

Daniel Tarschys*

Junckerplanen under debatt

Sammanfattning

Ett av Junckerkommissionens första initiativ var lanseringen av Europeiska Fonden för Strategiska Investeringar (EFSI). Huvudinstrumentet i denna s.k. Junckerplan är kreditgarantier men därutöver ska det också inrättas en rådgivningscentral och en informationsportal. Som mål uppställdes att under tre år åstadkomma satsningar för 315 miljarder euro. Efter i huvudsak positiva utvärderingar – men också några kritiska rapporter – har kommissionen återkommit med ett förslag om utvidgning och förlängning av investeringsplanen. Metoden att öka de tillgängliga resursernas verkningsgrad genom att omvandla anslagsmedel till kreditgarantier är nu aktuell även i diskussionen om nästa långtidsbudget. Nedan summeras några huvuddrag i diskussionen om Junckerplanen.

1 Från första till andra Junckerplanen

När Junckerkommissionen tillträdde var långtidsbudgeten för de kommande sju åren nyligen fastlagd, efter en sedvanligt utdragen förhandlingsprocess. Lejonparten av unionens medel var därmed låsta i nationellt fördelade anslag. Vilket utrymme återstod då för nya initiativ? En tidig offensiv blev den s.k. Junckerplanen, med det angivna syftet att främja sysselsättning, tillväxt och konkurrenskraft. Idén var att nå större lyftkraft genom att omvandla anslag till kreditgarantier. Ökade medel skulle härmed kunna kanaliseras till investeringar i infrastruktur och genom intermediära kreditinstitut till små och medelstora företag.

På samma sätt skulle EU också i större utsträckning kunna sammanföra offentligt och privat kapital. Av de 21 miljarder euro som ingick i den ursprungliga Junckerplanen kom 5 miljarder euro från Europeiska investeringsbanken (EIB). 16 miljarder euro togs fram av kommissionen genom omdispositioner i anslagen till Fonden för ett sammanlänkat Europa (Connecting Europe Facility) och Horisont 20-programmet för främjande av forskning. Med en beräknad multiplikatoreffekt av 1x15 beräknades programmet komma att leda till samlade investeringar om 315 miljarder euro.

Redan följande år föreslogs en utvidgning av Junckerplanen genom ett påslag av budgetgarantin till 26 miljarder euro. EIB:s bidrag skulle samtidigt växa till 7,5 miljarder euro. Investeringsperioden skulle förlängas till den 31 december 2020, med ytterligare två års möjlighet att underteckna kontrakt. Investeringsmålet skulle höjas till 500 miljarder euro. I förslaget ingick vissa justeringar av programmets urvalskriterier: motorvägar uteslöts utom för gränsöverskridande projekt i de fattigaste länderna medan däremot jordbruk och fiske nu inkluderades. Det uppställdes vidare ett mål att 40 procent av krediterna skulle ha anknytning till klimatpolitiken. Kraven på utvärdering mildrades.

2 En plan med tre olika "pelare"

Den del av Junckerplanen som oftast uppmärksammas är dess första pelare, som går under namnet Europeiska Fonden för Strategiska Investeringar (EFSI). Detta är väsentligen ett kreditprogram stött på garantier från EIB och EU, i båda fallen baserade på omdispositioner inom respektive budget.

EFSI är formellt ett samarbete mellan Europeiska kommissionen och Europeiska investeringsbanken, men organisatoriskt inneboende hos EIB. De två andra delarna

* Daniel Tarschys är professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet och ingår i Sieps akademiska nätverk.

är rådgivningscentralen (European Investment Advisory Hub, EIAH) och investeringsprojektportalen (European Investment Project Portal, EUIPP). Rådgivningscentralen erbjuder teknisk assistans vid olika slags investeringar, även sådana som inte finansieras genom EFSI. Den bistår också med utvärderingar och nätverksbyggande. Portalens syfte är att främja kontakter mellan investerare och finansiärer inom sådana områden som hållbar energi, transporter, sjukvård och bredband. Varken den andra eller den tredje pelaren har nått särskilt långt i sin utveckling.

3 Junckerplanens tillkomst

Utgångsläget var inte det bästa när Junckerkommissionen tillträdde i januari 2014. Den ekonomiska återhämtningen efter finanskrisen gick sakta och långtidsbudgeten för den kommande sjuårsperioden var just spikad, med blygsamt utrymme för nya initiativ inom de trånga ramarna. I vanlig ordning var ungefär 70 procent av resurserna bundna i öronmärkta anslag till olika länder och ändamål. Skulle handlingskraften kunna förstärkas genom en bättre användning av de medel som inte var helt låsta?

Detta blev en huvudfråga för kommissionen. Från medlemsstaterna noterades en fortsatt hög efterfrågan på insatser för tillväxt och sysselsättning, dock utan någon uttalad beredskap att bidra med nya resurser eller nya åtaganden. Sökarljuset riktades då mot ”nya finansiella instrument”, varigenom redan beviljade resurser skulle kunna ges en högre utväxling.

Ekofinrådet initierade i september 2014 en inventering av stora infrastrukturprojekt som skulle kunna sättas i gång snabbt, helst under perioden 2015–17. En arbetsgrupp tillsattes med tidig deadline men brett deltagande (företrädare för medlemsstaterna och ett tiotal generaldirektorat, EIB:s expertis samt observatörer från de ledande europeiska intresseorganisationerna). Medlemsstaterna anmodades att

1. identifiera sektorer med stora investeringsbehov,
2. ange vilka huvudsakliga hinder som förelåg för dessa projekt, såsom institutionella svagheter, bromsande regelverk, bristande förtroende mellan privat och offentlig sektor och riskobenägenhet, svag tillgång på kapital, etc.
3. redogöra för den nationella investeringsplanen om en sådan förelåg samt
4. lista större aktuella projekt med angivande av totala kostnader, kostnader specifikt under perioden 2015–2017 och relevanta hinder som blockerade en snar igångsättning.

I sin rapport i december 2014 erinrade arbetsgruppen först om de mera genomgripande strukturella reformer som behövdes för att få fart på den europeiska ekonomin: ett bättre affärsklimat genom regelreformer, nationella långsiktiga investeringsplaner, ökat tekniskt bistånd, större transparens i planeringen, fördjupade metoder för utvärdering av kostnadseffektivitet. Vad man mest betonade var dock möjligheterna få mer valuta för befintliga pengar genom vad som kallades ”nya finansiella instrument”. För detta krävdes en utvidgad samverkan mellan europeiska och nationella finansieringsorgan liksom mellan privat och offentlig sektor (EIB 2014). Kommissionen presenterade sin investeringsplan för Europa i november 2014 (Europeiska kommissionen 2014).

4 Junckerplanens förhistoria

Finansiella instrument har länge använts i EU:s verksamhet, men i avsevärt mindre skala. Intresset för metoden är nära kopplat till de budgettak som alltid har ingått i de fleråriga finansiella ramverken.

Ett standardinslag i EU:s långtidsbudgetprocess är att fastställa tak för utbetalningar resp. åtaganden. De expansiva krafterna inom unionen – främst kommissionen och parlamentet – har emellertid länge spanat efter tekniker för att skapa större handlingsfrihet under de fastlagda budgettaken. Två huvudmetoder kan urskiljas.

1. Den ena består i att placera investeringar och aktiviteter utanför den ordinarie budgeten. Inom medlemsstaterna används precis samma teknik. I många fall har de utombudgetära utgifterna en särskild tillkomsthistoria. Offentliga åtaganden på nationell nivå har ofta sitt ursprung i någon form av privat verksamhet som inte längre kunnat bära sina kostnader. Inom EU är en vanligare bakgrund en mellanstatlig samverkan som blivit svår att finansiera eller som av andra skäl kommit att infogas i unionens finansiella ramverk. Ibland hänger särskilda kostnadsfördelningsprinciper med när en verksamhet på detta vis överförs till unionen. Sådana undantag strider dock mot den hävdvunna finansrättsliga grundprincipen om budgetens enhet, som föreskriver allt ska vara tydligt och finnas på sin rätta plats. En vanlig fråga i förhandlingarna om det fleråriga ramverket är därför om den ena eller andra externa posten ska införlivas i den ordinarie budgeten. Ett annat särdrag hos de externa komponenterna är att de ofta tillkommit mellan de ordinarie budgetförhandlingarna. 2004 inrättades t.ex. en särskild mellanstatlig mekanism vid namn Athena för finansiering av EU:s militära operationer inom ramen

för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Alla länder utom Danmark bidrar till denna kassa som också kan användas till kostnader för nationella kontingenter som deltar i gemensamma insatser (De Feo 2017). Kommissionen vill gärna placera kostsamma satsningar som ITER och Galileo utanför den ordinarie budgeten (Vitrey 2017).

2. Den andra tånjningstekniken är just de finansiella instrumenten. Här handlar det om att utnyttja krediter i stället för anslag och att möjliggöra detta genom olika slags garantier som lindrar eller eliminerar kreditriskerna. Detta ökar medlens slagkraft på två sätt: dels genom att pengarna späds ut kraftigt och dels genom att de kan återutnyttjas när lånen (förhoppningsvis) betalas tillbaka. Man talar om ”revolverande fonder” (på engelska ”revolving funds”).

Finansiella instrument användes inom strukturpolitiken redan under budgetperioden 1994–1999, då 600 miljoner euro betalades ut till regionalfonden och socialfonden för att garantera krediter. Beloppet fördubblades till 1,3 miljarder euro under perioden 2000–2006 och växte sedan till 16 miljarder euro under perioden 2007–2013. Härutöver anslogs under den senaste budgetperioden 5,5 miljarder euro till finansiella instrument som hanterades direkt eller indirekt av kommissionen (ECA 2016 b).

I debatten om långtidsbudgeten under Barrosokommissionen framfördes förslag om nya slags finansieringslösningar, t.ex. s.k. projektobligationer för infrastrukturinvesteringar (Tarschys & Núñez Ferrer 2013). En grundligare genomlysning av möjligheterna utfördes dock inom EIB. Här liksom i andra regionala kreditinstitut (såsom ECRB och Europarådets utvecklingsbank) fanns redan betydande erfarenheter av finansiell ”blending”, eller sammankoppling av olika finansieringskällor.

Eftersom metoden inte var ny var det många som såg Juncker-planen som gammalt vin i nya läglar. Ett friskt grepp låg dock i den påtagligt offensiva marknadsföringen, där ett viktigt inslag var tesen om en femtonfaldig multiplikatoreffekt. En annan innovation låg i den snabba och effektiva förankringen. Medan de flesta förslag inom EU segdras i många år lyckades man här komprimera den avgörande beredningsprocessen till några få månader, då alla viktiga intressenter gavs tillfälle att delta i eller åtminstone bevaka tillkomsten av arbetsgruppens förslag.

Juncker-planen lanserades av en ny tillträdde kommission, under det första året av den nya långtidsbudgeten. Rådets samtycke säkrades genom den nyss nämnda beredningen.

En viktig ingrediens i arbetsgruppens rapport var dess inledande reservation:

There are no financing commitments by the EC, the EIB or any Member State for any of the projects included in this report (country lists and/or illustrative project examples) and the inclusion of projects in the report does not entitle them to preferred access to national or European resources. They have not been subject to specific assessment by the Commission, EIB or the Task Force Members (i.e. Member States) and hence do not imply the support of the particular investment proposal by these organisations.

Om det är något som förslagsställare inom EU-systemet har lärt sig under åren så är det att nya idéer får ett mycket bättre mottagande om inblandade beslutsfattare och parter känner sig förvissade dels om att ingen annan part har tillskansat sig nya förmåner, dels om att de själva inte kommer att drabbas av tillkommande kostnader eller åligganden. En princip som vid lanseringen av *EU:s* strategi för Östersjöregionen (EUSBSR) fick namnet ”the three no’s: no new institutions, legislation or funding”.

5 Gensvaret i Europaparlamentet

I Europaparlamentet gick meningarna något isär, men bortsett från partierna på ytterflankerna var den dominerande reaktionen positiv. Även här anade man framför allt en smartare användning av redan beviljade anslag.

EPP:s gruppleddare Manfred Weber framhöll att intresset för strukturella reformer inte fick svalna men att mobiliseringen av privatkapital var viktig. I samma anda föreslog ALDE:s ordförande Guy Verhofstadt att arbetsrättsliga reformer borde uppställas som villkor för stöd. Socialistgruppens ledare Gianni Pitella förordade ännu större satsningar men gav ändå Juncker-planen godkänt på villkor att kommissionen när det kom till huvudlinjerna sökte samförstånd med parlamentet. Den konservativa gruppens ledare Syed Kamall var mer reserverad:

How do we make sure it is a watering can that stimulates growth? How do we make sure that it is not a government flood that washes away private investment? How do we make sure that it is not a private irrigation system that is never turned on? (European Parliament News 26/11 2014)

Fick sådana frågor tillfredsställande svar kunde Kamall dock överväga att stödja förslaget. Vänstergruppens ledare Dimitrios Papadimolous dömde ut planen som tomma

ord baserade på gamla omfördelade pengar, medan den oberoende belgiske ledamoten Gerolf Annemans talade om hokuspokus, abrakadabra och monopolpengar (Parcalabu 2014). Andra ledamöter på vänsterkanten beskrev Juncker-planen som ett försök att framkalla investeringar genom voodoo-besvärjelser (De Masi 2015).

Svenska europaparlamentariker var inte så imponerade. ”Ett steg i rätt riktning, men inte mer än så”, sa Olle Ludvigsson (s). Fredrick Federley (c) bedömde avsikterna som goda men anade också ett sandslott. Gunnar Hökmark menade att fokus i stället borde läggas på avreglering så att investerare åter vågade satsa på Europa (Europaportalen 26/11 2014).

6 Bedömningar från forskare och utvärderare

Bland forskare och debattörer i tankesmedjor och utvärderingsinstanser har det rests en hel del kritiska frågor kring Juncker-planen.

En grupp invändningar gäller den grundläggande diagnosen. Råder det verkligen brist på investeringar i Europa? Baseras inte tveksamheten inför stora satsningar på högst rationella dubier om investeringarnas långsiktiga lönsamhet?

Ett annat kritiskt tema gäller effektiviteten i det anbefallda receptet. Kan man vara säker på att kreditgarantier har de verkningar som anges? Och måste inte också deras kostnader tas med i kalkylen? Inte minst revisionsinstanser återkommer ofta till garantigivningens svårbedömda nettobalans.

En serie klassiska frågor kring unionens tillväxtfrämjande verksamhet kretsar kring ”opportunity costs” och undanträngningseffekter. Vad händer om olika EU-instanser inte bidrar? Hur mycket kommer till stånd ändå? Och finns det risk för undanträngningseffekter? Många påstående om förväntade eller registrerade resultat väcker spörsmål om kontrafaktiska förlopp.

7 Behövs mer investeringar? Behövs investeringsstöd?

Det kan tyckas råda rätt stor konsensus kring värdet av ökad investeringstakt, men enigheten är inte total. Hur mycket är lagom?

Stolzenburg (2015) ifrågasätter för det första den underliggande diagnosen att Europa lider av ett ”investeringsgap”. I många länder förblir investeringskvoten rätt stabil. Medan snittet för EU-länderna före finanskrisen fluktuerade kring 21 och 22 procent av BNP ligger det nu

enbart någon eller några procent lägre, dock med betydande avvikelser. Mot relativt stadiga siffror i Nordeuropa kontrasterar häftigare svängningar på andra håll: Irland, Spanien, Portugal och Grekland som hade en boom under början av 00-talet genomgick sedan en kraftig nedgång, men har nu återhämtat sig något.

För det andra är det för vissa branscher snarast frågan om en långsiktig, strukturell anpassning till en lägre efterfrågan. Tillverkningsindustrin har länge tappat mark. Byggsektorn har däremot svängt upp och ner, med kraftiga och med tiden fatala bubblor i länder som Spanien och Irland. Av bl.a. detta skäl är den tillfälliga investeringsboomen under åren närmast före 2008/09 en olämplig utgångspunkt för jämförelser. Vad som inträffat de senaste åren är i flera avseenden snarast en återgång till normala nivåer.

Även Gros (2014) har invändningar mot resonemanget om en brist på investeringar. Vissa delar av nedgången har demografiska orsaker, andra bör uppfattas som en korrekt korrigering efter en byggubbla. Det finns också gränser för hur snabbt investeringarna kan expandera. Infrastruktursatsningarna som utgör huvudnumret i Juncker-planen uppgår till enbart någon tiondel av den totala investeringsvolymen, 260 miljarder euro att jämföra med 2 600 miljarder euro. En ökning av dessa med omkring 100 miljarder euro per år kan inte kommenderas fram med kort varsel. Ledtiderna är långa och de strukturella hindren många, inte minst olika former av Nimby-motstånd (Nimby=not in my backyard/inte på min bakgård).

8 Finns det ett europeiskt mervärde? Uppstår additionalitet?

När krediter saknas för näringslivsinvesteringar finns i bakgrunden ofta tvivel om de enskilda projektens lönsamhet. Nationella statliga banker och finansieringsinstitut har i sina mandat vanligen uppdraget att tänja på riskbenägenheten och främja lagom vågade satsningar. Har EIB bättre förutsättningar att göra sådana värderingar? Gros (2014) påpekar att den stora merparten av lånesökande företag opererar inom nationella gränser och därför sannolikt får en mer sakkunnig värdering av lokala kreditbedömare än av utländska analyser.

Stolzenburg (2016) riktar uppmärksamheten mot planens effekter i ett större ekonomiskt sammanhang. Det avsedda investeringstillskottet om 315 miljarder euro (efter hävstångseffekter) under tre år är liten i jämförelse med de totala investeringarna inom EU om 2 700 miljarder euro per år. I övervägandena om stimulansinsatser måste man skilja mellan tre kategorier:

- i. De satsningar som tränger undan andra investeringar och därmed inte ger något nettotillskott.
- ii. De satsningar som skulle kommit till stånd ändå och för vilka det offentliga stödet utan andra effekter inkasseras av de enskilda investerarna.
- iii. Investeringar som ger reell additionalitet.

Det är bara den sista kategorin som kommissionen finner stödvärd, men den är inte helt enkel att skilja från de två föregående. Inför möjligheten att få en förmånlig delfinansiering kan såväl offentliga myndigheter som privata företagare ha naturliga incitament att överdriva sina riskaversioner. System av denna art inbjuder till trixande med mått och indikatorer ("gaming"). Det kan inte utan vidare förutsättas att presumtiva låntagare ger en korrekt bild av sina beslutskalkyler. När man kasserar in offentligt stöd för sådant som man ändå hade tänkt genomföra talar den tyska litteraturen talar om "Mitnahmeeffekt", den engelska om "windfall" eller "deadweight" och den franska om "aubaine" eller morgongåva.

Bedömare inom tankesmedjan Bruegel sätter frågetecken för additionaliteten i de investeringar som finansierats genom planen: *It is too early to conclude that the Juncker plan really triggered investment projects that otherwise would not have been financed* (Aussilloux et al. 2017). Två forskare verksamma vid tankesmedjan Ceps understryker att alla additionalitetsbedömningar ännu är ovissa eftersom begreppet inte fått någon entydig definition. De rekommenderar att man i den fortsatta metodutvecklingen gör separata värderingar av additionaliteten inom olika kreditområden (Rinaldi & Núñez Ferrer 2017).

Farhågorna om svag additionalitet aviseras dock av det tyska industriförbundet. Även om en del investeringar säkert kunde ha kommit till stånd utan EFSI överväger de positiva effekterna. Likaså avfärdas misstankarna om undanträngningseffekter (Gornig 2017). Även andra bedömare betonar vikten av investeringsstimulanser. Rivoltella (2017) menar att det behövs initiativ på tre fronter: strukturreformer för ökad marknadsflexibilitet till förmån för innovationer och ökad produktivitet, utveckling av finanssektorn för att vidga tillgången på kapital och offentligt investeringsstöd till infrastrukturutveckling samt mindre och medelstora företag.

Den stödförmedling som Junckerplanen introducerar innebär subventioner till de mest riskabla investeringarna. Är dessa topplån lyckosamma stannar vinsterna hos de enskilda investerarna, men skulle de däremot misslyckas hamnar notan i stället hos de europeiska skattebetalarna. Det handlar således

om risksocialisering i kombination med vinstprivatisering, alternativt stöd till nationella myndigheter.

En fråga som Ernst & Young-utvärderarna sökt svar på är varför efterfrågan på EFSI:s lån är så svag i de nya medlemsländerna. En hypotes är den relativt goda tillgången på finansiering via struktur- och investeringsfonderna, en annan en svagare kapacitet att ta fram stora projekt och utnyttja de möjligheter som erbjuds av olika blandade kapitalmarknader (som PPP och venture capital). Detta kan vara en god anledning att ytterligare differentiera produkterna och anpassa långivningen till olika länders särskilda behov, anser utvärderarna.

Ernst & Young-analysen tar också upp additionaliteten ur en bankintern synvinkel: i vilken mån skiljer sig EFSI:s lån från dem som tidigare erbjudits och ännu erbjuds i EIB:s normala utbud? Här finns det enligt rapporten vissa frågetecken: en del finansiering från investeringsbanken hade lika gärna kunnat komma till stånd utan EFSI.

Även Europeiska revisionsrätten är kritisk mot kommissionens påståenden om additionalitet. "The calculation of the multiplier effect assumes nil investment without EFSI", heter det (ECA 2016 a). Alla de investeringar som kommer till stånd kan inte tillgodoräknas bidraget från EFSI. Revisorerna rekommenderar ett närmare studium av den teknik som tagits fram inom DAC för bedömning av offentliga stödinsatser. En huvudidé är här att när flera instanser är involverade låter man inte var och en ta åt sig hela äran av insatta stimulansåtgärder utan ser i stället till de olika deltagarnas andelar i det gemensamma företaget (OECD 2015).

9 Konkurrenterna har ordet

När Juncker trollade fram prognostiserade investeringar om 315 miljarder euro genom en omdisposition av 16 miljarder euro i EUs budget och 5 miljarder euro i EIB:s lånestock kom det inte oväntat negativa reaktioner från sektorer som ansåg sig brandskattade. I en gemensam deklaration uttalade företrädare för franska, tyska och brittiska universitet att en sådan åderlåtning av Horisont 2020 skulle få allvarligt negativa verkningar just för den tillväxt som förslaget avsåg att främja. Rektorerna erinrade om det när sambandet mellan grundforskning och innovationer. Det var inte första gången som man sökte tillgodose angelägna behov genom att tulla just på forskningsanslagen. Man riktade en enträgen vädjan till regeringarna och Europaparlamentet om att avstå från den föreslagna överföringen och att även i framtiden värna om de nödvändiga satsningarna på vetenskapligt samarbete (CPU 2015).

Kritiska reaktioner har också kommit från mottagare av det ordinarie strukturfondsstödet som befarar att anslag framöver kommer att ersättas av lån. Bachtler et al. (2017) redovisar intervjuer med berörda förvaltningsorgan som till övervägande delen är negativa till de växande intresset för finansiella instrument. Man pekar bl.a. på att dessa är svåra att utnyttja för små företag, för högriskprojekt och för investeringar i glesbygder. Administrativt reser också kombinationen mellan anslag och krediter stora svårigheter (Michie & Wislade 2011, Europa 2015). Anslag bör förbli grundstommen i den framtida sammanhållningspolitiken, anser Bachtlers respondenter som också uppmärksammar EFSI:s svaga stöd till de nya medlemsstaterna.

En tredje typ av kritik kommer från aktörer som finner Junckerplanens fokusering på mestadels fysisk infrastruktur alltför snäv. Ett positionspapper från Sociala Plattformen, ett samarbetsorgan mellan 48 europeiska icke-statliga organisationer, betonar att registret av investeringar måste breddas så att även sociala ambitioner tillgodoses (Social Platform 2015).

10 För lite och för sent – eller för mycket och för tidigt?

”Probably too little, certainly too late” löd rubriken på Le Moignes m.fl. (2016) analys av Junckerplanen. Detta var en vanlig bedömning när planen lanserades, inte minst från vänstersidan. I en tidig Sieps-rapport om programmet skrev således fackföreningsekonomerna Martin Myant (2015):

The result is an investment plan which is likely to contribute to some increase in investment, but not to enough to satisfy needs that have already been identified in member states and not enough to provide a substantial economic stimulus in the context of continuing policies of fiscal restraint. Nor will it contribute much to long-term aims of overcoming imbalances in the Eurozone or divergences across the EU as a whole. Indeed, it has been put together without consideration for such long-term aims and is likely to provide most support to investment in those countries that need EU help the least. It has the potential to provide more to countries outside the Eurozone than to those within and to provide more to those Eurozone countries that can already borrow with the least difficulty. Thus it may contribute a little to restoring growth across the EU, but at the expense of increasing economic divergences.

När den andra Junckerplanen presenterades hördes dock även det motsatta omdömet: för mycket och för tidigt. Europeiska revisionsrätten (2016) avstyrkte ett brådstörtat

beslut om en förlängning och utvidgning av EFSI, och detta av flera skäl. För det första bröt kommissionen sin egen tidtabell: förslaget kom redan efter att Junckerplanen varit i kraft under ett år. På denna korta tid hade tillräckliga erfarenheter inte kunnat vinnas. För det andra tydde de EIB-data som stod till revisorernas förfogande på att det inte alls rådde någon brist på investeringskapital. Anslagna medel hade ännu inte utnyttjats. Beläggen för reell additionalitet var än så länge otillräckliga. Revisionsrätten pekade på att den totala volymen av garanterade krediter med kommissionens nya förslag under perioden 2014–2020 blir fyra gånger större än under föregående långtidsbudget (ECA 2016 a).

I likhet med revisionsrätten har många kommentatorer understrukit att det ännu är för tidigt att bedöma hur pass framgångsrik planen har varit. Flera saker har gått raskt undan: man fick snabbt fram ett beslut om planen, det kom in en hel del ansökningar, inom EIB satt till alla klutar för att behandla dem utan dröjsmål och många lån beviljades. Från sådana beslut till underskrivna kontrakt är avståndet emellertid ofta långt, inte minst när flera parter är inblandade och handläggningsprocesserna hos olika beslutsfattare inrymmer omständliga former av förankring. Än längre tid tar sedan initiering, detaljplanering, implementering, resultatrapportering och utvärdering, vilket gör att utfallet för de flesta projekt ännu inte kan avläsas. Till de frågor som därmed inte heller kan besvaras hör hur EFSI-projekten förhåller sig till den mer ordinarie stocken av projekt med annan finansiering inom EIB eller de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI). Med reservation för all denna osäkerhet ger dock många bedömare positiva omdömen om EFSI:s första verksamhetsår (Wruuck 2016, Schneider 2015, Rubio et al. 2016).

Till det som diskuterats hör om de djärva antagandena om en multiplikator-effekt om 15 gånger insatsen verkligen har uppnåtts. Enligt konsultfirman Ernst & Young (2016) har man hittills landat på 14,1 medan Rinaldi & Nunez Ett annat särdrag hos de externa komponenterna är att de ofta tillkommit mellan de ordinarie budgetförhandlingarna. 2004 inrättades t.ex. en särskild mellanstatlig mekanism vid namn Athena för finansiering av EU:s militära operationer inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Alla länder utom Danmark bidrar till denna kassa som också kan användas till kostnader för nationella kontingenter som deltar i gemensamma insatser (De Feo 2017). Kommissionen vill gärna placera kostsamma satsningar som ITER och Galileo utanför den ordinarie budgeten (Vitrey 2017).

11 Vilken sorts investeringar – och var?

En linje i kritiken av Junckerplanen skjuter in sig på betoningen av fysisk infrastruktur. Cozzi & De Henau (2015) påpekar att satsningar på vård och utbildning också kan betraktas som investeringar. De efterlyser vidare ett mer uttalat genusperspektiv i EU:s sysselsättningspolitik. Rinaldi & Núñez Ferrer (2017) menar att större vikt skulle kunna läggas vid mänskligt kapital och social utveckling. Därmed skulle EFSI kunna knytas samman med den föreslagna sociala pelaren.

Ett näraliggande tema gäller den geografiska fördelningen. En uppmärksammas defekt i de tidiga projekten är den starka geografiska koncentrationen till EU15 och där i första hand till tre länder: Tyskland, Frankrike och Spanien. Enbart omkring åtta procent av satsningarna har hamnat i de nya medlemsländerna. Denna fråga har engagerat såväl Europaparlamentet och har genom deras försorg fått en framskjuten plats i beslutet om förlängning och utvidgning av Juncker-planen.

Bilden av en markant snedbalans till förmån för de mer välbärgade medlemsstaterna kan emellertid nyanseras genom en mer differentierad analys. Ser man till fördelning efter volym rapporterar Rinaldi & Núñez Ferrer (2017) att UK, Spanien, Frankrike, Tyskland och Italien toppar listan, men rangordnar man i stället investeringarna efter BNP per capita leder Finland, Irland, Spanien, Italien och Luxemburg. Med ett tredje alternativt mått, mobiliserade investeringar som andel av BNP, blir det andra länder som tar täten: Estland, Bulgarien, Portugal, Italien och Grekland.

12 Junckerplanen som budgetpolitisk innovation

En positiv bedömning av Juncker-planen som inte rör dess materiella innehåll utan snarare dess snabba och framgångsrika lansering och dess budgetproceduriellt innovativa karaktär har presenterats av Patz & Goetz (2015).

Stelheten i EU:s budgetprocess har noterats och beklagats i en omfattande litteratur (Laffan 1997, Cipriani 2014). Ett envist huvudproblem består i att merparten (f.n. närmare 70 procent) av anslagen är öronmärkta för olika länder och ändamål och inte kan rubbas under pågående långtidsbudgetperiod. I den engelskspråkiga litteraturen används uttryck som ”pre-allocated” eller ”ring-fenced”. Medlemsstaternas tydliga preferens för nationellt vikta anslag framgår av att dessas andel traditionellt ökar i Rådets och Parlamentets bearbetning av kommissionens förslag till flerårigt ramverk. Kopplat till denna attityd är en stark

motvilja mot flexibilitet som riskerar att antingen driva upp de totala kostnaderna för EU-samarbetet eller omfördela dem under löpande budgetperiod.

Patz & Goetz ser i Junckerplanen ett framgångsrikt försök att bryta upp denna förstelning. Kommissionens initiativ kom i själva inledningen till dess mandat och kunde också genomdrivas i ett uppdrivet tempo. Det gick på tvärs mot tendensen till politiska budgetcykler. Till bilden hör att Junckerkommissionen i kraft av Spitzenkandidat-modellen och samförståndet med parlamentets talman hade mer vind i seglen än sina närmaste föregångare. I den snabbt genomförda omdispositionen och effektiviseringen av nyligen beviljade anslag låg därför en löftesrik nystart för EU:s budgetprocess.

En annan, närbesläktad poäng med Juncker-planen är enligt tankesmedjan i kommissionens generalsekretariat att den har bidragit till att utveckla kulturen inom Europeiska Utvecklingsbanken. Från att tidigare ha opererat som en traditionell utlåningsbank har EIB nu engagerat sig i större och mer långsiktiga projekt. Samarbetet med nationella kreditinstitut och främjandemyndigheter har därmed fördjupats och blivit mer sofistikerat (EPSC 2016).

13 En tredje Junckerplan?

I den diskussion om nästa långtidsbudget som redan har börjat intar strategin ”nya finansiella instrument” en framskjuten plats. I ett nytt flerårigt finansiellt ramverk skulle den nu prövade modellen kunna permanentas. Denna tanke väcker dock också en del oro i läger som är mer intresserade av mer direkta stödformer. I ett inlägg från Europeiska regionkommittén påtalas med skärpa att det är de mer välbärgade länderna som hittills har dragit störst nytta av ”investeringsplanen för Europa” och att den inte får äventyra fortsatta satsningar på sammanhållningspolitiken (Markkula 2017).

I ett globalt perspektiv har det sitt intresse att jämföra Junckerplanen med det andra stora stimulansprogrammet som lanserats under senare år, nämligen det kinesiska ”One Belt, One Road”, ofta omtalat som den nya sidenvägen. Bådadera förenar en stark betoning av transportinfrastruktur med näringspolitiska satsningar inom många olika sektorer. Det kinesiska programmet framstår som mer utåtriktat och sätts ofta i samband med försörjningspolitiska mål. Junckerplanen handlar hittills mera om inre europeisk tillväxt och sysselsättning. Tanken på ett bredare anlagt EFSI med stimulanser till investeringar också utanför unionens medlemsländer har dock framförts av kommissionens tankesmedja (EPSC 2016).

Ett gemensamt problem är svårigheten att bedöma mervärdet av insatta resurser liksom risken för politiskt betingade felsatsningar. Ett angivet syfte med Junckerplanen är ju att stimulera investeringar som på grund av bankernas riskovillighet inte skulle ha kommit till stånd vid gängse kreditbedömningar. En sådan sänkning av bifallströskeln kan under gynnsamma betingelser ge god utdelning men i den andra vågskålen ligger förstås faran att resurser förslösas i olönsamma projekt. Till bilden hör att många infrastruktursatsningar på sikt betalar sig själva genom att generera egna betalningsströmmar medan andra förutsätter kontinuerliga driftstillskott av offentliga medel. Vid låg ekonomisk aktivitet kan den statsfinansiella bördan av den senare sortens investeringar bli mycket tung.

I detta perspektiv är det oundgängligt att beakta både kostnader och fördelar i unionens beslutskalkyler. Inte minst inom den europeiska sammanhållningspolitiken finns här en lång tradition av enögdhet: när man rapporterar att unionen genom olika slags stödinsatser har skapat t.ex. en miljon nya

arbetstillfällen glömmar man bort att sådana bruttosiffror blir helt missvisande om inte även finansieringen tas i beaktande. När en procent av medlemsstaternas BNP betalas in i avgift till unionen bortfaller rimligen någon andel av den totala sysselsättningen, kanske en jämförbar procentsats. Nettoeffekterna av de europeiska stimulansåtgärderna torde därför vara avsevärt mindre än de redovisade bruttosiffrorna. I gengäld har de fyra friheterna och många andra inslag i det gemensamma regelverket med stor sannolikhet gett betydande tillskott till den ekonomiska utvecklingen.

När medel som i Junckerplanen omvandlas från anslag till kreditgarantier bör man på något lämpligt sätt bedöma garantigivningens kostnader. Eftersom faktiska kreditförluster inte kan beräknas förrän långt efteråt får man här lita till någon form av schablonisering. Den praxis vid kostnadsberäkning av garantigivning som utvecklats inom medlemsstaterna kan säkert tjäna till god ledning, men efter hand kan det finnas skäl att utveckla även differentierade europeiska modeller.

Referenser

- Andor, L. (2016) *Imbalances, inequality and growth – Rethinking growth policies for Europe*. Intereconomics 2016:6.
- Aussilloux, V., et al. (2017) *Making the best of the European single market*. Bruegel.
- Bachtler, J., Mendez, C. & Polverari, L. (2016) *Ideas and options for Cohesion Policy post-2020*. EPRC, IQ-Net Thematic Paper 38(2).
- Becker, P. (2016) *The EU budget's mid-term review: with its promising reform proposals, the Commission lays the groundwork for the next, post-2020 budget*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Becker, S., Bauer, M. W. & De Feo, A. (2017) *The new politics of the European Union budget*. Baden-Baden: Nomos
- Cipriani, G. (2014) *Financing the EU budget: moving forward or moving backwards?* CEPS.
- Claeys, G. & Leandro, A. (2016) *Assessing the Juncker Plan after one year*. Bruegel.
- CPU (2015) *Gemeinsame Erklärung der CPU, der VSNU, der Universitäten Großbritanniens und der HRK zum Juncker-Plan*.
- Cozzi, G. & De Henau, J. (2015) *Recovery for whom? The Juncker's Plan must not be a missed opportunity for gender equality in Europe*. Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- De Feo, A. (2017) *The European Budget: Motor or Brake of European Integration. A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions*. I Becker et al. (2017).
- Eorpa (2015) *Permanent revolution in Cohesion policy restarting the reform debate*. Eorpa paper 15/4.
- European Commission (2014) *An Investment Plan for Europe* COM/2014/0903 final, 26.11.14.
- European Commission (2016) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) Nos 1316/2013 and 2015/1017 and the accompanying Commission evaluation in accordance with Article 18(2) of Regulation (EU) 2015/1017*
- European Commission (2016) *Staff working document accompanying the proposal for [] the extension of the duration of the European Fund for Strategic Investments as well as the introduction of technical enhancements for that Fund and the European Investment Advisory Hub {COM(2016) 597 final} {SWD(2016) 298 final}*.
- European Commission (2016) *Investment plan for EU: Let's invest EU*.
- European Court of Auditors (2016 a) *EFSD: an early proposal to extend and expand*. Opinion No 2/2016.
- European Court of Auditors (2016 b) *Implementing the EU budget through financial instruments — lessons to be learnt from the 2007-2013 programme period*.
- European Investment Bank (2014) *Special Task Force (Member States, Commission, EIB) on Investment in the EU. Final Task Force Report*.
- European Investment Bank (2016) *Evaluation of the functioning of the European Fund for Strategic Investments (EFSD)*.
- European Policy Strategic Centre (2016) *The European Fund for Strategic Investments (EFSD): Maximising its potential*.
- Ernst & Young (2016) *Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017 (the EFSD Regulation). Final Report*.
- Gornig, M. (2017) *Deutschland muss entschieden hinter dem erweiterten Junckerplan stehen*, DIW-Wochenbericht, vol. 84.
- Gros, D. (2014) *The Juncker Plan: From €21 to €315 billion, through smoke and mirrors*. CEPS.
- Laffan, B. (1997) *The Finances of the European Union*. Macmillan, 1997.
- Le Moigne, M., Saraceno, F. & Villemot, S. (2016) *Probably Too Little, Certainly Too Late: An Assessment of the Juncker Investment Plan*. OFCE.
- Markkula, M. (2017) *Cohesion policy is not just about money: it's about Europe's future*. Politico 18-24 May.
- De Masi, F., Lopez, P. & Viegas, M. (2015) *Juncker-Voodoo: Warum die „Investitionsoffensive für Europa“ die Wirtschaft nicht beleben wird*. Mitglieder des EP.
- Michie, R. & Wislade, F. (2011) *Between Scylla and Charybdis: Navigating financial engineering instruments through Structural Fund and State aid requirements*. IQ-Net Thematic Paper, 29(2), EPRC.
- Myant, M. (2015) *Juncker's investment plan: What results can we expect?* Sieps.
- Parcalabu, D.-D. (2014) *The European Fund for strategic investments – priority of the European Commission during Juncker mandate*. Hyperion Economic Journal II:4.
- Patz, R. & Goetz, K.H. (2015) *From Politicised Budgeting to Political Budgets in the EU?* Paper presented at the International Conference on Public Policy (Milan, 1-4 July 2015).
- Revoltella, D. (2017) *EU challenges, investment in the EU and the role of the European Investment Group*. Public Sector Economics 41 (1).
- Rinaldi, D. & Núñez Ferrer, J. (2017) *The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument*. CEPS.
- Rubio, E., Rinaldi, D., Pellerin-Carlin, T. & Letta, E. (2016) *Investment in Europe: Making the best of the Juncker Plan*. Notre Europe.
- Schneider, J.D. (2015) *Growth for Europe – Is the Juncker Plan the answer?* EP & King Baudoin Foundation.

- Social Platform (2015) *Reinforcing social governance of the European Union for social progress and upward convergence*. Contribution to the 2016 Annual Growth Survey and European Semester.
- Stolzenburg, U. (2015) *Die EU-Investitionsinitiative: Konjunkturimpuls oder Luftnummer?* Kiel Policy Brief, No. 96.
- Tarschys, D. (2003) *Time horizons in budgeting*. OECD Journal on Budgeting.
- Tarschys, D. & Núñez Ferrer, J. (2013) *Investing where it matters*. Ceps.
- Vitrey, A. (2017) *The First Multiannual Financial Framework under the Lisbon Treaty: The Dynamics of the European Parliament from the Perspective of an Insider*. I Becker et al. (2017).
- Willemain, F. & Genard, Q. (2016) *The Juncker Plan 2.0: the Belgian view*. Egmont European Policy Brief.
- Wruuck, P. (2016) *Promoting investment in Europe: Where do we stand with the Juncker Plan*. Deutsche Bank.
- Zuleeg, F. (2014) *Juncker's Investment Plan: a New Deal for the EU?* EPC.

Sieps rapporter

2017

2017:3epa

Junckerplanen under debatt

Författare: Daniel Tarschys

2017:2epa

The European Commission: Less a Leader and More a Manager?

Författare: Neill Nugent och Mark Rhinard

2017:1epa

Sverige och euron efter brexit

Författare: Jonas Eriksson

2016

2016:15epa

Sweden and the Euro: The Neglected Role of EU Membership

Författare: Nauro F. Campos, Fabrizio Coricelli och Luigi Moretti

2016:14epa

The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value

Författare: Eleni Karageorgiou

2016:13epa

The EU and Belarus: seizing the opportunity?

Författare: Elena A. Korosteleva

2016:12epa

Regional Productivity Convergence in Advanced and Emerging European Economies

Författare: Kadri Männasoo, Heili Hein och Raul Ruubel

2016:11epa

The Eurasian Economic Union and the European Union: Geopolitics, Geo-Economics and Opportunities for Europe

Författare: Sijbren de Jong

2016:10epa

Responses to the "refugee crisis": What is the role of self-image among EU countries?

Författare: Rebecca Thorburn Stern

2016:9epa

Svenskarnas attityder till EU har stabiliserats: Analys av SOM-institutets undersökning 2015

Författare: Linda Berg och Klara Bové

2016:8epa

Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU

Författare: Christophe Hillion

2016:7epa

A brief on the politics and economics of the Transatlantic Trade and Investment Partnership

Författare: Håkan Nordström

2016:6epa

Folkkrätten, EU-rätten och flyktingarna på Medelhavet

Författare: Martin Ratcovich

2016:5epa

The EU and Russia: managing the new security environment in the wider Europe

Författare: Derek Averre

2016:4epa

The infringement proceedings over intra-EU investment treaties – an analysis of the case against Sweden

Författare: Joel Dahlquist, Hannes Lenk och Love Rønnelid

2016:3epa

A Critical Insight into Europe's Criminalisation of Human Smuggling

Författare: Ilse van Liempt

2016:2epa

Irregular Immigration in the European Union

Författare: Pia M. Orrenius och Madeline Zavodny

2016:1epa

Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means

Författare: Christophe Hillion

2015

2015:27epa

The challenge of completing the EU internal market for natural gas

Författare: Tim Boersma

2015:26epa

Big Brussels is Watching You? Enhancing Transparency in EU External Energy Deals

Författare: Sijbren de Jong

2015:25epa

Completing the Union: Is the European Energy Union Really Real?

Författare: Harold James

2015:24epa

Social tourism? EU-domstolens senaste praxis avseende icke-aktiva unionsmedborgares rätt till förmåner

Författare: Emma Holm

- 2015:23epa
The Constitutional and historical relevance of the AFSJ and the CFSP/ESDP
Författare: Massimo Fichera
- 2015:22epa
Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy
Författare: Björn Fägersten
- 2015:21epa
Regional separatism i Europa: Fallet Katalonien
Författare: Jakob Lewander
- 2015:20epa
The Regulatory Cooperation Chapter of the TTIP: Challenges and Opportunities
Author: Alberto Alemanno
- 2015:19epa
Low Inflation and Deflation in EU Countries Outside the Euro Area: Should Policymakers be Concerned?
Authors: Plamen Iossifov and Jiří Podpiera
- 2015:18epa
Could it be 'Brexpulsion' rather than 'Brexit'?
Author: Iain Begg
- 2015:17epa
Social Housing in Europe
Authors: Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia and Christine Whitehead
- 2015:16epa
Svenskarna alltmer positiva till EU
Författare: Linda Berg
- 2015:15epa
The Balance of Power over the EU Budget: European Expenditure since the Lisbon Treaty
Författare: Giacomo Benedetto
- 2015:14epa
The Usefulness of the Scoreboard of the Macroeconomic Imbalances Procedure in the European Union: Potentials for Reform
Författare: Tobias Knedlik
- 2015:13epa
The impact of mega regional agreements on international investment rules and norms
Författare: Steve Woolcock
- 2015:12epa
The Impact of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) on the Spanish Regions – A Preliminary Analysis
Författare: José Villaverde och Adolfo Maza
- 2015:11epa
Transatlantic Market Integration, Business and Regulation: Building on the WTO
Författare: Bernard Hoekman och Petros C. Mavroidis
- 2015:10epa
Juncker's investment plan: what results can we expect?
Författare: Martin Myant
- 2015:9epa
Russia's economic troubles – a perfect storm of falling oil prices, sanctions and lack of reforms
Författare: Torbjörn Becker
- 2015:8epa
Entering a World of Footloose Tax Bases: Can the EU Generate Its Own Income?
Författare: Daniel Tarschys
- 2015:7epa
Britain and the EU: a negotiator's handbook
Författare: Roderick Parkes
- 2015:6epa
Europe's pivotal peace projects: Ethnic separation and European integration
Författare: Lynn M. Tesser
- 2015:5epa
Groundhog Day in Greece
Författare: Thorsten Beck
- 2015:4epa
The Greek elections of 2015 and Greece's future in the eurozone
Författare: Dionyssi G. Dimitrakopoulos
- 2015:3epa
The diplomatic role of the European Parliament's parliamentary groups
Författare: Daniel Fiott
- 2015:2epa
Social Policy and Labour Law during Austerity in the European Union
Författare: Niklas Bruun
- 2015:1epa
International Trade Union Solidarity and the Impact of the Crisis
Författare: Rebecca Gumbrell-McCormick och Richard Hyman