

Därför är operativa nettosaldo en snedvriden indikator på den nytta en medlemsstat får av EU-budgeten

Viktigaste resultat

Beräkningarna av operativa budgetsaldon utgår från att EU:s utgifter är ett nollsummespel. Denna aspekt är oförenlig med huvudargumentet att EU:s utgifter skapar ett europeiskt mervärde. Att se enskilda operativa nettosaldo som en indikator på den "nettonytta" en medlemsstat får av unionens finanspolitiska åtgärder kan således leda till missvisande resultat, vilket framgår av följande argument.

För det första kan utgifter på EU-nivå ha mer mervärde i förhållande till utgifter på medlemsstatsnivå på grund av stordriftsfördelar (dvs. billigare tillhandahållande av en kollektiv nytta på central nivå) och tröskeeffekter (dvs. underlåtenhet att tillhandahålla en önskad kollektiv nytta på medlemsstatsnivå på grund av budgetbegränsningar). På samma sätt kan ett mervärde för unionen skapas från gränsöverskridande effekter av EU-medel. Sådana positiva externa effekter uppstår på grund av (kunskaps)spridning och sekundära effekter av ökad gränsöverskridande handel eller investeringar som härrör från den ursprungliga mottagande medlemsstaten.

För det andra fördelas vissa typer av EU-utgifter, såsom utgifter för externa åtgärder, inte direkt till medlemsstaterna och saknas därför helt i beräkningarna av operativa budgetsaldon. Utgifter för externa åtgärder kan potentiellt gynna alla medlemsstater (genom t.ex. ökad handel och minskade migrationskostnader).

För det tredje är det, även om medel med rimlig säkerhet kan tilldelas en mottagare som befinner sig i en medlemsstat, inte självklart vilken medlemsstat som i praktiken drar full ekonomisk nytta av dessa medel. En stor del av de sammanhållningsmedel som flödar till ekonomiskt eftersatta regioner går till exempel vidare till multinationella företag med huvudkontor i andra medlemsstater, och inom dessa företag delas den ekonomiska nyttan dessutom mellan kapital och arbete från olika medlemsstater. Fördelarna av en fond stannar således inte nödvändigtvis helt och hållet kvar i det land till vilket fonden tilldelats, men i de operativa budgetsaldona hänförs alla fördelar som följer av en fond till den medlemsstat till vilken utbetalningarna gjorts.

För det fjärde har EU-stöd historiskt hjälpt Europeiska gemenskapen att nå viktiga uppgörelser när det gäller integration. Sammanhållningsfonden användes till exempel som ett viktigt verktyg för att enas om Maastrichtfördraget. Stora steg i fråga om integration, som möjliggjorts genom EU:s utgifter, gynnar unionen som helhet men återspeglas inte i de operativa budgetsaldona.

Slutligen, även om operativa budgetsaldon baseras på (delar av) EU:s kärnbudget, har EU flera ytterligare instrument (t.ex. Europeiska investeringsbanken och Europeiska stabilitetsmekanismen). Dessa ytterligare instrument är ekonomiskt betydelsefulla men återspeglas inte på något sätt i de operativa budgetsaldona.

Operativa nettosaldo måste tolkas med stor försiktighet

En gång om året beräknar och offentliggör kommissionen operativa budgetsaldon för alla EU-medlemsstater i sin ekonomiska rapport om EU:s budget.¹ **The interest in this indicator dates back to at least the 1980s when the UK started complain about an alleged 'budgetary imbalance'**. Sedan dess har det blivit en vana hos beslutsfattare, politiska partier, medier och intressegrupper att bedöma en medlemsstats "vinst" av EU:s utgifter genom att i hög grad och ibland uteslutande fokusera på detta nettosaldo. I de operativa budgetsaldona jämför man helt enkelt ett lands inbetalningar av egna medel med identifierbara återflöden (dvs. tilldelade utgifter). **Kommissionen offentliggör aldrig beräkningar av operativa budgetsaldon utan att först betona förbehållet att denna indikator är olämplig för att mäta en EU-medlemsstats nytta av EU-utgifter.**²

Dessa förbehåll är mycket viktiga. För det första har den exakta utformningen av operativa budgetsaldon egenskaper som leder till vilselädande slutsatser. Operativa budgetsaldon är till exempel aritmetiskt utformade och dess betalningar av egna medel är anpassade artificiellt för att vara exakt lika stora som de tilldelade utgifterna, vilket resulterar i noll. **Denna indikator utgår alltså underförstått från att fördelningen av nyttan av EU:s utgifter följer logiken i ett nollsummespel** (se briefingdokumentet *Operativa nettosaldo: varianter, framväxande siffror och historik*). För det andra **kan många potentiella fördelar av EU-medlemskapet inte mätas på grundval av budgetuppgifter**. Detta är till exempel fallet för den inre marknaden, som har lett till ökad tillväxt och sysselsättning, eller för effekterna av miljö-, arbetssäkerhets- och konsumentnormer för medborgarnas välbefinnande och hälsa (se briefingdokumentet *Fördelarna med EU-medlemskapet mäts inte i operativa nettosaldo*).

I detta briefingdokument kritiserar en särskild punkt: **Operativa budgetsaldon är inte tillförlitliga indikatorer på en medlemsstats nytta av EU:s utgifter.**

Ingen bevakning av det europeiska mervärdet

Den första grundläggande bristen är att operativa budgetsaldon anses vara ett nollsummespel. Medlemsstaternas positiva och negativa nettosaldo utjämnar per definition varandra. **Detta innebär att indikatorn för operativa budgetsaldon överhuvudtaget inte kan användas för att påvisa något mervärde av EU:s utgifter.** Själva idén med en EU-budget är att den främst ska finansiera politik som ger större fördelar än nationella utgifter, och därmed skapar ett "positivt resultat". Europeiskt mervärde kan härröra från olika potentiella källor, såsom anges nedan.

Stordriftsfördelar: Om EU utför särskilda uppgifter kan det vara billigare än om de utförs nationellt på grund av stordriftsfördelar. I fallstudie 1 och figur 1 beskrivs sådana potentiella stordriftsfördelar med hjälp av exemplet med EU:s externa representationer.

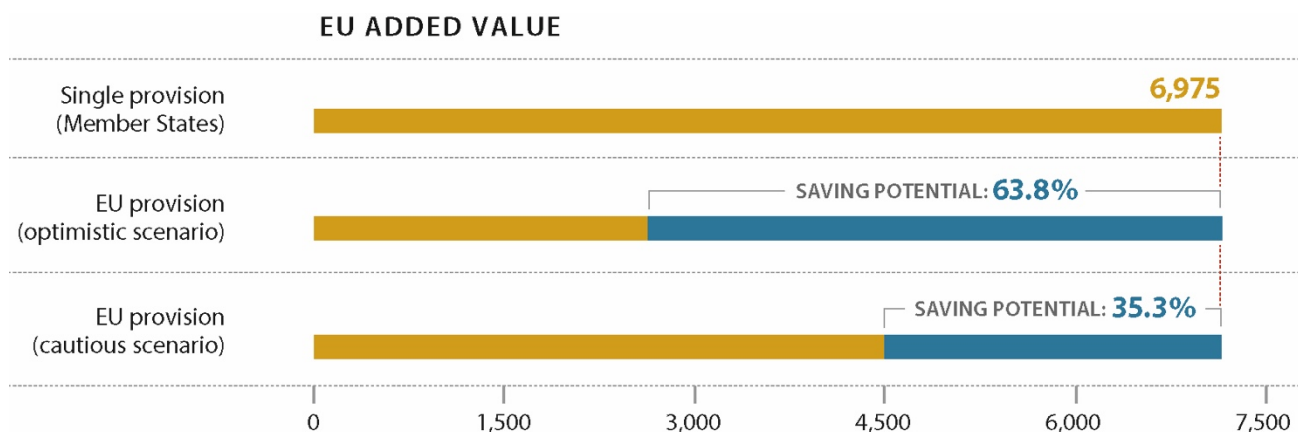
Fallstudie 1. De potentiella stordriftsfördelarna av EU:s externa representationer

Stordriftsfördelar bör också övervägas för att försöka förbättra EU:s utgifter. Till exempel **har forskare undersökt hur medlemsstaterna kan spara pengar genom att ersätta nationella ambassader och konsulat med europeiska ambassader och konsulat.** Särskilt för små länder kan finansieringen av externa representationer runt om i världen vara ganska dyrt räknat per capita.

Jämfört med ett nationellt tillhandahållande av dessa tjänster skulle gemensamma EU-ambassader med 27 flaggor kunna ge betydande stordriftsfördelar. I figur 1 beräknas dessa potentiella kostnadsbesparingar, utan försämringar när det gäller tjänster (dvs. att personal för alla språk behålls) eller regional täckning, till mellan 35 % (försiktigt scenario) och 64 % (optimistiskt scenario) av de totala nationella utgifterna.

Brexit är ett annat exempel. **Ett enda generaldirektorat vid kommissionen tillhandahåller en tjänst till medlemsstaterna som alla enskilda nationella ministerier annars skulle behöva tillhandahålla.** Efter Förenade kungarikets beslut att lämna unionen **inrättade Förenade kungariket ett nytt ministerium, dvs. departementet för internationell handel. De administrativa kostnaderna för denna nya institution är en (negativ) indikator på stordriftsfördelar av EU:s verksamhet.** De kvarvarande medlemsstaterna sparar årligen motsvarande belopp, men dessa besparingar visas inte i någon statistik över operativa budgetsaldon.

Figur 1. Potentiella kostnadsbesparingar för europeiska ambassader och konsulat 2011 (miljoner euro)



Källa: Bassford, Matthew, Sophie-Charlotte Brune, James Gilbert, Friedrich Heinemann, Florian Misch, Marc-Daniel Moessinger, Steffen Osterloh och Stefani Weiss (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 69.

Tröskeeffekter: Européer skulle kunna finansiera verksamhet och generera nytta av EU:s budget, som helt enkelt inte skulle förverkligas på medlemsstatsnivå. Storskaliga offentliga projekt med höga fasta kostnader innebär finansieringsbehov som kan överskrida enskilda medlemsstaters finansiella kapacitet (dvs. tröskeeffekter). **Ett potentiellt exempel på en kollektiv nytta som skulle kunna bli föremål för sådana tröskeeffekter är Galileo, det europeiska globala satellitnavigeringssystemet som inte är ekonomiskt överkomligt för någon medlemsstat på egen hand, inte ens den största medlemsstaten.**

Övervinna politiskt misslyckande på grund av gränsöverskridande effekter: Medlemsstaterna kommer normalt sett att inte tillhandahålla viss politik i tillräcklig utsträckning om det finns betydande gränsöverskridande fördelar med nationella utgifter. EU:s politik som finansieras med hjälp av den allmänna budgeten bidrar till att övervinna detta politiska misslyckande. **Investeringar i minskade gränsöverskridande föroreningar är ett bra exempel på en åtgärd som mer sannolikt kommer att förverkligas med EU-finansiering än utan** (se briefingdokumentet *Fördelarna med EU-medlemskapet mäts inte i operativa nettosalda*).

Naturligtvis **kan det inte tas för givet att någon EU-verksamhet faktiskt medför ett positivt europeiskt mervärde** bara för att den finansieras från EU:s budget. Vissa typer av utgifter återspeglar den europeiska integrationens historia eller kraften i europeiska särintressen snarare än att EU:s utgifter fokuseras på mervärde. **Det är dock obestridligt att operativa budgetsaldon knappast är en användbar indikator för att upptäcka politik med ett betydande europeiskt mervärde.** Förhållandet är snarare det motsatta: fixeringen vid operativa budgetsaldon kan fortsätta att ställa vissa utgifter med lågt europeiskt mervärde (t.ex. direktstöd till jordbrukare) i en till synes fördelaktig dager.³

Operativa budgetsaldons döda vinkel: gränsöverskridande och externa effekter

Ett argument för utgifter på EU-nivå är att länder gynnas av utgifter i andra medlemsstater. Två kanaler är särskilt relevanta från detta gränsöverskridande perspektiv: **för det första (kunskaps)spridning** som härrör från EU-finansierade forskningsprojekt exempelvis inom ramen för Horisont 2020 (H2020), och **för det andra ökad ekonomisk aktivitet i mottagarlandet**, vilket kan ha positiva konsekvenser för andra medlemsstater (dvs. ökad handel, investeringar).

H2020 – det instrument genom vilket EU:s forskning och innovation finansieras – har imponerande resultat att erbjuda. Sedan 2014 har nästan 26 700 bidrag med ett totalt värde av 48,75 miljarder euro undertecknats.⁴ Programmet har redan lett till över 2 000 rapporterade ansökningar om immateriella rättigheter (dvs. patent, varumärken) och mer än 117 000 vetenskapliga publikationer.⁵ I fallstudie 2 beskrivs ett exempel på en framgångsrik EU-finansierad upptäckt i kvantteknik.

Fallstudie 2. Quantum Opto-Electronics

Detta projekt som finansierades av Europeiska forskningsrådet mellan 2009 och 2013, beskrevs som en potentiell milstolpe i fysik. Projektforskare vid Delft University of Technology bevisade förekomsten av "Majorana-partikeln", en partikel som man först teoretiserade om på 1930-talet. Upptäckten av denna partikel är tillämplig vid konstruktionen av höghastighetskvantdatorer. Forskningsresultaten valdes av *Nature Physics* som en av det senaste decenniets tio främsta upptäckterna i fysik. Den prestigefyllda titeln understryker vilka långtgående effekter detta exemplariska EU-finansierade projekt i kvantteknik fått.

Källa: Europeiska forskningsrådet, [ERC-funded result amongst top 10 physics discoveries of the last decade](#), 15 mars 2016.

Forskningsorganisationer och företag i hela Europa beviljas finansiering via H2020. I beräkningar av operativa budgetsaldon beaktas den endast som ett återflöde till det land som är värd för (den uppskattade delen av) projektet. **Projektens resultat i fråga om forskning och innovation är emellertid inte begränsade till dessa länder och används i själva verket internationellt.** Denna typ av kunskaps- och innovationsspridning är därför ännu en faktor som intet tar hänsyn till metoden med operativa budgetsaldon och motsäger idén om att likställa EU:s nettobetalare med EU:s nettomottagare mer generellt när det gäller operativa budgetsaldon.

När det gäller de positiva gränsöverskridande effekterna på grund av ökad handel mellan medlemsstaterna, är argumentationen mycket lik den i föregående avsnitt.⁶ **An EU-financed infrastructure project might, to some extent, lead to the employment of new workers and the accumulation of capital in firms.** Detta beror dock inte på företagets direkta inblandning i uppförandet av en ny bangård eller flygplats, utan snarare på grund av att **denna nya infrastruktur kommer att stimulera den ekonomiska verksamheten i regionen och locka utländska företag som investerare eller handelspartner mer indirekt.**

Bortse från nationella fördelarna av EU-utgifter utanför EU

Eftersom operativa budgetsaldon endast utgör tilldelade utgifter som identifierats utifrån betalning till en medlemsstat, utesluts EU:s utgifter för externa åtgärder. Således **är det säregna och dolda antagandet vid beräkningen av alla operativa budgetsaldon att EU:s utgifter utanför EU inte ger medlemsstaterna några fördelar.** Detta är en annan mycket allvarlig brist hos operativa budgetsaldon.

Ett viktigt exempel är utvecklingsstöd. Både EU-institutionerna och medlemsstaterna stöder de mindre utvecklade länderna via finansiella flöden (dvs. lån eller bidrag för att stödja den ekonomiska utvecklingen och välfärden) och tekniskt samarbete. Framför allt finansieras Europeiska utvecklingsfonden (EUF) genom medlemsstaternas direkta bidrag. EUF är för närvarande undantagen från EU:s budget, även om dess införande i nästa fleråriga budgetram diskuteras. Under 2014–2020 spenderades omkring 66 miljarder euro (motsvarande 6 % av den fleråriga budgetramen) på EU-politikområdet "Europa i världen", vilket tillsammans

med EUF-bidragen uppgår till en betydande utgift på cirka 100 miljarder euro. Huvuddelen av dessa medel fördelas till länder utanför EU för att stödja utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, tillhandahålla humanitärt bistånd eller inrätta föranslutningsprogram för framtida EU-kandidater. Å ena sidan kan utvecklingsbistånd ses som en humanitär skyldighet som återspeglar värden som global solidaritet. Å andra sidan skapar också ett framgångsrikt bistånd som stabiliserar den ekonomiska, politiska och säkerhetsmässiga situationen i mottagarlandet fördelar för bidragsgivaren (t.ex. ökad handel med mottagarna, minskat invandringstryck, högre säkerhet, lägre sannolikhet för terrorism, EU-baserade företag som utvecklar projekt utomlands).

I fallstudie 3 kvantifierar man potentiella fördelar med utvecklingsbistånd och uppskattar de nationella andelarna av dessa fördelar. Det visar att **de potentiella monetära (t.ex. ökad handel, lägre kostnader för ofrivillig migration) och icke-monetära (t.ex. ökad politisk stabilitet och säkerhet) fördelar som EU:s utgifter för utveckling medför helt ignoreras i beräkningar av operativa budgetsaldon.**

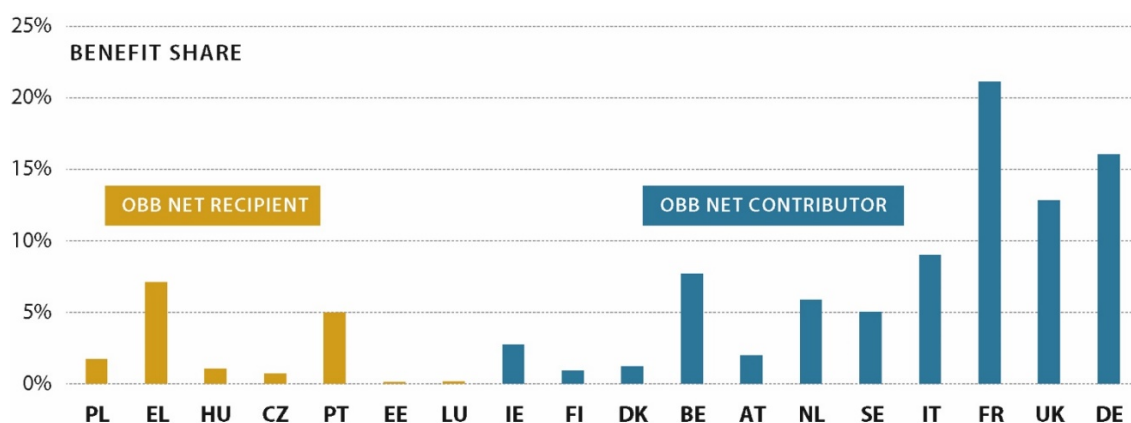
Utvecklingsbistånd är också ett exempel på ett rent nationellt bidrag som potentiellt resulterar i otillräckliga resultat. En särskild egenskap när det gäller fördelarna av utvecklingsutgifter (t.ex. politisk och ekonomisk stabilitet i Europas grannskap) är att de gynnar alla europeiska länder, oavsett om de har bidragit eller inte. Medlemsstaterna ges därför incitament att åka snålskjuts (dvs. indirekt gynnas av verksamhet som andra länder betalar för). **En europeisk strategi för en gemensam finansiering av utvecklingsbistånd kan tillhandahålla en europeisk kollektiv nytta på ett mer effektivt sätt. Återigen ignorerar de operativa budgetsaldona helt denna typ av europeiskt mervärde.**

Fallstudie 3. Utvecklingsbiståndets fördelar för givarna

I en nyligen genomförd studie utvecklades en nyttoindikator för givare av utvecklingsbistånd, som är baserad på fyra ursprungliga indikatorer. De mäter respektive lands andel av EU:s i) årliga asylsökande (genomsnitt under 2009–2014), ii) import (genomsnitt under 2011–2013), iii) export (genomsnitt under 2011–2013), och iv) antalet terroristattacker på en medlemsstats territorium och dess medborgare i hela världen. Det underliggande antagandet är att ju högre värdet av de fyra indikatorerna är, desto mer nytta drar ett land av sitt eget och tredje parts utvecklingssamarbete.

I figur 2 (nästa sida) kombinerar man dessa fyra dimensioner med hjälp av lika vikter och skildrar den sammansatta andelen av den nytta som ett land drar av utvecklingspolitiken. Den ordning som länderna anges i motsvarar de operativa budgetsaldona 2017, med Tyskland som den största nettobidragsgivaren i absoluta tal. Vissa medlemsstater saknas på grund av problem med datatillgänglighet. Summan av andelarna av den nytta som länderna drar uppgår till 100 % för alla de utvalda länderna. Ett högre värde visar att en medlemsstat drar mer nytta av utvecklingssamarbetet än andra. Såsom visas får **de traditionella nettobidragsgivarna en stor del av den totala nyttan.** Från detta perspektiv har deras andel av nyttan av EU:s utgifter en tendens att underskattas i de operativa budgetsaldona, eftersom dessa vinster med en gemensam utvecklingspolitik inte beaktas.

Figur 2. Andelar för ett lands nytta av utvecklingspolitiken (% , 2017)



Källa: Författarnas beräkningar baserade på Harendt, Christoph, Friedrich Heinemann och Stefani Weiss (2018), [Why and How There Should be More Europe in Development Policy](#), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Om ekonomiska effekter: Vem är slutmottagaren av EU-medel?

Även om medel med rimlig säkerhet kan tilldelas en mottagare som befinner sig i en viss medlemsstat (se briefing 1) – såsom i fallet med den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och utgifterna för sammanhållning – är det inte självklart vem som exakt bär de fullständiga kostnaderna och drar nytta av dessa medel i verkligheten. Denna fråga avser "ekonomiska effekter": den effektiva fördelning som inte kan härledas från utbetalningar (se fallstudie 4).

När det gäller EU-överföringar är frågan om huruvida medel som anslås till ett visst land stannar kvar i landet inte trivial. **Man kan med säkerhet påstå att delar av dem inte gör det. I vilken utsträckning detta medför en ekonomisk effekt beror emellertid på marknadsvillkoren** (se fallstudierna 5 och 6).

Ett annat viktigt förbehåll att överväga när det gäller finansiella flöden inom ramen för sammanhållningsprogrammen är att **även om dess projekt kan leda till gränsöverskridande flöden av vinster eller löner, måste dessa flöden begreppsmässigt skiljas från överföringar**. Gränsöverskridande vinster kompenserar för kapitalinvesteringar, löner kompenserar för arbetsinsatsen. Dessa betalningar är därför marknadsbetalningar för de faktorer som tillhandahålls. Dessa typer av transaktioner skiljer sig fundamentalt från rena överföringar som sker genom sammanhållningsfonderna, vilka är resursflöden utan marknadsersättning från mottagaren (se fallstudie 7).

Fallstudie 4. Ekonomiska effekter och traditionella egna medel

Ekonomiska effekter är ett viktigt och långvarigt problem i ekonomisk analys. Den grundläggande insikten är att formella betalningar inte nödvändigtvis är bra indikatorer på sann fördelning. Traditionella egna medel är ett bra exempel. Tullar för EU:s import betalas till stor del vid viktiga införselpunkter, såsom Rotterdams hamn, vilket innebär att betalningen överförs från Nederländerna till EU. Detta är dock ingen indikation på vem som bär den ekonomiska bördan. Bördan kommer i själva verket att antingen belasta slutkonsumenten på slutdestinationen, som måste betala ett högre pris, eller det utländska bolaget som exporterar varan till Europa och måste acceptera ett lägre nettopris som en följd av tullavgiften.

Oavsett visar dessa två exempel att det är ekonomiskt fel att hävda att ett land som tar emot en EU-överföring är den enda mottagaren av denna överföring. **Detta understryker således en annan stor begreppsmässig svaghet hos operativa budgetsaldon som en indikator på den ekonomiska nyttan av EU:s utgifter.**

Fallstudie 5. Effekterna av utbetalningar för den gemensamma jordbrukspolitiken

I likhet med sammanhållningsutgifterna är det inte självklart att GJP-utbetalningar till jordbrukare kommer att stanna kvar inom de nationella gränserna. Delar av jordbruksstödet kan sannolikt komma att kapitaliseras i markpriser och eftersom mark är immobil kommer de att förbli nationella. Andra delar av GJP-utbetalningarna kan gynna jordbruket och dess arbetskraft genom högre vinster och löner. Frågan om att identifiera vilka produktionsfaktorer (dvs. mark, arbetskraft, kapital) som drar större nytta av dessa subventioner är oviktig och, på ekonomisk jargong, beror på den relativa elasticiteten när det gäller efterfrågan på och tillgången till dessa faktorer. I teorin kan en del av mottagarna av dessa betalningar vara lokala jordbrukare eller stora multinationella företag. Genom vår skrivbordsforskning om sammansättningen av de tio största mottagarna av GJP-utbetalningar i Tyskland, Italien, Österrike, Portugal, Polen och Tjeckien 2018, hittade vi emellertid inga bevis för att en betydande andel av betalningarna går till multinationella företag.

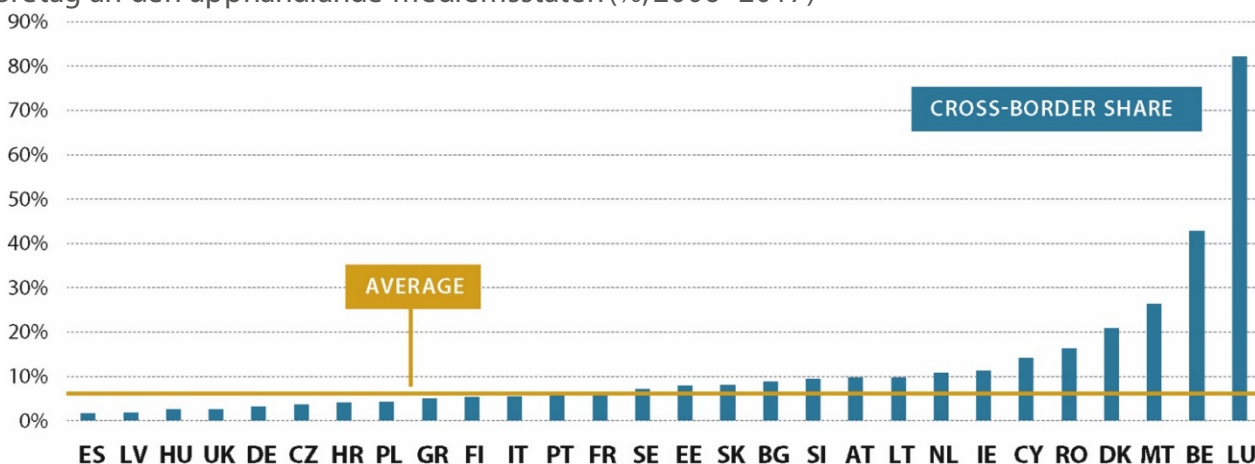
Anmärkning: Uppgifter om mottagare av GJP-utbetalningar konsulterades senast den 22 januari 2020 efter [nationell information som samlats in av Europeiska kommissionen](#). Lite över hälften av de bedömda projekten riktade sig direkt till nationella företag eller regionala sammanslutningar och de återstående mottagarna var nationella myndigheter och ministerier. En stor multinationell mottagare kunde knappast identifieras i något av de undersökta länderna.

Fallstudie 6. Strukturfondernas effekter

Ett företag som genomför ett stort infrastrukturprojekt som finansieras av Europeiska struktur- och investeringsfonder kan hyra både lokala och utländska arbetare. Detta företag kan ägas av andra företag som är belägna i andra EU-medlemsstater än sammanhållningsregionen. **Det stora infrastrukturprojektet skulle säkert gynna den ekonomiska tillväxten i målområdet, men de vinster och löner som genereras under genomförandet av projektet skulle också flöda till det genomförande företagets utländska anställda och ägare, vilka kanske bor utomlands.** Frågorna om huruvida företagets ägare skulle gynnas av överföringar till företag genom högre vinster, eller huruvida internationella arbetstagare gynnas av överföringar genom högre löner är inte uppenbara och har att göra med relativ tillgång och efterfrågan. På samma sätt kommer marknadsförhållandena åtminstone delvis avgöra huruvida lokala eller utländska företag får överföringarna.

På grund av sammanhållningsregionernas relativt sett mindre utvecklade kapacitet i allmänhet, **kommer en betydande del av deras EU-medel sannolikt att användas av företag som ägs av andra medlemsstater.** Som framgår av figur 3, är andelen kontrakt som tilldelats företag med säte i andra medlemsstater lägst i Spanien (1,50 %), följt av Förenade Kungariket (2,44 %), Tyskland (3,04 %) och Italien (5,42 %). Denna andel är högst i det lilla landet Luxemburg (81,98 %), följt av Belgien (42,65 %) som är värd för många EU-institutioner. De fattigare medlemsstaterna Rumänien och Bulgarien ligger på genomsnittsnivå (16,26 % respektive 8,69 %). EU-medel som spenderats i fattigare och mindre medlemsstater tenderar således att delvis flöda till större och rikare medlemsstater. Även om vidden av detta är betydande (t.ex. **flödar 16,26 % av de EU-medel som tillhandahållits i Rumänien till icke-rumänska företag, vilket är tre gånger mer än i Tyskland**), kan beräkningarna till och med underskatta denna effekt eftersom lokalt registrerade dotterbolag till multinationella företag inte räknas som gränsöverskridande bolag. Å andra sidan är det sannolikt att Europas mer utvecklade regioner, med företag med kapacitetsbegränsningar och dyr arbetskraft, kommer att anställa arbetstagare från mindre utvecklade regioner för att genomföra dessa projekt. De kommer därför att flytta en del av sammanhållningsutgifternas fördelar till dessa regioner genom arbetseffekter. **Sammantaget är denna typ av gränsöverskridande effekter betydande, men bortsett från ett fåtal länder verkar den inte vara mycket stor.**

Figur 3. Värdet av EU-medfinansierade offentliga upphandlingskontrakt som vanns av andra företag än den upphandlande medlemsstaten (% ,2006–2017)



Källa: Författarnas beräkningar baserade på European Union, *Tenders Electronic Daily* (åtkomst 1 juni 2018). Uppgifterna innehåller 20 695 EU-medfinansierade kontrakt, varav 684 tilldelats gränsöverskridande företag. Dessa kontraktets sammanlagda värde uppgår till 13 miljarder euro, varav 842 miljoner euro tilldelats gränsöverskridande företag.

Fallstudie 7. Sammanhållningsöverföringar kontra gränsöverskridande vinst- och löneutbetalningar: Risken med att jämföra äpplen och apelsiner

Om man utgår från att en infrastruktur har uppförts i *Land A*, finansierats med en sammanhållningsöverföring och levererats av företag och arbetstagare från *Land B*. Det slutliga välfärdsrelevanta resultatet är följande: *Land A* har slutligen fått en ny infrastruktur. *Land B*:s företag och arbetstagare har fått vinster och löner för deras tjänster. I själva verket är resultatet att *Land B*:s resurser har använts för att uppföra infrastruktur i *Land A*. **Även om sammanhållningsprojekt innebär gränsöverskridande betalningar för tjänster som utförts av företag och arbetstagare i tredjeländer förändrar inte detta det faktum att den officiella mottagaren gynnas från ett välfärdsperspektiv.**

Välfärdsbedömningen skulle förändras om resurserna i *Land B* till exempel inte användes fullt ut på grund av hög arbetslöshet under lågkonjunktur. Även då skulle det dock vara mer fördelaktigt för *Land B* att finansiera den nya sysselsättningsskapande infrastrukturen hemma och inte utomlands. Det skulle då få dubbla fördelar: ny infrastruktur och sysselsättning.

Denna analys leder till **ett mer fördelaktigt resultat vad gäller välfärd för *Land B* endast om dess arbetstagare och företag får löner och gör vinster, över de vanliga marknadsnivåerna** (dvs. "rena fördelar"), **I samband med *Land A*:s infrastrukturprojekt.** Den slutliga bedömningen av konsekvenser för välfärden beror därför också på graden av konkurrens vid urvalet av leverantörer. I den mån sammanhållningsprojekt upphandlas genom konkurrenskraftiga europeiska anbudsförfaranden är det osannolikt att fördelarna kommer att vara betydande.

Fallstudie 8. En uppgörelse med mer integration för högre sammanhållningsutgifter

De regionala skillnaderna mellan medlemsstaterna ökade under 1980-talet när Grekland, Spanien och Portugal blev medlemmar. Dessa och andra fattigare medlemsstater var i allmänhet mindre positiva till EU:s planer på djupgående integration – den inre marknaden som fullbordades 1993. De fruktade ökande ekonomiska skillnader till följd av djupare integration. I Europeiska enhetsakten från 1986 satte man därför upp sammanhållningsmål och strukturpolitiska befogenheter för Europeiska gemenskaperna. **Som ett resultat av denna uppgörelse för att skapa en fullständigt integrerad europeisk marknad med alla dess ekonomiska fördelar, fördubblades strukturfonderna mellan 1987 och 1993.**

Maastrichtfördraget skulle fördjupa den europeiska integrationen ytterligare. Det var grunden för att införa valutaunionen, fastställa kriterier för att ansluta sig till euroområdet, och det inrättade ett europeiskt medborgarskap med privilegiet att fritt röra sig och uppehålla sig. De finanspolitiska kriterierna för att ansluta sig till euron togs inte emot speciellt positivt av Spanien, Grekland, Portugal eller Irland. Eftersom det krävdes enhällighet lades Sammanhållningsfonden till fördraget i utbyte mot deras godkännande, vilket **gav ytterligare medel. Återigen var sammanhållningspengarna på detta vis en del av en större politisk uppgörelse, denna gång för monetära integrationens skull.**

Källa: Heinemann, Friedrich, Tobias Hagen, Philipp Mohl, Steffen Osterloh och Mark O. Sellenthin (2010), *Die Zukunft Der EU-Strukturpolitik*. Baden-Baden: Nomos.

Nettosaldon har inget minne av historiska integrationsuppgörelser

Långtgående EU-beslut som innebär fördragsändringar kräver ett brett samförstånd mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna. EU:s budget och dess överföringsinstrument har historiskt bidragit till att uppnå en sådan enighet om viktiga nya integrationsåtgärder.⁷ I viss utsträckning kan därför utvecklingen av EU:s budget och dess underliggande fördelning av den ekonomiska bördan återspegla stora politiska uppgörelser om ytterligare integrationsåtgärder. **Sådana omfattande uppgörelser kan potentiellt medföra enorma politiska och ekonomiska vinster (t.ex. om de har banat väg för både en större och djupare union). Ändå återspeglas inte sådana vinster i beräkningar av operativa budgetsaldon.**

Nya integrationsåtgärder (t.ex. fördjupning av den inre marknaden) kan vara till nytta för unionen som helhet, men behöver inte påverka alla medlemsstater lika. Därför **kan det uppstå obalanser i fråga om den nytta som medlemsstaterna får av en specifik integrationsåtgärd.** I sådana fall **kan EU:s utgiftsprogram kompensera de relativa förlorarna och hjälpa till att nå kravet på enhällighet för en ny integrationsåtgärd** (se fallstudie 8). I slutändan skulle det ha varit svårt att uppnå ömsesidigt fördelaktiga integrationsåtgärder utan dessa uppgörelser, men **dessa potentiellt långtgående konsekvenser för EU-överföringar återspeglas inte på något sätt i beräkningarna av operativa budgetsaldon.**

De operativa budgetsaldona ignorerar fördelarna med skatteinstrument utanför kärnbudgeten

I operativa budgetsaldon beaktas endast utbetalningar från och inbetalningar till EU:s kärnbudget.

Medlemsstaterna kan emellertid även dra nytta av finansiella instrument utanför denna kärnbudget. I figur 4 visas det växande utbudet av skatteinstrument allteftersom de har inrättats. Viktiga exempel anges nedan.

Europeiska investeringsbanken (EIB) är världens största multilaterala låneinstitut och "EU:s bank". Företag, institutioner och myndigheter kan ansöka om lån från EIB och dra nytta av förmånliga räntesatser. För att sätta detta i perspektiv var de totala åtagandebemyndigandena i EU:s budget under den fleråriga budgetramen 2007–2013 cirka 976 miljarder euro, medan det totala beloppet för nya lån från EIB till medlemsstaterna uppgick till 390 miljarder euro under samma period. Europeiska investeringsfonden är en del av EIB-gruppen och är främst inriktad på små och medelstora företag. EIB uppskattar en ökning på 205 miljarder euro i investeringar, en effekt på 0,9 % tillväxt av EU:s BNP och ytterligare en miljon arbetstillfällen fram till 2022 till följd av EIB-gruppens verksamhet enbart under 2018.

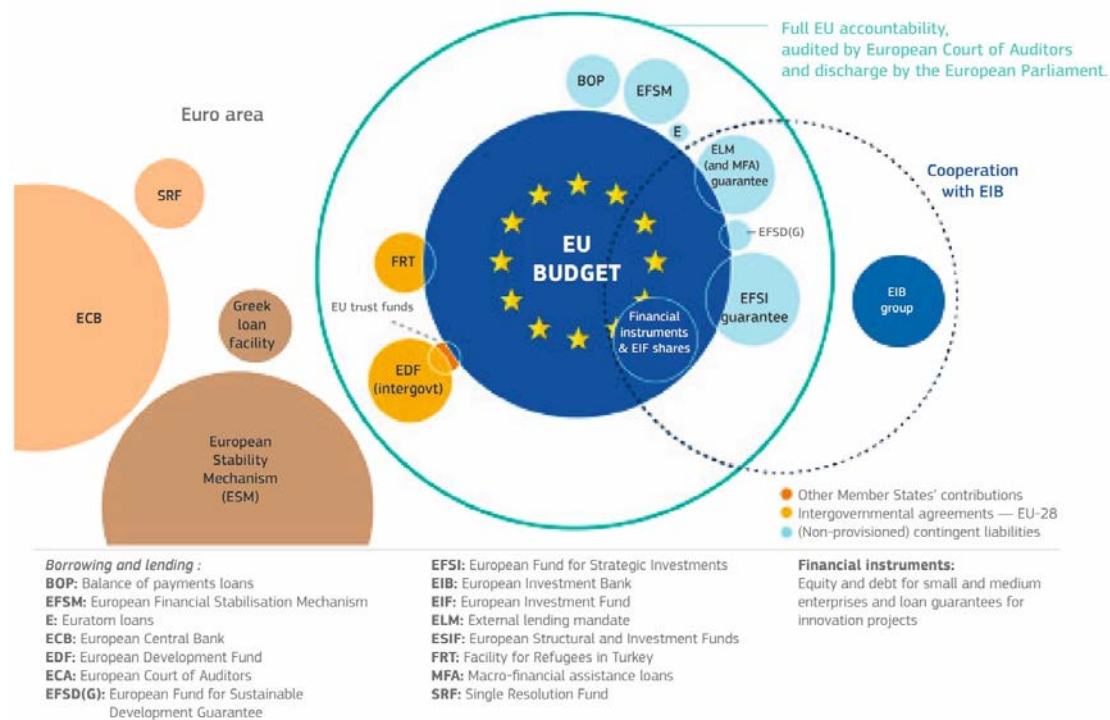
Dessutom lanserades **Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi)** 2014 som en del av investeringsplanen för Europa. I EU:s budget garanteras 26 miljarder euro, varav 9,1 miljarder euro betalas till EIB. EIB anslår dessutom 7,5 miljarder euro direkt till Efsi, som en ytterligare garanti, från medel som betalas till EIB av medlemsstaterna. Målet är att aktivera investeringar på cirka 500 miljarder euro före utgången av 2020 – 459 miljarder euro har redan aktiverats före december 2019. I beräkningar av operativa budgetsaldon beaktas inte denna direkta och indirekta nytta för medlemsstaterna, som delvis garanteras genom EU-budgeten.

Den **europiska stabilitetsmekanismen (ESM)** är ett låneinstitut som etablerades under euroområdets skuldskris 2012. Den tillhandahåller ekonomiskt stöd i form av lån till länder i euroområdet, eller som nytt kapital till riskutsatta banker. ESM inrättades som en permanent institution och ersatte den tillfälliga europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten. ESM har en maximal utlåningskapacitet på 500 miljarder euro och refinansierar sin utlåning genom att sälja obligationer. ESM har ekonomiska garantier från alla regeringar i euroområdet, som för närvarande uppgår till sammanlagt 700 miljarder euro (80 miljarder euro betalas som likvida medel). Det extra kapitalet kan sättas in vid behov. Eftersom det ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna i krissituationer gynnar den direkt de finanspolitiskt svagare länderna. De drar nytta av attraktiva räntesatser som ofta är lägre än vad de hade fått på marknaderna. Sedan januari 2020 har den

utestående lån på 295 miljarder euro till Grekland, Cypern, Portugal, Irland och Spanien. ESM bidrar framgångsrikt till stabiliseringen av euroområdet och den europeiska ekonomin som helhet, men dess verksamhet gynnar också finanspolitiskt sundare medlemsstater som inte behöver ESM-stöd utan endast ger garantier.

Sammantaget visar dessa exempel att **operativa budgetsaldon ger mycket snedvridna signaler när det gäller den nationella "nyttan" av EU:s finanspolitiska verksamhet eftersom en ökande andel av denna verksamhet sker utanför kärnbudgeten.**

Figur 4. EU:s finanser: hela bilden



Källa: Kommissionen (2017), [Diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser](#), COM(2017)0358, Bryssel, s. 9. Figuren har ett illustrativt syfte, cirklarnas storlek motsvarar inte de faktiska volymerna

Slutsats

Alla dessa argument pekar i samma riktning: att utgå från enbart operativa nettosalda som en indikator på en medlemsstats "nettonytta" av EU:s finanspolitiska åtgärder leder till mycket missvisande resultat. Naturligtvis **är det helt legitimt att tillämpa verktygen för kritisk kostnadsnyttoanalys på EU:s utgifter**, både från europeiskt och nationellt perspektiv. **Men operativa budgetsaldon är definitivt inte den sammansatta indikator som kan fungera som en tillförlitlig kompass som visar en medlemsstats finanspolitiska nytta av EU:s utgifter.**

- ¹ Europeiska kommissionen (2019), [EU Budget 2018: Financial Report](#), Luxemburg, s.72.
- ² *Ibid.*, s.72
- ³ Heinemann, Friedrich och Stefani Weiss (2018), [The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?](#), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- ⁴ Europeiska kommissionen, [H2020 Projects](#) (åtkomst 16 januari 2020).
- ⁵ Se Europeiska kommissionen, [FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#) (åtkomst 16 januari 2020), Europeiska kommissionen, [FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Scientific Publications](#) (åtkomst 16 januari 2020).
- ⁶ Denna andra kanal skiljer sig från den totala nyttan som EU:s inre marknad medför. Medan nyttan i det senare fallet ökar på grund av borttagandet av handelshinder, är argumentet här att EU-finansiering förbättrar de ekonomiska förhållandena i mottagarländerna, vilket kommer att ha gränsöverskridande spridningseffekter på andra medlemsstater (se briefing 3).
- ⁷ Carrubba, Clifford J. (1997), [Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?](#), *The Journal of Politics*, Volym 59, Nummer 2, s.469–496.

Ansvarsfriskrivning och upphovsrätt. De åsikter som framförs i texten är upphovsmännens och utgör inte nödvändigtvis Europaparlamentets officiella ståndpunkt. Återgivning eller översättning för icke-kommersiellt bruk är tillåten under förutsättning att källan anges och att utgivaren meddelas i förväg och får en skriftlig kopia. © Europeiska unionen 2020.

Ansvarig handläggare: Alexandre Mathis

Kontakt: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Detta dokument finns tillgängligt på internet på följande länk: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses