

Europees begroten met appels en peren

Auteur(s):

J.E.C. Engelberts en C.G. Holl

De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Financiën. Engelberts@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4450, pagina 21, 14 januari 2005

Rubriek:

Eu-monitor

Trefwoord(en):

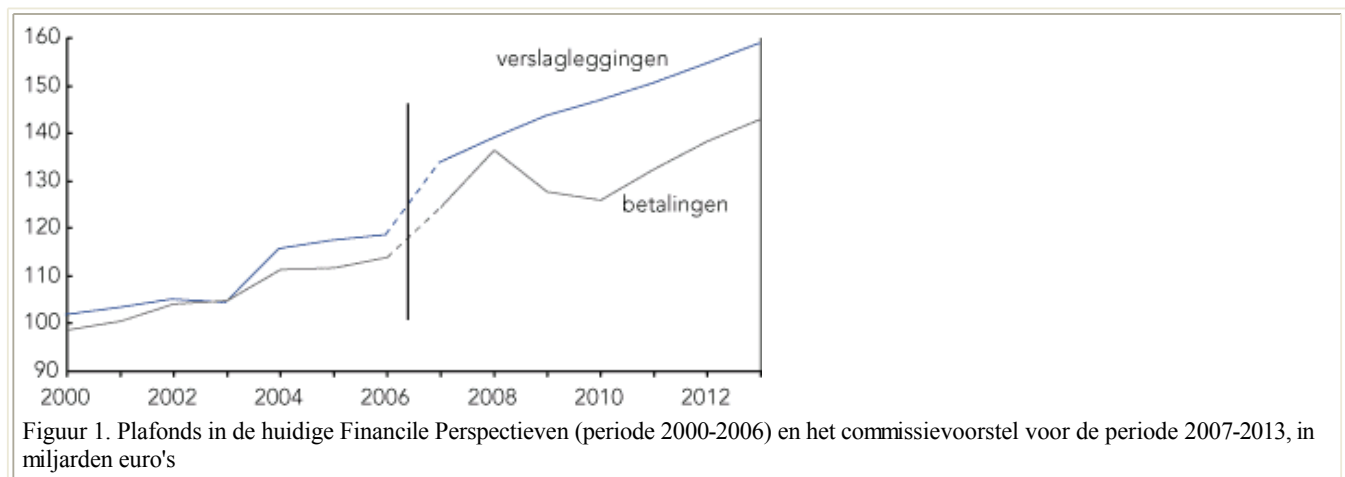
Als het aan de Europese Commissie ligt, zal de komende jaren het gat tussen de zogenoemde vastleggingen en betalingen toenemen; de eu krijgt dan meer geld dan ze kan uitgeven.

Toen de Europese regeringsleiders afgelopen december bijeenkwamen om over Turkije te spreken, is voorafgaand een stevig eerste robbertje gevochten over de uitgaven van de Unie voor de jaren 2007-2013. Het uitgavenkader, ook wel Financiële Perspectieven genoemd, moet volgens de planning aankomende zomer vastgelegd worden. EŽn van de belangrijkste discussiepunten is de totale omvang van de uitgaven. Het is echter niet altijd even duidelijk over welke cijfers de discussie wordt gevoerd.

De Europese Commissie heeft ingezet op een bedrag van in totaal \hat{U} 1025 miljard (voor de periode 2007-2013), ofwel gemiddeld jaarlijks 1,26 procent van het Europese bruto nationaal inkomen (bni). Dat betekent in rele termen een stijging van zo'n 34 procent ten opzichte van de huidige Financiële Perspectieven (periode 2000-2006). Volgens de zogeheten 'nettobetalers' Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Oostenrijk en Cyprus is een rele stijging van zo'n zeven procent tot maximaal \hat{U} 815 miljard (gemiddeld 1,00 procent eu-bni) voldoende om de doelstellingen die Europa nastreeft, te verwezenlijken. Zij verwijten de commissie gebrek aan focus en prioriteitstelling en vinden het ambitieniveau voor hervormingen bij landbouw- en structuurbeleid te laag.

Appels en peren

Hoewel in formele commissievoorstellen sprake is van een uitgavenplafond van \hat{U} 1025 miljard, spreekt de commissie zelf liever over een bedrag van \hat{U} 928 miljard (gemiddeld 1,14 procent eu-bni). Daarmee oogt de kloof van meer dan \hat{U} 200 miljard tussen het voorstel van de commissie en de positie van landen als Nederland kleiner dan feitelijk het geval is. Hiermee weet de commissie in de pers het beeld op te roepen dat haar voorstellen een soort middenweg zijn. Dat berust echter op een vergelijking tussen appels en peren. [figuur 1](#)



Het verschil tussen beide commissiecijfers is terug te voeren op het verschil tussen vastleggingen en betalingen. Vastleggingen vormen in een bepaald begrotingsjaar de totale kosten van de contractuele verbintenissen die worden aangegaan. Zij zijn vergelijkbaar met de verplichtingen uit de Nederlandse begroting. Betalingen daarentegen vormen de geplande kasuitgaven die op enig moment voortvloeien uit de vastleggingen. In de discussie zoals die nu tussen de regeringsleiders wordt gevoerd gaat het om de *vastleggingen*. Het commissiecijfer van \hat{U} 928 miljard - de zogenaamde middenweg - betreft daarentegen het plafond voor de *betalingen*.

Kijken we meer in detail naar het commissievoorstel, dan valt op dat het verschil tussen betalingen en vastleggingen voor de periode 2007-2013 veel groter is dan in de huidige periode. Zoals de commissie zelf stelt, gaat zij er vanuit dat lidstaten moeite zullen hebben de middelen weg te zetten, bijvoorbeeld vanwege een beperkte absorptiecapaciteit. Dit probleem speelt vooral bij structuurfondsen, die goed zijn voor circa eenderde van de totale begroting. Landen krijgen bij vaststelling van Financiële Perspectieven een zevenjarige enveloppe toegewezen voor projecten die (logischerwijs) vaak nog niet eens op papier staan. Hierdoor stijgt de 'voorraad' van

vastleggingen die niet tot betalingen leiden.

Vanuit een gedisciplineerd begrotingsbeleid, zoals Nederland en veel andere lidstaten dat voorstaan, is zo'n groeiende voorraad geen optimale situatie. De plafonds in vastleggingen hebben dan steeds minder te maken met daadwerkelijke uitgaven. Dit verlaagt de economische betekenis van de eu-begroting. Het ontnemt bovendien het zicht op wat er daadwerkelijk aan beleidsuitgaven plaatsvindt in relatie tot de meerjarige afspraken die aan het eu-beleid ten grondslag liggen. Tevens neemt het risico toe dat er uitgaven zullen plaatsvinden die in eerste instantie erop gericht zijn om vastleggingen en betalingen weer meer in balans te brengen. Een uitgavenbeleid met een volumedoelstelling is vanuit een gedisciplineerd begrotingsperspectief echter inefficiënt en ineffectief. Ook wordt dan voorbijgegaan aan de vraag of er wel voldoende toegevoegde waarde aanwezig is om zo'n uitgave op Unie-niveau te doen. Of dat alles in het belang is van Europa en van de Europese belastingbetaler, is slechts een retorische vraag.

Jeroen Engelberts en Casper Holl
