

Netto operationele saldo's of de "juste retour"-benadering

Een uiterst gepolitiseerd concept met ernstige tekortkomingen

De Europese Commissie berekent en publiceert ieder jaar operationele begrotingssaldo's in een poging het verschil tussen de financiële bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting en de aan deze lidstaten toegekende uitgaven uit de begroting in kaart te brengen. Deze operationele begrotingssaldo's hebben zich in de loop der tijd echter ontwikkeld tot een uiterst politiek concept met ernstige tekortkomingen.

De berekening van operationele begrotingssaldo's is een **louter boekhoudkundige exercitie**. Dit komt het best tot uiting in de **nulsomspel-veronderstelling**, die inherent is aan het concept van operationele begrotingssaldo's: een positief operationeel begrotingssaldo van één lidstaat moet altijd worden gecompenseerd door een even hoog negatief operationeel begrotingssaldo van een andere lidstaat. Dit steekt uiteraard sterk af tegen het idee van een EU-begroting die in de eerste plaats niet is bedoeld als een systeem voor fiscale herverdeling, maar als een middel om Europese meerwaarde tot stand te brengen.

Naast kritiek op de interpretatie van operationele begrotingssaldo's brengt deze benadering ook grote beperkingen met zich mee:

- **Verscheidene uitgavenposten** (bijv. ontwikkelingshulp aan derde landen) worden **niet meegerekend**, ondanks het feit dat ze bepalend zijn voor de mate waarin de lidstaten van hun EU-lidmaatschap profiteren.
- De cijfers voor de operationele begrotingssaldo's van de lidstaten variëren **in de loop van de jaren** aanzienlijk en rapportages in **relatieve** en **absolute** termen leveren een heel ander beeld op. Daarom zijn cijfers voor operationele begrotingssaldo's een instrument dat zich leent voor populistische discourses.
- Aangezien bepaalde EU-begrotingsposten (bijv. administratieve uitgaven) niet objectief aan één land kunnen worden toegewezen, moet aan de hand van speciale regels worden bepaald of deze posten al dan niet moeten worden meegerekend wanneer de operationele begrotingssaldo's worden berekend. Uit deze willekeur blijkt dat er geen allesomvattende methode bestaat voor de berekening van operationele begrotingssaldo's.
- Als de operationele begrotingssaldo's afzonderlijk worden berekend voor elk EU-beleidsinstrument, wordt duidelijk hoe nationale (netto)betalingsprofielen tussen deze instrumenten variëren. Als zodanig profiteren de lidstaten niet in gelijke mate van de baten van het EU-lidmaatschap. De cijfers voor operationele begrotingssaldo's zijn echter afhankelijk van de instrumenten die in de berekening worden meegenomen.

Het is daarom **van cruciaal belang** dat deze cijfers worden gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn: louter als **boekhoudkundige indicatoren** en niet als maatstaf van de kosten en baten met betrekking tot de EU-begroting (en zeker niet met betrekking tot het EU-lidmaatschap).

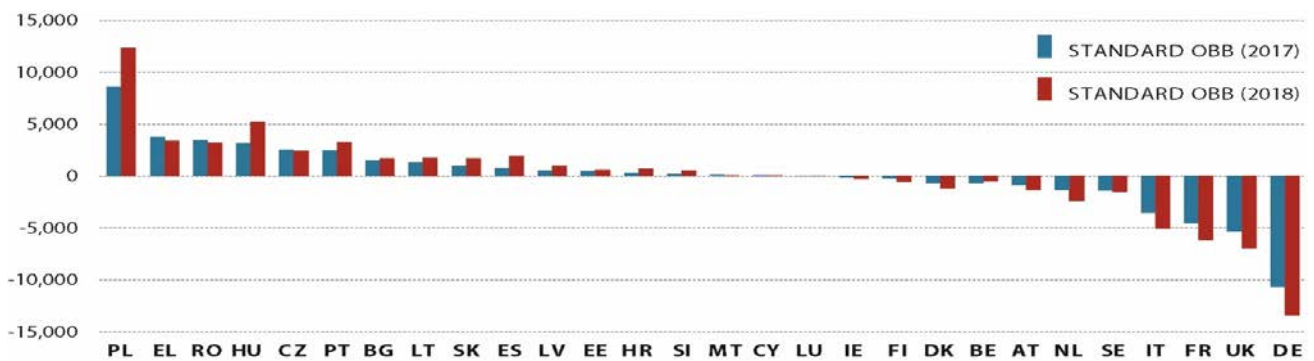
Operationele begrotingssaldo's laten per definitie zien dat de Europese meerwaarde van EU-uitgaven gelijk is aan nul, aangezien de uitkomst van de operationele begrotingssaldo's van alle lidstaten altijd gelijk moet zijn aan nul. **Operationele begrotingssaldo's mogen dus in geen geval worden gebruikt als richtlijn op basis waarvan de EU-begroting voor alle Europese burgers naar een hogere waarde wordt getild.**

Verschillen in operationele begrotingsaldo's op basis van de aangenomen veronderstellingen: voorbeelden

Variaties in de loop der tijd

In figuur 1 zijn de operationele begrotingsaldo's van alle lidstaten te zien in respectievelijk 2017 en 2018, gerangschikt van hoog naar laag op basis van de absolute operationele begrotingsaldo's van de lidstaten in 2017. Uit het figuur blijkt bovenal **hoe variabel operationele begrotingsaldo's zijn in de tijd**, zelfs in een tijdsbestek van slechts twee jaar. Deze variabiliteit leidt onder meer tot een **andere rangorde van lidstaten**, met name voor netto-ontvangers: Hongarije was in 2017 de op drie na grootste netto-ontvanger van EU-middelen, maar stond krap een jaar later al op nummer twee. Dergelijke jaarlijkse schommelingen kunnen verband houden met uit EU-middelen gefinancierde projecten die wel in het ene, maar niet in het andere jaar worden uitgevoerd. Ze laten bovendien zien hoe moeilijk het is om de toekomstige cijfers met betrekking tot operationele begrotingsaldo's te rammen.

Figuur 1. Operationele begrotingssaldo's (Euro milj., 2017 en 2018)



Bron: Berekeningen van de auteurs.

Absoluut ten opzichte van relatief perspectief

In figuur 2 zijn de lidstaten wederom gerangschikt op basis van hun absolute operationele begrotingsaldo's in 2017, maar zijn de saldo's afgezet tegen het bni. **In vergelijking met de absolute operationele begrotingssaldo's van figuur 1 verandert bij deze relatieve operationele begrotingssaldo's niet alleen de rangorde, maar ook de hoogte van de nettobegrotingssaldo's**: EU-middelen, die aan netto-ontvangers netto worden uitgekeerd, maken een aanzienlijk deel uit van het bni van deze ontvangende lidstaten, maar de cijfers liggen voor nettobetalers veel lager wanneer wordt gekeken naar de operationele begrotingssaldo's. Het aangenomen perspectief is dus sterk bepalend voor het totaalbeeld. Zo ontvangt Spanje vanuit boekhoudkundig oogpunt absoluut gezien meer EU-middelen dan Letland, maar staat de lidstaat hoger in de rangorde wanneer wordt gekeken naar de relatieve omvang van de nettobijdragen.

Figuur 2. Operationele begrotingssaldo's (% bni, 2018)



Bron: Berekeningen van de auteurs.

Bron: Fragmenten uit de briefing *The net operating balances: variants, emerging numbers and history*, februari 2020

Disclaimer en copyright. De meningen in dit document vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteurs en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer. Reproductie en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden is toegestaan, mits het Europees Parlement daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd. © Europese Unie, 2020.

Verantwoordelijke ambtenaar: Alexandre MATHIS, Contact: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Dit document is beschikbaar op internet, zie: <http://www.europarl.europa.eu/committees/nl/supporting-analyses/sa-highlights>