

Sammanfattning av rapporten

The EU Budget

What Should Go In? What Should Go Out?

Daniel Tarschys (red.)

Under de närmaste åren ska beslut fattas om nästa fleråriga budgetram för Europeiska unionen. Det finns därför goda skäl att återigen ställa frågan om vad EU ska göra. Budgeten i sig är visserligen inte det fullständiga svaret på den frågan, eftersom unionen åstadkommer mer genom normgivning än via medel från budgeten. Men de gemensamma utgifterna spelar en avgörande roll för effektiviteten i EU:s regleringar, icke-bindande instrument och andra former av inflytande.

EU:s medlemsstater stakar gärna ut nya mål för unionen, men de är mindre hågade att skjuta till de pengar som skulle behövas för att nå dessa mål. Budgeten har länge legat runt en procent av EU:s gemensamma BNI. Om vi på allvar skulle försöka uppnå alla de syften som har fastställts i fördragen och i Europeiska rådets beslut (inklusive Europa 2020-plattformen), skulle det svälja stora delar av – för att inte säga hela – vår samlade BNI. Europeiska unionens storslagna mål motsvaras alltså inte på långa vägar av de medel som ställs till dess förfogande.

Därför behövs det strikta urvalskriterier för EU:s utgifter. Eftersom det finns mycket större resurser nationellt än i EU kan vi inte vänta oss att EU ska ta ansvar för alla former av offentliga utgifter. Så vad bör unionens specifika bidrag vara? Vilka satsningar ska EU prioritera framöver och vilka tidigare prioriteringar kan trappas ner eller avvecklas? Vad kan EU göra inte bara bättre utan mycket bättre än medlemsstaterna själva?

Frågor av den här typen är tätt sammankopplade med en rad diskussioner om EU:s syfte och omfattning, relationerna till medlemsstaterna, betydelsen av subsidiaritetsprincipen och arbetsfördelningen i det framväxande flernivåstyret. Diskussionen rör också budgetprocessen som sådan liksom sammansättningen av utgifter och intäkter.

Många utmaningar väntar unionen i framtiden. Kapitlen i rapporten behandlar främst normativa frågor och utforskar begrepp som ”europeiskt mervärde” och ”europeiska kollektiva nyttigheter”. Men det föreslås också institutionella reformer och förändringar i budgetproceduren som kan ge större tyngd åt gemensamma intressen och behov.

Eftersom regleringar spelar allt större roll i integrationsprocessen måste vi främja kvaliteten i EU:s beslutsfattande. *Daniel Tarschys* argumenterar för att större uppmärksamhet borde ägnas åt EU:s ”inre dagordning”. Välrustade institutioner, god analyskapacitet, bra former för policyöverväganden och utvärderingar är i sig viktiga europeiska kollektiva nyttigheter. För andra utgiftsposter föreslås ett trestegstest. I det första steget kontrolleras om en föreslagen utgift klaffar med EU:s officiella mål och i det andra steget identifieras de som drar nytta av olika utgifter. De är ofta många och olika grupper överlappar. Ju bredare en policy är, desto större är sannolikheten för att det ska finnas ett betydande europeiskt mervärde. Utgifter som inte medför återflöde till en eller flera medlemsstater är särskilt lämpliga kandidater för EU-finansiering. I det tredje steget granskas tidsramen: hållbara, långsiktiga och utvecklingsinriktade investeringar bör i allmänhet ges företräde framför projekt som är kortlivade, kortsiktiga, konsumtionsinriktade eller omfördelade.

Stefan Collignon utgår från litteraturen om europeiska kollektiva nyttigheter. Beroende på den underliggande incitamentsstrukturen krävs skilda styrningsformer. Han betonar att europeiska kollektiva nyttigheter påverkar alla EU-medborgare. Medan den europeiska integrationsprocessen i sitt inledande skede framför allt byggde på samarbetsincitament, har införandet av euron inneburit att politiken idag domineras av gemensamma nyttigheter

där misslyckanden i samband med samarbeten är vanliga. Lösningen på det problemet är att upprätta en demokratisk styrelseform för att på ett effektivt sätt kunna administrera dessa nyttigheter. Det är viktigt att vi blir medvetna om de långtgående externa effekter som den europeiska integrationen har gett. Det kräver nya styrelseformer. Kapitlet avslutas med en diskussion om federala och republikanska demokratiska förhållningssätt till kollektiva nyttigheter, och författaren argumenterar för att det republikanska demokratiska paradigmet är överlägset.

Många politikområden som har starka drag av europeiska kollektiva nyttigheter är fortfarande underfinansierade och *Friedrich Heinemann* utforskar ett antal möjliga reformer som skulle kunna öka incitamenten för att finansiera europeiska kollektiva nyttigheter. I kapitlet analyseras olika typer av institutionella förändringar; inklusive korrigeringsmekanismer, nya och verkliga egna medel. Ett nytt uppslag är att medlemsländerna skulle kunna delegera hanteringen av vissa kollektiva nyttigheter till EU-nivån. Att ge EU en högre grad av budgetmässig självständighet löser inte de rådande bristerna i systemet, och att ersätta nationella bidrag med verkliga egna medel kommer inte att stärka stödet för en ökad finansiering av europeiska kollektiva nyttigheter. Noggrant utformade korrigeringsmekanismer är bättre. Andra metoder som skulle främja det europeiska mervärdet i EU:s utgifter är att sälja av europeiska tjänster till medlemsstaterna på basis av frivilliga avtal och ett mer tillförlitligt skydd mot partiska utvärderingar av de olika stödprogrammen.

Kommer förhandlingarna om den fleråriga budgetramen efter 2013 att präglas av tröghet och ryggmärksreflexer till förmån för status quo? Ett sådant scenario blir allt svårare att försvara, menar *Peter Wostner*. EU står inför nya utmaningar till följd av den globala ekonomiska och finansiella krisen, det förändrade klimatet och den demografiska utvecklingen. Förändringar i den ekonomiska världsgеографin kräver beslutsamma politiska svar i den industrialiserade världen, inte minst i EU. Men objektiva urvalskriterier kan i sig inte förväntas ge resultat eftersom medlemsstaterna idag saknar de rätta incitamenten för att ta hänsyn till dem. Wostner betonar vikten av rättvisa

och jämlikhet vid beslut om EU:s utgifter. Det krävs en reformering av budgetförhandlingsprocessen. Han föreslår att budgetens storlek ska bestämmas först efter det att man har kommit överens om politikens innehåll, istället för tvärtom. Det skulle kunna mildra problemet med att medlemsstaterna i första hand fokuserar på sina nettobalanser visavi EU-budgeten.

Arjan Lejour och *Willem Molle* försöker bedöma mervärdet av olika utgifter med hjälp av två angreppssätt. Dels utgår de från subsidiaritetsprincipen. Huvudargumenten för att koncentrera politiken till EU-nivån är stordriftsfördelar och de externa effekter som uppstår av den nationella politiken. Skilda nationella preferenser talar emot en centralisering av de nationella budgetarna. De båda författarna argumenterar för en avsevärd ökning av EU:s utgifter för forskning, miljö, utveckling och innovation samt utrikespolitik. Dessa ökningar kan i stor utsträckning finansieras genom en minskning av jordbruksutgifterna, särskilt marknads- och direktstöden. De granskar också effektiviteten när det gäller EU:s utgifter. I vilken utsträckning har unionen faktiskt nått de uppställda målen? Här är additionaliteten viktig, vilket innebär att stöd från EU inte får leda till motsvarande minskning nationellt. Lejour och Molle menar att utgifterna för miljö- och innovationspolitiken har varit förhållandevis effektiva, liksom utgifterna till unionens externa politik – med undantag för biståndet.

Europeiska kommissionen har nyligen förslagit en reformering av EU:s sammanhållningspolitik. Man vill reducera antalet prioriteringar, skapa ett gemensamt strategiskt ramverk och förbättra utgifternas kvalitet. *Willem Molle* granskar dessa förslag i ljuset av normativ nationalekonomisk teori samt utifrån tidigare erfarenheter. I vilken utsträckning har politiken gett verkliga resultat? Hur bör mål, prioriteringar och former för genomförande förändras för att kunna möta framtidens utmaningar? Utifrån granskningen av kommissionens förslag rekommenderar Molle att man förstärker förberedelsearbetet i de olika programmen, för att på så sätt öka överensstämmelsen mellan politikens olika mål. Utbetalningar av medel ska villkoras mot att stödmottagarna kan visa upp tydliga förbättringar när det gäller administrativ och institutionell kapacitet.