

De financiële herverdeling via het EG-budget

M. Gijsen en W.G.C.M. Haack*

De financiële herverdeling via het EG-budget begint aanzienlijke vormen aan te nemen. De vraag of deze herverdeling bijdraagt aan een evenwichtiger welvaartsverdeling wordt belangrijker, mede vanwege de toetreding van armere landen. Uit de in dit artikel gepresenteerde gegevens blijkt dat van een eerlijke verdeling nog nauwelijks sprake is. Zo levert Spanje, een van de armere nieuwe lidstaten, zelfs een netto-bijdrage aan de EG, terwijl Nederland en Denemarken netto-ontvangers zijn.

De belangrijkste functie van de EG-begroting is de financiering van de werkzaamheden van de Gemeenschap en haar beleid, waaronder het landbouwbeleid de voornaamste uitgavenpost vormt. Op grond van deze en andere uitgaven en wegens de wijze van financiering komt via het budget een zekere mate van herverdeling tussen de lidstaten tot stand. In dit artikel zal worden nagegaan hoe deze redistributie zich tussen 1980 en 1990 heeft ontwikkeld. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan de vraag of de financiële herverdeling via het EG-budget in overeenstemming is met de welvaartsverhoudingen die tussen de lidstaten bestaan. Want hoewel de begroting oorspronkelijk niet of nauwelijks is bedoeld als instrument om een herverdeling van rijk naar arm binnen de Gemeenschap te bewerkstelligen, is dit element in de loop der tijd steeds belangrijker geworden. Men denke in dit verband aan het verzet van Engeland tegen de ten opzichte van het relatieve inkomenspeil te hoog geachte bijdrage; de – mede onder invloed van de toetreding van minder welvarende lidstaten als Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal – toenemende betekenis van de z.g. structuurfondsen; en de invoering vanaf 1988 van een nieuwe eigen-middelen-inkomstenbron als resultaat van de gegroeide ontevredenheid over de minder 'eerlijk' geachte wijze van financieren van de Gemeenschap. In het navolgende zullen allereerst de bijdragen van de lidstaten worden besproken, vervolgens komen de uitkeringen van de EG aan de orde en ten slotte wordt de ontwikkeling der netto bijdragen geschetst.

Alvorens tot de inhoudelijke behandeling van de EG-begroting over te gaan is het goed erop te wijzen dat onderstaande analyse alleen betrekking heeft op de afdrachten van en de betaling aan de lidstaten via de formele begroting van de Europese Gemeenschap. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met de kosten van het personeel van de EG evenmin als met de (kleine) begroting ter financie-

ring van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Ook de uitgaven en bijdragen van het Europese Ontwikkelingsfonds zijn niet opgenomen, evenmin als de leningsoperaties van de EG of de Europese Investeringsbank. Het gaat hierbij echter om beperkte bedragen, waardoor toch sprake is van een zeer goede benadering van de financiële verhouding tussen de lidstaten en de EG. Overigens moet worden bedacht dat het EG-budget maar net iets meer dan 1% van het Europese bruto nationaal produkt bedraagt (ter vergelijking: de gemiddelde omvang van de nationale begrotingen in Europa bedraagt bijna 50%) en slechts 3% van het totaal der nationale begrotingen.

Afdrachten

De EG heeft vier inkomstenbronnen die te zamen de eigen middelen worden genoemd. Dit zijn: de landbouwheffingen en de heffingen op de productie van suiker; de douanerechten; een percentage van de btw-opbrengst (de eigen-middelen-btw) en sinds 1988 een aanvullende bijdrage op basis van het bnp van de lidstaten (het eigen-middelen-bnp). De bedragen die de lidstaten op grond van deze inkomstenbronnen verschuldigd zijn worden door de Europese Commissie berekend en ten slotte door de raad en het parlement gezamenlijk vastgesteld. Aangezien de berekeningswijze zeer gecompliceerd is, laten we deze verder buiten beschouwing en concentreren ons op de uitkomsten ervan.

Tabel 1 geeft per lidstaat de gemiddelde bijdrage van elk der inkomstenbronnen voor de periode 1980 t/m 1989. Het eigen-middelen-btw (inclusief het eigen-middelen-bnp) blijkt voor elk der landen de belangrijkste bijdrage-categorie te zijn geweest. Daarna volgen de douanerechten, dan de landbouw-

* De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Europese Studies respectievelijk de vakgroep Macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

Tabel 1. Gemiddelde aandelen der eigen middelen over de periode 1980-1989

	Landbouwheffingen	Suiker en isoglucose	Douanerechten	Eigen middelen
B	15,5	4,9	36,2	42,0
DK	1,7	6,2	31,3	59,2
D	2,4	3,5	31,7	61,0
GR	6,8	2,8	26,2	62,2
E	3,9	2,2	14,8	75,7
F	1,7	5,7	21,6	69,4
IRL	2,0	4,0	41,6	51,1
I	9,5	2,5	21,6	64,6
L	0,2	-	12,8	85,2
NL	8,4	4,2	39,1	46,9
P	9,8	0,02	23,5	63,2
VK	6,9	1,4	39,4	50,3
EG	5,3	3,5	29,9	59,6

Bron: Eigen berekeningen op basis van PB C357 (31-12-1983), blz. 182, 183; PB C316 (12-12-1988), blz. 224, 225; PB C313 (12-12-1990), blz. 76, 77; *Euro-peese Economie*, nr. 46, december 1990, blz. 225.

Tabel 2. Betalingen in procenten van het bbp

	'80	'82	'84	'86	'88	'89	gemid.
B	1,11	1,31	1,27	1,27	1,51	1,37	1,29
DK	0,72	0,70	0,76	0,94	1,08	0,94	0,83
D	0,78	0,84	0,89	0,96	1,16	1,06	0,92
GR	-	0,96	0,82	1,58	1,00	1,18	0,99
E	-	-	-	0,99	0,95	1,07	0,92
F	0,62	0,64	0,75	0,92	1,15	1,02	0,82
IRL	1,00	1,07	1,26	1,34	1,24	1,27	1,19
I	0,59	0,60	0,65	0,76	0,79	0,99	0,71
L	0,59	0,83	1,19	1,31	1,47	1,20	1,10
NL	1,04	1,03	1,06	1,25	1,50	1,38	1,17
P	-	-	-	0,92	1,17	1,15	1,07
VK	0,82	1,03	0,99	0,85	0,80	0,91	0,90

Bron: zie tabel 1.

Tabel 3. Ontvangsten van de EG-lidstaten; gemiddelden 1980-1989 in procenten

	Garantie-fonds	Oriëntatie-fonds	Sociaal Fonds	Regionaal Fonds	Vis-serij	Kosten-inning eigen midd.	Specif. maatregelen
B	81,3	2,3	3,9	1,9	0,3	8,9	0,8
DK	89,3	2,0	3,3	1,6	0,4	2,4	0,5
D	82,2	3,0	2,6	1,7	0,1	6,9	3,0
GR	66,5	3,9	4,9	17,7	0,1	1,0	5,3
E	34,0	1,9	11,4	17,6	0,4	1,4	32,7
F	83,4	3,4	4,7	4,1	0,3	3,0	0,6
IRL	66,5	6,1	11,7	8,9	0,6	0,9	4,6
I	73,2	3,3	7,6	10,0	0,2	2,7	2,5
L	42,0	25,6	10,6	14,5	0,0	6,6	0,3
NL	91,7	1,0	1,1	0,5	0,2	4,2	0,9
P	15,2	7,5	23,0	36,2	0,6	1,3	15,7
VK	48,7	2,9	11,7	12,2	0,3	7,0	16,7
EG	73,1	3,2	6,1	6,9	0,4	4,1	5,9

Bron: zie tabel 1.

heffingen en ten slotte de suiker- en isoglucoseheffingen. Per lidstaat zijn er echter belangrijke verschillen. Voor Luxemburg bestaat 85% van de totale bijdrage uit het eigen-middelen-btw/bnp percentage, voor België bedraagt dit aandeel slechts de helft. In dit land is de bijdrage van de heffingen op ingevoerde landbouwprodukten relatief hoog. Het aandeel der douanerechten schommelt tussen de 12,8% voor Luxemburg en de 41,6% voor Ierland. Ook voor het Verenigd Koninkrijk en Nederland is deze post aanzienlijk. Dit wordt veroorzaakt door de aanzienlijke importen van buiten de EG in deze landen. Voor de doorvoerlanden Nederland en België, waarvan mag worden aangenomen dat het finale verbruik van een deel van de importen in andere landen plaatsvindt (waar dus ook de heffingen worden gedragen), overschat de formele afdracht de werkelijke bijdrage. Zij fungeren in dit geval alleen als loket. Voor de landen van het uiteindelijk verbruik (Duitsland) wordt de feitelijke betaaling onderschat.

Achter de gemiddelden over de gehele periode verbijgt zich de ontwikkeling die zich per lidstaat in de verschillende aandelen heeft voorgedaan. Interessant is het te constateren dat de bijdrage van de landbouwheffingen voor alle lidstaten is gedaald in de loop der jaren tachtig, met uitzondering van de nieuwe lidstaten Griekenland, Spanje en Portugal. Ook het aandeel van de douanerechten loopt terug, weer met uitzondering van Spanje en Portugal. Daar de bijdrage van de suiker- en isoglucoseheffingen ongeveer gelijk blijven, vloeit uit het voorgaande voort dat het aandeel van het eigen-middelen-btw/bnp steeds groter is geworden.

De geschetste ontwikkeling is het gevolg van het feit dat tussen 1980 en 1989 voor de gehele Gemeenschap de opbrengst van de landbouwheffingen in absolute omvang nagenoeg gelijk is gebleven, die der douanerechten vrijwel is verdubbeld en de budgetbijdragen op grond van het eigen-middelen-btw/bnp zijn verviervoudigd.

Aangezien de laatste inkomstenbron in principe meer samenhang vertoont met de hoogte van het bnp dan de heffingen op ingevoerde landbouw- of industrieproducten, zou hiervan een 'eerlijker' bijdragepatroon mogen worden verwacht.

Uit de gegevens van tabel 2 blijkt dat de spreiding der financiële bijdragen inderdaad is afgenomen (overigens terwijl de inkomensongelijkheid binnen de Gemeenschap door de toetreding van de nieuwe lidstaten is toegenomen). Desondanks is het patroon van de relatief lage bijdragen van de rijke lidstaten het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, en de hoge van de armere landen, Griekenland en Ierland, nauwelijks veranderd. Wel is de bijdrage voor alle lidstaten gestegen. Het sterkst is dit het geval geweest voor Luxemburg en Frankrijk, maar ook Nederland en Italië kenden een flinke toename.

In tabel 2 is ook de gemiddelde bijdrage over de hele periode van elke lidstaat in procenten van het bnp vermeld. De hoogste financiële bijdrage werd geleverd door België, de laagste door Italië. Het is duidelijk dat de bijdragen niet zijn gebaseerd op het draagkrachtbeginsel. Het rijkste en het armste land van de Gemeenschap, Luxemburg en Portugal, betaalden meer dan 1% van hun bnp. Het rijke land Duitsland en het armere land Spanje betaalden ieder een gelijk

percentage, lager dan 1. Ten slotte vallen de hoge bijdragen van Ierland en Nederland, en de lage bijdragen van Italië, Denemarken en Frankrijk op.

Ontvangsten

De ontvangsten van de lidstaten uit het algemene budget van de EG zijn de volgende: het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) dat onderverdeeld is in de afdelingen Garantie en Oriëntatie; het Europees Sociaal Fonds; het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling; Visserij; de 10% terugstorting voor het innen van de eigen middelen; en de specifieke maatregelen en/of vergoedingen.

Uit tabel 3 blijkt dat het Garantiefonds voor bijna alle landen het belangrijkste is, maar er zijn wel grote verschillen. Denemarken en Nederland krijgen ongeveer 90% van hun ontvangsten uit het Garantiefonds. Voor België, Duitsland en Frankrijk is dit percentage ruim tachtig. Griekenland, Ierland en Italië krijgen ongeveer tweederde van hun ontvangsten uit het Garantiefonds. Voor het Verenigd Koninkrijk komt het Garantiefonds op ongeveer de helft van haar totale ontvangsten, voor Luxemburg op ruim 40% en voor Spanje op een derde van het totaal. Voor Portugal is het Garantiefonds van nog minder belang. Hieruit krijgt het land gemiddeld slechts 15%. Deze verdeling weerspiegelt enerzijds de omvang van de landbouwproductie in de lidstaten, maar anderzijds de aard van de steunverlening aan de landbouw, die voor producten uit noordelijke streken intensiever is dan voor producten uit de zuidelijke lidstaten.

Het Sociaal Fonds is vooral belangrijk voor Portugal. Het Regionaal Fonds is voornamelijk van belang voor Griekenland, Spanje, Portugal, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. De Structuurfondsen te zamen (Oriëntatiefonds, Sociaal Fonds en Regionaal Fonds) zijn belangrijk voor Portugal (66,7%), Luxemburg (50,7%), Spanje (30,9%), het Verenigd Koninkrijk (26,8%), Ierland (26,7%), Griekenland (26,5%) en Italië (20,9%). Voor Spanje zijn hiernaast de specifieke maatregelen van belang. De percentages die in tabel 3 gegeven worden, zijn het gemiddelde van de periode 1980-1989. De aandelen van de verschillende fondsen hebben zich voor de meeste landen min of meer gestabiliseerd. In Spanje en Portugal fluctueren de aandelen nog enigszins in verband met hun recente toetreding. De Luxemburgse aandelen zijn echter voortdurend aan grote schommelingen onderhevig.

Uit tabel 4 blijkt dat de ontvangsten in procenten van het bnp tussen de lidstaten sterk te verschillen. Deze verschillen lijken gedurende de jaren tachtig te zijn toegenomen. Griekenland en Ierland ontvingen het meest, rond 5% van het bnp. Portugal, toch ook een arm land, moet het met 2-2,5% doen. Dan volgt Nederland met in de loop van de jaren tachtig sterk gestegen ontvangsten van bijna 2%. Luxemburg ontvangt heel weinig en Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kennen min of meer constante inkomsten van ongeveer 0,5% van hun bnp. Duidelijk is dat in de toewijzing van middelen twee criteria een rol spelen, namelijk de betekenis van de (noordelijke) landbouwproducten in de economie (Garantiefonds) en de stand van de economische ontwikkeling (Structuurfondsen).

Tabel 4. Ontvangsten in procenten van het bnp

	'80	'82	'84	'86	'88	'89	gemid.
B	0,79	0,74	0,86	1,02	0,72	0,56	0,72
DK	1,42	1,10	1,46	1,44	1,44	1,12	1,27
D	0,50	0,37	0,51	0,54	0,56	0,45	0,48
Gr	-	2,50	3,17	4,77	4,36	5,24	3,65
E	-	-	-	1,03	1,41	1,06	1,07
F	0,70	0,60	0,68	0,85	0,93	0,68	0,70
IRL	5,98	4,53	5,35	6,17	5,46	5,67	5,40
I	0,80	0,82	0,93	0,73	0,81	0,80	0,80
L	0,43	0,16	0,26	0,13	0,26	0,15	0,20
NL	1,36	1,10	1,33	1,37	2,10	1,44	1,40
P	-	-	-	1,65	2,63	2,34	2,23
VK	0,46	0,79	0,74	0,59	0,50	0,46	0,60
EG	0,71	0,72	0,83	0,86	0,92	0,81	0,80

Bron: zie tabel 1.

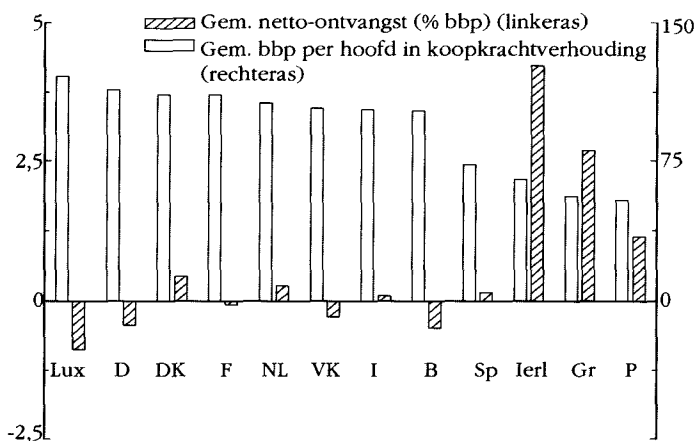
Tabel 5. Netto bijdragen (-) en ontvangsten (+) in procenten van het bnp

	'80	'82	'84	'86	'88	'89	gemid.
B	-0,32	-0,57	-0,41	-0,25	-0,79	-0,81	-0,49
DK	0,69	0,40	0,70	0,50	0,36	0,18	0,44
D	-0,28	-0,47	-0,38	-0,42	0,60	-0,61	-0,44
Gr	-	1,54	2,35	3,19	3,36	4,06	2,69
E	-	-	-	0,04	0,46	-0,01	0,15
F	0,08	-0,04	-0,07	-0,07	-0,22	-0,34	-0,07
IRL	4,97	3,46	4,09	4,83	4,22	4,40	4,23
I	0,21	0,22	0,28	-0,03	0,02	-0,19	0,09
L	-0,15	-0,67	-0,93	-1,18	-1,21	-1,05	-0,88
NL	0,32	0,07	0,27	0,12	0,60	0,56	0,26
P	-	-	-	0,73	1,46	1,19	1,15
VK	-0,35	-0,24	-0,25	-0,26	-0,30	-0,45	-0,29

Bron: zie tabel 1.

Netto-ontvangsten

Na de behandeling van bijdragen en ontvangsten is het mogelijk het nettoresultaat voor de lidstaten te bepalen. In tabel 5 is het verloop van de nettobijdrage of -ontvangst weergegeven. Allereerst valt op dat de verschillen tussen de nettoposities duidelijk zijn toegenomen. Tegenover ontvangsten van 4 à 5% van het bnp staan nettobijdragen die tot meer dan 1% ophopen. Dit wijst erop dat de mate van herverdeling via het EG-budget belangrijk groter is geworden. Bezien we de posities der afzonderlijke landen dan blijkt de nettobetaling van Luxemburg het sterkst te zijn gegroeid. Ook de bijdrage van België vertoont een grote toename. Deze landen hebben het grootste negatieve nettoresultaat. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk dragen per saldo ongeveer 0,5% van hun bnp bij, een percentage dat licht stijgt. Frankrijk dat aanvankelijk ongeveer quitte speelde, ziet een negatief nettoresultaat ontstaan, hetgeen in mindere mate ook geldt voor Italië, dat aanvankelijk een positief resultaat boekte. De oorzaak van deze verslechtingen is ongetwijfeld dat deze landen hebben moeten bijdragen aan de overdrachten aan de relatief armere nieuwe lidstaten. Sinds de toetreding zijn de netto-ontvangsten van Griekenland tot boven de 4% gegroeid. Het reeds veel langer lid zijnde Ierland heeft dit percentage over de gehele periode ontvangen. De jongste lidsta-



Figuur 1. Bbp per hoofd van de bevolking vergeleken met de netto-ontvangst van de EG, periode 1980-1989

ten Portugal en Spanje moeten het met (veel) minder doen. Voor Spanje sloeg de netto-ontvangst in 1989 zelfs om in een nettobijdrage. De extreem door de landbouwpolitiek begunstigde lidstaten Denemarken en Nederland vertonen een tegengestelde ontwikkeling: de netto-ontvangsten van Denemarken dalen geleidelijk, terwijl die van Nederland met name in de tweede helft van de jaren tachtig nog flink toenamen.

Het behoeft niet te verbazen dat, waar de nationale bijdragen tot de EG-begroting niet zijn gebaseerd op het draagkrachtbeginsel en de ontvangsten niet uitsluitend op de stand van de economische ontwikkeling, de nettobijdragen of -ontvangsten weinig verband vertonen met de hoogte van het inkomen per hoofd in de lidstaten. In figuur 1 zijn de gemiddelde netto-ontvangsten vergeleken met het bbp per hoofd. Duidelijk komt naar voren dat de netto-ontvangsten niet zijn gerelateerd aan het bbp per hoofd. Hoewel Griekenland en Portugal bij voorbeeld een lager bbp per hoofd van de bevolking hebben dan Ierland, krijgt dit land in verhouding tot het bbp veel meer. Spanje, met een bbp per persoon onder het EG-gemiddelde, krijgt relatief weinig. Opvallend is dat Nederland en Denemarken, albei met een bbp per persoon ruim boven het EG-gemiddelde, maar met relatief aanzienlijke netto-ontvangsten uit het EG-budget.

Conclusies

De mate van financiële herverdeling via het relatief kleine EG-budget is in de loop der jaren tachtig toegenomen en blijkt thans aanzienlijk. In 1989 ontvingen Ierland en Griekenland per saldo een bijdrage van 4 à 5% van hun bnp. Daartegenover betaalden Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en in iets mindere mate Frankrijk bijdragen van rond 0,5% van hun bnp. Merkwaardig is dat Portugal, een der armste lidstaten, veel minder dan Ierland en Griekenland ontvangt en dat Spanje in 1989 zelfs een netto financiële bijdrage moest leveren. Eveneens opvallend is dat Denemarken en Nederland, vooral op grond van het landbouwbeleid, netto-ontvangers zijn; Nederland zelfs in toenemende mate.

De oorzaken van deze niet met de welvaartsverschillen overeenkomende herverdeling bevinden zich minder aan de bijdragekant dan aan de ontvangstenzijde. Weliswaar bestaan er nog steeds belangrijke maar iets afnemende verschillen in bijdragelasten

ten opzichte van het nationale inkomen, maar deze verschillen lijken voornamelijk door de omvang der importen uit derde landen te worden bepaald. De uiteindelijke betaling van de hierop gebaseerde bijdrage hoeft niet volledig op het land van import te drukken.

Aan de ontvangstenkant komen de uitgaven van de Structuurfondsen min of meer overeen met de inkomensverhoudingen. De landbouwuitgaven doorkruisen echter dit patroon en bevoordelen met name de omvangrijke producenten van noordelijke landbouwproducten. Beperking en de keuze van een andere grondslag voor toekenning van de steun aan de Europese landbouw (zoals nu wordt overwogen), evenals een vergroting van de structuurfondsen, met name ten behoeve van Portugal, zouden de financiële herverdeling via het EG-budget meer in overeenstemming brengen met de wens een evenwichtiger welvaartsverdeling binnen de Gemeenschap te bereiken.

**Marja Gijsen
Gerard Haack**