

Het prijskaartje van Maastricht

In haar tweede zogenaamde 'pakket-Delors' heeft de Europese Commissie haar nieuwe voorstellen geformuleerd voor de financiering van de EG-activiteiten in de komende vijftienjarige periode (1993-1997). De nadruk ligt op een verruiming van het EG-budget om de weg naar de EMU en de EPU financieel vrij te maken. Centraal staat de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap, door meer middelen van de rijkere naar de armere lidstaten te laten vloeien. De versterking van de concurrentiekracht van de Europese industrie en de externe acties van de Gemeenschap behoren eveneens tot de prioriteiten. De herverdelende werking van de EG-begroting moet versterkt worden door de bijdragen van de lidstaten meer afhankelijk te maken van hun welvaartsniveau. Een en ander betekent dat sommige lidstaten meer middelen aan de EG zullen moeten afstaan dan tot nog toe het geval was.

Inkomsten en uitgaven

De oprichters van de Europese Gemeenschap hadden meer voor ogen dan een gemeenschappelijke markt met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Zij gingen ervan uit dat in een markt van onderling afhankelijke lidstaten op bepaalde terreinen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op nationaal niveau kon worden ingegrepen of dat EG-maatregelen het nationale beleid minstens moesten aanvullen.

De uitgavenbegroting van de Europese Gemeenschap is de weerspiegeling van deze beleidskeuze. Productiestimulerende maatregelen in het kader van het EG-landbouwbeleid worden gefinancierd door de Garantieafdeling van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en slopen het merendeel van de EG-uitgaven op (zie tabel 1). Het structurele beleid van de Gemeenschap vindt gestalte in de structuurfondsen. Er zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), dat steun verleent aan de achtergebleven regio's, en het Europees Sociaal Fonds, dat hoofdzakelijk de jeugdwerkloosheid bestrijdt. Andere beleidsuitgaven spruiten voort uit het visserijbeleid, het technologisch onderzoek, voedselhulp of financiële steun aan niet-EG-landen.

De uitgaven worden gefinancierd uit invoerrechten op landbouw-, suiker- en andere producten uit niet-EG-landen. Ook een deel van de opbrengst uit de belasting over de toegevoegde waarde (btw) wordt door de lidstaten aan de EG overgemaakt en vormt de belangrijkste bron van inkomsten. Sinds 1988 krijgt de Gemeenschap ook bijdragen in verhouding tot het bnp van de lidstaten.

Begrotingsgeschiedenis

De zoektocht naar meer middelen om aan de oplopende budgettaire noden tegemoet te komen, is de rode draad die door de geschiedenis van de EG-begroting loopt. Nieuwe ontwikkelingen binnen de Gemeenschap in de loop van de jaren tachtig (de uitbreiding van de Gemeenschap, 'Europa 1992') versterkten de nood aan bijkomende, vooral structurele uitgaven. Ook het landbouwbeleid slopste steeds meer EG-middelen op. De ontvangsten konden niet altijd de stijgende uitgaven dekken en botsten geregeld tegen hun vastgelegde plafond aan. Aanleiding genoeg dus voor de belangrijke her-

vorming van 1988 (de resultante van het zogenaamde 'pakket-Delors-I'). Toen werd besloten de Gemeenschap over voldoende eigen inkomsten te laten beschikken opdat zij efficiënt zou kunnen functioneren in de daaropvolgende vijftienjarige periode (van 1988 tot 1992). Daartoe werd een nieuwe inkomstenbron, 'de vierde bron', gecreëerd, bepaald als een percentage van de som van het bnp van de twaalf lidstaten. De lidstaten dragen bij in verhouding tot hun eigen bnp-niveau. De bovengrens van de EG-inkomsten werd voortaan uitgedrukt als een percentage van het bnp van de Gemeenschap en niet langer als een percentage van de geharmoniseerde btw-grondslag. Zo mochten de betalingskredieten (die de kasuitgaven van het begrotingsjaar dekken) tussen 1988 en 1992 langzaam oplopen van 1,15% tot 1,20% van het Europese bnp.

Om de groei van de uitgaven beter te controleren en meer evenwicht te brengen tussen de verschillende uitgavenposten werd voor het eerst in de geschiedenis van de EG-begroting een vijftienjarig opgesteld. Prioritair was de beheersing van de landbouwuitgaven ten voordele van de structurele uitgaven. Deze laatste moeten tegen 1993 in reële termen verdubbeld zijn tegenover 1987.

De hervorming van 1988 mag ongetwijfeld een succes genoemd worden. Er ontstond opnieuw voldoende ruimte voor de financiering van de uitgaven van de Gemeenschap. Meer budgettaire discipline bij de begrotingsopmaak zorgde ervoor dat na vier jaren van budgettaire crisis de begrotingen voor 1989, 1990 en 1991 op tijd konden worden goedgekeurd. De landbouwuitgaven konden tot nog toe binnen de opgelegde norm blijven en het aandeel van de structuurfondsen in de totale uitgaven liep op van ongeveer 17% in 1987 tot 22% in 1990 met als gevolg meer herverdeling van de welvaart van de rijkere naar de armere landen. De herverdelende werking van de EG-begroting werd eveneens versterkt, door de bijdragen van de lidstaten ook afhankelijk te maken van hun bnp. De andere inkomstenbronnen, de invoerrechten en de btw, hangen immers veel meer af van de economische structuur van de lidstaat dan van zijn welvaartsniveau.

Het pakket-Delors-II

Maar ondertussen is de EG-begroting opnieuw aan een herziening

Tabel 1. De structuur van de Europese begroting^a, totale ontvangsten = ecu 56,1 miljard = totale uitgaven

Ontvangsten		Uitgaven	
Btw-ontvangsten	53,9	EOGFL-garantie	57,8
Bnp-ontvangsten	15,0	Structurele uitgaven	25,3
Douanerechten	21,3	Overige beleidsuitgaven	12,1
Landbouw- en suikerheffingen	4,1	Administratieve uitgaven	4,8
Andere ontvangsten	5,7		
Totaal	100		100

a. Ramingen begroting 1991, cijfers in procenten van totale ontvangsten of uitgaven.

toe. Het vijfjarenplan loopt eind 1992 af en daarom heeft de Europese-Commissie midden februari aan het Europese Parlement haar nieuwe financiële vooruitzichten (1993-1997) voorgesteld (zie tabel 2). Het pakket-Delors-II past volledig in de zoektocht naar ruimere bronnen om de uitbouw van Europa tot een Europese economische, monetaire en politieke unie mogelijk te maken. De grondslagen hiervoor werden vastgelegd in het nieuwe EG-verdrag, dat begin februari in Maastricht werd ondertekend. De voorgestelde verruiming van het EG-budget met ongeveer ecu 20 miljard tegen 1997 is volgens de Commissie het onvermijdelijke prijskaartje van de in Maastricht aangegane verbintenissen. Bijna ecu 10 miljard moet besteed worden aan de versterking van de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap. De armere landen hebben de steun van de rijkere landen nodig om aan de EMU te kunnen deelnemen. Daarom moeten de structuurfondsen in de komende vijf jaar een nog grotere rol gaan spelen in de ondersteuning van de ontwikkeling van de economisch achtergebleven gebieden. Hun aandeel in de totale uitgaven moet oplopen tot ongeveer eenderde in 1997. De Commissie heeft ook fondsen voorbehouden voor het cohesiefonds, dat volgens het nieuwe EG-verdrag in 1993 moet worden opgericht. Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland kunnen op dit fonds een beroep doen voor de financiering van infrastructuur- en milieuprojecten, op voorwaarde dat zij een economisch convergentieplan kunnen voorleggen. Het groeiende belang van de structuurfondsen moet de herverdelende werking van de EG-begroting verder versterken. Nochtans voorzien de Commissievoorstellen in een aanvankelijke toename in absolute termen van de landbouwuitgaven tot ecu 39,6 miljard in 1997. Deze toename is noodzakelijk om de hervorming van het EG-landbouwbeleid te financieren. Het aandeel van de Garantieafdeling van het landbouwfonds moet evenwel dalen tot minder dan de helft van de totale uitgaven. De aandacht van de Commissie gaat eveneens naar de versterking van de concurrentiepositie van de Europese industrie, via een uitbreiding en meer bedrijfsgericht gebruik van de bestaande budgetten voor onderzoek, sociaal beleid en infrastructuur. Zo moet het technologisch onderzoek beter afgestemd worden op

Tabel 2. Financiële vooruitzichten 1993-1997^a (in miljard ecu); vastleggingskredieten (constante prijzen van 1992)

	1992	1997
EOGFL-Garantie	35,3	39,6
Structurele maatregelen	18,6	29,3
Andere interne beleidsmaatregelen	4,0	6,9
Externe beleidsmaatregelen	3,6	6,3
Terugbetalingen en administratie	4,0	4,0
Reserves	1,0	1,4
Totaal	66,5	87,5
Nodige betalingskredieten	63,2	83,2
Idem in % van het bnp	1,15	1,34
Bovengrens van de eigen inkomsten in % bnp	1,20	1,37

a. De cijfers voor 1992 maken deel uit van de financiële vooruitzichten 1988-1992.

Bron: *Europe*, 14 februari 1992, nr. 5668.

de behoeften van de onderneming. Het Europees Sociaal Fonds moet meer aandacht gaan besteden aan de permanente vorming en herscholing van werknemers. Investerings in transeuropese netwerken (vervoers- en informatie-infrastructuur), onontbeerlijk in een interne markt zonder grenzen, moeten mede de industrie vooruithelpen. Op die manier wil de Commissie een gunstige omgeving helpen creëren die de concurrentiepositie van de onderneming tegenover de buitenlandse bedrijven ten goede komt. Het gaat dus niet om het verlenen van subsidies aan ondernemingen in moeilijkheden of om de bevoorrechtiging van bepaalde sectoren.

In een EMU en, meer nog, in een EPU is voor de EG een grotere beleidsrol weggelegd ten opzichte van niet-EG landen. Bij voorbeeld bij hulpacties ten voordele van de Sovjetunie, Oost-Europa en Afrika, of de financiering van de Golfoorlog. Dergelijke uitgaven legden het voorbije jaar trouwens de beperkte manoeuvreerruimte van de financiële vooruitzichten bloot bij een onverwachte stijging van de uitgaven. De externe acties konden niet binnen de begroting worden gefinancierd, tenzij dan ten koste van andere, interne beleidsinitiatieven die onontbeerlijk zijn voor de realisatie van de interne markt en de EMU. Daarom moesten de financiële vooruitzichten herhaaldelijk worden herzien. Zo'n herziening kan alleen op voorstel van de Commissie en met het akkoord van de Raad en het Parlement tot stand komen en heeft al herhaaldelijk tot spanningen tussen de instellingen geleid. Dit was zeker het geval bij de begroting voor 1992, naar aanleiding van de financiering van de steun aan

de Sovjetunie. Om dergelijke situaties in de toekomst te vermijden, heeft de Commissie extra fondsen voorbehouden voor externe EG-acties, die in de financiële vooruitzichten voortaan in een afzonderlijke rubriek worden ondergebracht. Bovendien wordt een reserve gecreëerd voor crisissituaties of dubieuze vorderingen.

Om de geplande meeruitgaven te financieren, stelt de Commissie voor het inkomstenplafond van de EG-begroting te verhogen van 1,20% van het bnp van de Gemeenschap in 1992 tot 1,37% in 1997. De veronderstelling die hierbij gemaakt wordt is een gemiddelde jaarlijkse bnp-groei van 2,5% in 1992-1997 (tegenover 3,1% in 1987-1992). Om de herverdelende werking van het budget nog meer te versterken, stelt de Commissie voor het aandeel van de btw-ontvangsten in de totale eigen inkomsten te verminderen van 54% in 1991 tot ongeveer eenderde in 1997, ten voordele van de bijdrage in functie van het bnp van de lidstaten. Het aandeel van deze laatste zou toenemen van 15% in 1991 tot 40% in 1997. Op die manier zouden de lidstaten met het hoogste welvaartsniveau, relatief meer bijdragen tot de EG-begroting dan de armere lidstaten, wat vandaag minder het geval is. Dat vooral deze laatste maatregel op hevige reacties van de lidstaten stuitte, is niet verwonderlijk. Voor de rijkere lidstaten volgt hier ongetwijfeld een verhoging van hun bijdrage tot de EG-begroting uit voort. Het verzoek om meer te betalen komt echter ongelegen: de economische groei vertraagt, de Bondsrepubliek Duitsland heeft de handen vol met de financiering van de Duitse eenmaking en de EG vraagt aan landen als

ECONOMIE

België en Italië hun begrotingstekort drastisch te verminderen om tegen 1997 aan de EMU-normen te voldoen. Het debat over het pakket-Delors-II is ondertussen uitgegroeid tot een discussie over netto-betalers en netto-ontvangers. Afhankelijk van hun invoerafhankelijkheid van derde landen, het aandeel van de private consumptie in hun nationaal inkomen, de omvang van hun landbouwsector enz., dragen sommige lidstaten per saldo bij tot de Europese begroting, terwijl andere meer ontvangen dan zij storten. Vandaag behoren Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tot de eerste groep. Door de nieuwe Commissievoorstellen zullen landen als België en Denemarken, die vandaag meer baat ondervinden bij de EG-begroting dan hun bnp eigenlijk verantwoordt, zich vermoedelijk bij de groep van netto-betalers gaan vervoegen. Dat zij hiermee niet gelukkig zijn, is normaal. Dat lidstaten zoals Duitsland de afschaffing van de aan het Verenigd Koninkrijk betaalde compensatie vragen, is al even normaal. Die dateert van 1984, toen een mechanisme werd uitgedokterd waardoor de relatief hoge Britse netto-bijdrage werd gecorrigeerd. Dit kwam uiteraard ten laste van de andere lidstaten. De vraag is of het debat over netto-bijdragen een relevante discussie is. Lidmaatschap van de Europese Gemeenschap kan immers niet binnen de enge context van financiële transfers beoordeeld worden. Er zijn zoveel andere economische baten die niet in budgettaire termen kunnen verrat worden.

Dat het laatste woord over de hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie nog niet is uitgesproken, is meer dan duidelijk. Eigenlijk is het toch wel een debat dat door velen met argusogen wordt gevolgd. Dat, op weg naar de EMU en de EPU, ook nu weer ruimere bronnen moeten worden aangeboord, is in wezen normaal. Alleen zou dat allicht niet mogen betekenen dat we geconfronteerd worden met een som van allerhande overheidsbudgetten (lokale, regionale, nationale budgetten én het EG-budget) die een nog groeiend beslag op het bnp van de Gemeenschap zou leggen. Of om het eenvoudig te zeggen: meer EG mag niet betekenen meer overheid.

Caroline Van Damme

De auteur is werkzaam bij de Studiedienst van de Kredietbank in Brussel.