

## Hvorfor er nettobudgetsaldoen en misvisende indikator for de fordele, en medlemsstat opnår via EU-budgettet?

### HOVEDKONKLUSIONER

Når der foretages beregninger af budgetsaldoen ("operating budgetary balance, OBB), er det underforstået, at fordelingen af EU's udgifter er et nulsumsspil. Denne fremgangsmåde er uforenelig med den centrale tankegang, at EU's udgifter skaber europæisk merværdi. Det kan således føre til vildledende resultater, hvis man betragter nettobudgetsaldoen som en indikator for, hvilken "nettofordel" en medlemsstat opnår via EU's finanspolitiske aktiviteter, hvilket fremgår af følgende argumenter.

For det første kan udgifter på EU-plan have en større merværdi i forhold til udgifter på medlemsstatsplan takket være stordriftsfordele (dvs. billigere levering af et offentligt gode på centralt plan) og tærskelvirkninger (dvs. manglende tilvejebringelse af et ønsket offentligt gode på medlemsstatsplan som følge af budgetmæssige begrænsninger). Ligeledes kan der skabes merværdi for EU, fordi EU-finansieringen har grænseoverskridende virkninger. Disse positive eksterne virkninger opstår, fordi øget grænseoverskridende handel giver anledning til spillover (af viden) og andre afledte konsekvenser, eller fordi der foretages investeringer fra den oprindelige modtagermedlemsstat.

For det andet er der visse typer af EU-udgifter, som f.eks. eksterne udgifter, der ikke tildeles medlemsstaterne direkte, og som derfor helt mangler i beregningerne af budgetsaldoen. Eksterne udgifter kan potentielt gavne samtlige medlemsstater (f.eks. via øget handel eller mindskede migrationsomkostninger).

For det tredje må det konstateres, at selv om der med rimelig sikkerhed kan tildeles midler til en modtager i en bestemt medlemsstat, er det ikke indlysende, hvilken medlemsstat der opnår de fulde økonomiske fordele af disse midler i praksis. Eksempelvis bliver en væsentlig del af de samhørighedsmidler, der tildeles økonomisk tilbagestående regioner, kanaliseret videre til multinationale virksomheder med hovedsæde i andre medlemsstater, og inden for disse virksomheder fordeles indtægterne yderligere mellem kapital og arbejdskraft hidrørende fra forskellige medlemsstater. Det betyder, at indtægter fra en fond ikke nødvendigvis forbliver fuldt ud i det land, der har fået midlerne tildelt; alligevel viser budgetsaldoen, at det er den medlemsstat, som betalingerne foretages til, der nyder godt af alle de økonomiske fordele ved disse betalinger.

For det fjerde har EU-overførsler i et historisk perspektiv hjulpet det europæiske samfund med at opnå vigtige integrationspolitiske fremskridt. For eksempel blev Samhørighedsfonden brugt som et vigtigt redskab til at opnå enstemmighed om Maastrichttraktaten. EU-midler baner vejen for vidtrækkende integrationstiltag, der gavner hele EU, uden at disse tiltag afspejler sig i budgetsaldoerne.

## Nettobudgetsaldoer skal fortolkes med stor forsigtighed

Europa-Kommissionen beregner og offentliggør årligt budgetsaldoer for samtlige EU-medlemsstater i sin finansielle beretning om EU's budget.<sup>1</sup> **The interest in this indicator dates back to at least the 1980s when the UK started complain about an alleged 'budgetary imbalance'.** I denne forbindelse er det blevet en vane for politiske beslutningstagere, politiske partier, medier og interessegrupper at vurdere, hvilken "gevinst" en given medlemsstat får ud af EU-midlerne, og at give en fremtrædende plads til og i visse tilfælde udelukkende fokusere på denne nettosaldo. Budgetsaldoer sammenligner kort og godt et lands betalinger til egne indtægter med de identificerbare tilbageførsler (dvs. tildelte udgifter). **Kommissionen offentliggør aldrig beregninger af budgetsaldoer uden først at tage forbehold ved at understrege, at denne indikator er uegnet til at beregne, hvilke fordele en medlemsstat opnår via EU-midlerne.**<sup>2</sup>

Disse forbehold er meget væsentlige. For det første har budgetsaldoen iboende egenskaber, der fører til vildledende konklusioner. For eksempel er budgetsaldoen en aritmetisk konstruktion, hvor betalingerne til de egne indtægter kunstigt fastsættes til præcist at svare til de tildelte udgifter, således at resultatet bliver nul. **Der er således indbygget en stiltiende forudsætning i denne indikator, som går ud på, at fordelingen af fordele via EU's midler foregår som et nulsumsspil** (se briefinggen "" Nettooverskud/-underskud: Varianter, eksempler og historien). For det andet **kan mange potentielle fordele ved et EU-medlemskab ikke måles på grundlag af budgetdata.** Dette er f.eks. tilfældet for det indre marked, som har skabt øget vækst og beskæftigelse. Det gælder også de standarder, der er fastsat på miljøområdet og med hensyn til sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og forbrugerbeskyttelse (se briefinggen "Fordelene ved EU-medlemskab måles ikke på et lands nettooverskud eller -underskud"):

Denne briefing kaster lys over et særskilt kritikpunkt: **Budgetsaldoer er ikke en pålidelig indikator for, hvordan en medlemsstat nyder godt af EU-midler.**

### Ingen dækning af europæisk merværdi

Den vigtigste grundlæggende mangel består i, at der er indbygget et nulsumsspil i budgetsaldoerne. Alle medlemsstaternes positive og negative nettosaldoer udligner hinanden pr. definition. **Det betyder, at budgetsaldoindekatoren overhovedet ikke kan bruges til at påvise en merværdi i forbindelse med EU's udgifter.** Selve formålet med et EU-budget er først og fremmest at finansiere de politikker, der har en større nytteværdi end nationale tiltag, således at der skabes et positivt resultat. Europæisk merværdi kan hidrøre fra forskellige mulige kilder, som det fremgår nedenfor.

**Stordriftsfordele:** Det kan være billigere at udføre specifikke opgaver på EU-plan snarere end på nationalt plan på grund af stordriftsfordele. Casestudie nr. 1 og figur 1 beskriver sådanne potentielle stordriftsfordele

Casestudie nr. 1. De potentielle stordriftsfordele ved EU's eksterne repræsentationer

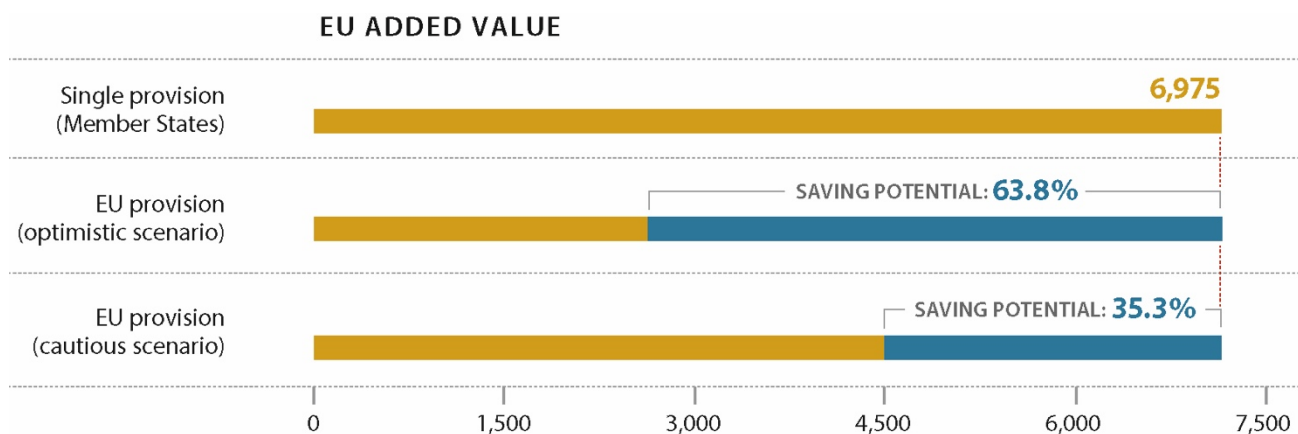
Der bør også tages hensyn til stordriftsfordele som led i bestræbelserne på at optimere udnyttelsen af EU's midler. For eksempel **har flere forskere overvejet, i hvilket omfang medlemsstaterne kan spare penge, hvis man udskifter nationale ambassader og konsulater med europæiske ambassader og konsulater.** Især for små lande kan finansieringen af eksterne repræsentationer rundt omkring i hele verden være en temmelig bekostelig affære pr. indbygger.

I forhold til nationale repræsentationer ville fælles EU-ambassader "med 27 flag" indebære væsentlige stordriftsfordele. Ifølge figur 1 anslås de potentielle besparelser – uden en serviceforringelse (dvs. fastholdelse af personale til alle sprog) eller forringet regional dækning – til at være mellem 35 % (et forsigtigt scenarie) og 64 % (et optimistisk scenarie) af de samlede nationale udgifter.

med EU's eksterne repræsentationer som et eksempel.

Et andet eksempel er brexit. **Et enkelt generaldirektorat i Europa-Kommissionen udfører opgaver for medlemsstaterne, som hvert enkelt nationalt ministerium ellers skulle udføre.** Efter Det Forenede Kongeriges beslutning om at forlade Unionen **oprettede Det Forenede Kongerige et nyt ministerium for international handel (Department for International Trade).** **De administrative omkostninger ved denne nye institution er en (negativ) indikator for de stordriftsfordele, der er forbundet med EU's virksomhed.** De resterende medlemsstater sparer et tilsvarende beløb årligt – men disse besparelser fremgår ikke af budgetsaldostatistikkerne.

Figure 1. Potentielle besparelser ved europæiske ambassader og konsulater i 2011 (mio. EUR)



Kilde: Matthew Bassford, Sophie-Charlotte Brune, James Gilbert, Friedrich Heinemann, Florian Misch, Marc-Daniel Moessinger, Steffen Osterloh og Stefani Weiss (2013), "[The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?](#)", Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 69.

**Oversættelse af centrale ord og begreber:** EU Added value = EU merværdi, Single Provision (Member States) = Nationale ambassader (medlemsstaterne), EU provision (optimistic scenario) = EU ambassader (optimistisk scenario), EU provision (cautious scenario) = EU ambassader (forsigtigt scenario).

**Tærskel-effekter:** Europæerne får mulighed for at finansiere aktiviteter og generere fordele via EU-budgettet, som simpelthen ikke ville blive realiseret på medlemsstatsniveau. Storstilede offentlige projekter med høje faste omkostninger indebærer finansieringsbehov, der kan overstige de enkelte medlemsstats finansielle kapacitet (dvs. tærskel-effekter). **Et potentielt eksempel på et offentligt gode, der kan være genstand for sådanne tærskel-effekter, er Galileo,** det europæiske globale satellitnavigationssystem, som er uden for selv den største medlemsstats økonomiske rækkevidde.

**Overvindelse af politisk passivitet, der skyldes grænseoverskridende eksterne virkninger:** Medlemsstaterne vil typisk nedprioritere visse politikker, hvis der er væsentlige grænseoverskridende fordele forbundet med nationale udgifter. EU-politikker, der finansieres via det fælles budget, bidrager til at afhjælpe denne politiske passivitet. **Investering i nedbringelse af grænseoverskridende forurening er et godt eksempel på et politisk tiltag, der snarere vil blive gennemført med EU-finansiering end uden** (se briefing "Fordelene ved EU-medlemskab måles ikke på et lands nettooverskud eller -underskud").

Selvfølger kan det ikke tages for givet, at en hvilken som helst EU-aktivitet faktisk har en positiv europæisk merværdi, blot fordi finansieringen sker via EU's budget. Nogle udgiftstyper afspejler den europæiske integrations historie eller europæiske særinteresser snarere end EU's fokusering på merværdi. **Det er imidlertid et ubestrideligt faktum, at budgetsaldoer næppe er en nyttig indikator til at opdage**

**politikker med en væsentlig europæisk merværdi.** Det forholder sig snarere lige modsat: Fokuseringen på budgetsaldoer vil muligvis fortsat betyde, at visse udgiftspolitikker med en lav europæisk merværdi (f.eks. direkte betalinger til landbrugere) kommer til at fremstå i et tilsyneladende gunstigt lys.<sup>3</sup>

## Budgetsaldoernes døde vinkel: Grænseoverskridende virkninger og eksternaliteter

Et argument for udgifter på EU-plan er, at landene nyder godt af udgifter i andre medlemsstater. To kanaler har særlig relevans set ud fra dette grænseoverskridende perspektiv: **for det første, (viden-)spillover**, der eksempelvis hidrører fra EU-finansierede horisont 2020-forskningsprojekter; og, **for det andet, øget økonomisk aktivitet i modtagerlandet**, der kan have gavnlige virkninger for andre medlemsstater (dvs. øget handel, øgede investeringer).

**Horisont 2020 – det instrument, der leverer EU-finansiering til forskning og innovation (Fol) – har imponerende resultater at byde på.** Siden 2014 er der blevet undertegnet næsten 26 700 tilskud til en samlet værdi af 48,75 mia. EUR.<sup>4</sup> Programmet har allerede resulteret i mere end 2 000 rapporterede ansøgninger om intellektuelle ejendomsrettigheder (dvs. patenter, varemærker) og mere end 117 000 videnskabelige publikationer.<sup>5</sup> Casestudie nr. 2 beskriver et eksempel på en succesrig EU-finansieret opdagelse inden for kvanteteknologi.

### Casestudie nr. 2. Kvanteoptoelektronik

Dette projekt, der blev finansieret af Det Europæiske Forskningsråd mellem 2009 og 2013, blev beskrevet som en potentiel milepæl på fysikkens område. Projektforskerne ved det teknologiske universitet i Delft påviste eksistensen af den såkaldte "Majorana Fermion", en partikel, der oprindeligt blev fremsat teorier om i 1930'erne. Opdagelsen af denne partikel kan anvendes ved konstruktion af kvantecomputere med høj hastighed. Forskningsresultaterne blev udvalgt af "Nature Physics" som en af de ti vigtigste opdagelser inden for fysikken i det sidste årti. Denne fornemme udmærkelse understreger de vidtrækkende konsekvenser af dette eksemplariske EU-finansierede projekt inden for kvanteteknologier.

Kilde: Det Europæiske Forskningsråd, "[ERC-funded result amongst top 10 physics discoveries of the last decade](#)", 15. marts 2016.

Horisont 2020-finansiering ydes til forskningsinstitutioner og virksomheder i hele Europa. Ved beregningen af budgetsaldoer tages der kun hensyn til denne finansiering som backflow til det land, der er vært for (den anslåede del af) projektet. **Fol-resultater fra disse projekter er imidlertid ikke begrænset til disse lande, men anvendes faktisk internationalt.** Denne form for spillover-effekt hvad angår viden og innovation er derfor endnu en faktor, der ikke falder inden for rammerne af budgetsaldokonceptet, og som ikke lader sig forlige med tanken om at sidestille EU's nettobidragydere med EU's nettomodtagere mere generelt i budgetsaldoregi.

Hvad angår de positive grænseoverskridende eksterne virkninger, der skyldes øget handel mellem medlemsstaterne, svarer argumentationen i høj grad til argumentationen i det foregående afsnit.<sup>6</sup> Et EU-finansieret infrastrukturprojekt kan i nogen grad føre til ny beskæftigelse og kapitalakkumulation i virksomheder. Det skyldes imidlertid ikke virksomhedens direkte deltagelse i opførelsen af et nyt fragtgodscenter eller en ny lufthavn, men snarere det faktum, at **denne nye infrastruktur vil stimulere den økonomiske aktivitet i regionen og tiltrække udenlandske virksomheder som investorer eller handelspartnere på en mere indirekte måde.**

## Der tages ikke hensyn til de nationale fordele, der er forbundet med EU's udgifter uden for EU

Da budgetsaldorne kun tager højde for afholdte udgifter, der er identificeret på grundlag af en betaling til en medlemsstat, er EU's eksterne udgifter udelukket. **Enhver beregning af budgetsaldoer går således ud fra en mærkværdig og skjult antagelse om, at EU-udgifter uden for EU ikke skaber fordele for medlemsstaterne.** Dette er endnu en yderst kritisabel mangel ved budgetsaldoer.

**Et vigtigt eksempel er udviklingsbistand.** Både EU-institutionerne og medlemsstaterne støtter udviklingslande via finansielle strømme (dvs. lån eller tilskud til støtte for økonomisk udvikling og velfærd) samt teknisk samarbejde. Navnlig bemærkes det, at Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) finansieres ved hjælp af direkte bidrag fra medlemsstaterne. I øjeblikket er EUF udelukket fra EU-budgettet, selv om man overvejer at medtage fonden i den kommende flerårige finansielle ramme (FFR). I tidsrummet 2014-2020 er der afsat ca. 66 mia. EUR (svarende til 6 % af FFR) til EU-politikområdet "Et globalt Europa", således at der sammen med EUF-bidrag i alt er tale om væsentlige udgifter i størrelsesordenen ca. 100 mia. EUR. Størstedelen af disse midler bliver fordelt blandt ikke-EU-lande for at støtte udvikling og internationalt samarbejde, yde humanitær bistand eller etablere førtiltrædelsesprogrammer for kommende EU-kandidatlande. På den ene side kan udviklingsbistand betragtes som en humanitær forpligtelse, der afspejler værdierne om global solidaritet. På den anden side vil en vellykket bistandsindsats, der stabiliserer den økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige situation i modtagerlandet, også være til fordel for bidragyderen (f.eks. øget handel med modtagerne, mindsket indvandringspres, forbedret sikkerhed, mindre sandsynlighed for terrorisme, EU-baserede virksomheders etablering af projekter i udlandet).

Casestudie nr. 3 sætter tal på de potentielle fordele ved udviklingsbistanden og indeholder en beregning af, hvilken andel af nytteværdien der kan registreres på nationalt plan. Det viser sig, at **de potentielle økonomiske (f.eks. øget handel, færre omkostninger i forbindelse med tvangsfordrivelse) og ikke-økonomiske (f.eks. øget politisk stabilitet og sikkerhed) fordele, der kan tilskrives EU's udviklingsbistand, slet ikke indgår i beregningerne vedrørende budgetsaldoer.**

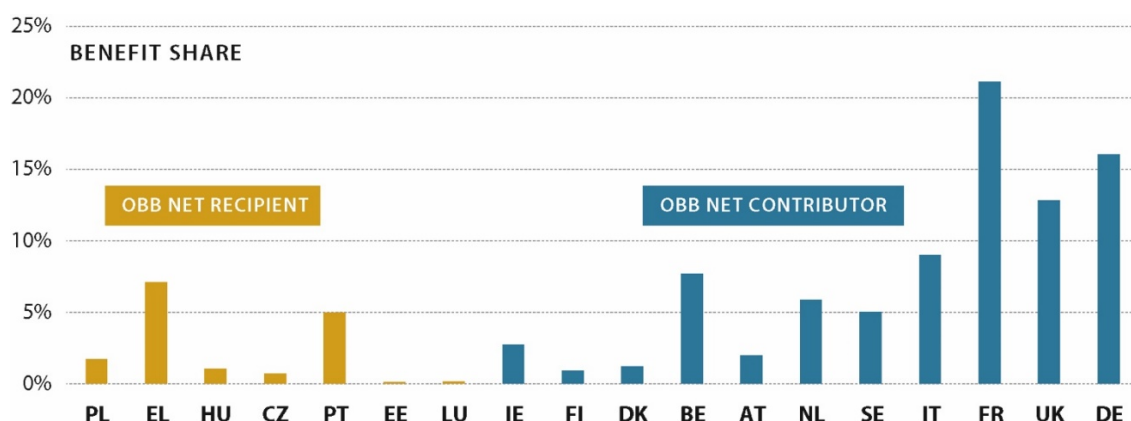
**Udviklingsbistand er også et eksempel på et rent nationalt bidrag, der potentielt kan føre til utilstrækkelige resultater.** Fordelene ved udviklingsbistand (f.eks. politisk og økonomisk stabilitet i de europæiske naboskabslande) er kendetegnet ved, at de kommer alle de europæiske lande til gode, uanset om de har bidraget eller ej. Derfor har medlemsstaterne et incitament til at køre på frihjul (dvs. indirekte nyde godt af de aktiviteter, som andre lande betaler for). **En europæisk tilgang til fælles finansiering af udviklingsbistand kan sikre, at et europæisk offentligt gode tilvejebringes på en mere effektiv måde. Endnu en gang må det konstateres, at budgetsaldorne på ingen måde tager højde for denne type europæisk merværdi.**

Casestudie nr. 3. Udviklingsbistandens nytteværdi for donorlande

I et nyligt studie blev der udarbejdet en nytteværdiindikator for donorlande, der er baseret på fire indledende indikatorer. De benyttes til at måle hvert enkelt lands andel af EU's i) årlige antal asylansøgere (gennemsnitstal for tidsrummet 2009-2014), ii) import (gennemsnitstal for tidsrummet 2011-2013), iii) eksport (gennemsnitstal for tidsrummet 2011-2013) og iv) antallet af terrorangreb på en medlemsstats område og dens borgere overalt i verden. Den tilgrundliggende antagelse er, at jo højere værdier der noteres for de fire indikatorer, jo mere nyder et land godt af sin egen og tredjeparters udviklingsbistand.

Figur 2 (på næste side) kombinerer disse fire dimensioner med en ensartet vægtning og viser den samlede nationale nytteværdi af udviklingspolitikken. Landerækkefølgen svarer til budgetsaldoerne fra 2017 med Tyskland som den største nettobidragyder i absolutte tal. Visse medlemsstater mangler, fordi der ikke foreligger data. De nationale andele af nytteværdien udgør sammenlagt 100 %, når man medregner samtlige deltagerlande. En højere værdi betyder, at en medlemsstat har større gavn af udviklingssamarbejdet end andre medlemsstater. Som det fremgår, **tiltrækker de traditionelle nettobidragydere sig en stor andel af de samlede nyttevirkninger**. Ud fra denne synsvinkel er der en tendens til at undervurdere deres andel af EU-udgifternes nytteværdi i budgetsaldoerne, eftersom dette afkast af den fælles udviklingspolitik ikke medregnes.

Figur 2. Nationale andele af udviklingspolitikens nytteværdi (% , 2017)



Kilde: Forfatternes beregninger på grundlag af Harendt, Christoph; Friedrich Heinemann og Stefani Weiss (2018), "[Why and How There Should be More Europe in Development Policy](#)", Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

**Oversættelse af centrale ord og begreber: OBB Net recipient = budgetsaldo nettomodtager, OBB Net contributor = budgetsaldo nettobidragyder.**

## Om økonomisk fordeling: Hvem er den endelige modtager af EU-midler?

Selv om der med rimelig sikkerhed kan tildeles midler til en modtager i en bestemt medlemsstat (se nr. briefing 1) – f.eks. i forbindelse med udgifterne under den fælles landbrugspolitik og samhørighedspolitikken – er det ikke indlysende, hvem der reelt har de fulde økonomiske omkostninger og fordele af disse midler. Dette spørgsmål drejer sig om "økonomisk incidens": den effektive byrdefordeling, som ikke kan udledes af betalingerne (se casestudie nr. 4).

I forbindelse med EU-overførsler er spørgsmålet om, hvorvidt midler, der er tildelt et bestemt land, forbliver i det pågældende land, ikke trivielt. **Man kan med fuld sikkerhed hævde, at dele af dem ikke gør det. Spørgsmålet om, i hvilket omfang der er tale om en økonomisk incidens, afhænger imidlertid af markedsforholdene** (se casestudie nr. 5 og 6).

Et andet vigtigt forbehold for så vidt angår finansielle strømme under samhørighedsprogrammerne er, at **selv om projekterne kan føre til grænseoverskridende strømme af overskud eller lønninger, skal disse strømme begrebsmæssigt adskilles fra overførsler**. Grænseoverskridende overskud kompenserer for kapitalinvesteringer, lønninger kompenserer for arbejdskraft. Disse betalinger er således markedsbetalinger for de leverede faktorer. Disse former for transaktioner adskiller sig grundlæggende fra rene overførsler, der finder sted via samhørighedsfondene, som er ressourcestrømme uden markedskompensation fra modtageren (se casestudie nr. 7).

### Casestudie nr. 4. Økonomisk incidens og traditionelle egne indtægter

Den økonomiske incidens er et vigtigt og gammelt tema i økonomiske analyser. Den viser grundlæggende, at formelle betalinger ikke nødvendigvis er gode indikatorer for en ægte byrdefordeling. De traditionelle egne indtægter er et godt eksempel. Told på EU-import betales i vid udstrækning ved vigtige ankomststeder som Rotterdams havn, i hvilket tilfælde betalingen overføres fra Nederlandene til EU. Dette viser dog ikke noget om, hvem der bærer den økonomiske byrde. Byrden vil reelt enten blive båret af den endelige forbruger på det endelige bestemmelsessted, som skal betale en højere pris, eller af det udenlandske selskab, der eksporterer varen til Europa, og som skal acceptere en lavere nettopris som følge af tolden.

Begge eksempler viser under alle omstændigheder, at det er økonomisk forkert at hævde, at et land, der modtager en EU-overførsel, er den eneste, der nyder godt af denne overførsel. **Dette understreger således endnu en stor begrebsmæssig svaghed ved budgetsaldoer som en indikator for de finansielle fordele ved EU-udgifter.**

#### Casestudie nr. 5. Incidens af betalinger under den fælles landbrugspolitik

**Ligesom det er tilfældet med udgifter under samhørighedspolitikken, er det ikke indlysende, at betalinger under den fælles landbrugspolitik vil forblive inden for de nationale grænser.** Dele af landbrugsstøtten vil sandsynligvis blive kapitaliseret i jordpriserne, og da jord ikke kan flyttes, vil den forblive national. Andre dele af betalingerne under den fælles landbrugspolitik kan gavne landbruget og dets arbejdsstyrke gennem højere overskud og lønninger. Spørgsmålet om, hvilke produktionsfaktorer (dvs. jord, arbejdskraft, kapital) der får størst gavn af den pågældende støtte, er ikke trivielt og afhænger i økonomijargon af den relative elasticitet i disse faktorerers efterspørgsel og udbud. I teorien kan nogle af dem, der nyder godt af de pågældende betalinger, være lokale landbrugere eller store multinationale virksomheder. Vi fandt imidlertid gennem vores skrivebordsresearch vedrørende sammensætningen af de 10 største modtagere af landbrugsstøtte i Tyskland, Italien, Østrig, Portugal, Polen og Tjekkiet i 2018 ingen dokumentation for, at en betydelig andel af betalingerne gik til multinationale virksomheder.

Noter: Dataene om modtagerne af betalinger under den fælles landbrugspolitik blev sidst tilgået den 22. januar 2020 på grundlag af de [nationale oplysninger indsamlet af Europa-Kommissionen](#). Lidt over halvdelen af de vurderede projekter var direkte rettet til nationale virksomheder eller regionale sammenslutninger, og de resterende støttemodtagere var nationale agenturer og ministerier. Der kunne nærmest ikke identificeres store multinationale støttemodtagere i nogen af de undersøgte lande.

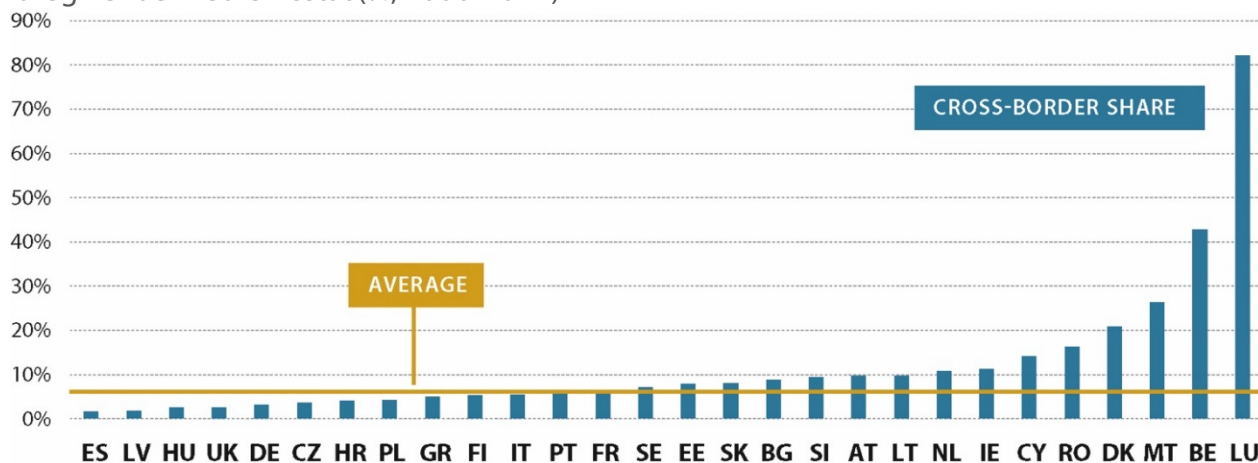


## Casestudie nr. 6. Incidens af strukturfondene

En virksomhed, der gennemfører et stort infrastrukturprojekt, som finansieres af europæiske struktur- og investeringsfonde, kan ansætte både lokale og udenlandske arbejdstagere. Virksomheden kan være ejet af andre virksomheder med hjemsted i andre EU-medlemsstater end samhørighedsregionen. **Det store infrastrukturprojekt vil helt sikkert være til gavn for den økonomiske vækst i den pågældende region, men det overskud og de lønninger, der bliver genereret i forbindelse med gennemførelsen af projektet, vil også strømme til den gennemførende virksomheds udenlandske medarbejdere og ejere, som måske bor i udlandet.** Spørgsmålene om, hvorvidt virksomhedsejerne vil nyde godt af overførslerne til virksomhederne gennem større overskud, eller hvorvidt de internationale arbejdstagere nyder godt af overførslerne gennem højere lønninger, er ikke indlysende og har at gøre med relative kræfter i udbud og efterspørgsel. På samme måde vil markedsvilkårene i det mindste delvist diktere, om lokale eller udenlandske virksomheder vinder overførslerne.

Generelt er det på grund af samhørighedsregionernes relativt mindre udviklede kapacitet sandsynligt, at **en betydelig andel af deres EU-midler vil blive brugt af virksomheder, der ejes af andre medlemsstater.** Som vist i figur 3 (næste side) er andelen af kontrakter, der tildeles virksomheder med hjemsted i andre medlemsstater, lavest i Spanien (1,50 %) efterfulgt af Det Forenede Kongerige (2,44 %), Tyskland (3,04 %) og Italien (5,42 %). Andelen er højest i Luxembourg (81,98 %) efterfulgt af Belgien (42,65 %), der huser mange EU-institutioner. De fattigste medlemsstater Rumænien og Bulgarien har en gennemsnitlig placering (henholdsvis 16,26 % og 8,69 %). Incidensen af EU-midler, der bliver brugt i fattigere og mindre medlemsstater, har således en tendens til delvist at strømme til større og rigere medlemsstater. Selv om denne effekt er betydelig (f.eks. **strømmer 16,26% af de tilvebragte EU-midler i Rumænien til ikke-rumænske virksomheder, en procentdel, der er tre gange større end i Tyskland**), kan beregningerne måske endda undervurdere den, da lokalt registrerede datterselskaber af multinationale selskaber ikke medregnes som grænseoverskridende virksomheder. På den anden side vil de mere udviklede regioner i Europa med virksomheder med begrænset kapacitet og en dyr arbejdsstyrke sandsynligvis ansætte medarbejdere fra mindre udviklede regioner til at gennemføre de pågældende projekter. De vil derfor flytte en del af gevinsterne fra samhørighedsudgifterne til disse regioner gennem beskæftigelseseffekter. **Samlet set er denne type grænseoverskridende virkning betydelig, men den synes – bortset fra nogle få lande – ikke at være enorm.**

Figur 3. Værdier af EU-medfinansierede offentlige kontrakter tildelt andre virksomheder end den ordregivende medlemsstat (% , 2006-2017)



Kilde: Forfatterens beregninger baseret på *Den Europæiske Union*, "[Tenders Electronic Daily](#)" (tilgået 1. juni 2018). Dataene omfatter 20 695 EU-medfinansierede kontrakter, hvoraf 684 er tildelt grænseoverskridende virksomheder. Disse kontrakter beløber sig til i alt 13 mia. EUR, hvoraf 842 mio. EUR er tildelt grænseoverskridende virksomheder.

**Oversættelse af centrale ord og begreber: Average = gennemsnit.**

Casestudie nr. 7. Samhørighedsoverførsler kontra grænseoverskridende overskud og lønudbetalinger: risikoen for at sammenligne æbler og pærer

Det antages, at der bygges en infrastruktur i *Land A*, der finansieres af en samhørighedsoverførsel og leveres af virksomheder og arbejdstagere fra *Land B*. Det endelige velfærdsrelevante resultat er følgende: *Land A* får i sidste ende en ny infrastruktur. Virksomhederne og arbejdstagerne fra *Land B* har opnået det overskud og de lønninger, der kompenserer dem for deres tjenesteydelse. Resultatet er i virkeligheden, at *Land B*'s ressourcer er blevet anvendt til etablering af infrastruktur i *Land A*. **Selv om samhørighedsprojekter medfører grænseoverskridende betalinger, der belønner virksomheder og arbejdstagere i tredjelande for deres ydelser, ændrer dette således ikke noget ved, at den officielle modtager er støttemodtageren set fra et velfærdsperspektiv.**

**Velfærdsvurderingen vil se anderledes ud, hvis ressourcerne i *Land B* f.eks. ikke bliver udnyttet fuldt ud på grund af høj arbejdsløshed under en recession.** Men selv da vil *Land B* have større gavn af at finansiere den nye jobskabende infrastruktur derhjemme og ikke i udlandet. Det ville så opnå en dobbelt fordel: ny infrastruktur og beskæftigelse. I have a problem understanding both the Danish translation and the English original text here ?

Denne analyse fører **kun til et gunstigere velfærdsresultat for *Land B*, hvis dets arbejdstagere og virksomheder opnår lønninger og overskud, der ligger over de sædvanlige markedsniveauer** (dvs. "egentlig rente" ("pure rent")) **fra *Land A*'s infrastrukturprojekt.** Den endelige vurdering af velfærdskonsekvenserne afhænger således også af graden af konkurrence ved udvælgelsen af leverandører. For så vidt som samhørighedsprojekter gøres til genstand for konkurrencebaserede europæiske udbud, er det usandsynligt, at gevinsterne vil være betydelige.

### Casestudie nr. 8. En aftale om mere integration for større samhørighedsudgifter

De regionale forskelle mellem medlemsstaterne steg i 1980'erne med Grækenlands, Spaniens og Portugals tiltrædelse. Disse og andrefattigere medlemsstater var generelt mindre positivt stemt over for EU's planer om dyb integration – fuldførelsen af det indre marked senest i 1993. De frygtede en stigende økonomisk divergens som følge af en dybere integration. Derfor fastsatte den europæiske fælles akt fra 1986 samhørigheds mål og strukturpolitiske kompetencer for De Europæiske Fællesskaber. **Som følge af denne aftale om at skabe et fuldt integreret europæisk marked med alle dets økonomiske fordele blev strukturfondene fordoblet mellem 1987 og 1993.**

Maastrichttraktaten skulle gøre den europæiske integration endnu dybere. Den var grundlaget for indførelsen af valutaunionen, fastlagde kriterierne for tiltrædelse af euroområdet og indførte unionsborgerskabet med retten til fri bevægelighed og ophold. Spanien, Grækenland, Portugal og Irland tog ikke særlig godt imod de finanspolitiske kriterier for indførelse af euroen. Da der skulle opnås enstemmighed, blev Samhørighedsfonden medtaget i traktaten til gengæld for deres godkendelse, hvilket **førte til donation af yderligere midler. Også her var samhørigheds midler således en del af en større politisk aftale, denne gang af hensyn til monetær integration.**

Kilde: Friedrich Heinemann, Tobias Hagen, Philipp Mohl, Steffen Osterloh og Mark O. Sellenthin (2010), *Die Zukunft Der EU-Strukturpolitik*, Baden-Baden: Nomos.

## Nettosaldoer har ingen erindring om historiske integrationsaftaler

Vidtrækkende EU-beslutninger, der indebærer traktatændringer, kræver bred konsensus mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne. EU-budgettet og dets overførselsinstrumenter har historisk set hjulpet med at opnå en sådan enighed om vigtige nye integrationstiltag.<sup>7</sup> Udviklingen i EU-budgettet og dets underliggende finansielle byrdefordeling kan således i et vist omfang afspejle store politiske aftaler om yderligere integrationstiltag. **Sådanne omfattende aftaler kan potentielt give enorme politiske og økonomiske gevinster (f.eks. hvis de har banet vejen for både en større og en dybere Union). Men de pågældende gevinster afspejles ikke i beregningerne vedrørende budgetsaldoer.**

Nye integrationstiltag (f.eks. uddybning af det indre marked) kan være til gavn for Unionen som helhed, men berører måske ikke alle medlemsstater lige meget. **Der kan således opstå asymmetrier i størrelsen af de fordele, som medlemsstaterne opnår ved et bestemt integrationstiltag.** I sådanne tilfælde kan EU-udgiftsprogrammer kompensere de relative tabere og hjælpe med at opfylde kravet om enstemmighed for et nyt integrationstiltag (se casestudie nr. 8). Det ville i sidste ende have været vanskeligt at opnå gensidigt fordelagtige integrationstiltag uden disse aftaler, men **disse potentielt vidtrækkende konsekvenser af EU-overførsler afspejles på ingen måde i beregningerne vedrørende budgetsaldoer.**

## Budgetsaldoer ignorerer fordelene fra finanspolitiske instrumenter uden for det centrale budget.

**Budgetsaldoer tager kun hensyn til betalinger fra og til det centrale EU-budget.** Medlemsstaterne kan imidlertid også drage fordel af finanspolitiske instrumenter uden for dette centrale budget. Figur 4 illustrerer det voksende univers af finanspolitiske instrumenter, som de er opstået. En række vigtige eksempler er opregnet nedenfor.

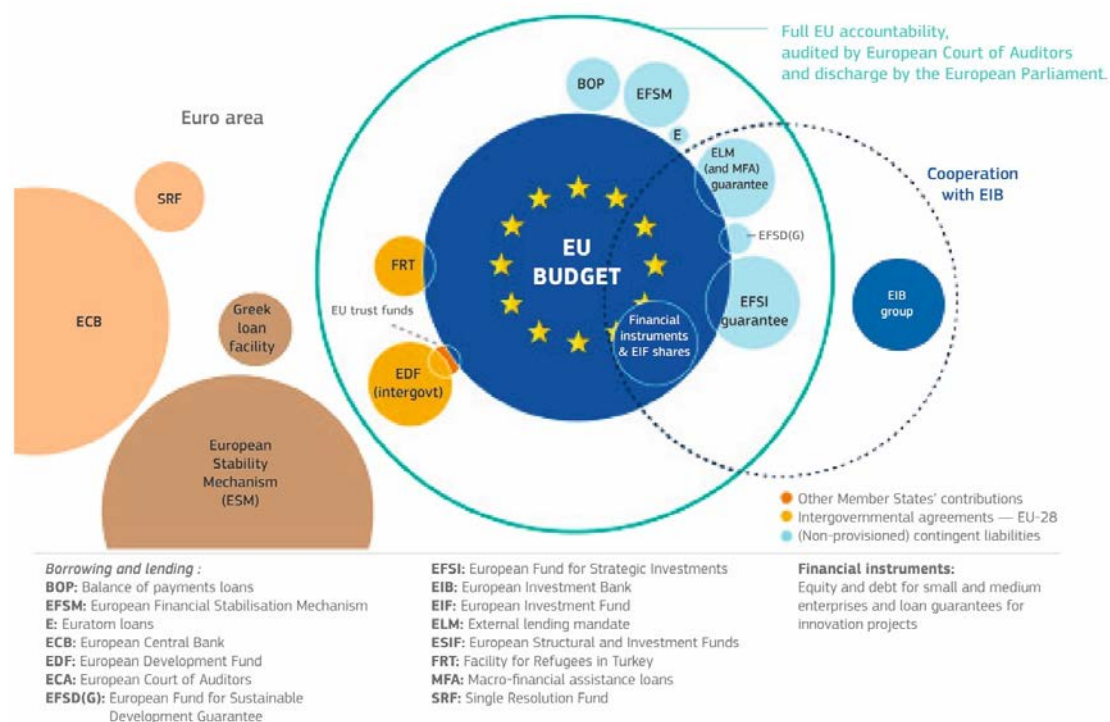
**Den Europæiske Investeringsbank (EIB)** er verdens største multilaterale kreditinstitut og "EU's bank". Virksomheder, institutioner og offentlige myndigheder kan ansøge om EIB-lån og nyde godt af gunstige rentesatser. For at sætte dette i perspektiv var de samlede forpligtelsesbevillinger på EU-budgettet under FFR for 2007-2013 på ca. 976 mia. EUR, mens de samlede nye EIB-lån til medlemsstater beløb sig til 390 mia. EUR i samme periode. Den Europæiske Investeringsfond er en del af EIB-Gruppen og er primært rettet mod små og mellemstore virksomheder. EIB anslår en stigning på 205 mia. EUR i investeringer, en stigning i EU's BNP på 0,9% og en million flere job indtil 2022 som følge af EIB-Gruppens aktiviteter alene i 2018.

Endvidere blev **Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)** lanceret i 2014 som led i investeringsplanen for Europa. EU-budgettet garanterer 26 mia. EUR, hvoraf 9,1 mia. EUR betales til EIB. Endvidere afsætter EIB 7,5 mia. EUR direkte til EFSI som en yderligere garanti fra midler, der betales til EIB fra medlemsstaterne. Målet er at aktivere investeringer på ca. 500 mia. EUR inden udgangen af 2020 – der var allerede aktiveret 459 mia. EUR pr. december 2019. Beregningerne vedrørende budgetsaldoer tager ikke hensyn til disse direkte og indirekte fordele for medlemsstaterne, som delvis garanteres af EU-budgettet.

**Den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM)** er et kreditinstitut, som blev oprettet under gældskrisen i euroområdet i 2012. Den yder finansiel bistand i form af lån til lande i euroområdet eller som ny kapital til truede banker. ESM blev oprettet som en permanent institution og erstattede den midlertidige europæiske finansielle stabilitetsfacilitet. ESM har en maksimal udlånskapacitet på 500 mia. EUR og refinansierer sin långivning ved at sælge obligationer. ESM nyder godt af finansielle garantier fra alle regeringerne i euroområdet, som i øjeblikket beløber sig til i alt 700 mia. EUR (80 mia. EUR betales som likvide midler). Der kan trækkes på den yderligere kapital, når det er nødvendigt. Da den yder finansiel bistand til kriseramte medlemsstater, er det de økonomisk svagere lande, der har direkte gavn af den. De drager fordel af nogle attraktive rentesatser, der ofte ligger under dem, de pågældende lande står over for på markederne. Den har pr. januar 2020 udestående lån på 295 mia. EUR til Grækenland, Cypern, Portugal, Irland og Spanien. ESM bidrager for så vidt med held til at stabilisere euroområdet og den europæiske økonomi som helhed, og dens aktiviteter er også til gavn for de økonomisk sundere medlemsstater, der ikke har brug for støtte fra ESM, men blot yder garantier.

Disse eksempler viser generelt, at **budgetsaldoer sender nogle stærkt fordrejede signaler om de nationale "fordele" fra EU's finanspolitiske aktiviteter, da en stigende andel af disse aktiviteter finder sted uden for det centrale budget.**

Figur 4. EU's finanser: det samlede billede



Kilde: Europa-Kommissionen (2017), [Oplæg om fremtiden for EU's finanser](#), COM(2017)0358, Bruxelles, s.9. Figuren er udelukkende til illustration — cirklernes størrelse svarer ikke til de faktiske beløb.

## Konklusion

Alle disse argumenter peger i samme retning: Det fører til meget vildledende resultater, hvis man betragter nettobudgetsaldoen som en indikator for, hvilken nettofordel en medlemsstat opnår via EU's finanspolitiske aktiviteter. Det er naturligvis **fuldt ud legitimt at anvende værktøjerne til kritiske cost-benefit-analyser på EU-udgifter** set fra både europæiske og nationale perspektiver. **Nettobudgetsaldoer er imidlertid bestemt ikke den samlede indikator, der kan tjene som et pålideligt kompas, der viser en medlemsstats økonomiske fordele ved EU-udgifter.**

- <sup>1</sup> European Commission (2019), "[EU Budget 2018: Financial Report](#)", Luxembourg, s. 72
- <sup>2</sup> *Ibid.*, s. 72.
- <sup>3</sup> Friedrich Heinemann og Stefani Weiss (2018), "[The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?](#)", Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- <sup>4</sup> Europa-Kommissionen, "[H2020 Projects](#)" (tilgået den 16. januar 2020).
- <sup>5</sup> Se Europa-Kommissionen, "[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#)" (tilgået den 16. januar 2020); Europa-Kommissionen, "[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Scientific Publications](#)" (tilgået den 16. januar 2020).
- <sup>6</sup> Denne anden kanal adskiller sig fra de samlede fordele ved EU's indre marked. Mens der i sidstnævnte tilfælde opstår fordele, når handelshindringer forsvinder, er argumentationen her, at EU-finansieringen forbedrer de økonomiske vilkår i modtagerlandene, hvilket vil have grænseoverskridende spillover-effekter i andre medlemsstater (se briefing nr. 3).
- <sup>7</sup> Clifford J. Carrubba (1997), "[Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?](#)", *The Journal of Politics*, Volume 59, Number 2, s.469-496.