, de financiële ruimte voor de Gemeenschap permanent onder druk zal komen te staan.

De structurele instabiliteit van de opbrengsten van de douanerechten en de landbouwheffingen – op zichzelf ‘natuurlijke’ communautaire inkomstenbronnen – scheidt dus een probleem waarvoor in de andere inkomstenbronnen compensatie zal moeten worden gevonden. Uit de thans bestaande samenstelling van haar inkomstenbronnen volgt, ook los van de onbeheersbaarheid van de landbouwwitgaven en de financiële lasten die de Europese Akte meebrengt, een structureel financieringsprobleem voor de Gemeenschap. Hiervoor zal hoe dan ook een oplossing moeten worden gevonden.

Bij toetsing van de huidige inkomensbronnen van de Gemeenschap aan het hierboven als rechtvaardigheidsmaatstaf verkozen materiële gelijkheidsbeginsel, kunnen de douanerechten en de landbouwheffingen, gezien de grensoverschrijdende ‘spill-overs’ die aan deze heffingen zijn verbonden, buiten beschouwing blijven.

Voor de pas tot de Gemeenschap toegetreden lidstaten, die in hun invoerbehoefden traditioneel sterk op derde landen zijn georiënteerd, gaat deze stelling in haar algemeenheid niet op<sup>1</sup>. Het is echter aannemelijk dat op den duur ook in deze landen wel een zekere verlegging van de handelsstromen van derde landen naar de Gemeenschap toe zal plaatsvinden, zeker wanneer het communautaire prijsniveau voor desbetreffende produkten onder dat van het door heffingen en douanerechten beïnvloede wereldmarktprijspeil ligt.

De verdelingspolitieke of evenredigheidsvraag spitst zich bij de bestaande bronnen derhalve toe op de BTW. De beschikbare gegevens leiden tot de slotsom dat de heffingsgrondslag voor deze belasting – in essentie de consumptieve bestedingen – lang niet parallel loopt met de relatieve welvaartsverschillen binnen de Gemeenschap. Lidstaten met een naar verhouding hoog investerings- (of besparings)aandeel, een groot positief saldo op de handels- en dienstenbalans en een betrekkelijk om-

<sup>1</sup> L. Tsoukalis laat de structurele zwakte zien van de toetredende landen in *The European Community and its Mediterranean Enlargement*; Allen & Unwin, Londen, 1981. Zie ook B. Ernste, ‘Portugal en Spanje tussen Noord en Zuid – Toetreding tot EG nadelig voor Iberische economieën’, *Internationale Spectator*; april 1983, blz. 235-239.

vangrijke informele, buiten de statistieken blijvende economie dragen naar verhouding minder bij dan lidstaten met een relatief hoge consumptiequote, negatief saldo op de lopende rekening en een klein grijs circuit. Indien deze factoren alle in dezelfde richting gaan, kunnen zich betrekkelijk grote verschillen voordoen in de bijdragen van de bevolking van de lidstaten aan de communautaire inkomsten.

Deze verschillen behoeven allerm minst de welvaartsverschillen binnen de Gemeenschap te reflecteren, en doen dit ook niet. De verdeling van de inkomsten van de Gemeenschap voldoet derhalve niet aan het hierboven als toetssteen ontwikkelde materiële gelijkheidsbeginsel. Het is, indien geen nadere correcties hierop worden aangebracht, zelfs aannemelijk, dat met het groeien van het BTW-aandeel in de communautaire inkomsten, steeds minder zal worden voldaan aan de eis van een naar welvaart evenredige bijdrage aan de gemeenschapsinkomsten.

Hier ligt aan de inkomstenzijde een politiek gevoelig probleem, dat vooral knelt bij de lidstaten waarvan de bijdrage, gemeten naar hun welvaart, relatief groot is.

### 3.3.3 Oplossingsrichtingen op korte termijn

De financieringsproblematiek van de Gemeenschap is acuut. Zij kan niet uitsluitend worden opgelost door het beheersbaar maken of zelfs bevriezen van de landbouwmarktuittgaven. De structurele vermindering van de opbrengsten van de douanerechten en de landbouwheffingen, alsmede de nieuwe taken die rechtstreeks of zijdelings uit de Europese Akte voortvloeien, zouden op zeer korte termijn de Gemeenschap voor de onmogelijke opgave stellen een aanzienlijk zwaarder takenpakket te vervullen binnen krimpende financiële marges. Dit vraagstuk is zo urgent dat hiervoor op korte termijn een oplossing moet worden gevonden die althans voor de eerste vijf jaar soelaas biedt.

Op deze korte termijn hebben de Gemeenschap en de lidstaten niet veel keuze bij het zoeken naar nieuwe inkomstenbronnen. Er is geen doorslaggevende reden aan te voeren om de samenstelling van de huidige inkomstenbronnen fundamenteel te wijzigen. Zij voldoen alle drie globaal aan de eisen van geschiktheid als communautaire inkomstenbron. De consensus die hieromtrent bestaat, vormt een reden te meer om nu maar geen veranderingen aan te brengen. Als oplossing voor de korte tot middellange termijn ligt dan een algemene verhoging van het bestaande BTW-plafond het meest voor de hand. De transparantie en stabiliteit van deze inkomstenbron maken dit tot een moeilijk te ontlopen keuze. Een bezwaar ertegen is dat de opbrengst van deze belasting niet of heel gebrekkig de relatieve welvaartsverschillen tussen de diverse lidstaten weerspiegelt. Om politieke gevoeligheden te vermijden en om de hypothek op de verdelingspolitieke convergentieverplichting aan de *uitgavenzijde* niet groter dan strikt nodig te maken, verdient het dan ook aanbeveling om aan de *inkomstenzijde* een correctief aan te brengen op het voor de lidstaten geldende BTW-plafond, in de zin dat de door de lidstaten aan de Gemeenschap af te dragen eigen middelen uit deze bron worden gelimiteerd tot een bepaald percentage van hun nationaal inkomen. Zo'n oplossing is in overeenstemming met de hierboven uitgewerkte rechtvaardigingsgrond voor de verdeling van de lasten van het gemeenschapsbudget.

De door de Commissie in haar 'Drieluik' gedane voorstellen gaan in de hier aangeduide richting<sup>2</sup>. Er is echter één belangrijk verschil. In de Commissievoorstellen zullen de gemeenschapsinkomsten uit vier verschillende categorieën gaan bestaan:

<sup>2</sup> *Voor het succes van de Europese Akte - Een nieuwe grens voor Europa*; document COM (87) 100, Brussel, 23 februari 1987. Dit plan, ook bekend als het 'Plan Delors' wordt ook weergegeven in het Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement 1/87.

- de opbrengsten van de 'communautaire' heffingen in het kader van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek;
- de opbrengsten van de douanerechten;
- afdracht door de lidstaten van 1% van de geharmoniseerde BTW-grondslag;
- een complementaire afdracht, waarin per lidstaat het verschil tussen het BNP en zijn geharmoniseerde BTW-grondslag wordt verdisconteerd.

Tegen de laatste categorie, de complementaire corrigerende afdracht bestaat – afgezien van het feit dat de eraan gegeven uitwerking nog vragen open laat – het principiële bezwaar dat zij feitelijk een gedeeltelijk terugvallen inhoudt op het voor 1970 bestaand systeem van bijdragen van de lidstaten<sup>3</sup>. Het nadeel van het systeem van voor 1970 is dat het vraagstuk van de hoogte van de complementaire afdracht van jaar tot jaar de begroting van de Gemeenschap zal kunnen compliceren. Het stelt de gemeenschapsbegroting in rechtstreekse concurrentie met twaalf nationale begrotingen. Hierdoor wordt in de communautaire begroting een wat oneigenlijke afweging ingevoerd. Om deze reden heeft een commissie van de Sociaal-Economische Raad (SER), in haar advies over het begrotingsbeleid van de Gemeenschap, geadviseerd de BTW-afdracht als grondslag voor de financiering te behouden<sup>4</sup>.

Tegen de hier aanbevolen oplossing – een BTW-afdracht waarvan de relatieve omvang rechtstreeks wordt gedifferentieerd al naar gelang van de discrepantie tussen de geharmoniseerde BTW-grondslag en de omvang van het BNP – kunnen weliswaar vergelijkbare bezwaren worden ingebracht. Zij wegen echter minder zwaar, omdat zij geen principiële breuk opleveren met het thans bestaande systeem. Er blijft wel een zekere concurrentie tussen de gemeenschapsbegroting en de nationale begroting bestaan, maar zij is minder scherp, omdat zij betrekking heeft op middelen die reeds als potentiële eigen middelen van de Gemeenschap zijn aangewezen. De begrotingsprocedure van de Gemeenschap zou overigens nog verder kunnen worden ontlast indien het voorstel van de Commissie wordt aanvaard om gedurende vijf jaar een algemeen plafond voor de benodigde communautaire middelen vast te stellen. Van een jaarlijks terugkerende concurrentie tussen de gemeenschapsbegrotingswetgever en de nationale begrotingswetgevers hoeft dan geen sprake meer te zijn. In paragraaf 3.5 zal nader worden teruggekomen op de voordelen van dergelijke structurele meerjarenbeslissingen.

De hier aanbevolen oplossingsrichting voor de problematiek op kortere tot middellange termijn komt derhalve in essentie neer op de *handhaving van het bestaande assortiment aan inkomstenbronnen* voor de Gemeenschap; de nodige ruimte wordt gezocht in een verhoging van het BTW-aandeel in de inkomsten, met dien verstande dat hierover een *correctie* wordt toegepast aan de hand van de verschillen die in de diverse lidstaten bestaan tussen de geharmoniseerde BTW-grondslag en het BNP. Op deze wijze zal een in de toekomst groter wordend communautair budget aan de inkomstenzijde voldoen aan een in het Westeuropese maatschappelijk bestel diep gewortelde eis van materiële gelijkheid of evenredigheid.

In het rapport van de door T. Padoa-Schioppa gepresideerde studiegroep wordt nog een stap verder gedaan, door aan de inkomstenzijde van de Gemeenschap de invoering van het draagkrachtbeginsel te overwegen<sup>5</sup>. Dit zou neerkomen op een vorm van verticale lastenverevening aan de inkomstenzijde. Terecht wordt in dit rapport opgemerkt dat een zekere progressiviteit naar welvaart in de bijdrage van de lidstaten aan de inkomstenzijde de (her)verdelende functie van het gemeen-

<sup>3</sup> Besluit van de Raad van 21 april 1970 over de vervanging van het systeem van bijdragen door het systeem van eigen middelen, Publikatie Blad EEG, serie L, nr. 94, 28.4.70, blz. 224-227.

<sup>4</sup> Commissie Internationale Sociaal-economische aangelegenheden, *Advies begrotingsbeleid EG*, Den Haag, Publikatie nr. 11, 1987.

<sup>5</sup> *Efficiency, Stability and Equity*, Brussel, april 1987.

schapsbudget wat zou kunnen verlichten. De bezwaren tegen een verticale of horizontale lastenverevening aan de inkomstzijde dienen naar het oordeel van de WRR echter zwaarder te wegen. Hierbij zij nog opgemerkt dat de introductie van een draagkrachtbeginsel de toch al moeilijke besluitvorming met betrekking tot de herstructurering van de gemeenschapsbegroting verder zal kunnen belasten, terwijl, naar eerder in dit aangehaalde rapport zelf wordt opgemerkt, de herverdelende impact van zo'n progressiviteit betrekkelijk gering is.

### 3.3.4 *Oplossingsrichtingen op langere termijn*

De inkomsten van de Gemeenschap en de verdeling van de door de lidstaten op te brengen middelen zullen altijd raken aan gevoeligheden in het communautaire besluitvormingsproces. Het belangrijkste wrijfpunt is ongetwijfeld dat de gemeenschapsinkomsten in hun huidige samenstelling een – wellicht groter wordend – beslag leggen op een belangrijke inkomstenbron van de lidstaten, de BTW. Dit veroorzaakt de nationale begrotingswetgever veel pijn, terwijl het om een heffing gaat die door de contribuabele niet als communautaire belasting wordt ervaren. Naarmate, met de te verwachten groei van de gemeenschapstaken, de Gemeenschap meer middelen zal behoeven, wordt de concurrentie tussen de gemeenschapsbegroting en de nationale begrotingen scherper. Zo wordt een oneigenlijk element in het communautaire begrotingsproces geïntroduceerd, dat een evenwichtige besluitvorming ernstig kan compliceren en, bovendien, een hindernis kan gaan opleveren voor een verantwoorde taakuitoefening door de Gemeenschap. Het is daarom op den duur onvermijdelijk om de Gemeenschap een eigen belastinggebied toe te kennen, als aanvulling op de bestaande inkomensbronnen, die dan, met name voor wat betreft de BTW, op een zeker niveau 'bevroren' zouden kunnen worden. Het grote voordeel van zo'n oplossing is dat de afweging tussen baten en lasten van verdere communautaire beleidsintensivering of -uitbreiding met meer zuiverheid kan plaatsvinden. Voor zo'n stap zullen echter belangrijke principiële, politieke en technische obstakels moeten worden geruimd. Daarom komt zij als oplossingsrichting alleen op middellange tot lange termijn in aanmerking.

De belangrijkste principiële hindernis is dat het toekennen van een eigen belastinggebied de Gemeenschap een – beperkte – fiscale soevereiniteit geeft. Als publiekrechtelijke entiteit zal zij dan een meer uitgesproken prefederaal karakter krijgen. De hantering van een eigen fiscale soevereiniteit zal, in overeenstemming met de constitutionele tradities van alle lidstaten, moeilijk anders dan in samenwerking met en onder controle van het Europees Parlement kunnen plaatsvinden. Dit Parlement zal derhalve met de introductie van een eigen belastinggebied een volledig recht van budget moeten krijgen. Dit zal, op zijn beurt, weer resulteren in een grotere parlementaire invloed op vooral het uitgavenintensieve gemeenschapsbeleid. Diep ingrijpende veranderingen in de verdragsbepalingen met betrekking tot de institutionele positie van het Europese Parlement en van zijn werkwijze in het begrotingsproces zullen noodzakelijk zijn. Hetzelfde geldt uiteraard voor de bevoegdheden van de andere bij het begrotingsproces betrokken organen.

Sommige lidstaten zullen tegen de toekenning als zodanig van een beperkte fiscale soevereiniteit aan de Gemeenschap principiële bezwaren hebben. Zo'n kwalitatieve stap past niet in de visie die zij op het Europese economische integratieproces hebben. Maar afgezien daarvan, roept deze stap, ook bij de lidstaten die in beginsel wel bereid zijn haar te nemen, politieke reserves op. Immers, het inruimen van een beperkt eigen belastinggebied voor de Gemeenschap zal welhaast noodzakelijkerwijs inhouden dat het belastingdomein voor de lidstaten wordt ingeperkt. Dat de weerstanden vooral bij de nationale ministers van Financiën liggen, wekt dan ook geen verbazing.

De technische belemmeringen betreffen vooral het vinden van een belasting die zich uit een oogpunt van doelmatigheid en rechtvaardigheid

goed ertoe leent om als communautaire belasting te dienen. Neemt men bij die keuze mede het profijtbeginsel en het beginsel van de 'minste pijn' als uitgangspunten, dan ligt voor de hand ook aan de lastenverdeling over het van de integratie profiterende bedrijfsleven te denken. Van de verschillende in aanmerking komende belastingen lijkt daarom de vennootschapsbelasting op het eerste gezicht een aantrekkelijke keuze.

De argumenten die voor deze keus in de CEPS-studie 'The Future of Community Finance' worden aangevoerd, verdienen aandacht<sup>6</sup>. 'The incidence of corporate profits taxation between member states is clearly ambiguous and on the basis of the 'spill-over' criterion corporate taxes should be levered at community level. In addition, the existence of different member states gives rise to locational distortions, whilst the separate reporting requirements for national corporate profits taxes waste resources and create an impediment to the development of the internal market'.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat met de verdere verwezenlijking van de interne markt de bezwaren van het naast elkaar bestaan van verschillende nationale stelsels van vennootschapsbelasting nog ernstiger zullen worden, terwijl aan de andere kant de bewegingsvrijheid van de nationale belastingwetgevers met betrekking tot deze belasting zal inkrimpen.

Een en ander leidt tot de volgende conclusies:

- de principiële, politieke en technische problemen van het toekennen van een eigen belastinggebied aan de Gemeenschap zijn van dien aard dat zo'n stap voor de oplossing van de actuele begrotingsproblematiek niet moet worden overwogen;
- op middellange tot langere termijn zal het hebben van een beperkte fiscale soevereiniteit echter een functionele noodzaak voor de Gemeenschap blijken;
- ten einde de gedachtenvorming hieromtrent te bevorderen en de mogelijkheden en bezwaren beter in kaart te brengen, is nadere studie wenselijk omtrent:
  - a. de institutionele consequenties van een eigen belastinggebied van de Gemeenschap;
  - b. de geschiktheid van de vennootschapsbelasting als basis voor een eigen belastinggebied en de daarvoor te nemen stappen (aanpassing van nationale stelsels, mogelijke varianten in de personele reikwijdte van een communautaire belasting enz.).

In zijn eindrapport zal de WRR dit deelaspect van de financieringsproblematiek nader uitwerken.

### 3.4 Uitgaven

#### 3.4.1 *Uitgangspunten voor een aanvaardbaar stelsel*

In hoofdstuk 2 is een reeks algemene voorwaarden geformuleerd waaraan de gemeenschapsbegroting aan de uitgavenzijde moet voldoen, en waarin zij thans te kort schiet.

De *eerste* algemene voorwaarde vloeit rechtstreeks uit het EG-verdrag voort. De regel dat de begroting in evenwicht moet zijn, houdt de nadere eis in dat de uitgaven op korte termijn beheersbaar zijn.

De *tweede* voorwaarde houdt verband met het gegeven dat de Gemeenschap aan de uitgavenzijde gebonden is aan het structurele plafond dat de beschikbare eigen middelen stellen. Deze voorwaarde heeft belangrijke beleidsmatige implicaties voor de uitgavenintensieve taken van de Gemeenschap en voor de hierbij in acht te nemen discipline. Zij veronderstelt een strikte samenhang tussen de communautaire besluitvorming over de begroting en die over het materiële beleid.

De *derde* voorwaarde is dat de afzonderlijke uitgavencategorieën de uit-

<sup>6</sup> *The Future of Community Finance*, Centre for European Policy Studies, Brussel, september 1986.



gavengevoelige verdragsmatige taken van de Gemeenschap weerspiegelen, met de daarin door het gemeenschapsbeleid aangebrachte accenten. Deze voorwaarde is van fundamentele betekenis voor de instrumentele beleidsmatige functie van de begroting. Deze eis van materiële concordantie tussen uitgaven en taken impliceert dat er tussen de verschillende uitgavencategorieën geen oncontroleerbare verschuivingen of verdringingsverschijnselen optreden.

De vierde voorwaarde houdt in dat de geografische bestemming van de werkelijke uitgaven van de Gemeenschap in overeenstemming is met de eisen welke uit het convergentiebeginsel voortvloeien. Zij is eigenlijk een verbijzondering van de derde voorwaarde. Gelet op het politieke en beleidsmatige gewicht dat in de communautaire besluitvorming aan het convergentiebeginsel wordt toegekend, is het echter gerechtvaardigd haar als apart ijkpunt te nemen.

De vijfde en laatste voorwaarde is dat de uitgaven van de Gemeenschap beantwoorden aan de daaraan te stellen functionele eisen van allocatieve en distributieve doelmatigheid. Het blijkt in de nationale sfeer al niet eenvoudig aan deze voorwaarde te voldoen, omdat de besluitvorming over de begroting daar sterk wordt beïnvloed door specifieke belangengroeperingen die over een gevestigde ingang beschikken bij de bij de begroting betrokken instanties. In de institutioneel veel sterker gefragmenteerde communautaire besluitvormingsprocedures blijkt een toetsing aan de functionele doelmatigheidseisen van de gemeenschapsuitgaven nog veel lastiger.

In de opgesomde vijf voorwaarden zijn weer de twee hoofdthema's te onderkennen die de oplossing van de communautaire financieringsproblematiek bepalen:

- het thema van de beheersbaarheid, dat vooral in de eerste drie voorwaarden naar voren komt;
- het thema van de convergentie of (her)verdelende functie van de communautaire begroting, dat vooral in de beide laatstgenoemde voorwaarden zijn uitdrukking vindt.

De oplossing van deze twee thema's veronderstelt, wat pregnant gezegd, dat het communautaire begrotingsproces aan een veel strakkere discipline en coördinatie wordt gebonden dan in de nationale sfeer gebruikelijk is, terwijl thans het tegendeel het geval is. Aanbevelingen met betrekking tot het communautaire uitgavenbeleid zullen daarom, ook als zij worden overgenomen, gemakkelijk zonder gevolg blijven als hieraan geen procedurele en materiële normen voor de begrotingswetgever worden verbonden.

### 3.4.2 Naar een beheersbare begroting

De gemeenschapsbegroting kampt aan de uitgavenzijde in drieërlei opzicht met beheersingsproblemen:

- zij heeft de tendens voortdurend door het structurele, door de communautaire inkomsten gevormde, plafond heen te gaan;
- jaarlijks moet met boekhoudkundige manipulaties en andere vergelijkbare noodgrepen het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven worden bewaard;
- binnen de begroting verdringen de verplichte landbouwgarantie-uitgaven de niet-verplichte uitgaven voor de structuurfondsen.

Het centrale probleem wordt hier gevormd door de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid, die als marktprijsgaranties en uitvoersubsidies naar hun aard open-ended zijn.

In zijn rapport 'De onvoltooide Europese integratie' heeft de WRR de oorzaken van de structurele en conjuncturele onbeheersbaarheid van de landbouwgarantie-uitgaven meer in detail beschreven <sup>7</sup>.

<sup>7</sup> WRR, *De onvoltooide Europese integratie*; Rapport aan de Regering nr. 28, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

Hier kan worden volstaan met de constatering dat deze onbeheersbaarheid structureel wordt veroorzaakt door de produktiviteitsstijging in de landbouw, die zich niet alleen in West-Europa, maar ook elders voordoeft. Zij leidt ertoe dat bij een gegeven minimum-prijsniveau het marktevenwicht wordt verbroken en dat groeiende overschotten gesubsidieerd moeten worden afgezet op een wereldmarkt waar het prijsniveau ook structureel onder druk staat. De conjuncturele onbeheersbaarheid is een gevolg van seizoenmatige opbrengstschommelingen en van op korte termijn plaatsvindende fluctuaties in de wisselkoersen, vooral die van de dollar tegenover de 'groene' Ecu.

Daar de oorzaken van de onbeheersbaarheid van de landbouwgarantie-uitgaven niet of maar heel gedeeltelijk door overheidsbeleid te beïnvloeden zijn, moet worden getracht de uitgaven naar globale omvang en naar samenstelling beheersbaar te maken door wijzigingen in het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid zelf. In hoofdstuk 2 staan enkele van deze wijzigingen, in de vorm van beleidsmatige terugkoppelingsmechanismen beschreven. De keuze van de terugkoppelingsmechanismen wordt bepaald door de eigenaardigheden van de desbetreffende produktmarkt, de daarop geldende marktordening en de beleidsmatige voorkeuren die men heeft. In hoofdstuk 5 van 'De onvoltooide Europese integratie' heeft de WRR uiteengezet dat de in het landbouwmarktbeleid aan te brengen terugkoppelingsmechanismen te herleiden zijn tot twee hoofdtypen, namelijk herstel van het marktevenwicht door aanpassing van de (garantie)prijsniveaus of door reductie van de tegen gegarandeerde prijzen af te zetten hoeveelheden (quotering). In dat rapport heeft de WRR zijn voorkeur uitgesproken voor de toepassing van terugkoppelingsmechanismen van het eerste type, omdat deze uit een oogpunt van allocatie van produktiefactoren en administratieve beheerslasten onmiskenbare voordelen hebben. Centraal staat in het WRR-rapport de tweeledige constatering dat, welk terugkoppelingsmechanisme men ook kiest ter beheersing van de landbouwmarktuitgaven,

- a. de vermindering van de in de landbouw werkzame bevolking versneld zal doorgaan met een verkleining van het in produktie zijnde areaal, en
- b. dit verschijnsel zich heel ongelijk over de Gemeenschap zal voltrekken en met name daar waar marginale landbouw wordt beoefend, de ernstigste gevolgen zal hebben.

Wat pregnanter gezegd, het beheersbaar maken van de landbouwmarktuitgaven van de Gemeenschap zal het beroep op de herverdelende convergentie-uitgaven naar alle waarschijnlijkheid versterken.

In het bestek van dit interimrapport moet van een gedetailleerde beschrijving en beoordeling van de talrijke voorstellen van de Commissie voor het (beter) beheersbaar maken van de uitgaven voor de verschillende landbouwproduktmarkten worden afgezien<sup>8</sup>. Deze voorstellen moeten nog een lange besluitvormingsprocedure doorlopen, waarbij zij nog vele wijzigingen zullen kunnen ondergaan. In het kader van dit rapport zal primair worden nagegaan naar welke maatstaven de Commissievoorstellen moeten worden beoordeeld:

1. In de eerste plaats valt hier vast te stellen dat het aanbrengen van terugkoppelingsmechanismen in de verschillende landbouwmarktordeningen als zodanig niet volstaat voor het structureel beheersbaar maken van de landbouwmarktuitgaven. Gelet op de horizontale verbrekking van de besluitvorming in de Raad in zijn verschillende gedaanten, waarborgt de beschikbaarheid van terugkoppelingsmechanismen geenszins dat zij, zo nodig, ook door de daartoe bevoegde Raad van ministers van Landbouw zullen worden gebruikt. De ervaringen tot in

<sup>8</sup> Onder andere: *Balans van de maatregelen voor de beheersing van de landbouwmarkten en perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid*; document COM (87) 410, 3 augustus 1987.

het recente verleden met 'bindende' of 'plechtige' besluiten van Europese Raad die in de vakraden geen of nauwelijks vervolg kregen, rechtvaardigen hier geen optimisme. Kortom, de oplossing zal hier moeten worden gezocht in de combinatie van in de landbouwmarktordeningen aan te brengen terugkoppelingsmechanismen en een verdragmatig vast te leggen verplichting deze mechanismen toe te passen wanneer een vooraf vastgelegd meerjarenplafond voor de landbouwuitgaven dreigt te worden overschreden.

2. Het tweede element van de combinatie terugkoppelingsmechanismen – geobjectiveerde toepassingsverplichting kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. Een mogelijke variant zou de volgende kunnen zijn: op voorstel van de Commissie, in overleg met het Europees Parlement, stelt de Europese Raad eens in de vijf jaar een bindend plafond vast voor de landbouwmarktuitgaven, uitgedrukt in een percentage van de begroting (of in de vorm van een nominaal, al dan niet geïndexeerd, bedrag). Dit plafond vormt het structurele financiële kader waarbinnen de Raad van landbouwministers kan opereren. Voor een constructie als de hier voorgestelde is een aanvulling van het EEG-verdrag nodig.

Het eerste element van de combinatie vergt, wil het effectief kunnen zijn, dat het landbouwmarktbeheer verder dan thans het geval is, en van een lichtere procedurele buffering voorzien, aan de Commissie wordt gedelegeerd. Het EEG-verdrag behoeft hiervoor geen wijziging.

Een constructie als de hier voorgestelde leidt tot een logische rangorde in de besluitvorming van de Gemeenschap: het structurele financiële kader wordt door de Europese Raad vastgesteld. Voor het vaststellen van de beleidsprioriteiten binnen dat kader ligt het primaat bij de betrokken vakraden, terwijl de Commissie (met het Europees Parlement) het primaat heeft bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

3. Een apart punt van aandacht vormt de conjuncturele beheersing van de landbouwmarktuitgaven. Wisselkoersveranderingen, klimaatschommelingen en beslissingen van de landbouwproducenten kunnen schommelingen veroorzaken in de uitgaven voor de diverse landbouwmarktordeningen, die heel moeilijk voorspelbaar zijn en die ook met een alerte toepassing van de terugkoppelingsmechanismen niet helemaal zijn op te vangen. Incidentele jaarlijkse begrotingsoverschrijdingen binnen het landbouwmarkt hoofdstuk zijn hierdoor niet altijd te voorkomen. Om deze op te vangen zijn verschillende bufferingsconstructies denkbaar die, apart of in combinatie gehanteerd, kunnen voorkomen dat het structurele kader voor de landbouwmarkt wordt overschreden.

De meest voor de hand liggende oplossing is de vorming van een reserve, die kan worden gebruikt om eventuele tegenvallers op korte termijn op te vangen. Een tweede mogelijke oplossing ligt in middeling van de uitgaven voor een bepaald landbouwprodukt over meer dan één begrotingsjaar. De tegenvaller in het ene begrotingsjaar wordt dan in de volgende jaren gecompenseerd. Een derde oplossing kan bestaan in het aanbrengen van verschuivingen in de begroting voor de verschillende landbouwmarktordeningen.

In deze opzet dwingt het structurele kader voor de landbouwmarktuitgaven de erbij betrokken gemeenschapsinstellingen tot een zeer alert marktbeleid en -beheer, omdat de financiële gevolgen van een te kort schieten daarin binnen dat kader moeten worden opgevangen.

4. Alle denkbare oplossingsrichtingen tot herstel van het marktevenwicht in de landbouwsector en tot beheersing van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid hebben gemeen dat zij negatief uitwerken op de inkomenspositie van de agrarische producenten. De sociale gevolgen van zo'n beleidsombuiging zullen het ernstigst zijn waar de in de landbouw werkzame bevolking het grootst is, de pro-

duktiviteit tevens het laagst is en waar de regionale economie en de sociale infrastructuur het meest door de landbouw worden bepaald. Hierdoor wordt het vraagstuk van inkomenssubsidies in de landbouw en de financiering ervan actueel. De talrijke vragen die hier rijzen, kunnen in dit interimrapport slechts worden genoemd, niet volledig worden beantwoord:

- Mogen de lidstaten aan agrarische producenten wier inkomen uit de opbrengst van hun activiteiten te kort schiet, nationale inkomenssubsidies toekennen? Indien het accent wordt gelegd op het *sociale karakter* van een dergelijke steun, lijkt het antwoord positief. Wordt daarentegen gelet op de mogelijke economische consequenties van zo'n sociale inkomenssteun, namelijk dat zij als verkapte producentensubsidies kunnen werken en zo kunnen bijdragen tot de instandhouding van economisch onrendabele bedrijven, die de ruimte voor potentieel wel rendabele - niet gesubsidieerde - ondernemingen beperken, dan ligt het antwoord minder voor de hand. In ieder geval zal iedere vorm van nationale inkomenssteun in de landbouw aan strikte communautaire criteria moeten voldoen.
- Welke andere motieven dan zuiver sociale kunnen een basis opleveren voor inkomens- of produktiesteun aan landbouwbedrijven die onder de veranderde communautaire landbouwmarktordeningen niet meer levensvatbaar zijn? In de hierop betrekking hebbende gemeenschapsregelingen, waaronder de zogenoemde bergboerenregeling, is sprake van niet strikt agrarische doeleinden als landschaps- en natuurbehoud, de instandhouding van de sociale infrastructuur en het tegengaan van de ontvolking van het platteland. Echter, ook hier doet zich weer het probleem voor dat de bescherming van onder de huidige marktvoorwaarden niet meer levensvatbare agrarische bedrijven op andere dan strikt landbouweconomische gronden, de ruimte voor de economisch wel levensvatbare landbouw sterk kan inperken. Van gemeenschapswege zullen in ieder geval stringente kwalitatieve en kwantitatieve criteria moeten worden gegeven voor de toetsing van nationale inkomens- of producentensteun aan landbouwers op andere dan zuiver landbouweconomische gronden. Zeker indien een relatief welvarend lidstaat als de Bondsrepubliek het grootste deel van zijn platteland tot een soort landschapsreservaat zou bestempelen en uit dien hoofde de voortzetting van de landbouw daar zou gaan steunen, zijn ernstige verstoringen op bepaalde landbouwmarktmarkten binnen de Gemeenschap niet ondenkbaar.
- De derde vraag spitst zich toe op de geografische onevenwichtigheden in de sociaal-economische gevolgen van een restrictief en op beheersbaarheid van de uitgaven gericht landbouwmarktbeleid. In 'De onvoltooide Europese integratie' is uiteengezet dat de welvarendste landbouwgebieden grosso modo gelegen zijn in of in de onmiddellijke nabijheid van de welvarendste regio's (en lidstaten) van de Gemeenschap. Daar waar de consequenties van een beheersbaar gemaakte communautaire landbouwmarktbeleid in sociaal-economisch opzicht het minst ernstig zijn, kunnen zij het gemakkelijkst worden opgevangen en omgekeerd.

De heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid schept derhalve voor de Gemeenschap een verdelingspolitiek probleem, in de zin dat de economisch zwakkere streken (en lidstaten) de sociale en economische gevolgen van een financieel beheersbaar gemaakt landbouwbeleid niet alleen zullen kunnen dragen. De Gemeenschap zal derhalve een aanzienlijk deel van de sociale en economische aanpassingskosten in die streken voor haar rekening moeten nemen. Daar deze uitgaven, naar de WRR in zijn eerder aangehaalde rapport heeft uiteengezet, een ruimere dan strikt agrarische bestemming moeten hebben, verdient het aanbeveling ze uit het eigenlijke landbouwbudget van de Gemeenschap los te maken en ze onder te brengen bij de in de volgende paragraaf te bespreken structuur- of convergentiefondsen.

5. In de CEPS-studie 'The Future of Community Finance' wordt het denkbeeld geopperd de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit de gemeenschapsbegroting te halen en in een apart fonds onder te brengen, dat zou kunnen worden gevoed met een vast deel van de gemeenschapsinkomsten en de opbrengsten van specifieke landbouwheffingen<sup>9</sup>. Het aantrekkelijke van zo'n losgekoppeld, in beginsel zich zelf bedruipend, landbouwfonds is dat het communautaire begrotingsbeleid aanzienlijk zou worden vereenvoudigd. De bezwaren tegen zo'n constructie wegen echter zwaarder.

Het is, gelet op de belangen van de contribuabelen en consumenten, onaanvaardbaar de besluitvorming over de baten en lasten van het gemeenschappelijke landbouwbeleid over te laten aan een besloten landbouwpolitiek circuit, waarin de belangen van de producenten hecht zijn verankerd. Dit is een belangrijk principiële bezwaar van de voorgestelde communautaire oliën- en vettenheffing. Deze zou een stap nader kunnen vormen op de weg naar budgettaire verzelfstandiging van het landbouwmarktbeleid. Hierbij komt nog het gegeven dat door de economische, technologische en organisatorische ontwikkelingen in de landbouw het meer geavanceerde en produktiefste deel van deze sector zich in economisch opzicht steeds minder gaat onderscheiden van de bedrijvigheid in andere sectoren! De economische argumenten om de landbouw in een beleidsmatig reservaat te plaatsen zijn derhalve, juist door de ontwikkelingen die deze sector doormaakt, steeds minder sterk geworden. Dat hiermee in het verleden in het communautaire landbouwmarktbeleid onvoldoende rekening is gehouden, levert primair een grond op tot heroriëntatie van dit beleid, niet tot bestending ervan in het betrekkelijke isolement van een apart fonds.

Naar hierboven al bleek, heeft de ontwikkeling van het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid heel indringende externe effecten die zich ver uitstrekken buiten het eigenlijke landbouwbeleidsterrein. Dit is een reden te meer om de beschikbare budgettaire ruimte voor het landbouwmarktbeleid periodiek te heroverwegen in het kader van een communautaire budgettaire meerjarenplanning. Een geleidelijke vermindering van het aandeel van deze uitgavencategorie in de communautaire begroting, moet in het licht van de nieuwe prioriteiten die samenhangen met het convergentievereiste en het binnen de voltooide interne markt nodige communautaire technologie- en industriebeleid, zeker niet bij voorbaat worden uitgesloten. Het ligt dan ook voor de hand dat de invloed van de communautaire begrotingswetgever op de inhoud van het landbouwmarktbeleid groter zal worden, zowel bij het vaststellen van het structurele kader als bij het vaststellen van de jaarlijkse begroting.

Tegen de binding van de landbouwwitgaven aan een structureel plafond zou het bezwaar kunnen worden aangevoerd dat daarmee de Gemeenschap bij voorbaat haar onderhandelingspositie in het GATT-overleg over de ordening van de wereldhandel in landbouwproducten verzwakt. Erg steekhoudend is dit bezwaar niet. De heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid is primair geboden door structurele economische en technische vernieuwingen binnen de landbouwsector zelf. Het heeft geen zin een inefficiënt beleid dat zichzelf onbetaalbaar maakt, voort te zetten om zodoende een onderhandelingspositie te behouden tegenover staten die een vergelijkbaar inefficiënt beleid voeren. Dit bezwaar is ook niet steekhoudend omdat de Gemeenschap binnen een structureel financieel kader voldoende manoeuvreerruimte zal hebben om de tegenspelers in het overleg onder druk te kunnen zetten door het kiezen van de juiste combinatie van beheersingsinstrumenten. Ten slotte blijft als ultimum remedium altijd nog de mogelijkheid dat de

<sup>9</sup> *The Future of Community Finance*, Centre for European Policy Studies, Brussel, september 1986.

Gemeenschap reageert op van buitenaf uitgeoefende druk door bijstelling van het structurele financiële kader. De toepassing van zo'n 'ontsnappingsventiel', waarvan het bestaan alleen al tot een gebrek aan discipline in het landbouwmarktbeleid kan leiden, zal echter wel aan stringente materiële en procedurele voorwaarden moeten worden onderworpen.

Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a. voor de beheersing van de communautaire uitgaven is de disciplinerende van het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid onontkoombaar;
- b. deze disciplinerende vereist de introductie van financiële terugkoppingsmechanismen in alle landbouwmarktordeningen waaruit financiële aanspraken jegens de Gemeenschap kunnen voortvloeien, *gecombineerd* met een verdragmatig vastgelegde verplichting tot het hanteren van deze mechanismen wanneer het structurele financiële kader voor de landbouwmarktuitgaven dreigt te worden overschreden;
- c. het structurele financiële kader wordt voor vijf jaar vastgelegd door de Europese Raad; het is voor de communautaire begrotingswetgever bindend;
- d. bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid moet worden voorzien in één of meer buffers voor het opvangen van schommelingen die zich op korte termijn in de landbouwmarktuitgaven kunnen voordoen.  
Deze buffering moet een plaats vinden *binnen* het structurele financiële kader voor het landbouwmarktbeleid;
- e. de lidstaten kunnen een door de Gemeenschap geconditioneerde beleidsruimte krijgen voor het opvangen van de sociale, landschappelijke, ecologische en infrastructurele gevolgen van een soberder, op herstel van het marktevenwicht gericht gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid;
- f. voor het opvangen van deze gevolgen in de economisch zwakkere delen van de Gemeenschap is in het kader van de convergentie-eis communautaire financiële steun nodig; het ligt in de rede om de uitgaven hiervoor los te maken uit het landbouwhoofdstuk en onder te brengen bij de voor de convergentie bestemde middelen;
- g. de aard van de structurele ontwikkelingen in de landbouw maakt vooral voor de meer geavanceerde landbouwbedrijven een specifiek sectoraal marktbeleid economisch steeds moeilijker verdedigbaar; gelet op de andere nieuw opkomende beleidseisen die onder meer een voltooide interne markt voor de Gemeenschap zal meebrengen, is een trendmatige reductie van het relatieve aandeel van de landbouwmarktuitgaven in de gemeenschapsbegroting gewenst.

### 3.4.3 *De vormgeving van de convergentie in de uitgaven van de Gemeenschap*

De ervaring van het afgelopen decennium heeft geleerd dat een ad hoc en incidenteel uit te werken convergentieplicht per uitgavengevoelig dossier verdragende en andere negatieve effecten heeft op de zwakke en makkelijk te overbelasten besluitvormingsstructuur van de Gemeenschap. Wanneer bij elke taak en beslissing van de Gemeenschap de verdelingspolitieke vraag wordt gesteld en moet worden beantwoord, verkrijgt men eindresultaten die niet voldoen aan minimale eisen van allocatieve doelmatigheid en waarvan de geaggregeerde distributieve effecten meer op toevalligheden berusten dan op fundamentele verdelingspolitieke beslissingen.

Kortom, de allocatieve en distributieve distorsies die tot op zekere hoogte inherent zijn aan de budgetdemocratie, doen zich in de institutionele context van de communautaire besluitvorming over begroting en beleid in veel ernstiger mate voor dan in de nationale context. Daarom zal grote aandacht moeten worden besteed aan de inhoudelijke en procedurele uitwerking van het convergentiebeginsel in de gemeenschapsbegro-

ting. Hiervoor zijn verschillende varianten denkbaar, die elk weer een uiteenlopende kwantitatieve invulling kunnen krijgen. Zij hebben echter alle gemeen dat zij de vorm van geobjectiveerde spelregels hebben, die richtinggevend zijn bij de voorbereiding en uitvoering van het begrotingsbeleid. Een mogelijke en aantrekkelijke oplossingsrichting zou uit de volgende drie elementen kunnen bestaan:

- Bij het verdrag wordt de Europese Raad, op voorstel van de Commissie, in overleg met het Europese Parlement, opgedragen eens in de vijf jaar een vast percentage van de gemeenschapsbegroting te fixeren, dat is gereserveerd voor gemeenschapsinterventies die uitsluitend of in het bijzonder ten goede komen aan regio's waarin het inkomen per hoofd van de bevolking minder dan een vast te stellen percentage van het gemeenschapsgemiddelde bedraagt. Deze structurele fixatie is bindend voor de communautaire wetgevende en begrotingsinstanties gedurende de periode waarvoor zij geldt.

Naar in hoofdstuk 2 is aangegeven, zijn ondubbelzinnige kwantitatieve gegevens die dwingen tot een bepaalde invulling van beide percentages niet voorhanden. Het is zeer de vraag of dergelijke gegevens beschikbaar kunnen worden gemaakt. De beleidsmatige invulling ervan zal ten dele worden bepaald door normatieve opvattingen over de mate aan solidariteit die moet worden opgebracht, de feitelijke economische ontwikkelingen (convergeert of divergeert het welvaartsniveau binnen de Gemeenschap?), de prioriteit die aan andere beleidsdoeleinden wordt toegekend en door de omvang van de beschikbare begrotingsmiddelen.

Met al deze voorbehouden, valt een oormerking van 40% van de begrotingsmiddelen voor gebieden waarin het inkomen per hoofd van de bevolking minder dan 80% van het gemeenschapsgemiddelde bedraagt, wel te verdedigen.

Het eerste percentage is, vergeleken met de interdeelstatelijke financiële solidariteit in de Bondsrepubliek, relatief aan de hoge kant. Echter, in absolute zin, als fractie van het communautaire BNP blijft het bescheiden bij de veronderstelde begrotingsomvang van rond de 1,25% van het communautaire BNP. Gelet op de inhoud van de gemeenschapstaken en -bevoegdheden en de economische heterogeniteit, is een relatief grote gemeenschapsbijdrage wenselijk, maar de vooralsnog beperkte absolute omvang ervan houdt haar voor de meer welvarende lidstaten aanvaardbaar. Het tweede percentage is vooral door doelmatigheidsoverwegingen ingegeven. Een tamelijk forse onderschrijding van het gemeenschapsgemiddelde is wenselijk om de herverdeling voldoende beleidsmatige impact te laten houden. De resultaten van nationaal regionaal-economisch beleid wijzen op de noodzaak van concentratie op de probleemgebieden waar endogene potentieel aanwezig is.

- Voor de kanalisatie van de middelen is de omvorming en concentratie van de bestaande structuurfondsen (het Sociaal Fonds, het Regionaal Fonds en het Landbouworientatiefonds) tot één structuurfonds een aantrekkelijk denkbeeld, omdat deze fondsen elkaar naar strekking en materiële reikwijdte overlappen of dicht bij elkaar staan. Artikel 130D van het onlangs aangevulde EEG-verdrag lijkt een opening voor zo'n concentratie te bieden <sup>10</sup>. Bij deze operatie zal lering moeten worden

<sup>10</sup> 'Bij de inwerkingtreding van de Europese Akte legt de Commissie de Raad een globaal voorstel voor dat erop is gericht in de structuur en de regels inzake de werking van de bestaande fondsen met structurele strekking (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw - afdeling oriëntatie, Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) de wijzigingen aan te brengen die noodzakelijk zijn om de taken daarvan nader te omschrijven en te rationaliseren, ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 130A en artikel 130C alsmede om hun doeltreffendheid te vergroten en hun bijstandsverlening onderling en met die van de bestaande financieringsinstrumenten te coördineren. De Raad beslist met eenparigheid van stemmen over dit voorstel binnen een jaar, na raadpleging van het Europese Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité'.

getrokken uit de gebreken van de bestaande structuurfondsen. Naar in hoofdstuk 1 is uiteengezet, zijn de interventies uit deze fondsen versplinterd over talrijke, elkaar ten dele overlappende en soms met elkaar strijdige steunregelingen. In hun uitwerking zijn deze regelingen – niet zelden uit verkeerd begrepen motieven van verdelende rechtvaardigheid – voor wat betreft de geografische bestemming van de middelen, de kring van geadresseerden en de omschrijving van de doeleinden, zo gedetailleerd dat ze onhanteerbaar worden. De beheersmatige besluitvorming is procedureel te zwaar aangezet en de financiële administratie van de regelingen laat, evenals de controle op hun toepassing, veel te wensen over. De elkaar op de vingers kijkende lidstaten hebben de Gemeenschap een stelsel van steunregelingen aangemeten, dat zich qua beleidsmatige en administratieve (on)doelmatigheid met het slechtste der lidstaten kan meten. De meeste van de huidige tekortkomingen zijn te verhelpen door samenvoeging van de bestaande regelingen, bij gelijktijdige concentratie van doeleinden en middelen. De voorschriften voor de toepassingsmodaliteiten en -voorwaarden moeten in de basisregelingen tot de essentialia worden beperkt: de grote bestuurlijke, economische en maatschappelijke verschillen binnen hun toepassingsgebied laten in dit opzicht weinig detaillering toe.

Van belang is voorts een strikt onderscheid tussen het beleid met en het beheer over de structuurfondsen. Het beleid dient zich te beperken tot het vaststellen van de basisregels voor het beheer van de fondsen en tot het aangeven van globale zwaartepunten naar doeleinden, bestemming en omvang van de jaarlijks beschikbare middelen. Het beheer heeft betrekking op de inschakeling van het structuurfonds bij geïndividualiseerde projecten of programma's in de desbetreffende regio's. Overigens zijn de argumenten voor administratieve verzelfstandiging van het beheer over subsidieregelingen, naar ook uit ervaringen in de nationale sfeer blijkt, sterk. Hier dient de waardering van de economische vooruitzichten van de aangemelde programma's en projecten centraal te staan. Een louter op herverdelende motieven berustende verdeling van de fondsen is ondoelmatig en roept op den duur ernstige weerstanden op.

Het is jammer dat de verdragswetgever de feilen van de huidige fondsen en de hierop betrekking hebbende beleidspraktijk onvoldoende heeft onderkend. Indien het nieuwe artikel 130E van het EEG-verdrag naar de letter wordt genomen, en de Raad in de toekomst iedere toepassingsbeslissing met betrekking tot het Europees Regionaal Fonds zelf zou nemen, is daarmee de basis gelegd voor bestendiging van de bestaande ondoelmatige praktijk<sup>11</sup>. Door de Raad met beheersmatige verdelingspolitieke beslissingen te belasten, dreigt de verdragswetgever diens functioneren nog verder te belasten en een uit een communautair gezichtspunt verantwoorde tenuitvoerlegging van het convergentiebeginsel ernstig te bemoeilijken. De Raad zal hier de beperkingen van zijn functioneren als institutie dienen te onderkennen door in de verordeningen die in de toekomst het functioneren van de structuurfondsen zullen beheersen, op ruime schaal de nodige beheersmatige bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen.

- De nationale ervaringen met centraal vastgelegde steun- of bijdrageregelingen voor alle gedecentraliseerde overheden en voor ondernemingen leren hoe moeilijk het is om op centraal niveau de specifieke problematiek van de geadresseerden te onderkennen. Het gevolg is ofwel

<sup>11</sup> 'Na het aannemen van het in artikel 130D bedoelde besluit worden de toepassingsbesluiten inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling op voorstel van de Commissie en in samenwerking met het Europese Parlement door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen.

Voor wat het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw – afdeling oriëntatie en het Europees Sociaal Fonds betreft, blijven de artikelen 43, 126 en 127 onderscheidenlijk van toepassing'.



dat deze regelingen als gebruikersvriendelijk onvoldoende benut worden, ofwel dat zich een toepassingspraktijk ontwikkelt die afwijkt van de bedoeling van de regeling. Het is echter niet toevallig dat de regelingen in verschillende lidstaten thans pogen hun economische steunregelingen doelmatiger te maken door de toepassing ervan meer naar de markt toe te schuiven door vormen van functionele en/of territoriale decentralisatie dan wel deconcentratie in te voeren.

Binnen de Gemeenschap is de communicatie tussen de centrale regelgever en de bestuurlijke of particuliere geadresseerden van de steunverleningsarrangementen nog aanzienlijk moeilijker. Zwaarder dan de factor afstand wegen hier de grote bestuurlijke en maatschappelijke verschillen binnen de Gemeenschap. Naarmate de administratieve cultuur en de taal van een lidstaat of regio beter aansluiten bij die van de communautaire administratie, verlopen de contacten gemakkelijker en blijkt de benutting van de communautaire faciliteiten eenvoudiger. Een en ander leidt tot onbedoelde en onnodige onevenredigheden in de benutting van de voor de convergentie beschikbare middelen. Dit verschijnsel mag niet uitsluitend worden toegeschreven aan de te kort schietende absorptiecapaciteit van sommige lidstaten en regio's. Soms kan in reële behoeften, waarvoor middelen beschikbaar zijn, niet worden voorzien, doordat verschillen in administratieve cultuur, of onvoldoende bestuurlijke kwaliteit, het tot stand komen van de nodige contacten beletten. Om deze en soortgelijke fricties en belemmeringen in de toepassing van de structuurfondsen te verhelpen, dienen vormen van bestuurlijke deconcentratie bij de betrokken commissiediensten te worden overwogen.

Dit kan een meer beleidsconforme besteding van de middelen en een meer afdoende controle op de juistheid van de besteding bevorderen.

- Voor de oplossing van de convergentieproblematiek is, naar hierboven al is opgemerkt, de gemeenschapsbegroting slechts één van de beschikbare instrumenten. Een van de hoofdtaken van de Europese Investeringsbank is de financiering van publieke en particuliere projecten in de minder welvarende delen van de Gemeenschap. Deze instelling heeft in de plaatsing van haar middelen in toenemende mate het zwaartepunt naar die gebieden verlegd. De Investeringsbank beschikt in haar handelen over een grote autonomie, die met kracht wordt verdedigd. Een van de vragen die te zijner tijd in het eindrapport zal moeten worden onderzocht, is of en hoe het beleid van deze bank kan worden afgestemd op de zwaartepunten die de communautaire begrotingswetgever ter bevordering van de convergentie legt.

De in raadsverband beslissende lidstaten zullen zich overigens nu al moeten realiseren dat de vormgeving en de uitwerking van de bevoegdheden voor het beheer van de structuurfondsen de mogelijkheden van een verantwoorde inschakeling van de EIB bij de tenuitvoerlegging van het convergentiebeginsel mede zullen bepalen.

Deze beschouwingen over de vormgeving van het convergentiebeginsel leiden tot de volgende conclusies:

- a. het is wenselijk om bij het verdrag de Europese Raad opdracht te geven om iedere vijf jaar een voor de begrotingswetgever bindend percentage van de Gemeenschapsmiddelen vast te stellen, dat uitsluitend of in het bijzonder bestemd is voor gebieden waarin het inkomen per hoofd van de bevolking minder dan een bepaald percentage van het gemeenschapsgemiddelde bedraagt;
- b. voor de kanalisatie van deze middelen is de vorming van één structuurfonds gewenst, onder gelijktijdige vereenvoudiging en vermindering van de talrijke specifieke financieringsregelingen van de Gemeenschap. De Raad zal zich moeten beperken tot het vaststellen van het statuut en de globale beleidslijnen voor het fonds; de Commissie dient over ruim omschreven beheersbevoegdheden te beschikken;

- c. voor een meer evenwichtige en doelmatige besteding van de middelen moet de voorbereiding van en de besluitvorming over de besteding van de middelen uit het structuurfonds verregaand territoriaal gedeconcentreerd worden (de grote bestuurlijke en maatschappelijke verschillen binnen de Gemeenschap verdragen geen strak gecentraliseerde voorbereiding en uitvoering);
- d. de mogelijke rol van de EIB, en de eventuele afstemming ervan op het communautaire begrotingsbeleid bij de uitvoering van het convergentiebeginsel, verdient nadere studie.

### 3.5 De marges voor de intra-communautaire financiële solidariteit

#### 3.5.1 *Zijn institutionele marges nodig?*

De tot dusver ondernomen pogingen tot kwantificering van de directe en indirecte lusten en lasten van het Europese economische integratieproces en van de verdeling daarvan over de verschillende lidstaten zijn blijven steken bij grove schattingen. Zij zijn te onnauwkeurig en te onbetrouwbaar om daarop stellige beleidsgerichte uitspraken te baseren. Wel lijkt het vast te staan dat de economische voordelen van het integratieproces, vooral voor de al tamelijk vergaand gespecialiseerde economieën, zoals de Bondsrepubliek in de industriële sector en Nederland in de agrarische sector, van een heel andere orde van grootte zijn, dan het wél vrij nauwkeurige kwantificeerbare patroon van de financiële overdrachten van en naar de Gemeenschap laat zien.

De discussie over de overdrachten van en naar de Gemeenschap en over het netto-saldo per lidstaat daarvan is eigenlijk al zo oud als de Gemeenschap zelf. Zij heeft zich voorgedaan ten aanzien van de geaggregeerde saldi; maar ook ten aanzien van de financiële stromen per sector van het gemeenschapsbeleid en zelfs per dossier. Waar de positieve of negatieve spill-overs van het economisch integratieproces moeilijk in onaanvechtbare getallen bleken te vatten, lag het eigenlijk voor de hand dat het politieke touwtrekken tussen de lidstaten over de voor- en nadelen van het gemeenschapsbeleid zich concentreerde op de uitgavenintensieve vormen van gemeenschapsbeleid en op de bijdragen van de lidstaten daaraan en de direct kwantificeerbare voordelen daaruit.

Hoe omstreden de sinds 1973 steeds opnieuw door het Verenigd Koninkrijk naar voren gebrachte wens tot een ander en 'eerlijker' stelsel voor de berekening van de Britse bijdrage aan de Gemeenschap ook was, achteraf bezien moet worden toegegeven dat die wens de discussie over de verdeling van de financiële lusten en lasten op een hoger plan heeft gebracht dan dat van een 'juste retour' in zijn diverse gedaanten. In essentie ging het bij het Britse verzet tegen de aanvankelijke bijdrage, en bij het met het oog hierop bij het akkoord van Fontainebleau ingestelde compensatiemechanisme, om de marges van de financiële solidariteit tussen de bij een partieel integratieproces betrokken staten<sup>12</sup>. Die solidariteit is, naar hierboven uiteengezet, noodzakelijk voor de stabiliteit van de Gemeenschap; echter, de lusten ervan moeten, evenals de opbrengsten op een structureel aanvaardbare wijze worden verdeeld. De noodzaak van het zoeken naar en institutioneel formuleren van deze marges kan niet worden ontlopen door, met een beroep op de indirecte en diffuse baten van het integratieproces, een afweging in financiële termen van de rechtstreekse voor- en nadelen principieel buiten de orde te verklaren. Zo'n houding die in Nederland, en niet alleen hier, lange tijd als principieel 'communautair' (en voordelig) werd gezien, is op de keper beschouwd te eenzijdig, weinig realistisch en niet erg effectief. Zij is dat, omdat zij de politieke relevantie van zichtbare financiële stromen naar

<sup>12</sup> Dit correctie-mechanisme aan de inkomstzijde van de EG-begroting is vastgelegd in het Besluit van Raad van 7 mei 1985, Publikatie Blad EEG, serie L, nr. 128, 14.5.1985, blz. 15-17.

en van de Gemeenschap negeert en miskent dat niet alleen de distributie van de zichtbare voor- en nadelen van het gemeenschapsbeleid wat scheef loopt, doch dat ook de verdeling van de indirecte, moeilijk zichtbare, voor- en nadelen nog schever kan zijn. En indien lidstaten die zowel qua zichtbare als qua moeilijk zichtbare voordelen duidelijk van het integratieproces profiteren, een beroep doen op het principiële ongeoorloofd zijn van een eenvoudige financiële voor- en nadeelstoerekening, zal dit een weinig overtuigende indruk maken.

Voor zover zo'n beroep al enige overtuigingskracht mocht hebben, verliest het deze geheel, wanneer het slechts wordt gedaan in het debat over de netto-bijdragen van de lidstaten onderling, doch niet in het debat over de verdeling van de publieke middelen *tussen* de Gemeenschap en de lidstaten. Immers ook in het laatste debat behoren de indirecte baten van het economisch integratieproces een zwaarwegende factor bij de oordeelsvorming te zijn.

De weigering om de discussie over de wenselijkheid van geïnstitutionaliseerde marges voor de intra-communautaire financiële solidariteit aan te gaan, is, als gezegd, politiek weinig effectief en kan zelfs tot averechtsse resultaten leiden. Wanneer over de daarbij te nemen uitgangspunten niet is nagedacht, kan het actuele politieke krachtenspel tot incidentele oplossingen leiden, die uiteindelijk een bestendige en aanvaardbare oplossing van de financieringsproblematiek van de Gemeenschap ernstig kunnen bemoeilijken. Naar in de al eerder aangehaalde studie van Padoa-Schioppa overtuigend is uiteengezet, kan het ontbreken van een bestendig arrangement, dat de marges van de intra-communautaire financiële solidariteit aangeeft, ertoe leiden dat de lidstaten – uit angst dat zij uiteindelijk te veel bijdragen of te weinig krijgen – per beleidssector of deeldossier hun zichtbare baten en lasten blijven natrekken<sup>13</sup>. Met alle gevolgen van dien voor de besluitvorming en het beleid van de Gemeenschap. Immers, een Gemeenschap die in de toekomst een technologiebeleid en een milieubeleid wil kunnen voeren, die voor de noodzaak staat van een diepingrijpende heroriëntatie van haar landbouwbeleid en die in haar externe beleid over een ruime manoeuvreermarge moet kunnen beschikken, kan de inhoud van al haar talrijke deelbeslissingen niet afhankelijk maken van de geografische verdeling van de lusten en lasten van elk dier beslissingen. Ook al streeft zij naar een door het evenredigheids- en het convergentiebeginsel bepaalde aanvaardbare *globale* verdeling, de concrete verdeling van de zichtbare en onzichtbare voordelen van haar actuele beleid kan daarvan soms aanzienlijk afwijken. De Gemeenschap heeft de factoren welke uiteindelijk de verdeling zullen bepalen, immers slechts gedeeltelijk in de hand.

En ten slotte: getuigt het wel van voldoende inzicht in de mogelijkheden van het nog kwetsbare integratieproces om dit proces een geïnstitutionaliseerd compensatiemechanisme te onthouden, waar in veel dieper en langer gewortelde staatsverbanden een dergelijke constructie nog steeds onontbeerlijk wordt geacht?

Het ware, kortom, niet juist de perikelen rond de Britse bijdrage uitsluitend af te doen als een voorbeeld van insulaire koppigheid. De vraag naar verantwoorde marges voor de intra-communautaire financiële solidariteit kan zich binnenkort heel wel stellen naar aanleiding van, bijvoorbeeld, een Portugees of Spaans negatief saldo. Het zal niet gemakkelijk blijken om de dan rijzende verlangens naar een 'redelijke' tegemoetkoming als niet-communautair en strijdig met de beginselen van het economisch integratieproces van de hand te wijzen.

<sup>13</sup> *Efficiency, Stability and Equity*, Brussel, april 1987.

### 3.5.2. De uitwerking van een institutionele correctie

Een eventuele, geïnstitutionaliseerde correctiemogelijkheid op de zichtbare middelenstromen van de lidstaten naar de Gemeenschap en andersom, kan op verschillende manieren worden uitgewerkt en kwantitatief worden ingevuld. In dit interimrapport ligt een concrete uitwerking van de verschillende denkbare varianten met de daaraan potentieel verbonden financiële consequenties voor de Gemeenschap en de afzonderlijke lidstaten buiten het bereik van het mogelijke. Wel kan hier een aantal voorwaarden worden opgesomd waaraan zo'n correctie zal moeten voldoen. Zij kunnen ook nuttig zijn bij de beoordeling van het bestaande compensatiemechanisme en van eventuele nadere voorstellen ter aanvulling of verbetering daarvan. Deze voorwaarden zijn:

- a. Is het mechanisme voldoende geobjectiveerd, is het van algemene toepassing en is het toepasbaar op een denkbare grote verscheidenheid aan gevallen? Incidentele, ad hoc gekozen oplossingen voor tijdelijke problemen van bepaalde lidstaten leveren een averechts resultaat op. Zij plegen zichzelf te bestendigen en maken het communautaire begrotingsproces onnodig gecompliceerd. Zij lokken ook andere lidstaten als het ware uit tot het afdwingen van specifieke arrangementen. Een mechanisme dat de aanspraken op een correctie in het algemeen beperkt en objectiveert, kan in dit opzicht disciplinerend werken.
- b. Is het mechanisme voldoende transparant? Kwalificeert het de situaties waarin er een beroep op kan worden gedaan voldoende duidelijk en zijn de kwantitatieve gevolgen ervan zowel voor de lidstaten die er een beroep op doen als voor de overige lidstaten voldoende nauwkeurig? Verschaft het, kortom, voldoende rechtszekerheid in de politieke besluitvorming met betrekking tot de gemeenschapsbegroting en het gemeenschapsbeleid? Slechts wanneer de deelnemers aan het communautaire beleidsvormingsproces de zekerheid hebben dat zij hetgeen zij in dat proces duidelijk te kort zouden komen, gecompenseerd zullen krijgen, zullen zij bereid zijn zich in de lusten- en lastenafweging per beleidssector of dossier soepel op te stellen.
- c. Is het mechanisme voldoende robuust? Een compensatie- of correctiemechanisme dat wordt geactiveerd bij geringe of heel tijdelijke overschrijdingen van de marges die het stelt, wordt snel onhanteerbaar, al was het maar door de besluitvormings- en verificatieproblemen die zich dan voordoen. Het mechanisme zal alleen in werking mogen treden indien de marges over ten minste drie begrotingsjaren significant worden overschreden. Het betreft in essentie een mechanisme voor *structurele* over- of onderschrijdingen, die op hun beurt weer structurele oorzaken hebben.
- d. Het mechanisme zal in overeenstemming met het evenredigheids- en het convergentiebeginsel moeten zijn. Dit houdt in dat de kwantitatieve financiële randvoorwaarden voor de toepassing ervan voor de meer welvarende lidstaten aanzienlijk scherper moeten zijn dan voor de minder welvarende lidstaten. Deze randvoorwaarden houden in dat de meer welvarende lidstaten een te hoog negatief saldo zullen moeten aantonen, terwijl voor de minder welvarende lidstaten een te gering positief saldo al voldoende kan zijn.
- e. De besluitvorming over de toepassing van het mechanisme zal 'gebonden' moeten, in de zin dat een overschrijding van de in het mechanisme gestelde marges duidelijke aanspraken en verplichtingen schept voor de betrokken lidstaten. Daarmee ware bij de vormgeving van het toepassingsmechanisme rekening te houden.

### 3.6 De institutionele context

#### 3.6.1 *De samenhang tussen de materiële en de institutionele problematiek van de gemeenschapsfinanciën*

De inhoudelijke eisen waaraan de gemeenschapsbegroting moet voldoen, zijn, als gezegd, in menig opzicht zwaarder dan de eisen die worden gesteld aan de nationale begroting. Dit geldt in het bijzonder voor wat betreft de eisen van beheersbaarheid op korte en middellange termijn, van een evenwichtige geografische distributie van inkomsten en uitgaven en van overeenstemming tussen de uit het verdrag – direct of indirect – voortvloeiende taken van de Gemeenschap en van de samenstelling van het uitgavenpatroon. De nationale begrotingswetgever beschikt in deze drie opzichten over aanmerkelijk meer bewegingsruimte dan de communautaire. In het licht hiervan zou men voor de gemeenschapsbegroting een institutioneel kader verwachten dat minstens zo zwaar is als dat voor de nationale begroting. Het tegendeel blijkt echter het geval. De institutionele vormgeving van de communautaire begroting vertoont een reeks ernstige structurele tekortkomingen. De belangrijkste hiervan zijn:

- a. De communautaire begrotingsprocedure is geen echt afwegingsproces van prioriteiten en posterioriteiten, doordat het belangrijkste deel van de uitgaven als verplichte uitgaven aan de afweging ervan tegenover andere uitgaven is onttrokken. Door deze splitsing heeft het Europees Parlement slechts een partiële budgetrecht, namelijk alleen over de zogenaamde onverplichte uitgaven. Echter, ook dit partiële budgetrecht wordt in de praktijk ernstig uitgehold, doordat de onbeheersbare ‘verplichte’ landbouwmarktuitgaven de onverplichte uitgaven steeds dreigen te verdringen. Immers over de inhoud van de wettelijke arrangementen waaruit financiële verplichtingen voortvloeien, had en heeft de communautaire begrotingswetgever geen zeggenschap.  
Als afwegings- en beleidsbepalend proces mist de communautaire begrotingsprocedure zo de betekenis welke deze procedure in de nationale sfeer wèl heeft, terwijl de partiële democratische dekking ervan – die in de nationale sfeer vanouds bestaat, het autoriserende budgetrecht van de volksvertegenwoordiging – uiterst kwetsbaar blijft.
- b. De beslissingen van de begrotingsautoriteit binden de besluitvorming in de zogenoemde vakraden niet. Waar deze Raden de door de begrotingsautoriteit gestelde financiële kaders zonder enige politieke of juridische sanctie kunnen overschrijden, verliezen deze hun, de besluitvorming disciplinerende, werking. Anders dan in de nationale sfeer, waar de beslissingen van de begrotingsautoriteit (regering en parlement) de beleidsbeslissingen in de deelressorten (de ministers) verticaal coördineren, ontbreekt in de Gemeenschap zo’n institutioneel mechanisme. De besluitvorming van de begrotingsautoriteit en de besluitvorming in de deelressorten zijn er horizontaal gefragmenteerd.
- c. In een in beleidsmatig opzicht sectoraal gefragmenteerde institutionele omgeving kunnen georganiseerde (deel)belangenorganisaties bij uitstek effectief opereren. Zij vinden in de communautaire institutionele omgeving ten minste drie adressen waar zij hun verlangens kunnen deponeren: bij de vakraad en het verantwoordelijke lid van de Commissie als zodanig, bij de betrokken vakministers en bij de op het desbetreffende terrein werkzame commissie van het Europees Parlement. In deze context plegen sectorale en nationale deelbelangen elkaar te versterken. Het nationale begrotingsproces, waar in de deelcircuits gearticuleerde verlangens moeten worden getoetst aan de beschikbare financiële ruimte, vormt bij uitstek een institutioneel tegenwicht tegen de eisen van specifieke belangenconstellaties. Zo’n contra-balancerende functie kan het communautaire begrotingsproces niet vervullen. Integendeel, de vakraden, die op zichzelf al niet tot het in acht nemen van een strikte begrotingsdiscipline genegen zijn, worden door hun omgeving

aangemoedigd tot ongedisciplineerd financieel gedrag, terwijl Commissie en Parlement, waarvan de positie in het begrotingsproces toch al zwak is, onvoldoende tegenwicht kunnen bieden.

- d. Naar in de voorgaande hoofdstukken bleek, laten de taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap een evolutie zien, die ten dele rechtstreeks voortvloeit uit de bepalingen van het onlangs aangevulde EEG-verdrag, doch die ten dele ook inhoudelijk wordt bepaald door de eigen dynamiek van het economisch integratieproces. De vastlegging van de toelaatbare omvang van de gemeenschapsbegroting en van de daarvoor nodige middelen zal derhalve een *periodiek* karakter moeten hebben. Het is van belang te onderkennen dat iedere uitspraak over de toegelaten omvang van de gemeenschapsbegroting slechts voor een beperkte termijn kan gelden. Op gezette tijden zullen de Gemeenschap en de lidstaten het globale financiële kader voor de Gemeenschap moeten herzien, rekening houdend met de ontwikkeling van de omvang en richting van de gemeenschapstaken en niet op basis van de groei van de uitgaven zelf. Bij het ontbreken van een duidelijk institutioneel kader voor de besluitvorming over het structurele begrotingsbeleid zal de Gemeenschap steeds opnieuw worden geconfronteerd met financieringscrises, die de voortgang van het integratieproces ernstig zullen belemmeren.

Gegeven de fragiele, gefragmenteerde besluitvormingsstructuur van de huidige Gemeenschap met haar grote kwetsbaarheid voor belangengerichte pressie van buitenaf, zullen uitspraken en beslissingen over het beheersbaar maken van de uitgaven, over de marges die bij de geografische verdeling van inkomsten en uitgaven in acht moeten worden genomen en over de totale omvang van de EG-begroting in de beleidspraktijk geen of onvoldoende binding *kunnen* sorteren. Wel zullen dergelijke uitspraken, omdat er onduidelijkheid bestaat over de beleidsmatige en juridische bindingen die zij hebben, de noodzakelijke materiële beleidsvorming keer op keer kunnen belemmeren en blokkeren en de besluitvorming daaromtrent chaotisch kunnen maken. De conclusie is dan ook onontkoombaar dat het communautaire begrotingsproces een institutionele bedding behoeft die redelijke waarborgen biedt dat de communautaire begroting uit een oogpunt van beheersing, convergentie en beleidsmatige concordantie kan voldoen aan de voorwaarden die in hoofdstuk 2 van dit rapport zijn uitgewerkt. Nog minder dan de nationale begrotingswetgever kan de communautaire begrotingswetgever een consistent en bindend institutioneel kader voor het begrotingsproces ontberen. Zonder een diepgaande herziening en aanvulling van het institutionele kader voor de gemeenschapsbegroting zal deze niet kunnen beantwoorden aan de – zware – materiële eisen die daaraan worden gesteld. De hieronder globaal uitgewerkte oplossingsrichting voor de institutionele problematiek sluit aan bij de in de vorige paragrafen gedane inhoudelijke aanbevelingen. Daarop zijn zeker, hier niet uitgewerkte, varianten mogelijk. Deze zullen echter, evenals de hier aangegeven variant, moeten voldoen aan de fundamentele eis dat de begrotingsprocedure de begrotingswetgever in staat stelt zijn verantwoordelijkheden in de specifieke communautaire context te dragen. Dit is thans niet het geval.

### 3.6.2 *Het institutionele kader voor het begrotingsbeleid*

In 'De onvoltooide Europese integratie' heeft de WRR uiteengezet dat de strategische politieke beslissingen die de voortgang en richting van het integratieproces bepalen, door de regeringen van de lidstaten worden genomen en dat de besluitvorming, ook al wordt het initiatief hiertoe menigmaal door communautaire instellingen genomen, een sterk intergouvernementele inslag heeft<sup>14</sup>. Het gaat hier om beslissingen over de wijze

<sup>14</sup> WRR, op. cit.

ging en aanvulling van de gemeenschapsverdragen, de toelating van nieuwe lidstaten, voorzieningen ter versterking van de Europese economische en monetaire samenwerking en over nieuwe gemeenschapstaken. Binnen het door deze strategische beslissingen aangegeven perk voert de Gemeenschap haar beleid overeenkomstig de in de verdragen voorziene besluitvormingsprocedures. De WRR – en hij niet alleen – heeft erop gewezen dat de ‘gewone’ door de Raad gedomineerde communautaire besluitvorming weinig efficiënt en licht voor overbelasting vatbaar is. Voor het voeren van het meer beheersmatige beleid, dat steeds terugkerende ‘sturende’ beslissingen vergt, is deze besluitvormingsstructuur eigenlijk ongeschikt. Zij zal dan ook bij voorkeur moeten worden benut voor het doen van de belangrijkste beleidskeuzen binnen het door de lidstaten en Gemeenschap gezamenlijk aangegeven beleidskader. Zijn beoefening met het beleid als ‘going concern’ zal de Raad, wil hij niet vastlopen, moeten delegeren aan de Commissie, die hierbij over een toenemende beleidsruimte zal moeten kunnen beschikken. Het is van belang om bij de institutionele inrichting van het begrotingsproces deze, in de materiële besluitvorming van de Gemeenschap zichtbare, drie niveaus te onderscheiden.

a. De *strategische beslissingen* betreffen het structurele financiële kader voor de Gemeenschap (het globale uitgavenplafond en de daarmee corresponderende eigen middelen), het deel van de gemeenschapsbegroting dat in het bijzonder voor de zogenaamde convergentie-uitgaven bestemd is en het toegestane plafond voor de landbouwmarktuitgaven.

Het betreft hier een *globale*, doch intern *bindende* planning van het communautaire begrotingsbeleid op middellange termijn (5 jaar), dat tevens richtinggevend is voor de ontwikkeling van de materiële taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap en van het door haar te voeren beleid. Deze structurele financiële planning brengt in de besluitvormingsstructuur van de Gemeenschap het minimum aan verticale coördinatie aan, dat nodig is voor een verantwoorde en evenwichtige ontwikkeling van de gemeenschapsbegroting.

De besluitvorming over het structurele financiële kader zal in de vaststellingsfase meer intergouvernementele trekken moeten hebben, omdat zij consensus tussen de lidstaten vergt over de gewenste ontwikkeling van het integratieproces. In de initiërende en voorbereidende fasen zal het communautaire accent daarentegen wat sterker moeten worden aangezet. Een en ander kan in hoofdlijnen als volgt worden uitgewerkt:

- de Commissie stelt, rekening houdend met de taakontwikkeling van de Gemeenschap op middellange termijn, een ontwerp-financieel kader op, waarin voorstellen worden gedaan over het globale financiële plafond, het aandeel van de convergentie-uitgaven en het aandeel van de landbouwmarktuitgaven. Deze voorstellen dienen inhoudelijk te zijn gebaseerd op indicaties over het in de planperiode te voeren gemeenschapsbeleid;
- het ontwerp-financieel kader wordt aan het Europees Parlement voorgelegd, waarna het, in overeenstemming met het parlementaire advies daarover, wordt vastgesteld;
- de Europese Raad stelt, *op basis van de voorstellen*, de toegelaten ontwikkeling van het uitgavenplafond, alsmede van de landbouwmarkt- en convergentie-aandelen daarin vast. Bij de nadere uitwerking van de besluitvormingsprocedure in het kader van deze Raad zal rekening moeten worden gehouden met het strategische, en in menig opzicht principiële, karakter van de te nemen beslissingen. Een de eindbeslissing voorbereidende behandeling ervan in de Financiële Raad en de belangrijkste vakraden kan wellicht nuttig zijn. Een geïnstitutionaliseerde periodieke uitspraak over de strategische ontwikkeling van het integratieproces stelt hoge eisen aan de regeringen van de lidstaten. Zij heeft echter het grote voordeel dat

de mogelijke uitruil van visies en belangen tot één beslissingsmoment worden geconcentreerd en wordt beperkt tot de essentiële kwesties.

- b. Het *begrotingsbeleid* van de Gemeenschap zal moeten plaatsvinden binnen het geldende structurele financiële kader. De besluitvorming hierover kan in de vaststellende fase een meer uitgesproken communautair karakter krijgen dan de besluitvorming over het structurele kader. In deze besluitvorming pleegt de communautaire begrotingsautoriteit haar afweging van de uitgavengevoelige taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap en de toedeling van de beschikbare middelen daarover *binnen* de marges van het haar bindende kader. De uitkomsten van deze besluitvorming, in de vorm van de vastgestelde jaarlijkse begroting, dienen op hun beurt bindend te zijn voor de resortgebonden besluitvorming in de vakraden. Het aanbrengen van zo'n in de nationale comptabiliteitswetgeving min of meer verplichte juridische binding tussen begroting en beleid verhelpt twee fundamentele tekortkomingen in de besluitvorming van de Raad. De horizontale coördinatie binnen de Raad in zijn verschillende samenstellingen wordt versterkt, evenals de inhoudelijke samenhang tussen de uitspraken van de begrotingsautoriteit en de inhoud van het materiële beleid. De fragmentering die thans de communautaire besluitvorming zo kenmerkt, wordt doorbroken, terwijl bovensectorale belangen meer aandacht krijgen. De besluitvormingsprocedure van de begrotingsautoriteit kan meer de trekken krijgen van die van een afwegende en autoriserende nationale begrotingswetgever, zij het dat zij geconditioneerd blijft door het structurele financiële kader.
- De Europese Commissie stelt de jaarlijkse ontwerpbegroting op.
  - De Begrotingsraad stelt, in overleg met de Commissie, de ontwerp-begroting vast en legt deze aan het Europees Parlement voor.
  - Het Parlement beraadslaagt over de ontwerp-begroting en stelt deze, na overleg met de Raad, als begroting vast. Bij een geconditioneerde uitoefening van het budgetrecht, als hier voorgesteld, komen de beleidsmatig afwegende en autoriserende functies van dit recht veel duidelijker tot uiting dan thans het geval is. Doordat het Parlement als medebegrotingswetgever inhoudelijke bevoegdheden ten aanzien van de *gehele* begroting heeft, neemt zijn invloed op het inhoudelijke beleid van de Gemeenschap – dat immers aan de begroting is gebonden – toe. De democratische dekking voor het gemeenschapsbeleid kan langs deze weg niet onaanzienlijk worden versterkt.
  - Voor het overleg tussen de Raad en het Europees Parlement dat aan de eigenlijke vaststelling van de begroting voorafgaat, zijn nadere beslissingsregels denkbaar, die aan de nationale begrotingsprocedures zijn te ontleen.
  - Een opzet als de hier voorgestelde heeft als noodzakelijke consequentie de opheffing van het onderscheid tussen de verplichte en de niet-verplichte uitgaven. Zij dwingt, door het materiële beleid aan de begroting te binden, tot beheersing van de uitgaven, zowel in hun totaliteit als per begrotingshoofdstuk.
  - Onvoorziene omstandigheden kunnen dwingen tot een tussentijdse herschikking van middelen of tot verhoging van het uitgaventotaal. In zo'n geval zal een aanvullende begroting, die dezelfde procedure als de 'gewone' begroting doorloopt, daartoe moeten autoriseren. Uiteraard behoort de begrotingsautoriteit ook dan gebonden te blijven aan het geldende structurele financiële kader. Dit dwingt de communautaire begrotingsautoriteit ertoe in zijn begrotingsbeleid enige reserveruimte binnen de gestelde marges over te laten.
- c. Bij de *uitvoering* van de jaarlijkse begroting zal het communautaire accent nog meer kunnen gaan overwegen. De Europese Commissie is krachtens haar verdragsmatige taakomschrijving bij uitstek geroepen tot het bewaken van de binding van het uitgavengevoelige beleid aan de uitspraken van de begrotingswetgever. Haar rol bij de voorberei-



ding en uitvoering van dit beleid zal dienovereenkomstig in gewicht kunnen toenemen. Een verdragsmatig uitgewerkte verplichting voor de gemeenschapsinstellingen tot het voeren van een begrotingsconform beleid, zal de besluitvorming mobieler moeten maken dan thans het geval is. Een verdergaande delegatie van beleidsuitvoerende bevoegdheden aan de Commissie dan nu het geval is, lijkt dan ook onvermijdelijk. Dit geldt in ieder geval bij het beheer van de terugkoppingsmechanismen in de verschillende landbouwmarktordeningen, omdat de Raad als institutie niet is opgewassen tegen de besluitvormingslasten die een financieel verantwoorde toepassing ervan stelt. Op het beheer van de zogenaamde structuurfondsen is hetzelfde van toepassing.

Naast de beleidsmatige en juridische bewaking van de binding van het beleid aan de begroting door de Commissie, kan het Parlement, als medebegrotingswetgever, zijn politieke bewaking versterken op de begrotingsconformiteit van het gemeenschapsbeleid. Deze bewaking is nodig, wil de autoriserende functie van zijn budgetrecht ook feitelijk tot gelding kunnen komen.

### 3.6.3 *Het institutionele kader voor het begrotingsbeheer*

In hoofdstuk 1 is een reeks tekortkomingen opgesomd in het beheer van de communautaire begroting. In vergelijking met de centrale vraagstukken van de communautaire financieringsproblematiek, zoals het toegelaten begrotingsplafond en de omvang van de eigen middelen, genieten deze tekortkomingen weinig politieke aandacht. Voor de legitimiteit van de Gemeenschap en het handelen van haar instellingen vormen de evidente feiten in het communautaire begrotingsbeheer wel ter dege een ernstig bezwaar. De Gemeenschap zal, in het kader van de oplossing van de financieringsproblematiek ook hieraan aandacht moeten besteden.

In dit interimrapport moet de WRR afzien van een gedetailleerde analyse van alle geconstateerde tekortkomingen en volstaan met enkele meer algemene aanbevelingen.

De huidige beheersproblemen zijn te herleiden tot drie hoofdoorzaken:

- In de eerste plaats is de gebrekkige discipline een bron van ordeloos gedrag bij het institutioneel volstrekt onvoldoende uitgewerkte begrotingsbeleid en, erger, bij het begrotingsbeheer. De in hoofdstuk 1 gesignaleerde praktijken als de boekhoudkundig onverantwoorde waardering van de in interventie genomen landbouwoverschotten, de overschrijvingen binnen de begroting van het ene begrotingsjaar naar het andere en de verschuiving van betalingsverplichtingen van het ene jaar naar het andere, vloeien rechtstreeks voort uit tekortkomingen in het begrotingsbeleid. De disciplinerende zin zal dan ook de disciplinerende van belangrijke onderdelen van het begrotingsbeheer als positief nevengevolg kunnen hebben.
- In de tweede plaats vloeien tal van beheersmatige gebreken voort uit de opzet en inhoud van de materiële regelingen die tot het doen van bepaalde betalingen aanleiding geven. Bijzondere moeilijkheden doen zich voor bij het gedecentraliseerde beheer van de landbouwmarktordeningen en bij het beheer van de door tal van specifieke regelingen beheerste structuurfondsen. Een meer verantwoord communautair begrotingsbeheer impliceert hier de herziening van de materiële regelingen die de uitgaven beheersen. Een probleem dat zich hierbij voordoet, is dat de gemeenschapswetgever, evenals trouwens de nationale wetgever, weinig gevoelig is voor de beheersmatige consequenties van zijn regelgeving. Echter, omdat een herziening van de regelgeving voor het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid en het structuurbeleid met het oog op een verantwoord begrotingsbeleid onontkoombaar is, doet zich de kans voor om die regelingen ook uit een oogpunt van begrotingsbeheer meer verantwoord te maken. Vooral de Commissie en

het Europees Parlement zullen hier nauwlettender moeten gaan toezien, omdat van de leden van de Raad weinig belangstelling voor de beheersmatige aspecten van de Gemeenschapsbegroting is te verwachten.

- Een derde oorzaak van beheersmatige gebreken ligt in de gebrekkige controle op de uitvoering van de begroting.

Dit probleem heeft drie te onderscheiden aspecten. Het is een competentieprobleem in de zin dat de controlerende bevoegdheden van de Commissie, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement niet zijn toegesneden op de aard en omvang van de controlerende taken. Het is een middelenprobleem, omdat het apparaat van de Commissie en dat van de Rekenkamer niet is opgewassen tegen de omvang van de controlerende taak. Het is, ten slotte, een probleem van methodiek: moet de controle beperkt blijven tot een rechtmatigheidstoetsing of dient zij zich ook tot de doelmatigheid van de uitgaven uit te strekken?

Het competentie-aspect spitst zich toe op de in de Gemeenschap politiek gevoelig liggende vraag of en in hoeverre de Gemeenschap zelfstandig het doen en laten van de nationale administraties bij hun toepassing van uitgavengevoelige gemeenschapsregelingen mag onderzoeken. Het capaciteitsaspect is niet uitsluitend kwantitatief, het is ook kwalitatief, in de zin dat een doeltreffende communautaire controle kennis vergt van de nationale administratieve praktijk, die bij de desbetreffende gemeenschapsinstellingen niet altijd in voldoende mate aanwezig is. Ofschoon er in de legalistische communautaire bestuurscultuur een welhaast natuurlijke voorkeur voor een beperkte rechtmatigheidstoetsing lijkt te bestaan, zijn de argumenten voor een ruimere doelmatigheidstoetsing sterk. Immers, de meeste gemeenschapsuitgaven hebben een beleidsinstrumentele strekking. Een op de doelmatigheid van de uitgaven gerichte controle zal het inzicht in de instrumentele waarde van de verschillende uitgavensoorten kunnen versterken en aldus kunnen bijdragen aan een beleidsmatig meer verantwoorde toedeling van middelen.

Voor de diverse obstakels voor een doeltreffender controle op de gemeenschapsuitgaven zijn tal van technisch afdoende oplossingen denkbaar. Verschillende ervan zijn door de Commissie geopperd. Zij hebben echter meestal gemeen dat zij de administratieve autonomie van de lidstaten kunnen aantasten en daardoor een weinig welwillende ontvangst bij de Raad krijgen. Mogelijk kan de groter wordende belangstelling voor de beheersmatige aspecten van de begroting in de nationale sfeer de lidstaten ertoe brengen ook de consequenties van een verantwoord beheer van de gemeenschapsbegroting voor hun eigen bestuursapparaat onder ogen te zien. De Nederlandse vertegenwoordigers in de Raad zouden meer aandacht kunnen vragen voor deze problematiek, die met de groei van het gemeenschapsbudget belangrijker wordt.

### 3.6.4 *Dwingende verdragsmatige beslissingsregels*

Het communautaire begrotingsproces kan bij de huidige stand van de Europese economische integratie niet geheel verlopen naar het model van het nationale begrotingsproces. Wil de gemeenschapsbegroting aan de vier daaraan gestelde fundamentele eisen voldoen, namelijk:

- een ontwikkeling van de gemeenschapsbegroting die de taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap weerspiegelt;
- handhaving van het begrotingsevenwicht en beheersing van de uitgaven;
- een geografische verdeling van inkomsten en uitgaven volgens het convergentiebeginsel;
- een bindende samenhang tussen de begroting en het materiële gemeenschapsbeleid, dan zal het begrotingsproces een door materiële en institutionele dwingende beslissingsregels geconditioneerd proces moeten zijn. In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn deze dwingende

beslissingsregels, waaraan alle actoren bij het begrotingsproces zijn gebonden, verspreid ter sprake gekomen. Zij vormen de noodzakelijke spelregels voor een afdoende oplossing voor de financiële crises die de Gemeenschap keer op keer bezoeken. Zonder dergelijke dwingende beslissingsregels zal iedere politieke of beleidsmatige uitspraak, op welk niveau of door wie ook gedaan, over de oplossing van de financiële problemen van de Gemeenschap zonder gevolg blijven, eenvoudig doordat de huidige institutionele besluitvormingsstructuur van de Gemeenschap niet toestaat daaraan gevolg te geven. Scherp gezegd: die structuur biedt de lidstaten thans een vrijbrief voor begrotingspolitiek schizofreen gedrag door enerzijds beheersing van de gemeenschapsuitgaven te eisen maar anderzijds een beleid voort te zetten dat deze uitgaven onbeheersbaar maakt. Dwingende beslissingsregels zullen ook kunnen voorkomen dat de oplossing van begrotingsproblemen afhankelijk – en niet zelden: onmogelijk – wordt gemaakt van de inwilliging van specifieke verlangens die met het eigenlijke onderwerp geen verband houden.

De in dit rapport voorgestelde dwingende beslissingsregels geven uiteraard niet de enig mogelijke oplossing voor de financieringsproblematiek. Daarop zijn verschillende andere varianten denkbaar die elk op zich consistent en doelmatig kunnen zijn. Zo is het goed mogelijk een meer communautaire of prefederale variant, evenals een meer intergouvernementele variant uit te werken. De WRR is van oordeel dat de door hem uitgewerkte variant van materiële en institutionele ‘checks and balances’ voor de communautaire begrotingswetgever het dichtst bij de actuele stand van het integratieproces staat. Toekomstige ontwikkelingen zouden tot een aanpassing ervan in deze of gene richting kunnen nopen.

Ter afsluiting van dit interimrapport volgt een samenvattend overzicht van de voorgestelde dwingende beslissingsregels.

1. Ten einde parallelliteit van de ontwikkeling van de gemeenschapstaken en de gemeenschapsbegroting te verzekeren stelt de Europese Raad eens in de vijf jaar het structurele financiële kader vast, dat bindend is voor de begrotingswetgever.
2. Ter handhaving van het begrotingsevenwicht en de beheersing van de uitgaven is de jaarlijkse begrotingsontwikkeling gebonden aan het financiële kader en het materiële beleid aan de begroting. Voor de landbouwmarktuitgaven is een dubbele binding voorzien, namelijk aan een, apart in het financiële kader vast te stellen, plafond en aan de jaarlijkse begroting binnen dit plafond.
3. De geografische verdeling van de inkomsten en uitgaven van de Gemeenschap gaat uit van het convergentiebeginsel. Indien de regeringen van de lidstaten, als verdragswetgever optredend, niet de visie kunnen opbrengen om het communautaire begrotingsproces van dergelijke regels te voorzien, valt te vrezen dat zij de ontwikkeling van de Gemeenschap belasten met een permanente financieringsproblematiek. Aan de inkomstenzijde geldt het evenredigheidsbeginsel naar nationale draagkracht; aan de uitgavenzijde wordt een om de vijf jaar vast te stellen percentage van de gemeenschapsuitgaven toegedeeld aan minder welvarende regio's.  
In geval van ernstige structurele onevenwichtigheden tussen wat lidstaten bijdragen aan en ontvangen van de Gemeenschap vindt een algemene geobjectiveerde compensatie achteraf plaats.
4. De samenhang tussen de begroting en het materiële beleid wordt bereikt door een uitdrukkelijke beleidsmatige en juridische binding van het uitgavengevoelige gemeenschapsbeleid. Dit geschiedt globaal aan het structurele financiële kader en meer in detail aan de inhoud van de begroting.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken  
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid  
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen  
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland  
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23. Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)\*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)

\* Uitverkocht

- V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)\*
- V46. G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55. Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56. C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57. R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58. De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59. W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60. H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987).

• Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

\* Uitverkocht