

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (78)732

Vol. 1978/0272

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

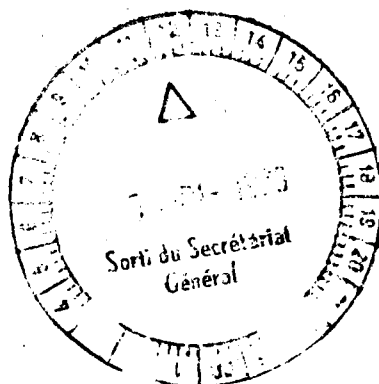
COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(78) 732 def.

Brussel, 22 december 1978.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Budgettering van het Europees Ontwikkelingsfonds



MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Betreft : Budgettering van het Europees Ontwikkelingsfonds

Tijdens de onderhandelingen over de Overeenkomst van Lomé en met name in haar mededeling van juni 1973 aan de Raad (1) had de Commissie voorgesteld het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting op te nemen en uit de eigen middelen van de Gemeenschap te financieren. In die mededeling gaf de Commissie een overzicht van de belangrijkste argumenten die volgens haar pleiten voor budgettering van het 4de EOF. Zowel de Commissie als het Europees Parlement waren van oordeel dat budgettering zou bijdragen tot diversificatie van de begroting en doorzichtigheid van de communautaire activiteiten, een eind zou maken aan de moeizame discussies over de verdeelsleutel voor de bijdragen van de lid-staten tot het Fonds, het algemene ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap op evenwichtige wijze zou versterken en een logische etappe in de ontwikkeling van de Gemeenschappen zou vormen. Op dat ogenblik werd geen gunstig gevolg aan het voorstel van de Commissie gegeven, maar bij de lid-staten viel een algemene stroming waar te nemen ten gunste van een dergelijke oplossing voor het 5de EOF. Het Parlement van zijn kant heeft zich herhaaldelijk ten gunste van budgettering van dit Fonds uitgesproken.

Hoewel de argumenten die tijdens de onderhandelingen over de Overeenkomst van Lomé ten gunste van budgettering van het EOF werden aangevoerd zijn geëvolueerd, hebben zij zonder twijfel niets van hun waarde en draagwijdte verloren. Daarom heeft de Commissie zich in haar memorandum van 16 februari 1978 over de toekomstige ACS/EEG-onderhandelingen voor de vernieuwing van de Overeenkomst van Lomé resoluut voor budgettering van het 5de EOF uitgesproken.

Bij de indiening van deze mededeling bij de Raad acht de Commissie het nuttig een overzicht te geven van de argumenten ten gunste van budgettering van het EOF, de voorwaarden die van tevoren moeten worden vervuld, de gevolgen van een dergelijke maatregel voor de begroting en de wijze van uitvoering.

I - ARGUMENTEN VOOR BUDGETTERING

Sinds het besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lid-staten door eigen middelen is het EOF het enige

./.

(1) doc. SEC(73)2149 def. van 12 juni 1973

financiële instrument van de Gemeenschap dat nog steeds met middelen van buiten de begroting werkt.

Vanuit een oogpunt van budgettaire correctheid is dit een abnormale situatie welke dient te worden gewijzigd : aangezien de kredieten die voor het EOF worden uitgetrokken betrekking hebben op uitgaven van de Gemeenschap, moeten zij in de begroting opgenomen en met begrotingsmiddelen gefinancierd worden.

In dit verband is het significant dat budgettering is toegepast bij alle besluiten inzake ontwikkelingssamenwerking die na de inwerkingstreding van de Overeenkomst van Lomé zijn vastgesteld. Zo worden alle uitgaven voor financiële en technische samenwerking krachtens de akkoorden met de Middellandse-Zeelanden (Maghreb en Machrak, Griekenland, Turkije, Portugal, Malta en Cyprus) uit de begroting van de Gemeenschappen gefinancierd. Indien men deze lijn logisch wil door-trekken, zal budgettering dus ook moeten worden toegepast voor de toekomstige overeenkomst met de ACS-staten, die niet volledig hetzelfde karakter heeft als de akkoorden met de Middellandse-Zeelanden, maar hiermee toch veel gelijkenis vertoont.

Voor de eenheid en diversificatie van de begroting en het onder de Gemeenschap brengen van de steun biedt een dergelijke oplossing duidelijk voordelen.

- Eenheid van de begroting : het klassieke principe van de eenheid van de begroting houdt in dat de begroting zodanig wordt opgesteld dat de inhoud ervan meteen duidelijk is en een algemeen overzicht van alle inkomsten en alle uitgaven van de Gemeenschap wordt gegeven.

Dit beginsel komt in het gedrang wanneer een zo belangrijke activiteit als de concrete tenuitvoerlegging van het samenwerkingsbeleid van de Gemeenschap ten gunste van de ACS-landen op andere wijze in rekening wordt gebracht. Door de opneming van het EOF in de begroting zal het beginsel van de eenheid van de begroting volledig worden toegepast, wat zonder twijfel zal leiden tot een grotere doorzichtigheid van de communautaire activiteiten.

Hierdoor zal niet alleen de algemene begroting doorzichtiger worden maar ook het beleid van de Gemeenschap inzake ontwikkelingssamenwerking. Op het ogenblik worden de ontwikkelingsactiviteiten van de Gemeenschap volgens uiteen-

lopende mechanismen gefinancierd : extra-budgettaire toewijzing voor maatregelen van het EOF en communautaire begroting voor voedselhulp en andere ontwikkelingsactiviteiten, ongeacht of deze een specifiek karakter bezitten, aan bepaalde omstandigheden zijn gebonden of plaatsvinden in het kader van samenwerking.

De toepassing van een coherent beleid inzake ontwikkelingssamenwerking veronderstelt dat alle uitgaven daarvoor in één titel van de begroting worden opgenomen. De budgettering van het EOF vormt een stap in die richting en maakt een getrouwere weergave van de activiteiten van de Gemeenschap mogelijk.

- Diversificatie van de begroting : de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid neemt binnen de begroting een ruime plaats in (ongeveer 70% van het totale begrotingsvolume in 1978), hoewel de tendens tot inkrimping van dit aandeel zich langzaam doorzet.

Tezamen met een betere beheersing van de landbouwuitgaven, zoals door de begrotingsautoriteit en de Commissie wordt voorgestaan, en een ontwikkeling van andere sectoren, zal de budgettering van de uitgaven voor financiële en technische samenwerking tot een meer bevredigende verdeling van de uitgaven van de Gemeenschap leiden. De driejaarlijkse ramingen die de Commissie voor de periode 1979-1981 bij de begrotingsautoriteit heeft ingediend, zijn in dit verband significant. Na lezing ervan kunnen twee conclusies worden getrokken :

- indien het EOF in de begroting wordt opgenomen, zal de sector ontwikkelingssamenwerking in 1981 het op een na grootste deel van de begroting voor zijn rekening nemen ;
- deze maatregel zal, samen met de ontwikkeling van andere sectoren (sociale en regionale zaken, energie enz.) tot gevolg hebben dat het overwicht van de landbouwuitgaven binnen de begroting vanaf 1981 zal verminderen tot ongeveer 60%).

- Het onder de Gemeenschap brengen van de steun : zoals door het Parlement reeds is onderstreept, brengt de discussie ter bepaling van de verdeelsleutel voor de nationale bijdragen tot het Fonds tijdens de eindfase van de onderhandelingen "merkwaardigerwijs het communautaire karakter van deze onderhandelingen in het geding" (2).

./.

(2) Rapport van de heer Michel Cointat over het interinstitutionele overleg inzake bepaalde begrotingsvraagstukken. Doc. PE 44071/def. van 10 mei 1976, blz. 29.

Door de financiering van de samenwerking met de ACS-landen uit eigen middelen zal het vraagstuk van de verdeelsleutel vanzelf worden opgelost, zodat maatregelen van communautaire aard kunnen worden uitgevoerd met communautaire middelen, zonder dat overwegingen inzake een evenwichtige verdeling van de lasten binnen de Gemeenschap hierbij nog een rol hoeven te spelen.

II - VOORWAARDEN VOOR BUDGETTERING

De opeenvolgende overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de GASM en nadien de ACS-landen zijn steeds een model geweest inzake methoden, middelen en technieken. De geest van partnership die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en deze landen kenmerkt, het contractuele karakter en de periodieke vernieuwbaarheid van de overeenkomsten, het evenwicht tussen de bevoegdheden en taken van de Gemeenschap enerzijds en de partnerlanden anderzijds, de rol van de nationale autoriteiten bij de tenuitvoerlegging en het beheer van de financiële en technische samenwerking - dit alles zijn verworvenheden die niet door interne communautaire overwegingen inzake begrotingsbeleid en begrotingsprocedures op de helling mogen worden gezet.

De opneming van het EOF in de begroting houdt daarom in dat van tevoren aan een aantal essentiële voorwaarden is voldaan :

1. Budgettering en onderhandelingen

De idee is geopperd dat budgettering van het EOF de bilaterale en periodieke onderhandelingen tussen de Gemeenschap en haar partners ter bepaling van de omvang van de financiële en technische samenwerking overbodig zou maken. Een dergelijk concept zou leiden tot het onaanvaardbare gevolg dat het steunbedrag slechts jaarlijks en unilateraal in het kader van de begrotingsprocedure wordt vastgesteld. Essentiële elementen zoals het bedrag en de voorwaarden van de steun voor de ACS-landen en de LGO moeten ook in de toekomst volgens een specifieke procedure worden vastgesteld : voor de ACS-staten bij een door vrije onderhandelingen tot stand gekomen overeenkomst en voor de LGO bij een besluit van de Raad.

In het kader van deze na onderhandelingen contractuele vastgelegde bedragen dienen dan ieder jaar in de begroting de voor de uitvoering van de akkoorden nodige kredieten te worden goedgekeurd.

Het is trouwens op deze wijze dat de akkoorden met de Middellandse-Zeelanden ten uitvoer worden gelegd.

2. Budgettering en bevoegdheden van de nationale instanties

Eén van de meest opmerkelijke vernieuwingen die de Overeenkomst van Lomé op het gebied van financiële en technische samenwerking heeft geïntroduceerd is de uitbreiding van de bevoegdheden van de ACS-landen inzake administratie en beheer van de steun. Aangezien de rol die de ACS-landen spelen bij het bepalen van de algemene richting van de steun, zijn deze landen ook actief betrokken bij de diverse etappes van een project, zoals programmering van de steun, uitwerking, besturing en uitvoering van het project en uiteindelijke beoordeling van de resultaten.

In het bijzonder zijn de nationale instanties in de uitvoeringsfase van de projecten belast met het uitschrijven van aanbestedingen, het ontvangen van de inschrijvingen, het vaststellen van de resultaten van de aanbestedingen, het ondertekenen van de overeenkomsten en het verstrekken van betalingsopdrachten.

Deze toestand weerspiegelt een ontwikkeling die al sinds de beginperiode van het EOF aan de gang is en die steeds opnieuw wordt bevestigd door het beginsel van deling van de verantwoordelijkheid tussen schenkers en ontvangers van communautaire financieringsgelden.

Om aan deze deling van de verantwoordelijkheid concrete vorm te geven heeft de Gemeenschap, in het bijzonder d.m.v. het op het vierde E.O.F. toepasselijk Reglement 76/647/EEG van 27 juli 1976, voor de door het EOF gefinancierde projecten specifieke financiële verbindingsfuncties gecreëerd, uitgaande van decentralisatie van de uitvoerende taken. Hiertoe zijn naast de centrale uitvoerende organen (hoofdordonnateur, financieel controleur, rekenplichtige) uitvoeringsorganen in ieder begunstigd land ingesteld (nationaal ordonnateur, gemachtigde van de Commissie, betalingsgemachtigde).

De Commissie is van oordeel dat het politiek onaanvaardbaar zou zijn deze beginselen, die sinds de Overeenkomst van Lomé in overleg met de ACS-staten in zeer nauwkeurige bepalingen van Protocol 2 bij de Overeenkomst zijn vastgelegd opnieuw ter discussie te stellen.

De budgettering dient dus op een zodanige wijze te geschieden dat, binnen een bepaald begrotingsbedrag dat op contractuele wijze met de ACS-staten in de Overeenkomst wordt vastgesteld, toewijzing en besteding van de kredieten volgens gedecentraliseerde en gecoördineerde procedures kan plaatsvinden.

De Commissie is van oordeel dat specifieke bepalingen hieromtrent in het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Gemeenschappen moeten worden opgenomen. Deze dienen in het bijzonder betrekking te hebben op de respectieve bevoegdheden van de uitvoeringsorganen, de concurrentievoorwaarden en de regeling voor het beheer en de tenuitvoerlegging van de diverse in de Overeenkomst vastgestelde vormen van steun.

3. Budgettering en rol van de lid-staten bij de tenuitvoerlegging van de steun

Op dit ogenblik verloopt de deelname van de lid-staten aan de financiële en technische samenwerking via diverse comités :

- de programmeringscomités, die het algemene kader van de programmeringsmissies bepalen en advies over de indicatieve programma's van de communautaire steun uitbrengen ;
- de groep ACS/FIN, van horizontaal type, die bijdraagt tot de omschrijving van het algemene beleid inzake financiële en technische samenwerking ;
- het Comité van het EOF en het zogenoemd "comité van artikel 22", die betrokken zijn bij de procedure voor goedkeuring van de projecten afzonderlijk.

De opneming van het EOF in de begroting mag er niet toe leiden dat de huidige verdeling van taken en bevoegdheden door elkaar wordt gegooid.

Deze verdeling zal evenwel in zo ruim mogelijke mate rekening moeten houden met de verantwoordelijkheden die volgens het bepaalde in artikel 205 van het EEG-verdrag op het gebied van de begrotingsuitvoering op de Commissie berusten.

III - GEVOLGEN VAN DE BUDGETTERING VOOR DE BEGROTING

De financiële weerslag van de budgettering van het EOF is één van de belangrijke elementen die in aanmerking zullen worden genomen om uitspraak te doen over het voorstel van de Commissie.

Het is in deze fase echter niet mogelijk het kredietvolume te ramen dat de Gemeenschap aan de samenwerking met de ACS-staten zal besteden, zodat ook niets kan worden gezegd over het uitgavenvolume dat jaarlijks in de begroting zou moeten worden opgenomen. Daarmee zou immers worden vooruitgelopen op de resultaten van de onderhandelingen tussen de Gemeenschap en de ACS-staten voor de vernieuwing van de Overeenkomst van Lomé.

Welke weerslag de uitgaven van het EOF ook mogen hebben op de begroting het is zeker dat de Gemeenschap zal worden geconfronteerd met het meer algemene probleem dat alle in de begroting opgenomen uitgaven uit eigen middelen moeten worden gefinancierd.

Behalve de landbouwsector omvat de begroting immers nog andere belangrijke posten, zoals het begeleiden en stimuleren van grote structuurhervormingen, het verminderen van de afhankelijkheid van de Gemeenschap van de energie-invoer, het verbeteren van het regionale evenwicht, het incalculeren van een eventuele uitbreiding en het verstevigen van de internationale samenwerking. Van een en ander mag worden aangenomen dat de beschikbare marge van de hiertoe vereiste middelen (en met name de 1% BTW) in de komende jaren niet meer voldoende zal zijn.

In verband hiermee heeft de Commissie in haar mededeling van 27 februari 1978 aan de Raad en aan het Parlement betreffende de algemene beoordeling van de begrotingsvraagstukken van de Gemeenschap erop gewezen dat "op middellange termijn een probleem zal ontstaan betreffende de financiering van de begroting volgens het systeem van het besluit van 21 april 1970, daar de beschikbare marge in het begin van de jaren 1980 dreigt uitgeput te raken".

De cijfergegevens in de driejaarlijkse ramingen voor de periode 1979-1981, die de Commissie in mei 1978 bij de begrotingsautoriteit heeft ingediend, bevestigen deze verwachting.

Uit de vergelijking van de geraamde uitgaven en geraamde inkomsten in dat document blijkt immers dat de betalingskredieten in 1980 nog slechts een geringe marge zullen overlaten (gebruik van de BTW voor 0,90 tot 0,97% naargelang van de hypothese) en in 1981 het plafond van de beschikbare middelen zullen overschrijden (gebruik van de BTW voor 0,99 tot 1,12%).

Onafhankelijk van het besluit over de opnemings van het EOF in de begroting, dat in ieder geval in 1980 en 1981 een bescheiden weerslag op de betalingskredieten zal hebben, zullen in de komende jaren, gezien de ontwikkeling van de communautaire uitgaven in de andere sectoren, aanvullende middelen noodzakelijk worden.

IV - WIJZE VAN UITVOERING VAN DE BUDGETTERING

Vanzelfsprekend veronderstelt een zo grondige wijziging van de mechanismen voor financiering van de samenwerking met de ACS-landen en de LGO dat geen dubbelzinnigheid over de wijze van opnemings van het EOF in de begroting bestaat. In dit verband verdienen vier punten nadere aandacht :

1. Budgettering en meerjarig karakter van de kredieten

De middelen van het EOF zijn bestemd voor de financiering van projecten die gezien hun aard normaal over verschillende jaren worden uitgevoerd.

Het thans klassieke onderscheid tussen vastleggingskredieten en betalingskredieten in de communautaire begroting zal dus in ieder geval moeten worden toegepast.

Overeenkomstig de begrotingsvoorschriften zal de Commissie door middel van gesplitste kredieten het EOF kunnen beheren met de soepelheid en doeltreffendheid die gezien het karakter van de gefinancierde projecten nodig zijn.

In het kader van deze splitsing zal de Commissie ieder jaar bij haar begrotingsramingen een meerjarig vervalboek voegen van de kredieten die voor de tenuitvoerlegging van de akkoorden nodig zijn.

2. Budgettering en indeling van de uitgaven

De indeling van de uitgaven voor samenwerking met de ACS-landen en de LGO wordt bepaald door de aard en de draagwijdte van de aangegane verbintenissen.

De Commissie is van oordeel dat deze uitgaven de financiële neerslag in de begroting vormen van door de Gemeenschap aangegane internationale verbintenissen, die bijgevolg duidelijke financiële verplichtingen voor de Gemeenschap inhouden. De uitgaven van het EOF moeten dus bij de verplichte uitgaven worden ingedeeld.

Psychologisch beschouwd biedt een dergelijke oplossing overigens voor de ACS-staten een grotere zekerheid.

3. Budgettering en begrotingsprocedures

De kredieten die krachtens de toekomstige akkoorden voor de ACS-staten en de LGO worden geopend, moeten worden beheerd volgens bijzondere bepalingen waarbij de voorschriften van het algemeen financieel reglement aan het specifiek karakter van de EOF-maatregelen worden aangepast. Daarentegen moeten voor de uitvoering van de begroting en de begrotingsprocedure de algemene rechtsvoorschriften gelden.

4. Budgettering en garantie van de EIB-leningen

Bij het huidige systeem van extra-budgettaire toewijzingen wordt de garantie aan de Europese Investeringsbank voor leningen die deze uit haar eigen middelen verstrekt, via een door de lid-staten aangegane verbintenis verleend.

In geval van budgettering van het EOF is het logischerwijze de Gemeenschap die via haar begroting deze garantie dient te verstrekken.

Deze werkwijze wordt reeds toegepast bij de garantie voor leningen die de Bank in het kader van de samenwerkingsakkoorden met de Middellandse-Zeelanden uit haar eigen middelen verstrekt.

CONCLUSIE

Budgettering van de kredieten voor samenwerking met de ACS-landen vormt een politieke en budgettaire noodzaak :

- . vanuit politiek oogpunt is het ongewoon en strijdig met de beginselen van de ontwikkeling van de Gemeenschappen dat uiteenlopende mechanismen en instrumenten worden gehanteerd voor een zo belangrijke activiteit als de tenuitvoerlegging van het samenwerkingsbeleid. Nog paradoxaler is de huidige toestand in het licht van het feit dat alle samenwerkingsakkoorden die sinds de ondertekening van de Overeenkomst van Lomé met de ontwikkelingslanden zijn gesloten, wel in de begroting zijn opgenomen ;

- . vanuit begrotingsoogpunt dient, met het oog op een juiste toepassing van de voorschriften, het fundamentele beginsel van de eenheid van de begroting te worden nageleefd, zodat de doorzichtigheid, de samenhang en het evenwicht van de begroting kunnen worden verbeterd.

Budgettering biedt dus de Raad en het Parlement, die de begrotingsautoriteit vormen, de mogelijkheid om de bevoegdheden die zij krachtens het Verdrag hebben, ten volle uit te oefenen.

Het lijkt geen twijfel dat een zo belangrijke wijziging van de huidige toestand slechts tot stand kan komen indien rekening wordt gehouden met de aard en de kenmerken van de samenwerking tussen de Gemeenschap en de ACS-landen. Het contractuele karakter van deze samenwerking en de deelneming van de begunstigde landen aan de tenuitvoerlegging ervan zijn vaste verworvenheden en het zou politiek onaanvaardbaar zijn deze opnieuw ter discussie te stellen. Opzet en wijze van uitvoering van de budgettering van het EOF moeten dus zodanig zijn dat het specifieke karakter van deze verworvenheden behouden blijft.

De Commissie zal derhalve te gelegener tijd bij de Raad passende juridische bepalingen, op te nemen in het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Gemeenschappen, indienen, waarin met de bijzondere eisen van het EOF rekening wordt gehouden.

Ter zelfder tijd zullen specifieke bepalingen betreffende andere samenwerkingsuitgaven worden voorgesteld (financiële protocollen, steun aan niet-geassocieerde ontwikkelingslanden).

Financiële gegevens

1. Het is in deze fase niet mogelijk het kredietvolume te ramen dat de Gemeenschap aan de samenwerking met de ACS-staten zal besteden, zodat ook niet kan worden gezegd over het uitgavenvolume dat jaarlijks in de begroting zou moeten worden opgenomen.

Daarmee zou immers worden vooruitgelopen op de resultaten van de onderhandelingen tussen de Gemeenschap en de ACS-staten voor de vernieuwing van de Overeenkomst van Lomé.

2. Er wordt evenwel aan herinnerd dat het bedrag van het 4e EOF omtrent 3.159,5 M E.R.E. (ACS-LGO) zal belopen, welk bedrag echter als strikt indicatief moet worden beschouwd.