

Sammanfattning av rapporten

Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review

Iain Begg

Det råder stor enighet om att EU:s budget är omodern, dåligt anpassad för unionens framtida utmaningar och fångad i historiska låsningar som allvarligt begränsar alla möjligheter till reform. Budgetens funktion som ekonomiskt styrmedel skiljer sig på avgörande sätt från hur statsbudgeten normalt fungerar i nationalstater, vare sig det handlar om federala stater eller enhetsstater. Detta förhållande avspeglar i sig den ständiga ambivalensen om ”vad EU är till för”.

Även i de mest decentraliserade federala systemen är den centrala regeringen ansvarig för en stor del av de offentliga utgifterna och beskattningen och spelar en avgörande roll i de offentliga finanserna. Dessa funktioner har grundligt teoretiserats och analyserats i den akademiska litteraturen om fiskal federalism och flernivåstyrning. Det vore därför rimligt att förvänta sig att teorierna ska kunna användas i reformen av EU:s budget. Faktum är att den så kallade MacDougall-rapporten från 1977 tillhandahöll en planritning för en EU-budget med federal struktur baserat på dessa teorier.

I verkligheten har budgeten – som senast stöptes om på ett mer omfattande sätt 1988 – utvecklats litet. Den ligger fortfarande kvar vid cirka 1% av EU:s BNI; större delen av resurserna läggs på jordbruk och sammanhållning; och den finansieras huvudsakligen av direktbidrag från medlemsstaterna, snarare än av äkta egna medel.

I och med att det nu pågår en översyn av budgeten ”utan några förutfattade meningar”, är det lämpligt att återbesöka de bakomliggande teoretiska principerna och undersöka om de erbjuder några insikter i hur reformarbetet bör fortskrida. Rapporten granskar den akademiska litteraturen och konfronterar den med EU:s verklighet idag, i ett försök att staka ut möjliga reformvägar.

Olika discipliners synsätt leder till olika sätt att analysera EU:s budget. Inom den statsvetenskapliga litteraturen om flernivåstyrning har man främst fokuserat på EU:s legitimitet som budgetmyndighet, medan den ekonomiska analysen, med utgångspunkt i olika varianter av fiskal federalism, framför allt har undersökt koncept som ekonomisk effektivitet och fördelningseffekter av hur kompetensen fördelas mellan olika nivåer i systemet – det vill säga lokal, regional, statlig eller överstatlig.

Fiskal federalism lägger fokus på arbetsfördelningen mellan olika styrningsnivåer när politiken skapas och begränsar sig inte till fiskala arrangemang i federationer. Tidiga

bidrag i det som kallas den ”första generationen” av fiskal federalism fokuserade på det normativa fallet när ansvar fördelas mellan olika styrvåder och hur interaktionen utformas mellan dessa nivåer. Andra generationen av fiskal federalism kompletterar de tidiga modellerna genom att granska de politiska aktörernas incitament; undersöka hur myndighetsmisslyckanden ska förhindras; och utforska de institutionella strukturer som leder till den mest effektiva och ändamålsenliga styrningen.

Flera nyckelförslag växer fram. Till att börja med utgår samtliga modeller från en stark central regering som måste medla mellan en mängd regionala och lokala myndigheter. Teorin föreslår att stabiliserings- och fördelningspolitik i huvudsak bör centraliseras, medan allokeringsspolitiken bör ligga på den nivå som är bäst lämpad att anpassa politiken till den jurisdiktion politiken gäller. När det gäller allokering finns en kompromiss att ta hänsyn till mellan fördelar av decentralisering (att tillmötesgå lokala preferenser för offentliga varor), respektive fördelar av centralisering (om det råder stordriftsfördelar eller finns ett behov av att internalisera externa effekter).

Även om fiskal federalism och närliggande teorier delvis svarar på frågan om vilken nivå av systemet som bör ”äga” specifika offentliga utgifter, så räcker de inte till när det gäller Europeiska unionen. På samma sätt är det omöjligt att lyfta upp utgifter till EU-nivån eftersom det rör sig om politiskt känsliga frågor, där suveränitetens logik kräver att de ska hållas på nationell nivå – trots att det finns uppenbara centraliseringsfördelar. Ett objektiva försök att bestämma vilka utgifter som ska hanteras på EU-nivån är därmed inte möjligt på flera större politikområden. EU har tilldelats uppgiften att producera olika typer av offentliga varor (eller att hindra uppkomsten av negativa effekter) som medlemsstaterna inte själva skulle producera.

Subsidiaritetsprincipen, som innebär att politiken ska drivas på den lägsta möjliga effektiva nivån, vilar på i stort sett samma grunder som fiskal federalism. I frågan hur EU:s budget bör reformeras kan en möjlig väg vara att använda ett ”subsidiaritetstest” för att identifiera olika områden som ska tilldelas specifika nivåer i systemet. En sådan ansats används i en nyligen avslutad studie genomförd av ett konsortium under Ecorys ledning. I studien drar författarna den relativt uppenbara slutsatsen att jordbrukspolitiken ska återföras till medlemsstaterna, medan utgifter på EU-nivån ska satsas på att motverka klimatförändringar; stödja EU:s externa åtgärder; och främja forskning

och utveckling. Studien finner däremot inget stöd för att öka EU:s utgifter på konkurrensrelaterade åtgärder eller på intern säkerhet, vilket är överraskande då det rör sig om två områden där EU på senare år har intagit en framträdande roll.

Den överstatliga nivån skiljer sig kvalitativt från den typiska centrala nivån i nationalstater. Det faktum att EU är en union av medborgare och medlemsstater innebär att utkrävandet av ansvar är lika mycket en fråga för medlemsstaterna som för medborgarna. Det betyder också att medlemsstaterna har en central roll i budgetens utformning och också, i termer av politisk ekonomi, beslutsfattandet kring de offentliga finanserna. Dessutom är det i sammanhanget intressant att migrationen inom unionen är förhållandevis liten, vilket innebär att medborgarna i EU inte kan sägas "rösta med fötterna" – det vill säga flyttar till en annan medlemsstat om de är missnöjda med utgifterna i den egna medlemsstaten.

Det är därför något av en besvikelse att konstatera att de ekonomiska och politiska teorierna inte ger något svar på hur EU:s budget bör reformeras. Gapet är helt enkelt för stort mellan EU:s politiska verklighet och den fiskala konstitution som skulle utvecklas om modellerna (om så bara delvis) applicerades.

Till att börja med är budgetens ringa storlek en begränsning. Så länge budgeten ligger kvar vid 1% av EU:s BNI kommer stora områden av offentliga utgifter att vara utslutna, oavsett om det finns politiska och effektivitetsargument för lyfta dem till EU-nivån. Federala budgetar representerar generellt 10% eller mer av BNI och även en mindre "för-federal" budget på 5%–7%, som diskuteras i MacDougall-rapporten, framstår i sammanhanget som rena fantasier.

Även om en måttlig ökning till 1.3% eller 1.5% av BNI vore möjlig finns det inget enkelt sätt att använda teoretiska modeller för att på ett objektiva sätt ta fram en lista med utgifter som ska lyftas till EU-nivån. Ecorys-rapporten försökte att på ett noggrant sätt använda sig av ett utökat "subsidiaritetstest" och kom fram till möjliga slutsatser om de relativa fördelarna av att förflytta olika områden av offentliga utgifter till den överstatliga nivån.

Det handlar dock om gråzoner snarare än en svart-vit verklighet, eftersom det är svårt att på ett trovärdigt sätt ta fram olika "paket" av utgifter på vilka budgeten ska fokusera. De tre paket som diskuteras i Ecorys-rapporten är "klimatförändringar", "kunskap och innovation" och "gemensamma säkerhets- och utrikesfrågor". Var och en har sina förtjänster, men poängen är att de är alternativ och att valet av ett alternativ utesluter ett annat.

Dessutom har EU:s budget en klar roll att spela när det gäller att jämna ut den (guppiga) vägen mot europeisk integration, genom att överföra resurser mellan medlemsstater för att nå större gemensamma mål. Detta kan göras inom olika områden som har sådana övergripande mål (till exempel sammanhållning som offentlig vara), men kommer oundvikligen att leda till krav på sidobetalningar, i sin tur en konsekvens av medlemsstaternas fokus på sina respektive nettopositioner i budgeten. Förhandlingarna kring Obamas utgiftspaket visade ännu en gång att sidobetalningar är ett pris som måste betalas för att uppnå högre mål och att en stor bit av kakan även i framtiden måste användas för den typen av betalningar. Det innebär inte att den gemensamma jordbrukspolitikerna måste finnas kvar för evigt. Däremot betyder det – givet den ringa andel av BNI som görs tillgänglig för EU:s budget – att det finns ett begränsat utrymme för att kunna lägga mer resurser på offentliga varor som verkligen hör hemma på EU-nivån, vare sig det skulle innebära att man "bockar av" de rätta rutorna i ett objektiva test.

Under dessa omständigheter – och detta är ingen omöjlig uppgift – är utmaningen att ta fram lättillgängliga förslag till utgifter i EU:s budget som är legitima eftersom de kopplas till stora EU-initiativ. Ett samlat projekt i klimatfrågan är ett exempel, i synnerhet om det också tar upp energisäkerheten, men det är inte det enda möjliga projektet. Vad som behövs är en debatt om vad EU är till för, vilket därmed också skulle definiera dess budget. Svaret på den frågan kommer inte att hittas i den teoretiska litteraturen. Det är, till syvende och sist, en fråga om att göra svåra politiska val.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se