



# Subsidie- en leningsinstrumenten in de Gemeenschap

DRS. E. A. MANGÉ

Onder invloed van de economische crisis in de jaren zeventig werd zowel het aantal financiële instrumenten als hun omvang aanzienlijk uitgebreid. Tevens werd hun werkingssfeer veel gediversifieerder, ten einde de in de Gemeenschap noodzakelijke investeringen te vergemakkelijken en gelijktijdig een recycling van de financiële overschotten van de olieproducerende landen te bevorderen. In dit artikel, dat gebaseerd is op een recente studie van het Directoraat-Generaal Economische en Financiële Zaken van de Europese Commissie 1), wordt een overzicht gegeven van de financiële instrumenten waarover de Gemeenschap thans beschikt.

## Kwantitatieve ontwikkeling

Allereerst zijn er de financiële instrumenten die bij Verdrag werden gecreëerd: de EGKS (1952), de Europese Investeringsbank (EIB) (1958); het Europees Sociaal Fonds (ESF) (1958). In 1964 werd de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) opgericht.

Pas vanaf 1975 werd in de Gemeenschap een aantal nieuwe financiële instrumenten opgericht. De voornaamste reden hiervoor is dat in de periode 1958-1970 de bestaande instrumenten voldoende werden geacht om mede de opbouw van de gemeenschappelijke markt te verwezenlijken.

Nadien werd evenwel de noodzaak ingezien zowel de gemeenschappelijke markt verder in de diepte uit te breiden als te complementeren met een verdergaande integratie op economisch en sociaal gebied. Dit leidde niet alleen tot bijvoorbeeld het z.g. Plan Werner tot creatie van een Economische en Monetair Unie, maar ook (in 1972) tot een belangrijke wijziging in de mogelijkheden van de afdeling Oriëntatie van het EOGFL en van het ESF, toen de Raad drie richtlijnen goedkeurde 2) die het werkelijke begin betekenden van een systematischer communautair beleid tot aanpassing van de landbouwstructuren als verlengstuk van het tot dan exclusieve prijs- en marktbeleid. Ook de oprichting van het EFRO moet in deze optiek worden gezien 3).

De aanzienlijke verschuivingen, mede ten gevolge van de eerste oliecrisis (1973), in de internationale arbeidsverdeling (en de belangrijke algemene en sectoriële aanpassingsproblemen die daardoor in alle lidstaten ontstonden) betekenden een impuls tot nieuwe communautaire initiatieven. In de eerste plaats ging het erom middelen te vinden om de plotselinge en aanzienlijke betalingsbalanstekorten van de lidstaten te financieren en daardoor te voorkomen dat de economische en monetaire divergenties in de EG groter zouden worden.

Dit leidde in 1975 tot het instellen van een communautaire leningsmogelijkheid tot 3 mrd. rekeneenheden (ERE) ter ondersteuning van de lidstaten bij het overwinnen van betalingsbalansmoeilijkheden die veroorzaakt zijn door de stijging van de olieprijs. Twee lidstaten (Italië en Ierland) hebben hiervan gebruik gemaakt (in 1976 en 1977), voor in totaal 1,6 mrd. ERE 4), waarvoor de Gemeenschap een gelijk bedrag geleend heeft op de internationale kapitaalmarkt. Belangrijk is, dat voor het verkrijgen van deze lening de betrokken lidstaten worden verplicht economische maatregelen te nemen die erop gericht zijn de betalingsbalans opnieuw in evenwicht te brengen. Deze maatregelen worden bepaald door de Raad, op voorstel van de Commissie.

Thans ligt opnieuw een voorstel van de Commissie voor een nieuwe reeks olieleningen uit te schrijven, ten einde de lidstaten te kunnen bijstaan die door de jongste oliecrisis zwaar getroffen werden in hun betalingsbalans. Vermoedelijk zal de Gemeenschap hiervoor 6 à 7 mrd. ERE lenen (hoewel soms ook een bedrag van 14 mrd. ERE genoemd wordt); de lening zal in ECU luiden, de nieuwe munt die in het kader van het EMS werd gecreëerd.

Verder leidde de energiecrisis tot het bewustzijn van een te grote afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de Gemeenschap van aardolie: in het kader van het gemeenschappelijk energiebeleid werd daarom besloten meer nadruk te leggen op kernenergie, wat in 1977 resulteerde in de invoering van Euratomleningen ter financiering van kerncentrales.

De aanhoudende economische stagnatie en de toenemende economische

divergentie tussen de lidstaten sinds 1975, leidde in 1978 na lange discussie, tot het Nieuw Communautair Instrument (Ortoli-faciliteit), ten einde gestalte te geven aan de communautaire prioriteit de investeringen te bevorderen die bijdragen tot een toenemende convergentie en integratie van het economisch beleid van de lidstaten. Prioritair zijn de leningen voor investeringen in de sectoren energie, industrie en infrastructuur. In het basisbesluit (Vo. 78/870 van 16 oktober 1978) is het maximumbedrag aan op te nemen leningen vastgesteld op 1 mrd. ERE. Voor elke tranche leningen dient de Raad een uitvoeringsbesluit te nemen, waarbij bepaald wordt op welke gebieden leningen kunnen worden verstrekt, terwijl bovendien richtlijnen worden gegeven. In 1979 werd een eerste tranche van 500 mln. ERE vrijgegeven (door de EIB), waarna de Commissie leningen opnam in naam van de Gemeenschap en die gegarandeerd zijn door de algemene EG-begroting. De leningsoperaties leidden evenwel niet tot begrotingslasten voor de Gemeenschap, daar alle kosten gedragen werden door de uiteindelijke leningsnemers. Ca. 280 mln. ERE werd in 1979 door Italië, Groot-Brittannië en Ierland opgenomen, waarvan ruim 60% voor energie-investeringen en het resterende gedeelte voor infrastructuurprojecten.

De meest recente communautaire financieringsvorm zijn de in het kader van het Europees Monetair Stelsel 5) door de Raad op 3 augustus 1979 ingestelde rentesubsidies op communautaire leningen (3% gedurende 5 jaar). De subsidies zijn voorbehouden aan de minst welvarende lidstaten die „daadwerkelijk en ten volle” aan het EMS deelnemen. Bovendien moeten de voorgestelde projecten passen in het kader van indicatieve programma's die alle betrokken lidstaten opstellen.

## Kwalitatieve ontwikkeling

Samen met de uitbreiding van het aantal financiële instrumenten van de Gemeenschap kwam er ook een uitbreiding van hun technische interventiemogelijkheden. In de eerste plaats betreft dit de omvang van de gemobiliseerde middelen: de voor de diverse structurele fondsen (Oriëntatie, Sociaal Fonds en

1) De leningsinstrumenten in het kader van de financiële instrumenten van de Gemeenschap, *Europese Economie*, nr. 6, 1980, blz. 81-100.

2) De richtlijnen 72/159, 72/160 en 72/161 EEG.

3) Zie in dit verband: E. A. Mangé, Naar een gemeenschappelijk regionaal beleid, *ESB*, 12 oktober 1972.

4) 1 ERE = f. 2,75 = 40,25 B.fr.

5) Tevens moet in dit verband worden gewezen op de aanzienlijke middelen op zeer korte, korte en middellange termijn die aan de lidstaten ter beschikking kunnen worden gesteld in geval van betalingsbalansmoeilijkheden.

EFRO) voorziene middelen op de begroting stegen van 370 mln. ERE in 1973, tot 930 mln. ERE in 1975 en 2.230 mln. ERE in 1979; gedurende deze periode stegen de verstrekte communautaire leningen van 980 mln. ERE tot 3.385 mln. ERE.

Een tweede ontwikkeling betreft de klaarblijkelijke tendens om de begrotingsmiddelen meer en meer voor het toekennen van rentesubsidies op bepaalde leningen aan te wenden: daar waar dit voordien alleen in het kader van de EGKS-begroting mogelijk was, werden in 1979, in het kader van de reeds verstrekte communautaire leningen (betalingsbalansmoeilijkheden en Ortofaciliteit), specifieke middelen uitgetrokken voor twee aan het EMS deelnemende minder welvarende landen (Italië en Ierland). Ook de mogelijkheden van het EFRO werden in die zin verruimd: naast een belangrijke stijging van de werkmiddelen van dit Fonds, werd in 1979 eveneens voorzien in een quotavrije afdeling, die 5% van de totale middelen omvat en tot doel heeft specifieke communautaire leningen voor regionale ontwikkeling mogelijk te maken; dit in tegenstelling tot de quota-afdeling, die alleen aanvullende steun verleent aan sommige nationale investeringsprojecten in bepaalde regio's. Tevens kan het EFRO rentesubsidies toekennen op EIB-leningen en communautaire leningen voor betalingsbalansmoeilijkheden. In 1979 werd deze financieringsvorm voor het eerst toegepast.

Ten slotte dient nog te worden gewezen op een belangrijk verschil tussen de EGKS en de EIB enerzijds en de andere financieringsinstrumenten anderzijds. De bevoegdheden van de EGKS en de EIB inzake het opnemen en verstrekken van leningen zijn expliciet in de Verdragen vastgelegd, evenals de structuur van hun kapitaal en reserves. Zo mogen bijvoorbeeld de door de EIB verstrekte leningen en garanties 250% van het geplaatste kapitaal niet te boven gaan. Dit is niet het geval voor de andere instrumenten: voor de in dit kader opgenomen leningen geldt geen bankgarantie, maar staat de Gemeenschap als zodanig borg. Op de algemene begroting van de Gemeenschap wordt daartoe een specifieke begrotingslijn gehanteerd, die momenteel slechts van een „pro memorie” is voorzien, d.w.z. dat kredieten niet permanent geblokkeerd zijn, maar alleen de begrotingsstructuur is voorzien voor het geval middelen nodig zouden kunnen zijn.

De ontwikkeling naar financiering van de EG-begroting door eigen middelen in de periode 1975-1979 is uiteraard niet vreemd aan deze nieuwe leningstechniek, die het de Gemeenschap mogelijk heeft gemaakt meer toegang te krijgen tot de kapitaalmarkten. Dit blijkt duidelijk uit de stijging van de door de EG opgenomen leningen: van 100 mln. ERE in 1954 tot 871 mln. ERE in 1973 en 3.605 mln. ERE in 1979. In dit laatste jaar bedroev-

gen de uitstaande opgenomen leningen 14,7 mrd. ERE, tegenover 3,5 mrd. in 1975 en slechts 212 mln. in 1958. Opmerkelijk is wel dat, per eind 1979, ca. 43% van de netto som van de uitstaande leningen in dollars luidde en slechts 24% in DM. Vervolgens komt de Zwitserse frank met 8%, de Franse frank en de gulden met elk 6%, de Belgische frank met 4%, de Luxemburgse frank met 3% en de lire en het pond sterling met 1%.

### Toepassing

Er zijn dus twee soorten financiële tussenkomsten 6): enerzijds *subsidies* vanwege het ESF, het EOGFL en het EFRO, die door de Commissie uit begrotingsmiddelen worden verstrekt; anderzijds *leningen* van de EIB, de Euratom en de Commissie, die gefinancierd worden door op de kapitaalmarkt opgenomen leningen. Alleen de EGKS verstrekt zowel leningen als subsidies.

Hun verschil is belangrijk. Vormen de subsidies een werkelijke en niet terug te betalen bijdrage tot de financiering van nationale projecten (zij het onder bepaalde voorwaarden en tot een bepaald bedrag), de leningen bevatten over het algemeen geen steun: de ontvanger geniet alleen het voordeel dat hij de be-

steunvormen, om deze financieringsvorm meer en meer aan te wenden voor het stimuleren van de investeringen in de lidstaten.

In de periode 1975-1979 werd door de Gemeenschap voor 7.333 mln. ERE uit de Fondsen aan de lidstaten verstrekt (zie tabel 1), waarvan 39% door het EFRO, 38% door het ESF en 23% door het EOGFL. Italië ontving 31,5%, Groot-Brittannië 23,8%, Frankrijk 16,5% en Duitsland 10,6%. België en Nederland ontvingen respectievelijk 2,1% en 2,5%.

Van het totale bedrag aan leningen dat in 1975-1979 aan de lidstaten werd verstrekt (12.244 mln. ERE) kwam ruim 60% van de EIB en 33% van de EGKS. De andere vormen (Euratom en Ortofaciliteit) hadden slechts een beperkte omvang (nl. respectievelijk 320 en 277 mln. ERE). Bijna 34% van de verstrekte leningen ging naar Groot-Brittannië, 31% naar Italië, 15% naar Frankrijk en 9% naar Duitsland. België en Nederland ontvingen respectievelijk 2,7% en 1,2% van de leningen in die periode.

Ten slotte moet nog gewezen worden op de rentesubsidies, die in de periode 1975-1979 332 mln. ERE bedroegen: 200 mln. in het kader van het EMS, 120 mln. vanwege de EGKS en 12 mln. vanwege het EFRO. Dit mag weinig lijken in vergelijking met de verstrekte subsidies en leningen, maar dit komt doordat twee mogelijkheden (EMS en EFRO) pas in 1979 van kracht werden. Nochtans is hun stijging opmerkelijk: van 3 mln. ERE rentesubsidies in 1968 tot 260 mln. ERE in 1979; of alleen in het kader van de EGKS: van 3 mln. ERE in 1968 tot 47,2 mln. ERE in 1979.

### Deze rubriek wordt verzorgd door het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden

schikking krijgt over middelen tegen gunstige voorwaarden.

De schakel tussen de twee typen financiële instrumenten wordt gevormd door de *rentesubsidies* van het EGKS en het EFRO en die in het kader van het EMS. Met uitzondering van die van de EGKS zijn de rentesubsidies een vrij recent verschijnsel. Er bestaat evenwel een duidelijke tendens, gezien de steeds grotere budgettaire beperkingen voor de andere

### Besluit

Vanuit macro-economisch oogpunt lijkt de betekenis van de financiële in-

6) Voor een gedetailleerde beschrijving, zie *Europese Economie*, op. cit.

Tabel. Ontvangen bedragen per lidstaat, communautaire fondsen en leningen, 1975-1979 (mln. ERE)

	Fondsen						Leningen a)							
	ESF	EOGFL	EFRO	EGKS	EMS	Totaal	%	EGKS	EIB	Euratom	NCI	Totaal	%	
België .....	53	72	35			160	2,1	128	149	51		328	2,7	
Denemarken .....	64	63	34			161	2,1	37	181			218	1,8	
Duitsland .....	255	382	179			816	10,6	742	232	111		1.085	8,9	
Frankrijk .....	496	330	435			1.261	16,5	653	1.097	88		1.838	15,0	
Ierland .....	204	116	182			502	6,5	15	545		87	647	5,3	
Italië .....	885	395	1.136			2.416	31,5	726	2.918	70		85	3.799	31,0
Luxemburg .....	1	4	3			8	0,1	95				95	0,8	
Nederland .....	65	82	41			188	2,5	113	30			143	1,2	
Verenigd Koninkrijk ..	769	271	781			1.821	23,8	1.575	2.411		105	4.091	33,4	
Rentesubsidies ten laste van de begroting .....			12	120	200	332	4,3							
Totaal .....	2.792	1.715	2.838	120	200	7.665	100	4.084	7.563	320	277	12.244	100	

a) Exclusief de specifieke communautaire leningen i.v.m. overwinning van betalingsbalansmoeilijkheden. Bron: diensten van de Commissie.

strumenten van de Gemeenschap zeer gering: in 1979 maakte het totaal van de aan de lidstaten ter beschikking gestelde middelen slechts 0,3% van het BBP van de EG uit. Dit cijfer geeft evenwel geen juiste indruk van hun belang 7). In de eerste plaats is er een sterke geografische concentratie op Groot-Brittannië en Italië, die respectievelijk 28,6% en 31% van de verstrekte middelen ontvingen. Indien bovendien rekening wordt gehouden met het aandeel van Ierland in het BBP van de Gemeenschap (0,6%) is er ook naar dat land sprake van een aanzienlijke transfer (5,9% van de totale middelen).

Ook is er een aanzienlijke reële groei van de financiële middelen: in 1979 was in reële termen het totale bedrag van de leningen t.o.v. 1970 verviervoudigd. Tevens is een belangrijke sectoriële verschuiving opgetreden: ging in 1970 ca. 11% van de leningen naar de energie-sector, in 1979 was dit reeds meer dan de helft.

Ten slotte moet nog worden gewezen op een recente aanzet tot wijziging in het beheer van de middelen, namelijk te komen tot een grotere doeltreffendheid en coherentie van de communautaire interventies door:

- een elkaar onderling versterkende in-

zet van de diverse instrumenten ten behoeve van de als prioritair beschouwde activiteiten en regio's (bijvoorbeeld voor Napels en Belfast);

- een betere coördinatie en programmering van de communautaire, nationale en lokale financiële maatregelen om het multiplier-effect van de communautaire financiering te verstrekken.

**E. A. Mangé**

---

7) Idem, blz. 89.