

Martin Marcussen

EU-budgettet: Et funktionelt misfoster?

Efterhånden som Den Europæiske Union får flere institutioner, procedurer og budgetstrukturer, der kan karakteriseres som føderalistiske, jo flere krav må der stilles til EU-budgettets demokratiske funktionsmåde. Artiklens påstand er, at EU's nuværende budget ikke i tilstrækkelig grad lever op til krav om åbenhed, gennemskuelighed, kvalitet og effektivitet.

Hvad er et godt budget? Svaret afhænger af, hvilke funktioner man mener, budgettet skal varetage. For Europa-Parlamentet, der ønsker mere indflydelse på de forskellige budgetposter, er det sandsynligvis et budget, som medfører flere ikke-obligatoriske udgifter. For Revisionsretten, der skal kontrollere anvendelsen af EU's midler, er det et budget, der klart angiver, hvilke forudsætninger der ligger bag de enkelte bevillinger. For den danske stat, der skal bruge EU til at gennemføre politiske tiltag, den ikke selv magter, er det et budget, der tilgodeser danske interesser. For EU-funktionæren, der ønsker flere opgaver og større ansvar, bevilger et godt budget flere penge til lønninger, pensioner, bygninger osv. Problemstillingen i det følgende er at undersøge, hvorvidt EU's budget tilstrækkelig godt varetager nogle af de budgetfunktioner, som antages at være fundamentale for et politisk systems legitimitet. Der kunne nævnes mange forskellige budgetfunktioner, men her er blot fremhævet nogle enkelte (jf. Beck Jørgensen og Mouritzen, 1993: 125-129), idet udgangspunktet er, at det ikke kan lade sig gøre at respektere vigtige elementer af et demokratisk politisk system, såsom gennemskuelighed og åbenhed, samt Revisionsrettens krav om kvalitet og effektivitet, hvis ikke de mest elementære budgetfunktioner varetages. Det har naturligvis altid været ønskeligt, at EF's budget

lever op til en række basale krav for et budgetsystem, men som følge af, at EU's politiske system på mange punkter har udviklet sig i føderalistisk retning, må det nu betegnes som altafgørende for hele EU's politiske legitimitet, at der ikke gås på kompromis med demokratiske spilleregler.

Bevillingsfunktionen

Et budget fungerer som blåt stempel givet af de folkevalgte politikere til embedsmændene for, at disse kan afholde en række udgifter. Budgettet er det retlige grundlag, der lovliggør anvendelsen af midler og inddrivelsen af indtægter i EU-regi. I den danske grundlov hedder det endda at „Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov...“ (§ 45, stk.2).

Selv om det ligeledes står skrevet i artikel 199 i Maastricht-Traktaten, at der ikke må afholdes udgifter, før disse er vedtaget i et budget, er der i EU-regi væsentlige undtagelser fra denne regel. For det første kan man ikke i budgettet finde en post, der hedder *Europæisk Udviklingsfond* (også kendt som den finansielle side af LOMÉ-konventionerne) - en fond, hvor der i perioden 1990 - 2000 er afsat 82.597 mio. kroner, og som bliver brugt af EU til at udføre udviklingsarbejde i AVS-landene (hovedsagelig medlemslandenes tidligere kolonier i Afrika, Vestindien og Stillehavet). I stedet er der opret-

Martin Marcussen

EU-budgettet: Et funktionelt misfoster?

Efterhånden som Den Europæiske Union får flere institutioner, procedurer og budgetstrukturer, der kan karakteriseres som føderalistiske, jo flere krav må der stilles til EU-budgettets demokratiske funktionsmåde. Artiklens påstand er, at EU's nuværende budget ikke i tilstrækkelig grad lever op til krav om åbenhed, gennemskuelighed, kvalitet og effektivitet.

Hvad er et godt budget? Svaret afhænger af, hvilke funktioner man mener, budgettet skal varetage. For Europa-Parlamentet, der ønsker mere indflydelse på de forskellige budgetposter, er det sandsynligvis et budget, som medfører flere ikke-obligatoriske udgifter. For Revisionsretten, der skal kontrollere anvendelsen af EU's midler, er det et budget, der klart angiver, hvilke forudsætninger der ligger bag de enkelte bevillinger. For den danske stat, der skal bruge EU til at gennemføre politiske tiltag, den ikke selv magter, er det et budget, der tilgodeser danske interesser. For EU-funktionæren, der ønsker flere opgaver og større ansvar, bevilger et godt budget flere penge til lønninger, pensioner, bygninger osv. Problemstillingen i det følgende er at undersøge, hvorvidt EU's budget tilstrækkelig godt varetager nogle af de budgetfunktioner, som antages at være fundamentale for et politisk systems legitimitet. Der kunne nævnes mange forskellige budgetfunktioner, men her er blot fremhævet nogle enkelte (jf. Beck Jørgensen og Mouritzen, 1993: 125-129), idet udgangspunktet er, at det ikke kan lade sig gøre at respektere vigtige elementer af et demokratisk politisk system, såsom gennemskuelighed og åbenhed, samt Revisionsrettens krav om kvalitet og effektivitet, hvis ikke de mest elementære budgetfunktioner varetages. Det har naturligvis altid været ønskeligt, at EF's budget

lever op til en række basale krav for et budgetsystem, men som følge af, at EU's politiske system på mange punkter har udviklet sig i føderalistisk retning, må det nu betegnes som altafgørende for hele EU's politiske legitimitet, at der ikke gås på kompromis med demokratiske spilleregler.

Bevillingsfunktionen

Et budget fungerer som blåt stempel givet af de folkevalgte politikere til embedsmændene for, at disse kan afholde en række udgifter. Budgettet er det retlige grundlag, der lovliggør anvendelsen af midler og inddrivelsen af indtægter i EU-regi. I den danske grundlov hedder det endda at „Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov...“ (§ 45, stk.2).

Selv om det ligeledes står skrevet i artikel 199 i Maastricht-Traktaten, at der ikke må afholdes udgifter, før disse er vedtaget i et budget, er der i EU-regi væsentlige undtagelser fra denne regel. For det første kan man ikke i budgettet finde en post, der hedder *Europæisk Udviklingsfond* (også kendt som den finansielle side af LOMÉ-konventionerne) - en fond, hvor der i perioden 1990 - 2000 er afsat 82.597 mio. kroner, og som bliver brugt af EU til at udføre udviklingsarbejde i AVS-landene (hovedsagelig medlemslandenes tidligere kolonier i Afrika, Vestindien og Stillehavet). I stedet er der opret-

tet et særligt AVS/EOF-Ministerråd med deltagelse af repræsentanter fra EU's medlemslande og fra hvert af de associerede lande; et særligt ambassadørudvalg, der svarer til EU's COREPER niveau; og endelig en AVS-forsamling bestående af Europa-Parlamentsmedlemmer og medlemmer af AVS-landenes parlamenter. På trods af, at der føres EU-politik, er der altså oprettet en hel række parallelle organer med egen beslutningsmyndighed og eget budget. Midlerne overføres fra de enkelte EU-medlemslande efter en fordelingsnøgle, der afspejler, hvor stor en interesse det enkelte land har i området.

En anden undtagelse fra hovedreglen om, at alle afholdte udgifter skal have retsgrundlag i EU's almindelige budget, er EU's ind- og udlånsaktivitet. Oven for blev nævnt, hvorledes alle udgifter i forbindelse med EU's udviklingspolitik blev holdt uden for EU's almindelige budget, på trods af at disse aktiviteter har et retsgrundlag i Maastricht-Traktaten (artikel 130U - 130Y) og, før den tid, i Rom-Traktaten. Hvad angår låneaktiviteten, kan der ikke engang i Maastricht-Traktaten findes noget retsgrundlag, men på grundlag af artikel 235¹ har EF siden 1975 kunnet optage lån på de finansielle markeder med det formål at viderelåne disse midler til medlemslandene. Udviklingen i omfanget af denne låneaktivitet har været ganske stærk. Mellem 1980 og 1987 voksede EU's lånoptagelse og -givning fra godt 30 mia. kr. til 127 mia. kr. (Kommissionen, 1993: 34). Set ud fra et bevillingsmæssigt synspunkt er det uhørt, at EU tager udlånsrisici uden, at en række risikoberegninger klart fremgår af dets almindelige budget.

Årsagen til, at hverken Den Europæiske Udviklingsfond eller dele af EU's udlånsaktivitet er registreret i budgettet, kan man kun gisne om. Men et kvalifice-

ret gæt er, at flere medlemslande har problemer med at lade Europa-Parlamentet få beslutningskompetence på disse områder. EU's budget er nemlig et af de områder, hvor Europa-Parlamentet har reel og stigende indflydelse, uden at have et direkte finansielt ansvar. Europa-Parlamentet vil så at sige kunne tvinge medlemslandenes regeringer til at betale for dets finansielle beslutninger. Ifølge tesen om asymmetriske offentlige udgiftsbeslutninger (Kristensen, 1987) vil en sådan situation kunne føre til en ukontrolabel acceleration af EU's udgifter.

Kontrollfunktionen

Budgettet skal kunne bruges som et kontrolinstrument i løbet af, og efter, budgetåret. I løbet af budgetåret skal Parlamentet og Kommissionen debattere, hvorvidt de bevilligede midler nu også bliver brugt til det formål, de er bestemt til. Denne debat mellem Kommissionen og Parlamentet foregår løbende i Budgetkontroludvalget og under den såkaldte „Notenboom-procedure“, der finder sted i september eller oktober måned under samlingen i Strasbourg. Problemet med denne løbende kontrol er, at Kommissionen og Parlamentet umuligt kan være i besiddelse af pålidelig statistik til at vurdere, hvorvidt midlerne aktuelt bruges på en lovlig, effektiv og ansvarlig måde.

Efter budgetårets udløb, senest den 30. november, offentliggør Revisionsretten sin årlige rapport om anvendelsen af EU's midler i det foregående år. Denne rapport, som er udarbejdet af 300 specialister i revision, gennemgår kapitel for kapitel, hvordan EU's midler forvaltes på nationalt og supranationalt niveau. Der gives ofte klar besked, som tilfældet refereret herunder, vedrørende den manglende nationale kontrol med den EU-støttede produktion af bomuld i Grækenland (støtten

beløb sig det pågældende år (1992) til i alt kr. 5.565.000.000,-):

„3.55. I Grækenland, hvor ordningen forvaltes af Det Græske Bomuldsudvalg, er den anvendte kontrolmetode ikke fyldestgørende, og afvigelse mellem den beregnede og den faktiske produktion (som skal have EU-støtte) var særligt store med et gennemsnit på 10,55 pct. i 1991-92. De græske inspektører registrerer ikke den gennemførte kontrol og udarbejder ingen rapporter om kontrolresultaterne. Der foreligger ikke beviser for, at der er foretaget kontrol, og der er ikke mulighed for at fore tilsyn hermed. I en række erklæringer om tilsåede arealer konstaterede Revisionsrettens revisorer endvidere, at datoer og andre relevante oplysninger var blevet ændret, uden at der var anført nogen begrundelse herfor“ (Revisionsretten, 1993: 73).

Men det er ikke kun det sydlige Europa, der står for skud, når Revisionsretten rykker ud. Også det danske landbrugsministeriums EF-Direktorat fik en kraftig henstilling i Revisionsrettens rapport for regnskabsåret 1993 (Revisionsretten, 1994: 53-58), på grund af en påstået kritisabel finansiel forvaltning af og kontrol med EU's landbrugspolitik. Rapporten er altså et nyttigt instrument til efterfølgende afsløring af svindel med og udygtig forvaltning af EU's midler. Den får bare ikke nødvendigvis nogen praktisk virkning, fordi EU's udøvende magt - Europa-Kommissionen og de nationale forvaltninger - ikke behøver at rette sig efter dens anbefalinger. Revisionsretten er altså ikke nogen „retsinstans“ i egentlig forstand - fordi ingen behøver at „rette“ sig efter dens anbefalinger (Marty-Gauquié, 1988: 44-46). Revisionsrettens seriøse arbejde får i praksis først rigtig betydning, når den europæiske medieverden og Europa-Parlamentets budgetkontroludvalg, gen-

nem rettens rapporter, får færten af en „god historie“.

Revisionsretten er desuden, med sin forholdsvis begrænsede bemanning, ikke i stand til at kontrollere al aktivitet i Den Europæiske Union. Derfor må den hvert år udvælge sig nogle områder, som den kan udforske til bunds. Dette kan resultere i udgivelsen af „særberetninger“ om „EU's udviklingsbistand“, „Pristøtten til kakaoproduktionen“ osv. Revisionsretten har imidlertid ikke mulighed for at arbejde systematisk sammen med medlemslandenes egne revisionsinstitutioner og dermed koordinere indsatsen mod den omfattende svindel med EU's midler (Europa-Parlamentet, 1993). Samtidig med, at ikke alle områder kan dækkes ind af den centrale kontrol, overlapper Revisionsrettens kontrol ofte den kontrol, som allerede er udført på nationalt plan - i Danmark af statsrevisorerne. For eksempel foretager „de af Folketinget valgte statsrevisorer“ mange analyser af den danske forvaltning af EU's midler på landbrugsområdet, strukturfondsområdet og på området for forskning- og udvikling (Statsrevisorer, 1992, 1993, 1994a, 1994b). Statsrevisoratet anbefaler på den baggrund mange forbedringer af forvaltningsprocedurerne både i Danmark og i Bruxelles, men disse anbefalinger når ikke systematisk videre til Revisionsretten i Luxembourg. Hvis denne mangel på akkumulering af analyseresultater gør sig gældende for alle EU-landenes statsrevisioner, finder der et ubegrindeligt spild af god vilje og ressourcer sted.

To år efter, at det egentlige budgetår er udløbet, skal Europa-Parlamentet ifølge artikel 206 i Maastricht-Traktaten godkende Europa-Kommissionens endelige regnskabsaflægning. Hvis Europa-Parlamentet således kan samle halvdelen af samtlige stemmer, har det muligheden

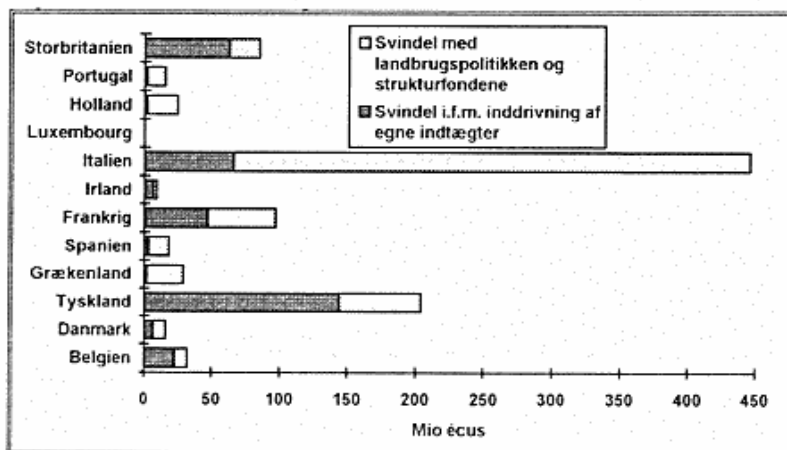
for at forkaste Europa-Kommissionens regnskab for det to år gamle budget. Denne trussel fra Europa-Parlamentets side er i høj grad politisk. Ingen ved rigtigt, hvilke konsekvenser det vil få for Europa-Kommissionen, hvis Europa-Parlamentet nægter at godkende det endelige regnskab for et budget, der løb af stablen to år tidligere. Europa-Parlamentet har kun gjort alvor af truslen én gang før, i 1984 for budgettet i 1982, og da skete der intet, idet en ny kommission med Jacques Delors i spidsen, stod for at skulle træde til. Igen i april 1994 var Parlamentet ved at forkaste Kommissionens samlede regnskab for 1992. Var det mon, fordi Parlamentet vidste, at en forkastelse ikke vil få nogen praktisk betydning for den fungerende Kommission, der alligevel skulle træde af fra og med 6. Januar 1995?

I en rapport fra 1995 (Kommissionen, 1995: 3-4) slår Kommissionen fast, at svindlen med EU's midler har nået et så betragteligt omfang, at man må stille spørgsmål ved, om EU's væsentligste målsætninger vil kunne realiseres på dette grundlag. En særlig enhed, UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-

Fraude), er således blevet oprettet i november 1992 og har fået til opgave at supplere de ovenfor nævnte kontrolmekanismer og koordinere Kommissionens kontrolbestræbelser. Det konstateres i Kommissionens årsberetning om svindlbekæmpelse (Kommissionen, 1994b: 25), at nogle områder er mere udsat for svindel end andre, fordi disse områder praktisk talt er umulige at kontrollere fra centralt hold. Figur 1 viser, hvilke områder og i hvilket omfang, det enkelte medlemsland meddelte svindel i perioden 1990 til 1993.

Samlet tales der om 11.072 tilfælde af svindel i perioden og om et beløb på 10.894 mio. kr. Der er imidlertid gode grunde til at tro, at de reelle beløb, der berøres af svindel, er meget større, idet denne figur kun refererer til de tilfælde, hvor et medlemsland aktivt har meddelt Europa-Kommissionen, at den har opdaget, at der er foregået svindel. Ikke alle medlemslandene har, for det første, den nødvendige infrastruktur til at opdage svindel (jf. Revisionsrettens reference ovenfor til bomuldsproduktionen i Grækenland), og for det andet er der ikke noget incitament for medlemslandene til at

Figur 1. Indberettet svindel pr. medlemsland 1990-93



Kilde: Kommissionen, 1994a: 42

opdage svindel, idet de kan risikere at blive stillet over for et krav om at tilbagebetale det svindede beløb til EU's kasse, hvis det ikke kan opdrives ved svindleren.

Europa-Kommissionen bemærker, at helt nye metoder skal tages i anvendelse for at komme svindel af denne kaliber til livs, og på grundlag af Maastricht-Traktatens artikel 209A² har den anlagt en såkaldt „koordineringsapproach“. Strategien består af de følgende fire elementer:

- Kommissionen skal selv udføre supplerende kontrol i marken på risikoområderne.
- Kommissionen og medlemslandene skal sende hinanden resultaterne af deres kontrolundersøgelser.
- Kommissionen skal kunne indføre sanktioner.
- Medlemslandenes kontrollovgivning skal konvergere.

Hertil kunne tilføjes, at Kommissionens nye enhed, UCLAF, skal koordinere den kontrolaktivitet, der finder sted i Kommissionens enkelte General-Direktorater.

Et centralt element i strategien er, som det kan læses af artikel 209A, at kontrollen først og fremmest skal finde sted i medlemsstaterne. Hermed må man håbe, at nogle af de dyrtkøbte erfaringer, som mange af EU's medlemslande har gjort sig i forsøget på at rationalisere deres udgiftspolitik i løbet af 1980'ernes økonomiske krise, endelig bærer frugt. Erfaringer fra Danmark og Norge (Christensen, 1990; Sørensen, 1994) viser, at reformer, der har til hensigt at styre anvendelsen af offentlige midler, skal tage udgangspunkt i aktørniveauet. Det er således utroligt svært at sikre en fornuftig anvendelse af offentlige midler på decentralt niveau gennem hierarkisk styring og kon-

trol fra centralt hold. Disse instrumenter skal suppleres med nogle instrumenter, der giver den enkelte aktør et incitament til at undlade at svindle og nogle kontrolinstitutioner, der deltager løbende i projektevalueringer og har et incitament til at afsløre svindel. Centrale kontroltiltag kan altså erstattes af, eller suppleres med, nogle decentrale styringsmekanismer. Hvis UCLAF's svindlbekæmpelsesstrategi blot bliver koncentreret omkring en institution i Bruxelles, kan det forudses, at en bemanning på 50 (eller for den sags skyld på 500), vil få minimale konsekvenser for EU's ressourcespild.

EU-budgettets finansielle og udgifts-politiske funktion

EU-budgettet bør være et instrument, der letter overblikket over samtlige EU's indtægter og udgifter. Budgettet bør være opstillet på en måde, så det klart fremgår hvilke, politiske prioriteringer der er gjort mellem forskellige policy-områder. I 1988 blev Ministerrådet og Europa-Parlamentet for første gang enige om at udforme de såkaldte „flerårige budgetoverslag“. Dette blev gjort blandt andet for at lette overblikket på mellemlangt sigt og dermed undgå uoverensstemmelser om politiske prioriteter. Disse første overslag blev i 1993 forlænget til 1999 (Jouret, 1993) og viser, 1) hvor stor en del af EU's udgifter, der maksimalt kan gå til seks hovedkategorier af udgifter, og 2) hvor mange indtægter der maksimalt kan indrives i den planlagte periode. Tabel 1 viser, hvilket kompromis der kunne opnås for den nævnte periode.

Med denne aftale måtte man så formode, at der skulle være kastet lys over, hvilke politiske prioriteter der er foretaget inden for budgettets rammer. Filosofien bag denne budgetramme er den samme, som man i årtier har brugt i den

Tabel 1. Finansoverslag 1993-99 efter revidering 22.02.1995, mill. écus

Udgiftskategorier	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Landbruget	35.230	35.095	37.944	40.807	41.555	42.323	43.110
Strukturfonde	21.277	21.855	26.329	29.567	30.396	31.783	33.614
Interne politik-områder	3.940	4.084	5.060	5.337	5.557	5.789	6.010
Eksterne politik-områder	3.950	4.000	4.895	5.264	5.576	5.981	6.465
Administration	3.280	3.380	4.022	4.191	4.316	4.380	4.445
Reserver	1.500	1.500	1.146	1.152	1.152	1.152	1.152
Udgifter i alt	69.177	69.944	80.943	87.014	88.764	91.507	94.796
Øvre grænse for ind- drivning af Indtægter, pct. af EU' BNP	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Kilde: SEK(95) 274: 7

danske budgetlægning (Christensen, 1987; Finansministeriet, 1995). Politikerne skal tage stilling til, hvor store udgifter de i alt vil acceptere, og til, hvordan disse udgifter skal fordeles på nogle store hovedområder. Inden for rammen skal der så ske en politisk-administrativ vurdering af, hvordan de således givne midler bedst kan anvendes.

I praksis kniber det - på EU-niveau som på nationalt niveau - at respektere princippet. Allerede i fasen, hvor næste års budget skal forberedes, falder politikerne for fristelsen til at skyde ubehagelige problemer fra sig. Formelt holder man fast i de totalrammer, som er besluttet under Edinburgh Topmødet; i virkeligheden bruges nogle kreative teknikker til at undgå omprioriteringer og besparelser. Her skal blot nævnes de fire mest kendte teknikker: 1) fortidens byrde, 2) negative reserver, 3) negative udgifter, og 4) de facto overføringer.

Fortidens byrde er et udtryk for et reelt problem, der, trods tilbagevendende forsøg på at komme det til livs, stadig eksisterer. Problemet opstår, når der på budgettet afsættes et fast beløb per år til realisering af et flerårigt program - for eksempel et strukturfondsprogram. Hvis det

bevilligede beløb af en eller anden grund overskrides det første år af programmets løbetid, udsættes gælden til det kommende år, uden at nogen bekymrer sig om dette. Det andet år af programmets løbetid opstår der muligvis en „uforudset begivenhed“, således at bevillingen atter overskrides. Denne overskridelse, sammen med overskridelsen fra året før, overføres nu til tredje år af programmets løbetid. Og sådan kan det fortsætte, indtil gælden foreligger ufinansieret ved programmets udløb. Gældsbyrden fra fortiden har så at sige hobet sig op til store størrelser. I figur 2 kan man se, hvorledes situationen så ud i begyndelsen af 1990'erne.

Beløbene i figur 2 angiver, hvor meget der skal betales *ekstra* det pågældende budgetår på grund af tidligere planlagte, vedtagne og ubetalte strukturprogrammer. Umiddelbart fremgår det årlige underskud ikke af budgettet. Først når gælden efter nogle år skal betales, opstår der en post, der eventuelt kommer til at hedde „ekstraordinær strukturindsats“.

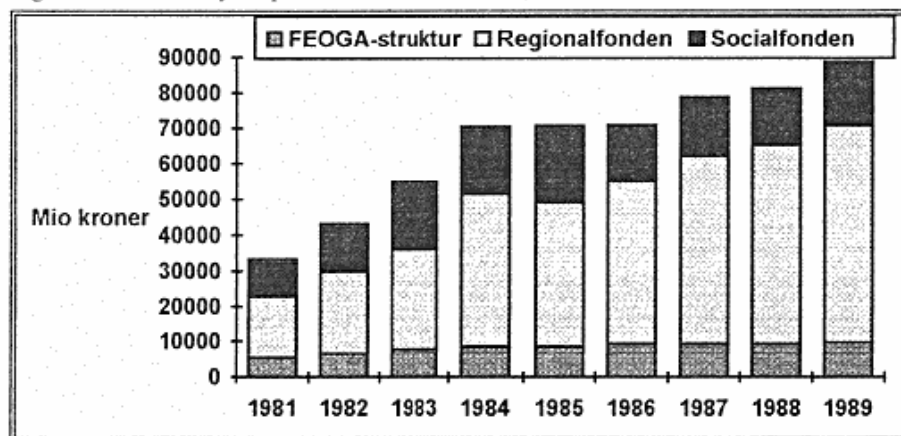
De negative reserver er en teknik, der siden 1986 er blevet brugt for at kunne fremvise, at udgifterne er lige så store som indtægterne - dvs. at der er „ligevægt“ i

budgettet. Ved budgetårets begyndelse indskrives på udgiftssiden en post der hedder „negative reserver“ med et maksimalt pålydende på kr. 1.510 mio. kr., jf. finansforordningen. Der er tale om at skjule et budgetunderskud i starten af budgetåret, i håb om at finde besparelser i løbet af året. Negative reserver åbner en mulighed for at overbudgettere, samtidig med at man bevarer den budgetmæssige ligevægt (det kaldes en „negativ“ reserve, fordi man normalt forbinder en reserve med ekstra midler, der kan bruges i en nødsituation). Fordelen ved at indskrive flere udgifter, end man egentlig har råd til, er, at begge parter i budgetproceduren, Ministerrådet og Parlamentet, kan få indskrevet deres respektive ønsker i budgettet. Dette forøger muligheden for at få vedtaget budgettet inden budgetårets begyndelse. Der er dog tale om en udskydelse af problemer, hvis der ikke i løbet af året kan findes tilstrækkelige midler fra uopbrugte poster. I tilfælde af, at den negative reserve ikke er udlignet ved budgetårets afslutning, overgår underskudet til næste budgetår. Man kan sige, at den „negative reserve“ hvert år tillader, at nogle af udgettets udgiftsposter kan overskri-

des med op til kr. 1.510 mio. kr., uden at det er nødvendigt at vedtage et supplerende og korrigerende budget.

Teknikken med de *negative udgifter* består i, at Fællesskabet har flere indtægter end det umiddelbart fremgår af indtægtssiden i budgettet. På budgettets udgiftsside har der siden 1977 stået et negativt beløb (negativt, fordi beløbet i virkeligheden er en indtægt), der kaldes „medansvarsafgift for mælk“ (1,9 mia. kr. i 1993). Siden 1986 har man desuden kunne finde en post, der hedder „medansvarsafgift for korn“ (8,3 mia. kr. i 1992) (Kommissionen, 1994: T/90-91). Denne indtægt, der altså er posteret på udgiftssiden, inddrives i forbindelse med overskridelse af de produktionskvota'er, der er en del af Fællesskabets landbrugspolitik (de danske nyhedsmedier har i nogle år vist billeder af landmænd, der hælder mælk i kloakken, for at undgå at skulle betale denne strafafgift for overproduktion). Teknikken med at skjule indtægter i budgettet, ekvivaleres af den danske „nettobudgettering“ og bliver nu mere og mere brugt af kommunerne efter budgetreformerne i 1980'erne. Det er muligt, at metoden tilskynder fællesskabets budget-

Figur 2. Fortidens byrde på strukturfundsområdet, 1981-1989



Kilde: Commission des Communautés Européennes, 1990: 38.

aktører til at finde på alternative måder at inddrive indtægter på, for dermed at „spare“ andre for besværet med at bevilge penge til særlige udgiftsposter; men teknikken er også med til at gøre Fællesskabets reelle strøm af midler ud og ind af budgettet uigennemskueligt.

De facto overføringer er en leg med ord. Som det er vist tidligere, bevilges der for en flerårig periode et beløb til en række kategorier af udgifter (landbrugs politik, strukturpolitik, interne politikker osv.). I virkeligheden er det svært at skelne en politisk aktion posteret under „strukturpolitik“, fra en aktion posteret under „interne politikker“ - for eksempel miljøpolitik. Derfor kan det i løbet af året blive nødvendigt at kalde „strukturaktioner“ for „miljøaktioner“, efterhånden som det bliver klart, at midlerne til strukturpolitik er opbrugt. Grunden til, at dette kan gøres, er, at man måske ikke har brugt alle de bevilligede midler på miljøområdet. I virkeligheden foregår der en overføring af miljømidler til strukturfondene - men dette fremgår ikke umiddelbart af budgettet. Alle vil tro, at der bliver brugt flere penge på miljøprogrammet, end der i virkeligheden gør. Tilsvarende vil alle undervurdere, hvor mange penge der bliver brugt på strukturprogrammerne.

Tilsammen udgør disse fire kreative bogføringsteknikker en barriere for dem, der ønsker at få overblik over hvilke pengestrømme, der løber ud og ind på EU's almindelige budget.

EU-budgettets finanspolitiske funktion

Ud fra et mellem- og langsigtet synspunkt skal et budget give et fingerpeg om den makroøkonomiske påvirkning, der udgår fra det. Det bør fremgå, om EU's almindelige budget i det store og hele er ekspansivt eller kontraktivt orienteret. Der

tales i denne henseende om, hvorvidt EU's budget har en *allokerende* virkning (med det formål at gøre de europæiske produktionsstrukturer mere smidige og effektive), om det har en *omfordelende* virkning (overfører midler fra rig til fattig), og om det har en *stabiliserende* virkning (for i krisetider at afbøde finansielle og sociale chok) (Forte, 1977). I praksis er det svært at adskille disse virkninger fra hinanden (Nedergaard og Østrup, 1992: 297-302). For eksempel kan en velfungerende strukturpolitik, der som udgangspunkt har en allokerende virkning, ved at skabe grundlaget for en industriel udvikling i et perifert område også have en omfordelende og en stabiliserende virkning. Hvis strukturpolitikken for eksempel øger BNP per indbygger i et relativt tilbagestående område, har den en omfordelende virkning, og hvis strukturpolitikken samtidig hindrer en afvandring fra området i forbindelse med eksterne økonomiske chok, kan den siges at have en stabiliserende virkning. I det følgende diskuteres altså kun, hvorvidt EU's budgetpolitik har en allokerende virkning, fordi det antages, at en sådan effekt ofte har en omfordelende og stabiliserende effekt.

81,6 pct. af EU's almindelige budget i 1995 omfattede to store sagområder, som stort set kun har til hensigt at have en allokerende effekt på EU's økonomi: landbrugs- og strukturpolitikken. Landbrugspolitikken er den største allokerende post på EU's almindelige budget. I det følgende vil kun den næststørste allokerende post, strukturpolitikken, blive diskuteret, fordi landbrugspolitikken manglende allokerende virkning er diskuteret til fulde andetsteds (Nedergaard et al., 1993; Commission, 1994b). Strukturpolitikken omfang er vokset både relativt og absolut siden 1972, hvilket fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Strukturfondenes andel af EU's budget og BNP

	EU's budget som pct. af Fællesskabets BNP	Strukturfondene som pct. af EU's budget	Strukturfondene som pct. af Fællesskabets BNP
1972	0,55	4,1	0,02
1980	0,80	11,0	0,12
1986	1,01	15,8	0,16
1988	1,05	15,1	0,21
1993	1,22	30,5	0,36
1999 (skøn)	1,27	35,6	0,45

Kilde: Kommissionen, 1993: 26-27; 59

På et overordnet plan er formålet med fondene som sagt at udligne de økonomiske forskelle, der eksisterer mellem EU's mange forskelligartede regioner og mellem EU's medlemslande. Teoretisk set kan der ske én ud af to ting, når der overføres midler til perifere regioner: 1) enten udnytter de økonomiske aktører det frie markeds principper til at drage fordel af de komparative fordele i de perifere regioner, for eksempel i form af lavere lønninger. Dette betyder, at investeringerne og den økonomiske vækst stiger i disse relativt tilbagestående områder, og dermed at arbejdsløsheden falder. Alternativt 2) kan man forestille sig at midlerne, der overføres til disse regioner, ikke tiltrækker investeringer, fordi der også indgår andre overvejelser end løn- og omkostninger i en virksomheds cost-benefit analyser. For eksempel kan en række virksomheder mene, at det vil være en fordel at forblive centralt placeret i det traditionelle vækstområde for at holde trit med udviklingen og for at drage fordel af den service, et sådan center kan tilbyde. Man kan endda forestille sig, at den industri, der måtte findes i den tilbagestående region, benytter strukturfondsmidlerne som en kærkommen lejlighed til at søge mod vækstcenteret.

Oven i denne usikkerhed om omfan-

get af eventuelle gevinster ved strukturfondensaktiviteterne kommer usikkerheden om eventuelle omkostninger, der må betales af fattige henholdsvis rige regioner i forbindelse med dannelsen af Det Indre Marked. Igen står to teorier over for hinanden: 1) På den ene side påstås det, at der ingen omkostninger er ved skabelsen af et europæisk område med fri bevægelighed for kapital, varer, serviceydelser og personer. På både kort og lang sigt vil både rige og fattige drage en mærkbar økonomisk fordel. De riges vækst betyder, at efterspørgslen stiger hos de fattige, hvorved den økonomiske vækst stiger. 2) På den anden side påstås det, at det er de fattige regioner, som udsættes for den største tilpasningsbyrde, fordi de mister muligheden for at justere kurser og priser med det formål at afbøde eksterne chok.

Konstrueres det mest negative scenarium for en fattig region i Den Europæiske Union, vil et land som Irland, der er et af de medlemslande, der modtager flest EU-midler, få store tilpasningsomkostninger i forbindelse med skabelsen af Det Indre Marked. Strukturfondsmidlerne vil fremme en proces af afvandring og oven i købet forsinke en strukturel tilpasningsproces, således at Irland er afhængig af EU-midler.

Dette medfører, at man må spørge sig selv, hvor stor en vækst der kræves per år for, at Irland når op i nærheden af gennemsnittet i EU. Europa-Kommissionen har regnet på dette spørgsmål (Commission, 1990b) og konklusionen er, at hvis Irland i løbet af den næste ti-års periode skal nå op på 90 pct. af det gennemsnitlige BNP i EU, så skal den økonomiske vækst i Irland konstant være 2,5 pct. over den gennemsnitlige økonomiske vækst i EU. Når disse skrappe betingelser tages i betragtning, hvor store skal strukturfondsmidlerne så være for at opnå økonomisk samhørighed? Det kan ingen sige præcist, netop fordi ingen rigtigt ved, hvilke økonomiske effekter, om nogen overhovedet, strukturindsatsen har. Man ved dog, at i 1992 og 1993 bestod 3,5 pct. af Irlands BNP af strukturfondsmidler. Det skønnes, at omkring år 2000 vil denne sats nå 4,0 - 4,5 pct. af Irlands BNP. Vi ved også, at man i USA, for at opnå økonomisk samhørighed mellem de amerikanske stater, har måttet bruge tre pct. af USA's BNP. Det er fantastisk store beløb, og sammenlignet med, at EU's almindelige budget i dag udgør 1,2 pct. af EU's BNP, så taler vi om en ganske væ-

sentlig udvidelse af budgettet. Tidligere skøn (Forte, 1977) siger, at EU's budget mindst skal være fem - syv pct. af EU's BNP for at kunne varetage denne store udligningsopgave.

I Irland vurderes den reelle betydning af den nuværende strukturfondspolitik pessimistisk (O'Dwyer, 1993; Kennedy, 1994). Det er store beløb, men det er stadig småpenge set i sammenligning med den opgave, der skal løses. Derfor er det nødvendigt at tænke på Irlands økonomi i en større sammenhæng end blot i EU-rammer. Det siges blandt andet:

„It is important to be realistic about the impact of structural and cohesion funds. As a small open economy, Ireland depends not only on its own competitiveness, which the structural and cohesion funds can help improve, but also on the rate of growth of the world economy.... Structural and cohesion funds must complement, and not substitute for, necessary measures in areas such as tax reform, poverty traps, the evolution of wage costs and reduction of the national debt as percentage of GDP if Ireland is to improve its already relatively underdeveloped status in the EC economy“ (Mulreany og Roycroft, 1993: 226).

Tabel 3. BNP pr. indbygger i EU's medlemslande (EU12 = 100)

	1980	1985	1990	1992	1994
Belgien	106,8	104,5	103,6	107,0	105,8
Danmark	105,9	113,7	105,0	103,4	108,3
Frankrig	112,8	111,5	110,0	108,7	108,0
Tyskland*	-	-	-	105,7	104,9
Grækenland	64,1	62,5	58,2	59,7	58,3
Irland	62,0	63,5	71,1	75,7	82,3
Italien	102,5	102,9	103,2	103,8	104,3
Luxembourg	115,6	119,8	125,8	127,3	129,7
Holland	107,6	103,8	101,2	99,4	99,6
Portugal	52,8	51,1	55,5	59,9	59,2
Spanien	71,7	70,1	74,5	75,1	74,9
England	97,1	100,3	100,8	95,6	99,7

* inklusive de 5 nye tyske delstater
Kilde: Commission, 1995: 19

Med strukturpolitikken som eksempel på en såkaldt allokering post i EU's almindelige budget, er det nu klart, at man kan stille spørgsmålet, om der overhovedet finder en omallokering af ressourcer sted i EU, og dermed om EU's budget varetager den finanspolitiske funktion, man kunne forvente.

Informationsfunktionen

Med informationsfunktionen tænkes på, at den enkelte borger ud fra almindelige demokratiske principper skal kunne få information om, hvilke aktiviteter der er planlagt, og om hvilke bevillinger der er givet. Der tænkes også på, hvorvidt små regionale og lokale myndigheder, der ikke har råd eller lyst til at oprette et kontor med en EU-konsulent i Bruxelles, kan holde sig orienteret om mulighederne for at få del i de projekter, som EU igangsætter. Endelig tænkes der på de nationale ministerier, der har det endelige ansvar for den økonomiske styring af EU's aktiviteter under iværksættelsesfasen. Kan de, med udgangspunkt i budgettet, se, hvor stort et finansielt engagement EU har i deres land på deres sagområde? Næppe.

De danske kommuner og amtskommuner har siden 1988 været rigt repræsenteret med kontorer i Bruxelles. De er repræsenteret hver for sig (Århus Kommune, Ålborg Kommune, Ringkjøbing Amt osv.) og i fællesskab, i deres respektive organisationer (Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen for eksempel). Et af formålene med at oprette et kontor i Bruxelles er blandt andet at holde sig informeret om eksistensen af EU-projekter, hvortil der er bevilliget EU-midler. De danske kommuner mener ikke, at dette kan gøres ved at gå til den relevante myndighed i den danske centraladministration eller ved at sidde hjemme i

Ålborg med EU's almindelige budget og dets bilag foran sig. For at få del i EU-midlerne må kommunen igangsætte en effektiv research og oprette et stort netværk af kontakter med de relevante embedsmænd i Europa-Kommissionen og andre af EU's institutioner. På trods af, at de danske kommuner nu er rigt repræsenteret i Bruxelles, kan man roligt sige, at det er store kræfter, de er oppe mod. I andre lande, hvor det politiske system er meget åbent, for eksempel USA, er lobbyismen 100 pct. professionel og bakket op af millioner af dollars. Tilsvarende skønnes der i Bruxelles at eksistere 3.000 registrerede lobbyistorganisationer. Konkurrencen om EU-midlerne er derfor unfair. EU-systemet har en fordelagtig bias mod velbemidlede og velorganiserede grupper. Kommunerne skal kæmpe sig til informationer, som de efter en typisk dansk opfattelse har ret til at få automatisk.

Konklusion

EU's budgetsystem, som det funktionelt er sammensat i dag, kan ikke leve op til en række helt fundamentale krav til budgetstyring. Ud fra en retstatssynsvinkel og med udgangspunkt i demokratiets spilleregler er det betænkeligt, at den daglige forvaltning af budgetposterne er skjult for offentligheden, og at budgetstrukturen er uigennemsigtig. Set fra en revisionsmæssig synsvinkel vil en budgetstruktur, som den der kendetegner EU's budget idag, være af tvivlsom lovlighed og kritisabel i enhver kvalitets- og effektivitetsmæssig målestok.

Dette forhold er naturligvis desto mere beklageligt, jo større EU's budget er, og jo mere Den Europæiske Union ligner en føderation. Mange internationale organisationer har budgetsystemer, der er mere eller mindre ad hoc prægede i den for-

stand, at der ikke eksisterer en række grundlæggende forvaltningsprincipper baseret på grundlovsfæstede normer. Dette er sandsynligvis tilfældet med de Forenede Nationer. EU-retten er derimod ikke kun baseret på internationale retsprincipper, men er en integreret del af alle medlemslandenes retssystemer, og på mange områder er EU den absolut øverste retsinstans for medlemsstaternes borgere. Dette forhold giver grundlag for et rimeligt ønske om, at EU's budget lever op til de samme budgetfunktioner, som medlemslandenes budgetter skal leve op til i henhold til deres grundlove og forvaltningslove. Taget i betragtning, at et politisk systems beståen i høj grad er betinget af politisk, økonomisk og forvaltningsmæssig legitimitet, så kan dette ønske i sidste instans gå hen og blive en forudsætning for EU's udvikling.

Noter

1. Art. 235: „Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesskabets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom“.
Det er de såkaldte NCI (New Community Instruments) og MFTA (Medium Term Financial Assistance), der tænkes på i forbindelse med det manglende retsgrundlag i EU's traktat. Hvad angår Lånene indenfor Kul- og Stål Unionen, Euratom og Den Europæiske Investeringsbank, så har de alle et retsgrundlag for at realisere en udlånspolitik.
2. Artikel 209A, TEU: „Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser. Med forbehold af andre bestemmelser i denne Traktat samordner medlemsstaterne deres op-

træden med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de med hjælp fra Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres administrationer“.

Litteratur

- Beck Jørgensen, Torben og Poul Erik Mouritzen (1993). *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). „Budgetreformer og udgiftsadfærd“, *Politica*, 22. årg., nr. 4, pp. 422-441.
- Commission des Communautés Européennes (1990). *Vademecum Budgétaire de la Communauté Européenne*, Troisième Édition.
- Commission of the European Communities (1990b). *The Regions in the 1990's: Fourth Periodical Report on the Socio-Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, COM(90)609.
- Commission of the European Communities (1994a). „Annual Economic Report for 1994“, *European Economy*, no. 56.
- Commission of the European Communities (1994b). „EC Agricultural Policy for the 21st Century“, *European Economy - Reports and Studies*, no. 4.
- Commission of the European Communities (1995). „Annual Economic Report for 1995“, *European Economy*, no. 59.
- Europa-Parlamentet (1993). *Betænkning om en ramme for et tættere samarbejde mellem Revisionsretten og de nationale revisionsmyndigheder*, A3-0316/94/Del A, 27. april.
- Finansministeriet (1995). *Budgetvejledning - Regler og anvisning vedrørende statens budget- og bevillingssystem*, København.
- Forte, F. (1977). „Principles for the assignment of public economic functions in a setting of multi-layer government“, i *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* (McDougall Report), Vol. II, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Jouret, Philippe (1993). „Les conclusions d'Edin-

stand, at der ikke eksisterer en række grundlæggende forvaltningsprincipper baseret på grundlovsfæstede normer. Dette er sandsynligvis tilfældet med de Forenede Nationer. EU-retten er derimod ikke kun baseret på internationale retsprincipper, men er en integreret del af alle medlemslandenes retssystemer, og på mange områder er EU den absolut øverste retsinstans for medlemsstaternes borgere. Dette forhold giver grundlag for et rimeligt ønske om, at EU's budget lever op til de samme budgetfunktioner, som medlemslandenes budgetter skal leve op til i henhold til deres grundlove og forvaltningslove. Taget i betragtning, at et politisk systems beståen i høj grad er betinget af politisk, økonomisk og forvaltningsmæssig legitimitet, så kan dette ønske i sidste instans gå hen og blive en forudsætning for EU's udvikling.

Noter

1. Art. 235: „Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesskabets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom“.
Det er de såkaldte NCI (New Community Instruments) og MFTA (Medium Term Financial Assistance), der tænkes på i forbindelse med det manglende retsgrundlag i EU's traktat. Hvad angår Lånene indenfor Kul- og Stål Unionen, Euratom og Den Europæiske Investeringsbank, så har de alle et retsgrundlag for at realisere en udlånspolitik.
2. Artikel 209A, TEU: „Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser. Med forbehold af andre bestemmelser i denne Traktat samordner medlemsstaterne deres op-

træden med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de med hjælp fra Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres administrationer“.

Litteratur

- Beck Jørgensen, Torben og Poul Erik Mouritzen (1993). *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Budgetreformen og statens udgiftspolitik*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). „Budgetreformer og udgiftsadfærd“, *Politica*, 22. årg., nr. 4, pp. 422-441.
- Commission des Communautés Européennes (1990). *Vademecum Budgétaire de la Communauté Européenne*, Troisième Édition.
- Commission of the European Communities (1990b). *The Regions in the 1990's: Fourth Periodical Report on the Socio-Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, COM(90)609.
- Commission of the European Communities (1994a). „Annual Economic Report for 1994“, *European Economy*, no. 56.
- Commission of the European Communities (1994b). „EC Agricultural Policy for the 21st Century“, *European Economy - Reports and Studies*, no. 4.
- Commission of the European Communities (1995). „Annual Economic Report for 1995“, *European Economy*, no. 59.
- Europa-Parlamentet (1993). *Betænkning om en ramme for et tættere samarbejde mellem Revisionsretten og de nationale revisionsmyndigheder*, A3-0316/94/Del A, 27. april.
- Finansministeriet (1995). *Budgetvejledning - Regler og anvisning vedrørende statens budget- og bevillingssystem*, København.
- Forte, F. (1977). „Principles for the assignment of public economic functions in a setting of multi-layer government“, i *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* (McDougall Report), Vol. II, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Jouret, Philippe (1993). „Les conclusions d'Edin-

- bourg sur le paquet Delors II", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, no. 368.
- Kennedy, Kieran (1994). „Catching up with the rest: the Irish experience“, pp. 93-114 i Jørgen Mortensen (ed.), *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1993). *Budgethåndbog - 1993 udgave*, SEK(93)1100.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1994a). *Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - Bekæmpelse af svig - Beretning for 1993*, Luxembourg: Kontoret for de Europæiske Fællesskabers officielle publikationer.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1994b). *Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - Bekæmpelse af svig - Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig, arbejdsprogram for 1994*, Luxembourg: Kontoret for det Europæiske Fællesskabers officielle publikationer.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1995). *Årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og bedrageribekæmpelse (1994)*, KOM95(98).
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Marty-Gauquié, Henry (1988). *Le Contrôle Externe des Finances Publiques Européennes*, Bruxelles: Labor.
- Mulreany, Michael og John Roycroft (1993). „The EC Structural and Cohesion Funds“, *Administration*, Vol. 41, no. 2.
- Nedergaard, Peter og Finn Østrup (1992). *Det økonomiske samarbejde i EF*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nedergaard, Peter, Henning Otte Hansen og Preben Mikkelsen (1993). *EF's Landbrugspolitik og Danmark - Udviklingen frem til år 2000*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- O'Dwyer, T. (1993). „The Mid-term Review and Future of the Reform of the Structural Funds“, *Administration*, Vol. 41, no. 2, pp.178-190.
- Revisionsretten (1993). *Sekstende årsberetning for regnskabsåret 1992*, EFT C309, 16. nov.
- Revisionsretten (1994). *Syttende årsberetning for regnskabsåret 1993*, EFT C327, 24. nov.
- Statsrevisorer, De af Folketinget valgte (1992). *Beretning om EF's Strukturfonde. Generelt om fondene*, I. København.
- Statsrevisorer, De af Folketinget valgte (1993). *Beretning om EF's Strukturfonde*, II. Fondenes Aktiviteter, København.
- Statsrevisorer, De af Folketinget valgte (1994a). *Beretning om administrationen og kontrollen af EU's interventionslagre i Danmark*, København.
- Statsrevisorer, De af Folketinget valgte (1994b). *Beretning om dansk støtte til deltagelse i EF's ESPRIT-program*, København.
- Sørensen, Rune J. (1994). „L'Amélioration de l'affectation des ressources du Gouvernement: l'impact des différentes méthodes budgétaires“, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 60, pp. 5-26.