

Sammanfattning av rapporten

How to Reform the EU Budget?

A Methodological Toolkit

Filipa Figueira

EU:s budget har länge kritiserats för att vara dåligt anpassad till dagens EU. Nästan hälften av budgeten går till jordbruket, en sektor som krymper i Europa. Samtidigt får områden som ökar i betydelse i den dagliga verksamheten – som till exempel rättsliga och inrikes frågor och ekonomisk tillväxt – nästan inga medel alls. Det finns därför en uppfattning, både inom EU:s institutioner och medlemsstaternas regeringar, att EU:s budget måste reformeras i grunden.

Den pågående översynen av EU:s budget kan leda till en eftertraktad reform av Europas finanser. Europeiska kommissionen har fått ett mandat av medlemsstaterna att än en gång djupgående granska av den gemensamma budgeten. Även om de ekonomiska och institutionella kriserna försvårar möjligheterna att nå en uppgörelse, kan översynen trots allt leda till betydande resultat.

När kommissionen nu skissar på ett reformförslag är det dock uppenbart att den litteratur som finns tillgänglig inte ger en bra grund att stå på, eftersom den inte tar hänsyn till den politiska verkligheten. Framför allt missar många studier att det inte går att sätta likhetstecken mellan EU:s budget och nationella budgetar: EU är framför allt en lagstiftande union, där makten att spendera gemensamma medel är liten och huvudsakligen till för att stödja lagstiftningsarbetet. Därför behövs en annan typ av analys, som tar upp inte bara de ekonomiska frågorna utan också de politiska aspekterna.

En ny analysmetod

Den här rapporten bidrar till att fylla hålet i litteraturen genom att föreslå en metod för att analysera EU:s budget på ett sätt som stämmer bättre överens med den politiska verkligheten. Metoden är multidisciplinär och kombinerar en gren av nationalekonomin som vanligen används för att analysera EU och EU:s budget, fiskal federalism, med en annan gren av nationalekonomin, offentlig ekonomi. Den tar även hänsyn till statsvetenskapliga aspekter och subsidiaritetsprincipen. Utifrån dessa härleds sedan en tolvsstegsanalys som appliceras på EU:s huvudsakliga policyområden för att bestämma om de bör finansieras från EU:s budget.

Analysen tar även upp två poänger som ofta glöms bort i litteraturen om EU:s budget. För det första bör man ta hän-

syn till olika underkategorier när ett policyområde analyseras och inte bara området i sin helhet. För det andra bör man inte isolera EU:s budget från de nationella budgetarna. Även om forskare på senare tid har börjat uppmärksamma detta, finns det såvitt rapportens författare känner till ännu ingen omfattande analys av EU:s budget som tar hela steget ut.

Rapporten fokuserar därför på vilka delar av varje policyområde som bör finansieras av EU:s budget – snarare än att fokusera på områdena i stort. Argumentet är att det intressanta i sammanhanget är vilka specifika program inom ett antal olika policyområden som ska finansieras av EU:s budget och inte om ett område ska ges finansiering överhuvudtaget. Detta hänger ihop med den andra punkten, nämligen att EU:s budget inte bör isoleras från de nationella budgetarna. EU-program existerar parallellt med nationella program och måste också utformas därefter.

Även om den här rapporten lägger vikt vid EU:s politiska verklighet, är rekommendationerna med avsikt inte baserade på politisk ekonomi. Med andra ord: rapporten föreslår en optimal struktur för EU:s budget utan att ta någon särskild hänsyn till vilka uppgörelser som eventuellt är troligast vid förhandlingarna om nästa budgetplan. Det första steget bör vara att bestämma vilka områden och program som ska finansieras från EU:s budget. Steg två är att bestämma vilka reformer – i syfte att över tid etablera en optimal budget – som kan uppnås inom ramen för budgetöversynen och vilka reformer som måste lämnas åt framtiden.

Ett statsvetenskapligt, ekonomiskt och juridiskt perspektiv

De första stegen i metoden härleds från offentlig ekonomi, den gren av nationalekonomin som analyserar statsmaktens aktiviteter. Teorierna ger stöd åt de flesta politikområdena på den nationella nivån, men Figueira (2008) menar att de ofta glöms bort på EU-nivån. De första stegen eller frågorna är:

1. Behövs utgifterna för att a) åtgärda ett marknadsmisslyckande eller b) nå ett rättvisemål?
2. Kräver detta statsmaktens inblandning i form av lagstiftning eller utgifter?
3. Kan ingripandet göras kostnadseffektivt?

Nästa steg i metoden härleds från fiskal federalism, den gren av nationalekonomin som analyserar vilken av statsmaktens funktioner som bör användas vid central, regional respektive lokal nivå. Att teorin tillämpas på EU-nivån innebär att analysen istället används för att avgöra vad EU respektive nationalstaterna bör ansvara för. De tre steg som härleds från fiskal federalism är:

4. Bör utgifterna finansieras på EU-nivå eftersom de behandlar externa effekter eller innebär stordriftsfördelar?
5. Eller bör utgifterna allokeras till den nationella nivån eftersom det finns för stora skillnader mellan medlemsstaternas syn på ett specifikt politikområde?
6. Finns det inom området svårigheter eller misslyckanden på nationell nivå som kan undvikas på EU-nivå?

I den här rapporten argumenteras för att en analys av EU:s budget också måste ta in politiska aspekter. Därför måste vi analysera frågan utifrån två håll. För det första:

7. En diskussion måste föras om EU:s budgetprioriteringar – kan budgeten ses som medlemsstaternas förhandlingsverktyg; som ett sätt att göra EU mer populärt; som en hävstång för nationell politik; eller som ett allokerings- eller omfördelningsinstrument?

För det andra krävs en diskussion utifrån statsvetenskaplig litteratur om vilka områden som är legitima på EU-nivån. De följande stegen eller frågorna är därför:

8. Ger opinionen stöd för att politiken ska föras på EU- eller nationell nivå?
9. Är det mer demokratiskt och lättare att utkräva ansvar på EU- eller den nationella nivån, med hänsyn till de procedurer som finns?
10. Är det motiverat från en normativ synpunkt att föra politiken till EU-nivån?

Slutligen används rättsliga principer från EG-fördraget för ytterligare vägledning:

11. Den första principen är subsidiaritetsprincipen, som säger att EU endast bör agera inom områden där effektiviteten är större än om politiken stannar kvar på den nationella nivån.

12. Den andra principen är proportionalitetsprincipen, som säger att om EU ingriper ska ingripandet stå i proportion till vad som är nödvändigt för att nå målet.

Slutsatser och rekommendationer

I rapportens andra del tillämpas metoden på EU:s utgifter. Varje utgiftsområde analyseras med tolvstegsmetoden. Svaren på dessa frågor gör det möjligt att avgöra om en specifik utgift ska finnas i EU:s budget eller inte.

Rapporten landar i två huvudsakliga slutsatser. För det första – något som står i kontrast till rekommendationer från den akademiska litteraturen – bör EU:s budget inte vara en exakt reflektion av EU:s politiska prioriteringar. Förklaringen är att EU:s aktiviteter baseras på lagstiftning snarare än på utgifter. Ett beslut om att finansiera en politik på EU-nivån bör med andra ord tas om finansiering är

nödvändig för att stödja regleringen och inte på hur viktig politiken anses vara på EU-nivån.

För det andra bör EU:s budget rikta in sig på ett litet antal områden, så att den blir användbar trots sin ringa storlek. Samtidigt vet vi att EU idag är engagerad i nästan alla politikområden och att det av effektivitetsskäl där-

för är nödvändigt att fortsätta stödja dessa områden. En möjlig lösning vore att behålla små budgetposter för att ge stöd åt ett stort antal politikområden.

De konkreta förslagen är följande:

- Sammanhållningspolitiken bör även fortsättningsvis ges samma andel från budgeten, det vill säga ungefär en tredjedel;
- Den gemensamma jordbrukspolitikens bör inte längre vara en utgiftspost i EU:s budget;
- Utgifterna för att finansiera forskningspolitiken bör öka markant och bli den näst största utgiftsposten efter sammanhållningspolitiken;
- Fyra områden bör tilldelas betydligt större resurser: utvecklingspolitiken; externa relationer; frihet, säkerhet och rättvisa; samt transport och energi;
- Följande områden bör ges endast en liten andel operationella resurser: utbildning; kultur; sysselsättning och socialpolitik; företag; miljö; konsument- och hälsopolitik; och kommunikation.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se