

Nettooverskud/-underskud: Varianter, eksempler og historien

HOVEDKONKLUSIONER

Medlemsstaternes nettooverskud eller -underskud over for EU ses af dettes driftsbudgetsaldoer (operating budgetary balances, OBB'er), som beregnes og offentliggøres årligt af Europa-Kommissionen i et forsøg på at dokumentere forskellene mellem en medlemsstats finansielle bidrag til EU-budgettet og den andel af udgifterne på EU-budgettet, som den medlemsstat modtager. OBB'er er blevet et stærkt politiseret begreb, med betydelige mangler.

Beregning af driftsbudgetsaldoer er en ren regnskabsteknisk øvelse. Dette fremgår mest overbevisende af den nulsum-forudsætning, der er iboende i driftsbudgetsaldokonceptet, ifølge hvilket en positiv OBB i én medlemsstat nødvendigvis skal udlignes af en negativ OBB af samme størrelse i en anden medlemsstat. Det siger sig selv, at et sådant perspektiv står i skarp kontrast til idéen om et EU-budget, der ikke primært er tænkt som et system til finanspolitisk omfordeling, men derimod som et middel til at skabe europæisk merværdi.

Ud over kritikken af fortolkningen af driftsbudgetsaldoerne har tilgangen også alvorlige iboende begrænsninger:

- Flere udgiftsposter (f.eks. udviklingsstøtte til tredjelande) er ikke medtaget, til trods for at de har indvirkning på, i hvilket omfang medlemsstaterne nyder godt af EU-medlemskabet.
- Medlemsstaternes OBB-tal varierer betydeligt over tid og giver et andet billede, alt efter om de ses i relative eller absolutte tal. Dette gør OBB-tal til et attraktivt redskab for populistiske udtalelser.
- Eftersom nogle af EU's budgetposter (f.eks. administrative udgifter) ikke kan henføres objektivt til de enkelte lande, er der behov for regler for, at de (ikke) medtages i beregninger af OBB'er. Denne vilkårlighed understreger, at der ikke findes én sand metode til beregning af OBB'er.
- Beregning af OBB'er separat for hvert EU-politikinstrument viser, hvordan nationale (netto-)betalingsprofiler varierer på tværs af de nævnte instrumenter. Som sådan har medlemsstaterne ikke lige stor gavn af de fordele, der følger af EU-medlemskabet. OBB-tallene afhænger også af, hvilke af disse instrumenter der tages i betragtning.

Det er derfor af afgørende betydning kun at tage driftsbudgetsaldoerne for, hvad de reelt er – nemlig rene regnskabsindikatorer, og ikke en målestok for omkostninger og fordele ved EU-budgettet (og da slet ikke ved EU-medlemskabet).

Beregning af driftsbudgetsaldoer: En årlig øvelse med store forbehold

Europa-Kommissionen beregner regelmæssigt driftsbudgetsaldoer (operating budgetary balances, OBB'er) for alle EU-medlemsstater, efter anmodning fra dem. **Kommissionen offentliggør disse data og gør samtidig tydeligt opmærksom på de dermed forbundne forbehold:**

*"Det er vigtigt at understrege, at det at foretage skøn af driftsbudgetsaldoerne kun er en regnskabsøvelse, der viser visse finansielle omkostninger og fordele ved EU for hver enkelt medlemsstat. Denne regnskabsmæssige fordeling er desuden ikke udtømmende og giver ingen indikation af de mange andre fordele, der følger af EU's politikker, såsom dem, der vedrører det indre marked og den økonomiske integration, for ikke at nævne politisk stabilitet og sikkerhed."*¹

Disse argumenter er sammenfattet og diskuteres kritisk sammen med andre lignende kritikpunkter i to ledsagende briefinger, som fokuserer på aspekter, der er budgetrelaterede (se briefing "Hvorfor er nettobudgetsaldoen en misvisende indikator for de fordele, en medlemsstat opnår via EU-budgettet?") og ikke-budgetrelaterede (se briefing "Fordelene ved EU-medlemskab måles ikke på et lands nettooverskud eller -underskud"). Hvor disse briefinger detaljeret forklarer, hvorfor OBB'er er så stærkt vildledende en målestok for, hvor fordelagtigt EU-budgettet (for ikke at tale om EU-medlemskab) er, så koncentrerer denne briefing sig om selve begrebet driftsbudgetsaldo og de forskellige varianter heraf og viser, at det er vildledende som følge af dets aritmetiske udformning.

Driftsbudgetsaldoer (OBB'er) og budgetubalancer

På grund af de alvorlige begrebsmæssige begrænsninger modsatte Kommissionen sig længe en officiel offentliggørelse af driftsbudgetsaldoer. Det var først efter, at Det Europæiske Råd i Berlin i 1999 endnu en gang understregede muligheden for uligevægte mellem nettobidragydere og -modtagere (se rubrik 1), at Kommissionen begyndte at offentliggøre dem årligt. Disse uligevægte havde været et politisk problem i hvert fald siden Det Europæiske Råd i Fontainebleau i 1984 og indførelsen af den britiske rabat et år senere (se Tillæg: Historien om rabatter).²

Disse "budgetuligevægte" måles ved at sammenligne hver medlemsstats bidrag til det fælles budget med de EU-udgifter, der tildeles den pågældende medlemsstat.

Rubrik 1. Det Europæiske Råd, Berlin 1999

Holdningen hos Det Europæiske Råd i Berlin til budgetuligevægte fremhævede grænserne for OBB'erne som rene regnskabstal:

"Samtidig med at det medgives, at det fulde udbytte af EU-medlemskab ikke kan måles på budgettet alene, blev det i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Fontainebleau erkendt, at der kunne forekomme budgetuligevægte. Disse bør i videst muligt omfang udlignes over udgiftspolitikken, om end der åbnes mulighed for en korrektion for medlemsstater med en budgetbyrde, som er for tung i forhold til deres relative velstand."

Kilde: Det Europæiske Råd (1999), "[Det Europæiske Råd i Berlin den 24. og 25. marts 1999: Formandskabets konklusioner](#)", punkt 68.

Formlen: Tildelte udgifter og vægtede bidrag

Beregningerne af driftsbudgetsaldoerne (OBB'erne) skal tage hensyn til, at ikke hele EU's budget tildeles medlemsstaterne. Navnlig kan de administrative udgifter, der anvendes til at finansiere EU's institutioner, ikke objektivt tildeles bestemte lande, og de er derfor ikke medtaget i beregningerne. De nationale OBB'er beregnes efter den formel, der er vist i rubrik 2. Groft sagt **svarer dette tal til forskellen mellem de**

driftsudgifter, der tildeles hvert land, og de vægtede nationale bidrag (ekskl. traditionelle egne indtægter)³.

Rubrik 2. Hvordan en medlemsstats OBB beregnes:

$$\begin{aligned} \text{Operating budgetary balance} &= \underbrace{\text{Allocated expenditure (excl. admin. expend.)}}_{(TAE_i - ADM_i)} - \underbrace{\text{Weighted national contribution}}_{\left(TNC_i \times \frac{TAE_{EU} - ADM_{EU}}{TNC_{EU}}\right)} \\ OBB_i &= \underbrace{(TAE_i - ADM_i)}_A - \underbrace{\left(TNC_i \times \frac{TAE_{EU} - ADM_{EU}}{TNC_{EU}}\right)}_C \\ OBB_i &= A - C \end{aligned}$$

Som det fremgår af alle tre rækker, kan formlen opdeles i to separate dele. Del A omfatter alle strømme af EU-midler til de 28 medlemsstater med undtagelse af administrative udgifter. Denne del er lig det samlede beløb, der rent faktisk tildeles medlemsstaterne gennem et af EU's politikinstrumenter (f.eks. samhørighed, den fælles landbrugspolitik, Horisont 2020). Del C repræsenterer de vægtede nationale bidrag.

Mere præcist er TAE_i de samlede tildelte udgifter, ADM_i administrative udgifter, og TNC_i de samlede nationale bidrag, alle tre for så vidt angår medlemsstat i . Vægtningen i C har til formål at foretage en fiktiv skalering af de faktiske nationale bidrag op til eller ned til et niveau, der svarer til summen af alle tildelte udgifter.

Den i rubrik 2 beskrevne vægtningsprocedure (del C) anvendes for at sikre, at driftsbudgetsaldoerne (OBB'erne) efter at være fordelt på alle EU-lande er præcis lig nul.⁴ Dette tydeliggør, at OBB'erne er rene og skære regnskabstal: et negativt tal for en medlemsstat skal nødvendigvis udlignes med et positivt tal af tilsvarende størrelse for en anden medlemsstat. **Dette blotlægger begrebet bag driftsbudgetsaldoerne som en nulsum-beregning** – et perspektiv, der står i skarp kontrast til idéen om et EU-budget, der ikke primært er tænkt som et system til finanspolitisk omfordeling, men derimod som et middel til at skabe europæisk merværdi.

Formlen i praksis

Hvordan OBB'er beregnes i praksis illustreres i tabel 1. Beregningerne er baseret på 2018-tallene for Tyskland, Frankrig og Italien (de største nettobidragydere i 2017 i absolutte tal), og for Rumænien, Grækenland og Polen (de største nettomodtagere).⁵

Kolonne 1 angiver de samlede beløb for alle 28 EU-medlemsstater. **En sammenligning af de samlede driftsudgifter (første række) med de samlede nationale bidrag (anden række) viser en lille forskel. Det skyldes, at ikke alle nationale bidrag tildeles tilbage til medlemsstaterne**, som forklaret ovenfor. For at udligne de samlede til rådighed værende og de samlede tildelte midler regnskabsmæssigt med hinanden vægtes de nationale bidrag en smule nedad (tredje række). Alt afhængigt af størrelsen af beløbet for hhv. de samlede tildelte udgifter (TAE) og de samlede nationale bidrag (TNC) i et givent år vil vægtningen fiktivt enten mindske eller øge den enkelte medlemsstats bidrag. Et resultat heraf er, at OBB'erne for EU som helhed i gennemsnit er lig 0 (dvs. $A - C = 0$)

Tabel 1. Driftsbudgetsaldoer (OBB'er): Metode & beregning

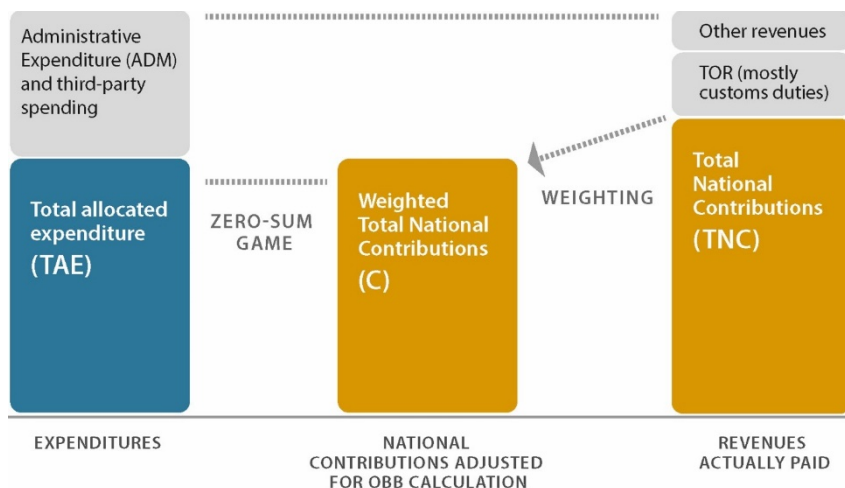
2018 data (mia. €)	EU28	DE	FR	IT	RO	EL	PL
(A) Tildelte udgifter ekskl. adm.udgifter ($TNA_i - ADM_i$)	121,9	11,8	14,3	10,1	4,8	4,8	16,3
(B) Nationale bidrag i alt (TNC_i)	122,1	25,3	20,6	15,2	1,7	1,5	4,0
(C) Vægtede nationale bidrag	121,9	25,2	20,5	15,2	1,7	1,5	4,0
Driftsbudgetsaldo (A - C)	0,0	-13,4	-6,2	-5,1	3,2	3,4	12,3
Driftsbudgetsaldo (%BNI)	0,00%	-0,39%	-0,26%	-0,29%	1,61%	1,83%	2,59%

Kilde: Forfatternes beregninger baseret på Koopman, Gert Jan (2019), "[Technical briefing on EU's next long-term budget: Operating budgetary balance \(%GNI\)](#)", Europa-Kommissionen.

Vægtningsproceduren i detaljer

Vægtningsproceduren i detaljer er en sammenfatning af vægtningsproceduren for nationale bidrag inden for EU-budgettets finansierings- og udgiftsstruktur. De enkelte udgifts- og indtægtskategorier, der indgår i beregningerne til den nationale OBB, er samlede tildelte udgifter, TAE, og samlede nationale bidrag, TNC. **Disse tal vil naturligvis afvige fra hinanden i et vist omfang, idet de nationale bidrag vægtes nedad (eller opad) for at få en driftsbudgetsaldo (OBB) på nul i gennemsnit.** De resterende omkostnings- og indtægtskategorier, der er vist i figur 1, er helt udelukket fra OBB-perspektivet.

Figur 1. Driftsbudgetsaldoer (OBB'er): Vægtningsproceduren



Kilde: Forfatterens beregninger baseret på ibid.

Oversættelse af centrale ord og begreber: ADM = administrative udgifter, TAE = samlede tildelte udgifter, C = vægtede nationale bidrag, TOR = mest toldafgifter, TNC = samlede nationale bidrag, OBB = driftsbudgetsaldo.

De uheldige følger af formlen

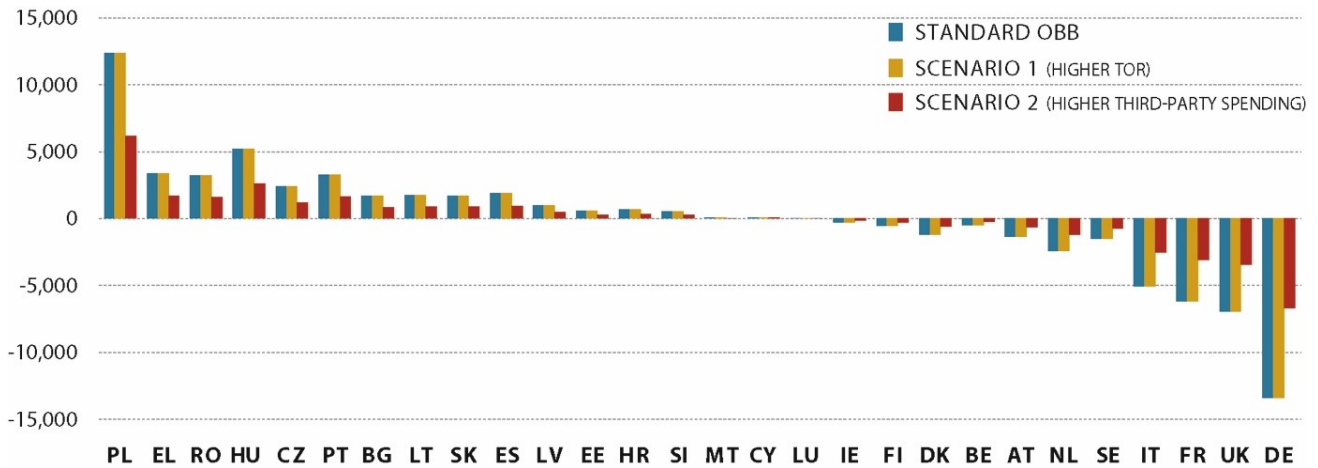
Vægtningsproceduren har konsekvenser, der afslører driftsbudgetsaldoer (OBB'er) som yderst vildledende indikatorer ved en generel vurdering af EU-budgettets bidrag til medlemsstaterne.⁶ Denne forvriddende egenskab ved OBB-formlen ses af figur 2, der viser to illustrative scenariers indvirkning på medlemsstaternes budgetsaldosituation.

I scenarie 1 er **andelen af de traditionelle egne indtægter (TOR) på EU-budgettet betydelig større end den faktiske andel på 15-20 %**. Derfor tegner de nationale bidrag sig for en betydelig mindre andel af det samlede budget. Intuitivt burde dette gøre alle medlemsstater til nettomodtagere, da eksterne midler (f.eks. fra høj told) kan bruges til at finansiere EU-projekter. I modsætning til denne logik **vil et sådant scenarie imidlertid ikke have nogen som helst effekt på OBB'er eller på, om en medlemsstat er nettobidragyder eller nettomodtager**, da den i figur 1 beskrevne vægtningsprocedure kunstigt øger medlemsstaternes bidrag, for at de skal matche de tildelte udgifter.

Scenarie 2 viser en situation, hvor **udgifter til tredjeparter – i form af udviklingsbistand eller førtiltrædelsesbistand til potentielle fremtidige EU-medlemmer – øges**, mens udgifter til medlemsstaterne reduceres med 50%. Det ville være naturligt at forvente, at alle lande blev nettobidragydere, da denne type udgifter kun har en direkte budgetmæssig virkning for lande uden for EU. Imidlertid er **kategoriseringen som nettomodtagere og nettobidragydere uforandret** i et sådant

scenarie. Den eneste virkning på OBB'erne ville være en forholdsmæssig nedgang, da medlemsstaternes nationale bidrag vægtes kunstigt nedad for at matche de lavere tildelte udgifter.

Figur 2. Følger af vægtningsproceduren: To fiktive scenarier



Kilde: Forfatterens beregninger på grundlag af *ibid.*⁷

Oversættelse af centrale ord og begreber: OBB = driftsbudgetsaldo, TOR = traditionelle egne indtægter.

Disse mekanismer ved tilgangen med driftsbudgetsaldoer (OBB'er) viser begrebets iboende begrænsninger, uafhængigt af kritikken vedrørende de (ukorrekte) fortolkninger af OBB'er og af de EU-fordele (og omkostninger), som de (ikke) afspejler. Tilsvarende bør det efterhånden være klart, at udtryk som "nettomodtagere" eller "bidragydere" er yderst problematiske, når de anvendes i forbindelse med OBB'er, eftersom selv nettobidragydere til EU's budget også kan siges at være modtagere i bredere forstand.

Driftsbudgetsaldoen er forskellig afhængig af forudsætningerne: Eksempler og varianter

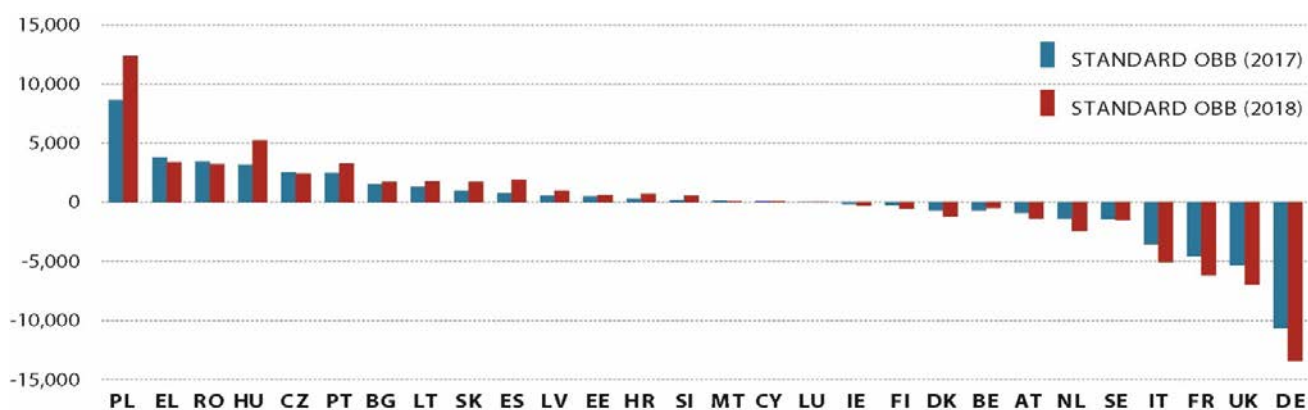
Variation over tid

Et afgørende aspekt af begrebet driftsbudgetsaldo (OBB), som man glemmer, er tiden: De tal, som Kommissionen offentliggør regelmæssigt, er bagudrettede og derfor faktiske tal. Men under de aktuelle budgetforhandlinger må medlemsstaterne forlade sig på skøn over de nationale indgående og udgående pengestrømme for at beregne saldoerne. Sådanne skøn vil selvfølgelig afvige fra de senere faktiske tal, hvilket begrænser deres funktion i forhandlingerne som en forudgående korrektionsmekanisme til at kompensere for forventede uligevægte. Dette er et godt eksempel på en allestedsnærværende udfordring, nemlig at modstå fristelsen til at overfortolke nationale OBB'er og i stedet kun at tage dem for, hvad de er, ene og alene en regnskabsmæssig indikator, og ikke en målestok for nationale omkostninger, fordele eller endog solidaritet.

Metoden til beregning af en medlemsstats driftsbudgetsaldo (OBB) er alt andet end ligetil og er i et vist omfang omstridt blandt medlemsstaterne. Fordi der er tale om en kunstig indikator for medlemsstaternes driftsbudgetsaldoer, **er ingen variant af en medlemsstats driftsbudgetsaldo den eneste sande variant, og medlemsstaterne tenderer til at gå ind for en tilgang, der viser deres nationale bidrag i et mere gunstigt lys.** For at illustrere omfanget af vilkårlighed vil forskellige varianter af alle medlemsstaternes driftsbudgetsaldoer blive fremlagt og diskuteret i det følgende.

Først viser figur 3 hver enkelt medlemsstats OBB i 2017 og 2018, rangordnet efter landenes absolutte OBB i 2017 fra den højeste til den laveste saldo. Det vigtigste er, at **figuren viser, hvor variable driftsbudgetsaldoerne er over tid**, selv inden for to år. Denne variation fører blandt andet til forskellig rangordning af medlemsstaterne, f.eks. for nettomodtagernes vedkommende: Ungarn var den fjerdestørste nettomodtager af EU-midler i 2017, men havde kun et år senere det næsthøjeste OBB-tal af samtlige medlemsstater. Sådanne årlige ændringer kan skyldes EU-finansierede projekter, der gennemføres i et år og ikke i et andet, og de viser, hvor vanskeligt det er at give et skøn over fremtidige OBB-tal.

Figur 3. Driftsbudgetsaldoer (OBB'er) (mio.€, 2017 og 2018)



Kilde: Forfatterens beregninger på grundlag af ibid.

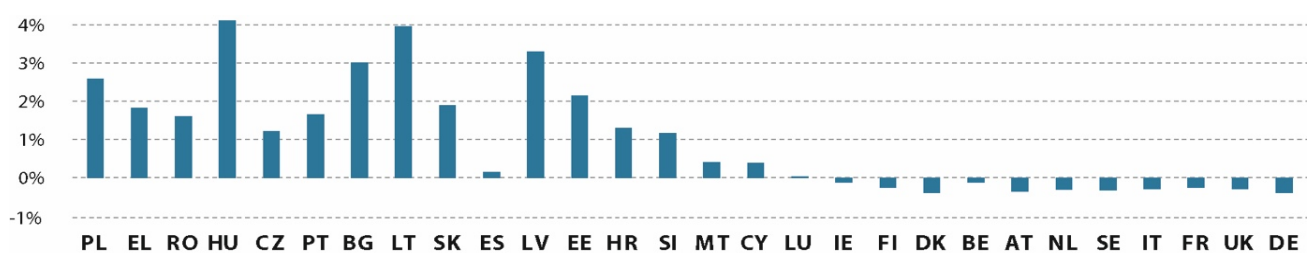
Oversættelse af centrale ord og begreber: Standard OBB = Standard driftsbudgetsaldo.

Absolut kontra relativt perspektiv

Et yderligere aspekt vedrører perspektivet: **Afhængigt af det anlagte perspektiv – om man ser på driftsbudgetsaldoen i absolutte tal eller i forhold til bruttonationalindkomsten (BNI) – kan konklusionerne være dramatisk forskellige.** I figur 4 er medlemsstaterne rangordnet efter deres absolutte OBB-tal i 2017 lige som ovenfor, men figuren viser OBB'er i forhold til BNI. Ikke alene er rangordenen ændret sammenlignet med figur 3, når man ser på relative OBB'er, men OBB'ernes størrelse påvirkes også: mens de EU-midler, som nettomodtagerlande modtager netto, udgør en betydelig del af deres BNI, er disse tal meget mindre for nettobidragslandene i OBB-sammenhæng. Derfor har det anlagte perspektiv stor indvirkning på det samlede billede. For eksempel modtager Spanien set fra et beregningsmæssigt synspunkt flere EU-midler end Letland i absolutte tal, men det rangerer højere, når man betragter nettobidragenes relative størrelse.

BNI-tilgangen bidrager til at sætte driftsbudgetsaldoernes størrelse i perspektiv. For medlemsstater, hvor de samlede offentlige udgifter er på mellem 40 % og 50 % af BNP, er OBB's størrelse forholdsvis lille. Derfor, selv om nettobetalerne tager OBB'er som en relevant indikator, er budskabet, at en sådan "byrde" i virkeligheden næppe er en enorm økonomisk udfordring.

Figur 4. Driftsbudgetsaldoer (%BNI, 2018)



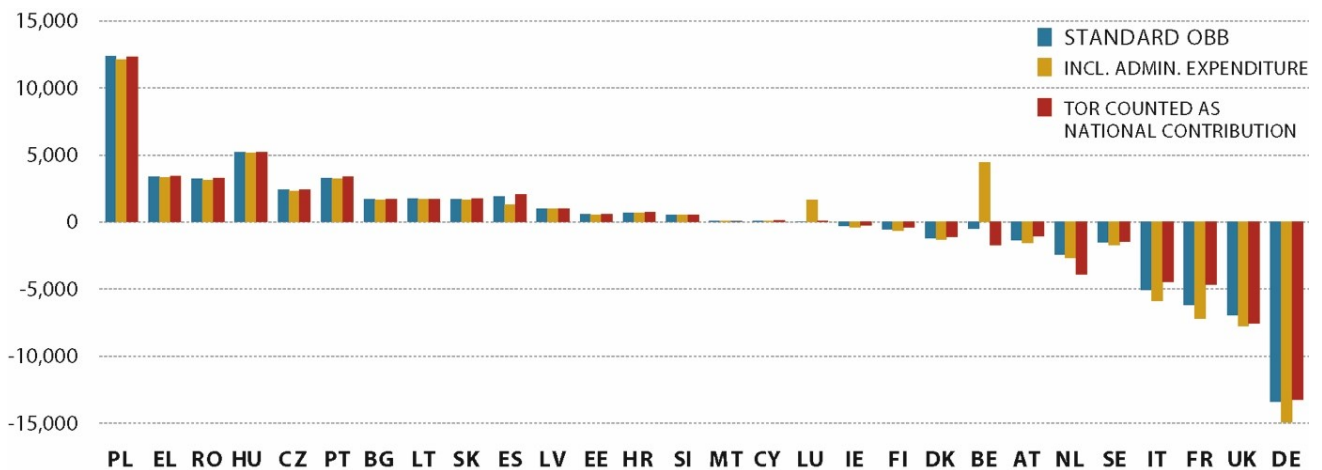
Kilde: Forfatterens beregninger på grundlag af ibid.

Inklusive/eksklusive administrative udgifter og traditionelle egne indtægter

Figur 5 giver et indtryk af, hvordan OBB'er ser ud ved to forskellige beregningsmetoder. De blå søjler viser nationale tal for 2018. **De gule viser effekten af at medtage administrative udgifter.** Når man går tilbage til OBB-formlen (se rubrik 2), kan man se, at dette svarer til at fjerne ADM_i og ADM_{EU} fra ligningen. Som det fremgår af figuren, berører denne justering hovedsagelig OBB-tallene for Luxembourg og Belgien. Intuitivt er dette logisk, eftersom disse lande er værter for forskellige EU-institutioner. Som et resultat heraf ses, at det at medtage disse institutioners administrative udgifter i beregningerne forbedrer disse to landes driftsbudgetsaldoer og gør dem endda til nettomodtagere af EU-midler set fra et regnskabsmæssigt perspektiv.

Ved den anden metode **viser de røde søjler de nationale driftsbudgetsaldoer, når de traditionelle egne indtægter (TOR) medtages i beregningerne.** Dette indebærer en stigning i TNC_i og TNC_{EU} (se rubrik 2) i forhold til størrelsen af TOR, der kommer fra de enkelte lande. Da TOR hovedsagelig kommer fra den fælles EU-told, optræder disse tidligere ikke inkluderede bidrag hovedsageligt i de medlemsstater, hvor størstedelen af eksporten fra ikke-EU-lande kommer ind på det europæiske marked. Det sker traditionelt i lande med store havne som Rotterdam og Antwerpen, og **denne "Rotterdam-effekt" indebærer, at Nederlandene og Belgien opkræver den største del af EU's toldafgifter.** Dertil kommer, at når man behandler sådanne indtægter, som om de var nationale bidrag, vil denne justering af beregningerne medføre en betydelig forværring af disse landes OBB-position.

Figur 5 Driftsbudgetsaldoer: Alternative tilgange (€, 2018)



Kilde: Forfatterens beregninger på grundlag af ibid.

Oversættelse af centrale ord og begreber: Standard OBB = Standard driftsbudgetsaldo, Incl. admin expenditure = inklusiv administrative udgifter, TOR counted as national contribution = TEI regnet med i de national bidrag.

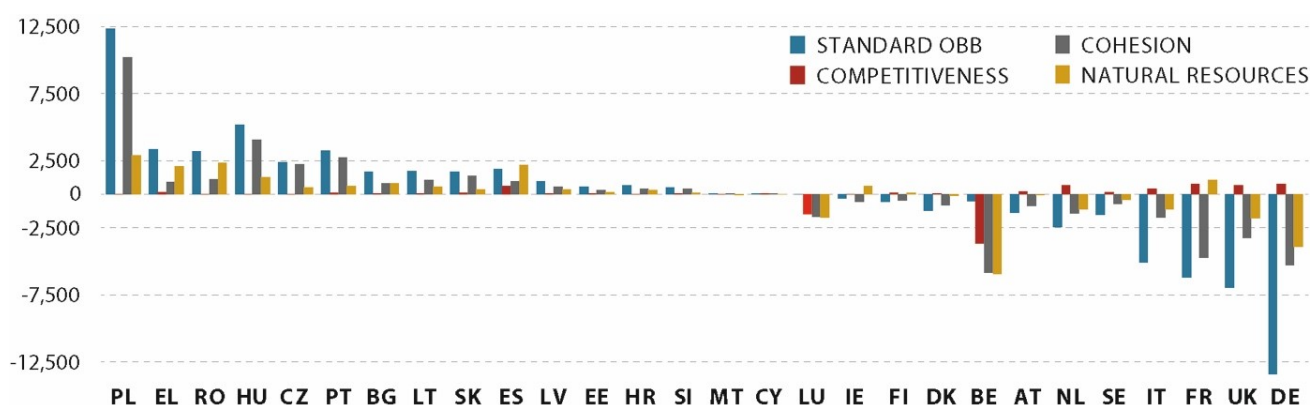
Driftsbudgetsaldoer pr. politikinstrument

Endelig kan **driftsbudgetsaldoerne (OBB'erne) beregnes for EU's forskellige politikinstrumenter for at spore, hvordan medlemsstaterne "nyder godt af" de omhandlede instrumenter ud fra et rent regnskabsmæssigt synspunkt.** Figur 6 viser resultaterne i form af OBB'erne for de tre største politikområder – *konkurrenceevne, samhørighed og naturressourcer*. Når man betragter et enkelt politikområde, betyder det, at man simpelthen reducerer TAE_i og TAE_{EU} (se rubrik 2), således at kun de midler, der kanaliseres gennem det pågældende politikinstrument, tages i betragtning.

Begyndende med EU's midler til at fremme økonomisk konkurrenceevne viser figur 6, at især de traditionelle nettobidragydere viser sig at være nettomodtagere af disse midler. Omvendt, hvis man udelukkende tager udgifter til samhørighed med i beregningerne, er resultaterne mere i tråd med dem fra standard-OBB-tilgangen. **De traditionelle nettomodtagere af EU-midler findes hovedsagelig i Østeuropa, hvor betydelige nettoindtægter kommer fra samhørighedsmidlerne.**

Der kan observeres et særligt mønster på politikområdet naturressourcer (dvs. hovedlageligt direkte betalinger via den fælles landbrugspolitik). Set ud fra dette perspektiv ændrer de traditionelle nettomodtageres rolle sig ikke meget. **Som den største modtager af støtte under den fælles landbrugspolitik i absolutte tal bliver Frankrig imidlertid nettomodtager af EU-midler til dette politikområde.** Det kan således konkluderes, at **beregninger af driftsbudgetsaldoer separat for hvert EU-politikinstrument tydeligt viser, hvordan nationale (netto-)betalingsprofiler varierer på tværs af de nævnte instrumenter.**

Figur 6. Driftsbudgetsaldoer forskellige EU-politikinstrumenter (€, 2018)



Kilde: Forfatterens beregninger på grundlag af ibid.

Forudsigelse af driftsbudgetsaldoer

Endelig opstår der et andet metodologisk problem, når OBB'erne benyttes på forhånd (dvs. til at vurdere fordelingsmæssige konsekvenser af EU's fremtidige udgifter). Visse udgiftsprogrammer såsom samhørighed har tildelinger, som er fastsat på forhånd, og som kunne anvendes til at forudsige fremtidige OBB'er. Imidlertid forekommer det jævnligt, at der bruges færre af samhørighedsprogrammets midler end budgetteret. Midler, der er blevet afsat til visse medlemsstater, bruges ikke til fulde. Fordi dette var et regelmæssigt mønster i en række af de fattigere medlemsstater, var forudsagte OBB'ere misvisende for disse lande for så vidt angår nettobetalingerne. Sagen er endnu mere kompliceret for programmer, for hvilke der ikke er nogen på forhånd fastsatte nationale udgiftsrammer (f.eks. Horisont 2020). Eftersom tildelingen af disse midler baseres på forskningsekspertise i konkurrencebaserede procedurer, er det vanskeligt at forudsige den endelige fordeling på forskningsinstitutionerne overalt i EU. Også for nye EU-politikker, hvor der endnu ikke foreligger nogen resultater, er det vanskeligt at lave forudsigelser.

Dette forudsigelsesproblem har politiske konsekvenser, hvis OBB-overvejelser har betydelig indvirkning på beslutningstagningen (f.eks. om den næste FFR). **De nationale repræsentanter har en tendens til at favorisere politikker, som de har pålidelige prognoser – eller endda en politisk garanti – for i form af deres lands andel af udgifterne.** Denne skævhed vil svække støtten til nye eller eksisterende politikker med en mindre stabil og forudsigelig udgiftsfordeling. Derudover, **hvis disse nye politikker har en større potentiel europæisk merværdi end de let-forudsigelige overførselspolitikker**

samhørighedspolitikken og den fælles landbrugspolitik, bliver en sådan skævhed særlig dyr for fællesskabet.

Hvorfor har medlemsstaterne taget driftsbudgetsaldoerne til sig?

I betragtning af alle forbeholdene ved tilgangen med driftsbudgetsaldoer (OBB'er) består et forslag i simpelthen at undlade at beregne disse saldoer. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig en situation, hvor medlemsstaterne ikke længere anvender OBB'er. Medlemsstaterne har altid forsøgt at beregne deres nettooverskud/-underskud, også før Kommissionen begyndte at offentliggøre OBB-beregningerne. **Derfor er det nødvendigt at forstå, hvorfor medlemsstaterne er så knyttede til OBB'erne**, og det især i de senere år.

Som under alle forhandlinger søger parterne en nem målestok for, om de "vinder" eller "taber" i forhold til såvel andre som deres egen oprindelige position. I forhandlingerne om EU-budgettet **fokuserer medlemsstaterne på at forbedre deres egen budgetsaldo, eftersom dette er en nem måde at formidle succes på til medierne og vælgerne**. En afgørende faktor i denne forbindelse er, at EU-politikkerne er væsentlig forskellige med hensyn til, hvor iøjnefaldende de er for vælgerne: Samhørighedsudgifter, der finansierer ny infrastruktur, eller landbrugsudgifter, hvor midlerne er koncentreret i en bestemt sektor, får megen opmærksomhed i valgkredsene derhjemme og får derfor enorm politisk opbakning. **Disse meget iøjnefaldende udgiftsposter udgør et vigtigt element i budgetsaldoen, hvorimod politikker med mindre iøjnefaldende fordele (fordi midlerne bruges uden for EU) har en tendens til ikke at blive taget i betragtning**. Dertil kommer, at indirekte fordele ved EU's udgifter (f.eks. afsmittende virkninger, som også kan være af grænseoverskridende karakter) heller ikke er iøjnefaldende. Disse argumenter fremmer praksissen med at beregne og anvende driftsbudgetsaldoerne (se briefingen om "Strategier til at få bugt med "fair return"-perspektivet på EU-budgettet", februar 2020).

Konklusion

Vores kritiske analyse har vist, at driftsbudgetsaldoer er indikatorer med en meget begrænset informationsværdi. Alene deres aritmetiske udformning, bl.a. vægtningsproceduren, skaber alvorlige begrænsninger. Driftsbudgetsaldoerne viser pr. definition, at den europæiske merværdi af EU's udgifter er lig nul, da alle medlemsstaternes driftsbudgetsaldoer tilsammen altid skal være nul. Derfor **bør driftsbudgetsaldoer under ingen omstændigheder fungere som et kompas, der fører EU-budgettet i retning af en højere værdi for alle europæiske borgere**.

Tillæg: Historien om rabatter⁸

Den politiske efterspørgsel efter data om budgetsaldoer afspejler bekymringer om rimeligheden i den finansielle byrdefordeling i EU's budget. Siden 1970'erne har disse bekymringer ført til forskellige ad hoc- eller formel-baserede tilgange til at korrigere for budgetsaldoer, der blev opfattet som politisk uacceptable. Det kan illustreres ved hjælp af et kort overblik over historien om ordningen for egne indtægter og dens rabatter (se figur 7):

1970-1984 Ordningen med egne indtægter indføres og omfatter told, landbrugsafgifter og sukker- og isoglucoseafgifter, som kaldes traditionelle egne indtægter (TEI). Medlemsstaterne får refunderet 10 % af disse midler til dækning af administrative udgifter. Fra 1980 betalte medlemsstaterne 1 % af deres momsindtægter (der var kun sket en gradvis indførelse tidligere), hvilket udgjorde 50 % af EU's budget på daværende tidspunkt.

1985-1987 Efter Det Europæiske Råds møde i Fontainebleau i 1984 træder rabatten til Det Forenede Kongerige i kraft, fordi landets BNP pr. indbygger var lavere end gennemsnittet for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), og fordi det havde en lille landbrugssektor og importerede en stor del af sine landbrugsprodukter fra lande uden for EØF. Derfor var fordelingen ved EØF's vigtigste udgiftsprogram – den fælles landbrugspolitik – på daværende tidspunkt relativt begrænset for Det Forenede Kongerige. Samtidig betalte landet et stort momsbidrag, idet dets momsregningsgrundlags andel af BNP var højere end for andre medlemsstater. I 1985 modtog Det Forenede Kongerige en reduktion af momsbidraget på 1 milliard ECU, den europæiske valutaenhed. Fra 1986 blev rabatten defineret som 66 % af forskellen mellem dets andel af alle momsbidrag og dets andel af alle EU's udgifter til alle andre medlemsstater, eksklusiv EU-udgifter i tredjelande. Medlemsstaterne betalte indtil dækning af denne rabat i forhold til deres momsbetalinger. Tyskland fik en rabat på en tredjedel af det yderligere beløb, der skulle betales ("rabatten på rabatten"). Momsbidragssatsen hæves til 1,4 %.

1988-1992 (Delors I) Det maksimale beløb for egne indtægter (dvs. loftet for de samlede egne indtægter) fastsættes til 1,15 % i 1988 og til 1,2 % i 1992 af EØF's samlede BNP. Der indføres en ny indtægtskilde til udligning af udgifterne, hvis de traditionelle egne indtægter og momsindtægterne er utilstrækkelige – et bidrag fra medlemsstaterne på grundlag af BNP. Der indføres en "loftordning" for momsbidrag. Medlemsstatens momsgrundlag må ikke overstige 55 % af dens BNP. Medlemsstaten beholder 10 % af opkrævningsomkostningerne. Medlemsstaterne finansierer ikke længere den britiske rabat i forhold til deres momsgrundlag, men i stedet på grundlag af deres BNP.

1993-1999 (Delors II) Det overordnede loft for de egne indtægter forhøjes fra 1,20 % i 1993 til 1,27 % i 1999. Loftet for momsgrundlaget sænkes til 50 %. Momsbidragssatsen nedsættes gradvist til 1,0 % mellem 1995 og 1999.

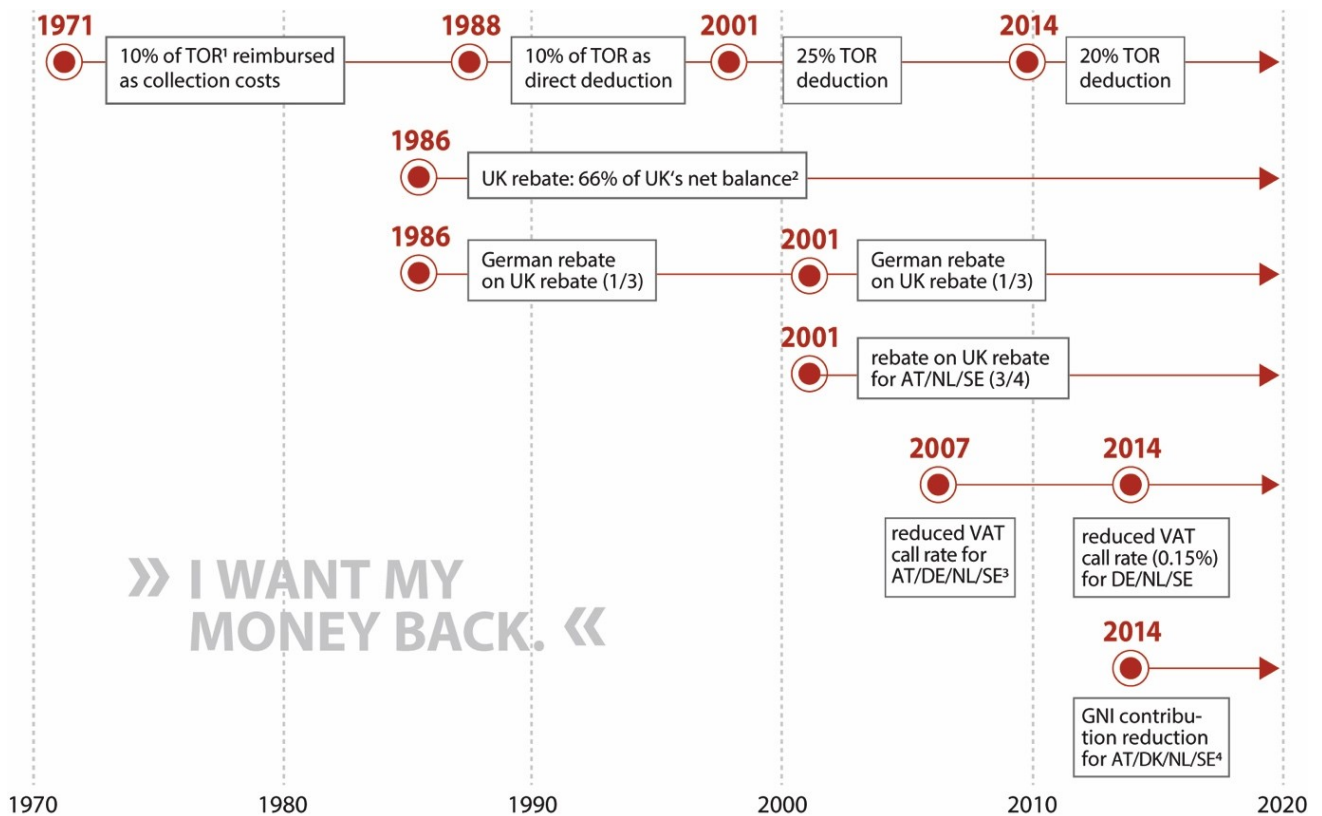
2000-2006 Som følge af Det Europæiske Råds beslutning på dets møde i Berlin i 1999 øges opkrævningsomkostningerne for TEI på 10 % til 25 %. Momsbidragssatsen nedsættes til 0,75 % i 2002 og 0,5 % i 2003. Østrig, Tyskland, Nederlandene og Sverige betaler kun en fjerdedel af de normale omkostninger til dækning af Det Forenede Kongeriges rabat. Loftet for egne indtægter holdes på 1,27 % af BNP, hvilket svarer til 1,24 % af BNI. Nye medlemsstater modtog et engangsbeløb, en cash flow-facilitet, i 2004 for at forbedre deres nettobudgetstilling og andre midlertidige betalinger.

2007-2013 Momsbidragssatsen nedsættes til 0,3 %. Nogle lande opnåede en reduktion for denne periode: 0,225 % for Østrig, 0,15 % for Tyskland og 0,1 % for Nederlandene og Sverige. Der indføres årlige bruttoreduktioner af BNI-bidraget, der udelukkende gælder for denne periode, for Nederlandene (605 mio. EUR) og Sverige (150 mio. EUR). Sidstnævnte bruttoreduktioner finansieres af alle de øvrige medlemsstater, herunder Det Forenede Kongerige, gennem deres BNI. Det Forenede Kongeriges fordel af rabatten begrænses til 10,5 mia. EUR for at få landet til at deltage i finansieringen af udvidelsen. Det, der udelades fra

beregningen af den britiske rabat, er værdien af ikkelandbrugsrelaterede udgifter fra EU-budgettet i de 13 medlemsstater, der har tilsluttet sig siden 2004.

2014-2020 Tyskland, Nederlandene og Sverige fik en nedsat momsbidragsats på 0,15 % for denne periode. Danmark, Nederlandene og Sverige fik bruttoreduktioner af deres årlige BNI-bidrag på henholdsvis 130 mio. EUR, 695 mio. EUR og 185 mio. EUR (2011-priser) kun for denne periode. Østrig fik en reduktion af sit BNI-bidrag på 30 mio. EUR i 2014, 20 mio. EUR i 2015 og 10 mio. EUR i 2016. Fradraget for for TEI-opkrævningsomkostninger reduceres til 20%. Loftet for egne indtægter nedsættes fra 1,24 % til 1,23 % af BNI.

Figur 1. "Jeg vil have mine penge tilbage": Tidslinjer for nationale rabatter



Kilde: Forfatterens egen. ¹TOR = Traditional own resources = traditionelle egne indtægter. ²66% af forskellen mellem procentdelen for Det Forenede Kongeriges bidrag til momsindtægten i forhold til de øvrige medlemsstater og den andel af EU-budgettet, der anvendes i Det Forenede Kongerige. ³AT 0,225%, DE 0,15%, NL&SE 0,10%. ⁴Årlige nedsættelser på 130 mio. EUR til DK, 695 mio. EUR til NL, 185 mio. EUR til SE. Nedsættelse på 60 mio. EUR til AT i perioden 2014-2016. Oversættelse af centrale ord og begreber: "I want my money back" = Jeg vil have mine penge tilbage, TOR = TEI (traditionelle egne indtægter), reduced VAT call rate = reduceret momsbidragsats.

- ¹ Europa-Kommissionen (2019), "[EU Budget 2018: Financial Report](#)", Luxembourg, s.72
- ² Haug, Jutta, Alain Lamassoure, Guy Verhofstadt, Daniel Gros, Paul De Grauwe, Gaëtane Ricard-Nihoul og Eulalia Rubio (2011), "[Europe for Growth: For a Radical Change in Financing the EU](#)", Bruxelles: Det Europæiske Center for Politiske Studier.
- ³ De traditionelle egne indtægter er told, landbrugsafgifter og sukkerafgifter, der stammer fra den fælles toldtarif (FTT).
- ⁴ Europa-Kommissionen (2019), *op.cit.*
- ⁵ Udvælgelsen af medlemsstaterne afspejler instrukserne i mandatet til denne briefing.
- ⁶ Jf. Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Ressourcer (2016), "[Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#)".
- ⁷ Tallet er baseret på Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter (2016), *op.cit.*
- ⁸ Jf. Benedetto, Giacomo (2017) "[Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017](#)", *Empirica* 44(4), s. 615-633. Cipriani, Gabriele (2014), "[Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?](#)", Bruxelles: Det Europæiske Center for Politiske Studier. Europa-Kommissionen (2015), [European Union Public Finance](#), 5. udgave, Bruxelles. Heinemann, Friedrich, Philipp Mohl og Steffen Osterloh (2008), [Reform Options for the EU Own Resource System](#), Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg.

Ansvarsfraskrivelse og ophavsret. De synspunkter, der gives udtryk for i dette dokument, er udelukkende forfatterens ansvar og afspejler ikke nødvendigvis Europa-Parlamentets officielle holdning. Eftertryk og oversættelse til ikkekommercielle formål er tilladt, forudsat at kilden angives, og Europa-Parlamentet underrettes på forhånd og tilsendes et eksemplar. © Den Europæiske Union, 2020.

Ansvarlig administrator: Alexandre MATHIS

Kontakt: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Dette dokument er tilgængeligt på internettet på: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses