KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(92) 81 endelig udg.

Bruxelles, den 12. marts 1992

FÆLLESSKABETS ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER

Beretning forelagt af Kommissionen i henhold til artikel 10 i afgørelsen om egne indtægter

INDHOLDSFORTEGNELSE

ORDNINGEN FOR EGNE INDTÆGTER

RESUMÈ OG KONKLUSIONER

I. INDLEDNING

II. DEN NUVÆRENDE ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER

1. Udviklingen i de egne indtægter og disses sammensætning i perioden 1980-1992

1.1 Budgettets størrelse
1.2 De traditionelle egne indtægter
1.3 De moms- og BNI-baserede indtægter

2. Udviklingen i Fællesskabets egne indtægter sammenlignet med overslagene fra 1988

3. Byrdefordelingen

3.1 Nuværende situation
3.2 Udviklingen siden 1988
3.3 Udviklingen i den relative velstand

III. FAKTORER, DER KAN PÅVIRKE DE EGNE INDTÆGTERS FREMTIDIGE OMFANG OG SAMMENSÆTNING

1. Budgettets størrelse

2. Nogle eksempler

3. Indtægternes sammensætning

3.1 Mulige virkninger af GATT-runden
3.2 Mulige virkninger af en reform af den fælles landbrugspolitik

IV. MULIGE ÆNDRINGER I DEN NUVÆRENDE ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER

1. Er ordningen for egne indtægter retfærdig?

   1.1 Tidligere synspunkter
   1.2 I hvilket omfang bør EF's budget spille en fordelingspolitisk rolle?

2. Foreslåede ændringer af ordningen for egne indtægter

   2.1 Mere omfattende brug af BNI-indtægten
   2.2 Yderligere nedsættelse af momsberegningsgrundlaget

3. En ny femte egen EF-indtægt?

   3.1 Den politiske opfattelse af de egne indtægter i medlemsstaterne
   3.2 Behovet for egentlige egne EF-indtægter
   3.3 Kriterier for en eventuel femte egen indtægt
   3.4 Betingelserne for en femte egen indtægt

ORDNINGEN FOR EGNE INDTÆGTER

RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Denne beretning, der indeholder en gennemgang af Fællesskabets ordning for egne indtægter samt forslag til forbedringer heraf, forelægges i henhold til artikel 10 i afgørelsen om Fællesskabets egne indtægter fra 1988.

I 1980 udgjorde Fællesskabets budget ca. 0,7% af dets BNI. Siden da er denne andel vokset betydeligt, selv om væksten siden 1988 dog har været noget langsommere, nemlig fra 1,08% af Fællesskabets BNI i 1988 til 1,15% i 1992, som følge af opbremsningen af væksten i landbrugsudgifterne i de senere år.

Hvad angår de forskellige egne indtægters andel af de samlede udgifter, er den del, de traditionelle egne indtægter udgør af budgettet, faldet fra ca. halvdelen til mindre end en tredjedel af de samlede indtægter, efterhånden som budgettet er blevet større, selv om deres andel kun er faldet meget svagt udtrykt i procent af Fællesskabets BNI. Tilsvarende er de moms- og BNI-baserede indtægters andel steget fra ca. halvdelen til over to tredjedele af de samlede indtægter.

Fra 1988 til 1990 var de samlede udgifter lavere, end man havde antaget i 1988, hovedsagelig som følge af, at landbrugsudgifterne var mindre end forventet, selv om budgettet for 1991 og 1992 var lidt større, end man havde regnet med i 1988. Hertil kommer, at den gennemsnitlige økonomiske vækst frem til 1992 har været større end forventet i 1988, hvilket har resulteret i et større momsgrundlag. Dette har ført til, at man ikke har haft nær så hårdt brug for den fjerde indtægtskilde (BNI) som antaget i 1988.

Når man ser på **spørgsmålet om byrdefordeling**, må man ikke glemme, at budgetindtægternes og -udgifternes fordeling på de enkelte lande langt fra giver det fulde billede af EF-medlemskabets sande fordele og omkostninger.

Med dette in mente, skal det bemærkes, at de samlede **egne indtægters nuværende fordeling pr. land** er uden sammenhæng med BNI, også når der bortses fra de traditionelle egne indtægter og kompensationen til Det Forenede Kongerige. Der er en tendens til, at de mindre velstillede medlemsstater betaler mere end deres andel af BNI. Det samme gør D, F og UK som følge af deres høje momsgrundlag. B, DK og I's små andele skyldes, at disse lande bidrager med forholdsvis lidt i momsbaserede indtægter.

De momsbaserede indtægter, eksklusive kompensationen til Det Forenede Kongerige, er generelt degressive. Derfor er der ingen sammenhæng mellem de enkelte landes økonomiske bidragsevne og det, de betaler i momsbidrag. Der er således en tendens til, at de fattigste medlemsstater betaler mere end deres BNI-andel, selv efter at der er taget højde for den korrektive virkning af begrænsningen af momsgrundlaget.

Budgetreformen i 1988 havde en vis omfordelingseffekt som følge af fordoblingen af midlerne til strukturfondene (som tildeler midler, snarere end at omfordele dem, men naturligvis med et omfordelingspolitisk sigte), indførelsen af BNI-indtægtskilden og begrænsningen af momsberegningsgrundlaget samt videreførelsen af kompensationen til Det Forenede Kongerige og reduktionen af Tysklands deltagelse i finansieringen heraf. Den fulde omfordelingseffekt af reformen i 1988 er imidlertid først nu ved at slå igennem, navnlig fordi BNI-indtægtskilden stadigvæk kun udgør ca. godt 20% af de egne indtægter, og strukturfondsmidlerne endnu ikke er nået op på det dobbelte niveau.

Den dynamiske udvikling i Fællesskabets budget forventes at fortsætte. De yderligere fremskridt, der vil blive gjort på det økonomiske og politiske område i EF-samarbejdet, vil - også selv om nærhedsprincippet praktiseres i fuldt omfang - medføre en forøgelse af budgettet, efterhånden som opgaver inden for middeltildeling, omfordeling, samhørighed og stabilisering samt på det udenrigspolitiske område overføres til fællesskabsniveau.

Hertil kommer, at **sammensætningen af de egne indtægter** højst sandsynligt vil undergå en betydelig ændring i de kommende år, således at de traditionelle egne indtægter vil få stadig mindre betydning, efterhånden som virkningerne af GATT-forhandlingerne og landbrugsreformerne gør sig gældende.

Den kommende Økonomiske og Monetære Union samt Den Politiske Union vil yderligere øge behovet for større retfærdighed, hvad fællesskabsbudgettet angår. I forbindelse med de **ændringer, der kan blive tale om i ordningen for egne indtægter**, må hovedvægten derfor lægges på spørgsmålet om **retfærdighed for de enkelte medlemsstater**. Som anført i Maastricht-protokollen om social og økonomisk samhørighed bør der tages større hensyn til de enkelte medlemsstaters økonomiske bidragsevne og de degressive elementer i den nuværende ordning bør korrigeres.

Man kunne tage større hensyn til medlemsstaternes bidragsevne ved at gøre øget **brug af BNI-indtægten** gennem en reduktion af momsindkaldelsessatsen på 0,4 procent. Man kunne også rette op på den degressive skævhed i momsindbetalingerne ved at ændre begrænsningen af momsgrundlaget til 50% af BNI istedet for de nuværende 55%. Begge disse foranstaltninger ville lette den finansielle byrde, der påhviler de mindst velstillede lande, og flytte den over på B, DK og I, hvis BNI-andel ligger betydeligt over deres momsandel. Disse lande ville dog stadig bevare en betydelig fordel i ordningen for Fællesskabets egne indtægter. Hertil kommer, at sådanne ændringer ville mindske omfanget af kompensationen til Det Forenede Kongerige betydeligt.

Indførelsen af en ny femte egen indtægt ville være ønskelig af hensyn til Fællesskabets institutionelle og finansielle udvikling. Det er vigtigt, at den nye egne indtægt bliver retfærdig og at det bliver en egentlig fællesskabsskat, der opkræves på et harmoniseret grundlag. Denne harmonisering må begrundes økonomisk. Desuden bør en femte indtægt politisk knyttes sammen med, at Europa-Parlamentet får udvidet sine beføjelser på budgetområdet.

Kommissionen har undersøgt mulighederne for at dele provenuet af visse nationale skatter og afgifter mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Den er dog nået til det resultat, at der i øjeblikket i medlemsstaternes beskatningsordninger ikke findes muligheder derfor, såfremt opkrævningen skal foregå på et tilstrækkeligt harmoniseret grundlag.

På mellemlang sigt vil Fællesskabets politiske udvikling nødvendiggøre en ny egen indtægt. Kommissionen vil bestræbe sig på at fremme mulighederne for indførelse af en sådan.

I. INDLEDNING

Denne beretning forelægges i henhold til artikel 10 i Rådets afgørelse af 24. juni 1988 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (88/376/EØF, Euratom), hvori det fastsættes, at "Kommissionen inden udgangen af 1991 forelægger en beretning om, hvorledes den ved denne afgørelse indførte ordning fungerer, og at den i denne forbindelse tager spørgsmålet om korrektionen af budgetuligevægtene til fordel for Det Forenede Kongerige op til fornyet overvejelse".

Beretningen er endvidere et svar på Kommissionens erklæring i referatet af Rådets møde den 20. juni 1988 om, at den i lyset af, hvorledes den i 1988 indførte ordning for egne indtægter har virket, vil undersøge, om der er anledning til at fremlægge et forslag til iværksættelse af bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, i ovennævnte afgørelse om Fællesskabets egne indtægter, dvs. et nyt forslag om en ny indtægtskilde, der skal forelægges Rådet til vedtagelse i henhold til proceduren i artikel 201 (Rådets dokument nr. 7161/88 - bilag af 20. juni 1988).

Beretningen skal endelig ses i lyset af den protokol om økonomisk og social samhørighed, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Maastricht, hvori Kommissionen og medlemsstaterne erklærer, at de har til hensigt at tage større hensyn til de enkelte medlemsstaters økonomiske evne til at bidrage til Fællesskabets egne indtægter samt at undersøge, hvorledes de degressive elementer, der findes i den nuværende ordning for egne indtægter, kan korrigeres til fordel for de mindre velstillede medlemsstater.

II. DEN NUVÆRENDE ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER

1. Udviklingen i de egne indtægter og disses sammensætning i perioden 1980-1992

1.1. Budgettets størrelse

Som et resultat af Fællesskabets øgede udgifter voksede budgettet fra ca. 0,70% af Fællesskabets BNI i 1980 til 1,08% i 1988. Siden da er det kun vokset ubetydeligt til de forventede 1,15 % i 1992 (se graf 1).

Imidlertid er de forskellige indtægtstyper ikke vokset lige meget, hvorfor budgettets sammensætning har ændret sig. Medens de traditionelle egne indtægter udgjorde næsten 0,4% af Fællesskabets BNI i 1980 svarende til halvdelen af udgifterne, er deres relative andel faldet til 0,3% af BNI i 1988. Derefter har deres andel været stabil frem til 1992, således at de nu udgør under en fjerdedel af Fællesskabet budgetudgifter. De indtægter, der er baseret på økonomiske aggregater (moms og BNI), tegner sig for resten af indtægterne, dog således, at momsen er langt den vigtigste indtægtskilde, idet den udgør ca. 55% af indtægterne i 1992, mod de godt 20%, som BNI tegner sig for (se diagram 1).

1.2. De traditionelle egne indtægter

De traditionelle egne indtægter (der udgjorde under 25% af de samlede indtægter i 1991) består af landbrugsafgifter (ca. 2% af de samlede indtægter), sukkerafgifter (ligeledes ca. 2%) og told (næsten 20% af de samlede indtægter).

Sukkerafgifterne opkræves under den sukkerordning, der økonomisk hviler i sig selv, og udgør en ret konstant del af de egne indtægter. Deres størrelse er afpasset efter denne ordnings finansielle behov, dvs. udgifterne til lagring og eksportrestitutioner.

De øvrige traditionelle egne indtægter har udviklet sig i tidens løb som følge af ændrede bestemmelser og strukturforhold samt på grund af cykliske faktorer.

UDVIKLINGEN I FÆLLESSKABETS EGNE INDTÆGTER I % AF
FÆLLESSKABETS BNI
1980-1992

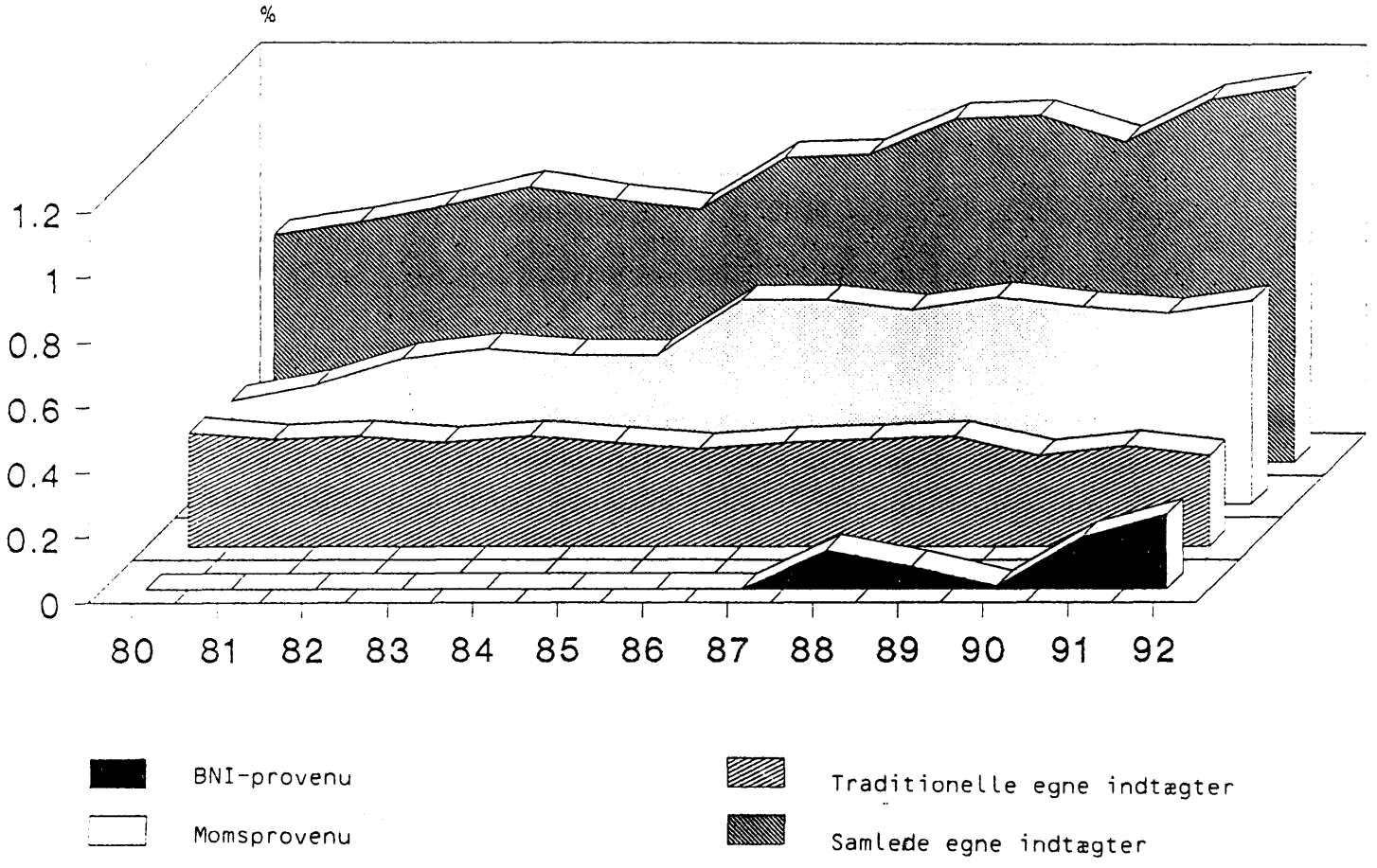
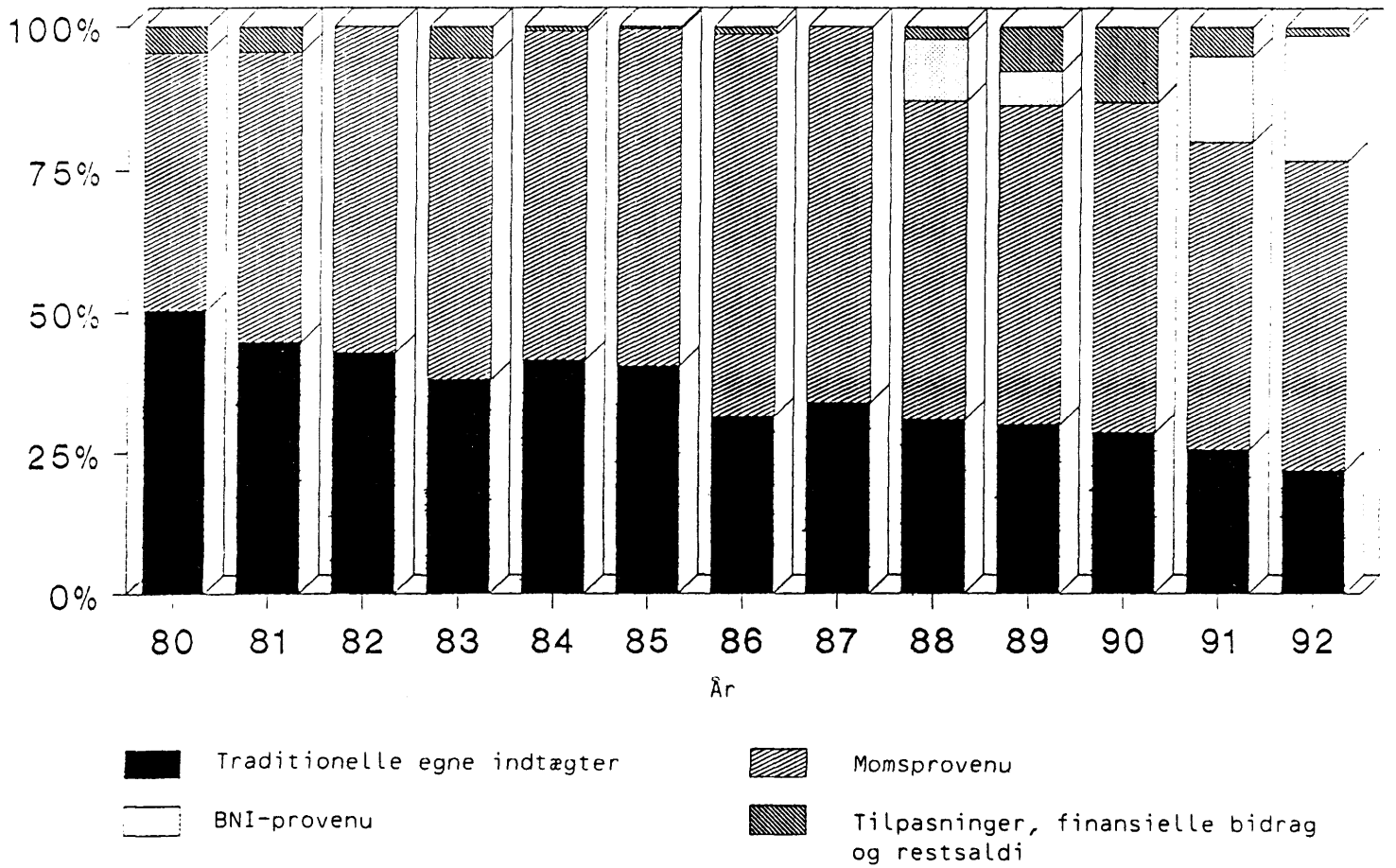


DIAGRAM 1

UDVIKLINGEN I SAMMENSÆTNINGEN AF FÆLLESSKABETS
INDTÆGTER: 1980-1992
- Samlede provenu = 100 -



(1980-90: Faktiske tal; 1991-92: Budgettal)

Landbrugsafgifterne afspejler de beslutninger, der tages i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Da Fællesskabet i stadig højere grad er blevet selvforsynende i den pågældende periode, er Fællesskabets import blevet mindre og dets andel af verdens samlede landbrugsimport faldet. De indrømmelser, der er givet forskellige tredjelande, har endvidere bevirket, at det årlige provenu fra denne indtægtskilde er gået betydeligt tilbage. Endelig har udsvingene i verdensmarkedspriserne og valutakursændringer påvirket landbrugsafgifternes størrelse i den pågældende periode.

Toldindtægterne har været udsat for lignende påvirkninger. I årenes løb har de forskellige bi- og multilaterale forhandlinger bevirket, at den vægtede gennemsnitlige toldsats er faldet til 5,19% i 1989 (senest disponible tal). Men som følge af bi- eller multilaterale indrømmelser var den reelle sats i 1989 dog kun 2,84%. Dette tal varierer dog fra år til år som følge af ændrede importstrukturer i værdi (f.eks. vil højere oliepriser til lavere toldtariffer reducere det samlede provenu). For det andet er Fællesskabets import fra tredjelande faldet (udtrykt i andel af Fællesskabets BNI) fra 12,6% i 1980 til skønsmæssigt 9,5% i 1991. Importen, som udgjorde 23,6% af verdenshandelen i 1980, faldt til 21,9% i 1990 (ekskl. handelen inden for Fællesskabet). Endelig har udviklingen i verdensmarkedspriserne, valutakurserne og importtendenserne haft indflydelse på det samlede resultat.

1.3. De moms- og BNI-baserede indtægter

De indtægtskilder, der er baseret på økonomiske aggregater (f.eks. moms og BNI), tegner sig for resten (når en række mindre indtægter lades ude af betragtning). De ventes at udgøre ca. 75% af de samlede budgetindtægter, der er nødvendige i 1992, mod kun 50% i 1980.

Momsgrundlaget steg lidt hurtigere (7,5%) end Fællesskabets BNI (7,0%) fra 1980 til 1988, hvor den nye afgørelse om Fællesskabets egne indtægter begrænsede momsgrundlaget for de enkelte medlemsstater til 55% af deres BNI. Momsloftet blev valgt i 1988 som et kompromis efter, at Kommissionen havde foreslået, at den fjerde indtægtskilde skulle baseres på forskellen mellem momsgrundlaget og BNI-grundlaget for at kompensere for de store forskelle, der var mellem disse to aggregater i de forskellige medlemsstater. Det blev besluttet kun at benytte BNI som beregningsgrundlag for den fjerde indtægtskilde og at lægge et fast loft over momsgrundlaget. (Se tabel 1 og 2 vedrørende udviklingen i momsgrundlaget med og uden loft udtrykt i procent af BNI).

I 1992 vil seks medlemsstater have ændret deres momsgrundlag til BNI-grundlaget på grund af begrænsningen af momsen, nemlig Grækenland, Irland, Luxembourg, Spanien, Portugal og Det Forenede Kongerige. Den andel af momsindtægterne, som medlemsstaterne med momsloft tegner sig for, vil dog stadig være højere end deres BNI-andel som følge af de lavere bidrag fra landene uden loft. Ikke desto mindre vil stigningstakten i Fællesskabets momsgrundlag derfor nærme sig stigningstakten i Fællesskabets BNI.

Satsen for indkaldelse af momsindtægter til dækning af budgetbidragene steg gradvis fra ca. 0,7% i 1980 til 1,0% i 1984 og igen til maksimalsatsen på 1,4% fra 1986. De faktiske momssatser er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat som følge af finansieringen af kompensationen til Det Forenede Kongerige og dennes indflydelse på momsindbetalingerne fra andre medlemsstater.

Indtil 1988 dækkede man supplerende budgetbehov med supplerende bidrag, der blev vedtaget ad hoc. Siden da har den fjerde indtægt, der blev indført ved afgørelsen i 1988, og som beregnes på grundlag af medlemsstaternes BNI, været en slags budgetstødpude. Det var det, der var det nye ved den ordning, der blev indført i 1988. I 1990 var der næsten slet ikke behov for denne nye BNI-baserede indtægtskilde. I 1991 finansierede den fjerde indtægt imidlertid 15,5% af budgettet svarende til 0,16% af BNI, og i 1992 forventes den at finansiere over 20% af budgettet.

Momsgrundlag (uden begrænsning) udtrykt i % af BNI: 1984-1992

Tabel I

(%)

Medlems-stat	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	57.46	61.54	64.19	56.45	59.88
E			45.72	52.63	55.18	57.20	51.40	52.26	56.07
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	65.71	62.47	60.42	67.23	64.42
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	67.48	60.64	60.10	65.93	64.36
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						78.52	75.91	67.57	74.55
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	60.67	58.98	55.40	60.79	57.89
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	50.41	50.64	50.00	50.49	51.51

(1) Faktiske grundlag, seneste revision 31/07/91
(2) Budgetgrundlag
(3) Reviderede skøn for 1988, 1990 og 1992
(4) Ekskl. Madeira og Acorerne

Momsgrundlag (med begrænsing) udtrykt i % af BNI: 1984-1992

Table II

(%)

Medlemsstat	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
E			45.72	52.63	55.00	55.00	51.40	52.26	55.00
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						55.00	55.00	55.00	55.00
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	49.90	49.45	49.55	49.33	50.61

(1) Faktiske grundlag, seneste revision 31/07/91
(2) Budgetgrundlag
(3) Reviderede skøn for 1988, 1990 og 1992
(4) Eksl. Madeira og Acorerne

2. Udviklingen i Fællesskabets egne indtægter sammenlignet med overslagene fra 1988

En sammenligning mellem den faktiske udvikling i de egne indtægter og den udvikling, der blev anslået, da afgørelsen om de egne indtægter blev vedtaget i 1988, viser, at udgifterne indtil 1990 steg langsommere end ventet, og at det underliggende moms- og BNI-grundlag steg hurtigere end ventet. I 1992 når udgifterne imidlertid op på det niveau, der blev anslået i 1988 (se diagram 2).

De samlede udgifter i 1990, der udgjorde 1,0% af BNI, var således 10% (eller 5,3 mia. ECU) lavere end anslået (1,1% af BNI), hovedsagelig på grund af lavere EUGFL-betalinger. Medregnes budgetoverførslerne fra 1989, var de samlede egne indtægter, der var nødvendige til finansiering af budgettet i 1990, mere end 12% (eller 9,5 mia. ECU) lavere end, hvad der var anslået i 1988 (eller 0,9% af BNI mod 1,1%). Samtidig førte den kraftigere økonomiske vækst til, at momsgrundlaget i 1990 blev ca. 5% højere end anslået, hvilket tilførte budgettet yderligere midler (1,6 mia. ECU). Derfor blev den fjerde BNI-indtægt, der blev indført med den nye afgørelse, slet ikke taget i anvendelse i 1990.

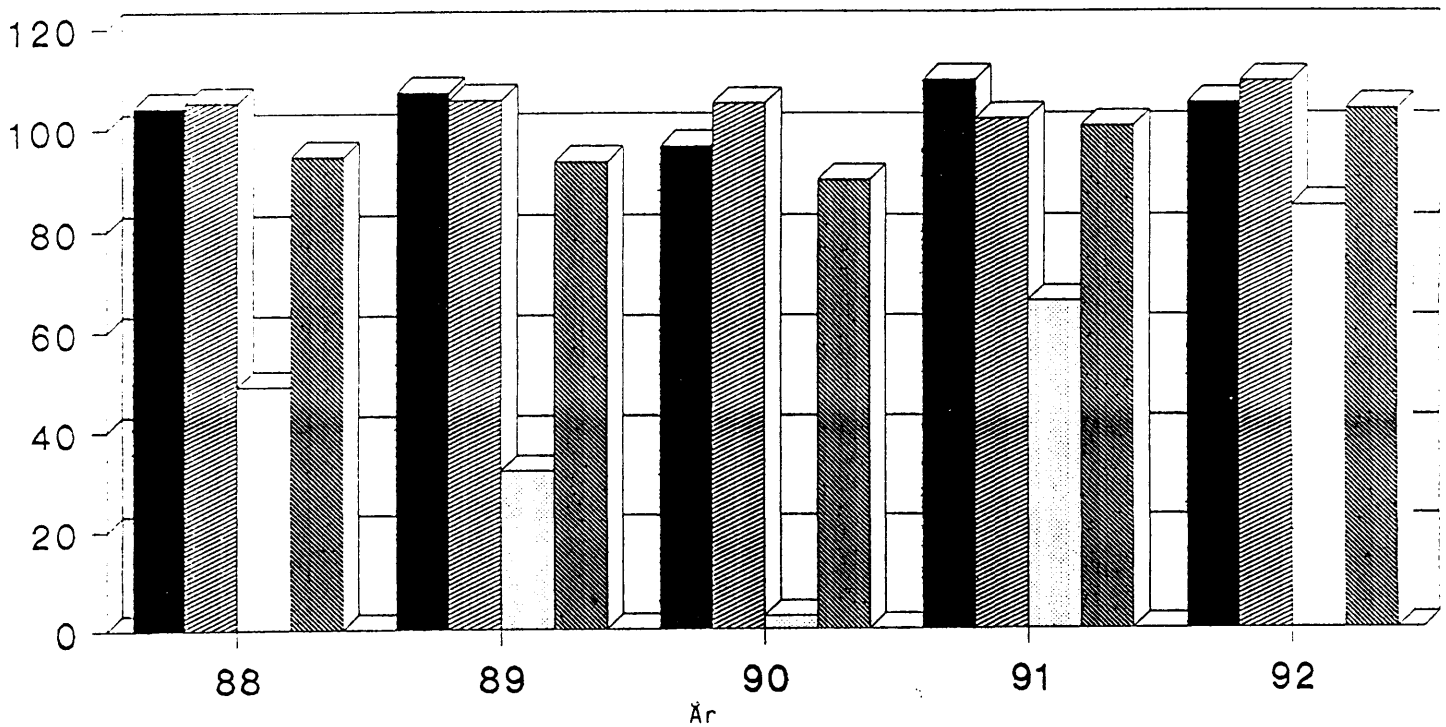
I 1991 og 1992 vil de samlede udgifter imidlertid stige yderligere og komme op over overslagene fra 1988, fordi EUGFL-udgifterne stiger. Alligevel vil den fjerde (BNI)-indtægt ikke blive anvendt i det omfang, der forventedes i 1988, på grund af det udvidede momsgrundlag, der skyldes den kraftige økonomiske vækst siden 1988.

DIAGRAM 2

INDTÆGTER I % AF OVERSLAGENE FRA 1988

(1988-1992)

- 1988-overslagene = 100 -



(1988-90: Faktiske tal; 1991-92: Budgettal)

Ovenstående analyse viser, at forskellen mellem den faktiske udvikling og den udvikling, der forventedes i 1988, har været en følge af en række cykliske forhold på både udgifts- og indtægtssiden. I modsætning til andre fællesskabsudgifter afhænger udgifterne til EUGFL, Garantisektionen, af udviklingen i landbrugspriserne på verdensmarkedet, landbrugsproduktionens størrelse i Fællesskabet samt landbrugseksporten. Da udbetalingerne fra EUGFL, Garantisektionen, udgør mere end halvdelen af Fællesskabets samlede budgetudgifter, fører enhver ændring i de underliggende parametre til betydelige udsving i de samlede udgifter.

Tilsvarende afspejler udviklingen i de egne indtægter det økonomiske miljø. En vækst i den økonomiske aktivitet vil således formindske behovet for at tage den fjerde (BNI)-indtægt i anvendelse, fordi momsgrundlaget og derfor også de samlede momsindtægter vokser (og vice versa). Dette fører til en ændring af både budgetindtægternes sammensætning og medlemsstaternes relative bidrag, afhængig af deres respektive andel af de enkelte indtægter.

3. Byrdefordelingen

3.1 Nuværende situation

I dette afsnit gøres der rede for, i hvilket omfang den nuværende ordning for de egne indtægter er retfærdig.

Fordelingen på de enkelte lande af Fællesskabets samlede egne indtægter, bortset fra de traditionelle egne indtægter og virkningen af kompensationen til Det Forenede Kongerige, fremgår af diagram 3. Her sammenlignes hvert enkelt lands andel af indtægterne med dets andel af BNI, der viser medlemsstaternes bidragsevne. Det fremgår, at indtægterne fra de enkelte medlemsstater ikke svarer til BNI-nøglen. Dette gælder især for GR, E, IRL, P og UK, hvis momsgrundlag er begrænset. Derimod betaler B, DK og I forholdsvis lidt i momsbaserede indtægter.

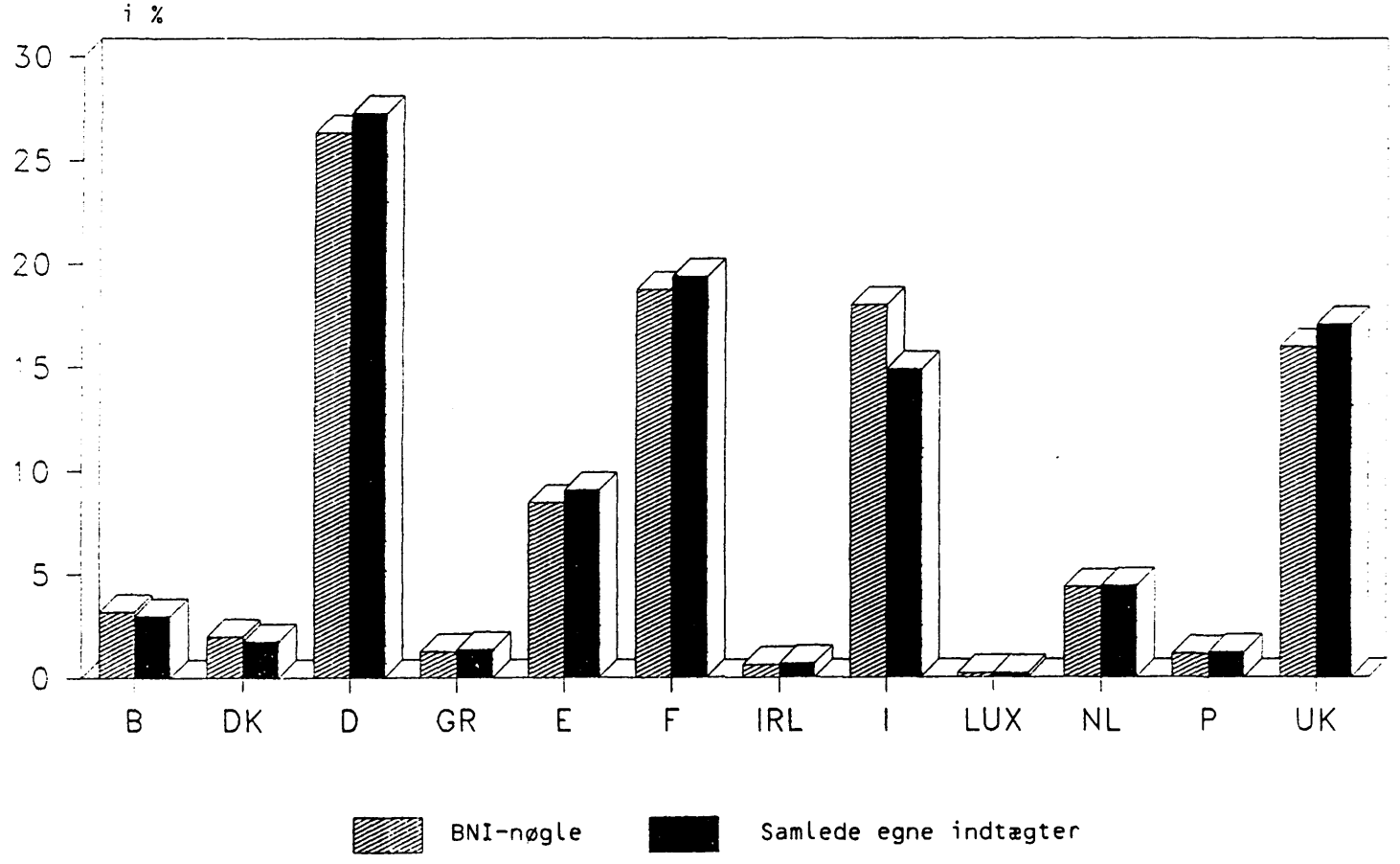
Diagram 4 viser fordelingen af de samlede indtægter fra hver enkelt medlemsstat inklusive de traditionelle egne indtægter og kompensationen til Det Forenede Kongerige. Det fremgår, hvorledes denne kompensation hjælper UK, selv om den er udformet med henblik på at afhjælpe et problem, der hovedsagelig gør sig gældende på udgiftssiden. Diagrammet viser ligeledes omfanget af B og NL's store andel af de traditionelle egne indtægter, som der redegøres for i det følgende.

DIAGRAM 3

Medlemsstaternes andel af

DE SAMLEDE EGNE INDTÆGTER

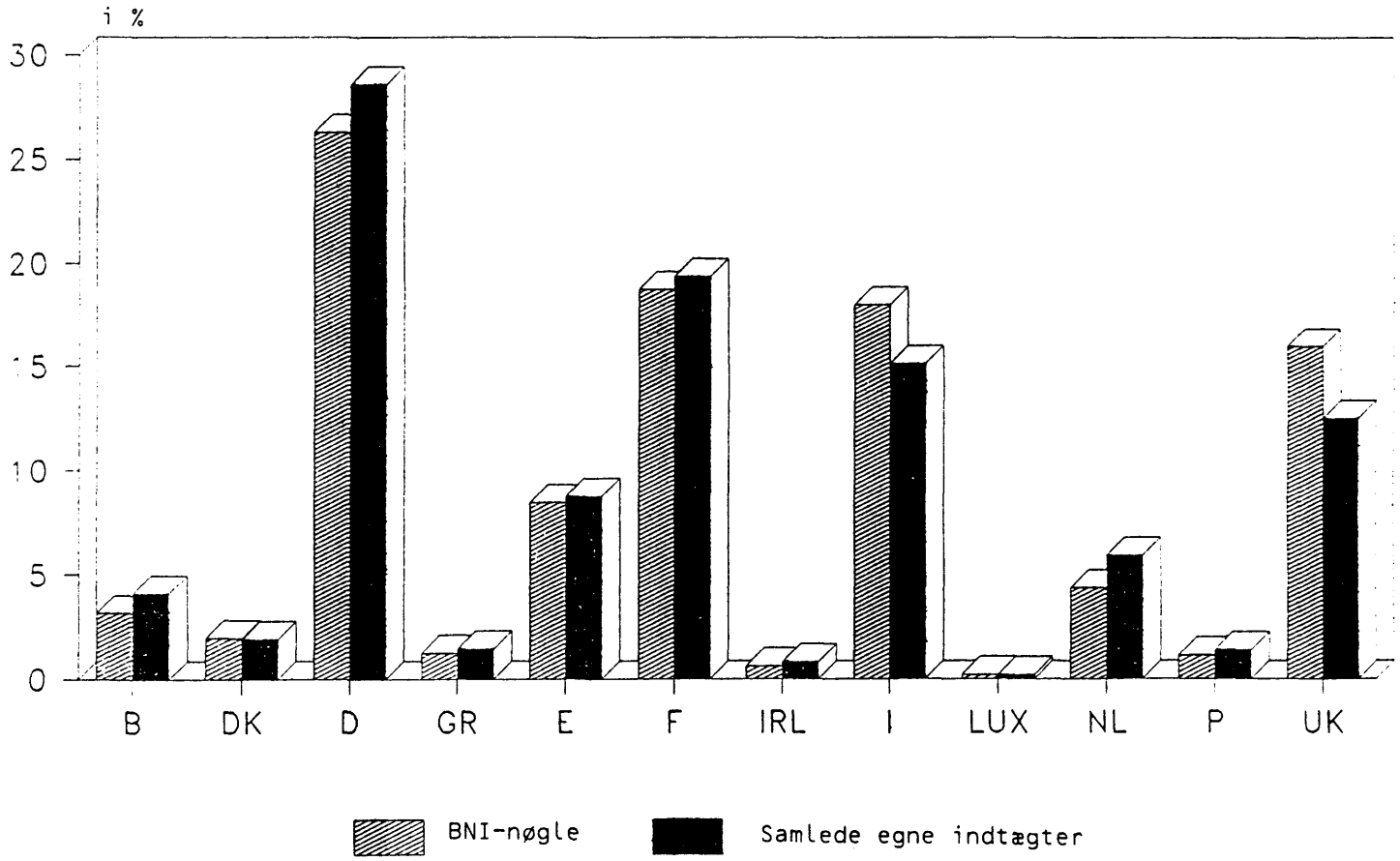
(ekskl. traditionelle egne indtægter og kompensationen til UK, 1992)



Medlemsstaternes andel af

DE SAMLEDE EGNE INDTÆGTER

(inkl. traditionelle egne indtægter og kompensationen til UK, 1992)



I de efterfølgende afsnit redegøres der for de enkelte egne indtægter.

3.1.1 De traditionelle egne indtægter

De traditionelle egne indtægter er hovedsagelig indtægter fra importafgifter på importerede varer og tilsvarende afgifter på importerede landbrugsprodukter. De opkræves til Fællesskabet i importhavnen af den enkelte medlemsstat.

Skal man se på progressionen i ordningen for egne indtægter land for land, er det nødvendigt at anslå de indtægter, der kommer fra hvert enkelt land. Mens dette er ret enkelt for de indtægter, der er baseret på moms og BNI, giver det anledning til betydelige teoretiske problemer for de traditionelle egne indtægters vedkommende, fordi opkrævningen i (og derfor den faktiske indbetaling til fællesskabsbudgettet fra) et givet land ikke betyder, at de økonomiske byrder, der er forbundet med denne indtægt, rent faktisk bæres af dette land. Opkrævningen finder jo kun sted, fordi EF eksisterer.

Dette illustreres i første omgang særlig tydeligt af virkningen af "Rotterdam-effekten". Som led i handelen mellem medlemsstaterne importeres varer ofte fra tredjelande og reeksporteres derefter til et andet EF-land, og opkrævningen af fællesskabsindtægten (toldafgifterne) kan meget vel finde sted i ét land, mens de økonomiske byrder bæres i et andet land.

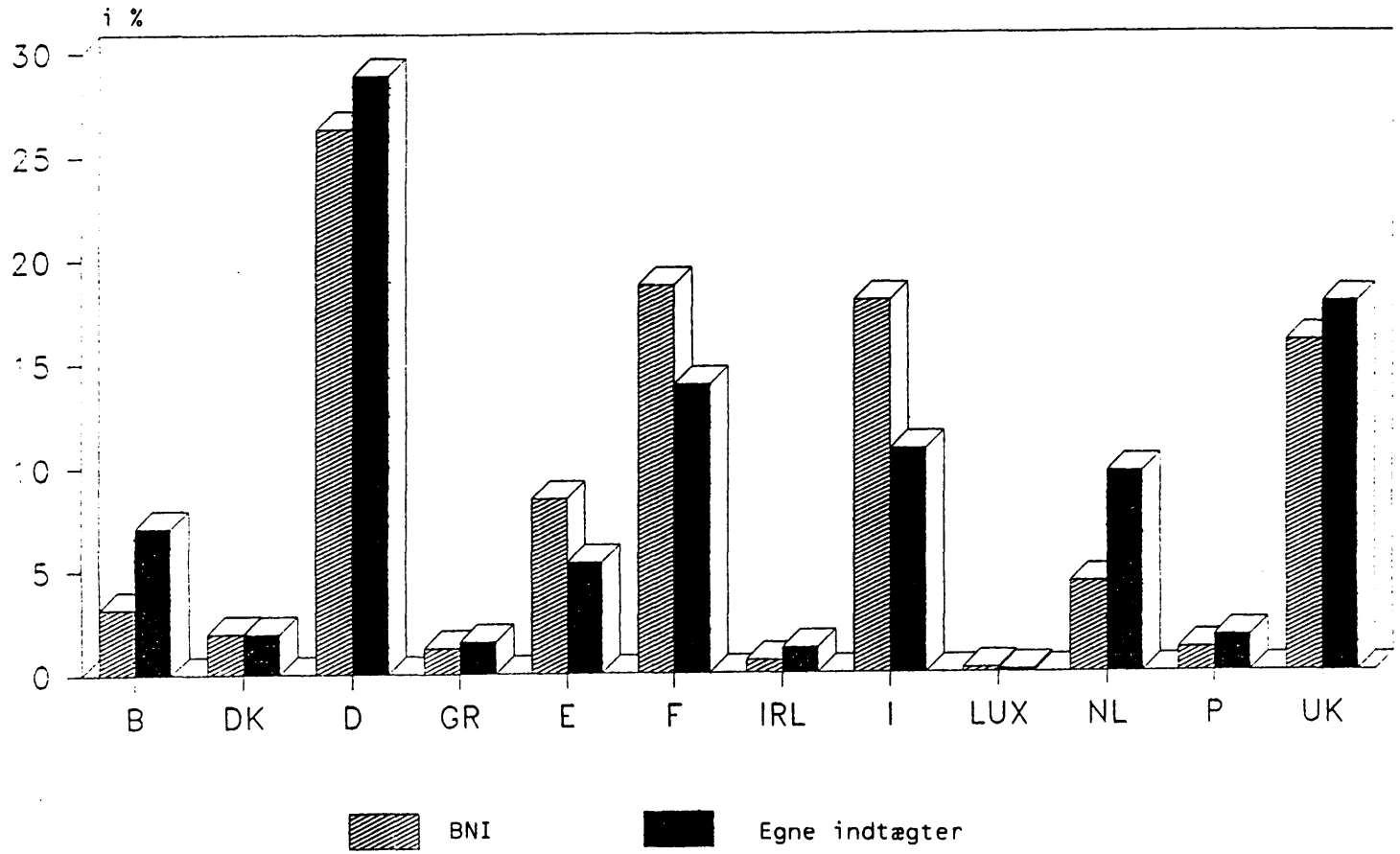
Der kan også hævdes at være metodiske problemer forbundet med det forhold, at importen i visse lande traditionelt udgør en større andel af BNI end i andre, og at der derfor fra disse lande overføres en større andel af de traditionelle egne indtægter til fællesskabsbudgettet. Dette betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at disse lande bærer en uforholdsmæssig stor del af den økonomiske byrde. I et enhedsmarked vil en importafgift få priserne på en given vare til at stige overalt på dette marked, selv om der måske kun konstateres en relativt beskeden importmængde i et bestemt område. Derfor kan de økonomiske omkostninger samt de eventuelle økonomiske fordele i form af øget beskæftigelse slå igennem på hele markedet.

Disse metodiske problemer rejser betydelig tvivl om værdien af at anvende budgetindtægterne til at måle fordelingen på de enkelte lande af byrderne ved de traditionelle egne indtægter. Derfor er tallene i det efterfølgende sandsynligvis misvisende og bør behandles med en vis forsigtighed.

Diagram 5 viser de traditionelle egne indtægters fordeling på de enkelte medlemsstater. Rotterdam-effekten er antagelig forklaringen på, hvorfor Nederlandene, Irland og Belgien betaler over dobbelt så meget af deres forholdsmæssige andel (i forhold til BNI) af de traditionelle egne indtægter (B og NL på grund af deres havne, IRL på grund af dette lands omfattende brug af halvfabrikata). Portugal betaler også en relativt stor andel af de traditionelle egne indtægter, hovedsagelig på grund af en omfattende kornimport. UK har også en stor import, især af levnedsmidler, og betaler derfor også en relativt stor andel af de traditionelle egne indtægter.

DIAGRAM 5

Medlemsstaternes andel af
DE TRADITIONELLE EGNE INDTÆGTER
(1992)



3.1.2 Momsindtægten

De egne indtægter på grundlag af moms indbetales af medlemsstaterne i forhold til et teoretisk, harmoniseret momsgrundlag. De opkræves ikke, hvilket teoretisk ville være teoretisk muligt, som en andel af den moms, der er pålagt de enkelte varer.

Momsgrundlaget er begrænset til 55% af BNI. Denne begrænsning betyder, at grundlaget for momsindtægten udvikler sig på samme måde som BNI-indtægten i de lande, hvor begrænsningen slår igennem (i 1992 GR, IRL, L, P, UK), selv om den reducerede momsnøgle stadig indebærer en fordel for de lande, der har et lavt momsgrundlag i forhold til BNI.

Diagram 6 viser omfanget af det reducerede momsgrundlag i forhold til BNI. Disse størrelser er ikke identiske, fordi momsgrundlaget, både hvor det er begrænset og hvor det ikke er det, udgør en meget forskellig andel af BNI fra land til land (se tabel 1 og 2 ovenfor). De mindre velstående lande (GR, E, IRL, P) har alle et relativt højt momsgrundlag og er derfor ugunstigt stillet. Andre lande (især I, DK og B) bidrager forholdsmæssigt lidt til de egne indtægter over momsgrundlaget i forhold til deres BNI.

Hovedgrundene hertil synes at være forskellene i forbrugets og opsparingens andel af BNI. Lande med et stort forbrug eller en lille opsparing i forhold til BNP vil typisk have høje momsgrundlag. Dette gælder også for lande, hvor investeringsniveauet er højt, men finansieres ved kapitalimport (f.eks. mindre velstående lande med kraftig vækst).

Da erfaringen viser, at det typisk er mindre velstående lande eller lande, der befinder sig i en lavkonjunktur, der har en høj forbrugsandel og en lav opsparingsandel, kan det hævdes, at momsindtægterne stiller disse lande ugunstigt. Momsindtægterne er derfor degressive i forhold til BNI-nøglen, selv om begrænsningen af momsgrundlaget har bidraget til at afhjælpe dette.

Diagram 7 viser de enkelte medlemsstaters momsbetalinger. Den faktiske fordeling af momsbetalingerne på de enkelte lande trækkes skæv i forhold til det reducerede momsgrundlag (der er gengivet i diagram 6) af virkningen af kompensationen til Det Forenede Kongerige (der i overvejende grad finansieres over momsindtægterne).

DIAGRAM 6

Medlemsstaternes andel af

DET REDUCEREDE MOMSGRUNDLAG

(1992)

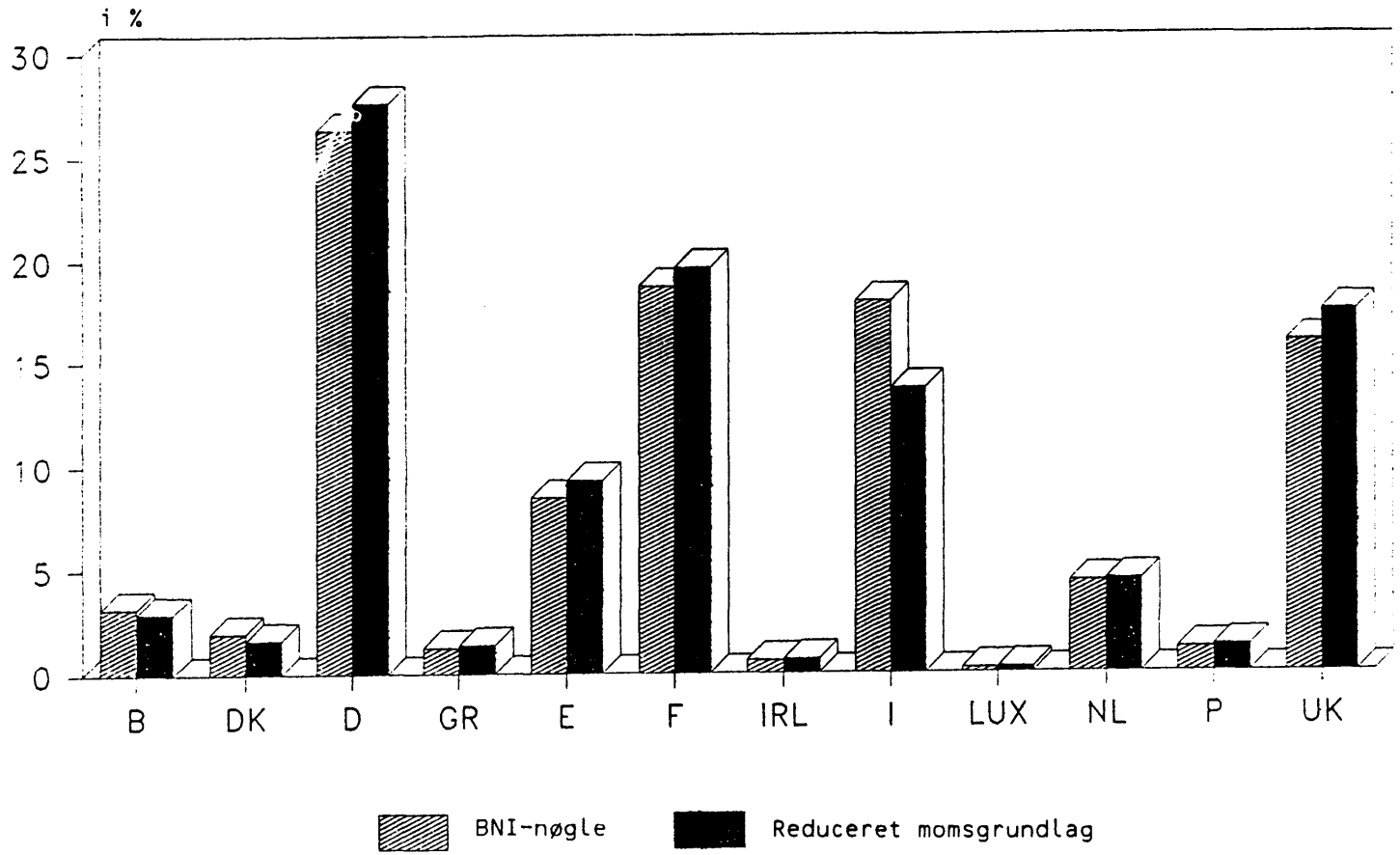
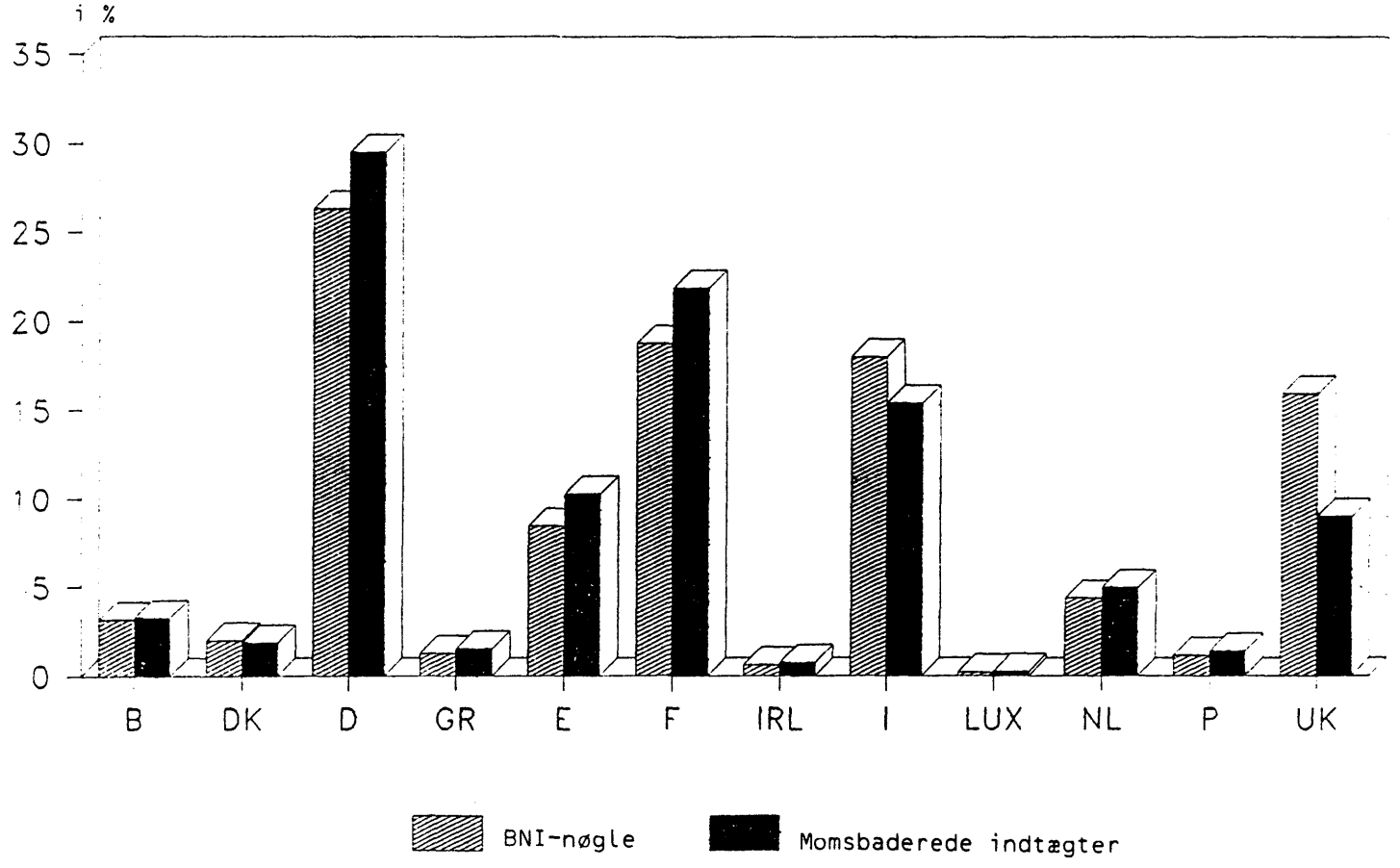


DIAGRAM 7

Medlemsstaternes andel af
DE MOMSBASEREDE INDTÆGTER
(inkl. kompensationen til UK, 1992)



Andre problemer med momsindtægterne er forbundet med virkningerne af undergrundsøkonomien. Momsgrundlaget vil give lande med dårlige opkrævningssystemer en fortrinsstilling. Det kan også skævtrækkes på grund af virkningen af ringe statistiske metoder såsom forældede statistiske oplysninger m.v.

3.1.3 BNI-indtægten

Den fjerde indtægt er et bidrag i forhold til BNI-nøglen. BNI anvendes i stedet for BNP, fordi den bedre illustrerer et givet lands velstand.

Diagram 8 viser de enkelte landes BNI-betalinger. Som det fremgår, svarer de faktiske betalinger til BNI-nøglen bortset fra virkningerne af den lille andel af kompensationen til Det Forenede Kongerige, der finansieres over BNI-indtægten for landene med et lavt momsgrundlag.

BNI-indtægten kan komme til at give et skævt billede af den relative velstand på grund af de metoder, der anvendes for at tage højde for uofficiel økonomisk aktivitet (undergrundsøkonomien), der kan være mere udbredt i visse lande end i andre. Desuden kan, ganske som ved momsindtægterne, dårlige statistiske metoder føre til, at der anvendes ukorrekte BNI-tal ved beregningen af grundlaget.

Det kan hævdes, at et bedre mål for de enkelte landes relative økonomiske bidragsevne ville være BNI udtrykt i købekraftstandarder (KKS). En sådan beregning er et forsøg på at måle BNI ud fra en standardkurv af varer og tjenesteydelser i stedet for i penge, idet der ikke tages hensyn til vekselkursudsving, som ikke modsvares af inflationsforskelle. I diagram 9 vises den aktuelle BNI-nøgle, der anvendes ved beregningen af den fjerde indtægt, sammenlignet med BNI udtrykt i KKS. Af dette diagram fremgår, at hvis KKS betragtes som en bedre målestok, så er det nuværende BNI-grundlag en smule progressivt, fordi BNI-grundlaget generelt er lavere end BNI udtrykt i KKS for de mindre velstående medlemsstater og højere for de mere velstående medlemsstater.

DIAGRAM 8

Medlemsstaternes andel af
BNI-indtægten
(inkl. kompensationen til UK, 1992)

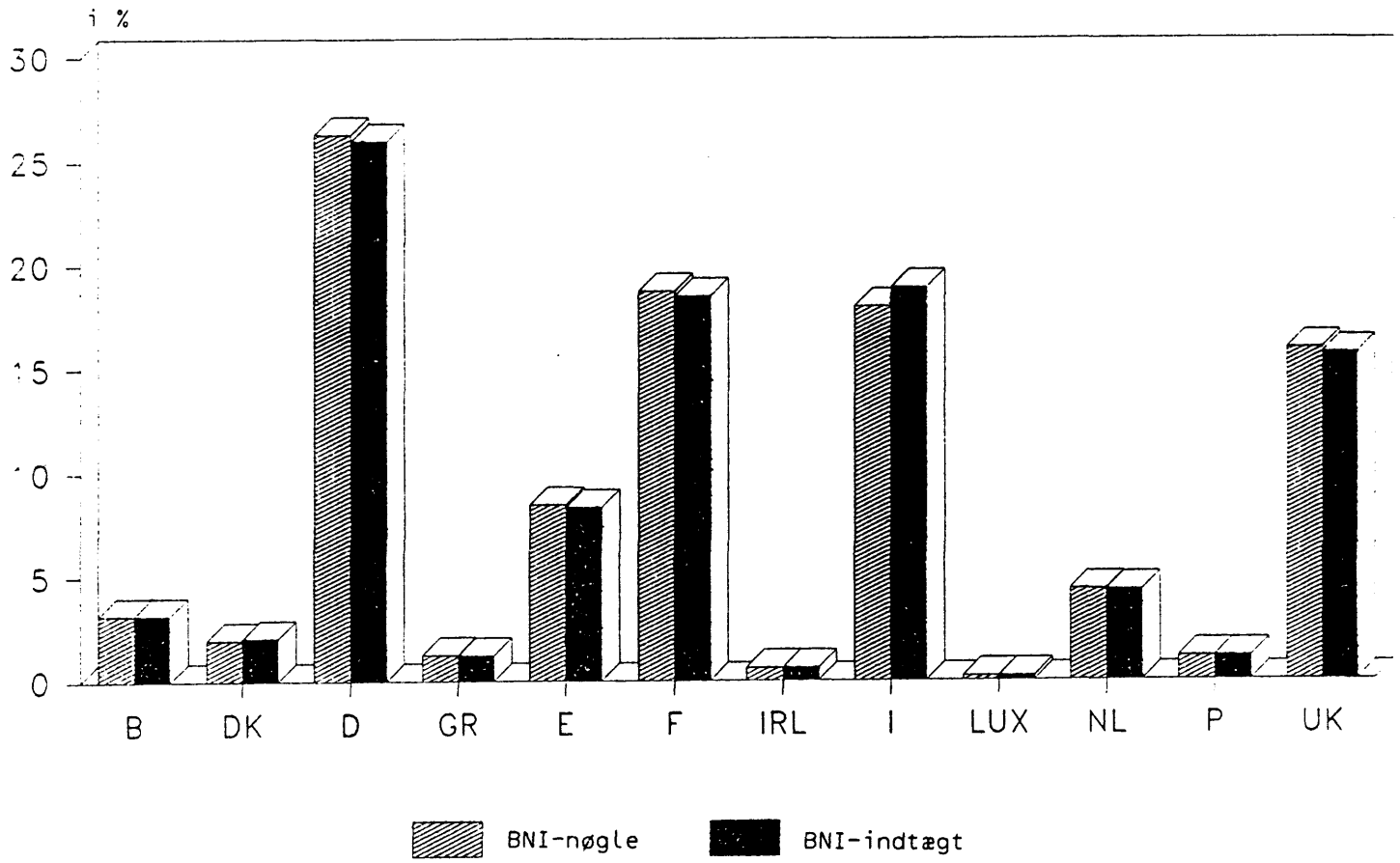
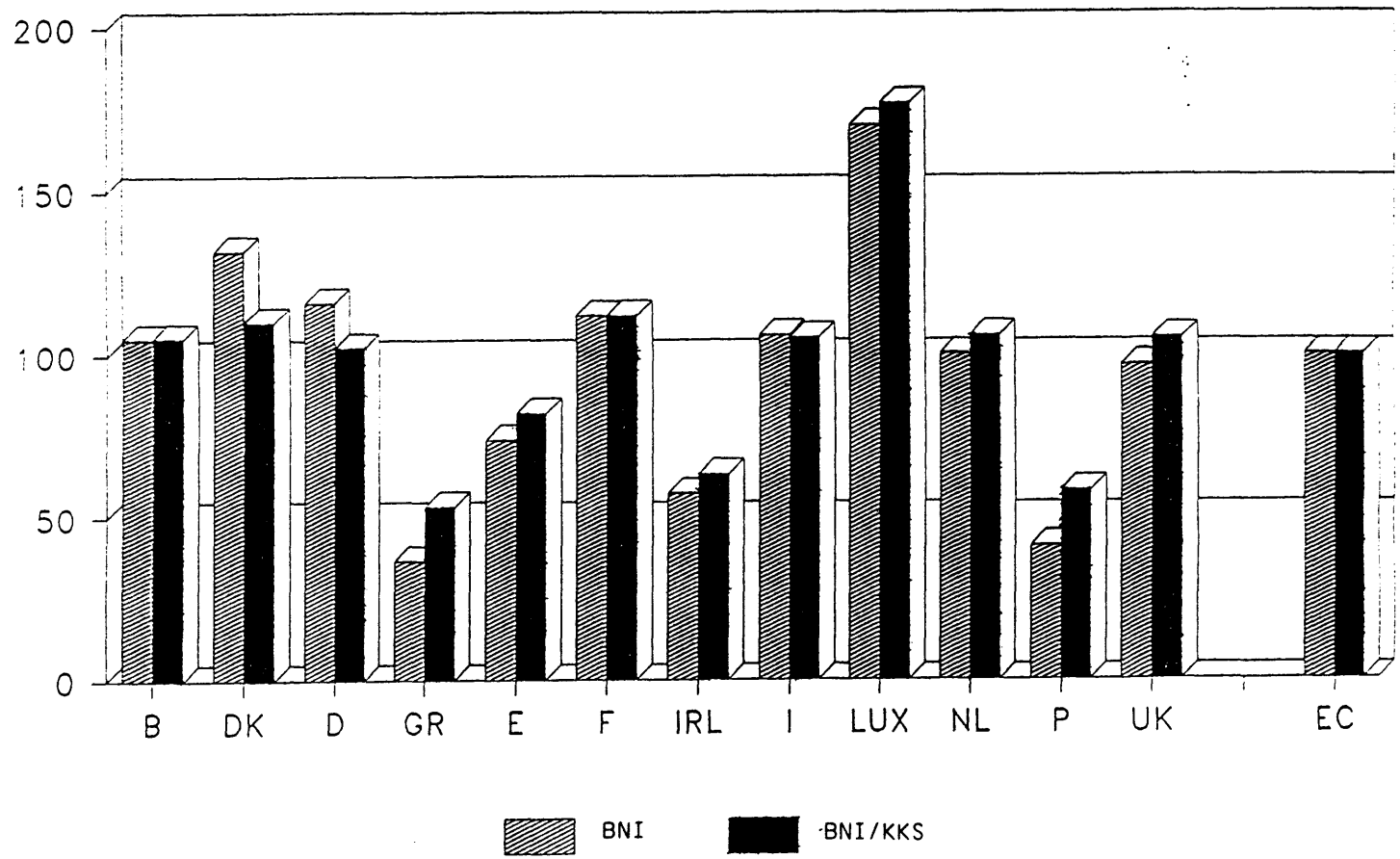


DIAGRAM 9

RELATIV VELSTAND

- indeks per capita i 1992 (EF = 100) -



3.2 Udviklingen siden 1988

De vigtigste omfordelingselementer i budgetreformen fra 1988 er virkningerne af fordoblingen af midlerne til strukturfondene (selv om disse primært tager sigte på at tildele midler), indførelsen af den fjerde egne indtægt på grundlag af BNI-nøglen, indførelsen af en overgrænse for momsgrundlaget samt videreførelsen af kompensationsordningen for Det Forenede Kongerige sammen med en reduktion i Tysklands andel af finansieringen af denne ordning. De faktorer, der er bestemmende for omfordelingen, har videreudviklet sig siden 1988.

Budgettet er vokset betydeligt siden 1988. Sideløbende hermed er der sket en forøgelse af dets potentiale for omfordeling i en målestok, der har makroøkonomiske virkninger i lande, der er relativt små eller fattige. Denne vækst i Fællesskabets budget vil sandsynligvis fortsætte i takt med Fællesskabets videre udvikling. Det er derfor vigtigt at drage omsorg for, at budgettet finansieres retfærdigt.

Der skal imidlertid tages højde for, at det først er nu, at de omfordelingsmæssige virkninger af 1988-reformerne fuldt ud slår igennem i budgettet. Den fjerde indtægt vil i 1992 stadig kun udgøre lidt over 20% af de egne indtægter, og bevillingerne til strukturfondene er endnu ikke kommet op på den planlagte fordobling.

3.3 Udviklingen i den relative velstand

Tabel 3 og 4 viser udviklingen i den relative velstand i Fællesskabet siden 1980, tabel 3 viser BNI i ecu, og tabel 4 i købekraftsstandarder (KKS).

Det fremgår af tabel 3, at de lande, der siden 1988 har forbedret deres position betydeligt, er Spanien og Portugal og i mindre udstrækning Italien, nemlig fra henholdsvis 60%, 28% og 98% af fællesskabsgennemsnittet til anslået 74%, 41% og 106% i 1992. Derimod er der i Grækenland og Irland kun en beskeden forbedring. I Danmark, Tyskland (selv uden virkningerne af Tysklands forening), Frankrig, Nederlandene og UK har der siden 1988 været tale om en vis relativ tilbagegang.

Tabel 4 viser den relative velstand udtrykt i KKS. Når der ses bort fra Luxembourg, viser KKS-indikatoren, at både rigere og fattigere lande ligger tættere på EF-gennemsnittet, end når ecu-indikatoren anvendes. Således er velstanden i Nederlandene og UK over fællesskabsgennemsnittet udtrykt i KKS, men under udtrykt i ecu.

TABEL 3

BRUTTONATIONALINDKOMST PER CAPITA I LØBENDE MARKEDSPRISER 21/11/1991

(Kun inklusive Vesttyskland)

ECU; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	120.7	128.0	134.6	43.5	57.7	125.7	55.2	81.6	153.9	121.2	26.7	96.8	100.0
1981	112.5	125.6	128.5	45.4	56.4	125.2	58.8	83.5	153.0	114.8	29.0	105.5	100.0
1982	103.2	126.9	129.4	48.8	56.7	122.9	61.6	85.7	159.6	116.9	28.1	104.9	100.0
1983	100.9	132.2	134.1	45.0	50.6	119.9	60.4	91.3	165.9	116.5	25.8	102.6	100.0
1984	100.7	134.1	133.4	44.9	53.2	118.6	59.5	94.7	168.1	113.3	24.6	100.8	100.0
1985	101.4	138.3	130.8	42.0	54.0	120.1	59.8	94.0	169.4	110.9	25.5	102.9	100.0
1986	103.7	143.1	136.3	36.1	54.9	122.1	58.8	96.9	172.9	111.3	27.2	91.5	100.0
1987	105.2	144.2	138.1	34.2	56.4	119.4	57.1	98.3	168.8	108.7	27.5	90.6	100.0
1988	102.5	139.2	133.6	35.6	59.7	115.9	55.4	97.7	165.6	104.1	28.3	98.8	100.0
1989	102.2	133.3	130.4	35.9	65.1	114.4	56.6	100.3	169.0	100.9	30.5	98.1	100.0
1990	103.6	132.7	130.8	35.2	68.0	114.0	58.4	101.2	168.0	101.0	33.0	94.1	100.0
1991	102.5	129.0	131.2	35.6	70.5	110.7	56.6	102.4	166.9	100.0	37.0	93.8	100.0
1992	102.3	128.4	130.5	35.6	71.9	109.2	55.9	103.4	166.2	97.6	40.0	94.1	100.0
1993	102.2	127.9	128.7	35.2	73.4	107.8	55.1	104.5	164.8	96.2	41.8	95.3	100.0

DS: 1 0 92 112 B7VGNOR

(Inklusive det forenede Tyskland)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,8	133,2	115,0	36,7	72,7	114,2	58,4	105,7	172,7	103,2	38,2	96,8	100
1992	105,1	131,8	116,1	36,6	73,8	112,1	57,4	106,2	170,2	100,3	41,1	96,7	100
1993	104,6	130,9	115,8	36,0	75,1	110,4	56,4	107,0	168,9	98,4	42,8	97,6	100

TABEL 4

21/11/1991

BRUTTONATIONALINDKOMST PER CAPITA I LØBENDE MARKEDSPRISER

(Kun inklusive Vesttyskland)

PPS EUR12; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	103.2	105.0	114.0	60.0	73.5	112.0	61.5	102.6	143.9	110.6	53.5	101.1	100.0
1981	102.5	104.0	114.3	59.5	72.5	113.1	62.6	103.2	148.2	109.5	53.4	100.4	100.0
1982	102.9	106.0	112.9	58.8	72.7	114.4	61.5	102.7	164.9	107.2	53.0	101.8	100.0
1983	101.8	107.5	113.7	57.1	72.4	112.7	59.3	102.0	168.3	107.0	51.9	104.3	100.0
1984	102.0	109.2	115.5	56.6	71.9	111.3	58.9	102.6	169.4	107.3	49.0	104.0	100.0
1985	100.3	111.3	115.5	56.5	71.9	110.4	58.2	102.7	173.3	107.6	49.3	104.9	100.0
1986	99.5	112.5	115.1	55.4	72.4	110.0	56.9	102.5	173.7	106.0	50.8	106.1	100.0
1987	99.4	110.1	114.0	53.8	74.3	109.0	58.4	102.9	166.5	103.6	52.4	107.4	100.0
1988	100.1	107.0	113.4	54.1	75.2	108.6	57.2	103.2	168.5	101.7	52.7	108.0	100.0
1989	100.3	104.7	113.3	53.7	76.5	108.7	58.6	103.0	175.5	102.2	54.0	107.0	100.0
1990	101.3	104.1	114.3	52.6	77.4	108.7	61.7	102.2	169.5	103.2	55.5	105.3	100.0
1991	102.0	105.4	115.8	52.2	78.7	108.9	61.8	102.3	170.6	104.1	56.4	101.8	100.0
1992	102.4	107.1	114.7	51.8	79.6	109.0	61.5	102.3	171.2	103.0	56.5	102.2	100.0
1993	102.7	108.8	113.2	51.6	80.4	109.1	61.6	102.6	173.1	102.3	56.4	102.9	100.0

DS: 1 0 212 212 BYGNOR

(Inklusive det forenede Tyskland)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,5	109,0	101,7	54,0	81,3	112,6	63,9	105,8	176,5	107,6	58,3	105,2	100
1992	105,4	110,3	102,3	53,3	82,0	112,2	63,3	105,4	176,8	106,0	58,2	105,2	100
1993	105,5	111,6	102,0	52,9	82,6	112,0	63,2	105,3	177,7	105,0	58,0	105,6	100

III. FAKTORER, DER KAN PÅVIRKE DE EGNE INDTÆGTERS FREMTIDIGE OMFANG OG SAMMENSÆTNING

Udviklingen med hensyn til budgettets størrelse vil blive afgjort i forbindelse med revisionen af aftalen mellem institutionerne. Man kan dog allerede nu pege på en række afgørende faktorer.

1. Budgettets størrelse.

Den økonomiske og politiske sammehæng, som EF indgår i, har ændret sig betydeligt i de seneste år og kan forventes at ændre sig yderligere. EF's budget må derfor i den næste femårsperiode anskues under hensyntagen til udviklingen henimod en Økonomisk og Monetær Union og en Europæisk Politisk Union.

På det økonomiske felt betyder dette, at man kan antage, at der findes et indre marked, omend med visse svagheder, at valutakurserne inden for EF vil fortsætte med at være stabile, og at de enkelte medlemsstaters budgetpolitik vil blive koordineret. Selv hvis nærhedsprincippet bliver praktiseret i fuld omfang, kan det imidlertid forventes, at EF vil få overdraget yderligere økonomisk ansvar med hensyn til middeltildeling, omfordeling, samhørighed og stabilisering. Dette ansvar vil sandsynligvis øge presset på indtægtssiden af EF's budget.

På det politiske felt er EF's udenrigspolitiske rolle ved at blive styrket. Dette vil sandsynligvis også få betydning for budgettet.

2. Nogle eksempler

Til illustration af omstående viser nedenstående tabel de ekstra indtægter, der vil tilflyde EF under forskellige arbejdshypoteser vedrørende det samlede loft for egne indtægter målt i procent af BNI samt den højst mulige stigning i de nuværende udgifter (dvs. ikke forpligtelsesbevillinger) med disse lofter.

Med en årlig BNI-vækst på 2,5% (i 1992-priser) vil de samlede egne indtægter f.eks. stige som vist i følgende tabel:

Loft for egne indtægter	Udgifter 1992	Maksimale udgifter 1997	Maksimal disponibel margen	Maksimal udgiftsstigning 93-97
% BNI	Mia. ECU	Mia. ECU	Mia. ECU	% pr. år
1,2	63,7	72,7	9,0	2,7
1,25	63,7	75,8	12,1	3,5
1,3	63,7	78,9	15,2	4,4
1,35	63,7	82,0	18,3	5,2
1,4	63,7	85,1	21,4	6,0
1,5	63,7	91,4	27,7	7,5
p.m. BNI	54928	62149		

3. Indtægternes sammensætning

3.1 Mulige virkninger af GATT-runden.

Inden for rammerne af den nuværende fælles landbrugspolitik er indtægterne fra landbrugsafgifterne afhængige af den internationale prisudvikling og de internationale valutakurser og kan således variere betydeligt over et vist tidsrum. En reduceret beskyttelse af landbrugsprodukter som drøftet i GATT-sammenhæng og en ændring af afgifter til toldsatser, der kunne ændres ligesom foreslået for industrivarer, vil med sikkerhed mindske indtægterne fra denne kilde. Elasticiteten er sandsynligvis meget ringe, således at der ikke vil finde nogen stigning sted i importmængderne til kompensation herfor, medmindre EF's produktion falder.

På den anden side kan importelasticiteten være af en vis betydning for andre varer end landbrugsvarer, og enhver første nedskæring i toldsatserne vil derfor sandsynligvis blive delvis kompenseret gennem større importmængder.

Under den nuværende GATT-runde har EF påregnet at nedskære toldsatserne med ca. 30%, hvilket vil betyde en nedgang i den vejede gennemsnitssats fra 5,19% til 3,63%. Denne nedskæring skulle finde sted i løbet af en overgangsperiode på fem til otte år, og virkningen på handelsstrømme og vækstmønstre ville således blive fordelt over dette tidsrum. En sådan nedskæring ville ganske givet være af stor betydning for de egne indtægters sammensætning og betyde en forhøjelse af indkaldelsessatsen for de BNI-baserede indtægter.

3.2 Mulige virkninger af en reform af den fælles landbrugspolitik.

En reform af den fælles landbrugspolitik har til formål at bringe både udgifterne og overproduktionen under kontrol ved at reducere prisstøtteordningen for landbruget.

Det er stadig for tidligt at give noget præcist skøn over virkningen af en reform af den fælles landbrugspolitik på landbrugsafgifterne. I øjeblikket tegner handelen med korn sig for næsten 40% af de samlede afgifter. Eksempelvis ville en nedskæring af kornpriserne med 35% og priserne på animalske produkter betyde et fald i afgifterne på ca. 680 mio. ECU. Det kan således ikke udelukkes, at landbrugsafgifterne, i øjeblikket 1,2 mio. ECU, vil blive mere end halveret og således øge behovet for at opkræve andre indtægter.

IV. MULIGE ÆNDRINGER I DEN NUVÆRENDE ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER

I dette kapitel redegøres der for, hvilke ændringer i strukturen af ordningen for egne indtægter der kan komme på tale. Spørgsmålet om det globale loft for de egne indtægter behandles først senere. I afsnit 1 drøftes spørgsmålet om, hvorvidt ordningen for egne indtægter er retfærdig, især i lyset af Maastricht-Protokollen om økonomisk og social samhørighed, hvor Kommissionen og medlemsstaterne erklærer, at de agter at tage større hensyn til de enkelte medlemsstaters evne til at bidrage til ændringen for Fællesskabets egne indtægter samt at undersøge, hvorledes der kan korrigeres for de elementer i den nuværende ordning, der virker degressivt for de mindst velstillede medlemsstater. Afsnit 2 indeholder konkrete forslag. Endelig behandles i afsnit 3 muligheden af at indføre en ny femte egen indtægt.

1. Er ordningen for egne indtægter retfærdig?

Som påvist i afsnit II.3 er den nuværende fordeling af de egne indtægter på EF's budget ikke i overensstemmelse med vægten af de enkelte medlemsstaters BNI, selv når der ikke tages hensyn til de egne traditionelle indtægter og virkningerne af kompensationen til Det Forenede Kongerige.

Budgettet bør dog betragtes som en helhed, og ikke blot fra indtægtssiden. I de følgende afsnit beskrives de forskellige argumenter for og imod brugen af budgettet som helhed som et omfordelingspolitisk instrument.

Når man ser på spørgsmålet om, hvorvidt opstillingen af EF's budget generelt er retfærdig, er det meget vigtigt at være klar over de metodemæssige vanskeligheder ved at foretage en fair bedømmelse af, hvad der er en rimelig fordeling af fordele og ulemper ved at være medlem af EF. Disse måleproblemer er ikke blot nævnt ovenfor (afsnit II.3) i forbindelse med de egne budgetindtægter, men på udgiftssiden må det ikke glemmes, at mange af fordelene ved EF's politikker har form af overførsel af midler, der ikke direkte har forbindelse med udgifterne (som følge af at afgifter, regler og bestemmelser f.eks. har forskellig regional indvirkning). Der er også store ikke-budgetmæssige fordele forbundet med politikker som f.eks. en liberalisering af handelen, som bør tages med i betragtning, eftersom de kan gavne nogle medlemsstater mere end andre.

1.1 Tidligere synspunkter

Der har været fremsat forskellige synspunkter med hensyn til EF-budgettets fordelingspolitiske rolle. MacDougall-rapporten fra april 1977 indeholder en række betragtninger, der prima facie taler for at lægge større vægt på en omfordeling mellem EF's medlemsstater, nemlig

- det explicit politiske mål med økonomisk konvergens
- ønsket om at undgå for stor udvandring fra fattige områder
- ønsket om at undgå for stor udvandring af mere mobil og højt uddannet arbejdskraft
- faren for, at der efterhånden som den økonomiske integration skrider frem, vil opstå øget pres for at opnå reel ligeløn til trods for forskelle med hensyn til produktivitet
- skabelse af en vis konvergerende udvikling i produktivitetsniveauet og automatisk kompensation for kortfristede relative ændringer i indkomst.

Efter MacDougall-gruppens opfattelse var EF mere optaget af at hjælpe de økonomisk svagere medlemsstater med akutte økonomiske problemer (arbejdsløshed, handel, valutakurs og budget) end af at udligne mere langfristede forskelle i levestandard. Gruppen kom derfor til den tentative konklusion, at en stor del af betalingerne til medlemsstaterne efter alt at dømme ville blive betinget af f.eks. ovennævnte forhold. MacDougall-gruppen så en mulighed for en vis begrænset ubetinget omfordeling, f.eks. gennem en typisk føderal udligningsmekanisme.

I Padoa-Schioppa-rapporten fra april 1987 fremhævedes imidlertid det synspunkt, at "Eftersom Fællesskabet er en politisk størrelse, hvis indhold især er af økonomisk art, er det uundgåeligt, at det beskæftiger sig med den generelle balance i de økonomiske fordele, som det giver sine medlemsstater" (afsnit 13.1, s. 115). Det blev i denne rapport understreget, at "budgetreformer bl.a. i størst muligt omfang skulle sikre, at EF's budget automatisk blev retfærdigt" (afsnit 13.6, s. 136). Endelig hed det i rapporten, at "Progression på indtægtssiden af EF's budget til en vis grad ville mindske behovet for, at budgettets udgiftsfunktioner skulle være en blanding af allokeringsmæssige og fordelingspolitiske karakteristika." (Afsnit 13.6, s. 136).

1.2 I hvilket omfang bør EF's budget spille en fordelingspolitisk rolle?

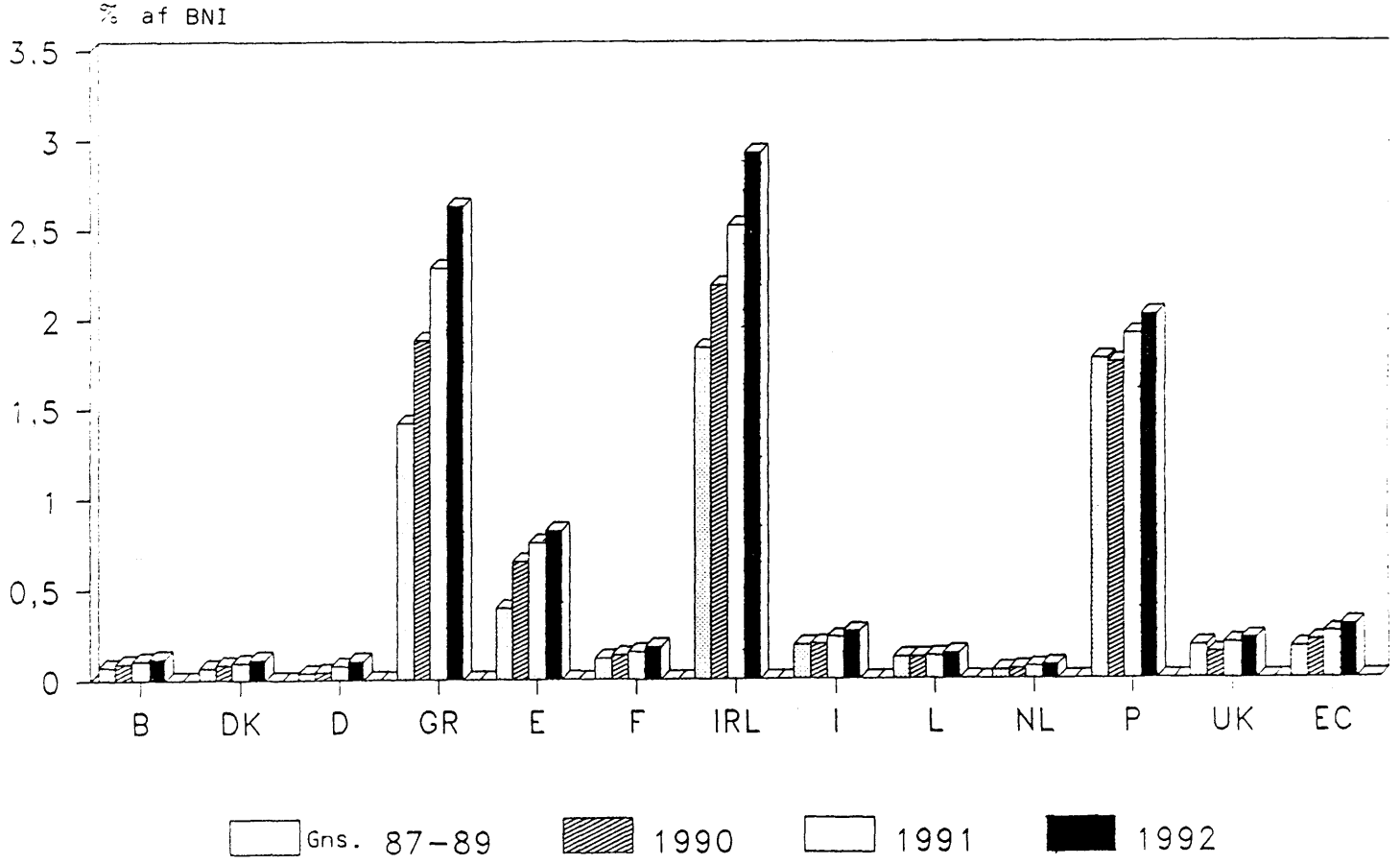
I forbindelse med 1988-budgetreformerne blev det (se kapitel II) implicit anerkendt, at EF's budget burde spille en vis fordelingspolitisk rolle. Fordoblingen af midlerne til strukturfondene var det vigtigste fordelingspolitiske element. Strukturfondsmidlerne kanaliseres imidlertid, selv om deres mål er fordelingspolitisk, gennem budgettets allokeringsmekanisme, som er mest effektiv, når det gælder om at fremme den ønskede økonomiske konvergens. Indførelsen af den fjerde indtægtskilde baseret på BNI og beskæringen af momsindtægterne var ikke tænkt som et instrument til progressiv omfordeling af de egne indtægter, men som et middel til i højere grad at tage hensyn til medlemsstaternes bidragsevne ved at fremme en udvikling i retning af en proportional ordning, som ville fjerne nogle af urimelighederne ved den nuværende ordning for egne indtægter. Samtidig har kompensationen til fordel for Det Forenede Kongerige klart til formål at korrigere åbenbare urimeligheder snarere end at være en egentlig omfordelingsmekanisme. I 1988-reformerne anerkendtes således implicit omfordelingsvirkningen, men kun i dette begrænsede omfang.

Medens modne føderationer normalt har et centralt budget med et betydeligt omfordelingspolitisk sigte, har EF, selv med udsigt til ØMU, ikke udviklet sig til at have samme grad af institutionel og politisk centralisering og solidaritet mellem borgerne. Det ville derfor være forkert at benytte sådanne eksempler som argument for en tilpasning af EF's budget efter tilsvarende retningslinjer.

På den anden side bliver EF's budget stadig større, og behovet for økonomisk og social samhørighed træder tydeligere frem, efterhånden som EF udvikler sig. Dette behov blev eksplicit anerkendt i Maastricht-protokollen om økonomisk og social samhørighed.

Det er gennem EF-politikkernes allokeringsfunktion, at budgettets vigtigste omfordelingspolitiske virkninger bør søges opnået. Dette indebærer, at enhver omfordeling bør koncentreres om udgiftssiden på budgettet. På denne måde kan EF direkte bidrage til medlemsstaternes indsats for at forbedre deres økonomiske stilling. Mange EF-politikker tager sigte på at fremme den økonomiske og sociale samhørighed, f.eks. strukturfondene, og det gør, at fordelingen af midler i høj grad må anses for at være retfærdig. Diagram 10 viser det bidrag i form af overførsel af midler, som strukturfondene har ydet til medlemsstaternes BNI siden 1988. Den ny Samhørighedsfond vil styrke denne indsats. Der hersker ikke tvivl om progressionen ved disse udgifter.

Fordeling efter medlemsstat af
STRUKTURFONDSMIDLERNE
(i % af BNI, 1987-1992)



På indtægtssiden er kompensationen til fordel for Det Forenede Kongerige og reduktionen af den tyske andel af finansieringen heraf allerede eksempler på en tilpasning af indtægtssiden på EF's budget af fordelingspolitiske årsager. Formålet hermed er imidlertid at korrigere allerede eksisterende budgetuligevægte snarere end at frembringe en ex ante-omfordeling.

2. Foreslåede ændringer af ordningen for egne indtægter

Hovedproblemet, når man diskuterer, hvad der er retfærdigt på budgettet, er momsindtægternes degressive natur. Dette betyder, at der er en tendens til, at de fattigere lande betaler en højere andel end rimeligt af momsindtægterne. Spanien, Grækenland, Irland og Portugal betaler til den reducerede momssats på 55%. Specielt Danmark, Italien og Belgien betaler mindre. Som nævnt ovenfor (afsnit II) skyldes dette hovedsagelig tendensen til, at de fattigere landes forbrug udgør en større andel af BNI end de rigere landes.

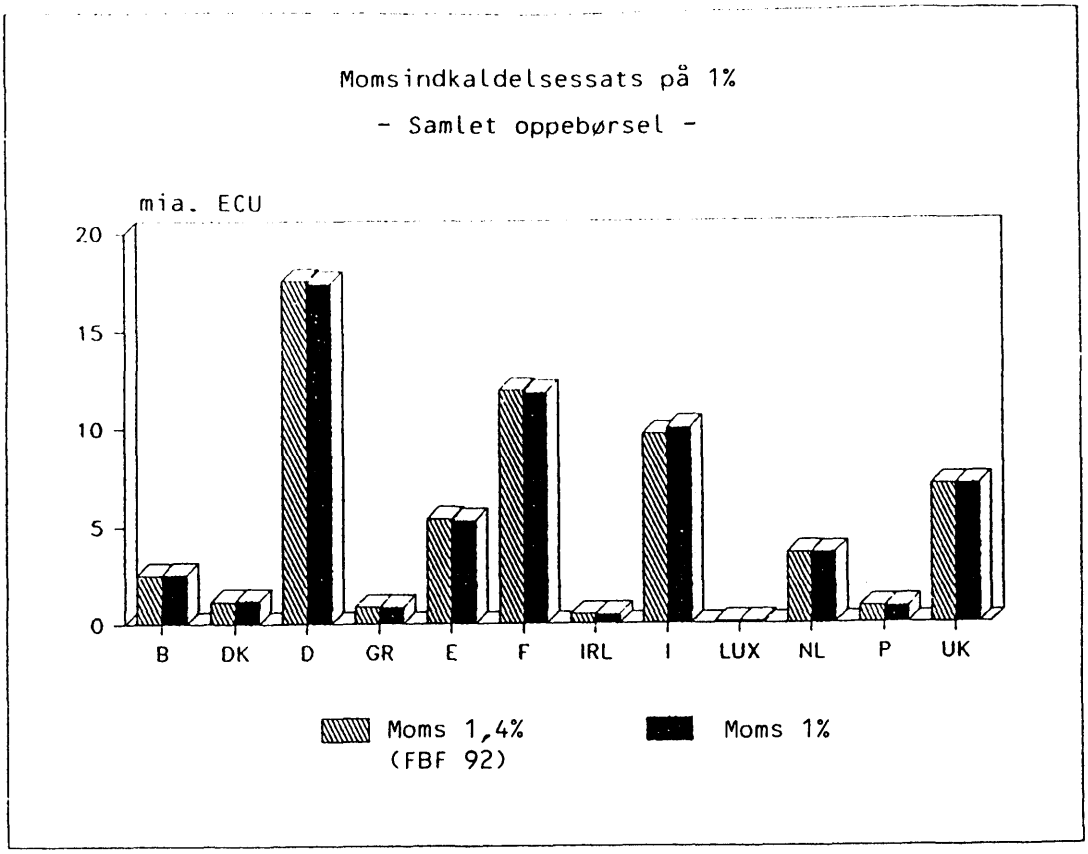
Denne uretfærdighed blev implicit anerkendt i Maastricht-protokollen om økonomisk og social samhørighed. Derfor foreslår Kommissionen, at der gøres mere omfattende brug af BNI-indtægten, så der tages større hensyn til de enkelte medlemsstaters bidragsevne. Den foreslår ligeledes, at der rettes op på de skævheder, der er forbundet med momsindtægterne, så der korrigeres for disses degressive virkning.

2.1 Mere omfattende brug af BNI-indtægten

For at bringe ordningen for de egne indtægter i større overensstemmelse med medlemsstaternes bidragsevne, foreslår Kommissionen, at man øger anvendelsen af BNI-indtægten på bekostning af momsindtægten. Denne tanke er allerede indbygget i den nuværende ordning for egne indtægter, eftersom momsindkaldelsessatsen er 1,4%, og forhøjelser på budgettet i forbindelse med momsgrundlaget finansieres via BNI-indtægterne, men man kunne opnå en mere rimelig fordeling af medlemsstaternes indbetaling til de egne indtægter ved at reducere momsindkaldelsessatsen fra de nuværende 1,4% til 1,0%.

Herigennem ville man reducere de årlige momsindtægter med ca. 11 mia. ECU. Nedgangen i årlige momsindtægter ville blive opvejet af højere BNI-bidrag. Dette ville kort sagt øge den finansielle byrde for lande, hvis andel af Fællesskabets BNI er større end deres andel i det reducerede momsgrundlag. For Belgiens, Danmarks og Italiens vedkommende ville det samlede indtægtsbidrag derfor stige, mens det ville falde for andre medlemsstater (se diagram 11). Hertil kommer, at en reduktion af momsindkaldesessatsen ville medføre en mindskelse af kompensationen til Det Forenede Kongerige.

DIAGRAM 11



TABEL 5 : SAMLET OPPEBØRSEL (mio. ECU)

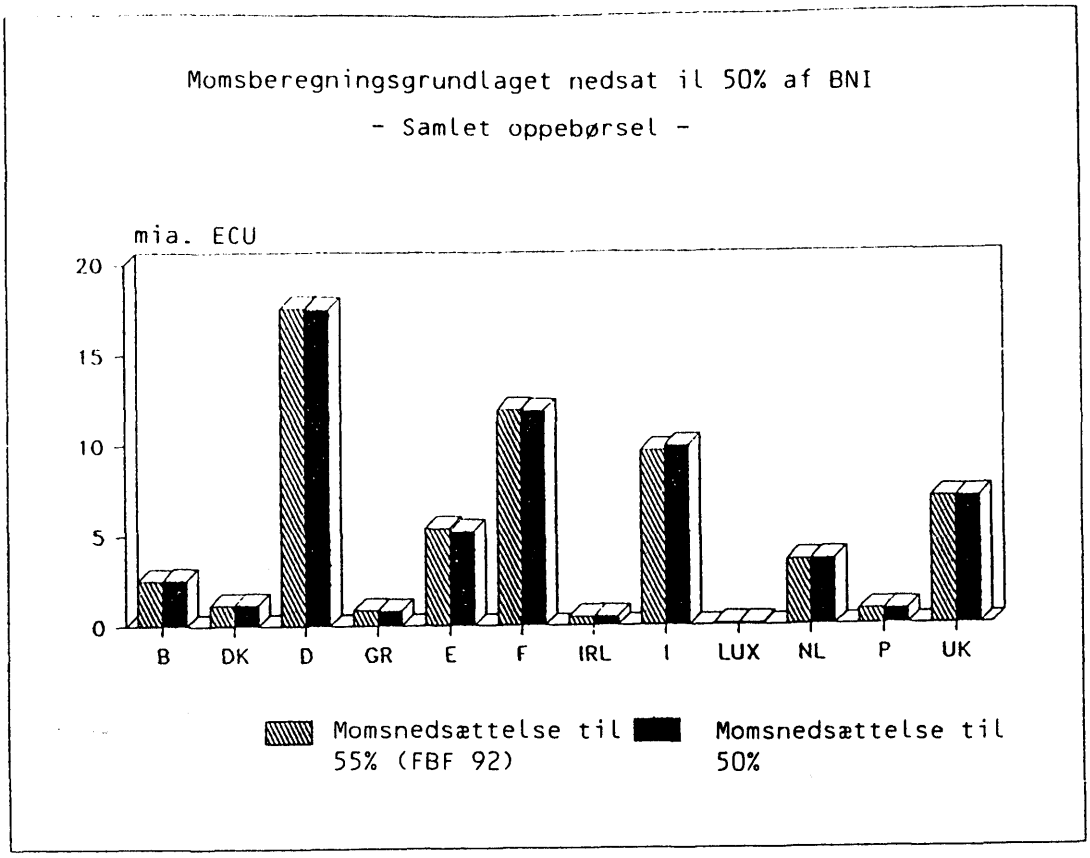
Medlemsstater	Moms 1,4%	Moms 1%	Forskel
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

2.2 Yderligere nedsættelse af momsberegningsgrundlaget

Kommissionen foreslår ligeledes, at der gennemføres en yderligere korrektion af den degressive skævhed, der er indbygget i momsberegningsgrundlaget, ved at reducere begrænsningen af momsberegningsgrundlaget fra de nuværende 55% af BNI til 50%. Det skal bemærkes, at 50% er omkring den gennemsnitlige BNI-andel af det begrænsede momsberegningsgrundlag for EF (se tabel 2 ovenfor). Hvis begrænsningen blev fastsat til 50%, ville den tredje indtægtskilde blive knyttet til BNI-grundlaget for Frankrig, Tyskland og Nederlandene foruden de seks medlemsstater, hvis grundlag allerede er nedsat.

En sådan begrænsning til 50% ville reducere momsindtægterne med 1,1 mia. ECU, hvilket imidlertid ville blive opvejet af et højere BNI-bidrag. Igen ville virkningen af en sådan yderligere nedsættelse være, at den finansielle byrde flyttes over på de medlemsstater, hvis relative BNI-andel er større end deres andel i momsberegningsgrundlaget nedsat til 50%. Her er der igen tale om de samme tre lande, som en yderligere nedsættelse af momsindkaldelsessatsen går mest ud over sammen med Nederlandene (se diagram 12). I lighed med nedsættelsen af momsindkaldelsessatsen ville denne foranstaltning også reducere størrelsen af kompensationen til Det Forenede Kongerige.

DIAGRAM 12



TABEL 6 : SAMLET OPPEBØRSEL (mio. ECU)

Medlemsstater	Momsnedsættelse til 55%	Momsnedsættelse til 50%	Forskel
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0

3. En ny femte egen EF-indtægt?

På længere sigt ville det være at foretrække for Fællesskabet, hvis det havde ansvar over for de enkelte skatteydere for sine indtægter og ikke skulle være afhængigt af nationale bidrag, hvilket i fremtiden mere og mere vil være tilfældet. Dette synspunkt støttes tilsyneladende af den offentlige mening, for i henhold til en stikprøveundersøgelse, der blev foretaget for nylig (Eurobarometer 22.-29. maj 1991) går 58% af EF's borgere ind for en direkte EF-skat (14% var hverken for eller imod). En reform i den retning bør kombineres med, at Europa-Parlamentets beføjelser udvides.

3.1 Den politiske opfattelse af de egne indtægter i medlemsstaterne.

Der er en tydelig forskel på, hvordan de to kategorier af de eksisterende egne indtægter opfattes politisk i medlemsstaterne. De traditionelle egne indtægter (told, landbrugsafgifter og sukkerafgifter) synes at være accepteret som egentlige egne indtægter, for så vidt som de ikke opfattes som et nationalt bidrag til EF's budget. Dette skyldes antagelig både det økonomiske ræsonnement bag valget af disse indtægter og det forhold, at de opkræves direkte hos de økonomiske beslutningstagere. Budgetmæssigt behandles de traditionelle egne indtægter ofte anderledes end moms- eller BNI-indtægter på nationalt plan.

Derimod opfattes både BNI-indtægterne og moms-indtægterne generelt af regeringerne og fremfor alt de nationale parlamenter som rene budgetbidrag fra medlemsstaterne, selv om de i EF-retten betragtes på samme måde som de traditionelle egne indtægter.

3.2 Behovet for egentlige egne EF-indtægter

En situation, hvor budgettet i endnu højere grad bygger på hvad der opfattes som nationale bidrag, er utilfredsstillende ud fra EF's synspunkt. Politisk betyder det, at EF bliver finansielt afhængigt af nationale regeringer og derfor finansielt ansvarlig over for dem snarere end over for den enkelte skatteyder. EF's budget ville dermed blive afhængigt af nationale budgetmæssige prioriteringer end af hensynet til Fællesskabet. Medlemsstaternes regeringer er politisk ansvarlige over for deres skatteydere for deres andel af EF's udgifter, som de ikke har fuldstændig kontrol over.

På lang sigt er dette usundt, og det kunne risikere at standse udviklingen af EF's politikker. Det gør forvaltningen af EF's finanser ekstra stiv. Dette fremgår af de institutionelle vanskeligheder, der siden 1988 har været i forbindelse med indkaldelse af yderligere indtægter, som ligger noget under det samlede loft for de egne indtægter.

Det bør bemærkes, at der ikke er behov for en ny femte egen EF-indtægt specielt for at øge størrelsen af EF's budget, for den nuværende fjerde BNI-indtægt skaffer de nødvendige ekstra midler inden for loftet for de egne indtægter. Men efterhånden som EF's budget bliver større, vil behovet for egentlige egne indtægter imidlertid blive mere presserende.

3.3 Kriterier for en eventuel femte egen indtægt

Enhver ny femte egen indtægt bør bedømmes efter, i hvor høj grad den opfylder følgende kriterier:

- En ny egen indtægt bør være retfærdig i forhold til medlemsstaternes bidragsevne.

- Enhver skat, som skal danne grundlag for en ny femte EF-indtægt, bør have et egentligt (ikke blot teoretisk) harmoniseret grundlag og pålægges ved anvendelse af en ensartet sats. Denne harmonisering, der skal gennemføres af økonomiske grunde, vil sikre, at den økonomiske virkning af indførelsen af en sådan skat ikke fordrejer konkurrencen og det indre markeds funktion.

- En ny egen indtægt bør være knyttet til en fælles politik på et område, hvor EF spiller en rolle, der er anerkendt i brede kredse. Dette er ikke blot et krav i henhold til artikel 2, stk. 2, i afgørelsen om egne indtægter, men det ville også bidrage til at gøre oppebørslen af EF-indtægter berettiget i offentlighedens og politikernes øjne. Dette ville naturligvis ikke betyde, at provenuet af den femte indtægtskilde skulle tilfalde noget bestemt område inden for EF's virksomhed.

- Der er ikke megen mening i at indføre en ny femte egen indtægt, medmindre der er udsigt til, at den med sikkerhed vil give et stort provenu og ikke være for dyr at opkræve (én eksisterende skat vil muligvis være billigere end en ny, og en punktafgift vil sandsynligvis være billigere at administrere end en direkte eller indirekte skat).

- Det er af demokratiske hensyn vigtigt, at der bliver tale om en direkte og klar forbindelse mellem den nye indtægt og skatteyderne. Dette indebærer, at

  = denne skat skal have en bred dækning, så den påvirker så mange økonomiske beslutningstagere som muligt

  = enkeltindivider også skal bidrage, og ikke blot firmaer

  = skattesatsen skal være af en sådan størrelsesorden, at bidragsyderne lægger mærke til den.

3.4 Betingelserne for en femte egen indtægt

En ny femte egen indtægt er ønskelig af hensyn til Fællesskabets institutionelle og finansielle udvikling. Hermed ville den nuværende utilfredsstillende situation, hvor de traditionelle egne indtægters betydning falder, i en vis udstrækning blive forbedret. Desuden opfatter regeringerne og i endnu højere grad medlemsstaternes parlamenter i øjeblikket ikke blot BNI-indtægterne, men også momsindtægterne som nationale skatter og ikke som egentlige egne EF-indtægter.

Det er vigtigt, at den ny egne indtægt bliver retfærdig. Ligeledes bør den være en egentlig fællesskabsskat og opkræves på et harmoniseret grundlag. Denne harmonisering skal have en økonomisk begrundelse. Desuden bør indførelsen af en femte indtægt politisk kombineres med, at Europa-Parlamentet får øgede budgetbeføjelser.

Kommissionen har undersøgt mulighederne for at dele provenuet af visse nationale skatter og afgifter mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Den er dog nået til det resultat, at der i øjeblikket i medlemsstaternes beskatningsordninger ikke findes muligheder derfor, såfremt opkrævningen skal foregå på et tilstrækkeligt harmoniseret grundlag.

På mellemlang sigt vil Fællesskabets politiske udvikling nødvendiggøre en ny egen indtægt. Kommissionen vil bestræbe sig på at fremme mulighederne for indførelse af en sådan.

ISSN 0254-1459

KOM(92) 81 endelig udg.

DOKUMENTER

DA **01**

Katalognummer : CB-CO-92-098-DA-C

ISBN 92-77-41842-7

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg