

Subsidiariteit

Wat moet de Europese Unie doen en wat kan beter in de lidstaten gebeuren?

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat iedere overheidstaak op een zo laag mogelijk niveau moet worden uitgevoerd. Dus wat de gemeente goed kan, moet de provincie niet doen; wat de provincie goed kan, moet niet door het Rijk gebeuren, enz.

Het begrip subsidiariteit komt uit het Rooms-Katholieke gedachtengoed (Pauselijke encycliek *Quadragesimo Anno*). Daarin is zelfverantwoordelijkheid van de kleinste sociale eenheid – gezin, school, vereniging enz. – het uitgangspunt. Als de organisatie op dat niveau faalt, kan het hogere niveau de verantwoordelijkheid overnemen, maar dat is subsidiair, dat wil zeggen plaatsvervangend, ondersteunend voor het lagere niveau.

In de moderne 'Eurospeak' is het woord pas doorgedrongen, toen het als beginsel werd geïntroduceerd voor de verdeling van bevoegdheden over de lidstaten en de instituties van de Europese Unie. Doel was de bevoegdheden van de EU zo klein mogelijk te houden. In het Verdrag van Maastricht is het beginsel vastgelegd in artikel 3B. Volgens dat artikel mag de Gemeenschap slechts optreden "indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt".

Theorie

Het opnemen van de subsidiariteit in het Verdrag heeft vooral een politieke betekenis. De juridische vertaling van het beginsel in concrete regels is erg onduidelijk. Ook economen kunnen met het beginsel niet goed uit de voeten; het moet vertaald worden in economisch relevante begrippen alvorens er operationeel mee kan worden omgegaan¹.

Economisch gezien is de vraag, wat de beste verdeling van bevoegdheden over verschillende lagen van overheid is, een kwestie van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast spelen inzichten uit de welvaartstheorie een rol.

Er zijn drie economische redenen waarom het in het algemeen beter is om een taak op een laag niveau van overheid uit te voeren:

- verschillen in behoeften en voorkeuren worden beter in acht genomen;
- de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het beleid zal groter zijn, daardoor zullen de uitvoeringskosten in het algemeen lager zijn, omdat de voor- en nadelen zichtbaar op een laag niveau worden afgewogen;
- innovatie en experimentat krijgen meer ruimte; door de concurrentie tussen jurisdicties neemt de kans toe dat er betere combinaties van beleidsmaatregelen ontstaan en in de praktijk worden uitgetest.

Er zijn echter ook economische redenen waarom een taak beter naar een hoger niveau gebracht kan worden:

- een veelheid van verschillende regels kan voor burgers en bedrijven nogal bezwaarlijk zijn. Standaardisatie van regels op een centraal niveau brengt lagere informatie-, transactie- en 'compliance'-kosten mee;
- sommige publieke goederen kunnen veel goedkoper op een grote schaal worden geproduceerd (bij voorbeeld defensie of grootschalige infrastructuur). Bovendien is de effectiviteit van centraal beleid soms hoger (bij voorbeeld extern handelsbeleid);
- voor- en nadelen van beleid kunnen buiten het gebied van de betreffende overheid neerslaan (externaliteiten). Er komt dan op laag niveau geen goede afweging tot stand. Een voorbeeld is vervuiling.

Stel dat in land A de industrie meer mag vervuilen dan in land B, dan produceert B duurder dan A en verliest het de concurrentie op de gemeenschappelijke markt. Als de vervuiling door de wind van land A naar land B gedragen wordt, dan moet land B ook nog eens kosten maken voor de verwijdering van die vervuiling. Ten opzichte van A is land B dus dubbel benadeeld.

De praktijk

Op grond van bovenstaande overwegingen kan in beginsel worden vastgesteld welke verdeling van bevoegdheden over de diverse lagen van overheid vanuit economisch oogpunt het beste zou zijn. In de praktijk is dat om een aantal redenen echter lastig.

Allereerst blijkt de overheid een groot aantal zeer verschillende functies uit te oefenen, zoals leverancier van publieke goederen, regelgever, herverdelers van inkomens, enz. Dit geldt zelfs binnen beleidsterreinen. Dat betekent, dat voor een veelheid van verschillende functies voor onderdelen van elk beleidsterrein afgewogen moet worden waar de bevoegdheden liggen. De toepassing van de criteria levert dan geen simpele tabel op met een exclusieve verdeling van taken, maar een in de loop van de tijd verschuivend 'patchwork' van deelbevoegdheden, die in samenwerking door de diverse bestuurslagen worden uitgeoefend. Er ontstaat een evoluerend coöperatief federalisme.

Daarnaast is het moeilijk om de economische voor- en nadelen goed in kaart te brengen en ze op geld te waarderen. En zelfs als dat lukt, hoeven ze nog niet bepalend te zijn voor de uiteindelijke keuze. In de praktijk komt de verdeling van bevoegdheden niet tot stand op basis van optimalisering van de welvaart, maar op basis van coalities van belangen van specifieke groepen, zoals industriële en sociale pressiegroepen, het ambtelijk apparaat enz. Het resultaat van dat proces kan aanmerkelijk afwijken van de economisch meest efficiënte verdeling; met andere woorden dit keuzeproces kan tot aanmerkelijke welvaartsverliezen aanleiding geven.

1. A. Geelhoed, Het subsidiariteitsprincipe, een communautair principe?, *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 1991, nr. 7/8, blz. 422-435.

De Europese Unie

De EU heeft in de afgelopen decennia een aanmerkelijke verruiming van haar taken en bevoegdheden gekregen². Op het terrein van de allocatie liep de verruiming via een simpele douane-unie naar een voltooide interne markt, met alle regels die voor de goede werking daarvan nodig zijn. Op het terrein van de stabilisatie ging de ontwikkeling van een simpele uitwisseling van informatie over macro-economische maatregelen naar de opzet van een volwaardige Economische en Monetaire Unie. Op het terrein van de herverdeling is in de laatste twintig jaar een miljardenoperatie opgezet in het kader van de Europese structuurfondsen.

Bij deze vergroting van het takenpakket van de EU is lang niet altijd naar de specifieke voor- en nadelen van verdere integratie gekeken in welvaartstermen. En waar dat wel gedaan is, is er soms bewust afgeweken van de rechte weg, ook als dat tot aanmerkelijke welvaartsverliezen leidde, zoals bij Landbouw.

De vraag is nu, is de invulling van de subsidiariteit, d.w.z. de verdeling van taken en van de daarvoor benodigde budgettaire middelen over lidstaten enerzijds en EU anderzijds, ook in economische termen optimaal te noemen? Wat het onderdeel regulering betreft is de vraag moeilijk te beantwoorden, daar schiet het operationele apparaat te kort³. Voor het budgettaire gedeelte ligt dat anders, hier kan de leer van het fiscale federalisme uitkomst brengen.

Een benadering volgens die lijnen is voor het eerst in 1977 gevolgd door een commissie onder voorzitterschap van MacDougall⁴. Recentelijk heeft een werkgroep voor de Europese Commissie een nieuwe analyse gemaakt van het probleem⁵. Daarbij is van een bredere historische en economisch-theoretische basis uitgegaan dan destijds door MacDougall. Bovendien is met de waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling van de EU in termen van verdieping (EMU) en verbreding (Centraal en Oost-Europa) rekening gehouden. Dit levert interessante nieuwe gezichtspunten op.

De conclusie van de commissie is duidelijk: niet alle bestaande uitgaven zijn gerechtvaardigd vanuit een perspectief van welvaarts optimalisatie. Rekening houdend met politieke restricties is er voor vele categorieën

echter toch een redelijke rechtvaardiging. Voor andere categorieën echter zijn dringend aanpassingen geboden.

In concreto leidt de analyse van de Commissie tot het advies voor een aanmerkelijke herschikking van de uitgaven over de diverse categorieën. Allereerst zal er voor de EMU een effectief interregionaal stabilisatiemechanisme moeten komen. Vervolgens zullen de landbouwuitgaven zeer drastisch naar beneden moeten. Verder zal er een lichte uitbreiding moeten komen van de betrokkenheid van de EU bij zaken als milieu, transportnetwerken en hoger onderwijs. Ten slotte zal er een aanmerkelijke uitbreiding moeten komen van de interne overdrachten van rijke naar arme regio's en van externe overdrachten van de EU naar de landen in ontwikkeling en in transitie (met name Oost-Europa).

Gevolgen voor de begroting

Sommeren we de uitgaven, die horen bij het economisch gerechtvaardigde takenpakket van de EU, dan blijkt dat de EU met een relatief klein budget (net als nu ongeveer 1,5% van het bnp) kan uitkomen. De politieke keuze is bovendien, dat de totale omvang van de EU-begroting in de toekomst niet veel boven dat niveau zal mogen uitgaan. De economische invulling van de subsidiariteit ligt dus wat bovenomschreven onderwerpen betreft in het verlengde van de politieke lijn.

De vraag is of dat wel consistent is met realisatie van de EMU. Een monetaire unie veronderstelt een zeker beleid ten aanzien van de stabilisatie. De traditionele opvatting vanuit de fiscale economie is, dat er voor effectieve stabilisatie een budget nodig is dat toch wel zo'n 8% van het bnp vertegenwoordigt. Dat zou betekenen dat er op korte termijn een wel zeer groot gedeelte van de taken van lidstaten en de daarbij behorende financiën zouden moeten worden overgedragen naar de EU, zonder dat daarvoor een directe noodzaak bestaat vanuit de verdeling van die taken zelf.

Voor we tot zo'n drastische stap besluiten, dan wel besluiten het perspectief van de EMU op te geven, is het goed zich af te vragen of de gehanteerde vuistregel eigenlijk wel geldig is? De werkgroep van de EU heeft die vraag ontkennend beantwoord.

ABC

Kernbegrippen uit de economie: waar staan ze voor en welke wereld zit er achter?

Haar stelling is dat "in the early years following the introduction of a single currency, a small budget of the EU of about 2% of GDP is capable of sustaining the Economic and Monetary Union".

Slot

Het begrip subsidiariteit is vooral om politieke redenen in de EU geïntroduceerd: om de macht van de EU ten opzichte van de lidstaten te beperken. Een economische analyse van de beste verdeling van bevoegdheden over deze twee bestuurslagen geeft aan dat de EU aanmerkelijke regulerende bevoegdheden nodig heeft, maar dat op het gebied van de begroting volstaan kan worden met een beperkte verantwoordelijkheid van de EU. Binnen de begroting zijn echter wel aanmerkelijke verschuivingen nodig om de bijdrage van de EU aan de welvaart te vergroten.

W.T.M. Molle

De auteur is hoogleraar Europese integratie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorzitter van de directie van het Nederlands Economisch Instituut.

2. W.T.M. Molle, *The economics of European integration*, Aldershot, Dartmouth, 1994, hoofdstuk 20.

3. J. Pelkmans, Hoe federaal is de EG?, in: J. Muysken en L. Soete, *Maastricht kritisch beschouwd*, Preadviezen KVS, Lemma, Utrecht, 1993.

4. G.D.A. MacDougall, *Report of the Study Group on the role of public finance in European integration*, CEC, Economy and finance series 1, General Report, Brussel.

5. Europese Commissie, *Stable money, sound finances; Community public finance in the perspective of EMU*, *European Economy*, 1993, nr. 53. De aan deze analyse ten grondslag liggende expertrapporten zijn verschenen onder de titel *The economics of Community public finance*, *European Economy*, Reports and studies, nr. 5, Brussel, 1993.