

EUROPAPARLAMENTET

Generaldirektoratet för forskning

Avdelningen för budgetfrågor, medborgerliga fri- och rättigheter och inrikes frågor,
arbetsordningen, framställningar och jämförande rätt

Arbetsdokument

REFORMEN AV GEMENSKAPENS EGNA MEDEL OCH NETTOPOSTERNA I EU:s BUDGET

BUDGETSERIEN-100

DE

DA DE EL EN ES FR IT NL PT FI SV

**Publikationen föreligger på tyska, engelska, franska och spanska.
En sammanfattning föreligger på alla EU-språk.**

**FÖRFATTARE: Professor Klaus Gretschmann
Rheinsch-Westfälische Technische Hochschule, Aachen**

**Medarbetare: Stefan Flüchter, Civilekonom
Heike Spaderna, Civilekonom**

**Redaktör: Thomas Böhne
Direktorat B - SCH 6/66
Tel. (00352)4300-22470
Fax (00352)4300-27718
E-post TBOEHNE@EUROPARLE.UU.INT**

**UTGIVARE: Europaparlamentet
Generaldirektoratet för forskning - Direktorat B
Avdelningen för budgetfrågor, medborgerliga fri- och rättigheter och inrikes frågor,
framställningar och jämförande rätt
L-2929 Luxemburg**

**De åsikter som framförs i detta dokument motsvarar inte nödvändigtvis
Europaparlamentets.**

**Texten, samt dess översatta version, får användas för andra ändamål än kommersiella med
angivande av källa och om utgivaren underrättas i förväg.**

Manuskriptet färdigställdes i oktober 1998.

EUROPAPARLAMENTET

Generaldirektoratet för forskning

Avdelningen för budgetfrågor, medborgerliga fri- och rättigheter och inrikes frågor,
arbetsordningen, framställningar och jämförande rätt

Arbetsdokument

REFORMEN AV GEMENSKAPENS EGNA MEDEL OCH NETTOPOSTERNA I EU:s BUDGET

BUDGETSERIEN-100

10-1998

DE

DA DE EL EN ES FR IT NL PT FI SV

Förteckning över förkortningar
Förteckning över tabeller
Förteckning över illustrationer

0. INLEDANDE KOMMENTARER

- 0.1 Problematiken i dagsläget**
- 0.2 Kraven på ett rationellt och effektivt system för EU:s inkomster och finansiering**
- 0.3 Denna studies utformning och frågeställningar**

1. INVENTERING AV ÖPPNA FRÅGOR, PROBLEM OCH FÖRSLAG TILL LÖSNINGAR UR FINANSVETENSKAPLIG OCH EUROPAPOLITISK SYNVINKEL

- 1.1 Utgångspunkten för en framtida europeisk finansplanering: Agenda 2000**
- 1.2 Enighet om reformer eller intresse motsättningar: Debatten om kostnadsfördelningen**
- 1.3 Betydelse, begränsningar och effektivitet när det gäller de hittillsvarande inkomst källorna för de egna medlen**

2. KRITISK ANALYS AV BERÄKNINGEN AV NETTOPOSTERNA

- 2.1 Invändning mot systemet I: Statistiska kongruensproblem**
- 2.2 Invändning mot systemet II: Nettosaldots begränsade användbarhet som mått på nyttan av medlemskapet i EU**
- 2.3 Nettosaldon och mer därtill**

3. BERÄKNING AV NETTOPOSTERNA MED SÄRSKILD HÄNSYN TAGEN TILL DE GENOM HANDEL SKAPADE STATSFINANSIELLA KONSEKVENSERNA

4. EN ANALYS OCH JÄMFÖRANDE BEDÖMNING AV DE VIKTIGASTE REFORM- OCH KORRIGERINGSFÖRSLAGEN

- 4.1 Utvecklingen av EU:s utgifter**
- 4.2 Beskrivning och bedömning av möjliga besparingspotentialer**
- 4.3 Exkurs: Argument för en radikaliserings av funderingarna om en reformering av strukturfonderna på lång sikt.**

5. ANALYS AV DE TYSKA DELSTATSFINANSMINISTRARNAS MODELL OCH DET TYSKA FINANSMINISTERIETS UTJÄMNINGSMODELL

- 5.1 Beskrivning av modellen**
- 5.2 Analys och bedömning**

6. ANALYS AV REFORMFÖRSLAG PÅ INKOMSTSIDAN.

6.1 Status quo

6.2 Mål, metoder, begränsningar

6.3 Oprövade vägar I: Att vinna acceptans

6.4 Utveckling av medlemsstaternas skattekvoter som en utgångspunkt för diskussionen om den politiska förmågan att nå enighet

6.5 En kvalitativ och kvantitativ bedömning av förslagen till reform av de egna medlen

6.6 Oprövade vägar II: En europeisk Tobin-skatt?

7. RESULTAT, SLUTSATSER, REKOMMENDATIONER

Bilaga

Litteraturförteckning

Om författarna

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

BNI	Bruttonationalinkomst
BNP	Bruttonationalprodukt
EG	Europeiska gemenskaperna
ECBS	Europeiska centralbanksystemet
ECB	Europeiska centralbanken
EU	Europeiska unionen
GJP	Gemensamma jordbrukspolitiken
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
KKP	Köpkraftsparitet
CÖE	länderna i Central- och Östeuropa
MOMS	Mervärdesskatt / mervärdesomsättningsskatt
TEM	Traditionella egna medel
WTO	Världshandelsorganisationen

FÖRTECKNING ÖVER TABELLER

- Tabell 1: Agenda 2000: Ny finansieringsram år 2000-2006
- Tabell 2: Beräkningar av kostnaderna för utvidgningen av EU till länderna i Central- och Östeuropa
- Tabell 3: BNP per capita i marknadspriser med korrigerig för den svarta ekonomin
- Tabell 4: Medlemsstaternas andel av inkomstkällorna för de egna medlen och dess korrelation till BNI per capita (välståndindikator)
- Tabell 5: Medlemsstaternas nettoposter 1992-1997 (miljoner ecu)
- Tabell 6: De sammanlagda inkomsternas storlek och fördelning under budgetåret 1997
- Tabell 7: Fördelning av EU:s intäkter på medlemsstaterna för hela år 1997
- Tabell 8: De totala utgifternas storlek och fördelning för budgetåret 1997 jämfört med året före
- Tabell 9: De nya medlemsstaternas export före och efter EU-anslutningen
- Tabell 10: Den inomgemenskapliga exportens andel av den globala exporten före och efter anslutningen
- Tabell 11: Förhållandet mellan totalexporten efter anslutningen och den fiktiva totalexporten om landet inte hade anslutit sig till EU
- Tabell 12: Ökning (minskning) av export- och skatteinkomster som kan hänföras till EU-medlemskapet
- Tabell 13: "Korrigerade" nettoposter
- Tabell 14: Taket för de egna medlen och den faktiska utvecklingen
- Tabell 15: Utvecklingen av utgifterna i EU:s budget
- Tabell 16: Följderna av ett delbidrag (75%) till det direkta jordbruksstödet (År 2006 i miljoner euro och i procent av BNP för respektive pris)
- Tabell 17: Följderna av delstatsfinansministrarnas modell för nettosal dona (i miljoner

ecu)

- Tabell 18: Följderna av det tyska finansministeriets utjämningsmodell för nettosalda (i miljoner ecu)
- Tabell 19: Förkärlek för vissa typer av skatter
- Tabell 20: Skatternas andel av EU:s BNI 1980-1996 (i procent av BNI)
- Tabell 21: Skattestruktur och skattekvoter i EU:s medlemsstater (i procent av BNI)
- Tabell 22: En jämförelse av kostnadsfördelningen för bolagsskatterna i EU-15
- Tabell 23: Omfördelning av vinster från penningtransaktioner
- Tabell 24: Jämförelse av kostnadsfördelningen för tobaks- och alkoholskatterna i EU-15
- Tabell 25: Jämförelse av kostnadsfördelningen för skatterna på ränte- och kapitalavkastning i EU-15
- Tabell 26: Rangordning av medlemsstaterna på grundval av den andel som beräkningsunderlaget för mervärdesskatt utgör av BNI
- Tabell 27: Jämförelse av kostnadsfördelningen av koldioxidskatten/energiskatten i EU-15
- Tabell 28: Rangordning av medlemsstaterna i EU på grundval av inkomst- och förmögenhetsskatterna i förhållande till BNI
- Tabell 29: Jämförelse av kostnadsfördelningen för kommunikations-/transportskatterna i EU-15
- Tabell 30: Rangordning av möjliga inkomstkällor för egna medel: Resultatet av fyra studier
- Tabell 31: Den effektiva utländska räntesats som krävs för att motsvara en 4-procentig ränta i hemlandets valuta om man har en Tobin-skatt

FÖRTECKNING ÖVER ILLUSTRATIONER

- Illustration 1: Utgiftsfördelning i EU:s budget för 1998 (i miljarder ecu)
- Illustration 2: Fördelning och utveckling av EU:s egna medel (i miljarder ecu)
- Illustration 3: Skatternas andel av EU:s BNI under 1980-1996 (i procent)
- Illustration 4: Sammansättning av skatteintäkter och BNI (1996)
- Illustration 5: Skattestruktur i EU:s medlemsstater 1996

0. Inledande kommentarer

0.1 Problematiken i dagsläget

Diskussionen om Europeiska gemenskapens resp. Europeiska unionens finanser har varit en "running topic" alltsedan den europeiska integrationen startade. För det första krävs det finansiella medel för att genomföra verksamheter på rent europeisk nivå, för det andra är det en grundprincip för modern demokrati att det är parlamenten som har bevillningsrätten, för det tredje kan finansiella "deals" (kompensationsbetalningar) lösa nationella intressekonflikter, för det fjärde måste ofta kompensation lämnas till dem som förlorar på integrationen, och för det femte kräver fördjupningen och utvidgningen ytterligare medel.

Mot den bakgrunden är det inte förvånansvärt att det inom EU under årens lopp har utvecklats ett komplicerat nätverk av verksamheter, utgifter, inkomster och fördelningsposter, som ofta har uppstått som oavsiktliga bieffekter av planerade och internationella beslut i en strävan efter en rationell finansieringsordning. "Deals", inte "ideals", har präglat framväxten av EU:s finansiella struktur. Resultatet har blivit en blandning av "patchworks" och "groundworks".

Även om detta - i motsats till vad EU-kommissionen¹ anser - sedan länge kan anses som långt ifrån tillfredsställande, så har reformer blivit ofrånkomliga inför millennieskiftet: för det 21:a århundradet behöver vi en finansieringsordning för EU - en reformering av egna medel och utgifter. Utmaningarna är otaliga: utvidgningen mot öster, GUSP, inre säkerhet, den ekonomiska och monetära unionen², konkurrensförmåga på världsmarknaden, behovet av konvergens och sammanhållning, nödvändigheten av makroekonomiska styrmedel och mycket annat gör ökade utgifter oundvikliga. I motsvarande mån måste ytterligare egna medel tillkomma. Om inte enighet kan nås om detta och om det utgifts- och finansieringsutrymme som den ekonomiska tillväxten erbjuder när man sätter ett tak på tillgångssidan inte är tillräckligt, då måste man tillgripa en prestationsreserv genom omfördelning av utgifter och intäkter.

Med tanke på att det europeiska enandet i många medlemsstater blir allt mindre populärt måste man dessutom när man diskuterar frågan om å ena sidan hur omfattande EU:s budget lämpligen bör vara och å den andra hur kostnaderna för finansieringen skall fördelas inte minst ta hänsyn till *vad som anses vara acceptabelt* (medborgarnas Europa). Det gäller att så mycket som möjligt minska frustrationen - till följd av för höga nettokostnader eller för små nettovinster. Omfördelningsstrukturer som är optimala, inte nationella, måste utvecklas.

¹Denna betecknar i Europeiska kommissionen (1998) det nuvarande systemet för egna medel som tillfredsställande. Något omedelbart behov av förändring finns inte. De (...) påtalade bristerna i systemet (för egna medel, LGR) är i och för sig *inte* skäl nog för en omedelbar ändring av beslutet om egna medel."

²Se kommissionens rapport från 1992: Stable Money: Sound finances.

Att detta - som E. Blochs säger - är lättare sagt än gjort torde vara uppenbart med tanke på det nära sambandet mellan EU:s finanser och de nationella finanserna i en tid av finansiell knapphet, besparingar och minskat skatteutrymme. Varje ytterligare överföring av medel till EU skapar med andra ord hål i de nationella budgeterna. Detta är liktydigt med förlust resp. nerdragning av de medel som står till förfogande på nationell nivå. Därigenom blir frågan om den statsfinansiella balansen mellan verksamhetsområden och finansieringen av dessa på och mellan olika finansiella nivåer brännbar. Denna fråga har hittills inte kunnat lösas!

0.2 Kraven på ett rationellt och effektivt system för EU:s inkomster och finansiering

Den grundläggande frågan om vilken finansieringsordning som är lämplig för en organisation sådan som EU är svår - om inte helt omöjlig - att besvara. Eftersom den europeiska integrationens "fiscalité" pendlar mellan övernationell och mellanstatlig inriktning - ofta betecknas frånvaron av konsekvens som en *produktiv ambivalens* eftersom man genom varierande tolkningar kan undvika konflikter om den "rätta" modellen - kan inte heller sådana frågor ges ett klart svar som rör vilka uppgifter EU skall fylla - kompletterande eller substituerande i förhållande till medlemsstaterna - eller huruvida EU skall ges rätten att ta ut egna skatter.

Detta har till följd att man för det mesta i stället för att utveckla och diskutera systemen i rationella termer använder sig av pragmatiska argument - vilka effekter får en viss förändring av det nuvarande systemet och är dessa förändringar acceptabla ur den eller den intressesynpunkten?

Trots detta kommer här, i någon mån som ett kontrasterande alternativ och i all korthet, att tas upp a) några systematiska problem i EU:s nuvarande finansieringsordning och b) en uppräknig av kriterier för ett rationellt inkomstsystem.

a) Några centrala problem i EU:s finansieringsordning

1. Ansvarsfördelningen för verksamheterna är otydlig, överlappande och vildvuxen. Subsidiaritetsprincipen liknar en tom fras.
2. Tilldelningen av finansiella resurser är inte kopplad till uppgifterna utan är snarare beroende av knappheten på medel och den allmänna misstron (ingen bevillningsrätt för ett självständigt Europaparlament). Inga kreditinstrument står till förfogande, avgifts- och bidragsbudgeten är begränsad och de skattefinansierade egna medlen skapas så att säga enögt (enbart mervärdesskatt).
3. Principen om en balanserad budget sätts ur spel i och med att ansvaret för intäkterna och besluten om utgifter inte är kopplade till varandra. Någon utgiftskontroll från de röstberättigades och skattebetalarnas sida förekommer inte. Resultatet är en benägenhet för "excessive expenditure".
4. Beloppen och mottagarposterna har kommit i obalans och en överföring av resurser från nord till syd som inte uppfattas som rättvis är förhärskande.
5. EU:s budget och finansiella system accepteras i allt mindre utsträckning.

Gentemot dessa brister har Henke (1997) formulerat följande krav på ett rationellt system för EU:s egna medel:

b) Rationella kriterier för ett inkomstsystem

1. Ekonomiska kriterier
 - a) Hänsynstagande till den nationella produktiviteten (proportionalitet)
 - b) Användbarhet för interregional omfördelning (progressivitet)
 - c) Användbarhet för stabiliseringspolitiska ändamål
 - d) Undvikande av snedvridning av konkurrensen (gränsöverskridande externa effekter)

2. Rättsliga kriterier
 - a) System för egna medel enligt artikel 201 i EG-fördraget
 - b) En princip om kollektivt ansvar även inom EU?

3. Integrationspolitiska kriterier
 - a) Stärkande av EU:s autonomi (på inkomstsidan)
 - b) Stärkande av solidariteten inom gemenskapen
 - c) Förmåga att skapa konsensus (politiskt okontroversiellt)

4. Tekniska kriterier
 - Tillräcklig och hållbar bärkraft (i förhållande till inkomsternas omfattning)
 - Rimlig form för uppbörden (enkel)
 - Små behov av harmonisering
 - Små ingrepp i den nationella beskattningsflexibiliteten
 - Tydlighet / begriplighet
 - Insyn och enkelhet (politisk öppenhet)

Detta ger bara en grov schablon som nuvarande finansstrukturer och reformförslag kan prövas mot.

0.3 Denna studies utformning och frågeställningar

Efter en inventering av öppna frågor, problem och förslag till lösningar ur finansvetenskaplig och europapolitisk synvinkel som tar framför allt Europeiska kommissionens Agenda 2000 och diskussionen om kostnadsfördelningen som utgångspunkt för ett fortsatt reformarbete (kapitel 1), tar vi i första hand upp en kritisk analys av beräkningen av medlemsstaternas nettoposter. Därvid skiljer vi mellan å ena sidan systematiska överväganden rörande statistiska beräkningsproblem, där vi särskilt uppmärksammar Rotterdameffekten, och å andra sidan principiella problem beträffande möjligheterna att uttala sig om nettosaldo när det gäller *nyttan* av medlemskapet i EU (kapitel 2).

Ett intressant inslag i studien är den beräkning av medlemsstaternas nettoposter som för första gången görs och där särskild hänsyn tas till EU-medlemskapets fiskala effekter, utöver de direkta betalningsströmmarna, av vinster i utrikeshandeln (kapitel 3). När vi tillämpar denna nya infallsvinkel använder vi oss av en *integrationsfaktor*, utifrån vilken vi beräknar den ytterligare export som är hänförlig till medlemskapet i EU och - genom multiplikation med den genomsnittliga skattesatsen i respektive land - den därigenom uppkomna skatteinkomsten. I ett sista steg tillförs denna integrationsbetingade förändring av den nationella skatteintäkten två alternativa beräkningar av nettobetalingen.

I kapitel 4 gör vi en analys och komparativ utvärdering av de viktigaste reform- och ändringsförslagen på utgiftssidan. Förutom en bedömning och utvärdering av tänkbara besparingsmöjligheter lämnar vi i en exkurs också synpunkter på argumenten för en mera långsiktig

radikalisering av reformdiskussionerna när det gäller strukturfonderna.

Kapitel 5 ägnas åt en omfattande analys och utvärdering av det tyska finansministeriets modell för utjämning och den modell som finansministrarna i de tyska delstaterna har utformat. Båda modellerna detaljgranskas med avseende på sina för- och nackdelar.

Ett andra viktigt inslag är den i kapitel 6 genomförda analysen av reformförslagen på inkomstsidan, särskilt med beaktande av kostnadsaspekterna för medlemsstaterna. En kortfattad redogörelse för nuläget och de teoretiska och empiriska grundvalarna - mål, metoder, begränsningar, godtagbarhet, skattekvoternas utveckling - leder oss fram till kapitlets kärnpunkt: framläggandet av vår *egen kvantitativa och kvalitativa* bedömning av förslagen till reformering av de egna medlen. Följande potentiella källor för de egna medlen undersöks: a) inkomstskatt (tillägg), b) källskatt på ränteinkomster, c) bolagsskatt, d) mervärdesskatt (del av), e) tobaks- och alkoholskatt, f) centralbankernas vinster, g) miljöskatter, h) skatter på kommunikations- och transporttjänster. Våra analyser bygger därvid på det arbete som utförts av Begg (1997) - men de går längre än vad han gör i och med att vi särskilt framhäver sådana aspekter och argument som inte alls eller endast i otillräcklig utsträckning berörs i detta arbete. I motsats till hittills gjorda studier kännetecknas vårt arbete framför allt av en *explicit bedömning av de enskilda förslagets effekter på den relativa fördelningen av kostnadsbördan medlemsstaterna emellan*. Detta är något önskvärt som hittills har saknats just därför att en politisk och ekonomisk diskussion av vad som talar för och emot de enskilda förslagen knappast är möjlig utan en analys av kostnadsbördans fördelning och i sista hand av nettovinster och nettoförluster. I slutet av detta kapitel diskuteras - mot bakgrunden av den aktuella politiska och ekonomiska utvecklingen - för- och nackdelar med införandet av en europeisk Tobin-skatt.

I det sista kapitlet sammanfattas de viktigaste resultaten, dras slutsatser av dem och lämnas några försiktiga rekommendationer.

1. Inventering av öppna frågor, problem och förslag till lösningar ur finansvetenskaplig och europeisk synvinkel

Den aktuella diskussionen om den framtida utformningen av EU:s finansiering avgörs framför allt av två aspekter som hänger ihop med varandra. Det handlar därvid för det första om att *fastställa storleken på de finansiella medel* som krävs för att unionen skall kunna utföra sina uppgifter under de kommande åren. Ur dagens synvinkel kommer den nödvändiga volymen på de finansiella medlen framför allt att avgöras av de potentiella kostnaderna för den planerade östutvidgningen. Utvidgningen av EU med upp till elva av länderna i Central- och Östeuropa påverkas framför allt av vilka volymer som uppstår i de nya medlemsländerna på grund av de budgetpolitiska områden som prioriteras av EU.

För det andra står *fördelningsfrågan*, dvs. fördelningen av de ekonomiska bördorna mellan medlemsstaterna, i centrum för diskussionen. Nettobetalarländerna kräver för sin del finansiella lättnader som stöter på direkt motstånd från nettomottagarländernas sida. De är rädda att få en minskad nettotilldelning inom ramen för den planerade östutvidgningen och uttalar sig därför intensivt mot ytterligare omfördelningar. Det kommer att bli mycket svårt att uppnå enighet mellan dessa divergerande intressen (Walter, 1996).

I slutet av 1999 upphör de aktuella avtalen om Europeiska unionens inkomster och utgifter. Detta är i sig en tillräcklig anledning att redan i förväg med största tänkbara intensitet ta itu med utformningen av *den kommande finansiella ramen för år 2000 till 2006* med storleken på de framtida finansiella medlen och fördelningsfrågan i åtanke. Europakommissionens tankar om den framtida finansieringen av EU presenterades nyligen inom ramen för "Agenda 2000" (Europakommissionen, 1997). Ett beslut om den kommande finansiella ramen kommer dock inte att fattas av Europeiska rådet förrän Europaparlamentet rådfrågats samt på det villkoret att denna ram godkänns enhälligt av alla medlemsstaterna. Det finns ytterligare faktorer som påverkar diskussionen:

- a. Europeiska revisionsrättens rapport från juni 1998
- b. Kommissionens rapport om utvärderingen av egenmedelssystemet från oktober 1998

- c. Rapporten från Europaparlamentets budgetutskott om de egna intäkterna (Haug, 1998)
- d. En mängd studier, argument, tankeväckande idéer från medlemsstaterna som alla syftar till en förbättring av respektive nettopost.

1.1 Utgångspunkten för en framtida europeisk finansplanering: Agenda 2000

Efter den finansiella prognosen för tiden 1988 till 1992 och för åren 1993 till 1999 har Europakommissionen presenterat sina förslag till finansplanering på medellång sikt för perioden 2000 till 2006 i Agenda 2000 och ställt den i relation till kostnaderna för östutvidgningen, reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och reformen av strukturfonderna.

Europakommissionen rekommenderar i Agenda 2000 att det *tak för de egna medlen*, dvs. en begränsning av inkomsterna till maximalt 1,27 procent av bruttonationalprodukten och som en följd därav även en begränsning av utgifterna, som gäller enligt den nuvarande finansiella prognosen skall bibehållas³. Denna dimensionering av de finansiella medlen är enligt kommissionens åsikt tillräcklig både för att ge en rimlig finansiering av de uppgifter den hittills täckt och den planerade östutvidgningen. Den finansiella ram för år 2000 till 2006 som Europakommissionen presenterat grundar sig på följande premisser:

- a. Att de ekonomiska prognoserna från maj 1997 gäller.
- b. Att den BNP-deflator (i ecu) på i genomsnitt 2 % per år som antagits som underförstådd är riktig.
- c. En fortsatt relativt begränsad ökning av unionens budget vilket leder till att taket för de egna medlen inte uppnås och att det därmed finns utrymme för tillväxt.
- d. En årlig tillväxtgrad för BNP på 2,5 % (för EU-15) respektive 4 % (för kandidatländerna i Central- och Östeuropa). Detta är en förutsättning för att man skall kunna räkna med extra finansiella medel i storleksordningen 20 miljarder DM.
- e. Fem länder i Central- och Östeuropa (CÖE) samt Cypern ansluter sig år 2002.
- f. Substantiella reformer av jordbruks- och sammanhållningspolitiken kan begränsa ökningen av utgifterna inom dessa politiska områden vid anslutningen av de aktuella länderna i Central- och Östeuropa.

Tabell 1: Agenda 2000: Ny finansiell ram 2000-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I miljarder ecu i 1997 års priser								
Jordbruksbudget	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Strukturpol. medel	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
- Strukturfonder (EU-15)	31,4	31,3	21,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
- Sammanhållningsfonden (EU-15)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
- Nya medlemsstater	0,0	0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
- Förberedelsehjälp	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Interna politiska områden	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1

³ Enligt EG-fördraget är kreditfinansiering fortfarande förbjuden.

Externa politiska områden	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Administration	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Reserver	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Medel till åtaganden	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
Medel till betalningar	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
BNP	7.400	7.589	7.790	8.287	8.516	8.730	8.926	9.131
Medel till betalningar (i procent av BNP)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Tak för de egna medlen (i procent av BNP)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Källa: Europakommissionen, 1997: 104.

Det totala utgiftsblocket kommer enligt ovanstående tabell att öka med 17% till 114,5 miljarder ecu fram till 2006 jämfört med 1999 mätt på medel till åtaganden. I motsats till detta utgår kommissionen från att medel för betalningar kommer att öka i avsevärt snabbare takt, nämligen med omkring 20,5% (till 111,4 miljarder ecu) (Europakommissionen, 1997).

När det gäller utvecklingen för de *enskilda utgiftskategorierna* är siktet som bekant inställt på följande:

- a. *Jordbruksutgifter:* Enligt jordbruksbudgeten som man kom överens om 1988 skall jordbruksutgifterna bara få öka på en nivå som ligger under genomsnittet dvs. på en lägre nivå än ökningen av den europeiska bruttonationalprodukten. I enlighet därmed skulle jordbruksbudgeten år 2006 ligga omkring 15,5% över 1999 års nivå. Detta motsvarar en reduktion på cirka 66% av den förmodade tillväxten av BNP. Kommissionen förväntar sig att det efter 2003 finns ett utrymme i jordbruksbudgeten vilket är en förklaring till att utvecklingen för taket och de faktiska jordbruksutgifterna skiljer sig åt (Europakommissionen, 1997). Jordbruksutgifterna för kandidatländerna i Central- och Östeuropa delas upp i stöd till förberedelser för anslutningen (årligen cirka 0,5 till 0,6 miljarder ecu), extra utgifter för marknadsordningen (1,1 till 1,4 miljarder ecu) samt moderniseringsstöd (0,6 till 2,5 miljarder ecu) som skall ta vid efter förberedelsestödet vilket skall reduceras under tiden och endast komma några få stater tillgodo. Några kompensationsbetalningar är inte planerade för kandidatländerna.
- b. *Strukturpolitik:* De strukturpolitiska utgifterna skall i den finansiella prognosen hållas på 0,46% av den gemensamma BNP, vilket innebär en bekräftelse av den nuvarande prognosen. Detta innebär att man kalkylerar med en ökning på 18,6% från 2000 till 2006 jämfört med 1999. I och med detta finns det totalt för tiden fram till 2006 medel i storleksordningen 275 miljarder ecu uppdelat på 210 miljarder ecu till strukturpolitiska utgifter och 20 miljarder ecu till sammanhållningspolitiska utgifter. Denna utveckling motsvarar en minskning av strukturfondsmedlen med 13% i jämförelse med 1999. För de länder i Central- och Östeuropa som skall ansluta sig står därmed 45 miljarder ecu i förberedelsestöd till förfogande.
- c. *Interna politiska områden:* Utvecklingen av utgifterna för de interna politiska områdena präglas av två olika typer av motiveringar. Å ena sidan skall man sträva efter en koncentration av medlen och å andra sidan måste prioriteringarna läggas på program med

finanspolitiska, sysselsättningspolitiska och teknologipolitiska mål (Europakommissionen 1997). Detta gör att utgifterna för de interna politiska områdena enligt den nya finansiella ramen stiger med 29,5% år 2006 i jämförelse med år 1999.

- d. *Externa politiska områden:* För dessa områden har kommissionen tänkt sig en ökning av utgifterna till 7,6 miljarder ecu (ca. 15,2%), dvs. omkring 1 miljard ecu i extra medel.
- e. *Det administrativa området:* Den förmodade framtida ökningen av de administrativa kostnaderna, vilken uppstår på grund av rekryteringen av medarbetare från länderna i Central- och Östeuropa och på grund av att ytterligare tolkar och översättare anställs, beräknas till 22% (Europakommissionen, 1997).

Man kan utgå från att kommissionens tankar när det gäller taket för de egna medlen på 1,27% av BNP kommer att bli mycket svåra att förverkliga och att detta över huvud taget endast blir möjligt om reformer av jordbruks- och strukturpolitiken kan drivas igenom av medlemsstaterna.

I en *direkt jämförelse av Agenda 2000* med diverse andra analyser av kostnaderna för östutvidgningen visar det sig att en majoritet av studierna utgår från högre utgifter på grund av östutvidgningen och därmed utgår från att den från kommissionens sida planerade finansiella ramen inte kan godtas utan invändningar (Axt, 1997; Friedmann, 1996; Gretschnann, Heitzer-Suša, Buchegger 1998), vilket framgår av följande tabell:

Tabell 2: Beräknade kostnader för utvidgningen av EU med länder i Central- och Östeuropa

Jordbrukspolit ik i miljarder ecu	Strukturpolitik i miljarder ecu	Länder	Källa	Kommentarer
6,6	45	4 Viségradstater ¹⁾	Guhl/Marty, 1996	(årligen) beräknat för år 2000
6,7-7,9	33,0-34,2	4 Viségradstater, Slovenien	Weise, 1996	(årligen) perioden 2000-2010, status quo-scenario (nettoanslutningskostnaderna motsvarar 30-37% av EU-budgeten)
1,0-1,2	14,9-21,3			(årligen) perioden 2000-2010, reformscenario "kompromiss" (nettoanslutningskostnaderna motsvarar 10%-14% av EU-budgeten)
9,0 (2000) 11,7 (2005) 12,2 (2010)		10 associerade stater ²⁾	Europakommissionen, 1995	Status quo-scenario vid en uppskattning av jordbruksutgifter i storleksordningen 42 miljarder ecu (2010) för EU-15
3,7 7,4	11,6 11,3	4 Viségradstater, Bulgarien och Rumänien	Centre for Economic Policy Research, 1992	Utgångsår 1989 med en fördubbling av inkomsten per capita jämfört med utgångsåret
5,6	10,0	4 Viségradstater, Bulgarien och Rumänien	Stehn, 1994	Beräkning enligt metod från CEPR med tillväxt och strukturomvandling
10	13	4 Viségradstater	Baldwin m.fl., 1997	Minskad med 4 miljarder ecu i betalningar för EU-budgeten (motsvarar 19 miljarder ecu "nettokostnader" dvs. 19% av den budget som planerats för 1999 utan utvidgning)
37 34 4-31 6-16 9-14 5-15 13-15 32-55 9-23		4 Viségradstater 10 associerade stater	Anderson/Tyers, 1995 Tyers, 1994 Brenton/Gros, 1993 Mahé, 1995 Tangermann/Josling, 1994 Slater/Atkinson, 1995 Tangermann, 1996 Brenton/Gros, 1993 Slater/Atkinson, 1995	Citerat från Baldwin m.fl., 1997: 155.
	7,2 14,5 26,0 42,2	4 Viségradstater 10 associerade	Begg, 1992 Eser/Hallet, 1993 Courchene m.fl., 1993 Grabbe/Hughes	Citerat från Axt, 1997: 16.

Sammanställning enligt Busch, Berthold (1998).

¹⁾ Viségradstaterna: Polen, Tjeckiska republiken, Slovakien, Ungern. ²⁾ och ¹⁾ plus Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien och Slovenien.

Det är tydligt att det finns betydande osäkerhetsfaktorer i Europakommissionens planering när det gäller premisserna och att den därmed innehåller finansieringsrisker. Om inga reformer kan drivas igenom kan man utgå från extra kostnader på totalt minst 60 miljarder ecu för jordbruks- och strukturpolitiken (Baldwin m.fl., 1997; Laffan, 1997).

1.2 Enighet om reformer eller intresse motsättningar: Debatten om kostnadsfördelningen

Hur man skall uppnå enighet mellan de enskilda medlemsstaternas intressen när det gäller de finansiella utmaningar som ytterligare integration innebär är fortfarande oklart (Berschens, 1997).

De olika medlemsstaternas krav när det gäller den framtida utvecklingen av EU-budgeten är väldigt olika. Generella skillnader finns det därvid särskilt mellan de så kallade *nettobetalar*na, dvs. de medlemsstater som betalar in mer till budgeten än de får tillbaka, och *nettomottagarna*, länder som har ett saldo som visar på nettotillskott. Nettobetalarerna, i synnerhet de viktigaste bidragsbetalarerna Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige, känner i allt större omfattning att fördelningen av de finansiella bördorna är orättvis. EU-kommissionen förnekar inte heller att det finns obalans i budgeten (1998). I sin senaste rapport över gemenskapens finansiering har kommissionen erkänt att det finns ett behov av korrigeringar. Tyskland, Nederländerna, Sverige och Österrike har länge klagat över den stora betalningsbördan i förhållande till den relativa välståndsnivån. När det gäller Förbundsrepubliken blev detta särskilt tydligt efter enandet som gjorde att hela landets välståndsnivå sjönk märkbart i jämförelse med övriga EU.

Trots att Bryssel delvis tycks ge efter för trycket från Tyskland och dess bundsförvanter är kommissionen fortfarande återhållsam gentemot höga krav. Kommissionen bekräftar att man vid den rena beräkningen av nettosalda inte helt och hållet kan ta hänsyn till utfallet av EU:s utgifter och inkomster på samma sätt som man inte kan ta hänsyn till de ekonomiska och politiska för- och nackdelarna av EU-medlemskapet. EU-fördraget innehåller ju en skyldighet att solidariskt bidra till en utjämning av levnadsförhållandena i gemenskapen. Således betonas uttryckligen uppgiften att omfördela. De tyska kraven på lättnader kommer också att minska genom att Tysklands andel av nettoöverföringarna inom EU på medellång sikt kommer att gå tillbaka från två tredjedelar till 40% enligt kommissionens beräkningar.

Bryssel har likväl intagit en moderat hållning. Konturerna till denna hållning har dragits upp av ledamöterna i Europaparlamentet och har också funnit sympatier i den nya tyska förbundsregeringen. Denna hållning innebär att det direkta stödet från EU:s jordbruksbudget, som idag uppgår till 60% av EU:s jordbruksutgifter, i framtiden skall finansieras till en fjärdedel av medlemstaterna själva. För bönderna skulle ingenting ändras eftersom betalningarna i enlighet med gemenskapliga beslut skulle fortsätta. Välmående stater som Tyskland, med en relativt liten andel jordbruk som har ett litet återflöde från EU-budgeten, skulle gynnas av detta.

Det är nettomottagarna som befarar ekonomiska förluster vid en omfördelning. De för fram argumentet att nettosalda av olika anledningar inte är särskilt signifikativa, vilket i synnerhet gäller den begränsade signifikans som användningen av nettosalda har och deras statistiska tillförlitlighet (se kapitel 2).

En utlösande faktor för många reformförslag när det gäller EU-budgeten både på utgifts- och inkomstsidan är kritiken mot de tillväxtsiffror som ligger till grund för Europakommissionens finansiella prognos, vilka med hänsyn till den globala ekonomiska krisen (Ryssland, Asien och Latinamerika) har legat på en alltför optimistisk nivå. Allt fler röster har också hörts mot en fixering av det finansiella tak (tak på 1,27%) som uppnått 1999 för att gälla under ytterligare *sju* år, framför allt från nettomottagarnas sida. Ofta krävs en möjlighet till nya omregleringar som skall genomföras senast under tiden efter det att de Central- och Östeuropeiska staterna anslutit sig.

Förbundsrepubliken är en av de stora nettobetalarerna som principiellt välkomnar en fixering av den finansiella ramen på den nivå som uppnåtts år 1999. Fasthållandet vid det nu rådande systemet för de egna medlen kritiseras dock häftigt. Genomförandet av den i Agenda 2000 föreslagna finansiella ramen skulle endast innebära obetydligt förbättrade nettoposter för förbundsrepubliken och andra nettobetalarare (Brok, 1994).

De olika reformförslag som för närvarande diskuteras har en ansevärd spännvidd. De mycket komplext utformade förslagen på inkomstsidan sträcker sig från 1) en generell omstrukturering av EU-budgeten över 2) ett införande av kompletterande egna medel till 3) ett införande av en egen inkomstkälla för EU. De rent utgiftsmässiga reformsträvandena har som huvudsakligt mål att åstadkomma kraftiga begränsningar av utgifterna och en med detta sammanhängande begränsning av EU:s utgiftsområden (Henke, 1997).

De i synnerhet på den tyska sidan diskuterade modellerna är å ena sidan den av det tyska finansministeriet föreslagna "*utjämningsmodellen*" och å andra sidan förslaget från *delstaternas finansministrar*. Rent teoretiskt handlar det om modeller som båda är inriktade på en reducering av nettobetalarernas poster, vilka enligt nettobetalarerna är orättvisa, och således är av konsekvent typ. Graden av lättnad varierar dock i de olika modellerna. Medan delstatsfinansministrarnas modell har den fördelen att den i motsats till finansministeriets modell inte har någon godtycklig utjämningsgräns förfogar den sistnämnda i och med självrisiktröskeln och procentsatsen för utjämning över två faktorer som är avgörande för att kunna påverka. (EU:s sakkunniga, 1997). I vilken utsträckning de båda modellerna politiskt kan drivas igenom med tanke på de ökade bördorna för andra medlemstater är tveksamt och det kommer att analyseras mera ingående längre fram. (se kap. 5).

Inom ramen för debatten om kostnadsfördelningen dryftas framför allt även möjligheten att införa kompletterande inkomstkällor. Hit räknas en andel av de europatäckande inkomstskatterna, mervärdesskatterna och konsumtionsskatterna på alkohol, tobak etc. Beroende på de underliggande skattestrukturerna i de olika medlemstaterna och beroende på de av oss i kapitel 6.5 beräknade ökade bördorna respektive lättnaderna kommer det även på denna punkt att bli svårt att uppnå politisk enighet.

Även möjligheten att införa egna skatteinkomster för EU diskuteras livligt mot bakgrund av upprättandet av en ny EU-budget. Det man då funderar på är olika varianter av en europeisk källskatt, bolagsskatt, miljö- och energiskatt liksom bolagsskatter eller också ett ianspråktagande av de Europeiska centralbankernas avkastning på penningtransaktioner med ensamrätt. För- och nackdelarna med de olika kompletterande och extra skattelagarna samt möjligheten att genomföra dem politiskt behandlas utförligt i kapitel 6. Dessutom föreslår vi att man undersöker en Tobin-skatt för Europa (kapitel 6.6).

De primära reformåtgärderna på utgiftssidan riktar i allt större omfattning in sig - trots flera avvikelser - på Europakommissionens idéer i Agenda 2000 och gäller å ena sidan reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna och å andra sidan reformerna av strukturfonderna. Det är dock ett faktum att dessa båda områden svarar för cirka 3/4 av EU-budgetens totala utgifter.

Tills vidare kan man nöja sig med att konstatera att en framtida mekanism - vilken typ det än är - måste uppfylla följande krav: Denna mekanism måste förse EU med en adekvat finansiell utrustning men också garantera en rättvis fördelning av bördorna mellan medlemsstaterna. En rättvis fördelning av bördorna är en viktig förutsättning i alla medlemstater för att *unionen skall accepteras bland*

befolkningen. Det är ett välförståeligt europeiskt intresse att en rättvis fördelning av bördorna vid finansieringen av EU måste åstadkommas. Om man inte kan fastställa den finansiella ramen på ett sådant sätt att dessa krav uppfylls kommer Europa att ta skada. Otillräckliga medel äventyrar framtida projekt som östutvidgningen. Ett överdrivet dyrt EU skulle å andra sidan avfärdas av medborgarna.

1.3 Betydelse, begränsningar och effektivitet när det gäller de hittillsvarande inkomstkällorna för de egna medlen

När det gäller utvecklingen av de olika inkomstkällorna för de egna medlen har de traditionella egna medlen som inkomstandel av alla de egna medlen fallit från 29% 1988 till 16% 1998, de egna medlen från mervärdesskatter har gått tillbaka i ännu större utsträckning från nära 70% 1990 till ungefär 37% 1999 medan de BNP-baserade egna medlen har stigit från under 3% 1990 till knappt 47% 1998.

Här gäller att tillbakagången för de traditionella egna medlen är ekonomiskt och handelspolitiskt positivt, så tillvida att det innebär en tydlig liberalisering av världshandeln, en sänkning av EU:s importtrösklar och en minskning av de genomsnittliga importtullsatserna. Med andra ord har beräkningsunderlag och debiteringar följaktligen minskat inkomsterna från tullar och avgifter på grund av att EU har bedrivit en framgångsrik liberaliseringspolitik⁴.

Även minskningen av mervärdesskatteandelen är politiskt önskvärd. Denna källa till egna medel tillskrivs sedan gammalt oönskade fördelningspolitiska effekter. Följande teser hävdas eller är de minst motsagda:

- a. Mervärdesskatten är en konsumtionsskatt.
- b. För länder - liksom för industrin - gäller att $K = f(Y)$, konsumtionen är alltså beroende av inkomster och växer mindre än proportionellt. (tesen om den minskande konsumtionskvoten).

På motsvarande sätt belastas de medlemsstater som har relativt mindre nationella sparkvoter och högre konsumtionskvoter mer än vad som är skäligt. Dessutom tycks det finnas en regel som gör att ekonomiskt mindre utvecklade stater inte använder sig av inkomst- och företagsbeskattning (eftersom benägenheten att förskingra är hög och indrivningen är svår) utan man använder sig av mervärdesskatten vilken är svårare att kringgå - "*self-policying*" tack vare avdragsrätten. Båda effekterna leder - enligt vad som görs gällande - till att denna inkomstkälla för de egna medlen har en *kraftigt regressiv* effekt.

Denna invändning anförs ofta som "killerargument" mot de ytterligare mervärdesskattekomponenter som förordas av parlamentet. Noggranna analyser visar dock att argumentet om regressivitet inte är helt övertygande:

- a. Om man jämför inkomstens storlek (BNI) på statsnivå med de nationella sparkvoterna (se tabell 3 nedan) visar det sig att det *inte* finns *något* tydligt samband. Rika länder som Sverige

⁴ Här gäller följande sammanhang för utgiftsekvationen: $t * B = T$, där t =utgiftssats, B =beräkningsunderlag och T =intäkt, följaktligen gäller: $t ? * B ? = T ?$.

och Danmark har lägre sparkvoter och fattigare länder som Grekland och Portugal har högre sparkvoter. Korrelationskoefficienten mellan BNI per capita och den nationella sparkvoten uppgår till $-0,274$ och den är således inte signifikativ. En titt på USA visar t.ex. att världens rikaste land har en av de lägsta sparkvoterna. Med andra ord beror den makroekonomiska konsumtionskvoten uppenbarligen på en hel rad ytterligare faktorer och inte (bara) på välståndsnivån!

- b. Även sambandet mellan mervärdesskattebasen, inkomstskattebasen och de enskilda nationella ekonomiernas utvecklingsnivå är svagt. Mervärdesskattebasen är dock *de facto* bredare i de fattigare EU-medlemsstaterna än i de rikare, vilket dock beror på inrikes skattepolitiska beslut och inte på ekonomiskt tvång. Dessutom kan man i Europa se en *generell* tendens där man går från beskattning av uppkomna inkomster (direkta skatter) till beskattning av förbrukning (för konsumtion) av inkomster (indirekta skatter) med målsättningen att främja sparande och därmed kapitalbildningen.
- c. Uppfattningen att mervärdesskatten är en konsumtionsskatt innefattar bara en dimension, nämligen nettouttaget av den i alla faser. Mervärdesskatten är emellertid procedurmässigt en skatt på de ekonomiska transaktionerna (omsättningen) respektive skapandet av mervärde. I den mån hela den nationella ekonomins skapande av mervärde ingick i beskattningen skulle den vara *identisk* med BNP (summan av allt skapande av mervärde i en nationell ekonomi).

Mot denna bakgrund står det klart att tesen om regression inte har förblivit oemotsagd. Incidensen är inte exakt gripbar och det finns inget tydligt empiriskt sammanhang mellan *ett lands* inkomst per capita och dess konsumtionskvot. (Folkers 1994; Teutemanns 1992).

Vad beträffar den massiva ökningen av BNP-andelen av de egna medlen är det något som eftersträvas politiskt:

Som välstånd indikator för den nationella ekonomiska prestationsförmågan - även som konvergensindikator - anförs vanligtvis BNI (som mäts i ecu inom EU). I allmänhet krävs att BNI mäts i köpkraftsparitet per capita och inte beräknas i löpande priser eftersom man får en bättre jämförbarhet av välståndet genom att ta bort skillnaderna i prisnivå (olika inflationsgrad) mellan de olika medlemsstaterna. Om en sådan korrigering inte gjordes skulle lika stora nominella belopp motsvara olika köpkraft i de olika staterna. Detta skulle skada rättviseregeln. Denna inställning försvaras t.ex. i dokumenten från de tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor och det tyska finansministeriet.

Däremot räknar man med BNP per capita i marknadspriser i andra studier (Europakommissionen 1998, Busch 1998).

Denna varierande behandling är inte slumpmässig utan beroende på vilka indikatorer för de olika ländernas *bidragskapacitet* som betraktas som "riktiga", dvs. deras finansiella kapacitet, blir resultaten olika. De nominella växelkurserna, vilka avgörs av handelstransaktioner med utlandet och finansiella strömmar, *betyder i regel mer* för skillnaden i välstånd mellan EU-medlemmarna. Men BNI-/köpkraftsparitetsindikatorn snedvrider även åt andra hållet. Jämförbarheten mellan varukorgar, vilka kräver en prisdeflator för att kunna konstrueras, mellan t.ex. Portugal och Sverige är alltså inte särskilt pålitlig.

En jämförelse av köpkraftspariteten *bekräftar* för det mesta skillnaderna i betalnings- respektive

bidragskapacitet. (Walter 1996). Det är därför inte särskilt förvånande att i synnerhet de tyska beräkningarna baserar sig på BNI/köpkraftsparitet medan de beräkningar som har annat ursprung - t.ex. från nettomottagarna - grundar sig på marknadspriserna.

Hittills har vi inte i denna analys tagit hänsyn till att skillnaderna kommer att minska och till slut försvinna när EMU blir verklighet: a) Växelkurserna försvinner när en enhetlig valuta införs och b) medlemsländernas inflationstakt som nu varierar väldigt mycket kommer att ersättas av en enda inflationstakt när EMU blir verklighet. Detta leder till att växelkurseffekterna och köpkraftsskillnaderna försvinner och betalningen av de egna medlen sker i euro och på grundval av en enhetlig prissättning för Europa.

Vid en användning av BNI-inkomstkällan väger statistiska indrivningsproblem för respektive mervärde tyngre. I synnerhet odeklarerade inkomstdelar i den så kallade svarta ekonomisektorn varierar enormt mellan de olika medlemsstaterna och kan leda till en betydande snedvridning - att den nationella ekonomiska kapaciteten visas på en för låg nivå. Visserligen arbetar Europeiska statistikbyrån med olika korrigeringsmetoder men dessa klarar hittills dock knappast av att anpassa BNI-data på ett lämpligt sätt. Om vi antar att Bergers/Schneiders uppskattningar för år 1994 återger storleksordningen för den svarta ekonomin i EU:s medlemsstater någorlunda korrekt ger detta följande korrigeringar (se tabell 3):

Tabell 3: BNP per capita i marknadspriser korrigerat för den svarta ekonomin

Land	BNI per capita i marknadspriser	Den svarta ekonomins storlek 1994	Korrigering BNI per capita
Belgien	16878	21,4 %	20490
Danmark	23843	17,6 %	28039
Tyskland	18134	13,1 %	20510
Finland	22175	4,8 %	23239
Frankrike	18183	14,8 %	20874
Grekland	7405	22,5 %	9071
Irland	15556	15,3 %	17936
Italien	16424	25,8 %	20661
Luxemburg	27740	3,0 %	28572
Nederländerna	17255	13,6 %	19602
Österrike*	18136	6,8 %	19369
Portugal	6178	19,3 %	7370
Sverige	21587	18,3 %	25537
Spanien	11255	22,8 %	13821
Förenade kungariket	15039	12,4 %	16904

Källa: Egna beräkningar baserade på Berger/Schneider (1998).

Mot denna bakgrund tycks det vara uppenbart att även kvaliteten på den BNI-baserade inkomstkällan för de egna medlen inte är utan svagheter som indikator för kapacitet, betalningsförmåga eller bidragskapacitet. Likväl tycks det som om det är här de jämförelsevis minsta svårigheterna att få politisk acceptans som välståndindikator finns. Detta tydliggörs ofta med tanke på den höga korrelationen mellan - den officiella - BNI per capita och inkomstkällorna för de egna medlen. (se tabellen nedan).

Tabell 4: Medlemsstaternas andel av inkomstkällorna för de egna medlen och dess korrelation till BNI per capita (välståndsindikator)

	Andel av EU:s BNP	Andel av finansieringen av EU-budgeten	Därav traditionella egna medel	därav moms- och BNP-bidrag
B	3,1	3,9	7,4	3,1
DK	1,9	2	2	2
D	26	28,2	24,2	29,1
EL	1,5	1,6	1,2	1,7
E	7	7	5	8
F	17,2	17,5	10,9	19
IRL	1	1	2	1
I	14,2	11,5	7,9	12,4
L	0	0	0	0
NL	4,5	6,4	12	5,1
A	2,6	2,8	1,8	3
P	1,2	1,4	1,1	1,3
FIN	1,4	1,4	1	1,33
S	3	3	3	3
UK	16,1	11,9	21,5	9,3
Korrelation		0,979	0,894	0,966

Källa: EU-kommissionen (1998) samt egna beräkningar.

Som framgår av jämförelsen mellan andelarna av de egna medlen och de respektive medlemsstaternas BNI finns det - som väntat - en mycket stor korrelation när det gäller finansieringsandelen dvs. finanser och kapacitet har beaktats. Detta gäller i betydligt mindre omfattning för traditionella egna medel än för BNP-/momsinkomsterna.

2. Kritisk analys av beräkningen av nettoposterna

Som referens för den fortsatta analysen ges i nedanstående tabell en sammanställning av hur de enskilda medlemsstaternas nettosaldo har utvecklats under åren 1992-1997.

Tabell 5: Medlemsstaternas nettoposter 1992-1997 (miljoner ecu)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien	1224.2	1333.1	1139.6	1718.2	1415.8	1079.5
Danmark	295.4	356.9	236.6	345.1	247.8	68.6
Tyskland	-9561.6	-11659.7	-13465.7	-13198.3	-10528.3	-10943.5
Grekland	3588.2	4094.7	3873.9	3528.5	4081.0	4371.8
Spanien	2708.1	3022.4	3171.6	7253.2	6114.3	5936.0
Frankrike	-1319.3	-1026.9	-2465.3	-1540.1	-137.6	-781.1
Irland	2119.8	2402.5	1767.9	1913.7	2316.1	2676.7
Italien	-231.7	-1142.8	-2366.0	-672.7	-1152.5	-61.3
Luxemburg	626.2	737.0	607.6	694.1	787.8	725.4
Nederländerna	-818.6	-1263.9	-1762.9	-1921.2	-2331.8	-2276.2
Portugal	2124.4	2457.7	1844.9	2441.1	2849.7	2721.8
F ö r e n a d e k u n g a r i k e t	-2256.1	-2959.3	-1074.0	-4639.1	-2106.1	-1798.8
Österrike				-860.5	-213.5	-723.6
Finland				-133.9	88.0	56.1
Sverige				-897.7	-656.6	-1129.5

Källa: Europeiska kommissionen (1998).

Av tabellen framgår att Förenade kungariket, Nederländerna, Italien, Frankrike och Tyskland under hela perioden 1992-1997 uppvisar ett negativt nettosaldo. Även Österrike och Sverige, som anslöt sig vid utvidgningen av EU 1995, är nettobetalare. Tyskland och i allt större utsträckning även Nederländerna drar finansiellt de tyngsta lasterna till EU:s budget, medan övriga nettobetalare både i fråga om absoluta belopp och i belopp per invånare belastas i mindre grad. Tyskland ensamt svarar för en andel på 62 procent (1997) av de totala nettobetalingarna. Bland de stater som är nettomottagare märks framför allt Spanien, Portugal, Grekland och Irland, vilka både i fråga om absoluta belopp och belopp per invånare är de största nettomottagarna.

Beräkningen av nettosaldo utgår från de siffermässigt exakt fastställbara fördelarna resp. nackdelarna till följd av medlemskapet i EU med utgångspunkt från en saldering av de enskilda ländernas in- och utbetalningar. Avsevärda invändningar kan dock göras mot ett sådant "instrumentellt" sätt att beräkna nettobetalingarna. För det första är beräkningen av medlemsstaternas betalningsflöden gentemot EU behäftade med icke försumbara *statistiska kongruensproblem*. Att *exakt* ange den enskilda medlemsstatens verkliga nettopost är därför

omöjligt. För det första är det alltför kortsynt att fastställa den aktuella nettoposten som ett mått på nyttan av EU-medlemskapet. Fördelarna med medlemskapet i EU går långt utöver de omedelbara pekuniära effekterna. För det andra är kopplingen av EU:s inkomster och utgifter till målet att fastställa enskilda nettoposter en logisk följd av *ekvivalensprincipen*. Men detta står i konflikt med de *sammanhållnings- resp. omfördelningsmål* som gäller för EU-budgeten. I det följande tar vi upp några invändningar mot nettosaldoans användbarhet.

2.1 Invändning mot systemet I: statistiska kongruensproblem

En beräkning av nettobetalingarna förutsätter att EU-budgetens inkomster och utgifter kan beräknas med exakthet för de enskilda länderna. Denna förutsättning uppfylls emellertid inte till fullo på grund av budgetens inkomst- och utgiftsstruktur.

I tabell 6 ges en översikt över de sammanlagda inkomsternas storlek och fördelning under budgetåret 1997 jämfört med året före.

Tabell 6: De sammanlagda inkomsternas storlek och fördelning under budgetåret 1997

Inkomstslag	Nominella belopp (miljoner ecu)		Andel av de totala utgifterna (i procent)	
	1997	1996	1997	1996
Jordbruksbidrag och sockeravgifter	2015,5	1966,6	2,4	2,4
Tullar	12203,2	12865,1	14,8	15,7
Momsbaserade egna medel	34471,1	35481,5	41,9	43,3
BNP-baserade egna medel	33063,8	21878,9	40,1	26,7
Övriga inkomster	612,0	9751,3	0,8	11,9
Totalt	82365,6	81943,4	100,0	100,0

Källa: Europaparlamentet, egna beräkningar (1997). Kommentar: Indrivningskostnaderna för jordbruksbidragen och tullarna har dragits av i beräkningarna ovan eftersom dessa inte betalats ut av medlemsstaterna. Den märkbara ökningen av de BNP-baserade egna medlen beror delvis på att överskott från föregående år på 9,2 miljarder ecu överfördes i budgeten för 1996. Dessa har i tabellen tagits upp under "övriga inkomster". För 1997 fanns dock inte något sådant överskott, varför "övriga intäkter" märkbart minskade och medlemsstaterna måste ställa mer BNP-baserade egna medel till förfogande jämfört med året före.

I EU:s budgetplan redovisas såväl de olika inkomstslagens aktuella storlek som bidragen till korrigeringsmekanismen för Förenade kungariket exakt för varje land. I följande tabell redovisas medlemsstaterna betalningar till EU sammanlagt med utgångspunkt från de fyra övergripande inkomstblocken. Bidragen till Förenade kungarikets bidragsrabatt, som i budgetplanen redovisas separat, har här beaktats redan i de mervärdesskatte- resp. BNP-baserade egna medlen.

Tabell 7 Fördelning av EU:s intäkter på medlemsstaterna för hela år 1997

	Jordbruks- och sockeravgifter	Tullar	Momsbaserade egna medel	BNP-baserade Egna medel	Finansiering Totalt	Andel av EU:s finansiering (i procent)
Belgien	129,2	930,0	1038,9	1048,1	3146,2	3,8
Danmark	48,7	217,4	662,9	670,2	1599,2	2,0
Tyskland	454,2	2981,5	10982,2	9065,7	23483,6	28,7
Grekland	26,1	125,1	574,3	484,8	1210,3	1,5
Spanien	171,0	474,3	2653,4	2332,6	5631,3	6,9
Frankrike	389,3	1288,8	6912,7	5932,8	14523,6	17,8
Irland	14,8	228,3	274,3	223,9	741,3	0,9
Italien	203,7	1131,8	4156,2	4678,8	10170,6	12,5
Luxemburg	0,2	16,9	90,5	71,3	179,0	0,2
Nederländerna	151,4	1498,5	1759,3	1539,8	4948,9	6,1
Österrike	48,7	256,5	1050,0	874,1	2229,2	2,7
Portugal	45,5	110,2	513,8	419,5	1089,0	1,3
Finland	29,1	193,5	516,3	483,2	1222,1	1,5
Sverige	58,1	329,4	931,0	907,5	2226,0	2,7
F ö r e n a d e kungariket	245,5	2421,0	2355,3	4331,5	9353,3	11,4
EU	2015,5	12203,2	34471,1	33063,8	81753,6	100

Källa: Europaparlamentet, 1997, egna beräkningar

Även om det alltså går att ge en tillräckligt noggrann bild av hur kostnaderna fördelar sig mellan medlemsstaterna på inkomstsidan föreligger det statistiska beräkningsproblem i fråga om jämförbarheten när det gäller den verkliga kostnadsfördelningen för inbetalningarna av jordbruksavgifter och tullar till EU. Dessa sammanfattas inom den s.k. Rotterdam-Antwerpen-effekten.

Rotterdam-Antwerpen-effekten: När varor importeras från tredje land tas jordbruksavgifter och tullar ut vid EU:s yttre gränser, oberoende av slutligt destinationsland. När dessa medel tas upp på inkomstsidan i EU:s budget får det missvisande konsekvenser. De bokförs som inbetalningar från det land över vars gräns den aktuella importen ägt rum.

Stater som på grund av sitt geografiska läge och sin handelsstruktur fungerar som "transithallar" för varor från tredje land får på så sätt större tullintäkter att tillföra EU än andra länder. Dessa tullintäkter räknas dem till godo som inbetalningar till gemenskapens budget när nettot beräknas, även om varorna i fråga har förts vidare till andra EU-länder och kostnaden för folkhushållet alltså drabbar det land där slutkonsumenterna bor (maj, 1985). Denna effekt kallar man "*First Round Gateway Effect*". Om t.ex. en jordbruksprodukt importeras till Tyskland över Hamburg medför detta att Tyskland skall betala in avgifterna till EU-budgeten, men om importen sker över Rotterdam blir det på motsvarande sätt en nederländsk inbetalning. Om produkten köps direkt inom EU görs inga inbetalningar alls. I alla tre fallen är det dock i sista hand konsumenten i slutförbrukarlandet som måste betala ett pris som ligger över det på världsmarknaden. Platsen där sådana medel "uppstår"

och den där de i sista hand tas ut är alltså många gånger helt olika.

Dessutom måste hänsyn tas till den s.k. "*Second Round Gateway Effect*": Därmed menar man den återexport från gemenskapen av varor med ursprung i icke-medlemsstater som bara har bearbetats i det medlemsland som fungerar som "transithall". Även i detta fall räknas de innehållna tullavgifterna ifrågavarande land till godo som inbetalningar till EU, trots att det är förbrukaren i destinationslandet som till sist måste betala priset.

Eftersom i synnerhet de stora hamnarna i Rotterdam och Antwerpen är av väsentlig betydelse för EU:s import har begreppet "Rotterdam-Antwerpen-effekten" införts som namn på dessa förhållanden (Peffekoven, 1994). I en undersökning som utförts av European Centre for Strategic Analysis (1997) anges dessa Gateway-effekter utgöra 31 procent av Belgiens totala tullintäkter och 27 procent av de nederländska.

Framför allt Belgiens och Nederländernas andelar av jordbruksbidragen och tullarna skulle alltså kunna vara alltför stora i beräkningarna av nettosaldo och inte motsvara dessa länders verkliga kostnader. Belgiens bidrag till EU-budgetens totala finansiering utgör ungefär 3,8 procent medan dess andel av de sammanlagda jordbruks- och sockeravgifterna och tullarna ligger på ungefär 7,5 procent. Även Nederländernas andel av de sammanlagda jordbruksavgifterna och tullarna när det gäller detta inkomstslag, 11,6 procent, är nästan dubbelt så stor som Nederländernas andel av EU-budgetens finansiering (6,1 procent) (se tabell 7). På ett liknande sätt förhåller det sig när det gäller Portugal, Förenade kungariket och Irland, fast inte i lika hög grad. Om man drog av "Rotterdam-Antwerpen-effekten" skulle Belgien, Frankrike och Förenade kungariket bli nettomottagare. Tysklands nettobetelningspost skulle bli ännu större (Welter, 1997). Vid beräkningen av nettoposterna måste givetvis hänsyn tas till den schablonersättning för uppbörds-kostnader som respektive medlemsstat uppbär, 10 procent av de indrivna tullarna och jordbruksavgifterna.

Härtill kommer givetvis även den motsatta verkan som den "*omvända gateway-effekten*" har. Denna beror på att exportbidrag på jordbruksområdet ofta betalas där utskeppningen äger rum (Nederländerna, Belgien) men inte tillfaller dessa länder utan går till de länder som produkterna kommer från. Detta förhållande ger sken av nettovinstposter där det inte finns några. Det måste anses tvivelaktigt om gateway-effekten och den omvända gateway-effekten verkligen tar ut varandra eftersom exportbidragen minskar snabbare i betydelse än importvolymerna multiplicerade med EU:s genomsnittliga tullsats.

Om man sätter tro till den tyska expertgruppen för analys av gemenskapens ekonomiska utveckling, "the five wise men" (expertgrupp 1994/95) så innebär Rotterdam-effekten att cirka 25 procent av EU-budgetens inkomster endast med svårighet kan hänföras till rätt land.

Eftersom emellertid betydelsen av de traditionella egna medlen, som ger upphov till Rotterdam-effekten, kommer att avta även i framtiden och eftersom det i fråga om denna effekt rör sig om de enda egentliga *egna* medlen, kan man därav dra två slutsatser:

1. *Metodiskt*: Vid en jämförelse mellan finansieringssaldon borde man helt bortse från de traditionella egna medlen eftersom de utgör en minskande, "självtjämnande" post som inte belastar medlemsstaterna. I och med detta blir Rotterdam-effekten betydelselös.
2. *I sak*: Eftersom betydelsen av de egentliga *egna* medlen minskar borde dessa kompletteras med nya egentliga egna medel, alltså något slags EU-skatt, *för att åtminstone upprätthålla*

status quo. På så sätt förhindras en förskjutning i de ekonomiska maktförhållanden⁵.

På ett likartat sätt som EU:s inkomster är EU:s planerade utgifter angivna i budgetplanen uppdelade på institutioner, utgiftsslag och enskilda kapitel. Utgifternas storlek och struktur kan utläsas någorlunda exakt. I följande tabell redovisas översiktligt de samlade utgifternas storlek och struktur för budgetåret 1997 jämfört med året före.

⁵ En sådan gemenskapsskatt avvisas visserligen i en skrift från de tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor (1997) liksom av Caesar (1996) och Walter (1996). I sammanhanget hänvisas särskilt till konstitutionella betänkligheter.

Tabell 8: De totala utgifternas storlek och fördelning för budgetåret 1997 jämfört med året före

Utgiftsslag	Belopp (i miljoner ecu)		Andel av de totala utgifterna (i procent)	
	1997	1996	1997	1996
E U G F J , Garantisektionen	41233,0	41328,0	50,1	50,5
Struktur- och sammanhållningsfo nderna	26632,9	26008,6	32,3	31,7
Forskning och utveckling	3996,5	3952,5	4,9	4,8
Externa områden	4687,5	4652,1	5,7	5,7
Utbildning och kultur	736,1	823,4	0,9	1,0
Administration	4283,6	4183,6	5,2	5,1
Övriga utgifter	796,0	995,2	0,9	1,2
Totalt	82365,6	81943,4	100,0	100,0

Källa: Europeiska gemenskapernas kommission, 1997, egna beräkningar.

Det finns dock problem även på utgiftssidan i EU:s budget när det gäller att hänföra posterna till enskilda medlemsstater eftersom beloppen visserligen är uppdelade på de olika användningsområdena men inte på de enskilda medlemsstaterna, vilket är fallet på inkomstsidan.

- a. *Jordbruksutgifter:* En faktor med stor betydelse för nettoposterna är utgifterna för marknadsstödet till jordbruket. Dessa utgifter tillskrivs det land som tillskott där interventionen rent geografiskt har gjorts och från vilket produkten har exporterats från EU-området. Men interventionsställena köper också upp jordbruksprodukter från andra länder. Utbetalningen tillskrivs alltså inte nödvändigtvis det land i vilket den lantbrukare bor som mottagit stödet (Peffekoven, 1994).
- b. *Återbetalning av strukturfondsmedel:* Företag i de länder som är nettobetalare drar fördel i form av uppdrag av de medel som betalas ut från strukturfonderna till nettomottagarländerna. En del av dessa medel flyter på så sätt tillbaka till nettobetalarländerna. Mot detta argument kan dock invändas att ett sådant återflöde av strukturfondsmedel motverkas av vissa påvisbara leveranser och tjänster som uppdragsgivaren har beslutat lägga ut i form av anbudsförfarande (t.ex. fallet med Atens flygplats). Å andra sidan undandras de anvisade medlen från alternativa ändamål - t.ex. i nettobetalarländerna.
- c. *Forskning och utveckling:* Någon knivskarp uppdelning av forsknings- och utvecklingsutgifterna mellan enskilda medlemsstater kan göras endast i begränsad utsträckning.
- d. *Utbetalningar till tredje land:* Återigen måste påminnas om att inte alla EU:s utgifter hänföra sig till verksamheter i medlemsländerna utan också ofta går till tredje land, vilket t.ex. är fallet när det gäller utvecklingsstödet (Seidel, 1992). De ekonomiska resp. politiska fördelarna med sådana utbetalningar kan knappast omräknas för varje enskild medlemsstat

inom EU.

- e. *Tilldelningen av medel för administrationen:* Utgifterna för administrationen, som kan delas upp på personal- och materialkostnader, utgör mer än 5 procent av gemenskapsbudgeten (för 1997), d.v.s. en icke försumbar del som kan ge upphov till förvanskningar av nettoposterna. Det är nämligen omtvistat i vilken utsträckning dessa utgifter skall tas med vid beräkningen av nettosaldo. En möjlighet är att de oavkortat tillgodoräknas de länder i vilka de uppstår. Detta leder till att nästan samtliga EU:s förvaltningskostnader räknas som ett återflöde till Belgien och Luxemburg från EU-budgeten eftersom gemenskapsinstitutionerna nästan undantagslöst är stationerade i dessa båda länder. Detta synsätt är på sätt och vis befogat eftersom placeringen av administrationen och dess anställda innebär många ekonomiska fördelar för en stat resp. för en viss region. För det första följer med driftskostnaderna och det stora antalet anställda en viss efterfrågeeffekt, vilket gör regionen attraktivare för företagsetableringar. För det andra innebär detta en avlastning på arbetsmarknaden för det land där administrationen är placerad. Dock medför de nämnda förhållandena säkerligen även problem i och med att de administrativa utgifterna i motsats till många andra EU-satsningar ställer krav på motprestationer i form av varor och tjänster och alltså inte kan betraktas som rena tillskott. Dessutom är inte sysselsättningseffekten av utgifterna begränsad till de länder där administrationen är placerad utan kommer till en del även övriga medlemsstater till godo eftersom de anställda kommer från många EU-länder. Vidare bidrar en del av deras inkomster till efterfrågan i deras respektive hemland (Ott, 1987). Alltefter beräkningsmetod inräknas de administrativa utgifterna vid uppdelningen på länder oavkortat (det tyska finansministeriet), delvis (kommissionen tillgodoräknar Belgien och Luxemburg 50 procent av de administrativa kostnaderna) eller inte alls (revisionsrätten).
- f. *Alla utgiftsslag tas inte upp:* Flera politiska områden inom EU av finansiell betydelse (t.ex. driftsbudgeten för EKSG, Europeiska utvecklingsfonden, Europeiska investeringsbanken och andra in- och utlåningstransaktioner inom unionen) tas inte upp i EU-budgeten. De utgiftsslag som inte tas upp där har kraftigt ökat i omfång och betydelse under de senaste åren. Redan vid en rent budgetmässig genomgång bör man därför ta med i beräkningen även de finansiella verksamheterna utanför EU-budgeten. För en exakt beräkning av nettot måste varje land ta upp även sådana finansiella transaktioner och räkna av dem mot saldot.

2.2 Invändning mot systemet II: Nettosaldots begränsade användbarhet som mått på nyttan av medlemskapet i EU

Förutom de ovan beskrivna statistiska problemen med vad saker och ting skall hänföras till kan man fråga sig om nettoberäkningar rent principiellt kan motsvara kravet att vara ett tillfredsställande mått på EU-medlemskapets för- och nackdelar. Förespråkarna för ett sådant synsätt hävdar att saldot för de finansiella transfereringarna är ett lämpligt mått på hur bördorna fördelas inom EU, medan motståndarna till resonemanget om nettobetalar hävdar att man, om man bara ser till saldot och bara de betalningar som förmedlas direkt via EU-budgeten, bortser från de indirekta ekonomiska och politiska effekter som kan uppstå för ett land genom dess medlemskap i EU (Caesar, 1996b). Dessutom har motståndarna farhågor för den framtida utvecklingen av den europeiska integrationen, om i första hand ekvivalenstanken politiskt sett tar överhand. Peffekoven (1998) föreslår därför att man en gång för alla sätter punkt för diskussionen om nettoposter.

På det hela taget måste man ställa sig kritisk till användandet av nettosaldon som måttstock för hur fördelaktigt EU-medlemskapet är i praktiken. Det ger alltför lätt ett falskt intryck av precision när man uttrycker nyttan i siffror. Varje ekonomistuderande lär sig redan första terminen att nyttan möjligen kan mätas *ordinalt* (större/mindre) men aldrig *kardinalt* (absolut mått). Det kan visserligen inte förnekas att nettosaldon kan vara intressanta som approximeringar genom att de visar på tendenser och avslöjar obalanser. I det följande skall några exempel ges på argument som talar för att nettosaldotänkandet inte är tillräckligt givande när det gäller att beskriva verkligheten.

1) *Den europeiska inre marknadens fördelar*

Genom att låta frågan om nettoposter stå i centrum förbiser man den inre marknadens välbefärande effekter för nettobetalar.

- a. *Den gränsöverskridande handeln underlättas:* Genom liberaliseringen av varornas, tjänsternas och kapitalets fria rörlighet och harmoniseringen av normer och bestämmelser har förutsättningarna för den gränsöverskridande handeln mellan EU-staterna inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden avsevärt förbättrats. Denna utveckling drar framför allt exportindustrin i de (ekonomiskt starkare) nettobetalande länderna fördel av.
- b. *Utökade avsättningsmöjligheter:* Den omfördelning till förmån för ekonomiskt mindre utvecklade europeiska regioner som EU-budgeten ger upphov till leder till ökad köpkraft i dessa regioner. Dessutom har den europeiska integrationen bidragit till en påtaglig stabilisering av de näringspolitiska ramarna i de enskilda medlemsstaterna. Detta kan exportföretagen i de nettobetalande staterna dra fördel av i och med att nya avsättningsmöjligheter erbjuder sig.
- c. *Ökad sysselsättning:* Exportindustrins ökade omsättning till följd av att den gränsöverskridande handeln underlättats och att avsättningsmöjligheterna inom EU ökas kan ha välbefärande effekter i de nettobetalande staterna i form av ökad resp. tryggad sysselsättning.
- d. *Ökade skatteinkomster:* Man kan förvänta sig en ökning av de direkta och indirekta skatteinkomsterna för nettobetalaras del, både på grund av en ökad omsättning resp. handelsvolym och en kanske därmed sammanhängande ökad sysselsättning. Dessa inkomster kan i sin tur utnyttjas på ett sätt som främjar välbefärandet. *Kapitel 3 ägnas åt att för första gången kvantifiera denna effekt.*

2) *Alternativkostnaden för att inte vara medlem i EU*

- a. *Jordbruks- och strukturpolitik:* När man diskuterar nettoposterna som en grundval för analyser av kostnad/nytta måste man också komma ihåg att det skulle uppstå alternativkostnader i den nationella budgeten om man - hypotetiskt - stod utanför EU. T.ex. skulle man knappast komma ifrån stora subventioner även om man förde en rent nationell jordbrukspolitik. Likaså skulle man tvingas att satsa hårdare på strukturpolitiska åtgärder på nationell nivå.
- b. *Politiska aspekter I:* En annan sida av saken är de politiska aspekter som hör ihop med Europeiska unionens existens. Den växande europeiska integrationen, vilken skulle kunna äventyras av en segdragen diskussion om nettobetalar och ett alltför egoistiskt tänkande i enskilda stater, bidrar till att freden tryggas - även med tanke på den planerade utvidgningen österut - och till ett stärkande av de ännu unga demokratierna i Östeuropa.
- c. *Politiska aspekter II:* Genom fortsatt integration torde Europa dessutom vinna ökad politisk betydelse internationellt sett. EU:s medlemsstater var för sig skulle fortsätta att ha relativt blygsamma förhandlingspositioner gentemot t.ex. USA, men EU som helhet kan uppträda som en likaberättigad förhandlingspartner (Gretschmann, 1997a). Slutligen kan de utmaningar som EU står inför vid millennieskiftet - förverkligandet av EMU och utvidgningen österut - vara anledning nog att övervinna kvarstående motstånd och tröghet i medlemsstaterna när det gäller de nödvändiga reformerna (Gretschmann, 1997b). Därvid måste man ha både den offentliga sektorn (t.ex. ökad flexibilitet och konsolidering av de offentliga budgetarna) och nödvändiga strukturanpassningar i det privata näringslivet i åtanke. EU har alltså en uppgift som "katalysator" när det gäller genomförandet av nödvändiga reformer i medlemsstaterna.

2.3 **Nettosaldon och mer därtill**

Av de överväganden som här har redovisats framgår att beräkandet av nettoposter bara leder till en ofullständig värdering av EU-medlemskapets nytta och fördelar, dels på grund av problem av statistisk art och dels på grund av det rent budgetära synsättets begränsningar. Även om dessa svårigheter knappast går att bemästra i sin helhet på grund av problemen med hur man mäter och definierar nyttan vill vi i nästa kapitel våga oss på försöket att översätta medlemskapets handelsfördelar till budgetära konsekvenser och göra dem kvantifierbara. För EU-staterna har medlemskapet i unionen i själva verket lett till en avsevärd ökning av handelsvolymen inom gemenskapen, orsakad av den politiska stabiliteten och fördelarna med den ekonomiska integrationen fram till fullbordandet av den inre marknaden. Detta har även välståndshöjande effekter - och det framför allt i de nettobetalande staterna.

3. Beräkning av nettoposterna med särskild hänsyn tagen till de genom handel skapade statsfinansiella konsekvenserna

I förra kapitlet diskuterades det begränsade värdet av sådana bedömningar av EU-medlemskapet som enbart utgår från in- och utbetalningar till och från EU. Vid den följande beräkningen av medlemsstaternas nettoposter kommer därför uppmärksamheten att riktas mot de statsfinansiella konsekvenser av EU-medlemskapet som är en följd av vinster i utrikeshandeln och som går utöver de direkta betalningsflödena.

Som redan nämnts hänvisas i litteraturen och den politiska diskussionen ofta till icke-fiskala fördelar med ett EU-medlemskap. Gång på gång betonas därvid att integrationens potentiella handelsvinster inte har någon plats i en statsfinansiell analys.

Särskilt i Tysklands fall hävdar man, för det mesta utan att det är särskilt underbyggt, att speciella fördelar på exportsidan inte kan tas med i beräkningen (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997). Visserligen leder uppkomsten av den europeiska inre marknaden till betydande lättnader för handeln inom unionen. Tyskland sägs vara den största aktören på EU:s inre marknad även i absoluta tal. Men om man ser på den tyska interna EU-handelns andel av den totala tyska utrikeshandeln eller av Tysklands samlade näringslivsproduktion (BNI uttryckt i marknadspriser) finner man att andra medlemsstater är mycket mer beroende av den inre marknaden. Tvärtemot detta synsätt skall här ett försök göras - för första gången och alltså innovativt - att till budgetkonsekvenser översätta den nytta utrikeshandeln har av medlemskapet, uttryckt i mervärdet multiplicerat med respektive lands genomsnittliga skattesats, för varje EU-medlemsstat.

Den metod vi valt för att reda ut det statsfinansiella tillskottet av EU-medlemskapet bygger på följande argumentation (jfr kapitel 2): Vi utgår från att en stat som ansluter sig till EU därmed väsentligt ökar sin handelsverksamhet med övriga EU-stater.

Man kan då förvänta sig både att utrikeshandeln som helhet ökar och att handeln med de övriga medlemsstaterna får en ökad betydelse i förhållande till den utomeuropeiska handeln som en följd av EU-medlemskapet. Denna tillkommande export skulle i sin tur genom tillskottet av direkta och indirekta skatteinkomster av utrikeshandelns mervärde leda till att den anslutna statens nationella skatteintäkter ökade. För att fastställa en medlemsstats verkliga nettopost måste man därför lägga denna finansiella effekt till EU-medlemskapets saldo av EU:s in- och utbetalningar.

Vill man beräkna de statsfinansiella effekterna måste man alltså börja med att för varje enskilt land beräkna utrikeshandelns elasticitet med hänsyn till EU-medlemskapet. Då är det en framkomlig väg att jämföra situationen efter anslutningen med situationen några år före anslutningen till det EU som redan fanns. För de sex ursprungliga medlemmarna, Belgien, Tyskland, Frankrike, Italien, Luxemburg och Nederländerna, är dock den metoden inte helt oproblematiskeftersom det inte finns tillräckliga uppgifter för den period då gemenskaperna upprättades. Vid analysen av dessa länder utgår vi därför i stället från år 1968, då tullunionen infördes. Detta val faller sig naturligt eftersom införandet av tullunionen innebar avsevärda handelslättnader. Vi gör vidare en åtskillnad mellan den första EU-utvidgningen med Förenade kungariket, Irland och Danmark (1973), Greklands anslutning (1981), den andra utvidgningen söderut med Spanien och Portugal (1986) och anslutningen av de tidigare EFTA-staterna Österrike, Sverige och Finland år 1995. Utgångspunkten för analysen är värdena av utrikeshandeln tre år före och sju år efter anslutningen till EU. För att säkerställa att resultaten inte på ett missvisande sätt skall påverkas av ovidkommande faktorer förefaller tio år vara

en lämplig undersökningsperiod. Endast vid analysen av de ursprungliga medlemsstaterna och de senast anslutna EFTA-staterna har undersökningsperioden avkortats till sex år (1965-1971) resp. fem år (1992-1997). Eftersom det är omöjligt att undersöka konsekvenserna sju år efter anslutningen för EFTA-staternas del - de anslöt sig ju först år 1995 - är avkortningen av perioden för konsekvensanalys när det gäller de ursprungliga medlemmarna befogad med tanke på att beräkningarna inte skall bli missvisande på grund av den första EU-utvidgningen år 1973.

Metoden kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt: 1) Först fastställs de anslutande ländernas export till länderna inom gemenskapen och deras totala export före och efter anslutningen. Därefter fastställs med ledning av en jämförelse mellan den EU-interna exportens procentuella andel av hela exporten hur den relativa fördelningen har förändrats. 2) I det andra steget görs en skattning av hur stor anslutningsstaternas totala export fiktivt skulle ha varit om dessa stater inte hade anslutit sig till EU. 3) Genom att dividera den verkliga exporten med den uppskattade fiktiva exporten vid ett utanförskap beräknas en "integrationsfaktor" av vilken kan utläsas om EU-anslutningen har bidragit till någon ökning av respektive anslutningsstats totala utrikeshandel. 4) I nästa steg beräknas på basis av integrationsfaktorn den exportökning (resp. exportminskning) som kan hänföras till EU-medlemskapet. 5) Genom att multiplicera denna skillnad i export med respektive lands genomsnittliga skattesats beräknas sedan approximativt ökningen resp. minskningen av anslutningsstatens skatteunderlag. 6) I det sista steget tillförs denna integrationsbetingade förändring av anslutningsstaternas nationella skatteintäkter endera av två alternativa beräkningsgrunder för nettot.

1) *Export inom EU och total export före och efter EU-anslutningen*

I följande tabell redovisas de enskilda anslutningsländernas faktiska export till andra EU-länder tre år före och sju år efter anslutningen till EU uttryckt i ecu i respektive anslutningsårs priser. Utvecklingen av exporten inom gemenskapen har jämförts med förändringarna i anslutningsstatens globala utrikeshandel under samma tidsrymd, även detta uttryckt i ecu i respektive anslutningsårs priser.

Tabell 9: De nya medlemsstaternas export före och efter EU-anslutningen

	Export till EU ¹		Total export ¹	
	Före anslutningen ²	Efter anslutningen ²	Före anslutningen	Efter anslutningen
	1965	1971	1965	1971
Tyskland	6587	10945	18689	27308
Frankrike	4426	9116	10806	18437
Italien	3002	5412	7464	12116
Nederländerna	3983	6617	7151	10394
Belgien / Luxemburg	4228	6723	6836	9805
	1970	1980	1970	1980
Förenade kungariket	4443	14403	20425	33710
Irland	143	2433	1240	3249
Danmark	982	3350	4332	6630
	1978	1988	1978	1988
Grekland	1689	2493	3324	3847
	1983	1993	1983	1993
Spanien	12092	23951	27535	38419
Portugal	3363	6171	6323	8193
	1992	1997	1992	1997
Österrike	26325	32982	39833	53068
Sverige	21245	36652	38056	66037
Finland	10628	19398	19961	36552

1. Uttryckt i miljoner ecu i anslutningsårets priser

För de ursprungliga medlemmarna har 1968 (tullunionen börjar) valts som referensår.

Källa: Egna beräkningar på grundval av Eurostat, gemenskapens statistik

Beräkningsmetod: De i ecu angivna värdena är omräknade utifrån den vid varje tidpunkt gällande växelkursen för den nationella valutan och deflaterad med utnyttjande av den nationella bruttonationalproduktens prisdeflatorer i marknadspriserna för motsvarande år.

Det framgår klart att alla anslutningsländernas utrikeshandel ökade påtagligt under perioden i fråga. Både deras export inom gemenskapen och deras globala utrikeshandel ökade kraftigt under denna tid. Tillväxten varierar visserligen delvis kraftigt mellan de enskilda staterna. Framför allt Danmark och Irland upplevde en enorm exportökning i den inomgemenskapliga handeln under tiden efter EU-anslutningen (240 resp. 1600 procent), medan Greklands export till andra EU-stater bara steg måttligt (48 procent). När det gäller Irland måste dock den speciella situation som uppstod genom Förenade kungarikets samtidiga anslutning till EU påpekas. Eftersom en stor del av Irlands utrikeshandel sker med Förenade kungariket förklaras den enorma ökningen av Irlands export till de övriga EU-staterna till stor del av att även handeln med Förenade kungariket numera räknas till den inomgemenskapliga handeln. Samma invändningar, fast inte i samma utsträckning, kan göras beträffande Spaniens och Portugals samtidiga anslutning eftersom även i det fallet en viktig handelspartner anslöt sig. Ökningen av *dessa* staters EU-export kan därför endast delvis tillskrivas EU-medlemskapets handelslättnader. Vad den totala exporten beträffar uppvisar Sverige (+74 procent), Finland (+83 procent) och - även här - Irland (+162 procent) de största ökningarna. Och även i detta avseende är det Grekland som halkar efter de övriga anslutningsländerna.

För att åskådliggöra förändringarna av den inomeuropeiska exportens relativa förhållande till den globala redovisas i följande tabell en jämförelse mellan den inomeuropeiska exportens procentuella andel av anslutningsländernas totala export före och efter anslutningen.

Tabell 10

Den inomgemenskapliga exportens andel av den globala exporten före och efter anslutningen

	EU-exportens andel av den totala exporten i procent	
	Före EU-anslutningen ¹	Efter EU-anslutningen ¹
	1965	1971
Tyskland	35.2	40.1
Frankrike	41	49.4
Italien	40.2	44.7
Nederländerna	55.7	63.7
Belgien / Luxemburg	61.9	68.6
	1970	1980
Förenade kungariket	21.8	42.7
Irland	11.6	74.9
Danmark	22.7	50.5
	1978	1988
Grekland	50.8	64.8
	1983	1993
Spanien	43.9	62.3
Portugal	53.2	75.3
	1992	1997
Österrike	66.1	62.2
Sverige	55.8	55.5
Finland	53.2	53.1

1. För de ursprungliga medlemmarna har 1968 (tullunionen börjar) valts som referensår.
Källa: Egna beräkningar på basis av Eurostat, gemenskapens statistik

Det framgår klart att den inomgemenskapliga exportens andel av den globala exporten under ifrågavarande period har ökat betydligt för alla stater som anslutit sig, så när som på de senast anslutna EFTA-länderna. Framför allt har EU-exportens andel av den totala exporten ökat kraftigt för de först anslutna länderna Förenade kungariket, Irland och Danmark. De procentuella andelarna ungefär fördubblades för Danmark och Förenade kungariket, medan procentsatsen för Irlands del blev sex gånger större. Härvid måste dock än en gång påpekas de speciella effekterna i samband med att Förenade kungariket och Irland anslöt sig samtidigt. (Samma effekter gäller för övrigt även Förenade kungariket, fast i mindre utsträckning.) För Tysklands och Italiens del däremot är ökningen av den inomgemenskapliga exportens betydelse mindre än för övriga länder. För Tyskland steg den inomgemenskapliga exportens andel av totalexporten bara från 35,2 procent till 40,1 och för Italien från 40,2 till 44,7 procent.

2) Totalexportens storlek om landet inte hade anslutit sig

I nästa steg jämförs totalexportens faktiska utveckling med en skattning av hur stor

anslutningsstatens fiktiva totala utrikeshandel skulle ha varit utan anslutningen till EU. Denna fiktiva exportvolym utan anslutning till EU har här beräknats enligt formeln:

$$Ex_{\text{fiktiv}(t+7)} = (Ex_{\text{total}(t+7)} - Ex_{\text{EU}(t+7)}) / (1 - Ex_{\text{EU}(t-3)} / Ex_{\text{total}(t-3)})$$

varvid	t	anslutningsåret
$Ex_{\text{fiktiv}(t+7)}$		fiktiv export utan anslutningen till EU
$Ex_{\text{total}(t-3)}$		total export tre år före anslutningen
$Ex_{\text{total}(t+7)}$		total export sju år efter anslutningen
$Ex_{\text{EU}(t-3)}$		export till EU-staterna tre år före anslutningen till EU
$Ex_{\text{EU}(t+7)}$		export till EU-staterna sju år efter anslutningen till EU

Först beräknas alltså exporten till stater utanför EU genom att exporten inom EU dras från totalexporten. Därefter fastställs den andel som exporten till stater utanför EU utgjorde av landets totala export före anslutningen till EU. Beräkningen av den totalexport som landet skulle ha haft om det inte hade anslutit sig till gemenskapen grundar sig på antagandet att utanförskapet inte skulle ha lett till någon ändring i proportionerna mellan handeln med länder inom och utanför gemenskapen. Man utgår alltså från att den procentuella andelen av totalexporten som går till länder utanför EU skulle vara konstant. I ett sista steg fastställs den berörda anslutningsstatens fiktiva totalexport - om landet inte skulle ha anslutit sig sju år tidigare - genom division av den utomeuropeiska exporten (år t+7) med landets (som det har antagits) konstanta exportandel till stater utanför EU. Mot antagandet kan man invända att den regionala förändringen av exportstrukturen säkert *inte enbart* kan hänföras till anslutningen till EU. Eftersom vi här utgår från en av EU-anslutningens dominerande effekter anser vi emellertid antagandet vara godtagbart.

I följande tabell jämförs anslutningsstaternas enligt ovanstående formel beräknade totalexport med deras verkliga totalexport sju år efter anslutningen.

Tabell 11 Förhållandet mellan totalexporten efter anslutningen och den fiktiva totalexporten om landet inte hade anslutit sig till EU

	Totalexport		Integrationsfaktor
	Efter EU-anslutning ¹	Fiktiv totalexport Utan EU-anslutning ¹	
	<i>1965</i>	<i>1971</i>	
Tyskland	27308	25252	1,08
Frankrike	18437	15798	1,17
Italien	12116	11211	1,08
Nederländerna	10394	8526	1,22
Belgien / Luxemburg	9805	8089	1,21
	<i>1980</i>	<i>1980</i>	
Förenade kungariket	33710	24689	1,37
Irland	3249	924	3,52
Danmark	6630	4244	1,56
	<i>1988</i>	<i>1988</i>	
Grekland	3847	2751	1,4
	<i>1993</i>	<i>1993</i>	
Spanien	38419	25790	1,49
Portugal	8193	4321	1,90
	<i>1997</i>	<i>1997</i>	
Österrike	53068	59250	0,9
Sverige	66037	66482	0,99
Finland	36552	36654	1

Uttryckt i miljoner ecu i anslutningsårets priser. För de ursprungliga medlemsstaterna har 1968 (tullunionen börjar) valts som referensår.

Källa: Egna beräkningar baserade på Eurostat, gemenskapens statistik

3) "Integrationsfaktorn"

I fjärde kolumnen i föregående tabell anges kvoterna av totalexporterna efter EU-anslutningen och den fiktiva totalexporten utan EU-anslutning. Detta värde, som vi har kallat "integrationsfaktorn" anger huruvida en stats anslutning till EU har lett till en ökning (värdet >1) eller en minskning (värdet <1) av denna stats totala export. Av tabellen framgår tydligt att medlemskapet för alla stater utom för de senast anslutna tidigare EFTA-staterna Österrike, Sverige och Finland har medfört en i vissa fall avsevärd ökning av totalexporten. Värdet i fråga är särskilt högt för Portugal (1,90) och Irland (3,52), varvid dock ännu en gång måste erinras om de redan påtalade metodiska problemen som har att göra med att dessa båda länder hade en viktig handelspartner som samtidigt blev ansluten till gemenskapen, vilket gjorde att de exportfrämjande effekterna av EU-medlemskapet överdrevs genom att exporten till dessa stater kom att räknas som handel inom EU. För Finland har den beräknade integrationsfaktorn värdet 1, som anger att ingen förändring har skett, och värdena för Österrike (0,90) och Sverige (0,99) är till och med mindre än 1. Förvånansvärt nog har för dessa båda stater den inomgemenskapliga handelns andel av den totala utrikeshandeln minskat under perioden.

4) Exportökning (resp. -minskning) som går att hänföra till medlemskapet i EU

Med hjälp av värdet på "integrationsfaktorn" kan man beräkna hur stor andel av den nuvarande exportvolymen som kan hänföras till medlemskapet i EU. Till grund för den beräkningen ligger följande formel:

$$\text{Exportökningen} = \text{totalexporten} - \text{totalexporten} / \text{integrationsfaktorn}$$

Från respektive medlemsstats nuvarande totalexport dras alltså kvoten av den nuvarande totalexporten genom integrationsfaktorn. Ju större integrationsfaktorn är, desto större blir den del av exportökningen som beror på EU-medlemskapet. Denna beräkning förutsätter att den "integrationsfaktor" som beräknats för tidpunkten för EU-anslutningen är *konstant över tiden* och alltså kan tillämpas på den nuvarande exporten. I följande tabell redovisas den beräknade exportökningen för de anslutningsstater som undersökts:

Tabell 12 Ökning (minskning) av export- och skatteinkomster som kan hänföras till EU-medlemskapet

	Integrationsfaktor	Exportökning (1996) ¹	Ø-skattesats i procent	Ändrad skatteinkomst(1996) ¹
Tyskland	1.08	30607	23.3	7131
Frankrike	1.17	34915	26.0	9078
Italien	1.08	14718	28.7	4224
Nederländerna	1.22	28914	27.1	7836
Belgien / Luxemburg	1.21	24109	31.6	7618
Förenade kungariket	1.37	55058	29.6	16297
Irland	3.52	27248	29.7	8093
Danmark	1.56	14536	50.4	7326
Grekland	1.40	2259 ²	22.1	499 ²

Spanien	1.49	27895	22.4	6248
Portugal	1.90	8251 ³	24.7	2038 ³
Österrike	0.90	-5095	29.7	-1513
Sverige	0.99	-676	39.9	-270
Finland	1	0	34.6	0

Uttryckt i miljoner ecu i 1996 års priser.

Det framgår tydligt att alla stater så när som på de tidigare EFTA-staterna uppvisar exportökningar genom medlemskapet. Till följd av det låga värdet på integrationsfaktorn för de senast anslutna staterna visar dessa ingen exportökning (Finland) resp. en exportminskning.

5) *Förändring av den nationella skatteinkomsten som kan hänföras till EU-medlemskapet*

När exportökningen har kvantifierats kan den av EU-medlemskapet betingade ökningen av skatteinkomsterna (spalt 5 i ovanstående tabell) uppskattas genom att exportökningen multipliceras med de genomsnittliga skattesatserna i de olika anslutningsstaterna (spalt 4). Eftersom dessa värden grundar sig på genomsnittsvärden kan de dock inte ses som annat än mer eller mindre ungefärliga approximeringar.

6) De "korrigerade" nettoposterna

I det sista steget räknas de konstaterade resultaten av förändringarna i utrikeshandeln in i medlemsstaternas nuvarande betalningsflöden gentemot EU-budgeten. Därmed erhålles den slutgiltiga nettovinsten av integrationen. I följande tabell redovisas medlemsstaternas nettoposter för år 1996 enligt Europakommissionens (1998) och Buschs (1998) beräkningar av nettobetalningarna.

Tabell 13 "Korrigerade" nettoposter

	Nettopost 1996 (EU-kommissionen)	Nettopost 1996 (Busch)	Förändring av skatteinkomsterna (1996)	Korrigerad nettopost 1996 (EU-kommissionen)	Korrigerad nettopost 1996 (Busch)
Tyskland	-10528	-10895	7131	-3397	-3764
Frankrike	-138	-460	9078	8940	8618
Italien	-1153	-1402	4224	3071	2822
Nederländerna	-2332	-2447	7836	5504	5389
Belgien/Luxemburg	2204	-825	7618	9822	6793
Förenade kungariket	-2106	-2276	16297	14191	14021
Irland	2316	2260	8093	10409	10353
Danmark	248	193	7326	7574	7519
Grekland	4081	3933	499	4580	4432
Spanien	6114	5972	6248	12362	12220
Portugal	2850	2774	2038	4888	4812
Österrike	-214	-272	-1513	-1727	-1785
Sverige	-657	-753	-270	-927	-1023
Finland	88	27	0	88	27

Källa: Busch, 1998, egna beräkningar.

Om de statsfinansiella effekter av medlemskapet i EU som tillkommer utöver de direkta betalningsflödena inom EU tas med vid beräkningen av nettoposterna enligt den modell som presenterats här, så förbättras nettoposterna för alla anslutna stater med undantag av de senast anslutna tidigare EFTA-staterna, i vissa fall kraftigt. I absoluta tal är förbättringen allra störst för Förenade kungariket, som från att ha varit den största nettobetälaren blir den största nettomottagaren av alla. Ser man till resultatet per invånare är framför allt Irland och Danmark vinnare.

Av ovanstående tabell framgår att resultaten av den beräkning av nettobetalningarna som gjorts av Busch (1998) och av kommissionens saldoberäkning (1998) i fråga om tendens stämmer överens. I EU-kommissionens beräkningar anges visserligen nettoposterna för mottagarländerna något högre och belastningen något lägre för betalarländerna. Detta beror på att Busch i sin beräkning - i motsats till kommissionen - inte har tagit med sådana utgifter som inte går att direkt hänföra till enskilda medlemsstater. Endast när det gäller Belgien och Luxemburg kan man konstatera betydande skillnader mellan de båda beräkningarna av nettobetalningarna. Dessa skillnader beror framför allt på de administrativa utgifter för EU som går till dessa länder och som huvudsakligen kommer dem till godo, men som inte togs med i beräkningen av Busch (1998).

Analysresultaten måste dock i vissa avseenden tas med en nypa salt.

- a. Det negativa utfallet för Österrike och Sverige anger att dessa stater skulle ha haft ett sämre utbyte än andra EU-stater, men denna bild är dystrare än den verkliga. Hänsyn måste nämligen tas till dessa länders enorma exportboom till länderna utanför EU under 90-talet (se tabell 9). Även om de båda ländernas export inom EU visserligen också ökade påtagligt kunde den dock inte hålla samma takt som ökningen i totalexporten. Därför gick dessa länders EU-handel som andel av deras globala handel ner under den period undersökningen omfattar. Den enorma ökningen av exporten utanför gemenskapen översteg under perioden alltså den i absoluta tal också ökande exportvolymen till länderna inom EU för dessa båda stater. Eftersom den här tillämpade korrektionsfaktorn för nettoposterna ytterst grundar sig på hur den relativa fördelningen mellan exporten inom och utom EU utvecklats uppstår negativa korrektionssiffror. Om en motsvarande 10-årsanalys (1992-2002) skulle göras - som vid andra utvidgningar - skulle läget genom införandet av EMU, som åtminstone Österrike kommer att vara med i från början, redan på några år kunna vara förändrat till förmån för den inomgemenskapliga handeln.
- b. De antaganden som gjorts här kan förvisso ifrågasättas. Vårt resonemang utgår till exempel från antagandet att anslutningen till EU har en betydande inverkan på regionala förändringar i anslutningsstaternas exportstruktur (*trade creation and trade diversion*). I denna analys bortses från andra faktorer som kan ha inflytande. Dessutom måste erinras om de problem vilka, som påpekats, kan uppstå när samtidigt med att en stat ansluter sig till gemenskapen dess viktigaste handelspartner gör sammalunda (exempel: Irland). Vidare är nog inte antagandet att integrationsfaktorn kan överföras på den nuvarande exporten alldeles invändningsfritt. Slutligen kan tillämpningen av genomsnittliga skattesatser bara approximativt fastställa öknings resp. minskningar i skatteinkomsterna.

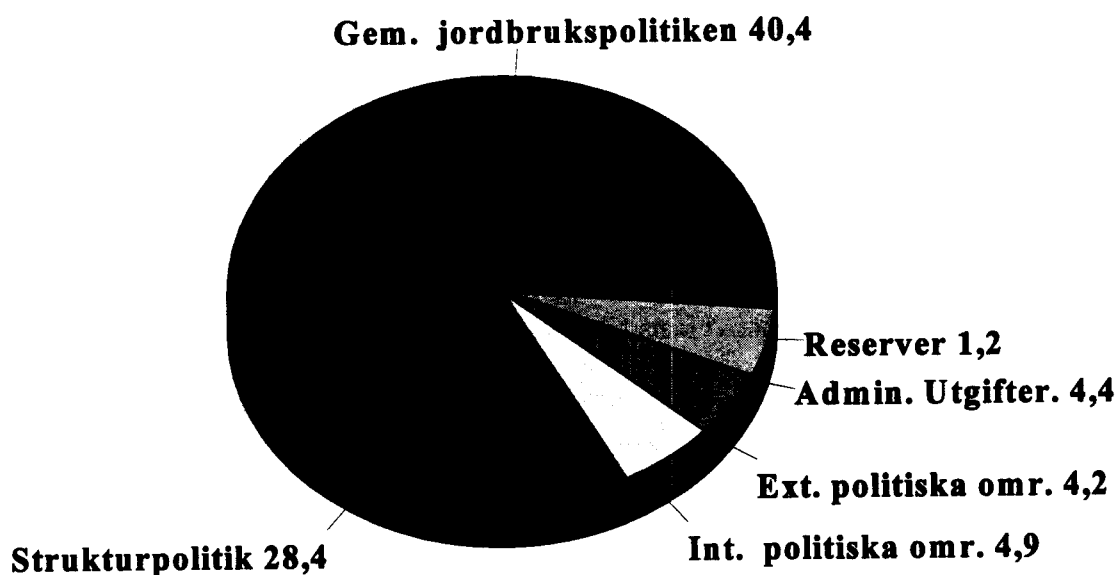
Sammanfattningsvis kan konstateras att analysen har visat att nettodeficiten tenderar att redovisas som större än de är och nettovinsterna som för små i de nuvarande beräkningarna av nettobetalingarna på grund av att man försummat att beakta de statsfinansiella effekter som EU ger upphov till.

4. En analys och jämförande bedömning av de viktigaste reform- och korrigeringsförslagen

4.1 Utvecklingen av EU:s utgifter

Budgeten för år 1998 utgår från betalningar på totalt 83,5 miljarder ecu. Fortfarande idag är, vilket nämndes redan i kapitel 1, huvuddelen av EU-budgetens utgifter koncentrerade på de två huvudområdena den gemensamma jordbrukspolitiken och den europeiska strukturpolitiken, vilket tydliggörs av följande översikt (Hutter; Zendron, 1997; Levermann, 1995).

Illustration 1: Utgiftsfördelning i EU:s budget för 1998 (i miljarder ecu)



Källa: Med stöd av det tyska finansministeriet 1997: 14f.

Om man betraktar budgetperioden från 1988 till 1996 visar det sig att EU:s totala utgifter har ökat med 86% dvs. de har ökat med en årlig tillväxttakt på 8,1%. Detta innebär att EU-budgetens årliga tillväxttakt ligger över expansionstakten för den nominella genomsnittliga nationalprodukten för EU-15 som beräknas till runt 5,4%. Man kan dock notera att budgeten alltid har legat under den tillåtna högsta gränsen - med undantag för år 1993.

Tabell 14: Taket för de egna medlen och den faktiska utvecklingen

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Tak för de egna medlen^{a)} i procent av BNP	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20	1,20	1,20	1,21	1,22
Siffermässigt tak^{b)} i miljarder ecu	46,8	51,8	56,1	61,8	65,2	65,8	68,8	77,3	81,9
Faktiska betalningar i miljarder ecu	41,3	41,1	43,3	53,8	58,6	64,2	60,3	66,9	76,8
Förändringar från föregående år i procent	16,9	-0,4	5,3	24,2	8,9	9,6	-6,1	11,0	14,8

a) Tak för egna medel i procent av BNP enligt den finansiella prognosen

b) Siffermässigt tak: Fastställt med utgångspunkt från procentsatsen för de egna medlen och BNP för EU-12 respektive EU-15

Källa: Europakommissionen (1997): 103.

EU-budgetens relativt höga ökningstakt gör att det ligger nära till hands att inte bara fundera på reformåtgärder på inkomstsidan utan att fundera på specifika reformer på utgiftssidan, som är inriktade på vissa bestämda utgiftspolitiska områden.

Tabell 15: Utvecklingen av utgifterna i EU:s budget

	1988	1990	1993	1996	1988-1996	1988-1996
	I miljoner ecu				Genomsnittlig ändringstakt i procent	Ändringstakt under perioden 1988-1996 i procent
Jordbruksgaranti	26.389,6	24.979,5	34.423,3	39.080,9	5,0	48,1
Strukturåtgärder och fiske	7.101,8	10.368,1	20.337,6	24.614,5	16,8	246,6
Sociala åtgärder	202,5	334,3	531,3	694,6	16,7	243,0
Energi, Euratom, miljö, inre marknaden	233,5	309,3	560,6	723,0	15,2	209,6
Forskning och teknisk utveckling.	963,0	1.429,4	2.273,2	2.939,0	15,0	205,2
Samarbete med tredje länder	1.041,3	1.225,1	2.785,2	3.804,8	17,4	265,4
Administration	1.899,9	2.298,1	3.296,4	3.962,5	9,6	108,6
Återflöde, reserver och garantier	3.447,4	2.381,0	0,0	936,4	-15,0	-72,8
Totala utgifter	41.278,9	43.324,8	64.207,6	76.755,7	8,1	85,9

Källa: Busch, Berthold (1998): 23, egna beräkningar.

4.2 Beskrivning och bedömning av möjliga besparingspotentialer

Att Europakommissionen inom ramen för Agenda 2000 håller fast vid de nuvarande sätten att finansiera unionen har - inte minst på grund av den planerade utvidgningen österut med upp till elva stater men också på grund av fördelningen av bördorna som av nettobetalarerna anses vara orättvis - lett till en högkonjunktur när det gäller olika reformförslag. Grundläggande reformmodeller, vars främsta mål har varit en jämnare belastning för alla medlemsstater, har presenterats av t.ex. Tyskland.

Sålunda grundar sig *det tyska finansministeriets utjämningsmodell* på motivet att begränsa staternas nettobetalingar till en fastställd procentsats av BNP. Belopp som erlagts utöver detta skall enligt denna modell återbetalas till en reducerad procentsats som skall fastställas politiskt. Genom denna återbetalningsmodell skall en återhållsam utgiftspolitik på unionsnivå åstadkommas från medlemmarnas sida. Det handlar i princip om en korrigeringsåtgärd för att göra den rabatten till Förenade kungariket, vilken skall behandlas mera ingående i detta kapitel, till en allmän rabatt.

Ett annat reformförslag har lagts fram av de *tyska delstatsfinansministrarna*. Denna metod går i motsats till den ovan nämnda ut på en korrigering av bruttobidragen. Inbetalningarna skall göras proportionellt till BNI och återflödet omvänt proportionellt till BNI och de skall alltid mätas i köpkraftsparitet. I och med detta skulle medlemsstaternas betalningar inte längre som hittills grunda sig på de aktuella nominella inkomsterna - vilka dessutom kan ändras på grund av

valutakursändringar - utan istället grunda sig på de aktuella reella inkomsterna. Konsekvensen skulle bli betydande nettopostförändringar (Utjämningsmodellen och delstatsfinansministrarnas modell beskrivs mera ingående i kapitel 5).

Till sist den s.k. *Seiters-modellen* som eftersträvar att placera de samlade nettobetalingarna i en andra budget till vars finansiering medlemsstaterna bidrar i enlighet med deras andel av EU:s BNP. Härigenom skall en omfördelning i riktning mot en bättre fördelning av bördorna beroende på den nationella ekonomiska kapaciteten åstadkommas i efterskott.

Gemensamt för alla de här endast översiktligt presenterade modellförslagen är en konsekventiell, inte rationell, metod som går ut på en korrigerande av nettobelastningen i efterhand under särskilt beaktande av nettoposterna. Betecknande är dessutom att de verkliga orsakerna till den orättvisa fördelningen av bördorna inte undanröjs i någon av de nämnda reformmetoderna.

Från medlemsstaternas sida finns det en hel mängd olika reformförslag på utgiftssidan. Ett tvärsnitt av de klassiska funderingar som för närvarande diskuteras presenteras i följande stycken uppdelat i politiska områden:

- a. *Reform av jordbrukspolitiken:* Det förs ofta livliga diskussioner om huruvida den europeiska jordbrukspolitiken skall grunda sig på principerna subsidiaritet, marknadsekonomi och avreglering. Hittills har man dock inte beaktat den felstyrning av nationalekonomiska resurser som beror på att den marknadsekonomiska prisbildningen, som grundar sig på tillgång och efterfrågan, har kopplats bort för att garantera en lägsta prisnivå för många jordbruksprodukter och på så sätt trygga en rimlig inkomst för jordbrukare. En följd av detta är produktionen av ett flertal jordbruksprodukter idag överstiger efterfrågan vilket innebär att överproduktion på detta område inte är någon sällsynthet. EU:s uppköp av dessa överskott, lagringen, stödet för export till utlandet och avsättningen inom EU ger betydande kostnader vilka höjs ytterligare genom relativt stora kostnader för byråkratin.

Det påtalas ofta att en stor del av EU:s kostnader inte ens kommer målgruppen dvs. jordbrukarna till del utan att de i stället sipprar ut till t.ex. exportörer och bearbetare av jordbruksprodukter. Även stora effektiva företag - subventionsfördelen stiger med produktionsmängden - som inte alls behöver stöd får på detta sätt bidrag på ett orättfärdigt sätt.

En långtgående reform med utgångspunkt från principerna subsidiaritet, marknadsekonomi och avreglering förefaller alltså att vara oundviklig för majoriteten av dem som deltar i diskussionen. I fortsättningen måste målsättningen vara att alla produktionsområden inom jordbruket på medellång till lång sikt skall underkastas en marknadsekonomisk styrning. Ett skydd mot omvärlden kommer dessutom också att bli nödvändigt för att inte priserna abrupt skall sjunka till den prisnivå som gäller på världsmarknaden. Målet för förespråkarna av dessa reformsträvanden är att reducera EU-priserna till en nivå där tillgång och efterfrågan på den skyddade europeiska marknaden kan föras till en utjämning. På lång sikt bör dock efter hand en stegvis orientering i riktning mot kraven på en liberaliserad världshandelspolitik göras - kompletterat med åtgärder som syftar till ett direkt inkomststöd till inkomstsvaga jordbrukare.

Andra reformförslag är inriktade på att medlemsstaterna skall bidra till en samfinansiering av jordbruksutgifterna för att åstadkomma en rättvisare fördelning av kostnaderna för

budgeten. Enligt dessa förslag skulle 25% av det direkta stödet till unionens jordbruksutgifter betalas av de stater som tar det i anspråk - en princip för samfinansiering som strukturpolitiken redan har tillägnat sig (Europakommissionen, 1998). Förespråkarna för samfinansiering ser ytterligare fördelar i en förbättrad budgetdisciplin, ett jordbrukspolitiskt reformtryck och ett långtgående vidmakthållande av de fattigare medlemsstaternas ställning. Inte minst gäller att detta modellförslag inte kräver enhällighet utan att det räcker med beslutsprincipen kvalificerad majoritet.

- a) Grundidén i detta reformförslag är intressant: För det första skall jordbruksstödet underkastas ett liknande systemkaraktistikon som strukturstödet (aktivitet och samfinansiering) och för det andra kan en omfördelning av betalningsbördorna till fördel för nettobidragsgivarna uppnås med detta system - således en modell av typen "två flugor i en smäll".

Tabell 16: Följderna av ett delbidrag (75%) till det direkta jordbruksstödet (År 2006 i miljoner euro och i procent av BNP i respektive priser)

	Ändringar av budgetbalansen (före UK-kompensationen)		Ändringar av budgetbalansen (efter UK-kompensationen)	
	Miljoner euro	BNP-procentsats	Miljoner euro	BNP-procentsats
Belgien	110,7	0,03	121,9	0,04
Danmark	-100,6	-0,05	-93,2	-0,04
Tyskland	678,2	0,03	733,5	0,03
Grekland	-451,7	-0,30	-446,3	-0,29
Spanien	-528,2	-0,07	-503,4	-0,07
Frankrike	-648,5	-0,04	-585,2	-0,03
Irland	-195,8	-0,23	-192,8	-0,22
Italien	134,5	0,01	186,6	0,01
Luxemburg	11,6	0,05	12,4	0,05
Nederländerna	168,8	0,03	185,7	0,04
Österrike	43,8	0,02	53,2	0,02
Portugal	23,9	-0,02	-19,2	-0,01
Finland	22,8	0,01	28,1	0,02
Sverige	62,3	0,02	72,6	0,02
Förenade kungariket	429,6	0,03	164,1	0,01
6 nya	286,4	0,07	300,0	0,08
Totalt	0		0	

Källa: Europakommissionen (1998)

* En ersättningsnivå på 75% av direktstödet till den gemensamma jordbrukspolitikens motsvarar en minskning av jordbruksutgifterna från EU-budgeten på cirka 9.145 miljoner euro eller 17% av de totala utbetalningarna för den gemensamma jordbrukspolitikens år 2006.

Lättnaden för Tyskland hamnar dock med rund 1,4 miljarder DM på en mycket lägre nivå än de runt 8 miljarder DM som den avgående tyske finansministern Theo Waigel krävde. Europakommissionen och Europaparlamentet gör dessutom gällande att det finns en procedurmässig fördel. Samfinansieringen kan beslutas i rådet med kvalificerad majoritet och kan därmed genomföras snabbt. Däremot måste en ändring av EU:s bidragssystem beslutas med enhällighet och ratificeras av alla medlemsstater. Detta gäller även för den rabatt som beviljades Förenade kungariket 1984. Det är dock tvivelaktigt om förslaget kan minska konfliktpotentialen mellan medlemsstaterna. Den samfinansieringsmodell som nu indirekt förordas av Bryssel tillmötesgår å ena sidan de tyska och nederländska kraven i för liten utsträckning. Å andra sidan måste Frankrike och Danmark men också Spanien och Grekland betala mer till Bryssel. Både Frankrike och Spanien har därför redan aviserat massiva förbehåll.

- a. *Reform av strukturpolitiken:* På samma sätt som när det gäller jordbrukspolitik diskuteras även här giltigheten för principen om subsidiaritet som måttstock för den konkreta utformningen av strukturstödet (Peffekoven, 1994). En möjlig variant skulle kunna vara stöd i form av globala tilldelningar till de medlemsstater där huvudproblemen finns varvid

bidragens stölek skulle rätta sig efter de regionala problemens svårighetsgrad. Mottagarländernas finansiella styrka respektive deras finansiella förmåga att lösa regionala problem själva skulle också kunna beaktas (Karl-Bräuer-Institut, 1992). Även genom detta tar man hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Mottagarländerna skulle då vara tvungna att använda medlen till förmån för den aktuella regionen och/eller leda medlen vidare till dessa regioner. På så sätt skulle det, enligt förespråkarnas åsikt, vara möjligt att på plats välja ut lämpliga åtgärder för att lösa problemen utan att det som hittills skulle behövas en kostsam byråkratisk avstämningsprocess mellan medlemsstaterna och EG in i minsta detalj. Utöver denna ramreglering krävs dock kompletterande kontrollinstanser.

- b. *Interna politiska områden, i synnerhet stödet till forskning och utveckling:* Det är absolut nödvändigt med en kraftig begränsning av stödet till forskning och utveckling före konkurrensstadiet. De mera marknadsnära områdena när det gäller företagsmässiga egna initiativ borde istället lämnas över till den privata företagsamheten. Därigenom skulle EU:s stöd begränsas till sådana områden som är av avgörande makroekonomisk betydelse.

För att verka för en ändamålsenlig begränsning av forsknings- och teknikstödet förefaller det vara viktigt för aktörerna att periodiskt från Europakommissionen kräva en omfattande redogörelse för och en ingående motivering till målen för dess biståndsåtgärder. Visserligen förefaller besparingsmöjligheterna att vara mycket begränsade på flera områden. Det skulle inte heller vara särskilt lämpligt med nedskärningar just här med tanke på målsättningen att stärka Europas konkurrenskraft.

- c. *Minskade kostnader för byråkrati:* Som mål för reformåtgärderna på detta område krävs en minskning av personalen samt rationaliseringsåtgärder på det administrativa området. Därvid skulle man t.ex. kunna tänka sig ett pragmatiskt tillvägagångssätt med ett fastställande av tyngdpunkter inom språktjänsten, en reduktion av antalet kommissionärer och en minskning av antalet generaldirektorat. En skyldighet att ingående redogöra för och motivera personalpolitiken torde också öka tvånget på besparingar. Även här är dock den fiskala effekten begränsad.
- d. *Starkare budgetdisciplin och effektivare finanskontroll:* För att åstadkomma en begränsning av utgifterna krävs å ena sidan strängare regler för budgetdisciplin och för det andra en effektivare finanskontroll - kompletterad med en kraftfull tillämpning av begreppet lönsamhet - från parlamentets, revisionsrättens och den breda allmänhetens sida. I synnerhet med tanke på de återkommande finansskandalerna inom allt från turismen till det humanitära biståndet finns det ett behov av handling. Därutöver skall man sträva efter en så tydlig och omfattande information om EU:s finanser som möjligt. Man talar i detta sammanhang om att redovisa alla finansiella aktiviteter i EU:s budget på denna nivå dvs. Europeiska utvecklingsfonden, upptagande av lån och långivning och EKSG:s driftsbudget skulle tas med i den totala budgeten. Detta betraktas ofta också som en väsentlig förutsättning för en effektiv kontroll av de totala EG-finanserna. (Altmaier, P. m.fl., 1996).
- e. *Avveckling av orättvis särbehandling av enskilda medlemsstater:* En ytterligare potentiell besparingskälla på utgiftssidan skulle kunna vara att man helt och hållet avstod från att ge vissa medlemsstater en särskild status t.ex. den s.k. bidragsrabatten till Förenade kungariket.

Rabatten till Förenade kungariket beviljades som bekant med anledning av att Förenade

kungariket i jämförelse med andra EU-medlemsstater hade en jämförelsevis mindre jordbruksandel samt en hög importandel av jordbruksprodukter från länder som inte tillhörde unionen vilket har ledde mycket höga betalningar av tullar och jordbruksavgifter till unionens budget. Förenade kungarikets låga återflöde via den gemensamma jordbrukspolitiken som beror på den ringa jordbruksproduktionen å ena sidan och de relativt höga egna medlen från mervärdesskatt som skall betalas till den gemensamma budgeten har lett till att Förenade kungariket har ett mycket ett ogynnsamt förhållande mellan ut- och inflöde till EU-budgeten. Hur ogynnsam Förenade kungarikets situation har varit visar följande betalningsexempel. Från 1981 till -84 betalade Förenade kungariket 1,38 till 1,95 miljarder ecu netto till gemenskapen men BNI per capita i Förenade kungariket låg under den här perioden under genomsnittet för gemenskapen (EU:s expertgrupp, 1997).

Först under åren från 1980 till 1983 erhöll Förenade kungariket kompensationsbetalningar ad hoc. På basis av en allmän utjämningsmekanism från 1984 utvecklades en korrigeringsmekanism som skulle verkställas på intäktssidan. Utgångspunkten var de mervärdesskattebaserade egna medlen. Förenade kungarikets procentuella bidrag till de mervärdesskattebaserade egna medlen minskades med landets medräkningsbara andel av det procentuella återflödet från EU-budgeten. Den procentuella skillnaden sattes i relation till de medräkningsbara totala utgifterna så att man fick fram ett absolut belopp, Förenade kungarikets fiktiva nettosaldo. Nettosaldot fungerar som utgångspunkt för återflödet till Förenade kungariket på så sätt att de mervärdesskattebaserade egna medel som Förenade kungariket skall betala minskas i motsvarande utsträckning året därefter (Peffekoven, 1994). Rabatten till Förenade kungariket finansieras på övriga medlemsstaters bekostnad. Härvid skall dock nämnas att det belopp som faller på Förbundsrepubliken Tyskland minskades med en tredjedel och fördelades på de övriga medlemsstaterna i EU i analogi med rabatten till Förenade kungariket. (Handelsblatt, 1998).

Reformen av systemet för egna medel har dock gjort det nödvändigt att modifiera rabatten till Förenade kungariket varvid målet är att göra rabattens storlek konstant. Beräkningen av rabattbeloppet har modifierats genom att en jämförelse mellan Förenade kungarikets gamla rabatt och lättnaderna enligt det nya systemet har gjorts. Även i det nya systemet finansieras Förenade kungarikets rabatt genom en utjämning av de övriga medlemsstaternas andel av de mervärdesskattebaserade egna medlen. Korrigeringsbeloppet avgörs dock inte längre av beräkningsunderlaget för mervärdesskatt utan av gemenskapens bruttonationalprodukt. Idag måste man dock plädera med eftertryck för ett avskaffande av rabatten:

- Rabatten har, trots att den principiellt står öppen för alla medlemsstaterna, förblivit en "lex britannica". En sådan särreglering passar inte längre in i Europas politiska landskap.
- Idag har flera stater obalanserade budgetar. De måste åtgärdas med ett *enhetligt system*, en systematik, vilket rabatten till Förenade kungariket inte kan erbjuda på grund av sin komplexitet.
- Jordbruksandelen i EU:s budget har krympt från cirka 70% till 50% idag. Detta innebär att grunden för rabatten till Förenade kungariket åtminstone har tunnats ut.
- Om man inte vill genomföra avvecklingen av rabatten över en natt finns möjligheten att göra det i etapper vilka i ett första steg kan anpassas till förändringen av jordbruksandelen i budgeten. Eftersom jordbruksandelen har gått tillbaka med cirka 30% är vårt förslag att i ett första steg även minska rabatten med 30%. På ett liknande

sätt måste man gå tillväga vid en förändring av mervärdesskatten.

Åsikterna om de besparingar som eftersträvas på de olika politiska områdena avgörs för tydlighetens skull av helt egna *beräkningar av kostnad-nytta* som görs av de berörda staterna. När det gäller rabatten till Förenade kungariket råder dock ett mycket brett samförstånd mellan de olika medlemsstaterna om att de ekonomiska förutsättningarna för att bevilja en särabbatt inte längre finns vilket gör att London idag skall kunna ta hela sin beskärda del av finansieringen av den gemensamma budgeten igen.

4.3 Exkurs: Argument för en radikaliserad av funderingarna om en reformering av strukturfonderna på lång sikt.⁶

Vid sina regionala och strukturpolitiska insatser bygger EU hittills på en modell som enbart är vertikalt inriktad genom vilken en interregional omfördelning via Bryssel i allt större utsträckning förverkligas. Detta förtydligas också i hur tyngdpunkterna i EU:s finansiella plan för perioden 1993-1999 är placerade. Den otvetydiga tyngdpunkten för tillväxten ligger på det strukturpolitiska området. Medan en reell ökning på 40% för de aktuella utgifterna förverkligas sker, när det gäller de egna medlen, samtidigt en starkare orientering mot betalningar som rättar sig efter respektive lands BNP. Detta leder till att de länder belastas som hittills - mätt efter deras BNP-andel - har bidragit mindre än proportionellt till de egna medlen. Genom att fattigare regioner och medlemsstater i ökande omfattning gynnas på utgiftssidan och genom att det på inkomstsidan sker en mer konsekvent anpassning av betalningarna av de egna medlen till de nationella inkomsterna blir det sammanlagda resultatet en tydligare interregional omfördelningseffekt via EU-budgeten. En vertikalt organiserad regional- och strukturpolitik påskyndas därmed. Detta leder till att EU-nivån dominerar regionalpolitiskt i de gynnade länderna.

EU:s regional- och strukturpolitik för utjämning av regionala inkomstskillnader löper ständigt en risk att det egentliga målet förfelas och att en "*transfer-seeking-mentality*" och ett "*transfer-dependency*" framkallas. Transfereringar minskar det akuta tvånget att undanröja regionala svagheter och att genomföra nödvändiga anpassningar. De hjälper snarare till att finansiera och befästa obalanser. De ger de gynnade regionerna en högre konsumtions- och lönenivå än vad som är försvarbart om man enbart tittar på deras regionala BNP och produktivitet. Dessutom har finansiering genom offentliga transfereringar en tendens att leda till ett efterhängset och ibland till och med ökande beroende från de gynnade ländernas sida. Makroekonomiskt avspeglar sig detta i ett permanent underskott i bytesbalansen som motsvaras av transfereringarna på finansieringssidan.

Inom ramen för strukturfonderna finns det ingen effektiv metod för att ingripa vid oväntade ekonomiska problem som har negativa effekter för vissa regioner eller sektorer eller som leder till en generell ekonomisk tillbakagång under en lågkonjunktur. För kriser inom vissa sektorer, vilka kan dra med sig en betydande ekonomisk tillbakagång på regional nivå, finns det i EU-politiken inte några kompensationsbetalningar förutsedda genom vilka efterfrågan kan stabiliseras och arbetstillfällena skapas. Regioner som en gång har drabbats av en sådan kris kan inte ta sig tillbaka till sin tidigare ekonomiska nivå igen utan stora problem. Effekterna av sådana kriser kan eventuellt

⁶ Jämför detta även med Gretschmann, K.; Heitzer-Suša, E.; Buchegger, R. (1998).

tillintetgöra positiva resultat av ett långsiktigt stöd inom ramen för EU:s strukturprogram igen. EU:s strukturåtgärder måste följaktligen anpassas till den aktuella medlemsstatens ekonomiska politik samt till de finanspolitiska åtgärder som genomförts i andra medlemsstater.

Det omfördelningsmål som eftersträvas inom ramen för EU:s regional- och strukturpolitik skulle uppnås på ett mycket effektivare sätt om rika regioner i en viss omfattning skaffade fram finansiella medel till fattigare regioner i gemenskapen och ställde dessa till förfogande fritt dvs. utan att de är öronmärkta. De befintliga strukturfonderna utgör ingen ersättning för en horisontell ekonomisk utjämning mellan EU-staterna. Man kan därför tänka sig att EU på lång sikt drar sig tillbaka från en aktiv regional- och strukturpolitik (och beviljande av ej öronmärkta bidrag) och att en horisontell obunden ekonomisk utjämning inrättas som ersättning och att gemenskapen begränsar sin uppgift till att stå för en biståndspolitik som enbart är konkurrenspolitiskt inriktad (passiv regionalpolitik) istället för den nuvarande aktiva, vertikala finansiella utjämningen med horisontell verkan som är inriktad på politiska områden. Ett transfereringssystem mellan de respektive regionerna skulle därmed inrättas som inte längre inbegriper den centrala nivån som omfördelningsinstans. Önskade interregionala omfördelningseffekter förverkligas genom direkta överföringar från betalarna till mottagarregionerna (via medlemsstaterna). Den regionalpolitiska kompetensen stannar kvar på en lägre federal nivå.

Genom att avstå från en aktiv regional- och strukturpolitik och inrätta en horisontell utjämningsmekanism skulle även sammanflätningen av olika politiska områden och den enhetstendens som hänger samman med detta minska och det är något som inte går att förena med en strikt uppdelning av de olika nivåernas ansvar beroende på funktion och politiskt område. Den osystematiska arbetsfördelningen skulle därmed övervinnas och det ineffektiva systemet med 7 mål och 3 centrala fonder som är sammanvävda med varandra kors och tvärs skulle försvinna. En horisontell ekonomisk utjämning skulle kunna initiera en effektiv konkurrensprocess bland medlemsländerna om företagets etableringsbeslut, vilket skulle kunna utgöra ett första steg mot ett dynamiskt system med konkurrerande regioner samt en regleringspolitisk nyorientering för EU. En obunden horisontell ekonomisk utjämning (visserligen begränsad i tid och kvantitet) skulle kunna ses som ett tecken på alla länders likaberättigade medlemskap eller som en ersättning för EU:s otaliga aktiviteter på strukturpolitikens område som inte kan motiveras ekonomiskt och därför leder till en mängd felaktiga tilldelningar, inkonsekvenser och slöseri.

Den horisontella ekonomiska utjämningen är kompatibel med subsidiaritetsprincipen. Å andra sidan är EU:s tongivande inflytande över regionalpolitiken, vilket hänger ihop med den vertikala strukturpolitiska modell som tillämpas för närvarande, endast förenligt med subsidiaritetsprincipen om det finns övertygande argument mot att medlemsstaterna själva tar ansvaret för regionalpolitiken och regionerna. För att svara på den här frågan är det bra att skilja mellan distributiva och allokativa aspekter. Uppenbart är att en underutvecklad region som befinner sig i en nedåtgående spiral på grund av brist på ekonomiska resurser inte av egen kraft kan klara av en lovande tillväxtpolitik. Om det enbart handlade om att förbättra det ekonomiska utgångsläget för en sådan region för att den sedan skall kunna bedriva en utvecklingspolitik under eget ansvar, kan denna önskan uppfyllas helt och hållet genom transfereringar enligt den horisontella strukturpolitiska modellen utan att detta skulle göra det nödvändigt med ett regionalpolitiskt ansvar på central nivå. Den grundläggande regionalpolitiska uppgiften - att ge stöd åt underutvecklade regioner - kan hanteras av en

decentraliserad politisk kompetens om regionen får hjälp att bryta den regionala depressionens nedåtgående spiral genom horisontella transfereringar. Invändningen att en sådan ekonomisk utjämning skulle misslyckas på grund av en dåligt utvecklad solidaritetskänsla på europeisk nivå är inte övertygande. För det första skulle denna invändning gälla på samma sätt för omfördelningssystem via EU-budgeten av horisontell typ.⁷ För det andra låter tanken på kompensation - de som förlorar på integrationen skall göras skadeslösa så att integrationen kan gå vidare för allas väl - förstå att en viss omfördelning också är beroende av nettobetalareregionernas samtycke. Nettobetalareregionernas samtycke är så att säga ett test på att inte kompensationsargumentet överbelastas.

Ett decentraliserat ansvar är särskilt lämpligt när det rör sig om olika regionala preferenser och utgångslägen. Denna divergens är i EU:s fall, med dess olika språk- och kulturområden, i stor utsträckning given i jämförelse med en federation inom en nationalstats ram och den blir större som en följd av utvidgningen. Denna heterogenitet förefaller vara relevant just för regionalpolitikens område. Konkretiseringen av de specifika målsättningarna när det gäller de regionalpolitiska ansträngningarna kommer att bli olika beroende på de regionala preferenserna. Bortsett från olika regionala målsättningar ligger dock det största problemet med EU:s regionalpolitik i att hitta adekvata utgångspunkter för de underskott som är specifika för de underutvecklade regionerna. Regionala underskott kan vara väldigt olika till sin natur. De visar sig ofta i bristfällig utrustning när det gäller viktig infrastruktur eller bristande tillgång till innovativa tekniska lösningar samt ett litet humankapital. Å andra sidan kan orsakerna också ligga i regleringspolitiska brister som otillräcklig regional konkurrens. Det är knappast sannolikt att en enhetlig diagnos stämmer in på alla europeiska problemregioner. Regioners konkurrensläge kan förbättras med hjälp av en uppsjö olika parametrar och det är "*a-priori*" en helt öppen fråga vilka åtgärder som är mest lämpliga. Det är svårt att föreställa sig att man på central nivå skulle lyckas bättre med att upptäcka specifika svagheter i den aktuella regionen än vad nationella eller regionala organisationer gör med tanke på att denna nivå befinner sig längst bort från de regionala problemen.

Med en decentraliserad kompetens som stötts av en horisontell ekonomisk utjämning skulle samordningskostnaderna mellan centrum och region kunna elimineras. Horisontella transfereringar skulle sörja för en viss anpassning av startchanserna på regional nivå. Till skillnad från dagens situation skulle utvecklingsstrategin enbart vara ett decentraliserat ansvar. Det är inte bara troligt att de specifika regionala problemen skulle kunna angripas med större träffsäkerhet med en sådan konstruktion utan den regionala konkurrensens innovativa sökande skulle dessutom fungera med full kraft. Utan stora europeiska samordningskostnader skulle en region kunna testa nya utgångspunkter för sin tillväxtstrategi. Om det ledde till framgång skulle andra regioner inte vara sena att följa exemplet. Om det blev ett misslyckande skulle de negativa följderna begränsas till pionjärregionen - till skillnad från en ny inriktning av regionalpolitiken över hela Europa. En mer flexibel "*trial and error*-

⁷ Det skulle i så fall vara att en regional omfördelning via EU-budgeten på grund av den mindre insynen skulle dölja omfördelningseffekterna för väljarna i nettobetalareregionerna och på så sätt bli lättare att driva igenom politiskt. Det kan emellertid inte vara en målsättning för EU:s regional- och strukturpolitik att bedriva en sluten omfördelningspolitik som inte omfattas av ett övervägande samförstånd från européernas sida.

process" skulle vara möjlig och den skulle kunna hjälpa till att förbättra den europeiska regionalpolitikens dynamiska effektivitet. En odelad regionalpolitisk kompetens som hänger samman med den horisontella strukturmodellen skulle i överensstämmelse därmed skapa avsevärt bättre villkor för en disciplinerad och effektiv användning av de mottagna finansiella medlen. Ansvar för de regionalpolitiska ansträngningarnas framgång eller misslyckande skulle entydigt ligga på den federala nivån vilket innebär att det blir lättare att genomföra en kontroll av de ansvarigas prestationer genom väljarnas och de betalande regionernas försorg.

En horisontell ekonomisk utjämning i stället för en omfördelning som genomförs vertikalt har vidare den fördelen att man institutionellt kan skilja på distributionsfunktionen (ekonomisk utjämning för att hjälpa fattigare regioner) och allokationsfunktionen (europeiska resurser ställs till förfogande på EU-nivån). För närvarande förekommer det på EU-nivån att de båda funktionerna blandas ihop vilket medför en risk för felaktiga tilldelningar. Centrala politiska områden breder ut sig på grund av sina omfördelningseffekter utan att det finns något särskilt fördelningspolitiskt berättigande för att detta skall ske. Inrättandet av sammanhållningsfonden har framför allt drivits med tanke på hjälp till länder med låga inkomster men utgifterna har å andra sidan använts till finansiering av "transeuropeiska nät" i dessa länder dvs. till den europeiska infrastrukturen. Som en motvikt till de europeiska kostnaderna och nyttan av sådan infrastruktur tillkommer det välvilliga beaktandet av fördelningseffekten vilket gör att man kan förvänta sig att dessa offentliga resurser tillhandahålls på ett ineffektivt och förmodligen överdrivet sätt. Med en tydlig uppdelning av distributions- och allokationsfunktionerna går det lättare att undvika en "*excess burden*" för ett givet interregionalt fördelningsmål.

Genomförandet av en horisontell ekonomisk utjämning som ersättning för regional- och strukturpolitiken skulle innebära slutet för den hittillsvarande integrationsstrategien (köp av ytterligare fördjupning genom "*sidepayments*") och det skulle dessutom krävas ett nytt integrationskoncept och ett nytt federalt ideal för den europeiska nivån. Ingetdera står uppenbarligen på den europeiska politikens dagordning för närvarande (ännu). Problemtrycket kommer dock att stiga ytterligare och vi tror därför inte att det är uteslutet, egentligen är det oundvikligt, att mera långsiktiga och principiella överläggningar om hur framtiden skall bemästras kommer att äga rum.

I följande kapitel skall konkreta reformmodeller på utgiftssidan analyseras i detalj, nämligen det tyska finansministeriets utjämningsmodell och de tyska delstatsfinansministrarnas modell.

5. **Analys av de tyska delstatsfinansministrarnas modell och det tyska finansministeriets utjämningsmodell**

5.1 **Beskrivning av modellerna**

(I) *Delstatsfinansministrarnas modell*

Enligt de tyska delstatsfinansministrarnas åsikt behandlas Tyskland orättvist - mätt efter sitt välstånd - såväl på EU-budgetens inkomstsida som på dess utgiftssida. På detta antagande grundar sig delstatsfinansministrarnas förslag till reform av EU:s finanser. Detta förslag innehåller följande viktiga krav (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997):

1. De hittillsvarande EU-intäkterna från de mervärdesskatte- och BNP-baserade källorna till egna medlen kommer att ersättas av en ny tredje inkomstkälla för egna medel med ett beräkningsunderlag som tar hänsyn till välståndet. Bruttonationalinkomsten i köpkraftsparitet (KKP) fungerar som måttstock för beräkningen.
2. På återflödessidan införs ett korrigeringsmoment. Detta element har funktionen att korrigera den totala återbetalningssumman efter den måttstock som utgörs av den återbetalning som är adekvat i förhållande till den aktuella välståndsnivån. Adekvat i förhållande till välståndet är återbetalningarna enligt delstatsfinansministrarnas åsikt om de förhåller sig omvänt proportionellt till det aktuella ekonomiska välståndet (BNI/KKP) i enlighet med sammanhållningsprincipen. Enligt denna princip får mer välmående medlemsstater ett mindre återflöde per invånare än mindre välmående medlemsstater.

Ad 1): I förslaget från delstatsfinansministrarna anges bruttonationalprodukten mätt i köpkraftsparitet som en lämplig indikator på ett medlemslands nationella ekonomiska välstånd och därmed också som en fördelningsnyckel för betalningarna av EU-bidragen (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997). För att utesluta den s.k. Rotterdam-Antwerpen-effekten (se kapitel 2) skall denna nyckel inte tillämpas på de traditionella egna medlen (tullar och jordbruksavgifter). Därmed betraktas inte dessa betalningar som betalningar av EU-bidrag från de avgiftsbetalande staternas sida och de beaktas inte vid fördelningen av bidragsbördorna. På grund av användningen av köpkraftspariteter tar man - i motsats till en beräkning på grundval av den nominella växelkursen - hänsyn till prisnivåskillnaderna mellan de olika medlemsländerna. Denna omräkning gör att två medlemsstater med en identisk inkomst per capita (mätt i ecu) men med olika inrikes prisnivå får procentuella andelar av BNI för alla medlemsstaterna som avviker från varandra och att de därför enligt den valda måttstocken per capita även skall betala olika mycket. Om denna omräkning inte gjordes skulle dessa båda stater visserligen nominellt betala in samma summa i ecu per capita men den köpkraft som återstår i landet efter betalningen skulle vara olika och därmed har enligt delstatsfinansministrarnas åsikt ingen rättvis fördelning av bördorna eller lättnaderna åstadkommit. En medlemsstat belastas vid tillämpning av denna jämförelsemåttstock genom sin medelsbetalning på ett sätt som är "adekvat för välståndsnivån" - dvs. som motsvarar landets ekonomiska kapacitet - om dess procentuella andel av betalningarna motsvarar dess andel av alla medlemsstaternas BNI/KKP (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997).

Ad 2): På EU-budgetens återflödessida skall även medlemsstaternas ekonomiska kapacitet tas med i beräkningen som en fördelningsnyckel (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997). Detta skall enligt delstatsfinansministrarnas åsikt uppnås genom en omvänt proportionell tillämpning av måttstocken BNI i köpkraftspariteter. Detta får till resultat att en medlemsstat med en dubbelt så hög BNI/invånare (i köpkraftsparitet) jämfört med genomsnittet i gemenskapen skall betala dubbelt så mycket och endast få ett hälften så högt återflöde som genomsnittet. Omvänt skall ett medlemsland med hälften så högt BNI/KKP per invånare som genomsnittet betala hälften så mycket som genomsnittet och få dubbelt så mycket tillbaka. Denna fördelningsnyckel måste enligt delstatsfinansministrarna tillämpas på allt återflöde. En begränsning av tillämpningen av välståndskriteriet till att gälla endast de strukturpolitiska utgiftsområdena med den motiveringen att det endast är dessa som har en tillnärmning av levnadsförhållandena inom EU som mål avvisas här. Enligt delstatsfinansministrarnas åsikt får inte heller betalningarna från EUGFJ (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket) (garantisektionen), som för närvarande utgör hälften av det samlade återflödet, uteslutas från tillämpningen av välståndskriteriet eftersom de också höjer de berörda staternas ekonomiska styrka.

Delstatsfinansministrarnas koncept förutsätter att återflödet (med utgångspunkt från en uppskattning av medlemsstaternas förmodade BNI i köpkraftsparitet och förmodade bidragsbetalningar som är adekvata för välståndsnivån) under budgetprocessen först utformas efter de respektive sakpolitiska förutsättningarna. Med utgångspunkt från de olika medlemsstaternas faktiska in- och utbetalningar skall sedan skillnaderna mot de betalningar som är adekvata för välståndsnivån beräknas vid budgetårets slut. Dessa skillnader skall föras in som korrigeringsbelopp i följande års EU-budget (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997).

För år 1995 har dokumentets författare med hänsyn tagen till samtliga in- och utbetalningar hittat en orättvis behandling av Förbundsrepubliken Tyskland i storleksordningen 8,8 miljarder ecu i jämförelse med den börda som är adekvat för välståndsnivån motsvarande det här presenterade konceptet. Därav bortfaller 4,8 miljarder ecu på unionsbudgetens inkomstsida och runt 4 miljarder ecu på utgiftssidan (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997).

Om man jämför en fördelning som är adekvat för välståndsnivån med utgångspunkt från delstatsfinansministrarnas koncept med den befintliga fördelningsstrukturen i EU framgår det tydligt att enligt det nuvarande systemet behandlas utöver Tyskland även Förenade kungariket, Sverige, Österrike, Nederländerna och Finland orättvist. De övriga medlemsstaterna gynnas däremot - mätt med delstatsfinansministrarnas måttstock - av den nuvarande budgetstrukturen. Den största vinnaren är Spanien med ett "överskott" i storleksordningen 4,2 miljarder ecu för år 1995 (tyska delstaternas sakkunniga i EU-finansfrågor, 1997). Genom detta förslag till nyordning av EU:s finanser avlastas de medlemsstater som idag, mätt med välståndsmåttstocken, missgynnas och de övriga får ökade bördor.

Nedan görs en jämförelse mellan nettobetalingarna enligt det nuvarande systemet och en tillämpning av delstatsfinansministrarnas koncept på grundval av siffror för 1996 som tillkännagivits av revisionsrätten:

Tabell 17: Följderna av delstatsfinansministrarnas modell för nettosaldona (i miljoner ecu)

	Betalningar 1996	Återflöde 1996	Skillnad	Skillnad enligt delstatsfinansmin istrarna	Skillnad för den faktiska nettoposten*
Belgien	-2743,0	1996,8	-746,2	-1182	+435,8
Danmark	-1359,9	1553,3	193,4	-373	+566,4
Tyskland	-20766,9	9872,0	-10894,9	-4247	-6647,9
Finland	-961,3	988,4	27,1	-4	+31,1
Frankrike	-12410,9	11951,1	-469,8	-1427	+957,2
Grekland	-1107,1	5039,8	3932,7	1545	+2387,7
Irland	-710,2	2970,5	2260,3	-116	+2376,3
Italien	-8935,2	7532,9	-1402,3	-94	-1308,3
Luxemburg	-163,2	83,9	-79,3	-76	-3,3
Nederländerna	-4435,7	1988,9	-2446,8	-1683	-763,8
Österrike	-1872,6	1600,4	-272,2	-363	+90,8
Portugal	-906,1	3680,4	2774,3	1242	+1532,3
Sverige	-1957,4	1204,9	-752,5	-224	-528,5
Spanien	-4538,9	10511,1	5972,2	3583	+2389,2
Förenade kungariket	-8227,1	5951,1	-2276,0	-750	-1526,0

Källa: Busch (1998): 36; egna beräkningar; * - = lättnad; + = ökad börda

Kommentar: Med anledning av att man vid beräkningen inte tar hänsyn till de utgifter som inte selektivt kan tillskrivas till en viss medlemsstat - t.ex. de administrativa utgifterna blir summan för de fastställda nettosaldona inte noll.

Mätt på det relativa välståndet, enligt delstatsfinansministrarnas modell, betalade Tyskland knappt 3,4 miljarder ecu för mycket. Dessa betalningar skall ställas mot 3,2 miljarder för lite i återflöde. Tyskland får därmed den absolut största lättnaden. Den största ökningen av bördorna får enligt detta koncept Irland, Grekland, Portugal och Spanien vilka är de största

nettomottagarstaterna. Man måste dock ta hänsyn till att vid den här beräkningsmodellen har de administrativa kostnaderna räknats bort till skillnad från förslaget från delstatsfinansministrarna.

(II) *Det tyska finansministeriets utjämningsmodell*

Det tyska finansministeriet har utvecklat ett eget koncept för att korrigera fördelningen av EU:s finansieringsbördor. Kärnan i förslaget utgörs av en korrigeringsmekanism som skall skydda nettobetalarstaterna från att belastas för mycket. Denna mekanism skall inte begränsas till enskilda stater utan gälla principiellt för alla medlemsstater (Stark, 1996).

Modellen förutsätter följande tillvägagångssätt: Ett första steg är att beräkna det belopp som utgör skillnaden mellan ett lands nettokostnad och en politiskt definierad självrisktröskel (uttryckt i procent av bruttonationalprodukten). Storleken på denna tröskel är fortfarande inte fastställd men den skall ligga inom ett intervall från 0,3% till 0,4% av BNI. I ett andra steg skall sedan det överstigande beloppet betalas tillbaka dock inte i sin helhet utan en viss procentsats av det (man utgår från ett spann på mellan 50% och 60%). Härigenom skall man säkerställa att de enskilda medlemstaterna även fortsättningsvis bemödar sig om en sparsam politik när det gäller EU:s utgifter. En formel för utjämningsmodellen kan se ut så här (Busch, 1998):

$$\text{korrigeringsbelopp} = (\text{nettobetaling} - \text{självrisk}) * \text{utjämningsprocentsats}$$

Enligt det tyska finansministeriets utjämningsmodell förutsätts att det framräknade korrigeringsbeloppet skall finansieras av de övriga EU-staterna med utgångspunkt från deras andel av den gemenskapliga bruttonationalprodukten. Detta får till följd att nettobetalarstaterna som å ena sidan får lättnader genom den här modellen å andra sidan måste medverka till lättnaderna för de övriga nettobetalarstater som ligger över självrisktröskeln. Om man utgår från det tyska finansministeriets nettobetalberäkning för år 1996 och en självrisktröskel i storleksordningen 0,3% leder tillämpningen av denna modell framför allt till lättnader för Nederländerna och Tyskland. (se tabell 18).

Tabell 18: Följderna av det tyska finansministeriets utjämningsmodell för nettosalda (i miljoner ecu)

	Skillnad mot den faktiska nettoposten 1996 (det tyska finansministeriets modell)	Skillnad mot den faktiska nettoposten 1996 (delstatsfinansministrarna)
	Enligt en variant med UK-kompensation vid 0,3% *	
Belgien	+95	+435,8
Danmark	+38	+566,4
Tyskland	-2956	-6647,9
Finland	+78	+31,1
Frankrike	+564	+957,2
Grekland	+84	+2387,7
Irland	+20	+2376,3
Italien	+457	-1308,3
Luxemburg	-4	-3,3
Nederländerna	-742	-763,8
Österrike	+130	+90,8
Portugal	+1	+1532,3
Sverige	+82	-528,5
Spanien	+284	+2389,2
Förenade kungariket	+1970	-1526,0

Källa: Busch (1998): 38; egna beräkningar; * - = lättnad; + = ökad börda

Frankrike, Italien och Förenade kungariket får bära det tyngsta lasset för korrigeringen av EU:s finansiering vid en tillämpning av det tyska finansministeriets modell. När det gäller Förenade kungariket måste dock följande beaktas: Trots att korrigeringsmekanismen i det tyska finansministeriets modell även gäller Förenade kungariket kommer förbättringen av nettoposten att bli mindre än den rabatt som Förenade kungariket för närvarande erhåller på sina bidragsinbetalningar. Förenade kungariket får således vidkännas en försämring av sin nettopost i jämförelse med den befintliga mekanismen. Totalt visar jämförelsen med nettopostförändringarna vid tillämpningen av delstatsfinansministrarnas modell att lättnaden för nettobetalarstaterna och den extra bördan för nettomottagarstaterna skulle bli betydligt mindre vid ett genomförande av det tyska finansministeriets modell.

5.2 Analys och bedömning

- a. Båda modellerna grundar sig på en allmän utjämningsmekanism som går utöver den befintliga rabatten för Förenade kungariket. Trots att denna rabatt i princip står öppen också för andra medlemsstater har den hittills endast använts till Förenade kungarikets förmån. (Det extra belopp för finansiering av rabatten till Förenade kungariket som föll på Tyskland har dock minskats med cirka en tredjedel och lagts över på de övriga medlemsstaterna.) Kravet på ett avskaffande av den ensidiga korrigeringsmekanismen

- kan därför uttryckligen hälsas med glädje på grund av likabehandlingen av nettobetalarna.
- b. Kärnan i det tyska finansministeriets modell är införandet av en självrisiktröskel som fastställs politiskt och som ger återbetalning i proportion till hur mycket denna tröskel överskrids. Delstatsfinansministrarnas förslag avstår däremot från ett sådant fastställande eftersom det anpassar fördelningen av intäkter och utgifter till ett välståndsmått (BNI per capita i köpkraftsparitet). Det tyska finansministeriets krav på en explicit gräns för den nationella nettoposten respektive en allmän "korrigeringsmekanism" analogt med den brittiska bidragsrabatten är inte särskilt övertygande av följande skäl: För det första saknas en vetenskaplig grund för att sätta ut en fast övre gräns. För det andra är det inte meningsfullt att ställa upp en mer eller mindre utjämnad EU-nettopost som mål så länge gemenskapens utgifter först och främst koncentreras till två politiska områden (jordbruks- och strukturpolitiken) för vilka det finns en politisk vilja att de skall fördelas olika mellan medlemsländerna. Uppfattningen om en specifik begränsning av de nationella nettoposterna kan med anledning av detta tolkas som ett uttryck för ett rent ekvivalenstänkande. (Caesar, 1997).
- c. Delstatsfinansministrarnas metod att genomföra fördelningen av återflödet från EU-budgeten omvänt proportionellt mot det relativa välståndet i EU-staterna kräver en kritisk granskning. Ett sådant tillvägagångssätt tycks vara godtagbart för utgifterna på det strukturpolitiska området eftersom dessa utgifter skall främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan regioner och länder vilket är ett uttryckligen fastställt mål i EG-fördraget. Jordbruksutgifterna måste dock betraktas mera nyanserat eftersom de först och främst inte är till för att gagna sammanhållningen inom unionen utan för att ge stöd åt inkomsterna inom jordbrukssektorn. Trots att ett sådant stöd alltid även är sammankopplat med en interregional omfördelning måste dessa fördelningseffekter dock betraktas som en sidoeffekt och inte som ett separat mål för EU:s jordbrukspolitik. Målet solidaritet och omfördelning mellan staterna och regionerna i Europeiska unionen skall inte nås via omvägen över jordbrukspolitiken (Busch, 1998).
- d. Mot den användning av köpkraftspariteter som görs i delstatsfinansministrarnas modell talar den begränsade tillförlitligheten när det gäller att beräkna dessa pariteter. Trots att köpkraftspariteternas tillförlitlighet är avsevärt större i industriländerna än i utvecklingsländerna (Strack m.fl., 1997) är det nödvändigt att peka på svårigheterna att sammanställa en varukorg som är tillämplig i alla länder inom EU (Walter, 1996).
- e. Mot en användning av köpkraftspariteter kan emellertid också mera principiella betänkligheter anföras. Man kan alltså föra fram argumentet att det nuvarande intäktssystemet inom EU garanterar att varje land avstår från samma procentsats för köpkraften av bruttonationalprodukten - exakt så som samma procentsats för köpkraften alltid betalas in som skatt i det tyska mervärdesskattesystemet (Deffaa, 1997). Implicit är avsikten att åstadkomma en ändring av fördelningen av bördorna avsikten vid tillämpningen av köpkraftsmodellen. Bakgrunden till denna avsikt är det faktum att de växelkurser som uttrycks i köpkraftspariteter ofta skiljer sig från den nominella växelkurs som fastställs på valutamarknaden. D-markens växelkurs gentemot ecun låg exempelvis 1996 i ett årsgenomsnitt på 1,91 DM per ecu. Vid en användning av köpkraftspariteter blev följden ett utbytesförhållande på 2,173 DM per ecu. Sålunda var DM övervärderad med knappt 14% gentemot ecun på grundval av den nominella växelkursen jämfört med utbytesförhållandet mätt i köpkraftspariteter.

Mellan ecun och den grekiska drakman blev resultatet däremot det omvända. Medan den nominella växelkursen för ecu låg på 305,5 drakma uppgick växelkursen på basis av köpkraftspariteter till 235,1 drakma. Drakman var således undervärderad med 23% mot ecun (Busch, 1998). Genom att införa köpkraftspariteter som en välstånd indikator försöker de tyska finansministrarna alltså korrigera den enligt dem för höga tyska bidragsbördan som beror på den latent övervärdering av D-marken (mervärdesskatte- och BNP-medel).

- f. När det gäller en minskning av det tyska nettosaldo har delstatsfinansministrarnas modell den största effekten. För år 1996 skulle det tyska nettosaldo ha sjunkit till knappt 40% av sitt faktiska värde. Användningen av det tyska finansministeriets modell skulle ha lett till att Tysklands nettosaldo skulle ha sjunkit till 73%. Båda modellerna förutsätter att denna avsevärda reducering av den tyska nettoposten jämnas ut av att en extra börda läggs på de övriga medlemsstaterna. Mot bakgrund av kravet på ett enhälligt beslut i Europeiska rådet torde således de båda modellerna knappast vara politiskt genomförbara. Sannolikheten för att de skall genomföras kan därför bedömas vara mycket liten.
- g. De båda metodernas grundläggande problem är deras ensidiga inriktning mot nettosaldo. I kapitel 2 förtydligades den begränsade signifikans som gäller för nettosaldosynsättet. För det första är det endast i begränsad omfattning möjligt att exakt styra betalningsströmmarna till de olika medlemsstaterna såväl på EU-budgetens intäkts- som på dess utgiftssida. För det andra är inte en ensidig inriktning på nettoposter tillräckligt för att bedöma fördelarna med EU-medlemskapet. Vare sig EU-medlemskapets politiska fördelar eller de välståndshöjande effekterna av ett deltagande i den europeiska inre marknaden beaktas vid en fixering på in- och utbetalningarna via EU-budgeten.
- h. Med hänsyn till de utmaningar som EU står inför i och med genomförandet av EMU och utvidgningen vid början av nästa årtusende skulle en användning av såväl utjämningsmodellen som delstatsfinansministrarnas modell visa sig oflexibel. Utan en reform av den politik som har lett till den befintliga fördelningen av inkomster och utgifter skulle en schablonmässig begränsning av bördorna för nettobetalarstaterna försvåra ett upprätthållande av EU:s verksamhetsområden. Struktur- och jordbrukspolitiska mål skulle inte kunna uppnås i en tillräcklig omfattning.

6. Analys av reformförslag på inkomstsidan

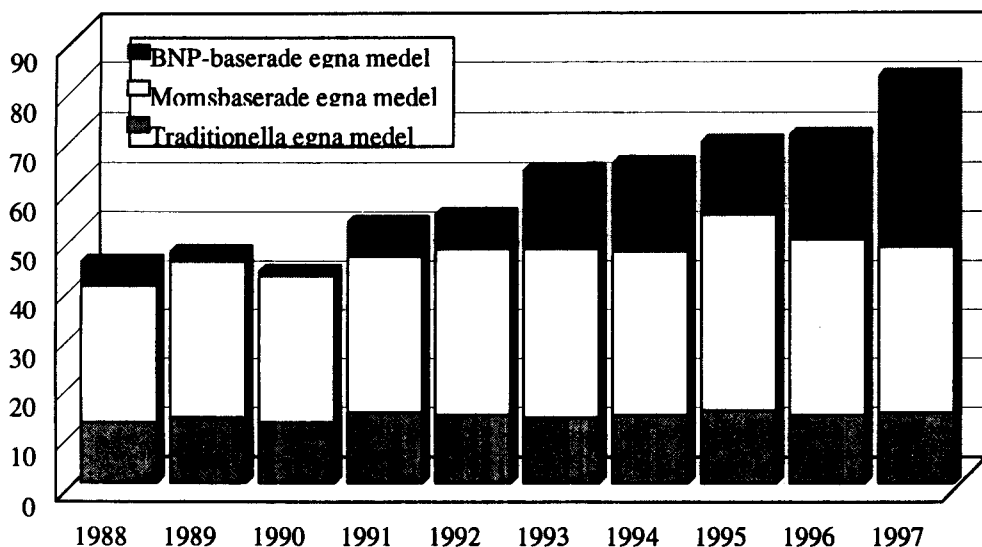
6.1 Status quo

EU:s finansieringssystem utgörs sedan 1970 av ett egenmedelssystem till vilket som bekant följande intäktslag räknas enligt den gällande rättsliga grunden som utgörs av rådets förordning av den 31 oktober 1994⁸ (Bladen-Hovell m.fl., 1994; Böker, 1994; Europaparlamentet, 1997):

1. *Jordbruksavgifter, tullar och sockeravgifter:* Jordbruksavgifter och tullar betraktas som traditionella egna medel. Dessa egna medel tas ut på import från andra stater vid EU:s yttre gränser. Behörigheten att fastställa storleken på tullarna ligger på unionen, vilket också gör att inkomsterna hamnar på unionsnivå (behörighet till vinst och att utforma). Vidare fastställer EU inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken även de avgifter som är till för skyddet utåt mot import av jordbruksprodukter. Dessutom räknas de avgifter som sockerproducenterna skall betala inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker till de traditionella egna medlen. Sedan finansreformen 1988 betalar medlemsstaterna bara 90% av de traditionella egna medlen medan 10% stannar kvar i medlemsstaterna som en schablonersättning för uppbörden.
2. *Momsbaserade egna medel:* EU gör enligt rådets beslut av den 31 oktober 1994 anspråk på intäkter via egenmedelssystemet som uppstår i varje enskilt land genom att en enhetlig sats för alla medlemsstater enligt gemenskapsföreskrifterna tillämpas på det gemensamma taket för de momsbaserade egna medlen. När det gäller intäkterna från mervärdesskatt handlar det alltså inte om en andel av mervärdesintäkterna dvs. medlemsstaterna kan påverka storleken på de nationella mervärdesskattesatserna men inte påverka storleken på de nationella betalningarna till EU-budgeten.
3. *BNP-baserade egna medel:* De BNP-baserade egna medlen är enligt beslutet om egna medel av den 31 oktober 1994 till för att täcka det behov av medel som inte finansieras av övriga inkomstkällor, de utgör således en reserv. Under budgetprocessen fastställs sedan en avgiftsnivå i procent för varje medlemsstat.

⁸ Tidigare skaffades bidragen fram av medlemsstaterna enligt en nyckel som fastslås i artikel 203 i EEG-fördraget.

Illustration 2: Fördelning och utveckling av EU:s egna medel (i miljarder ecu)



Källa: Lödl, M. C. (1997).

Man kan lägga märke till en ständig proportionell tillbakagång för de traditionella egna medlen 1). År 1988 låg de fortfarande på över 29% men tullarna, jordbruksavgifterna och sockeravgifterna har under tidens gång - under kraftig påverkan från de världsomspännande handelsliberaliseringarna från GATT:s respektive WTO:s sida - sjunkit till att ligga på runt 17% år 1997. Det har visat sig att även andelen momsbaseade egna medel - till största delen beroende på politiska beslut - har haft en nedåtgående tendens. År 1988 kom fortfarande cirka 60% av EU:s totala intäkter från denna källa men den andelen har under tiden minskat för att 1997 endast ligga på runt 42%. Däremot har de BNP-baserade intäkterna vunnit avsevärt i betydelse. Ökningen av EU:s intäkter - framför allt av politiska orsaker - bärs till största delen upp av BNP-baserade egna medel. (Diekmann, 1998).

Om minskningen av de traditionella intäkterna till viss del har skett automatiskt, framför allt med tanke på den ovan nämnda liberaliseringen, har minskningen av momsandelen framför allt skett genom två grundläggande åtgärder. Å ena sidan har beräkningsgränsen för moms kapats till 55% av BNP. Den skall stegvis sänkas till 50% fram till 1999. För det andra har en stegvis sänkning av den enhetliga satsen fastställts för att den skall hamna på 1% år 1999.

6.2 Mål, metoder, begränsningar

Med tanke på de omfattande uppgifter och stora utmaningar som EU står inför vid millennieskiftet - östutvidgningen, att skapa en ekonomisk union och en valutaunion, GUSP, en förstärkning av det inre politiska samarbetet, en förstärkning av den globala konkurrenskraften och en ny position i världsekonomin - förefaller det att vara ohållbart att gå vidare med status quo när det gäller utgifternas storlek (tak) och finansieringssystemet

(inkomstkällorna för de egna medlen), vilket kommissionen rekommenderar i sin rapport från den 7 oktober 1998.

Det gäller därför inte bara att *fundera* över olika alternativ utan att *fundera i förväg innan det är för sent*.

Därvid står flera nödvändiga reformer på EU-budgetens intäktssida i kö. Dessa har, när det gäller nya källor till egna medel, diskuterats utförligt i kommissionens rapport (Europakommissionen, 1998) och i Begg m.fl. 1997. I båda studierna granskas - med olika kriterier och olika rangordning av rekommendationerna - följande potentiella källor till egna medel: (a) inkomstskatt (tillägg), (b) källbeskattning av ränteavkastningar, (c) bolagsskatt, (d) moms (andelar), (e) skatter på tobak och alkohol, (f) centralbanksvinster, (g) miljöskatter, (h) beskattning av kommunikationer och transporter.

Medan Begg i sin studie åstadkommer ett mycket brett underlag för en utvärdering med utgångspunkt från mikro- och makroekonomiska, skatte- och finanspolitiska, finanspsykologiska och inkomstspecifika faktorer tar EU-kommissionen i sin analys av förslagen med kriterierna horisontell jämställdhet för medlemsstaterna, insyn för medborgarna (den kan för övrigt leda till motsatsen när det gäller acceptans), hänsyn till den gemenskapliga politiken, ett harmoniserat beräkningsunderlag och de olika skatternas lönsamhet respektive effektivitet.

Den av oss i det följande genomförda analysen granskar samma förslag men betonar särskilt sådana aspekter och argument (betonade) som antingen inte behandlas alls eller inte behandlas tillräckligt i ovan nämnda skrifter. Dessutom saknas, både när det gäller Begg m.fl. och i kommissionens rapport, en bedömning av vilken effekt varje enskilt förslag har på den relativa fördelningen av bördorna mellan medlemsstaterna.

Det sista är önskvärt just därför att en politisk diskussion av för och emot när allt kommer omkring inte är möjlig utan en analys av skillnaderna i belastning och nettopostvinster eller -förluster. Tyvärr har det inte varit möjligt att få med en detaljerad beräkning av nettoposterna vid ett införande av olika nya egna medel i föreliggande arbete på grund av de ramar som gäller för tid och utrymme. Något som dock har kunnat göras är en analys av den relativa förskjutningen av kostnadsfördelningen. För detta ändamål har oberoende datasatser och rådata bearbetats, vilka ofta har varit mycket svåra att få tag i. Detta kan påverka precisionen och validiteten för de detaljerade beräkningarna men tendensen och storleksordningen i resultaten påverkas inte. Delvis har även approximativa värden och indikatorer använts vilka måste specificeras genom ytterligare forskning.

Mot denna bakgrund har vi genomfört följande komparativa analys:

1. Förslagets karakteristika och bakgrund?
2. Vem beskattas i de olika fallen?
3. Vilken princip ligger till grund?
4. Vilken modellering föreslås?
5. Vilka fördelar och
6. vilka nackdelar har de olika förslagen?
7. Hur förhåller det sig med de uppnåbara skattemässiga inkomsterna?

8. Vilken acceptans kan förväntas?
9. Hur ser den relativa belastningen för de olika medlemsstaterna ut?

6.3 Oprövade vägar I: Att vinna acceptans

När det gäller punkt 8) använder vi oss av en ännu inte publicerad avhandling av Amin Rolfink "Statens finansiering mot bakgrund av medborgarnas önskemål" (Aachen, 1998). Rolfink undersöker medborgarnas önskemål och acceptans av olika typer av skatter som finansieringsmedel (se nedanstående tabell). Löne- och inkomstskatter samt solidariska tillägg till dessa är enligt denna undersökning mycket impopulära (hög ändringsgrad föredras), mervärdesskatten accepteras visserligen men en höjning av den är inte önskvärd, företags- och fordonsskatter ges ett litet höjningsutrymme medan tobaks- och miljöskatter ges ett avsevärt höjningsutrymme.

Tabell 19: Förkärlek för vissa typer av skatter

Typ av skatt	Tendens när det gäller förkärlek	Ändring som föredras (i procent)	Medelvärde
Löne- och inkomstskatt	-	- 10,1	3,931
Mervärdesskatt	+/-	- 0,1	3,003
Solidariska tillägg	-	- 11,8	4,003
Mineraloljeskatt	+	+ 1,2	2,881
Bolagsskatt	+/-	+ 1,9	2,848
Näringskatt	+/-	+ 1,9	2,842
Tobaksskatt	+	+ 12,9	1,931
Fordonsskatt	+/-	+ 0,3-	2,968
Fastighetsskatt	+/-	- 3,5	3,320
Försäkringsskatt	+/-	- 3,8	3,355
Miljöskatter	+	+ 5,3	2,521

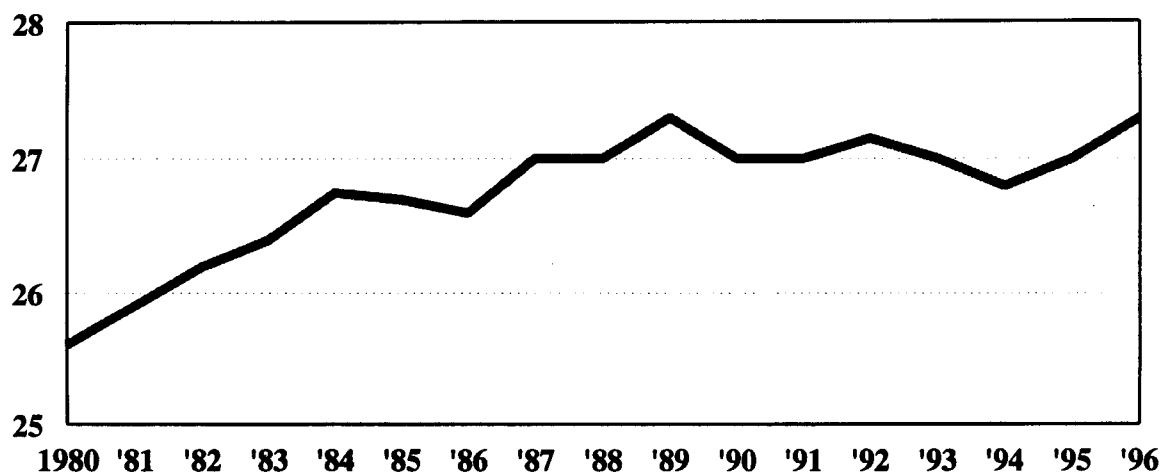
Källa: Rolfink, Armin (1998): 233.

Överfört på våra test av nya egna medel innebär detta att inkomstskatter och tillägg till dessa inte är särskilt populära. Höjningar av mervärdesskatten accepteras inte förbehållslöst av medborgarna även om motståndet här är mindre. Tobaks- (och alkoholbeskattningen) och miljöskatten är oproblematiske och skulle kunna fungera bra som alternativ till den nuvarande finansieringen vilket även i mindre utsträckning gäller för bolagsskattförslaget. Finansiering genom skatt på valutakursvinster, kommunikationsskatt och källskatt har inte testats. Medan vi för centralbanksvinsten antar att acceptansen är förhållandevis hög på grund av känslan av belastning och för källskatten på räntor - vilken ju inte är något annat än en skatt på ränteinkomster - mindre (analogi till inkomstskatt) är det inte möjligt att säga någonting om kommunikationsskatten eftersom den ännu inte finns.

6.4 Utveckling av medlemsstaternas skattekvoter som en utgångspunkt för diskussionen om den politiska förmågan att nå enighet

Innan vi går in på analysen av de olika förslagen skall vi i det följande ge en översikt över skattekvoterna i de olika medlemsstaterna inom EU.

1996 steg skattekvoten i förhållande till unionens BNI med 0,2 procentenheter till 27,2% av BNI. Därmed ligger kvoten endast en aning under det hittills högsta värdet från år 1989 på



27,3% vilket visas grafiskt i följande illustration:

Illustration 3: Skatternas andel av EU:s BNI under 1980-1996 (i procent)

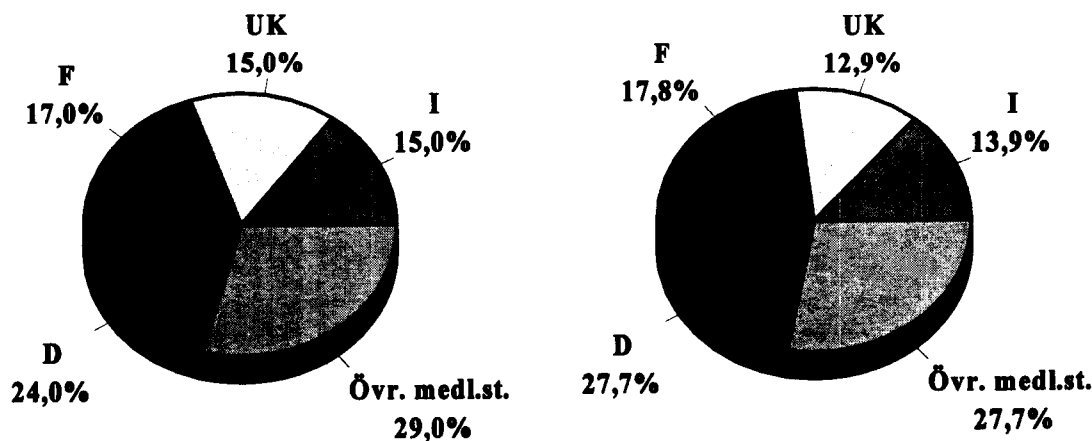
Det dåvarande högsta värdet från 1989 var det sista i raden av en utveckling som pågått under 80-talet då man hade en nästan ständig ökning av skattekvoten på totalt 2%. I början av 90-talet pendlade skattekvoten i ett intervall på 0,5%. I detalj såg utvecklingen av skatternas andel av unionens BNI ut så här under åren 1980 till 1996:

Tabell 20: Skatternas andel av EU:s BNI 1980-1996 (i procent av BNI)

År	Skatternas andel av unionens BNI	Skatter totalt
1980	25,5	38,7
1981	26,0	39,2
1982	26,2	39,8
1983	26,5	40,3
1984	26,8	40,5
1985	26,8	40,6
1986	26,7	40,5
1987	27,0	41,0
1988	27,0	40,8
1989	27,3	40,9
1990	27,0	40,7
1991	27,0	41,1
1992	27,1	41,6
1993	27,0	41,9
1994	26,8	41,6
1995	27,0	42,0
1996	27,2	42,4

Källa: Eurostat (1997): 2.

Eftersom en viktning av de nationella skattekvoterna görs mot de olika medlemsstaternas



andel får de största medlemsstaterna bära en i motsvarande grad större andel av EU:s genomsnittliga värde. På motsvarande sätt påverkar de mindre staternas respektive förändringar endast i begränsad omfattning unionens genomsnitt. Medlemsstaternas olika vikt beroende på storleksförhållandena visas i följande illustration:

Illustration 4: Sammansättning av skatteintäkter och BNI (1996)
Skatteinkomster BNI

Källa: Eurostat (1997): 1.

Av illustrationen ovan framgår att de stora medlemsstaterna Tyskland, Frankrike, Förenade kungariket och Italien har en andel på 3/4 av unionens skattintäkter men även av dess BNI.

En noggrann översikt över utvecklingen av skattekvoterna (skatter och sociala avgifter) i de olika medlemsstaterna inom EU visas i följande tabell.

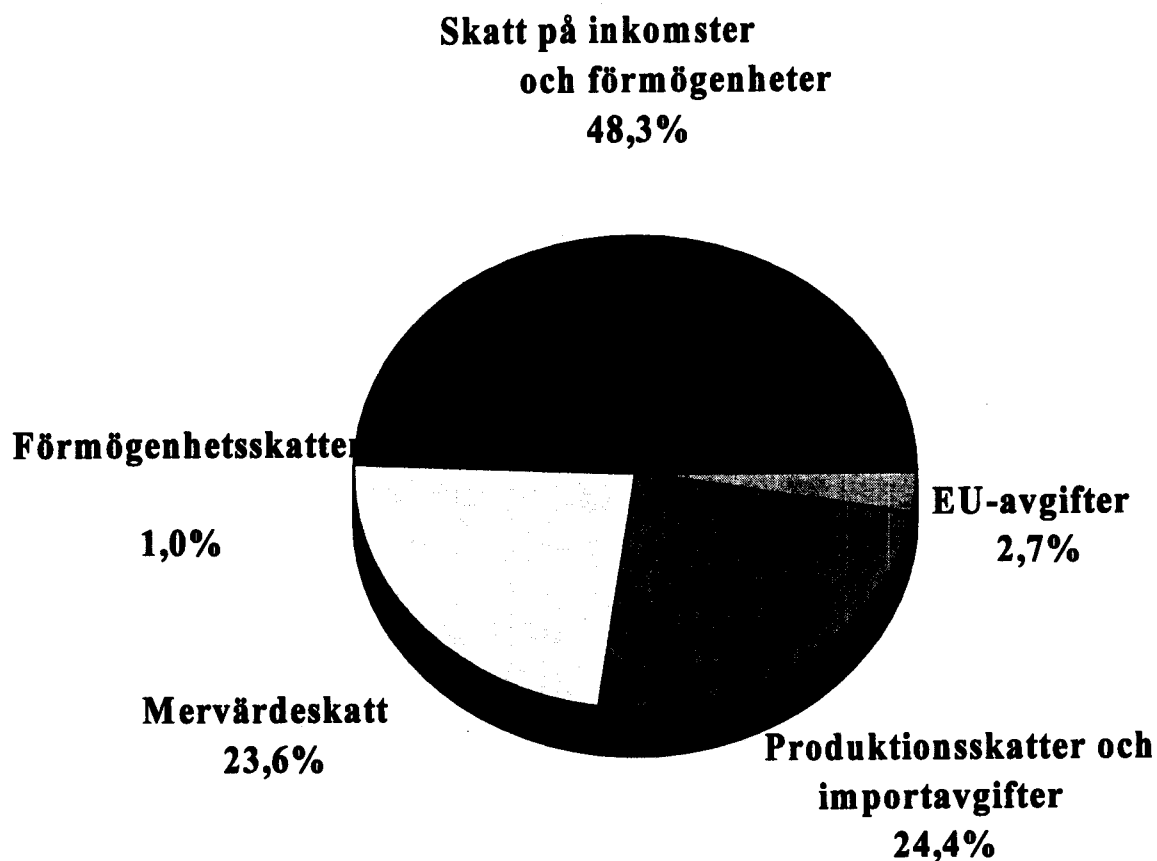
Tabell 21: Skattestruktur och skattekvoter i EU:s medlemsstater (i procent av BNI)

	Skatter på inkomster och förmögenheter				Produktionsskatter och importavgifter				Mervärdesskatt				Skatter totalt			
	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996
B	19,6	17,8	18,3	18,2	4,2	5,2	5,0	5,4	6,8	6,5	6,4	6,5	32,0	31,1	31,2	31,6
DK	28,6	31,7	31,4	31,6	8,2	7,9	7,9	8,1	9,2	9,5	9,4	9,7	47,2	50,1	49,7	50,4
D	12,6	11,1	11,3	10,4	5,8	6,0	5,9	5,8	5,9	6,4	6,1	6,1	25,3	24,5	24,3	23,3
EL	5,4	6,8			14,2	7,9			0,0	6,2			20,6	22,1		
E	8,5	11,5	11,4	11,5	9,5	5,1	4,9	4,8	0,0	5,1	5,1	5,2	18,2	22,7	22,4	22,4
F	9,1	9,4	9,5	10,0	6,9	7,4	7,4	7,6	8,1	6,7	6,8	7,2	25,2	24,9	25,2	26,0
IRL	14,3	15,5	14,0	14,6	9,6	7,7	7,4	7,3	7,3	6,6	6,5	6,5	32,6	31,2	29,3	29,7
I	13,1	15,1	14,9	15,3	4,2	6,6	6,6	6,8	4,8	5,1	5,2	5,1	22,8	27,7	27,8	28,7
L	18,3	15,4	15,2	14,7	9,9	10,8	10,5	10,3	5,0	5,2	5,4	5,9	34,5	32,5	32,2	31,7
NL	12,7	14,0	13,1	13,5	4,2	5,6	5,6	5,8	6,8	6,2	6,1	6,5	25,0	27,2	26,2	27,1
A	13,0	11,7	12,5	13,6	7,4	7,8	7,5	7,3	9,3	8,2	7,5	8,0	29,8	28,0	28,3	29,7
P	7,7	8,6	9,4	10,5	13,2	7,0	7,1		0,0	6,2	7,2		21,1	23,1	24,7	
FIN	17,2	17,7	17,8	19,7	14,4	14,6	6,3	6,2	0,0	0,0	7,6	8,4	31,7	32,5	32,1	34,6
S	21,0	21,2	21,6	22,5	9,5	6,8	7,3	8,6	7,0	8,1	7,1	8,1	37,5	36,2	36,8	39,9
UK	15,5	13,7	14,6	14,6	9,7	7,2	7,6	7,5	5,3	6,6	6,5	6,6	31,7	28,4	29,7	29,6
EU	13,1	12,8	13,0	13,1	7,1	6,7	6,5	6,6	5,7	6,3	6,3	6,4	26,8	26,8	27,0	27,2

Källa: Eurostat (1997); egna beräkningar, - - inga data tillgängliga.

Om man tittar på skattekvoten framkommer följande bild: Danmark har den högsta skattekvoten med 50,4% följt av de övriga nordiska länderna samt Belgien, Irland, Italien, Luxemburg, Österrike och Förenade kungariket vilka genomgående ligger över EU:s genomsnittskvot på 27,2%.

Hur skattestrukturen för de enskilda medlemsstaterna i EU ser ut i genomsnitt visas i följande illustration:



Källa: Eurostat (1997): 6.

6.5 En kvalitativ och kvantitativ bedömning av förslagen till reform av de egna medlen

Mot denna bakgrund skall i det följande analyserna av de separata förslagen presenteras i tabellform. Beräkningarna av kostnadsfördelningen presenteras i respektive fall i omedelbar anslutning:

Europeisk bolagsskatt

Karakteristika	<p>? Föregångare: Spinellis rapport, kommissionens grönbok (Finansieringen av gemenskapen - framtida metoder från 1978), Colom. I Navals rapport (1990)</p> <p>? Försök till harmonisering av företagsbeskattningen: Neumark-kommittén (1963), Van den Tempels rapport (1977), kommissionens förslag (1975, 1990), Rudings rapport (1992)</p>
Princip	? <i>Beskattnings av storföretag (multi- och transnationella)</i>
Skattebetalare	? <i>Företag som är juridiska personer</i>
Modellförslag	<p>? Alternativ 1: En europatäckande bolagsskatt med uppörd i de enskilda medlemsstaterna, Förutsättning: En enhetlig definition av de inkomster som skall beskattas och användning av harmoniserade skattebestämmelser</p> <p>? Alternativ 2: Uppörd av en enhetlig bolagsskatt på EU-nivå</p>
Acceptans	? <i>God</i>
Fördelar	<p>? Tillräckligt högt dimensionerad inkomstkälla</p> <p>? En godtycklig fördelning av skatteintäkterna undviks</p> <p>? Minimering av möjligheterna för företag att kringgå reglerna</p> <p>? En enklare administration av bolagsskatterna är möjlig (vad gäller manipulering av intjänsterna och otillräcklig kapitaltillförsel)</p> <p>? <i>Skattebetalarna gynnas särskilt av den inre marknaden</i></p> <p>? <i>Storföretag skapar få arbetstillfällen</i></p>
Nackdelar	<p>? Avsaknad av ett harmoniserat beräkningsunderlag samt olika system som ligger till grund: System med delad skattesats, separations- eller avskrivningsmetod</p> <p>? Förvaltningstekniska problem för de länder som har integrerat beskattningen av företagens skatter i beskattningen av den personliga inkomsten.</p> <p>? Mycket konjunkturkänslig</p> <p>? Liten insyn och därmed bristande hänsyn till ansvarsprincipen</p> <p>? <i>Den internationella skattekonkurrensen avtar inom EU genom den enhetliga beskattningen men ökar mellan EU och andra ekonomiska områden</i></p> <p>? <i>Inte alla företag utan endast juridiska personer berörs</i></p> <p>? <i>En allmän bolagsskatt skulle vara neutral</i></p> <p>? <i>Fördelningseffekterna är otydliga</i></p> <p>? <i>Satser och system / beräkningsunderlag är inte harmoniserade</i></p>
Beräkning av kostnadsfördelningen	? <i>Jämförelse av bolagsbeskattningen: se tabellen nedan</i>
Postförändring	? <i>Fyra av de hittillsvarande nettobetalarerna (Tyskland, Österrike, Frankrike och Italien) skulle få lättnader på grund av relativt ringa andelar av bolagsskatteinkomsterna men nettobetalarerna Nederländerna skulle däremot belastas jämförelsevis hårdare. För de största nettomottagarstaterna skulle införandet av en EU-bolagsskatt i det närmaste vara neutral..</i>

Lönsamhet

? Vid uppbörden av en enhetlig bolagsskatt på EU-nivå skulle man kunna räkna med intäkter i storleksordningen 6% av BNP för alla medlemsstaterna. För att täcka EU:s finansieringsbehov skulle mindre än 1/6 av detta krävas => Uppdelning av medlen mellan EU och medlemsstaterna.

Tabell 22: En jämförelse av kostnadsfördelningen för bolagsskatterna i EU-15

	Bolagsskatt (i procent av BNI)	Rangordning*
Tyskland	0.96	1
Frankrike	1.6	2
Italien	1.72	3
Österrike	1.8	4
Spanien	2.01	5
Portugal	2.07	6
Danmark	2.34	7
Sverige	2.67	8
Belgien	3.18	9
Förenade kungariket	3.21	10
Irland	3.26	11
Nederländerna	4.16	12
Luxemburg	4.23	13
Finland	18.51	14
Grekland	Inga data tillgängliga	-

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

Centralbankernas avkastning från penningtransaktioner

Karakteristika	<p>? Valutakursvinster utgör en viktig inkomstkälla för medlemsstaterna.</p> <p>? Olika tillvägagångssätt för att fastställa dessa intäkter: 1) Landets hela penningmängd läggs till grund (sedlar och mynt i omlopp och affärsbankernas inneliggande kassor); 2) Skillnaden mellan de marknadsräntor som centralbanken får in på erhållna fordringar och räntorna för de åtaganden som satts i omlopp.</p> <p>? I och med att euro införs som en europeisk enhetsvaluta går medlemsstaterna miste om valutakursvinsterna.</p>
Princip	? <i>Delvis inbetalning av vinsten</i>
Skattebetalare	? <i>Institutioner i stället för personer (ECB/medlemsstaternas finansministerier)</i>
Modellförslag	? Enkel administration, ECBS behöver bara ställa vinsterna till förfogande
Acceptans	? <i>Hög</i>
Fördelar	<p>? Det finns ingen användbar nyckel för en uppdelning av intäkterna från valutakursvinsterna på medlemsstaterna i ett område med en gemensam valuta.</p> <p>? Vid en användning av valutakursvinsterna på ett annat sätt t.ex. en fördelning på de enskilda medlemsstaterna skulle samma effekt som "Rotterdam-Antwerpen-effekten" när det gäller tullintäkter kunna uppstå.</p> <p>? Inga uppbördskostnader</p> <p>? Liten kännbarhet</p> <p>? Ett skattemässigt resultat av en gemensam europeisk politik: EMU.</p> <p>? <i>Ingen ny skatt</i></p> <p>? <i>Ingen extra belastning som är kännbar i den första omgången (eventuella luckor på intäktsidan i medlemsstaterna som måste fyllas)</i></p> <p>? <i>Vinst i relation till EU-politiken (EMU)</i></p> <p>? <i>Några stater kommer att gå miste om delar av sina valutakursvinster i EMU => En omstrukturering är således nödvändig</i></p>
Nackdelar	<p>? Relativt liten intäkt => Skulle bara kunna utöka de befintliga egna medlen</p> <p>? Ett degressivt förlopp är tänkbart för dessa intäkter om de kontantlösa betalningarna ökar genom införandet av en gemensam valuta och allmänhetens innehav av kontanter minskar.</p> <p>? Otydliga fördelningseffekter</p> <p>? Det uppstår politiska problem eftersom inte alla medlemsstater deltar i EMU.</p> <p>? Bristande insyn för skattebetalarna, ansvarsprincipen går förlorad.</p> <p>? <i>Alla medlemsstater deltar inte i EMU</i></p> <p>? <i>Politiskt inte okomplicerat eftersom medlemsstater i sina budgetar räknar med återflöde enligt fördelningsnyckeln</i></p>
Beräkning av kostnadsfördelningen	? <i>Se tabellen nedan</i>
Postförändring	? De hittillsvarande nettobetalarna Tyskland, Nederländerna, Österrike, Italien och Sverige skulle belastas hårdare genom en för liten andel av ECB:s grundkapital i förhållande till deras andel av den monetära basen i EU. Frankrike och Förenade kungariket skulle däremot bli de stora vinnarna.
Lönsamhet	<p>? <i>En relativt liten intäkt i förhållande till EU:s behov => Den lämpar sig endast som kompletterande inkomstkälla</i></p> <p>? Beräkningar visar på 0,4% av EU:s BNP med en nedåtgående utveckling om inflationen kan bekämpas framgångsrikt med hjälp av EMU.</p>

Tabell 23: Omfördelning av vinster från penningtransaktioner

	Andel av BNI i procent	Andel av den totala monetära basen inom EU %	Uppdelning kolumn 2 / 1	Andel av ECB:s grundkapital i procent	Totalt saldo i miljarder ecu	Rangordning
F ö r e n a d e kungariket	14,63	6,86	0,47	14,75	12,1	1
Frankrike	17,37	8,96	0,52	16,73	11,91	2
Portugal	1,02	1,26	1,24	1,95	1,02	3
Belgien	2,88	2,45	0,85	2,88	0,67	4
Luxemburg	0,19	0,03	0,16	0,15	0,19	5
Irland	0,94	0,77	0,82	0,84	0,11	6
Finland	1,91	1,48	0,77	1,40	-0,12	7
Grekland	1,28	2,48	1,94	2,01	-0,72	8
Danmark	2,10	2,2	1,05	1,68	-0,8	9
Sverige	3,21	3,25	1,01	2,67	-0,89	10
Nederländerna	4,45	5,13	1,15	4,3	-1,28	11
Österrike	2,41	3,33	1,38	2,38	-1,46	12
Italien	15,64	17,53	1,12	15,03	-3,83	13
Spanien	7,36	11,36	1,54	8,79	-3,95	14
Tyskland	24,61	32,91	1,34	24,48	-12,92	15

Källa: Gretschnann, K. (1997), egna beräkningar.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

Konsumtionsskatter på alkohol och tobak

Karakteristika	? En harmonisering av konsumtionsskatterna på alkohol och tobak ingick som en del av det ursprungliga programmet för en inre marknad. På grund av motståndet från medlemsstaterna har utvecklingen gått långsamt men en harmonisering har nu accepterats inom ramen för den inre marknaden (1997) i form av en minimiskatt.
Princip	? <i>Beskattning av särskild (oönskad) konsumtion</i>
Skattebetalare	? <i>Alkohol- och tobakskonsumenter</i>
Modellförslag	? EU tar del av de aktuella skatteintäkterna från varje medlemsstat. Innan: Ytterligare framsteg när det gäller överenskommelsen om ett harmoniserat beräkningsunderlag som gäller hela EU.
Acceptans	? <i>Hög</i>
Fördelar	? Låga kostnader för ett införande eftersom uppbörden redan sker i medlemsstaterna ? Garanterat tillräckliga och stabila intäkter ? En uppfostrande funktion eftersom skatten motverkar konsumtion av oönskade produkter som orsakar sociala kostnader ? <i>Sammankoppling med hälsopolitiska argument</i> ? <i>Prisokänslig - stabil intäkt</i>
Nackdelar	? Oviss beskattningsrätt ? Skattesatserna måste anpassas inom vissa tidsmässiga intervall för att ta hänsyn till fördyringsgraden eller förändringarna av kostnadsförhållandena ? Vid konsumtion av dessa produkter finns det en negativ korrelation till inkomsten per capita vilket gör att det handlar om en regressiv skatt. ? Skillnader i preferenser kan leda till ett kraftigt motstånd i vissa medlemsstater. ? <i>Skattebasen är smal vilket gör det nödvändigt med höga satser</i> ? <i>Olika nationell belastning i medlemsstaterna</i>
Beräkning av kostnadsfördelningen	? <i>(Alkohol + tobak) / den nationella BNI:s andel av EU:s BNI, se tabellen nedan</i>
Postförändring	? <i>Nettobetalarna Italien, Österrike och Nederländerna skulle gynnas av denna typ av EU-finansiering medan stater som Finland, Förenade kungariket och Irland skulle belastas mer än proportionellt.</i>
Lönsamhet	? En beskattning på 0,15 ECU per paket cigaretter skulle ge en intäkt i storleksordningen 0,3% av gemenskapens BNP. ? Om alla tobaksskatter skulle flyta in till EU skulle det motsvara 0,6% av unionens BNP.

Tabell 24: Jämförelse av kostnadsfördelningen för tobaks- och alkoholskatterna i EU-15

	Tobaksskatt i procent av BNI	Alkoholskatt i procent av BNI	Summa i procent av BNI	Rangordning*
Belgien	0.51	0	0.51	1
Italien	0.07	0.6	0.67	2
Österrike	0.53	0.15	0.68	3
Nederländerna	0.47	0.23	0.70	4
Spanien	0.55	0.19	0.74	5
Frankrike	0.74	0.04	0.78	6
Tyskland	0.58	0.22	0.80	7
Portugal	0.77	0.16	0.93	8
Sverige	0.42	0.68	1.10	9
Danmark	0.73	0.44	1.17	10
Luxemburg	1.51	0.18	1.69	11
Finland	0.56	1.23	1.79	12
Förenade kungariket	1.09	0.82	1.91	13
Irland	1.21	1.25	2.46	14
Grekland	Inga data tillgängliga	Inga data tillgängliga	Inga data tillgängliga	-

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

Europeisk skatt på ränte-/kapitalavkastning

Karakteristika	? Skatt på utdelnings- och ränteinkomster ? Europakommissionens förslag 1989: En gemenskaplig källskatt på ränteinkomster från kapitalplaceringar. Infördes ej p.g.a. motstånd från Förenade kungariket och Nederländerna.
Princip	? <i>Beskattnings av ett särskilt inkomstslag</i>
Skattebetalare	? <i>Kapitalinkomsttagare</i>
Modellförslag	? Skattesats: 15% på räntor från obligationer samt på bank- och sparbelopp vars gäldenärer är bosatta i en medlemsstat. ? Undantag: Eurobondobligationer
Acceptans	? <i>Troligen ganska liten</i>
Fördelar	? En minskning av de skillnader i portföljinvesteringar inom EU som är en följd av den nuvarande beskattningen av kapitalinkomster. ? Motsvarar principen om en rättvis fördelning av belastningen ? De europeiska kapitalrörelserna blir enhetliga ? Minimering av riskerna för kapitalförflyttning och skatteflykt ? <i>Politisk enighet möjlig på EU-nivå (Kommissionens förslag av den 20 maj 1998 - lägsta nivå på 20%)</i> ? <i>Progressiv omfördelningseffekt (Kapitalägare finns för det mesta i de högre inkomstskikten)</i> ? <i>Koppling till ytterligare kapitalliberaliseringar</i>
Nackdelar	? Nackdel för europeiska finanscentra vid anskaffning av utländsk kapital för portföljinvesteringar => Uppmuntran för EU:s medborgare att placera sina pengar på annat håll ? Oönskade effekter på utbudet av ekonomiska medel i EU och därmed även på den långsiktiga tillväxten dvs. högre räntebelastning => högre kapitalkostnader => investeringar ? ? Källskatteintäkterna räcker endast till för att täcka EU:s behov av finansiering vid relativt höga skattesatser. ? Ingen stabil inkomstkälla på grund av relativt kraftiga svängningar ? <i>Danmark, Luxemburg, Nederländerna har ingen sådan skatt</i> ? <i>Kapital är extremt rörligt - Flyktreaktioner försämrar lönsamheten</i>
Beräkning av kostnadsfördelningen	? <i>Jämförelse av den nationella sparkvoten/BNI, se tabellen nedan</i>
Postförändring	? <i>De hittillsvarande nettobetalarerna Tyskland och Österrike skulle belastas över genomsnittet vid införandet av en europeisk skatt på ränte- och kapitalavkastning på grund av att de har jämförelsevis höga sparkvoter. Å andra sidan får nettobetalarstaterna Förenade kungariket och framför allt Sverige lättnader genom att en sådan skatt införs.</i>
Lönsamhet	? <i>En relativt liten inkomst i förhållande till EU:s behov => Denna skatt lämpar sig enbart som en kompletterande inkomstkälla</i>

Tabell 25: Jämförelse av kostnadsfördelningen för skatterna på ränte- och kapitalavkastning i EU-15

	Sparkvot**	Rangordning*
Sverige	14.3	1
Danmark	14.8	2
Finland	14.9	3
Irland	14.9	3
Förenade kungariket	15.1	5
Italien	17.1	6
Belgien	17.8	7
Frankrike	19.1	8
Nederländerna	19.7	9
Spanien	19.8	10
Grekland	20.9	11
Tyskland	22.2	12
Österrike	24.1	13
Luxemburg	24.4	14
Portugal	25.8	15

Källa: Eurostat, egna beräkningar.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

**På grund av brist på statistiska data har investeringskvoten använts som ersättning för sparkvoten.

Andel av mervärdesskatten

Karakteristika	<p>? Momsen utgör kärnan i EU:s nuvarande egenmedelssystem</p> <p>? Målsättning: Att byta ut den tredje och fjärde inkomstkällan genom en europatäckande moms.</p> <p>? Utgångspunkten är betänkandet från Lange i Europaparlamentets budgetutskott (1994): Tudelning och ett delat fastställande av den moms som pålagts konsumenterna i medlemsstaterna i en EU-del (för denna skulle kommissionen och parlamentet ha ansvaret) med en momssats på 1,5% för konsumtionsvaror, 3% för alla övriga varor och tjänster samt en nationell del (för denna del skulle de olika staternas parlament ha ansvaret).</p>
Princip	<p>? <i>Beskattning av <u>användningen</u> av inkomsterna</i></p> <p>? <i>Skattetekniskt: Handel och affärsverksamhet</i></p>
Skattebetalare	? <i>Konsumenter och användare</i>
Modellförslag	<p>? Grunddragen i Langes betänkande</p> <p>? tillsammans med olika korrigeringsmekanismer för att åstadkomma en rättvis kostnadsfördelning:</p> <p>(1) En mekanism för gradering av momsen eller för en anpassning till BNP (Europakommissionen 1978, med hjälp av Mc-Dougalls rapport, 1977);</p> <p>(2) Förslag till en 100-procentig uppgörelse (Denton, 1983);</p> <p>(3) Korrigering på grundval av BNP eller befolkningstalet</p>
Acceptans	? <i>Neutral men det finns knappast något utrymme för höjningar</i>
Fördelar	<p>? Elastisk inkomstkälla</p> <p>? Beräkningsunderlaget är till stora delar harmoniserat över hela EU</p> <p>? Inga ytterligare administrativa kostnader => Uppbörderna kan ske direkt efter skattedeklarationerna</p> <p>? Hög acceptans hos EU-medborgarna eftersom det handlar om en redan känd skatt</p> <p>? <i>Belastar konsumtionen och befrämjar sparandet = kapitalbildning</i></p> <p>? <i>Tydlig koppling till den inre marknaden</i></p> <p>? <i>Gammal skat = god skatt</i></p>
Nackdelar	<p>? Regressiva effekter för beskattningen</p> <p>? Beroende av en rad faktorer: Förhållandet mellan den privata konsumtionen och BNP, mellan den offentliga och privata konsumtionen och nettohandelsbalansen för industriprodukter</p> <p>? Mot en uppdelad moms talar det grundläggande problemet med samordningssystemet</p> <p>? <i>Regressiva fördelningseffekter</i></p> <p>? <i>Satserna och beräkningsunderlagen är inte helt och hållet harmoniserade</i></p> <p>? <i>Negativ multiplikatoreffekt D? ? Y?</i></p> <p>? <i>Cyklisk variabilitet</i></p>
Beräkning av kostnadsfördelningen	? <i>Beräkningsunderlag för moms / BNI, se tabellen nedan</i>
Postförändring	? <i>Analysen visar att de stora nettobetalandarna återigen skulle drabbas hårdast vid en volymmässig utvidgning av mervärdesskatteandelen. En nettopostförändring, vilket eftersträvas av dessa stater, skulle inte infinna sig utan istället de redan existerande strukturerna förstärkas ytterligare.</i>
Lönsamhet	? <i>Jämförelsevis hög lönsamhet</i>

Tabell 26: Rangordning av medlemsstaterna på grundval av den andel som beräkningsunderlaget för mervärdesskatt utgör av BNI

	Rangordning av den andel av BNI som beräkningsunderlaget för moms utgör
Italien	1
Grekland	2
Belgien	3
Frankrike	4
Sverige	5
Spanien	6
Frankrike	7
Nederländerna	8
Förenade kungariket	9
Finland	10
Danmark	11
Luxemburg	12
Österrike	13
Tyskland	14
Portugal	15

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

Koldioxid-/energiskatt

Karakteristika	<p>? Första gången en energiskatt tas upp är i den av kommissionen publicerade grönboken "Finansiering av gemenskapen - framtida metod" (1978).</p> <p>? Mycket stor spännvidd av möjligheter från en långtgående beskattning av energiförbrukningen och påvisbara former av miljöpåverkan till en avsevärt mer begränsad beskattning av enstaka skadliga emissioner.</p>
Princip	<i>? Beskattning av miljökonsumtionen</i>
Skattebetalare	<p><i>? Användare av knappa naturresurser (energi)</i></p> <p><i>? Emissionsalstrare</i></p>
Modellförslag	? Kommissionens förslag att införa en koldioxidskatt: Ett fat råolja beskattas med 3 USD som ökar till 10 USD år 2000. Lika stor hänsyn tas till energiinnehållet och koldioxidintensiteten.
Acceptans	<i>? Hög</i>
Fördelar	<p>? Externa effekter i näraliggande områden undviks (styrning av "snålskjutsåkandet")</p> <p>? Inverkan på befolkningens miljöbeteende => Minskad överdriven användning av energislag som belastar miljön.</p> <p><i>? Internalisering av externa effekter</i></p> <p><i>? Det uppstår ett miljövänligt beteende</i></p> <p><i>? Politisk enighet kan nås</i></p>
Nackdelar	<p>? Kan vara oförenligt med målsättningar som man siktar in sig på i de enskilda medlemsstaterna</p> <p>? Den regionala fördelningen av miljöskatteintäkterna är mycket godtycklig</p> <p>? Höga kostnader för införandet eftersom det är nödvändigt att anskaffa mätanläggningar</p> <p>? Förmodligen blir det ett degressivt förlopp för intäkterna dvs. skatteintäkterna kommer att avta allteftersom tiden går.</p> <p><i>? Energikostnaderna stiger i en internationell jämförelse (konkurrens effekter)</i></p> <p><i>? Ny skatt</i></p> <p><i>? En målsättningskonflikt mellan fiskala och miljömässiga målsättningar kan leda till en minskning av beräkningsunderlaget⁹</i></p>
Beräkning av kostnadsfördelningen	<p>? En koldioxidskatt i storleksordningen 10 USD per fat råolja ger intäkter på cirka 1,1% av BNP</p> <p><i>? (Koldioxidutsläpp + energiförbrukning) / den nationella BNI:s andel av EU:s BNI, se tabellen nedan</i></p>
Postförändring	<i>? Sverige, Frankrike, Österrike, Italien och i mindre utsträckning även Finland skulle komma i ett relativt sett bättre läge tack vare att deras koldioxidbelastning är under genomsnittet för EU-15. Negativa postförändringar skulle det framför allt bli för Luxemburg och Portugal vilka uppvisar den klart högsta koldioxidbelastningen av alla EU-staterna.</i>
Lönsamhet	<i>? Erosion av skattebasen kommer att leda till ständigt minskande skatteintäkter om man avstår från att anpassa skatterna. Koldioxidskatten lämpar sig därför endast som inkomstkälla under vissa förutsättningar.</i>

⁹ Om miljöskatten får avsedd effekt minskar skattebetalarna sin miljökonsumtion och beräkningsunderlaget minskar vilket är skattemässigt ogynnsamt => $t * B = T$, om $B ?$ $T ? t ?$. Skatterna skulle således behöva drivas upp till ofantliga höjder.

Tabell 27: Jämförelse av den belastning som koldioxidskatten/energiskatten utgör i EU-15

	Indikator för koldioxidbelastningen	Rangordning
Sverige	16,82	1
Frankrike	20,03	2
Österrike	23,65	3
Italien	25,90	4
Danmark	28,57	5
Finland	29,32	6
Spanien	32,34	7
Irland	34,04	8
Tyskland	34,50	9
Förenade kungariket	36,36	10
Nederländerna	38,43	11
Belgien	38,54	12
Portugal	47,06	13
Luxemburg	47,37	14
Grekland	60,94	15

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

Tillägg till inkomstskatten

Karakteristika	? Den mest utbredda metoden för anskaffning av ekonomiska medel
Princip	? <i>Effektiviteten uttrycks som "comprehensive income"</i>
Skattebetalare	? <i>Fysiska personer</i> ? <i>Enkla bolag / företag / frilansare</i>
Modellförslag	? Principiellt är två olika metoder möjliga: (1) Ett tillägg till de inkomstskatter som tas upp de enskilda medlemsstaterna eller (2) årliga betalningar från medlemsstaterna till EU motsvarande deras andel av EU:s BNP.
Acceptans	? <i>Negativ</i>
Fördelar	? Tillräckliga intäkter ? Hög inkomstelasticitet ? Koppling av medlemsstaternas bidrag till deras effektivitet ? <i>Öppenhet, EU-komponenterna går att identifiera</i>
Nackdelar	? Avsevärda hinder på grund av att de enskilda medlemsstaternas målsättningar är väldigt olika (t.ex. omfördelning) ? Avsaknad av ett harmoniserat beräkningsunderlag skulle kunna leda till en obalanserad fördelning av bördorna mellan medlemsstaterna. ? Den nationella suveräniteten går förlorad. ? Inskränkningar av den skattepolitiska autonomi som är förankrad i stabilitetspakten. ? <i>Skattemotstånd / högt undanhållande</i> ? <i>Skatteflykt (gränsöverskridande)</i> ? <i>Nationella skillnader när det gäller skattetariffer och beräkningsunderlag</i> ? <i>Svårt att koppla ihop med den nationella inkomstskatten</i> ? <i>De interpersonella och interregionala effekterna överlappar varandra</i>
Beräkning av kostnadsfördelningen	? <i>Se tabellen nedan för en jämförelse mellan inkomstskatten / BNP-kvoter</i>
Postförändring	? <i>Beroende på den ovan nämnda rangordningen skiljer sig effekten åt för de olika medlemsstaterna. Medan nettobetalarerna Frankrike och Tyskland kommer att få en relativt liten belastning av den kompletterande intäkten från inkomster och förmögenheter kommer Finland och Sverige att belastas mycket hårt och de övriga nettobetalarerna Förenade kungariket, Österrike och Italien kommer att hamna någonstans i mitten.</i>
Lönsamhet	? <i>Jämförelsevis hög lönsamhet</i>

Tabell 28: Rangordning av medlemsstaterna i EU på grundval av inkomst- och förmögenhetsskatterna i förhållande till BNI

	Andel inkomst- och förmögenhetsskatt i procent av BNI	Rangordning
Grekland	6,8	1
Frankrike	10,0	2
Tyskland	10,4	3
Portugal	10,5	4
Spanien	11,5	5
Nederländerna	13,5	6
Österrike	13,6	7
Förenade kungariket	14,6	8
Irland	14,6	8
Luxemburg	14,7	10
Italien	15,3	11
Belgien	18,2	12
Finland	19,7	13
Sverige	22,5	14
Danmark	31,6	15

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen.

Nya skatter på kommunikationer / transporter

Karakteristika	<p>? Skapandet av den inre marknaden har bl.a. lett till en ökad trafik- och kommunikationsvolym inom EU.</p> <p>? Den rättsliga ramen för trafik- och kommunikationsområdet läggs i allt större omfattning på europeisk nivå.</p>
Princip	? <i>Gäller den framtida värdetillväxten</i>
Skattebetalare	? <i>Användare av transporter och kommunikationer</i>
Modellförslag	<p>? Föremål för en EU-täckande kommunikationsskatt skulle kunna vara bl.a. lufttrafiken eller telekommunikationerna.</p> <p>? Tre möjliga kommunikationsskatter: (1) Beskattning av telefonanslutningar (inkl. mobilfunk.) (2) lufttrafiksskatter, (3) datoranvändning-/Internet</p>
Acceptans	? <i>, vi förmodar att den är ganska låg</i>
Fördelar	<p>? Elastisk inkomstskälla som kan täcka hela finansieringsbehovet med en lämplig utformning.</p> <p>? Positivt samband med effektiviteten och låga startkostnader för kandidatländerna från Central- och Östeuropa.</p> <p>? Små uppbördskostnader</p> <p>? Risken för undanhållande av skatter respektive skattebedrägerier är mycket liten.</p> <p>? Stor insyn</p> <p>? Förhållande till EU-politiken: Gränsöverskridande rörlighet för varor, valutor och personer.</p> <p>? <i>Vinst, gränsöverskridande och rörlighetsinriktad (EU:s inre marknad)</i></p>
Nackdelar	<p>? Fördelningen av skatteintäkterna är oklar</p> <p>? Det är svårt att dela upp intäkterna på medlemsstaterna</p> <p>? Går emot den inre marknadens anda av rörelsefrihet</p> <p>? Går emot EU:s långsiktiga mål att stärka sin konkurrenskraft inför 2000-talet.</p> <p>? <i>Skatt på kommunikationer och transporter dvs. rörlighet är fördelningspolitiskt icke önskvärd eftersom båda försvåras</i></p> <p>? <i>Oklart om det rör sig om en skatt på värde eller mängd</i></p> <p>? <i>Höga kostnader för införandet</i></p>
Beräkning av kostnadsfördelningen	<p>? En genomsnittlig beskattning av en telefonanslutning med cirka 40 ecu/år skulle ge intäkter i storleksordningen 10 miljarder ecu (i 1997 års priser).</p> <p>? Enligt beräkningar ger en utreseskatt på flygplatserna runt 10 miljarder ecu (1997 års priser).</p> <p>? <i>Antal telefonanslutningar / den nationella BNI:s andel av EU:s BNI</i></p> <p>? <i>Flygintäkter / den nationella BNI:s andel av EU:s BNI, se tabellen nedan</i></p>
Postförändring	<p>? <i>Lufttrafik: När det gäller medlemsstaternas belastning inom ramen för införandet av en transportskatt är bilden för lufttrafiken inte enhetlig. Medan nettobetalarna Förenade kungariket och Italien får lättnader blir nettobetalaren Nederländerna en av förlorarna. Det finns även vinnare bland nettomottagarstaterna (t.ex. Irland) och förlorare (t.ex. Grekland).</i></p> <p>? <i>Kommunikation: Även på detta område går det inte att se någon enhetlig tendens mellan nettobetalare och mottagarstater. Medlemsstaternas belastning är heterogen.</i></p>
Lönsamhet	? <i>Endast lämplig som kompletterande intäktskälla</i>

Tabell 29: Jämförelse av kostnadsfördelningen för kommunikations-/transportskatterna i EU-15

	Lufttrafikindikator	Rangordning
Förenade kungariket	-65,55	1
Italien	-49,23	2
Finland	-15,71	3
Irland	0,00	4
Österrike	0,00	5
Sverige	0,00	6
Danmark	0,00	7
Spanien	14,13	8
Frankrike	26,60	9
Belgien/Luxemburg	34,20	10
Tyskland	68,26	11
Portugal	73,53	12
Nederländerna	760,90	13
Grekland	792,19	14

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen..

	Kommunikationsindikator	Rangordning
Luxemburg	531,58	1
Irland	1127,66	2
Sverige	1264,80	3
Danmark	1319,05	4
Finland	1324,61	5
Frankrike	1341,39	6
Österrike	1549,79	7
Italien	1556,91	8
Belgien	1572,92	9
Grekland	1601,56	10
Nederländerna	1662,92	11
Förenade kungariket	1715,65	12
Tyskland	1820,40	13
Portugal	1823,53	14
Spanien	2133,15	15

Källa: Egna beräkningar, se bilagan för grundläggande statistiska data.

*Kommentar: Rangordning 1 har tilldelats den medlemsstat som har den minsta belastningen..

De olika förslagen ger även anledning att ställa ett antal principiella frågor: 1) Skatteintäkternas struktur varierar i de olika medlemsstaterna. Vilka medlemsstater berörs huvudsakligen av vilka modifieringar av de ovan nämnda skatterna? Kan man därvid urskilja en principiell uppdelning mellan nordliga och sydliga stater eller mellan nettobetalandare och -mottagare eller fördelar sig effekterna utan någon särskild struktur över alla de olika medlemsstaterna? Vilka blir konsekvenserna av detta för den politiska förmågan att uppnå enighet? 2) Är ett uppdelat eller ett samordnat system att föredra i ett framtida EU-finansieringssystem? Dessutom kommer EU:s finansiella autonomi att få lämna företräde till ett uppdelat system på europeisk nivå (dvs. självständiga och exklusiva intäktskällor). Av praktiska skäl och med tanke på acceptansen vore ett samordnat system att föredra eftersom det använder sig av befintliga strukturer i en anda av rekursiva reformsträvanden. Förändringschocken blir därmed mindre.

Följande tabell ger en total översikt över utvärderingen av de separata reformförslagen för de egna medlen som har kommit fram vid våra analyserande undersökningar i jämförelse med de utvärderingar som redan finns:

Tabell 30: Rangordning av möjliga inkomstkällor för egna medel: Resultatet av fyra studier

	Europeiska ekonomin	Begg m.fl.	Keerl	Gretschmann m.fl. (kvantitativ)	Gretschmann m.fl. (kvalitativ)
Koldioxid-/energiskatt	1	6	2	2	6
Modifierad moms	3	1	1	8	5
Konsumtionsskatter på tobak, alkohol och mineralolja	4	3	4	4**	3**
Bolagsskatt	2/3	4	3/4	1	1
Skatt på trafik- och telekommunikationstjänster	.*	2	.*	5	8
Inkomstskatt	5	5	5	6	7
Källskatt på ränteavkastningar	4	7	2	7	4
ECB-vinst från sedelutgivningen	2	8	3	3	2

Sammanställning enligt Europakommissionen och egna beräkningar.

*- = Inga data tillgängliga.

**Rangordningen grundar sig uteslutande på en undersökning av tobaks- och alkoholkonsumtionen.

Den kvantitativa bedömningen (se näst sista kolumnen) fokuserar på omfördelningseffekterna för de olika intäktsslagen med tanke på en avlastning för nettobetalarstaterna. Enligt våra beräkningar intar bolagsskatten en topposition följt av koldioxid-/energiskatten samt att ta med ECB-vinsten i EU-budgeten. Vår avslutande kvalitativa totalbedömning (se sista kolumnen) omfattar utöver de kvantitativa aspekterna även synpunkter som acceptans, lönsamhet samt allmänna för- och nackdelar (se de ovanstående analyserna i tabellform). Detta ger en lätt differentierbar ordningsföljd: Medan bolagsskatten och vinstinbetalningen från ECB oförändrat värderas positivt kan koldioxid-/energiskatten efter avvägningen av alla för- och nackdelar endast bedömas vara lämplig på vissa villkor. Däremot förbättrar de särskilda konsumtionsskatterna sin plats i denna rangordning i jämförelse med den rent kvantitativa rangordningen.

I relation till de undersökningar som också tas med i tabellen gör vi en mer positiv bedömning av att införa en europeisk bolagsskatt medan vi däremot inte, till skillnad från de andra arbetena, utan förbehåll kan rekommendera att en europeisk mervärdesskatt införs.

6.6 Oprövade vägar: En europeisk Tobin-skatt ?

Även om det är ett jämförelsevis gammalt förslag tycks just nu det förslag som 1978 framfördes av James Tobin, den keynesianska ekonomens grand old man, att man skulle beskatta kortsiktiga, särskilt spekulativa kapitalrörelser med en transaktionsskatt ha fått ny aktualitet. Denna så kallade Tobin-skatt upplever en renässans med tanke på a) den sedan mitten av 1998 akuta globala krisen på finansmarknaderna; b) sammanbrottet för LTCM och

den stora osäkerheten beträffande åtminstone ytterligare en (Tiger Fund) av de stora hedgefonderna; c) ett förändrat synsätt hos ledande ekonomer - som Paul Krugman eller Joseph Stiglitz - och institutioner som IMF och världsbanken; d) en ny socialdemokratisk grundläggande enighet i medlemsstaterna om att tämja de alltför liberaliserade kapitalmarknaderna. Om bedömningarna av detta förslag tidigare, t.ex. av OECD 1995 och IMF 1995, snarast var avvaktande eller skeptiska så tycks förslaget i dag mot bakgrunden av den senaste tidens krisartade händelser ses på ett nytt och annorlunda sätt.

Vad gäller saken och vad skulle en Tobin-skatt kunna göra åt EU:s egna medel?

Med en daglig transaktionsvolym på cirka 1,3 biljoner US-dollar *per dag* på de internationella finansmarknaderna och med en världshandelsvolym på cirka 4 biljoner US-dollar *per år* omsätts på finansmarknaderna motsvarigheten till hela världshandeln under ett år på bara tre dagar. Detta innebär en farlig lättörlighet på i synnerhet de kortsiktiga kapitalrörelserna område (portföljinvesteringar). Att denna ström av kapitalrörelser kan få ödesdigra verkningar på hela nationers ekonomier visar Mexikokrisen, Asienkrisen och de just nu hotande farorna i Brasilien, som framtvingar antingen dramatiska devalveringar eller orimligt höga räntor. Att inte minst de s.k. hedgefonderna med sina otroliga "hävstångseffekter" (leverage effects) medför enorma systemrisk för världsekonomin blir nu allt tydligare.

Mot den bakgrunden är meningen med Tobin-skatten att kasta "grus i maskineriet" för de internationella finansmarknadernas internationella transaktioner, däremot inte att rent principiellt vrida tillbaka liberaliseringen av kapitalmarknaden. Avsikten är att valutaaffärer skall bli dyrare. På transaktionernas nominella värde skall läggas en skatt på mellan 0,5 och 1 procent. Men fristerna är av särskild betydelse, långsiktiga kapitalplaceringar skall i stor utsträckning vara befriade från pålagor medan kortsiktiga drabbas särskilt hårt. Detta skulle

1. öka aktörernas kostnader för långsiktiga grundpremissar vid investeringsbesluten,
2. möjliggöra en ökad penning- och finanspolitisk självständighet,
3. betydligt reducera de spekulativa kapitalrörelserna och
4. möjliggöra ansevärd skatteinkomster från en egentlig internationell skatt (uppskattningsarna ligger mellan 150 och 500 miljarder US-dollar).

Idén att man skulle hålla nere finansmarknadens spekulationer genom att öka kostnaden för transaktionerna kommer från Keynes. Tobin har konkretiserat dessa tankar genom att föreslå en internationell enhetlig skattesats för alla slags valutaaffärer, en skatt som sätts i förhållande till transaktionernas storlek (beräkningsunderlaget). Skatten utgår vid varje tillfälle då en valutaväxling äger rum. Därmed blir kortfristiga kapitalrörelser i sig hårdare beskattade än långfristiga. Detta framgår på ett övertygande sätt av tabell 31.

Tabell 31 Den effektiva utländska räntesats som krävs för att motsvara en 4-procentig ränta i hemlandets valuta om man har en Tobin-skatt

Löptid	Skattesats 0,5 procent
1 dag	551.3
3 dagar	90.7
1 vecka	35.6

1 månad	11.0
1 år	6.6
5 år	4.6

Källa: IMF, 1995:3

Att kortfristiga kapitalrörelser drabbas särskilt hårt framgår tydligt av tabellen. Realekonomiskt betingade finansrörelser eller rent av realinvesteringar drabbas inte alls.

I stället för att som vid flera tillfällen har föreslagits - bl.a. vid FN:s toppmöte om social utveckling i Köpenhamn 1995 - användas för globala utvecklingsprogram, skulle intäkterna från en "hemisfärisk Tobin-skatt" som uppbars inom EU åtminstone delvis kunna finansiera EU om den togs upp t.ex. med hjälp av den europeiska centralbanken (ECB).

Om man för en grov uppskattning utgår från de två nyckelvärdena 120 miljarder ecu och 350 miljarder ecu (derivaten inräknade) som världens inkomst av Tobin-skatten och om hänsyn tas till att EU bidrar till världens samlade BNP med cirka 21,5 procent men att dess finansierings- och kapitalstyrka är väsentligt större, cirka 33 procent, skulle man kunna räkna med intäkter på mellan 30 och 80 miljarder ecu per år.

Förutom att Tobin-skatten skulle ge finansiella vinster skulle den vara relativt *populär* som medel att bekämpa kriser, den skulle ha en *progressiv fördelningseffekt*, ge medborgarna *god insyn* och som en för alla medlemsstater enhetlig värderingsgrund kunna fungera som ett *uropeiskt egenintresse* - stabiliseringen av finansmarknaderna. Nackdelarna finns huvudsakligen på det tekniska planet (OECD, 1995; IMF, 1995).

En mera ingående analys av en sådan ny inkomstkälla för de egna medlen kan naturligtvis inte göras inom ramen för denna undersökning. Men eftersom modellen som helhet måste anses vara mycket lovande borde en sådan göras i en kommande och mera omfattande undersökning.

7. Resultat, slutsatser, rekommendationer

1. I denna studie analyseras ofrånkomliga åtgärder och reformer mot bakgrunden av a) kraven på EU:s finansordning vid sekelskiftet och b) den fortgående diskussionen om fördelningen av de ekonomiska pålagorna.
2. En första genomgång av förslagen och diskussionerna ger vid handen att a) Agenda 2000 bygger på osäkra premisser och därför innebär finansieringsrisker, att b) diskussionen om kostnadsfördelningen efter kommissionens rapport av den 7 oktober 1998 har tagit en ny vändning såtillvida att existensen av en bestående obalans i budgeten har erkänts utan förbehåll, att c) man föredrar reformer på utgiftssidan - utan att övertygande skäl lämnas för detta - framför förändringar på inkomstsidan och att d) det är vanligare att man försöker lösa problemen på ett pragmatiskt hellre än på ett rationellt sätt.
3. Vår granskning av de egna medlen bekräftar att de traditionella egna medlen (TEM) som en följd av systemet självt stadigt minskar. Denna minskning måste uppfattas som positiv eftersom den är resultatet av EU:s ökade importliberalisering och reducerade tulltariffer. Denna utveckling har emellertid två viktiga konsekvenser: a) när det gäller metodiken bör man helt bortse från de traditionella egna medlen vid analyser av nettobalanser eftersom de utgör en minskande och självutjämnande post och inte belastar medlemsstaterna, och b) i konkreta termer måste den ständiga minskningen av de enda egentliga egna medlen kompenseras genom införandet av en ny *egentlig* källa till egna medel, så att åtminstone *status quo kan bibehållas*. Det är därför helt befogat att kräva en Euroskatt.
4. Den mångomvittnade tillbakagången av de mervärdesskattebaserade egna medlen tror vi inte är bestående. För det första kan man inte påvisa någon i takt med nationalinkomsten avtagande privatekonomisk konsumtionsmarginal. Den beräknade korrelationskoefficienten för alla EU-medlemsstater är -0,274 och den är inte signifikant. Den beskyllningen saknar därför grund, att förslaget från Europaparlamentets budgetutskott och dess ställningstagande för en mervärdesskattemodell skulle innebära en tillbakagång.
5. Det finns problem även när det gäller hur BNI skall tas med i beräkningarna som indikator på välbefinnande resp. som mått på den nationella betalningsförmågan. I framtiden - mot bakgrunden av den gemensamma valutan och *en enda* konvergent nedåtriktad inflationskurva för hela EU - kommer inte frågan om hur köpkraftspariteten beräknas eller växelkurserna bestäms att spela någon särskild roll längre. Långt viktigare förefaller det oss vara att korrigera BNI/per capita-talen med de icke redovisade mervärdena från den svarta ekonomin. Dessa sträcker sig från 3 procent i Luxemburg till 26 procent i Italien och de beaktas inte i tillräckligt hög grad av Eurostat.
6. Vidare granskas de starka och svaga sidorna i kalkylerna för nettoposterna, särskilt med avseende på Rotterdam/Antwerpen Gateway-effekten. Vi har kunnat fastställa att denna effekt visserligen gör att Nederländernas ställning som nettobetalarare klart överskattas och Belgiens ställning som nettomottagare underskattas, men att den samtidigt a) uppvägs av en omvänd Gateway-effekt (utjämningsbidrag för jordbruket) och b) kommer att minska i betydelse i kvantitativa termer på grund av minskningen av de traditionella egna medlen. Likväl skall Gateway-effekten ses som ett exempel på att det på inkomstsidan i EU-budgeten finns mellan 15 och 25 procent *icke*

redovisade medel. Vi föreslår därför att man vid beräkning av nettoposter helt bortser från såväl Rotterdam/Antwerpen-effekten som de sammanlagda traditionella egna medlen.

7. Även när det gäller den s.k. immateriella nyttan av ett EU-medlemskap kan denna i allmänhet inte anses vara kvantifierbar i budgettermer. Man får dock anta att fördelarna i fråga om utrikeshandel, lättnader för direktinvesteringar, etableringsfriheten, den inre marknaden etc. a) varierar mellan EU-medlemsstaterna och b) påverkar budgeten. Det sistnämnda gäller även för alternativkostnaderna för att inte vara medlem i EU. För det fallet behövs det ytterligare nationella budgetmedel för jordbruk, regionalpolitik och strukturåtgärder. Vår slutsats är, mot bakgrunden av problem sådana som dessa, att nettopostberäkningar bör tolkas med försiktighet: å ena sidan är förment exakthet vilseledande, men å andra sidan kan påståenden om tendenser bestyrkas och obalanser i budgeten upptäckas.
8. Inte desto mindre görs det i denna studie för första gången över huvud taget ett försök att till budgeteffekter översätta mervärdet - multiplicerat med de genomsnittliga skattesatserna i respektive medlemsstat - av de utrikeshandelvinster som kan hänföras till medlemskapet i EU. Därvid kunde vi konstatera - med vissa antaganden som förutsättning - att EU-betingade handelsvinster medför olika nationella skattevinster. De varierar mellan -1,5 miljarder ecu för Sveriges del, över 7,3 miljarder ecu för Danmark, 7,8 miljarder ecu för Nederländerna, 9 miljarder ecu för Frankrike upp till 16 miljarder ecu för Förenade kungariket. Detta ställer naturligtvis frågan om det berättigade i en betalningsrabatt i en helt annan dager! Tyskland gör en vinst i storleksordningen 7,1 miljarder ecu och förändrar sin ställning som nettobetalarare avsevärt till -3,3 miljarder ecu. Det framgår sammanfattningsvis att de nuvarande nettopostberäkningarna genom att de inte tar hänsyn till de statsfinansiella effekterna av den ökade handeln inom EU överdriver nettobetalingarna och underskattar nettoåterflödena.
9. Vad gäller reformförslagen på utgiftssidan undersöks och framhålls i studien framför allt förslag till en omorganisation av jordbruks- och strukturfondsområdena. Även om det kan visas att den av kommissionen och parlamentet föreslagna samfinansieringsmodellen för den gemensamma jordbrukspolitiken både överensstämmer med systemet och avlastar nettobetalararna anser vi (a) att modellen är mer pragmatiskt än systematiskt inriktad och b) att förslaget till lösning är potentiellt konfliktskapande - vinnare och förlorare utövar här ett nollsummespel. Det är därför bäddat för ett politiskt motstånd som förmodligen kan övervinnas bara genom att nya "side-payments" görs på andra områden.
10. Besparingar och reformer på andra områden som t.ex. FoU, administrationskostnader, ekonomisk kontroll etc. ger enligt vårt förmenande endast otillräcklig finansiell resursvolym. Vi anser att det enda användbara inslaget är avvecklingen av den brittiska specialrabatten, med en utfasningsmodell som verkar parallellt med nedskärningen av den del av EU-budgeten som avsätts för jordbruk.
11. Vidare argumenterar vi för att även reformen av strukturfonderna måste analyseras i ett skatteperspektiv och i termer av en finansordning. I syfte att radikaliserat resonemanget föreslår vi att strukturfonderna skall avlastas sin funktion som förtäckt finansiell utjämningsmekanism och att ett separat system för kompensationsöverföringar upprättas.
12. En särskild granskning företas i studien av två specifika tyska reformförslag, delstatsfinansministrarnas modell och det tyska finansministeriets utjämningsmodell.

- Enligt vår bedömning förefaller modellerna endast i begränsad utsträckning vara tillämpliga för att motsvara kraven från EU:s finansiella system och för att hantera problemet med fördelningen av pålagorna. Båda föreslår kompensationsmekanismer utanför budgetposterna som är svårgenomskådliga och svåra att hantera politiskt. Dessa förslag lider även av sitt uteslutande pragmatiska synsätt, sin ensidiga inriktning på nettobalansen och målet att minska det tyska bidraget.
13. Slutligen görs i denna studie ett försök att göra en fördjupad och jämförande analys av de reformförslag som gjorts på inkomstsidan. Vi lägger fram *vår egen kvantitativa och kvalitativa* bedömning av förslagen till en reform av gemenskapens egna medel. Följande potentiella källor till egna medel undersöks: a) inkomstskatt (tillägg), b) källbeskattning av räntebelopp, c) bolagsskatt, d) mervärdesskatt (andelar), e) tobaks- och alkoholskatter, f) centralbanksvinster, g) miljöskatter, h) beskattning av kommunikations- och transporttjänster.
 14. I vår analys har vi tagit med Europamedborgarnas preferenser för de olika förslagen om egna medel. Medan EU-skatten (tillägg) är ganska impopulär och bolagsskatt samt miljöskatt är klart accepterade är utrymmet för mervärdesskatt mycket begränsat.
 15. Vidare analyserar vi verkningarna i form av pålagor för EU-medlemsstaterna av de olika förslagen om egna medel: a) Bolagsskattemodellen avlastar de hittillsvarande nettobetalarerna (Tyskland, Frankrike och Italien) men ger Nederländerna ytterligare pålagor, b) Tyskland, Nederländerna, Österrike, Sverige och Italien får betala mera vid en finansiering via valutakursvinsterna medan Frankrike och Storbritannien skulle vinna på det. c) Det danska förslaget om alkohol- och tobaksskatt skulle avlasta Italien, Österrike och Nederländerna men medföra nya pålagor för Frankrike, Storbritannien och Irland. d) Källbeskattning av ränteinkomster skulle i synnerhet drabba Tyskland och Österrike hårt men medföra lättnader för Storbritannien och Sverige. e) Mervärdeskattekomponenten skulle belasta de hittillsvarande nettobetalarerna ännu hårdare, medan f) en kodioxidskatt skulle avlasta Sverige, Österrike, Frankrike och Italien. g) Ett tillägg på inkomstskatten skulle ha positiva verkningar för Tyskland, men det skulle drabba Frankrike och Sverige hårdare. h) Effekterna av en kommunikations- och transportskatt är ganska diffusa.
 16. Mot bakgrund av dessa resultat har vi upprättat en rangordningslista för de olika alternativen för egna medel, där i rent kvantitativt hänseende (nettopålagor) bolagsskatt, koldioxidskatt och valutakursvinsterna intar de tre första platserna, medan vid en helhetsanalys med iakttagande av kvalitativa kriterier, av vilka vi utvecklat några själva, bolagsskatten och valutakursvinsterna behåller sina ställningar och koldioxidskatten hamnar betydligt längre ned på listan.
 17. Sist men inte minst diskuteras i studien lämpligheten av att införa en Tobin-skatt (antispekulationsskatt) som en källa till EU:s egna medel. Även om det inom ramen för detta arbete inte har varit möjligt att göra en omfattande kvantitativ bedömning av de förväntade effekterna, förefaller det som om de kvalitativa fördelarna skulle motivera en noggrannare granskning. Vi rekommenderar därför att detta alternativ för gemenskapens egna medel skall undersökas närmare.
 18. Utifrån detta ger vi här ett antal rekommendationer:
 - (a) Det förefaller fruktbart med ytterligare forskning i frågor rörande Tobin-skatten, acceptandet av gemenskapens egna medel (medborgarpreferenserna i de enskilda medlemsstaterna) och den ännu mer tydligt kvantifierbara förändringen av nettoposterna genom förslagen om de egna medlen.

- (b) Mervärdeskatteförslaget från Europaparlamentets budgetutskott kräver en ytterligare noggrann granskning. Förslaget förefaller oss inte vara optimalt.
- (c) Förslagen till samfinansiering på jordbruksområdet är användbara och bör fördjupas.
- (d) En kompensation för de minskande egentliga egna medlen (traditionella egna medel) är ofrånkomlig, och detta motiverar en fortsatt strävan efter en EU-skatt.
- (e) I denna strävan skulle vi ge högsta prioritet till uttag av en europeisk bolagsskatt och av ECB:s vinster.
- (f) På medellång och lång sikt borde budgetutskottet och parlamentet utveckla ett genomtänkt horisontellt och vertikalt system för kompensationsöverföring utan krav på garantier.

Aachen, Maastricht

oktober 1998

BILAGA

Utvalda skatteintäkter per medlemsstat (1996 i miljoner ecu)

	Mervärdesskatt	Tobaksskatt	Alkoholskatt	Mineraloljeskatt	Bolagsskatt
<i>Belgien</i>	13.614,02	1.071,95	0,0	3.184,59	6.620,49
<i>Danmark</i>	13.734,0	977,0	599,0	1.968,0	3151,0
<i>Tyskland</i>	112.749,0	10.839,26	4.158,07	35.744,21	17.716,3
<i>Finland</i>	7.920,15	543,22	1.202,44	2.222,48	18.080,11
<i>Frankrike</i>	88.733,25	9.028,03	432,93	22.877,09	19.467,58
<i>Grekland</i>	5.139,68	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Förenade kungariket</i>	54.025,75	9.142,24	6.841,29	19.433,6	27.032,18
<i>Irland</i>	3.518,43	653,11	678,42	978,38	1.757,93
<i>Italien</i>	48.691,65	664,64	5.739,27	23.444,58	16.438,82
<i>Luxemburg</i>	809,32	209,35	25,35	447,90	585,29
<i>Nederländerna</i>	20.067,95	1.462,80	602,88	5.935,33	12.875,45
<i>Österrike</i>	14.217,1	916,3	266,5	2.694,6	3.126,7
<i>Portugal</i>	4.797,5	602,73	125,36	2.083,98	1.606,91
<i>Sverige</i>	14.865,3	832	1.356,1	2.792,5	5.253,1
<i>Spanien</i>	22.176,69	2.341,11	825,06	-	8.592,21

Källa: Eurostat, 1996; egna beräkningar.

Utvalda skatteintäkter per medlemsstat (1996 i procent av resp. stats BNI)

	Mervärdesskatt	Tobaksskatt	Alkoholskatt	Mineraloljeskatt	Bolagsskatt
<i>Belgien</i>	6,53	0,51	0,0	1,53	3,18
<i>Danmark</i>	10,19	0,73	0,44	1,46	2,34
<i>Tyskland</i>	6,08	0,58	0,22	1,93	0,96
<i>Finland</i>	8,11	0,56	1,23	2,27	18,51
<i>Frankrike</i>	7,29	0,74	0,04	1,88	1,6
<i>Grekland</i>	6,38	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Förenade kungariket</i>	6,42	1,09	0,82	2,31	3,21
<i>Irland</i>	6,53	1,21	1,25	1,81	3,26
<i>Italien</i>	5,09	0,07	0,6	2,45	1,72
<i>Luxemburg</i>	5,85	1,51	0,18	3,24	4,23
<i>Nederländerna</i>	6,49	0,47	0,23	1,92	4,16
<i>Österrike</i>	8,18	0,53	0,15	1,55	1,80

<i>Portugal</i>	6,16	0,77	0,16	2,68	2,07
<i>Sverige</i>	7,54	0,42	0,68	1,42	2,67
<i>Spanien</i>	5,18	0,55	0,19	-	2,01

Källa: Eurostat, 1996; egna beräkningar.

Luftrafikindikatorer

	Luftransporter*	Personbefordran via lufttransport*	Flygfrakt*	Övriga lufttransporter*
<i>Belgien / Luxemburg</i>	53	31	43	-22
<i>Danmark</i>				
<i>Tyskland</i>	840	194	667	-21
<i>Grekland</i>	507	336	108	63
<i>Spanien</i>	52	-70	69	53
<i>Frankrike</i>	231	-404	166	469
<i>Irland</i>				
<i>Italien</i>	-385	-367	191	-209
<i>Nederländerna</i>	1693	1198	389	106
<i>Österrike</i>				
<i>Portugal</i>	37	110	-88	16
<i>Finland</i>	-15	7	-24	2
<i>Sverige</i>				
<i>Förenade kungariket</i>	-479	260	-12	-728

Källa: Eurostat (1995), grundläggande statistik för Europeiska unionen

*Data från 1994

Kommunikationsindikator

	Telefon - huvudanslutningar i 1000
<i>Belgien</i>	4264
<i>Danmark</i>	3003
<i>Tyskland</i>	35421
<i>Grekland</i>	4497
<i>Spanien</i>	13792
<i>Frankrike</i>	29905
<i>Irland</i>	1096
<i>Italien</i>	23709
<i>Luxemburg</i>	207
<i>Nederländerna</i>	7395
<i>Portugal</i>	3014
<i>Förenade kungariket</i>	26084

<i>Österrike</i>	3466
<i>Finland</i>	2742
<i>Sverige</i>	5922

Källa: Eurostat (1995), grundläggande statistik för Europeiska unionen

**Data från 1994*

LITTERATURFÖRTECKNING

- ALTMAIER, P.; FRIEDMANN, B.; SCHÜLER, J.; THEATO, D.R. (1996), *Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der EU*, Konrad-Adenauer Stiftung, nr 127, Bonn.
- ARBEITSGRUPPE DER EU-REFERENTEN DER LÄNDERFINANZRESSORTS (1997), *Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union*, juni 1997.
- AXT, H.-J. (1997), *Strukturpolitik der Europäischen Union, Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung*, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, nr 18, Duisburg.
- BALDWIN, R. E.; FRANCOIS, J. F.; PORTES, R. (1997), *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, Economic Policy, nr 24, s. 126-176.
- BEGG, I.; GRIMWADE, N.; PRICE, P. (1997), *The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments*, Europaparlamentet, Luxemburg.
- BERGER, M.M.; SCHNEIDER, F. (1998), *Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung*, Arbeitspapier 98/11 des Instituts für Volkswirtschaft, Linz universitet.
- BERSCHENS, R. (1997), *Hübsche Idee - Deutschland soll Zahlmeister bleiben - auch nach der EU-Osterweiterung*, Wirtschaftswoche, nr 30, den 17 juli 1997, s. 19-23.
- BLADEN-HOVELL, R.; SYMONIS, E. (1994), *The EC Budget*, i Artis, M.; Lee, N. (utgivare.), *The Economics of the European Union - Policy and Analysis*, Oxford University Press, s. 368-387.
- BÖKER, K. (1994), *Das Einnahmensystem der Europäischen Gemeinschaften*, Erlangen-Nürnberg.
- BORCHERT, J. (1997), *Agenda 2000. Notwendige oder überflüssige Neuorientierung der Agrarpolitik*, Wirtschaftsdienst, nr 9, s. 498-502.
- BRENTON, P.; GROS, D. (1993), *The Budgetary Implications if EC Enlargement*, CEPS: Brüssel, Arbeitspapier nr 78.
- BROK, E.; MEMMINGER, G. m.fl. (1997), *Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven*, Interne Studien der Konrad Adenauer Stiftung, nr 142, 1997.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1997), *Haushalt und Finanzen der EU*, Bonn.

BUSCH, B. (1998), Zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, nr 3/1998, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

CAESAR, R. (1996), Zur Reform des EU-Einnahmensystems, i (utgivare.), Probleme und Reformbedarf der Wirtschafts- und Währungsunion, Berlin.

CAESAR, R. (1996a), Zur Reform des EU-Einnahmensystems, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Hohenheims universitet, nr 124/1996.

CAESAR, R. (1996b), Finanzordnung der EU, i Ohr, R. (utgivare), Europäische Integration, Stuttgart, Kohlhammer, s. 235-264.

CAESAR, R. (1997), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden, Nomos.

DEFFAA, W. (1997), Deutschland - "Zahlmeister" Europas?, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., band 42, Baden-Baden, Nomos, s. 153-160.

DIEKMANN, B. (1998), Neuordnung der EU-Finzen, Wirtschaftsdienst des HWWA Institut für Wirtschaftsforschung nr 2/1998, Hamburg.

EICHENGREEN, B.; TOBIN, J.; WYPLOSZ, C. (1995), Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance, Working Paper, University of California, Berkeley.

EU-KOMMISSION (1992), Stable Money, Sound Finances, Bryssel / Luxemburg.

EU-KOMMISSION (1998), Die Finanzierung der Europäischen Union - Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Bryssel, 1998.

EU-REFERENTEN (1997), Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union, rapport från delstaternas finanssakkunniga till finansministerkonferensen, o.O.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997), Agenda 2000 - Band I: Eine stärkere und erweiterte Union, DOC/97/6, Bryssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998), Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, DG XIX, Bryssel.

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1997), Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1997, Europeiska gemenskapernas officiella tidning, nr L 44, den 14 febr. 1997.

EUROSTAT (1997), Statistik kurzgefaßt, nr 1997/28.

EUROSTAT, verschiedene Jahrgänge, Eurostatistik: Daten zur Konjunkturanalyse, Luxemburg.

EUROSTAT, olika årgångar, Grundläggande statistiska data för gemenskapen, Luxemburg.

- FISCHLER, F. (1997), *Ein neues Konzept für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft*, Wirtschaftsdienst, nr 9, s. 495 till 498.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (1997), *Spanien will für den Erhalt der EU-Kohäsionsfonds kämpfen*, den 20 sept. 1997.
- FRIEDMANN, B. (1996), *Kann die EU die künftigen Anforderungen finanzieren?*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
- GRETSCHMANN, K. (1997a), *European Money Integration - Between the Common Good, National Interest and Regime Formation*, University Press Södra Jylland.
- GRETSCHMANN, K. (1997b), *Auswirkungen der WWU auf das Land NRW: Analyse und Handlungsempfehlungen, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen*, Düsseldorf, 1997.
- GRETSCHMANN, K.; HEITZER-SUŠA, E.; BUCHEGGER, R. (1998), *Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU*, i Böheim, M.; Gretschnann, K. (utgivare), *Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im Europäischen Kontext*, Wifo-Studie, Wien.
- HÄDE, U. (1993), *Die Finanzverfassung der EG - Ein Überblick*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 4:e årgången, häfte 13.
- HANDELSBLATT (1998), *Abgeordnete für Ende des Briten-Rabatts*, Handelsblatt, nr 190, 2 och 3 19 1998, s. 13.
- HAUG, J. (1998), *Budgetuskottets arbetsdokument om rapporten om EU:s egna medel inför budgetuskottets sammanträde den 1 och 2 september 1998*, Bryssel.
- HEINEMANN, F. (1995), *Die Finanzausstattung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht*, Baden-Baden.
- HENKE, K.-D. (1997), *Die Finanzierung der EU*, Wirtschaftsdienst, 77:e årgången, nr 1, s. 45-49.
- HOMBERG, S. (1996), *Ursachen und Wirkungen eines zwischen staatlichen Finanzausgleichs*, Oberhauser, A. (utgivare), *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin.
- HUTTER, M.; ZENDRON, S. (1997), *Der EU-Gesamthaushalt und die öffentlichen Haushalte in Österreich*, VAB/FSE 63, den 3 och 4 mars, Wien.
- IMF (1995), *International Financial Flows and Transaction Taxes: Survey and Options*, prepared by P.B. Spahn, IMF Working paper, WP 95/60.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (1998), *Neuer Finanzierungsmodus gesucht*, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, s. 4-5.

KARL-BRÄUER-INSTITUT (1992), EG-Finzen: Vorrang für Einsparungen, nr 16, Karlsruhe.

KING, D.N. (1984), Fiscal Tiers - the Economics of Multi-Level Government, London.

LAFFAN, B. (1997), The Finances of the European Union, Houndmills, Macmillan.

LEVERMANN, H. (1995), Einzelfragen zum EU-Haushalt - Gesamtvolumen, Mitgliedsbeiträge, Ausgabenschwerpunkte, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, nr 286/95.

LÖDL, M. C. (1997), Der EU-Gesamthaushalt und die öffentlichen Haushalte in Österreich, ausgewählte Kapitel, seminarium den 3 och 4 mars 1997, Wien.

MACDOUGALL, P.D. (1977), Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen der europäischen Integration, Bryssel.

MAY, B. (1985²), Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn, Europa Union.

OECD (1995), Globalization of Financial Markets and the Tax Treatment of income and Capital, DA/M/CFA/CMF, GFM(95)2.

OTT, G. (1987), Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt/M.

PEFFEKOVEN, R. (1994), Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim: B.I. Taschenbuchverlag.

PEFFEKOVEN, R. (1998), Wie Europas Zahlmeister Deutschland entlastet werden kann, Handelsblatt, den 24 juni 1998.

REGLING, K. (1996), Die Entwicklung der Gemeinschaftsfinanzen aus deutscher Sicht, Unsere Zukunft heißt Europa - Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion, s. 210-234.

ROLFINK, A. (1998), Die Finanzierung des Staates im Lichte der Bürgerpräferenzen, opublicerad avhandling, Aachen.

SACHVERSTÄNDIGENRAT (1994/95), Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 317 H.

SEIDEL, B. (1992), Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt/M., Lang.

SINN, H.W. (1994), Wieviel Brüssel braucht Europa, mimeo München.

STARK, J. (1996), Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, Integration, 19:e årgången, nr 3/96, s. 159-163.

STRACK, D.; HELMSCHROTT, H.; SCHÖNHERR, S. (1997), Internationale Einkommensvergleiche auf der Basis von Kaufkraftparitäten: Das Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert sich, Ifo-Schnelldienst, nr 10, s. 7-14.

TEUTEMANN, M. (1992), Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration, Berlin.

TOBIN, J. (1984), On the efficiency of the financing system, Loyds Bank Review, London.

WALTER, G. (1996), EU-Finanzierung auf dem Prüfstand - Reform statt Fundamentalattacke, Integration, 19:e årgången, s. 164ff.

WELTER, P. (1997), Die Deutschen und die Finanzierung der EU, Handelsblatt, den 28 juli 1997, s. 2.