

Strategier för att överge tanken om ett "rättvist återflöde" när det gäller EU:s budget

HUVUDSAKLIGA SLUTSATSER

Ett budgetmässigt nettosaldo är en mycket vilseledande indikator på fördelarna med EU-utgifter och EU-medlemskap.

Budgetbeslut som fattas på grundval av denna indikator leder till en dålig politik eftersom de gynnar program med penningåterflöden till medlemsstaterna. Denna tanke om ett "rättvist återflöde" är ett stort hinder för att uppnå ett större europeiskt mervärde genom EU:s budget.

Den djupare orsaken till denna vilseledande och skadliga fokusering på nettosaldon är återflödespolitikens framträdande roll och politiska dragningskraft, och det är lätt att identifiera vem som drar nytta av dem på nationell och regional nivå. Politiska idéer som ger mer spridda europeiska fördelar och inte omfattar utbetalningar till medlemsstaterna får mindre väljarstöd och lägre politiskt stöd.

I denna briefing beskrivs och diskuteras följande alternativ som möjligen kan rätta till denna skadliga tendens:

- Upphöra med den officiella rapporteringen av operativa nettosaldon.
- Utökade indikatorer på nationella fördelar.
- Differentierade kommunikationskampanjer.
- Större flexibilitet i budgeten för att överföra pengar mellan budgetrubriker.
- Institutionella reformer (t.ex. transnationella partilistor för Europaparlamentet) eller en begränsning av den nationella vetorätten för budgeten.
- Nya egna medel (t.ex. verkliga EU-skatter).
- En "allmän korrigeringsmekanism" baserad på fördefinierade nettosaldon.
- Differentierade medfinansieringssatser.

I denna briefing dras slutsatsen att en kombination av åtgärder (trots varje förslags specifika svaghet) skulle kunna mildra den skadliga fokuseringen på ett "rättvist återflöde" när det gäller budgeten, som är ett stort hinder för att EU ska kunna uppnå sina ambitiösa europeiska mål.

Den problematiska nettosaldo synen på budgeten

Det budgetmässiga nettosaldo, som bara jämför en medlemsstats ekonomiska bidrag till EU-budgeten med de pengar som flödar tillbaka till landet, är en mycket vilseledande indikator. En sådan indikator ger inte information om en medlemsstats övergripande fördelar av EU-budgeten och än mindre om de övergripande fördelarna av EU-medlemskapet.

Budgetmässiga nettosaldo ger missvisande indikatorer på budgetmässiga fördelar (se briefingen *Varför de operativa nettosaldo är en snedvriden indikator på den nytta som en medlemsstat får av EU:s budget*). Utöver andra tillkortakommanden bortser de från de positiva effekterna av EU:s utgifter utomlands (t.ex. utveckling, migration), ignorerar eventuella kostnadsbesparingar på nationell nivå på grund av EU:s tillhandahållande av tjänster och europeiskt mervärde (t.ex. inom handelspolitiken) och bortser från att EU:s utgifter kan ha gynnsamma gränsöverskridande effekter utanför den mottagande medlemsstaten (t.ex. framgångsrik miljö- eller klimatpolitik, tekniska innovationer till följd av EU:s forskningsfinansiering).

Det budgetmässiga nettosaldo är en mycket felaktig indikator på EU-medlemskapets fördelar (se briefingen *Fördelarna med EU-medlemskapet mäts inte i operativa nettosaldo*): Viktiga aspekter av EU-fördelarna är inte budgetmässiga men är av yttersta vikt för medborgarnas sociala och ekonomiska välbefinnande. Bland dessa aspekter ingår friheten att välja bostadsland, stödet för demokrati och rättsstatsprincipen samt definitionen av bindandenormer för livsmedel, hälsa och miljö. Dessutom gynnas ekonomisk tillväxt och sysselsättning i EU av den inre marknaden.

Om politiska beslut baseras på felaktiga indikatorer kommer de att leda till dåliga val av politiska strategier. Det är precis därför som fokuseringen på nettosaldo har betecknats som "giftig".¹ Fokuseringen på nettosaldo är giftig för rationella reflektioner om EU:s budget och om omstruktureringen av budgeten mot politiska strategier som skapar verkligt europeiskt mervärde. Här är ett par möjliga dåliga effekter:

- EU:s politiska åtgärder väljs bara för att de producerar finansiella flöden till medlemsstaterna, oberoende av hur de bidrar till EU:s politiska mål. Detta begränsade perspektiv är därför ett stort hinder för all budgetpolitik där utgifterna sker utanför EU:s gränser men fortfarande ger ett betydande politiskt och ekonomiskt återflöde för medlemsstaterna (t.ex. framgångsrik hantering av migration, utvecklingsutgifter, yttre åtgärder).
- Inriktningen på nettosaldo och fokuseringen enbart på penningflödet till det egna landet **sänker ambitionerna för en noggrann utvärdering** av i vilken utsträckning EU:s utgifter verkligen uppnår sina mål och skapar ett europeiskt mervärde.
- Överväganden baserade på tanken om ett "rättvist återflöde" **bortser från de fördelar med EU-utgifterna som härrör från stordriftsfördelar** (dvs. kostnadsbesparingar för medlemsstaterna som härrör från en effektivare politik på EU-nivå) eftersom sådana besparingar inte förverkligas i form av återflöden.
- Den snäva uppfattningen missgynnar utgiftskategorier som präglas av osäkerhet när det gäller en effektiv fördelning av pengar mellan medlemsstaterna (t.ex. att forskningsmedel fördelas på ett konkurrenskraftigt sätt på grundval av kvalitetskriterier). I synnerhet missgynnas nya utgiftsprioriteringar eftersom det inte finns någon erfarenhet av en effektiv fördelning av utgifterna mellan medlemsstaterna.
- Inriktningen på nettosaldo gör beslutsfattarna blinda för politiska lösningar vars fördelar inte är monetära eller kvantifierbara.

Även om de grundläggande argumenten mot den snäva fokuseringen på ett "rättvist återflöde" och nettosaldo har varit välkända i många år verkar inga större framsteg ha gjorts för att överge detta snäva perspektiv. Olika strategier för att bredda perspektivet har diskuterats. De fokuserar på olika utlösande faktorer och är ofta kontroversiella. I denna briefing sammanfattas deras innehåll, motiveringen bakom dem

samt viktiga för- och nackdelar. I ett första steg sammanfattas kortfattat orsakerna till nettobalanstänkandet och därefter följer en kortfattad diskussion om möjliga utlösande faktorer som skulle kunna övervinna detta tänkande.

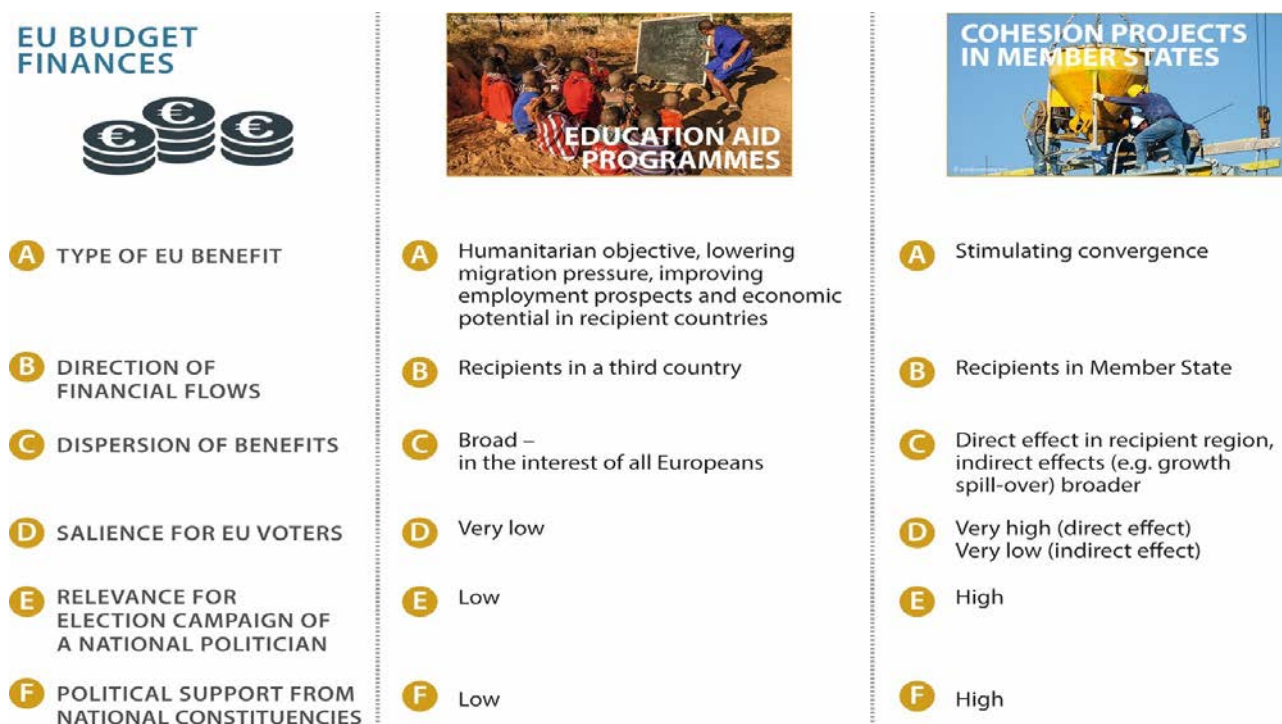
Det snäva perspektivet

Den fixering vid nettosaldot som återfinns bland politiker, medier och medborgare går åtminstone tillbaka till Margaret Thatchers berömda uttalande "Jag vill ha tillbaka mina pengar!" under Europeiska rådets möte i Fontainebleau 1984, vilket blev startsignalen för många olika typer av rabatter (se briefing *Fördelarna med EU-medlemskapet mäts inte i operativa nettosaldon*). Det finns många anledningar till varför det förenklade perspektivet på EU:s budgetfördelar har varit så populärt i hela unionen. Nettosaldon är lättare att beräkna än mer förfinade indikatorer när det gäller fördelarna med EU. Det är också lätt för medierna att informera om dem. **Allt detta pekar på en djup underliggande orsak till den snedvridna uppfattningen om fördelarna med EU-utgifterna, vilket har att göra med EU-utgifternas framträdande roll för medlemsstaterna.**

Med sammanhållningspolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken dominerar budgeten fortfarande av två utgiftstyper som är mycket synliga för mottagande medlemsstater, regioner, företag och jordbrukare. Sett ur dessa mottagares perspektiv verkar fokuseringen enbart på återflöden till och med vara vettig. **Andra utgiftstyper som kan skapa betydligt högre europeiskt mervärde för bredare grupper av EU-medborgare leder inte till återflöden som omedelbart gynnar specifika målgrupper i EU** (t.ex. framgångsrik utvecklingspolitik, gränsskydd; se figur 1). Det är typiskt för sådana europeiska kollektiva nyttigheter att **de producerar mer spridda fördelar** för alla européer och det kan därför hända att de knappt märks.

Politiker som söker omval i sina nationella eller regionala valkretsar är tvungna att reagera på dessa skillnader på ett märkbart sätt och lobbar ofta för en "återflödespolitik". De uppmuntras dessutom att bedöma EU-budgetens användbarhet genom att jämföra det nationella bidraget med dessa politiskt användbara återflöden (dvs. nettosaldoperspektivet).

Figur 1. Olika grader av synlighet för utgifter



Upphöra med offentliggörandet av operativa nettosaldo

Ett till synes tvingande första alternativ för att överge det snäva perspektivet är att upphöra med rapporteringen av operativa nettosaldo, som för närvarande offentliggörs i Europeiska kommissionens årliga finansiella rapporter. Ytterligare ett argument förutom de operativa budgetsaldonas begreppsmässiga brister är att det inte kommer att vara tekniskt nödvändigt att beräkna dessa siffror efter brexit, eftersom Storbritanniens rabatt därmed kommer att upphöra. Europeiska kommissionen har nämnt ett avslutande av sin rapportering som en möjlighet i sitt diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser.²

Vissa motargument ifrågasätter dock huruvida ett upphörande verkligen är ett övertygande alternativ:

- Att hålla inne med information om nationella bidrag och fördelningen av utgifter skulle **strida mot principen om en transparent EU-budget**. Det är tvivelaktigt att undanhålla uppgifter som ett försvar mot populistiska feltolkningar av uppgifterna.
- **Nettosaldon är inte helt meningslösa**. Vissa distributiva effekter av EU-budgeten följer bara solidaritetsprincipen. Sammanhållningsmedel kanaliseras exempelvis till fattigare länder och regioner och de nationella bidragen växer i enlighet med bruttonationalinkomsten (BNI). EU har ingen anledning att dölja denna omfördelning, som är ett resultat av enhälliga beslut mellan samtliga medlemsstater. Den återspeglar principer om europeisk solidaritet eller är ett resultat av förhandlingar där de som förlorar på integrationen erhåller ersättning i alla medlemsstaternas intresse.
- Om officiella siffror för operativa nettosaldo inte längre offentliggörs kan **andra institutioner** (dvs. medier, politiska partier, intressegrupper) gå in och **beräkna uppgifter om nettosaldo med ännu mindre övertygande kvalitet och begreppsmässiga grunder**. En stor fördel med den officiella EU-rapporteringen är att offentliggörandet alltid kan åtföljas av en lista med förbehåll för att minimera missförstånd.³

Mer omfattande och meningsfulla indikatorer

Ett alternativ till att upphöra med rapporteringen är att utveckla en mer omfattande indikator som fångar åtminstone en del av det europeiska mervärdet av EU-utgifterna. I princip är detta relativt enkelt (se ruta 1):⁴ Ersätt nollsummespelslogiken för operativa saldo med en metod med positiv summa. Det måste betonas att även dessa "utökade nettosaldo" fortfarande skulle utgöra ett ofullständigt mått på nettofördelarna med EU-budgeten och EU-medlemskapet, eftersom de inte tar hänsyn till gränsöverskridande spridningseffekter från EU:s utgifter och inte heller till den faktiska ekonomiska bördan av betalningar av egna medel (dvs. ekonomiska händelser).⁵

Bortsett från att även en modifierad indikator endast förmedlar ett begränsat budskap om den övergripande fördelen med EU:s utgifter skulle det finnas ytterligare utmaningar:

- **Utökade indikatorer beror i viss utsträckning på uppskattningar**. Exempelvis kan uppskattningar av fördelarna med den inre marknaden eller nationella kostnadsbesparingar från EU-åtgärder endast ge konfidensintervall för storleken på den "sanna" effekten. Dessutom finns det alltid metodologiska kontroverser om i vilken utsträckning en viss modell (och vissa forskare) ger trovärdiga resultat. Därför skulle uppgifter om faktiska mätbara utbetalningar kombineras med uppgifter av mycket annorlunda kvalitet.
- **Det skulle förekomma ett visst trovärdighetsproblem om EU-institutionerna producerar dessa utökade indikatorer**. Institutioner som Europeiska kommissionen har ett naturligt egenintresse av att visa att EU:s utgifter är framgångsrika. Detta skulle kunna påverka dess beräkningar eller åtminstone skada dess trovärdighet. Beräkningarna bör därför utföras av

institutioner och experter vars opartiska metod är mer trovärdig (t.ex. Europeiska revisionsrätten, Europeiska finanspolitiska nämnden).⁶

Ruta 1. Utökade nettosaldo

Begreppsmässigt skulle ett mer omfattande saldo inkludera fördelar med EU-utgifter som inte kan påvisas i mätbara återflöden. Dessa kan till exempel bero på stordriftsfördelar när EU tillhandahåller en tjänst till lägre kostnader än en enskild medlemsstat kan göra. I detta fall utgörs en typ av nationellt återflöde från EU:s utgifter av *motsvarande medlemsstatsutgifter*. Detta är den utgiftsnivå som en medlemsstat skulle behöva finansiera i den kontrafaktiska situationen om ingen EU-verksamhet skulle finnas inom området. Motsvarande utgifter är exempelvis vad Storbritannien lägger ut på att bygga upp ett nytt departement för internationell handel, eftersom Storbritanniens handelspolitik inte längre representeras av Europeiska kommissionen. Detta utökade saldo kan beräknas enligt följande:

$$\text{Utökat nettosaldo för medlemsstaten}_i =$$

direkta återflöden till medlemsstaten_i + **motsvarande medlemsstatsutgifter** – medlemsstatens_i betalningar av egna medel.

Källa: Heinemann, Friedrich (2011), *European Added Value for the EU Budget* i Daniel Tarschys (ed.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier, s. 58–73.

Göra de europeiska fördelarna med EU:s utgifter synligare

Eftersom missuppfattningar och okunnighet om mindre framträdande fördelar med EU:s utgifter ligger till grund för tanken om ett rättvist återflöde är det en naturlig strategi att bekämpa sådan felaktig information genom **exakt riktad kommunikation**. Enligt logiken i de föregående argumenten skulle sådana insatser kunna inriktas på politik som har nackdelen att den inte är så synlig för EU:s medborgare.

Man skulle till exempel kunna **koncentrera EU:s kommunikationskampanjer främst till de program där de europeiska fördelarna är resultatet av utgifter utanför de europeiska gränserna** (t.ex. utveckling) **eller inom EU:s gränser men med omfattande fördelar** (t.ex. miljöprogram). Omvänt skulle detta innebära en nedskärning av kommunikationsverksamheten när det gäller sammanhållningspolitikens eller den gemensamma jordbrukspolitikens direkta effekter för mottagarna, eftersom dessa redan uppskattas.

Dessutom **måste informationskampanjerna försöka belysa i synnerhet den dolda delen av de europeiska fördelarna** (dvs. gränsöverskridande effekter av utgifterna) eller det europeiska mervärdet från europeiska stordriftsfördelar. Kommunikationsåtgärderna skulle exempelvis kunna belysa hur EU:s forskningsmedel har genererat patent som tillämpas överallt i EU, hur finansieringsinstrumentet Fonden för ett sammanlänkat Europa har skapat transportnätverk som används av EU-turister och affärsmänniskor under deras resor i Europa eller hur det globala satellitnavigeringssystemet Galileo kan gynna rörligheten överallt i Europa.

Det är uppenbart att sådana differentierade kommunikationsinsatser skulle möta **motstånd från dem som har ett intresse i traditionell politik**, inte bara mottagare utan även offentliga förvaltningar på nationell och europeisk nivå. Det är dessutom svårt att avgöra vilken politik och vilka program som bör få detta kommunikationsstöd.

Budgetflexibilitet

I allmänhet är budgetanslagen för olika utgiftskategorier i den fleråriga budgetramen inte flexibla. Exempelvis är medel som avsatts för sammanhållning öronmärkta och kan inte användas någon annanstans, även om det förekommer underutnyttjande och otillräckliga åtaganden rörande medel. Behovet av större flexibilitet i politiken är också ett problem i de pågående förhandlingarna om den fleråriga budgetramen. **Större flexibilitet för att överföra outnyttjade pengar från den gemensamma jordbrukspolitik och sammanhållningspolitiken till nya politiska prioriteringar med stor potential för europeiskt mervärde skulle kunna vara intressant.** De nationella aktörernas starka intresse av att ha en tillförlitlig garanti om nationella utgiftsanslag är dock det största politiska hindret för en sådan reform.

Institutionella reformer som stärker det europeiska perspektivet för beslutsfattare

En mycket annorlunda strategi för att bekämpa nettosaldostrategin är att stärka politiska aktörer som har starka incitament att anta ett europeiskt perspektiv framför ett snävt nationellt eller lokalt perspektiv. De senaste debatterna om transnationella partilistor för Europaparlamentet och om att sätta stopp för nationella veton i budgetbeslut är goda exempel.

Den första idén med transnationella partilistor för valen till Europaparlamentet har varit ett problem i parlamentets beslut om hur man ska använda tomma brittiska platser efter brexit.⁷ Detta beslut involverar olika avvägningar. Inom ramen för budgetpolitiken finns det ett viktigt argument till stöd för denna innovation. För att vara framgångsrika i en valkampanj skulle kandidater från dessa listor behöva stöd från väljare i ett avgörande antal EU-medlemsstater och skulle därför behöva ta itu med politiska frågor som är av intresse för de flesta. **Transnationella listor skulle därför kunna främja ett mer europeiskt perspektiv.**

Kandidaterna skulle knappast ha en chans att lyckas med budskap fokuserade på snäva, landsspecifika nationella frågor. Det är därför inte osannolikt att parlamentsledamöter som väljs från dessa listor kommer att vara mer öppna för europeiska kollektiva nyttigheter och mindre frestade att tillämpa en snäv nationell nettosaldostrategi (se tabell 1).

En viktig kritik mot transnationella listor hänvisar till **dess möjliga inverkan på maktbalansen mellan stora och små medlemsstater.** Listorna skulle kunna leda till en överrepresentation av stora medlemsstater, eftersom politiker i dessa länder skulle kunna uppnå uppfattningströskeln bland en avgörande mängd väljare lättare än politiker från mindre länder.⁸

Den andra institutionella reformen som skulle kunna främja en mer europeisk strategi skulle vara att kräva majoritetsbeslut om den fleråriga budgetramen i rådet och skrota det nuvarande enhällighetskravet i artikel 312 i EUF-fördraget. En sådan reform skulle få ett slut på den nationella vetorätt som används regelbundet för att skydda återflödespolitiska förhållanden som ligger i ländernas

Tabell 1. Transnationella listor: En förändring av perspektivet

| | Europaparlamentsledamot med lokal valkrets i en enda medlemsstat | Europaparlamentsledamot som väljs från en transnationell partilista |
|-------------------|---|---|
| Villkor för omval | Majoritet i den lokala valkretsen i en specifik medlemsstat | Tillräcklig andel röster för respektive partilista i EU-27 |
| Programfokus | Politik som gynnar lokala väljare i medlemsstaterna | Politik som är attraktiv för större andelar väljare i hela EU-27 |
| Budgetfokus | Utgifter med lokalt fokus, med behörighet för den egna valkretsen | Utgiftsprogram som är fördelaktiga för regionalt bredare andelar av EU:s befolkning |

Källa: Heinemann, Friedrich (2016), "Strategies for a European EU Budget" i Thiess Büttner och Michael Thöne (eds.), *The Future of EU-Finances*, Köln: FiFO Institute for Public Economics, s. 95–112.

enskilda intresse. Detta verkar dock högst osannolikt eftersom medlemsstaterna betraktar sin vetorätt som oumbärlig med tanke på den fleråriga budgetramens långtgående konsekvenser för bidragsbetalningar och EU:s utgifter.

Innovationer på inkomstsidan: Nya egna medel

Det kanske mest framträdande och långvariga förslaget om hur man ska överge tanken om ett rättvist återflöde gäller inkomstaspekten i EU:s budget. Enligt detta populära synsätt skulle nya verkliga egna medel (t.ex. en EU-skatt) förändra incitamenten till det bättre. I det nuvarande systemet för egna medel måste medlemsstaterna finansiera bidragsbetalningar (dvs. BNI- och momsbaseade egna medel) från sina nationella skatteintäkter. Med en verklig EU-skatt skulle EU-budgeten finansieras direkt av skattebetalarna, utan inblandning av de nationella budgetarna. I denna nya situation hävdar en del att **de nationella regeringarna inte längre kommer att uppfatta dessa europeiska intäkter som "sina egna" och därför kommer att ha en mer avslappnad attityd till hur de används.**⁹

Den kontroversiella debatten om de nya egna medlen har många starka argument på båda sidor. Anhängarna hävdar till exempel att en ny EU-skatt som är framträdande för europeiska skattebetalare främjar det budgetmässiga ansvarstagandet hos europeiska beslutsfattare. Dessutom skulle särskilda typer av nya EU-skatter kunna ha ett mervärde i sig själva om de exempelvis utformas som pigouvianska skatter för att främja miljömässiga mål (dvs. en europeisk koldioxidskatt).¹⁰ Motargumenten hänvisar till styrkan hos status quo kring BNI-medel, som i allmänhet uppfattas som transparenta, rättvisa och administrativt effektiva.¹¹

När man går igenom denna breda debatt **kan man dock ifrågasätta hur en intäktsinnovation skulle bana väg för en bedömning av fördelarna med EU-budgeten som verkligen är mer omfattande.** Man kan inte ta för givet att nya egna medel kommer att lösa tvister om en rättvis ansvarsfördelning. Pengarna till EU-budgeten skulle inte längre komma från nationella skatteintäkter utan direkt från skattebetalarna i stället. **Intäkterna från skattebetalarna i de olika medlemsstaterna** (dvs. hushåll, företag, sparare) **skulle fortfarande kunna kvantifieras i många typer av EU-skatter** (t.ex. en eventuell koldioxidskatt, skatt på finansiella transaktioner). Dessutom skulle väljare och/eller skattebetalare fortfarande vara intresserade av frågor om ansvarsfördelning. En ny typ av nettosaldo skulle således lätt kunna beräknas och orsaka nya kontroverser. En europeisk koldioxidskatt som delvis skulle ersätta BNI-baserade egna medel skulle exempelvis överföra finansieringsbördan från de rikare medlemsstaterna i Västeuropa och Nordeuropa till de central- och östeuropeiska medlemsstaterna, som har större andelar fossil energi. Detta skulle definitivt leda till nya konflikter, även om pengarna till EU:s budget inte längre kommer från de nationella budgetarna utan betalas direkt från dem som använder energin.

Även om det är möjligt att fastställa intäkter som inte kan omfördelas nationellt på ett meningsfullt sätt skulle en ny inkomstkälla knappast förändra incitamenten på utgiftssidan. Även ett nytt eget medel som saknar en mätbar börda för medlemsstaterna skulle inte försvaga återflödespolitikens (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitikens och sammanhållningspolitikens) framträdande roll och politiska dragningskraft i jämförelse med EU-utgifter med mer spridda och mindre framträdande fördelar. **Till exempel är den politiska nackdelen med externa europeiska utgifter att de inte har en framträdande roll för nationella väljare, politiker och medier i medlemsstaterna** jämfört med stöd till jordbrukare. **En ny inkomstkälla skulle knappast bidra till att övervinna denna asymmetri.** Medan den allmänna debatten om nya egna medel pågår verkar således dess möjlighet att överge den nationella fokuseringen på budgetåterflöden vara begränsad.

I figur 2 jämförs finansieringen av EU-budgeten enligt status quo för BNI-baserade egna medel med ett eventuellt nytt system där en EU-skatt (t.ex. en koldioxidskatt) betalas direkt av skattebetalarna till EU:s budget. En ny EU-skatt skulle inte lösa det grundläggande problemet med asymmetrin när det gäller synligheten av, å ena sidan, lokala utgiftsprogram och, å andra sidan, europeiska kollektiva nyttigheter.

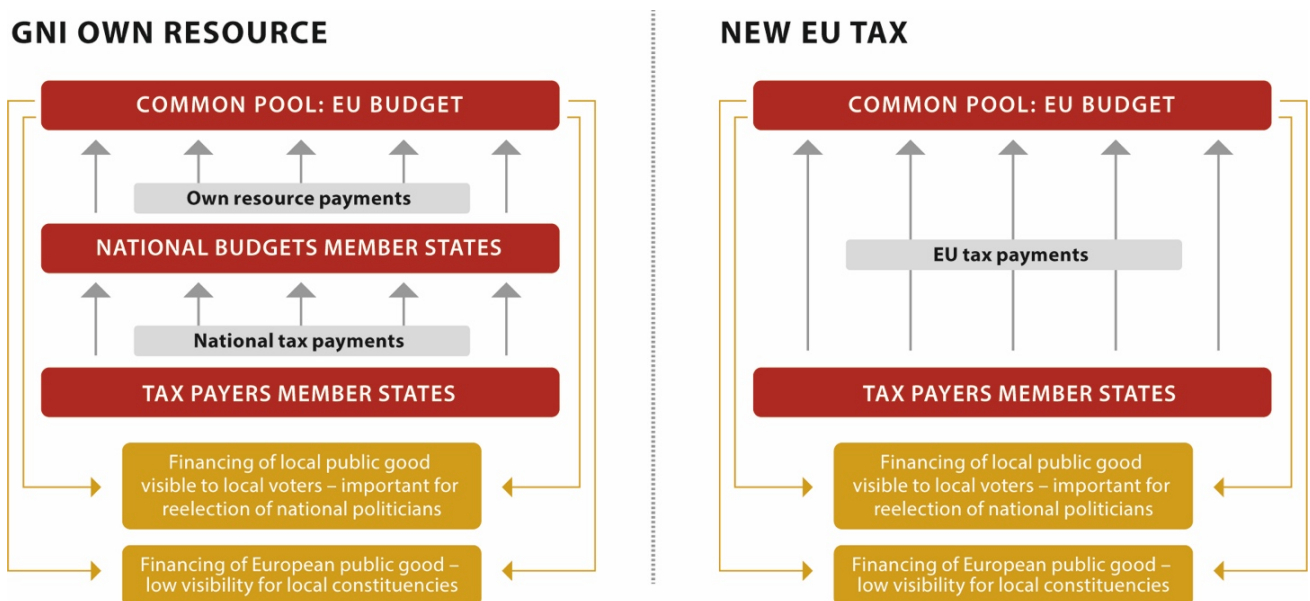
Status quo för BNI-baserade egna medel

- Skatter betalas till medlemsstaterna
- Medlemsstaterna betalar egna medel till EU:s budget
- Asymmetri i den politiska synligheten av lokala jämfört med europeiska kollektiva nyttigheter som finansieras genom EU:s budget
- Nationella regeringar (och medborgare) jämför nytta av EU-projekten med kostnaderna och är partiska till förmån för lokala nyttigheter

System med ny EU-skatt

- Skatter betalas direkt till EU:s budget
- Nationella budgetar används inte längre för överföring av medel
- Asymmetri i den politiska synligheten av lokala jämfört med europeiska kollektiva nyttigheter som finansieras genom EU:s budget
- Medborgare jämför nytta av EU-projekten med kostnaderna och är partiska till förmån för lokala nyttigheter

Figur 2: Finansiella flöden med BNI-baserat eget medel och en ny verklig EU-skatt



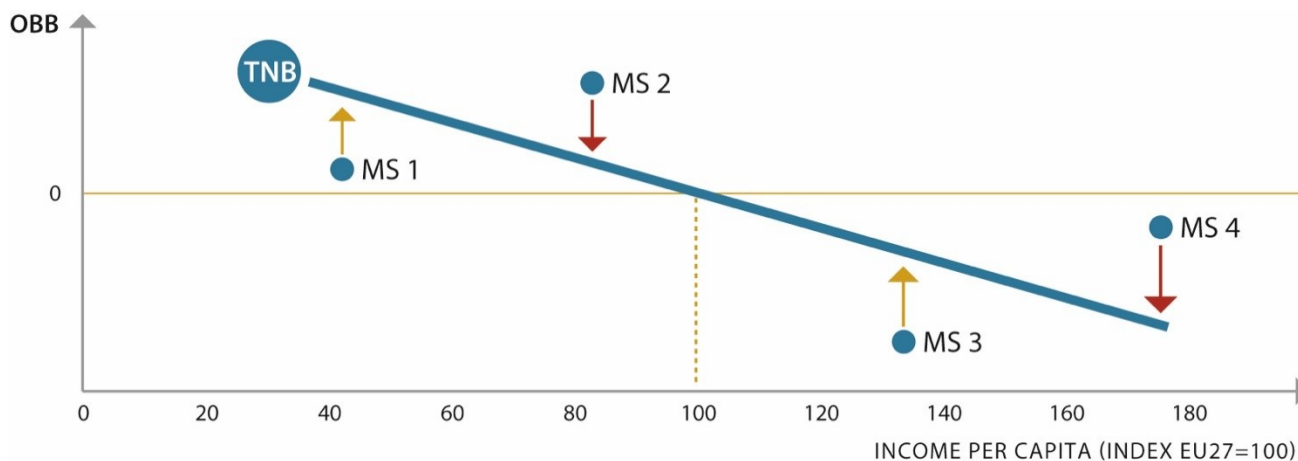
Innovationer på inkomstsidan: en allmän korrigeringsmekanism

Europeiska kommissionen har tidigare föreslagit en "allmän korrigeringsmekanism".¹² I akademisk litteratur rekommenderades liknande modeller som en riktad motåtgärd mot nettosaloperspektivet när det gäller EU:s utgifter.¹³ Till skillnad från Storbritanniens rabatt, som är skraddarsydd för en enskild medlemsstats behov, skulle den allmänna korrigeringsmekanismen inte privilegiera någon medlemsstat. Även om många olika modeller är möjliga finns det en gemensam underliggande idé: att separera medlemsstaternas beslut om fördelningen av bördan från besluten om budgetens användning.

En allmän korrigeringsmekanism skulle kunna baseras på "fördefinierade nettosaldo" (se Figur 3), som skulle fastställa ett målnettosaldo för varje medlemsstat. Dessa målvärden skulle vara ett resultat av ett politiskt beslut och normalt vara en funktion av inkomstnivåerna. En ömsesidigt accepterad formel skulle

således lätt kunna möjliggöra en större börda för rikare medlemsstater, med positiva nettosaldo för de fattiga och negativa för de rika. Oavsett hur mekanismen utformas är **den väsentliga idén i den allmänna korrigeringsmekanismen att strukturen hos EU:s utgifter inte längre skulle påverka den effektiva fördelningen av börda mellan medlemsstaterna.** Om nettobördan hamnar på nivåer över eller under målnettosaldo skulle den allmänna korrigeringsmekanismen aktiveras och utlösa korrigeringsbetalningar mellan länderna för att nå målnettosaldo.

Figur 3. Allmän korrigeringsmekanism med fördefinierade nettosaldo



Förespråkarna för en sådan strategi hävdar att denna mekanism skulle förändra incitamenten till det bättre. **Medlemsstaterna skulle förlora det finanspolitiska egenintresset att maximera de nationella anslagen i EU:s utgifter** liksom incitamentet att driva en viss politik bara för att den innebär ett betydande finansiellt återflöde till det egna landet. Med fördefinierade nettosaldo finns det en implicit skatt på 100 % på ytterligare återflöden som realiserar genom att en högre andel av anslagen uppnås.¹⁴ En sådan frikopplingsstrategi skulle kunna bana väg för en mer rationell diskussion om vilken typ av EU-utgifter som skapar störst europeiskt mervärde.

En allmän korrigeringsmekanism skulle också kunna vara ett alternativ för att övervinna nya omfördelningskonflikter som uppstår i samband med nya ambitiösa egna medel som genererar stora inkomster, såsom en europeisk koldioxidskatt, och detta på ett oproportionerligt sätt i medlemsstater med en hög andel fossil energi. Ett nytt system med allmänna rabatter skulle kunna säkra en överenskommelse mellan de berörda. Detta skulle kompensera för bruttobidrag snarare än nettobidrag och träda i kraft oavsett EU:s utgiftsnivå i en medlemsstat. Sådana rabatter skulle kunna kopplas till investeringar i nya sektorer som inte är kopplade till den sektor som beskattas. Till exempel skulle Polen betala ett högt pris om en koldioxidskatt införs. En eventuell rabatt på detta skulle kunna villkoras av polska återinvesteringar som inte är knutna till kolsektorn.

Ett viktigt argument mot allmänna korrigeringsmekanismer som korrigerar nettosaldo är att detta är baserat på ett begrepp om fördelning av börda som är mycket tveksamt. Eftersom ett nettosaldo är en mycket snedvriden indikator på den nationella fördelen av EU-budgeten kan det även vara ett felaktigt mått för meningsfulla korrigeringar. Dessutom har vissa punkter på EU:s utgiftssida – främst sammanhållningen – en uttrycklig omfördelningsfunktion. Dessa åtgärder har upprättats för att främja solidaritet eller som en del av en strategi som syftar till att kompensera medlemsstaterna för specifika (relativa) nackdelar till följd av integration. Det kan bli problematiskt att neutralisera denna typ av avsiktlig omfördelning. Slutligen kommer den exakta definitionen av en allmän korrigeringsmekanism att vara komplicerad och tillföra betydande matematisk komplexitet till systemet, vilket minskar den budgetmässiga transparensen.

Anpassning av nationella medfinansieringssatser för att göra återflödespolitiska åtgärder mindre attraktiva

En idé som är mindre ambitiös än den allmänna korrigeringsmekanismen, men har en liknande avsikt, är **att anpassa de nationella medfinansieringssatserna för att minska dragningskraften hos återflödespolitiska åtgärder**. Till exempel är den nationella medfinansieringen för direkta GJP-stöd till jordbrukare för närvarande noll. Detta gör den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare (dvs. att finansiera dessa direktstöd) till ett mycket attraktivt instrument för att kanalisera pengar till medlemsstaterna, oavsett hur stor skepsis det finns om huruvida det verkligen tjänar ett europeiskt mål. Ett införande av nationell medfinansiering för direktstöd skulle minska den budgetmässiga dragningskraften hos denna kostsamma politik ur medlemsstaternas perspektiv.

Tack vare denna mer allmänna strategi **skulle medfinansieringssatserna för alla typer av EU-utgiftsprogram kunna bedömas på nytt enligt kriteriet om det specifika programmets europeiska fördel**. Som en allmän princip bör politiska åtgärder med låg potential för gränsöverskridande effekter och europeiskt mervärde ha höga nationella medfinansieringssatser och vice versa.

Det grundläggande dilemmat för att en sådan strategi ska bli framgångsrik är att **det skulle kräva en gemensam förståelse av EU-politikens relativa resultat**. I den politiska verkligheten kommer nationella och institutionella egenintressen att ha stor inverkan på de officiella bedömningarna av framgången för ett specifikt politiskt instrument.

Slutsats

Det finns ingen enkel lösning för att övervinna politiska beslutsfattares, mediers och väljares fokusering på nettosaldo. Denna briefing har beskrivit mycket olika strategier. Vissa strategier – fördefinierade nettosaldo, anpassade medfinansieringssatser, nya egna medel för EU – är inriktade på de budgetmässiga incitamenten för nationella aktörer. Andra strategier – differentierad kommunikation, utökade förmånsindikatorer – tar itu med problemet med asymmetrisk synlighet för olika EU-politikområden direkt. Slutligen berör modeller som transnationella partilistor för Europaparlamentet långtgående institutionella frågor och skulle därför kräva noggranna reflektioner. **En kombination av åtgärder skulle vara mest lovande eftersom vissa av förslagen är ömsesidigt förstärkande.**

Oavsett vilken strategi som väljs **måste man komma till rätta med fokuseringen på nettobalansen, något som är en förutsättning för en EU-budget som ger ett verkligt europeiskt mervärde och är därför av avgörande betydelse för EU:s framtida förmåga att uppnå sina ambitiösa mål.**

- ¹ Le Cacheux, Jacques (2005), [European Budget: The Poisonous Rebate Debate](#), Paris: Notre Europe.
- ² Europeiska kommissionen (2017), [Diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser](#), COM(2017)0358, Bryssel.
- ³ Detta är aktuell praxis: Bilagorna om operativa saldon i Europeiska kommissionens finansiella rapporter innehåller alltid en kortfattad sammanfattning av detta koncepts begränsningar. "Because of the prevalence of this calculation in the perception of fair burden sharing in relation to the EU budget, it is important to clarify further that certain elements of EU added value are not captured by this methodology, such as [...]." Europeiska kommissionen (2019), [EU Budget 2018: Financial Report](#), Luxemburg, s. 72.
- ⁴ Heinemann, Friedrich (2011), [European Added Value for the EU Budget](#) i Daniel Tarschys (ed.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier, s. 58–73.
- ⁵ Det finns försök att beräkna gränsöverskridande effekter från handelskanalen och inkludera det i en mer omfattande åtgärd. Se Cipriani, Gabriele och Stefano Pisani (2004), *The European Budget: An Alternative to Budgetary Balances to Assess Benefits for the Member States*, Pavia: Universitetet i Pavia. Det måste dock ifrågasättas om en ökning av exporten verkligen kan jämföras med välfärdsvinsten från att erhålla sammanhållningsmedel. Medan de senare flödena utgör en gränsöverskridande överföring av förmögenhet kompenseras exportintäkterna endast för en vara eller tjänst som tillhandahållits (och utgör således inte en överföring).
- ⁶ Asatryan, Zareh; Xavier Debrun; Friedrich Heinemann; Michal Horvath; L'udovit Ódor och Mustafa Yeter (2017), [Making the most of the European Fiscal Board](#), Mannheim: Leibniz Centre for European Economic Research.
- ⁷ Barbière, Cécile, [European Parliament votes against transnational lists](#), *Euractiv*, 7 februari 2018.
- ⁸ Pukelsheim, Friedrich och Kai-Friederike Oelbermann (2015), [Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019. Towards systematic double-proportionality in 2024](#)", Bryssel: Europaparlamentet.
- ⁹ Haug, Jutta; Alain Lamassoure; Guy Verhofstadt; Daniel Gros; Paul De Grauwe; Gaëtane Ricard-Nihoul och Eulalia Rubio (2011), [Europe for Growth For a radical change in financing the EU](#), Bryssel: Centre for European Policy Studies.
- ¹⁰ Schratzenstaller, Margit; Alexander Krenek; Danuse Nerudová och Marian Dobranschi (2017), [EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – a Survey](#), *Journal of Economics and Statistics*, volym 237, nr 3, s. 163–189. Monti, Mario; Daniel Daianu; Clemens Fuest; Kristalina Georgieva; Ivailo Kalfin; Alain Lamassoure; Pierre Moscovici; Ingrida Simonyte; Frans Timmermans och Guy Verhofstadt (2016), [Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#), Europeiska kommissionen. Benedetto, Giacomo (2017), [Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017](#), *Empirica*, volym 44, nr 4, s. 615–633.
- ¹¹ Heinemann, Friedrich; Philipp Mohl och Steffen Osterloh (2008), [Reform options for the EU own resources system](#), Berlin: Springer Science & Business Media.
- ¹² Europeiska kommissionen (2004), [Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system](#), COM(2004) 505 final, volym II, Bryssel.
- ¹³ de la Fuente, Angel; Rafael Doménech och Vasja Rant (2009), [Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: A proposal](#), *CESifo Economic Studies*, volym 56, nr 2, s. 221–250. Heinemann, Mohl och Osterloh (2008), *op. cit.*
- ¹⁴ Haug et al. (2011) hävdar att den allmänna korrigeringsmekanismen skulle utgöra ett incitament för att ett land "inte kämpar för mer, utan för mindre, EU-utgifter inom sitt territorium" och uppger att detta skulle leda "till ett underutbud av EU-program med ett EU-mervärde". (s. 28) Denna uppfattning är knappast övertygande eftersom det faktum att utgifter sker inom en medlemsstats territorium inte är en indikator på ett europeiskt mervärde utan snarare mer sannolikt en kontraindikation. Ett verkligt mervärde (dvs. nationella kostnadsbesparingar till följd av EU:s utgifter) beskattas inte det minsta av en allmän korrigeringsmekanism. En allmän korrigeringsmekanism skulle således skapa incitament för att söka detta verkliga europeiska mervärde (som inte bara är en fördel i ett redistributivt nollsummespel).

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 källa anges och att Europaparlamentet meddelas i förväg och får en skriftlig kopia. © Europeiska unionen, 2020.

Ansvarig handläggare: Alexandre Mathis

Kontakt: Poldep-Budq@ep.europa.eu

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