

Lars Anell

EU:s budget på tvärs mot Lissabonstrategin

EU:S BUDGET PÅ TVÄRS MOT LISSABONSTRATEGIN

Av Lars Anell

Oktober 2013

EU:S BUDGET PÅ TVÄRS MOT LISSABONSTRATEGIN

© LARS ANELL

FORMGIVNING: EVA BYBERG

TRYCK: MIX GRAFISKA AB, 2013

SKRIFTEN UTGIVEN AV FORUM FÖR EU-DEBATT

c/o Eva Nisser

Fiskarbacken 12

131 50 Saltsjö-Duvnäs

E-POST: info@forumeudebatt.se

www.forumeudebatt.se

ISBN: 978-91-981085-3-8

Innehåll

EU:s budget på tvärs mot Lissabonstrategin.....	5
Budgeten för 2014–2020.....	7
Jordbrukspolitiken – allt annat solidarisk	9
Vilka mål har vi och vilka ska vi ha?.....	13
En andra pelare	16
Andras okunskap är makt.....	17
Vad det kostar.....	24
Den möjligaste lösningen.....	27
Regionalpolitik – är det mödan värt?.....	34
En olycklig start.....	34
Mål och mening.....	35
Ett komplicerat samspel.....	37
En onödig rundgång.....	40
En fråga om demokrati.....	45
Är det värt pengarna?	48
Quo vadis?	53
Går det att förändra?.....	56
Bibliografi.....	64

EU:s budget på tvärs mot Lissabonstrategin

I mars 2000 enades EU:s stats- och regeringschefer vid ett möte i Lissabon om en framtidsinriktad strategi som skulle göra det möjligt för gemenskapen att inom tio år ”bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi”. En utvärdering under ledning av Nederländernas före detta statsminister Wim Kok har kritiserat Lissabonstrategin för att den prioriterade allt och därmed inget. Helt klart är emellertid att målen skulle nås genom kraftfulla satsningar på ny teknik och forskning.

EU-kommissionen har nyligen slagit fast att målen kan nås endast om Europa återindustrialiseras. Europeiska företag måste förmås att flytta hem produktion, vilket en del amerikanska företag gjort. Målsättningen är minst sagt ambitiös. Industrisektorns andel av BNP ska öka från dagens knappa 16 procent till 20 procent redan år 2020. Och återigen är det hypermodern teknologi som ska visa vägen mot uthållig tillväxt. Europas framtid ”beror på vår förmåga att driva på innovationer i fråga om produkter, tjänster, affärsmodeller och sociala processer. Detta är skälet till att innovationer har blivit kärnan i strategin Europa 2020”¹. I ett senare meddelande från kommissionen lades tonvikten än tydligare vid ”forskning och innovation, syftande till excellens i hela unionen genom smart specialisering”². Det är mot

1. Europe 2020 Flagship Innovation Union, COM(2010) 546.

2. A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth, COM (2012) 392.

denna bakgrund både bekymmersamt och märkligt att EU:s budget – blygsam som andel av BNP men imponerande i absoluta tal – inte alls bidrar till den önskade utvecklingen.

Uppsatsens syfte är att visa att EU:s budget strider mot vedertagna principer för rationell resursanvändning. Efter en kort redovisning av budgeten för perioden 2014–2020 redogörs för den radikala förändring av EU:s jordbrukspolitik som skett sedan 2003. I ett andra huvudavsnitt görs en kritisk granskning av regionalpolitikens överstatliga organisation och finansiering. Avslutningsvis diskuteras om det är politiskt möjligt att genomföra de reformer som här föreslås.

Jag vill framför allt tacka Birgitta Swedenborg, Anne-Marie Pålsson och Micha Sohlman för värdefulla synpunkter men självfallet ligger det fulla ansvaret för rapportens slutliga utformning på mig.

Budgeten för 2014–2020

I juni 2011 lade EU-kommissionen fram sitt förslag till budget för perioden 2014–2020. Ordförande José Manuel Barroso skriver i förordet att detta kan bli en ”kraft för förnyelse av en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft”. Förslaget sägs vara innovativt – alla utgifter kopplas till tydliga mål; varje spenderad euro ska tjäna flera syften och, framför allt, bidra till europeiskt mervärde. Kommissionen lovar till och med att stöd till mindre viktiga (icke angivna) verksamheter ska skäras ned ”så att vi kan satsa mer på de prioriterade områden som verkligen har betydelse.” Och ”solidaritets temat genomsyrar hela förslaget”. Den förhoppning som denna retorik eventuellt uppammat dämpas något när Barroso övergår till att diskutera enskilda utgiftsområden. ”I linje med detta bekräftar den andel av budgeten som anslagits för jordbruk att den (sic) är fråga om ett verkligt gemensamt politikområde av strategisk betydelse.”³

I ärlighetens namn ska sägas att kommissionen föreslår några små steg i riktning mot en mer rationell resursanvändning. Jordbruksstödet (som döpts om till *Hållbar tillväxt: naturresurser*) minskar marginellt som andel av den totala budgeten och ramanslaget för forskning ökar från 6,7 till 7,1 procent av de samlade utgifterna. De dominerande posterna förblir emellertid subventioner till jordbruk och landsbygdsutveckling (37,4 procent) samt regionalstöd⁴ (32,8 procent) som

3. Samtliga citat från KOM (2011) 500 slutlig.

4. Under rubriken *Hållbar tillväxt: naturresurser* finns direktstöd och marknadsutgifter (ca 75 procent av hela posten), landsbygdsutveckling (ca 23–24 procent samt vissa småposter. *Smart tillväxt för alla* rymmer Fonden för ett sammankopplat Europa (ca 8 procent), forskning och innovation (16 procent) och sammanhållningspolitik (ca 68 procent).

tillsammans tar i anspråk mer än 70 procent av den dryga triljon euro som kommissionen vill använda under perioden 2014–2020.

Kommissionens budgetförslag blev föremål för flera nattliga överläggningar i rådet innan enighet nåddes i februari 2013 om en budget som senare också EU-parlamentet ställde sig bakom⁵. I denna slutliga ram för unionens utgifter 2014–2020 ökar stödet till jordbruk och regionalpolitik, i förhållande till kommissionens förslag, och tar tillsammans i anspråk 73 procent av den samlade budgeten. Det är mindre än för perioden 2007–2013 (80 procent), men mer än kommissionen anvisade. Resultatet är vad vi bör förvänta. Inom kretsen av medlemsstater finns starka krafter som prioriterar mer pengar till jordbruk och strukturstöd. Mot dem står en allians som till varje pris vill minska budgetens totala omfattning och behålla sina rabatter. Stödprogrammen får sålunda tre fjärdedelar av en budget som totalt minskar från kommissionens föreslagna 1 033 miljarder euro till 960 miljarder euro för perioden 2014–2020.

Den grundläggande frågan gäller emellertid inte om EU:s budget ska motsvara 1,0 eller 1,07 procent av bruttonationalinkomsten eller om regionalstöd och jordbrukssubventioner ska minska marginellt. Problemet är att den samlade effekten av det sätt på vilket EU använder, och alltid använt, sina pengar så gott som säkert bidrar till att europeiska företags konkurrenskraft minskar. Vad gäller konsekvenserna av ett överdimensionerat jordbruk råder det knappast något tvivel om de negativa effekterna. Inte heller den nuvarande utformningen av regionalpolitiken kan väntas bidra till att stärka Europas förmåga att klara den globala konkurrensen⁶. I alla händelser kan regionalstödet utformas på ett långt mer effektivt sätt om syftet är att nå de mål kommissionen anger.

5. Europeiska Unionens Råd 11791/13. Parlamentets formella beslut väntas i oktober.

6. Det är naturligtvis inte Europa utan europeiska företag som konkurrerar. EU kan stärka företagets konkurrenskraft genom att sänka den allmänna kostnadsnivån (vilket höjer real-löner) och bygga en institutionell och fysisk infrastruktur som sänker transaktionskostnader.

Jordbrukspolitiken – allt annat solidarisk

Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) är resultatet av en kompromiss mellan Frankrike och Tyskland i samband med Europeiska gemenskapens (EG) tillkomst. Stora delar av det franska jordbruket var och är mycket konkurrenskraftigt. Regeringen i Paris ville framför allt ha ett prohibitivt gränsskydd som eliminerade konkurrens från omvärlden medan inomeuropeiska subventioner snarast var ovälkomna eftersom de skulle hålla mindre effektiva jordbruk vid liv inom EG. I Västtyskland var situationen i stort sett den motsatta. Det dominerande kristdemokratiska partiet, CDU, och framför allt dess bayerska systerparti, CSU, hade sin säkraste väljarbas bland småbönder. Dessa skulle inte på en öppen marknad kunna konkurrera med storproducenter i Frankrike och Nederländerna⁷. För regeringen i Bonn var det nödvändigt att subventionsnivån blev så hög att också småbrukare kunde få en rimlig bärgning. Resultatet blev en kombination av det sämsta från två världar – ett högt gränsskydd med rörliga avgifter som stängde ute all konkurrens och ett generöst subventionssystem med höga garantipriser som gav små familj jordbruk en chans att överleva och godsägarna väldiga inkomster. Ett oeftergivligt franskt krav var att den gemensamma jordbrukspolitiken skulle betalas ”solidariskt”. I detta sammanhang innebar det att uttaxeringen skulle vara helt frikopplad från vilket land som fick mest i

7. Det är värt att komma ihåg att jordbrukssektorn i Frankrike i mitten av 1950-talet svarade för 15 procent av totalproduktionen och för en fjärdedel av sysselsättningen. Motsvarande andelar för Västtyskland var 11 respektive 15 procent och ungefär detsamma i Nederländerna. I Italien sysselsattes 40 procent av arbetskraften inom jordbruket.

bidrag. Och nettobalanserna för enskilda länder skulle länge förbli en väl förborgad hemlighet. Det anses faktiskt fortfarande osolidariskt att i Bryssel tala om *juste retour*.

CAP är unionens första och mest gemensamma politikområde. Det överenskomna regelverket gäller i alla länder, med centralt angivna möjligheter till lokal anpassning, och stödet förmedlas via Bryssel. Och de mål som skrevs in i Romfördraget står ordagrant kvar i dagens ”grundlag” trots att stora delar av texten mycket tidigt blev obsolet.

Målen för CAP är officiellt att produktiviteten ska höjas genom att produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften, utnyttjas optimalt; marknaderna ska stabiliseras; försörjningen tryggas; konsumenterna ska få tillgång till ”varor till skäligena priser” och jordbruksbefolkningen ska tillförsäkras en ”skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket.”

Det är rimligt att anta att en strävan att öka jordbruksproduktionen mot självförsörjning var ett ärligt argument under den tidiga efterkrigstiden när människor ännu hade svält, umbäranden och ransonering i färskt minne. Det råder emellertid inget tvivel om att inkomstmålet mycket snart kom att bli helt dominerande och ingen hörd röst höjdes till konsumenternas försvar. De årliga förhandlingar som ägde rum för att fastställa garantipriser handlade väsentligen om att försvara nationella intressen. Längre kunde jordbruksministrarna skicka räkningen vidare till skattebetalarna vilket innebar att kompromisser blev dyra.⁸

Många insåg mycket tidigt att löftet att till attraktiva priser köpa allt som producerades skulle leda till en ruinerande framgång. Bland dem fanns den som i stort sett uppfunnit systemet, den holländske jordbrukskommissionären Sicco Mansholt. Redan 1968 lade han fram ett reformprogram som skulle ha inneburit omfattande utslaktning av mjölkkor, träda och sänkta stödnivåer för spannmål, socker och

8. Ännu 1999 kunde jordbruksministrarna komma överens om en stödnivå som spräckte de ekonomiska ramarna som stats- och regeringscheferna kommit överens om – och det var sistnämnda grupp som fick anpassa sig (Anell, s. 520).

mjolkprodukter. Planen var lika framsynt som politiskt oacceptabel. Mansholt hade, som André Gauthier påpekat, visat på ”de problem som alla kände till men ingen ville veta av”⁹.

Potentialen för rationalisering inom det europeiska jordbruket var stor. Tusentals små brukningsenheter kunde slås samman till större gårdar som kunde bära investeringar i modern kapitalutrustning. Till sammans med bättre utsäde, mer näringsrikt foder och konstgödsel ledde detta till årliga produktivitetsökningar som väl kunde mäta sig med tillverkningsindustrins. I ett avseende var detta utomordentligt positivt. Allt färre händer behövdes vid lie och plog samtidigt som industrin ropade efter arbetskraft.

Mansholts reformförslag förverkligades inte och Romfördragets förhoppning om att ”trygga försörjningen” förbyttes snabbt i en väldig överproduktion. Motståndet mot förändringar var emellertid utomordentligt starkt och det kom i första hand från Västtyskland personifierat av den fridemokratiska jordbruksministern Joseph Ertl, som i egenskap av koalitionspartner till de stora partierna satt kvar på sin post i fjorton år med början 1969. Frankrike och Nederländerna kunde i kraft av sitt rationella jordbruk överväga reformer men tyskarna hänvisade till och med till sin vetorätt enligt den så kallade Luxemburg-kompromissen för att förhindra en måttlig sänkning av vetepriset.¹⁰ De försiktiga reformer som trots allt genomfördes hade ringa effekt.

När irländaren Roy MacSharry 1990 tillträdde som jordbrukskommissionär insåg han att situationen var ohållbar. Gemenskapen finansierade väldiga, ständigt växande lager av spannmål, mjölkprodukter och kött som inte kunde dumpas på världsmarknaden. Radikala åtgärder behövdes för att rädda ett system på väg mot bankrutt, deklarerade MacSharry inför Europaparlamentet i början

9. Gauthier, s. 73.

10. Det är väl bekant att en gemensam jordbrukspolitik var ett oeffergivligt franskt krav och mycket högt prioriterat av holländarna, men förebilden för den motsägelsefyllda och mångtydiga artikel 39 i Romfördraget är den tyska lagstiftningen (Hill, s. 29).

av 1990-talet då subventioner till jordbruket fortfarande tog i anspråk mer än 60 procent av gemenskapens samlade budget.

MacSharry ville i stor utsträckning ersätta ett system där ersättningen knöts till produktion med kontantstöd; införa obligatoriska krav på att lägga en stor del av arealen i träda och sänka garantipriser. Hans förslag mötte hårt motstånd från praktiskt taget alla håll. Föga förvånande stod de stora jordägarna i främsta ledet. Det är lätt att argumentera för att garantipriser måste sättas så högt att småbönder kan överleva i karga trakter men blir direkt besvärande när stödet till storgodsägare kommer som en check på 100 000-tals ecu utan motprestation. Att det alls blev något av MacSharrys reformplaner hängde sannolikt samman med att Gatt:s Uruguayrunda gick in i slutskedet i början på 1990-talet. Stora delar av den omfattande text som slutligt skulle antas 1994 låg färdig när gemenskapens jordbruksministrar förhandlade om MacSharrys förslag. Medlemsländerna var för sig och gemensamt hade utomordentligt starka skäl att bidra till att lotsa rundan i hamn men då krävdes vissa uppoffringar på jordbrukssidans. Avgörande var att förbundskansler Kohl ställde sig bakom det minimipaket som krävdes för att göra upp med amerikanarna.

Den uppgörelse gemenskapens jordbruksministrar enades om innebar ingen dramatisk förändring i ett slag, men den var heller inte obetydlig. Garantipriserna sänktes och kraven på att lägga mark i träda berörde en fjärdedel av arealen. Som en konsekvens av Uruguayrundans omvandlades gränsskyddet för jordbruket till tullar. En inte obetydlig fördel för gemenskapen var att CAP:s förenlighet med Gatt:s regelverk därmed erkändes.

När MacSharry lade fram sin ursprungliga plan hade ledaren för den irländska lantbruksorganisationen liknat sin landsman vid Oliver Cromwell, den engelske riksföreståndare som på 1600-talet ödelade städer på Irland och urskillningslöst dödade invånarna. Alla eventuella farhågor om böndernas välfärd kom emellertid på skam. Jordägarna fick så generös kompensation för sänkta garantipriser och för den areal som lades i träda att kostnaderna för jordbrukspolitiken faktiskt

ökade trots att lagringskostnaderna minskade som en följd av att överskotten reducerades radikalt.

Skattebetalarna hade alltså ingen anledning att tacka MacSharry, men han stakade ut kursen för den omvandling som stod för dörren. Det stöd som i någon mening är knutet till produktion har reducerats radikalt och utgör idag bara 5–6 procent av budgetposten *Hållbar tillväxt: naturresurser*. Cirka 70 procent går till vad vi i Sverige kallar arealbaserat gårdsstöd (Single Farm Payments eller Single Area Payments). Detta kontanta bidrag är helt frikopplat från produktion, men den som innehar stödrätter måste hålla jorden i gott skick¹¹. En växande del av jordbruksbudgeten går till landsbygdsutveckling, för närvarande ungefär en fjärdedel¹². Det mest positiva resultatet av de senaste tjugo årens reformer är att priserna nu sätts på en väl skyddad men dock marknad och att EU inte längre dumpar väldiga överskott på världsmarknaden. Exportsubventionerna för EU:s 27 medlemsländer uppgick 2008 till drygt 900 miljoner euro att jämföra med mer än 10 miljarder euro för de tolv länder som utgjorde gemenskapen 1993.

Vilka mål har vi och vilka ska vi ha?

Innan vi går vidare och analyserar önskvärda reformer av CAP är det viktigt att understryka att vi talar om ett system som har få likheter med vad som sattes på plats 1962.¹³ Löftet att till ett attraktivt pris köpa allt som producerades har ersatts av kontant betalning utan annat krav på motprestation än att marken ska hållas i gott skick. En kvarleva är att det utbetalade beloppet beror på hur mycket man fick i det gamla systemet¹⁴. Mjölkkvoter finns kvar men ska fasas ut. En stor del av jordbruksproduktionen styrs av marknadens krav men smör,

11. Den vedertagna akronymen GAEC står för "good agricultural and environmental condition".

12. När man studerar EU:s statistik bör den noggranne skilja på åtaganden och faktiska utbetalningar. Det skiljer ofta på flera procentenheter, men här kan vi bortse från detta.

13. Att beskriva dagens jordbrukspolitik har vissa likheter med att träffa ett rörligt mål. Förhandlingar mellan ministerrådet, parlamentet och kommissionen pågår kontinuerligt. Huvudragen är emellertid klara.

14. Hill, s. 144.

mjölkpulver och socker utgör fortfarande en ”skyddad verkstad”¹⁵. Rörliga avgifter har ersatts av tullar som är mycket höga för bland annat mjölkprodukter, nötkött, spannmål och socker¹⁶.

En av EU:s grundläggande principer handlar om subsidiaritet och det är en mycket praktisk arbetsmetod. Man fattar beslut och tar ansvar där man har kunskap och praktisk erfarenhet av vad saken gäller om det inte är nödvändigt att avgöra saken på högre nivå – eller om man kan peka på ett tydligt europeiskt mervärde genom att låta Bryssel bestämma¹⁷. Därför måste en diskussion om reformer ha minst två dimensioner. Finns det alls några skäl att fastställa stödberättigande mål för just jordbruk? Finns det några skäl att lägga beslut och ansvar för den nya jordbrukspolitikerna på europeisk nivå?

Först måste vi emellertid fundera över vilka mål som styr dagens gemensamma jordbrukspolitik. Trots den sakrosankta texten i Lissabonfördraget (ordagrant hämtad från Romfördraget) så är det inte alls klart vad som gäller – vare sig i princip eller i praktik. Som ett led i reformprocessen formulerade kommissionen i Agenda 2000 en ny uppsättning mål. I stället för produktivitet och optimalt utnyttjande av arbetskraften talar Agenda 2000 om konkurrenskraft som stärker europeiska producenters möjligheter att hävda sig på världsmarknaden. Konsumenterna skulle få tillgång till noga kontrollerade livsmedel av hög kvalitet. Helt nya mål i Agenda 2000 handlar om att integrera miljömål i CAP; om uthålligt jordbruk och om behovet att skapa alternativa utkomstmöjligheter för jordbrukare och deras familjer. Behovet

15. Hill, s. 143.

16. Hill, s. 213. Den ovägdade genomsnittliga bundna tullen för mejeriprodukter är 57,6 procent (för enskilda produkter kan den vara så hög som 226 procent). Motsvarande nivåer för animalieprodukter är 23 procent respektive 140 procent; för spannmål och spannmålsberedningar 20,3 procent respektive 167 procent och för socker och sockerkonfektyrer 28,3 procent respektive 131 procent. Den bundna tullen är ett tak som inte får överskridas. Däremot kan en lägre tull tillämpas vilket har hänt. Det finns en rik flora av kvoter inom vilka tullsatsen är lägre och importen från de minst urvecklade länderna, vilken är blygsam, är i princip tullfri (World Tariff Profiles 2012. Genève. WTO ITC UNCTAD och uppgifter från Jordbruksverket).

17. Subsidiaritetsprincipen är alla federala statsbildningars konstitutionella ryggrad. Den som finns i Lissabonfördraget är emellertid helt tandlös och tillämpas varken i princip eller praktik.

att stabilisera marknader och att tillförsäkra konsumenterna skäliga priser nämns inte alls i Agenda 2000. Det centrala inkomstmålet har vid ett första påseende inte ändrats särskilt mycket men det som skett är signifikant. Inriktningen på att ”tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard” är oförändrat, men därefter talar Agenda 2000 om att bidra till att stabilisera gårdens eller hushållets inkomst (farm incomes), medan Lissabonfördraget värnar om ”den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket”. En mer subtil förändring är att inkomstmålet i den text som gemenskapens grundlagsfäder enades om förutsatte att produktiviteten höjdes. Enligt Agenda 2000 ska jordägarers inkomster garanteras oberoende av produktivitetsutvecklingen¹⁸.

Målet att tillförsäkra konsumenter skäliga priser har aldrig haft någon operationell betydelse och var naturligtvis en anomali i en politik som höjde priserna långt över världsmarknadens nivå. Men det finns ingen anledning att beklaga att det fallit bort i Agenda 2000. Om priser på livsmedel stiger drabbas barnfamiljer med måttliga inkomster relativt hårdast. Men det är onödigt dyrt att subventionera allas konsumtion. Den lägre momsen på mat i Sverige motiveras med barnfamiljers behov trots att höjda barnbidrag är en långt mer kostnadseffektiv lösning.

När jordbruket var mer väderberoende kunde produktionen variera kraftigt, vilket gav upphov till starka prissvängningar eftersom vi måste ha mat vad det än kostar. Nu är stabiliteten större i Europas tempererade jordbruk, vilket inte utesluter att man kan argumentera för strategisk lagerhållning av känsliga produkter. Enskilda lantbrukare kan emellertid skydda sina inkomster med olika marknads- och försäkringslösningar.

Mer intressant är att Agenda 2000 utelämnat försörjningsmålet. Det borde inte bero på att problemen hittills har handlat mer om kost-

18. Det är intressant att konstatera att Agenda 2000-dokumentet var väl känt när konventet förhandlade om den text som i sin slutliga skepnad kallas Lissabonfördraget. De nya målen för jordbrukspolitiken sammanfattas av Hill, s. 44. Se även COM(1999) 22 final.

samma överskott än hotande underskott. EU har i stort sett balans mellan inhemsk produktion och efterfrågan totalt sett. Exporten domineras av vin, spannmål och fläskkött. Djurfoder förekommer i både export- och importstatistiken, men underskottet är stort. Importen av frukt, beredningar av frukt och grönsaker, vegetabiliska oljor och fetter är betydande. Om man vill hävda att EU av säkerhetspolitiska skäl bör ha beredskap för att öka produktionen av vissa produkter är detta en av få politiska åtgärder som möjligen kunde bli föremål för överstatliga beslut.

Att vi ska våga äta den mat vi köper i butiken och att den ska produceras på ett anständigt sätt har egentligen inte med jordbrukspolitik att göra. Det gäller alla produkter som saluförs på den inre marknaden. Och oberoende av vilka varor eller tjänster det handlar om så ska produktionen ske med hänsyn till miljö och anställdas säkerhet.

En andra pelare

I och med att Agenda 2000 antogs av ministerrådet i mars 1999 fick CAP inte bara en samling nya mål utan också en andra "pelare". Där samlades en rad kringaktiviteter som vuxit i omfattning sedan början av 1970-talet. Insatser inom Pelare II ska "leverera specifik allmännytta på miljöområdet, förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruk, främja diversifiering av ekonomisk aktivitet och livskvalitet på landsbygden, inklusive regioner med särskilda problem"¹⁹.

Regelverket för Pelare II under perioden 2007–2013 är utomordentligt komplicerat²⁰. De utvecklingsplaner för landsbygden som utvecklas i samarbete mellan kommissionen och medlemsstaters nationella och regionala myndigheter siktar mot tre huvudmål: "att öka konkurrenskraften inom jord- och skogsbruk genom strukturåtgärder; att främja miljö och landskapsutveckling (land management) och främja livskvalitet på landsbygden och diversifiering av ekonomisk

19. EUCO 37/13, s. 85. Det finns inte mindre än 26 stödberättigade program att välja på (Brady m.fl., s. 3).

20. Förordning 1698/2005.

verksamhet med fokus på jordbrukssektor och andra (sic) aktörer.” Till detta kommer fyra ”axlar” som egentligen är långa listor på möjliga åtgärder. Jag har räknat till 41 insatser som en medlemsstat kan överväga men garanterar inte att jag fått med allt. Helt fritt är dock inte valet. Varje medlemsstat måste spendera minst 10 procent i Axel 1-åtgärder, 25 procent i Axel 2-sfären medan 10 procent ska hämtas från Axel 3-listan²¹. Medlemsstaterna måste matcha bidragen från Bryssel. Unionens andel är normalt 50 procent men högre i så kallade konvergensregioner, 75–80 procent.

För hela perioden 2014–2020 blir den årliga budgeten ungefär lika stor som under den föregående sjuårsperioden – cirka 85 miljarder euro. En viktig åtgärd är att struktur- och sammanhållningsfonderna slås samman med den fond som finansierar landsbygdsutveckling och med den nyinrättade Europeiska Havs- och Fiskerifonden (EHFF) för att finansiera ett Gemensamt Strategiskt Ramverk (Common Strategic Framework). Detta är logiskt med tanke på att programmet för landsbygdsutveckling 2007–2013 var utomordentligt svårt att skilja från de verksamheter som den Europeiska Socialfonden finansierar²². Vi ska därför diskutera Pelare II tillsammans med redovisningen och analysen av regional- och sammanhållningspolitiken.

Andras okunskap är makt

Ett system som köper allt som produceras till ett attraktivt pris kommer axiomatiskt att ge mer till godsägaren än till småbrukaren. Eftersom kostnaden per producerad enhet är radikalt mycket lägre på rationellt drivna storjordbruk är en negativ fördelningseffekt oundviklig. Kommissionen hävdar att praktiskt taget allt, och i synnerhet CAP, ”genomsyras av solidaritet”, men har medgett att i ett EU med 15 medlemsstater gick 80 procent av jordbruksstödet till de

21. Om vi bortser från dessa krav kan man se programmen för landsbygdsutveckling som en meny från vilken nationella myndigheter kan välja.

22. Se nedan s. 23–24. En utförlig redovisning av landsbygdsprogrammets innehåll finns hos Rabinowicz.

20 procenten största mottagarna²³. De 2 procent av medborgarna som var och en fick mer än 50 000 euro tog tillsammans hand om 30 procent²⁴. Det råder alltså ingen tvekan att vi har ett system inom vilket vanliga skattebetalare och konsumenter betalar till de ”mycket få och mycket rika mottagarna”²⁵. Till denna litania bör fogas att systemet är mer generöst mot rikare regioner, regioner med lägre arbetslöshet och regioner med växande befolkning. Denna effekt gäller både det rena jordbruksstödet och det som går till landsbygdsutveckling²⁶. Det är emellertid, av många skäl, svårt att veta exakt hur fördelningen ser ut och hur det står till med vanliga bönders inkomster i olika medlemsstater²⁷.

Länge var det okänt vilka länder som rent kameralt ”tjänade” på att vara med i gemenskapen. Kommissionens förste generalsekreterare Emile Noël, som stannade länge på sin post, stoppade alla försök på att lämna ut statistik som skulle göra det möjligt att räkna ut ett lands nettobalans. Han lyckades med detta ända tills Margaret Thatcher dängde handväskan i förhandlingsbordet.

Så länge CAP bestod av ett tjugotal separata marknadsorganisationer (Common Market Organisation, CMO) för alla produkter som subventionerades på ett eller annat sätt var det i stort sett omöjligt för en utomstående att skaffa empiriskt underlag för en analys. Var och en av dessa CMO var sällsynt komplex, detaljrik och fylld av särbestämmelser. Ingen levande människa lär ha haft en brukbar

23. När antalet medlemsstater var 10 så fick de 7 procenten största bidragsmottagarna 61 procent av utbetalningarna (Brady m.fl.); Baldwin.

24. Ca 97 procent av jordbruken inom EU-27 är familjeägda. Gårdar med mindre än 10 hektar utgör 85 procent av totalen – och de har ökat kraftigt i antal som en följd av östutvidgningen. Gårdar med över 50 hektar utgör bara drygt 2 procent av det totala antalet, men deras antal har mer än fördubblats sedan 1975. Antalet mellanstora gårdar är i stort sett oförändrat sedan 1975 trots att EU vuxit från 10 till 27 medlemsstater (Hill, s. 37–40).

25. Brady m.fl, s. 5.

26. Brady m.fl, s. 4.

27. Brady m.fl.

insikt i helheten.²⁸ Ett sådant system ger den som är berättigad till en förmån ett starkt informationsövertag. Han eller hon känner till regelsystemet bättre än den lagstiftare som söker ge laga kraft åt generella principer. Vanligen ankommer det på myndigheter eller organisationer att utforma de detaljregler som är nödvändiga för att praktiskt tillämpa lagstiftarens intentioner. För att klara detta är både lagstiftare och exekutiva myndigheter i behov av information från de individer, företag och organisationer som berörs. Framför allt, och viktigast, gäller det de uppgifter som behövs för att bedöma vad som är en skäligen kostnad eftersom detta i sin tur avgör vad som är en rimlig stödnivå. Det säger sig självt att ju mer omfattande och komplext ett regelsystem är desto större blir möjligheterna för förmånstagare att påverka information och tillämpning till egen fördel.

Nu är situationen en annan. Sedan 2003 utgår jordbruksstödet som ett kontant bidrag till mantalsskrivna individer eller registrerade företag. I detta läge beslutade rådet och kommissionen i 2005 års budgetförordning²⁹ att uppgifter om vilka som erhöll stöd skulle göras offentliga. Glädjen för den intresserade allmänheten blev emellertid begränsad och kortvarig. Flera medlemsstater obstruerade och gjorde det ytterst svårt att skaffa den utlovade informationen. Irländarna krävde sålunda att man skulle uppge namn, adress samt ungefärligt belopp för att få reda på namn, adress och exakt belopp³⁰. Den brittiska regeringen bestämde att uppgifterna om vem som fick

28. Under de år jag var verksam i Bryssel brukade jag underhålla besökande studiegrupper med att berätta om de speciella regler som gällde för får och getter i bergstrakter. Med tanke på att tillgången på bete var magert högst upp på berget måste stödnivån där bli mer generös. Men både får och getter är mobila och självfallet kunder inte subventionerna bli lika stora om de tog sig ned till frodigare ångar i dalens botten. Frågan blev då hur länge de kunde vistas på lägre nivå utan att stödet reducerades. Jag mötte aldrig någon i Bryssel – eller någon annanstans heller för den delen – som kunde svara. Om jag minns rätt var det femton dagar. Men får- och gettbönder i Massif Central kände utan tvivel till alla detaljer, liksom att det var i stort sett omöjligt att kontrollera efterlevnad. Detta i sig ekonomiskt oviktiga exempel illustrerar utomordentligt väl vad ekonomer kallar ”regulatory capture”.

29. 1290/2005. Kommissionens tillämpningsföreskrifter kom 2008 (259/2008).

30. <http://capreform.eu/2009-data-harvest>.

gårdsstöd inte skulle göras tillgängliga förrän efter valet för att inte i onödan störa väljarna. Svenska myndigheter handlade exemplariskt vilket gör att vi vet att det bland de stödberättigade 2009 fanns en fjortonåring, två 100-åriga personer (båda döda)³¹ samt en pigg 98-årig kvinna i Dalsland. I november 2010 stängde EU-domstolen den dörr som öppnats på glänt. Tyska bönder hävdade att deras privatliv var viktigare än allmänhetens krav på information och domstolen gav dem rätt.

Det finns anledning att dröja en stund vid den förenade domen C-92/09 och C-93/09 för att se på vilka grunder denna fråga avgjordes³². Ministerrådet och kommissionen hävdar i EU-domstolens sammanfattning att när information om hur mycket enskilda personer och företag får ”görs tillgänglig för allmänheten ökar insynen i hur gemenskapens medel används i den gemensamma jordbrukspolitiken, och därigenom förbättras även den sunda ekonomiska förvaltningen av fonderna, särskilt genom att den offentliga kontrollen av medelsanvändningen stärks. Med hänsyn till de eftersträlvade målens stora betydelse är det motiverat, med hänsyn till proportionalitetsprincipen och kraven på skydd av personuppgifter, att föreskriva offentliggörande av relevant information, eftersom detta inte går utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och för att förebygga oegentligheter”.

Mot detta invände Volker och Markus Schecke samt Hartmut Eifert. De framhöll att det inte fanns ett ”övergripande allmänintresse” som motiverar att uppgifterna lämnas ut. De vände sig till den lokala domstolen i Hessen som gav dem rätt och tillfogade att åtgärden var onödig. Den ”förbättrar inte möjligheten att förebygga oegentligheter eftersom det redan föreskrivs omfattande kontrollmekanismer på detta område.” Eftersom målet gällde EU-lagstiftning hänsköt den tyska domstolen frågan till de rättslärd i Luxemburg för ett så

31. Jag utgår ifrån att det rör sig om dödsbon.

32. EU-domstolens dokument finns på hemsidan curia.europa.eu.

kallat förhandsavgörande. EU-domstolen inledde sitt resonemang med att, med hänvisning till tidigare ställningstagande, konstatera "att undantag och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som absolut nödvändigt", vilket innebär en förstärkning eftersom lagen inte ställer absoluta krav³³. Med denna utgångspunkt fann domstolen att "rådet och kommissionen har överskridit de gränser som ett iakttagande av proportionalitetsprincipen kräver" och ogiltigförklarade de förgripliga artiklarna.

Till detta ska bara fogas observationen att var och en som tagit del av kommissionens korruptionsrapport med den föga upphetsade titeln *Measuring the Quality of Government and Sub-National Variation* vet att de kontrollmekanismer som föreskrivs saknar rättsverkan i stora delar av Europa. I många regioner är förvaltningen genomsyrad av korruption, pressen ofri och skyddet för väckarklockor obefintligt.

Vi har alltså en situation där domstolen klargjort att demokratiska regeringars behov av att redovisa och ta ansvar för hur cirka 3 350 miljarder kronor av medborgarnas pengar ska användas väger lätt mot markägares önskan att hålla hemligt vad de håvar in.

Den korta period då insyn var möjlig gav dock en hel del intressant information. För många kom det som en överraskning att de största mottagarna av CAP-bidrag är internationella storföretag. De tre största bidragsmottagarna i Nederländerna är Phillip Morris, som erhåller 1,5 miljoner euro; Royal Dutch Shell som får nöja sig med 660 000 euro och Van Drie som tar hem 745 000 euro och som faktiskt är ett jordbruksföretag³⁴. Detta är emellertid småpotatis i jämförelse med Europas största producent av socker, Tate & Lyle, som kan glädja sina aktieägare med ett extra tillskott på 828 miljoner

33. Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som domstolen hänvisar till, slår i artikel 52.1 fast att "Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse".

34. Alesina & Giavazzi, s. 127.

euro medan Nestlé UK får nöja sig med 197 miljoner euro³⁵. Mycket stora mottagare i Norden är Arla och Danisco³⁶. I Frankrike är fyra av de sex största bidragsmottagarna banker.

Att kungligheter och furstar varit bland de stora mottagarna av CAP-stöd har varit känt, men inte omfattningen. De italienska ekonomerna Alberto Alesina och Fransesco Giavazzi noterar sålunda att drottning Elisabeth II år 2003 fick sitt apanage förstärkt med 546 000 euro medan Albert II av Monaco fick nöja sig med 300 000 euro för de gods han äger i Frankrike. Den brittiske statsvetaren Anand Menon tillfogar att hertigen av Westminster, en av de rikaste männen i Storbritannien, får nästan lika mycket som landets drottning. Alesina och Giavazzi har inte fått tillgång till statistik från Frankrike och Tyskland. Det är emellertid känt att de största jordbruksägarna i Frankrike i genomsnitt ökar sina inkomster med 400 000 euro per år medan de minsta småbrukarna, som utgör nära hälften av det totala antalet får nöja sig med 500 euro³⁷. David Craig och Matthew Elliot fogar i boken *The Great Rip-Off* till denna lista en av den danska drottningens söner (215 838 euro); Liechtensteins kronprins Hans Adam; en av Tysklands rikaste kvinnor, baronessan Karin von Ullman med en förmögenhet på 4,1 miljarder euro; prinsen av Wales (cirka 500 000 euro) och halva engelska och skotska adelskalendrarna³⁸.

Professor Berkely Hill hänvisar i sin gedigna studie av EU:s jordbrukspolitik till hemsidan <http://capreform.eu/2009-data-harvest> när han redovisar en rad överraskande innehavare av stödträter: en biljardklubb i Danmark fick 31 515 euro medan en dragspelsklubb i Sverige fick nästan dubbelt så mycket; Ons Genoegens skridskoåkare erhöll 162 444 euro; Schipholflygplatsen fick 98 864 och Sint

35. Alesina & Giavazzi, s. 127–128; Hill, s. 152. Hill hänvisar till <http://capreform.eu/2009-data-harvest>. Jag utgår ifrån att dessa väldiga belopp beror på att kommissionen köper ut bolagens kvoter för att raffinera socker. I så fall betalar unionens skattebetalare för en knapphetspremie som systemet skapat.

36. Craig & Matthew, s. 231.

37. Senior Nello, s. 305; Menon, s. 165.

38. Craig & Elliot, s. 232–233.

Maartens amatörfotbollsklubb hela 354 566 euro. Juri High Schools alumniförening i Estland var berättigad till 44 884 euro³⁹.

David Craig och Matthew Elliot hävdar att när kravet att aktivt bruka jorden slopades så ökade antalet bidragsmottagare dramatiskt. Järnvägsbolag, golfklubbar, ridskolor och andra som aldrig haft en tanke på att vare sig så eller skörda fann sig berättigade till stöd bara genom att hålla jorden i gott skick. Med tanke på att information inte är allmänt tillgänglig är det svårt att kontrollera dessa uppgifter. Stödrätter är inte knutna till jorden utan till en person eller ett företag. För att utnyttja rätterna krävs att man disponerar mark som kan utnyttjas för jordbruksproduktion⁴⁰.

Jordbrukarens förment prekära ekonomiska situation är den moraliska grundvalen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Det blir då besynnerligt och direkt stötande att kommissionen aldrig egentligen bemödat sig om att ta reda på hur bönderna har det. Det är väl bekant att CAP har en egen privilegierad beslutshierarki som länge dominerades av militanta producentintressen. Mindre känt är att det är jordbruksdirektoratet, inte Eurostat, som samlar in och ansvarar för den statistik som ligger till grund för stödssystemet. Den officiella källan för jordbruksinkomster, Farm Accountancy Data Network (FADN), etablerades 1965 för att följa inkomstförändringar för jordbruk av olika storlek. Data samlas in av nationella myndigheter, ofta kontrollerade av jordbruksdepartementet⁴¹. Insamlingen täcker en mycket stor del av de samlade jordbruksinkomsterna men ungefär hälften av alla jordbruk hamnar under radarskärmen därför att de är för små. Ett annat problem är att statistiken endast redovisar de inkomster som är direkt beroende av jordbruk. Den omfattande förekomsten av sidoinkomster bland småbönder förblir oredovisad. Inte heller tas hänsyn till olika skattelättnader som i många länder är

39. Hill, s. 152.

40. Kommissionen har emellertid medgivit att man 1992 upptäckte att stöd betalats till "individer som på ett listigt sätt utnyttjat luckor i lagen för att kunna söka om CAP-stöd". COM (1998) 158 final, s. 9.

41. Hill, s. 94.

omfattande för just jordbrukare. Berkeley Hill konstaterar att vi idag inte kan säga något meningsfullt om jordbrukshushållens levnadsstandard. ”Officiell statistik som ger en bild av nivån på inkomsterna för jordbruksbefolkningen (agricultural community) saknas idag helt och hållet på EU-nivå”⁴².

I början på 1990-talet gjorde Eurostat ett försök att åtgärda dessa brister. Av *Income of Agricultural Households Sector* (IAHS) framgick att antalet ”riktiga” jordbrukshushåll var mycket färre än den totalsiffra som inkluderade alla som hade en viss inkomst av jordbruk. I alla medlemsstater hade jordbrukarfamiljerna betydande sidoinkomster – i snitt 30–50 procent – och totalinkomsten var mer stabil än den del som härrörde från jordbruket. Genomgående betalade jordbrukarfamiljen en mindre andel av inkomsten i skatt än övriga hushåll. Med undantag för Portugal hade jordbrukarhushåll en högre disponibel inkomst än genomsnittet. Denna situation förändras när inkomsten fördelas på varje individ i hushållet.⁴³ I stora drag stämmer bilden med de resultat som OECD kommit fram till och vad som är känt från Kanada och Förenta Staterna. Trots att resultaten var både sannolika och intressanta slutade Eurostat att producera denna typ av statistik. Det officiella skälet var att kvaliteten inte var tillräckligt hög. Både revisionsrätten och ministerrådet har pekat på behovet att göra ett nytt försök vilket skulle kräva att medlemsstaterna producerade säkrare basdata. Med tanke på att ”det huvudsakliga syftet med CAP är att tillförsäkra jordbrukare och deras familjer en rimlig inkomst” så kan man bara med professor Hill konstatera att ”EU:s statistik är helt otillräcklig”⁴⁴ för att bedöma om det överhuvud föreligger ett behov.

Vad det kostar

Genom åren har en mängd studier gjorts för att beräkna kostnaderna för CAP. Inför medlemskapet 1973 gjorde den brittiska regeringen

42. Hill, s. 107.

43. Hill, s. 107–109.

44. Hill, s. 93.

flera analyser av vad det skulle kosta på kort sikt och kom fram till att matpriserna skulle öka med hela 18–25 procent⁴⁵. Senare gjorde British Institute för Fiscal Studies en analys som visade att de högre livsmedelspriserna lade en skatt på 4,5 procent på genomsnittliga hushållsinkomster – och värst drabbades mindre bemedlade barnfamiljer. En OECD-rapport från 1980-talet summerade kostnaderna för konsumenter och skattebetalare och kom fram till att de motsvarade cirka 15 000 kronor per tvåbarnsfamilj. En liknande OECD-studie stannade för en kostnad år 2000 på 1 100 dollar, vilket då var väsentligt mindre än vad som drabbade skattebetalare i Japan, Sydkorea, Norge och Schweiz. Också kostnaden per hushåll i Förenta Staterna var högre än i EU.

Mäter man det belopp konsumenterna ”betalar” till producenterna i form av olika stödåtgärder så uppgick det enligt OECD mellan 1986 till 1988 till drygt 68 miljarder euro, vilket var 37 procent av det samlade produktionsvärdet. Till följd av de successiva reformerna hade just denna form av transferering år 2009 minskat till 20 miljarder euro eller drygt 7 procent⁴⁶. I huvudsak handlar det emellertid om att subventionerna bytt skepnad. Gårdsstödet svarar enligt senast tillgängliga beräkning för 30 procent av jordbrukets faktorinkomster. Läger vi till stödet till landsbygdsutveckling, som väsentligen går till jordbrukare, blir den totala stödnivån 45 procent⁴⁷.

En annan metod är att utvärdera effekterna av en mer eller mindre total avreglering av CAP. David Blandford kom i början av 1990-talet fram till att en liberalisering av handeln med jordbruksprodukter skulle ge de då tolv medlemsländerna en nettovinst som låg i intervallet 7,5 till 35 miljarder dollar. En OECD-studie, som avsåg den

45. Anell, s 112.

46. Senior Nello, s. 291.

47. European Commission (2013) CAP post 2013; Rabinowicz, s. 30. OECD:s senaste beräkning av det så kallade PSE-stödet hamnar på 17,6 procent (www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimates-database.htm). PSE (producer support estimate) är det samlade stödet (policy transfers to producers) som andel av bruttointäkter (gross producer receipts) (Agricultural Policy Monitoring and Evaluations 2012. Paris. OECD, s 107).

västtyska ekonomin, kom fram till att en avveckling av CAP:s regelsystem skulle innebära att BNP växte med 3,5 procent. Bortfallet av sysselsättning inom jordbruket skulle mer än väl kompenseras av att jobben blev fler i tillverkningsindustrin och tjänstesektorn. Totalt skulle sysselsättningen öka med 5,5 procent och konsumentpriserna falla med 1,75 procent. Denna studie pekar på ett centralt och oavvisligt faktum. Subventioner till vissa branscher eller sektorer betalas av andra. CAP innebär att den allmänna kostnadsnivån blir högre än den annars skulle vara och subventionerna innebär att vi betalar en större del av inkomsten i skatt. Detta drabbar framför allt tillverkningsindustrin som lever utan skydd mot konkurrens från omvärlden. Det är sannolikt oundvikligt att industriföretag kommer att fortsätta att flytta tillverkning till länder med lägre kostnader. Utformningen av CAP innebär att denna tendens stärks.

En annan negativ effekt, som förstärks av övergången till kontantstöd, är att markpriserna blir högre än de annars skulle vara. Kontantstödet utgår till mark som vårdas och kan användas för jordbruksproduktion. Den årliga "ränta" som betalas till innehavaren av stödrätterna bestämmer en hektars kapitaliserade värde – och även en måttlig höjning av stödet får en kraftig hävstångseffekt. Den som vill köpa jordbruksmark för att bygga bostäder, etablera någon form av produktionsanläggning eller använda den för idrott eller rekreation måste betala det högre pris som gårdsstödet etablerat.

Det finns egentligen bara ett exempel på en radikal omläggning och avveckling av jordbruksstöd men det är å andra sidan mycket framgångsrikt. Nya Zeeland minskade 1984 subventionerna från motsvarande 30 procent av produktionsvärdet till cirka 2 procent. Efter en besvärlig omställning började en utveckling mot ett mer diversifierat och konkurrenskraftigt jordbruk. Den årliga produktivitetsökningen har legat på cirka 2,5 procent jämfört med 1,5 procent före reformen⁴⁸.

Vi kan alltså konstatera att vi i mer än ett halvt sekel levt med en

48. Adamski, s. 77, fotnot 82.

orimligt dyr jordbrukspolitik som saknar moralisk halt⁴⁹. Det fördragsfästa målet var att ge stöd till småbrukare, drängar och pigor så att de kunde leva ett anständigt liv. Det allt annat överskuggande målet blev i stället att överföra resurser till jordbrukssektorn och det mesta gick förutsägbart till dem som redan hade mest. Ett prohibitivt gränsskydd och samma garantipris över hela linjen är ett dyrt sätt att dela med sig till brukare av mindre och magrare tegar⁵⁰.

Direkt besynnerligt är att unionen aldrig bemödat sig om att ta reda på om CAP alls behövs. Vi saknar idag bra kännedom om jordbrukarfamiljers disponibla inkomster och levnadsstandard, men det finns anledning att anta att de snarast ligger över nationella genomsnitt. Starka korporativa krafter har konsekvent förhindrat en genomlysning av CAP:s fördelningspolitiska konsekvenser och nu fått domstolens stöd för att lägga locket på.

Den möjligaste lösningen

Den naturliga lösningen är som Brady m.fl. påpekar att ”jordbrukare ska betalas av marknaden för att leverera vad konsumenterna vill ha och av offentliga medel för de allmänna nyttigheter (public goods) som de annars inte skulle producera”⁵¹. Tyvärr måste vi nog utesluta denna option eftersom den är politiskt omöjlig.

49. I kommissionens informationsmaterial framställdes den gamla jordbrukspolitiken som en obefläckad framgång men i de samtida dokument som argumenterade för behov av en radikal omläggning var tonen en helt annan. Garantipriserna var 1998 fortfarande för höga vilket skulle leda till att exporten minskade av både råvaror och förädlade produkter. ”Överdrivet intensivt jordbruk” har i vissa regioner lett till allvarliga problem för miljö och djurhållning. Stödet ”fördelas inte helt rättvist (*somewhat unequally*) och koncentreras till regioner och producenter som inte tillhör de mest behövande (*disadvantaged*)”. Kommissionen medger att det finns subsidiära skäl att ge medlemsstaterna större rörelsefrihet men varnar för att åternationalisera jordbruket. COM(1998) 158 final.

50. I ärlighetens namn ska sägas att det på 1950-talet aldrig fanns en tanke i Norden eller på den europeiska kontinenten att jordbruket skulle utsättas för konkurrens från länder som även under normala förhållanden var svåra konkurrenter och vars konkurrenskraft stärkts som en följd av kriget. Jordbruket var så genomreglerat och subventionerat att man aldrig ens övervägde det brittiska system som gick ut på att kompensera underskott (*deficiency payments*).

51. Brady m.fl., s. 5.

En mindre omöjlig väg är att åternationalisera jordbruket. Detta skulle inte över en natt förändra situationen men på sikt skulle det få en rad märkbara och positiva effekter. Det är nämligen i grunden den solidariska finansieringen som förhindrat alla reformer. Det har alltid funnits tillräckligt många länder som kunnat sätta stopp för reformer som hotar att minska det samlade subventionsbeloppet.

Den viktigaste effekten av att nationalisera jordbrukspolitiken är att det skulle demokratisera en rad frågor som nu är inlåsta i CAP och därmed oåtkomliga för mänskligt förnuft. Huruvida vanliga löntagare och hyresgäster ska betala 5 000–15 000 kronor årligen till en jordägande elit bör vara en demokratisk fråga som medborgarna i varje land får begrunda med tillgång till god information. I ett nationellt perspektiv blir det meningsfullt att skaffa säkra data om jordbruksbefolkningens ekonomiska situation och jämföra med hur andra har det⁵². Huruvida uppgifter om vad enskilda mottagare erhåller ska vara offentligt tillgängliga (och begripliga) får då varje lands parlament ta ställning till. Vad som är en självklarhet i Sverige (?) kan då få en dominoeffekt i andra länder. Rimligen kommer denna exponering att leda till att kraven på att reformera CAP blir både starkare och tydligare.

Skälen till att en strikt gemensam och solidariskt finansierad jordbrukspolitik etablerades i början på 1960-talet var politiska. Det hade också varit möjligt att hävda att ett centraliserat regelsystem var nödvändigt för att se till att konkurrens skedde på lika villkor. I och med att stödet nu utgår som kontant betalning finns det faktiskt inga skäl alls för att verksamheten ska detaljstyras och finansieras via Bryssel. Nu skulle det räcka att fastställa (vilket redan är gjort) en högsta tillåtna nivå för gårdstödet och överlåta åt varje medlemsstat att bestämma om de vill lägga sig under denna nivå för att kunna sänka skatter, satsa på mer forskning eller höja pensioner. EU:s regler tillåter vissa andra former av statsstöd men ingen har kommit på idén att alla och envar måste spendera det maximalt tillåtna.

52. I Sverige, Danmark, Finland och Nederländerna finns redan denna statistik (Hill, s. 109).

Det är uteslutet att den nya jordbrukspolitikerna skulle klara ett subsidiaritetstest. Det blir inte ”bättre” om man söker uppnå CAP:s mål på ”unionsnivå”⁵³. Det blir sämre. Det handlar ju faktiskt om den mest orubbligt lokala verksamhet som tänkas kan. I än större grad gäller det de aktiviteter som ryms under rubriken *Landsbygdsutveckling*. Att odla vete eller föda upp mjölkkor är i någon mening detsamma i nord och syd, men frågan om man ska kulturminnesmärka fåbodar eller stengårdsgårdar⁵⁴ hör snarast hemma på lokal nivå. Det är faktiskt svårt att tänka sig en mer lokal angelägenhet än hur man vill att det landskap man betraktar varje dag ska se ut. Vare sig det gäller tilltänkta turisternas eller stugsittarens estetiska preferenser så bör beslut fattas den nivå där ekonomiska intressen och tät kunskap förenas. Det finns helt enkelt inte en europeisk mall för landsbygdsutveckling som är brukbar i Alentejo, på Rhodos, i Skottland och på Fyn – och det räcker inte med olika särregler för att man ska kunna sova tryggt i Bryssels prokrustesbädd. Att kommissionen och svenska myndigheter är oense om hur man definierar betesmark – vi har för många träd för att få bidrag – borde aldrig ha fått bli ett problem. Och allra viktigast – det är en genuint demokratisk fråga att avgöra om hela landet ska leva. När EU:s budgetdirektorat lät göra en subsidiaritetstest för olika verksamheter så kom de forskare som utförde studien fram till att det bara var internationella förhandlingar om handel med jordbruksprodukter som hörde hemma på unionsnivå⁵⁵.

Jordbrukets och landskapsvårdens nationella och lokala karaktär belyses på ett utmärkt sätt i bestämmelser om så kallade tvärvillkor som måste uppfyllas för att erhålla extra bidrag. I Jordbruksverkets anvisningar från januari 2013 finns regler om bland annat småvatten (mindre än 1 000 kvadratmeter), solitärträd, öppna diken och stenmurar. De ensligt belägna träden ska ha en krona som är minst fem

53. Artikel 5.3 i Lissabonfördraget.

54. Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har i rapporten *Kulturhistoriska bidrag och särdrag* redovisat förekomsten av ängslador och 16 000 mil stengårdsgårdar.

55. ECORYS-rapporten; Begg, s. 32–36.

meter bred och stå minst tio meter från kanten på åkern. Om ”en del av en stenmur eller ett dike ligger precis i kanten på åkern och en del av stenvuren eller diket ligger 6 meter från kanten på åkern. Då är det bara den del av stenvuren eller diket som ligger intill kanten och upp till 5 meter från kanten som är tvärvillkorselement”⁵⁶. Den samlade kostnaden för stöd till ”kulturbärande landskapselement” uppgick för ett tiotal år sedan till 160 miljoner kronor vilket var billigt eftersom svenska folkets uppmätta betalningsvilja var 2,3 miljarder kronor⁵⁷.

Jordbrukspolitiken har alltså en rad negativa effekter som tillsammans och var för sig försvagar europeiska företags industriella konkurrenskraft. Om vi låter varje land bestämma storleken på gårdsstöd, under den högsta tillåtna nivån, så kan de välja att lägga ribban lägre och ta hem vinsten i form av lägre skatter och sänkta markpriser (vilket också stärker jordbrukets konkurrenskraft eftersom framtida brukare behöver förränta ett mindre kapital). Så länge gränsskyddet mot omvärlden finns kvar ska vi dock inte räkna med att livsmedelspriserna faller. Möjligen kommer fler länder att plädера för en liberalisering av handeln, men det är lång väg tills detta blir en gemensam ståndpunkt. Huruvida och i vilken utsträckning jordägare ska kompenseras blir en nationell fråga.

En annan viktig fördel med en nationalisering är att det i ett slag finns rationella skäl att komma till rätta med ett fusk som bedöms vara omfattande. EU:s revisionsdomstol har hittills inte kunnat godta räkenskaperna för vare sig jordbrukspolitiken eller regionalpolitiken. Kommissionen har inte resurser att kontrollera var pengarna till sist hamnar utan måste förlita sig på bistånd från nationella myndigheter. Detta är ett problem i alla länder men naturligtvis störst i de länder

56. Jordbruksverket (2013): Nyheter och översikt 2013, s. 28.

57. Jordbruksverket(2006): Kulturhistoriska bidrag och särdrag. Rapport 2006:10, s. 9. Uppskattningen av svenska folkets betalningsvilja bygger på en enkätundersökning utförd av Statistiska Centralbyrån.

där jordbruksintressena har ett dominerande inflytande⁵⁸ eller där korruption är omfattande. Om sålunda italienska bönder får mer mjölkbidrag än de är berättigade till (vilket de får) så kan inte kommissionen räkna med att myndigheter i Mezzogiorno ser detta som sitt högst prioriterade problem. Huruvida en nationalisering skulle hjälpa att komma åt fusket i Italien är inte givet, men det skulle i alla fall finnas ett nationellt intresse att inte betala mer än lagen kräver. Och andra länders skattebetalare skulle befrias från betalningsförpliktelser.

Floran av anekdoter om jordbruksstöd som kommit på avvägar är rik men mörkertalet är stort och – framför allt – vet vi inte vad som beror på organiserad kriminalitet och hur mycket som är slarv eller feltolkning av komplexa regler. Kommissionens tidigare nämnda korruptionsutredning som finns sammanfattad i Sieps-skriften *Korruption i Europa* ger oss emellertid anledning att vara bekymrade över sakernas tillstånd. De tre forskarna Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rothstein har kombinerat bland annat Världsbankens index för god samhällsstyrning (Government Effectiveness Index) och en egen enkätundersökning där 34 000 unionsmedborgare intervjuats. Detta stora urval gjorde det möjligt att i så gott som alla medlemsstater komma ner på regional nivå. Den karta de ritat på detta underlag⁵⁹ borde få omedelbara konsekvenser för såväl CAP som regionalpolitiken. Myndigheters oberoende och opartiskhet är bra i Norden, Storbritannien och stora delar av Västeuropa. Läget på Iberiska halvön är inte tillfredsställande men allra värst är det i de nya medlemsländerna och i Grekland och Italien söder om Rom. Särskilt bekymmersamt är att utvecklingen enligt Transparency Internationals index går bakåt i länder som Spanien, Portugal, Grekland och Italien. De iberiska medlemsstaterna låg för tio år sedan på 22:a och 23:e plats. De har nu halkat ned tio placeringar. Italien har under samma

58. Det är värt att påminna om att jordbruksorganisationer i vissa länder är utomordentligt militanta. Politiker som i grunden vill förändra CAP riskerar liv och lem.

59. Korruption i Europa, s. 46 och 50.

period backat från 39:e till 63:e plats och Grekland har gått från 36:e till 71:a plats⁶⁰. Det finns regionala ljuspunkter i flertalet länder, men förhoppningen att nationella myndigheter ska bistå Bryssel i arbetet med att korrekt redovisa var CAP – pengarna hamnar är minst sagt from vad gäller hälften av unionens medlemsstater.

Sedan 1980-talet finns olika former av stöd, inom vad som nu är pelare II, till unga människor som vill etablera sig som jordbrukare. Utvecklingen på detta område belyser flera av problemen med dagens jordbrukspolitik. Stödet kan utgå i form av investeringsbidrag eller som räntesubvention. Om dessa insatser kombineras kan det samlade stödet uppgå till 70 000 euro. Så gott som alla medlemsländer har använt sig av dessa möjligheter men Malta, Nederländerna och Slovakien har ställt sig helt utanför. Genomsnittsbidraget i övriga länder ligger strax under 30 000 euro. Kommissionen vill, med stöd av parlamentet, att dessa stödformer ska bli obligatoriska och att utbetalningar också ska ske inom Pelare I. Skälet för att täppa till denna glänta av subsidiär frihet är just att vissa länder inte infört programmet och att så gott som alla länder lagt sig under högsta tillåtna nivå. Ministerrådet håller än så länge emot.

Det problem som ska lösas är att det idag är dyrt för unga människor att bli jordbrukare om de inte ärver en gård. Men detta är ett problem som CAP skapat och som den nya jordbrukspolitiken gravt förvärrat. Det generösa stödet till jordbruk fångas upp i markpriserna. Tidigare måste jorden brukas för att ägaren eller arrendatorn skulle få pengar från Bryssel. Nu krävs en minimal insats vilket gör att även många mycket gamla som trivs på landet kan sitta kvar i orubbat bo, vilket naturligtvis kan drabba också arvtagare som tänkt ägna sig åt jordbruk⁶¹. Säkerligen har jordbruksmark blivit än mer attraktiv för trottoarbönder. Alla dessa problem skulle vara lättare att komma till rätta med i en nationell kontext.

60. Att dessa länder placerar sig sämre kan självfallet bero på att andra blivit bättre.

61. Alan Matthew, den 27 maj, på capreform.eu

Om jordbruksstödet nationaliseras så kommer dagens nettomotagande länder att förlora vad som i många fall är ansevärd belopp. Det är otänkbart att de skulle acceptera en reform utan kompensation och i nuläget finns inte bara en blockerande minoritet som vill hindra reformer utan en majoritet som vill bevara CAP. Det är emellertid inte svårt att se en enkel och rationell lösning. De länder som idag får mer pengar från EU än de betalar kan kompenseras på ett eller annat sätt. Enklast är att deras bidrag till EU-budgeten reduceras med ett belopp som motsvarar deras "nettovinst" inom CAP. En annan möjlighet är att berörda länder får behålla vad som nu är CAP-stöd men utan tvång att spendera pengarna på jordbruk eller landsbygdsutveckling. I stället öppnas möjligheten att satsa mer på modern infrastruktur och forskning⁶². Om man samtidigt avstår från nuvarande detaljreglering av strukturstödet ökar möjligheten till rationell resursallokering samtidigt som demokratin stärks.

62. EU har fått hård kritik för att de nya medlemsländerna från Öst- och Centraleuropa fick snåla inträdesvillkor. Jordbruksstödet fasas sålunda in över en rätt lång period. Detta beror på att de gamla medlemsländerna ville behålla så mycket som möjligt så länge som möjligt av strukturpengarna. Det är emellertid bra att påminna om att ett överdrivet generöst stöd till en stor jordbrukssektor i fattiga länder skulle allvarligt ha försvagat möjligheterna att skapa en konkurrenskraftig industri. Denna risk finns fortfarande.

Regionalpolitik – är det mödan värt?

Till skillnad från jordbrukspolitiken fanns det i Romfördraget inga operativa krav på regionalstöd – endast en vag förhoppning i ingressen att klyftor mellan olika regioner skulle minska och att det skulle gå bra för mindre gynnade områden. När den europeiska gemenskapen kom till var det egentligen bara Italien som hade ett intresse av att placera regionalpolitik på dagordningen men landets förhandlingsposition var svag. Förhandlingarna om Romfördraget handlade i stor utsträckning om att beta av Frankrikes problemlista. Skälet till detta var enkelt. Det vara bara i Frankrike som det fanns en risk – och den var överhängande – att nationalförsamlingen skulle rösta nej till att delta i det europeiska samarbetet.

En olycklig start

Det var faktiskt först när Storbritannien blev medlem i början på 1970-talet som EG fann ett behov av att skaffa sig en regionalpolitik. En minimal jordbrukssektor och en omfattande livsmedelsimport innebar att briterna skulle tvingas införa importrestriktioner och skicka en ordentlig check till Bryssel utan att få särskilt mycket tillbaka från en budget som då totalt dominerades av jordbruksstöd. För att kompensera Storbritannien beslöts att inrätta den Europeiska fonden för regional utveckling (ERUF) som skulle allokera en betydande del av resurserna för brittiska projekt. Italien fick 40 procent och Storbritannien nästan 30 procent av en fond som blev mindre än vad som förespeglats.

Det var emellertid först när Portugal och Spanien blev medlem-

mar under 1980-talet som stödpengar till fattigare regioner blev en central del av EU-politiken och en snabbt växande andel av den gemensamma budgeten. Tillsammans med Irland och Grekland kom de nämnda två länderna att bilda ”de fyras gäng” som i alla förhandlingar ställde ultimativa krav på mer regionalstöd. De hade stöd av Jacques Delors, som trädde till som ordförande för kommissionen i januari 1985, och den tyske förbundskanslern Helmut Kohl var en villig *Zahlmeister* i utbyte mot politiskt stöd i andra frågor. Denna allians fick full utdelning i förhandlingarna om Maastrichtfördraget i början på 1990-talet. Och östutvidgningen har lett till att det nu finns en solid majoritet för en generös regionalpolitik i ministerråd och parlament.

När Portugal och Grekland kom in i EG hade de en nationalinkomst per capita som var mindre än hälften av genomsnittet för de gamla medlemsländerna. Spanjorerna var något rikare än de andra nykomlingarna. Den stora utvidgningen mot öst, som ägde rum 2004, innebar att medlemskretsen ökade med tio nyblivna, demokratiska marknadsekonomier vars BNP per capita var mindre än en femtedel av nivån i de femton medlemsländerna (som inkluderade Spanien, Portugal, Grekland och Irland).

Mål och mening

Man kan gå till väga på olika sätt för att minska klyftorna mellan rika och fattiga regioner. Och självfallet bör det ske genom att områden med lägre inkomstnivå växer relativt snabbare, inte genom att rika länder hålls tillbaka. Det hade inte varit orimligt att i stor utsträckning förlita sig på marknadskrafterna. De relativt sett fattigare länderna blev delar av världens största hemmamarknad med stabila regler och institutioner för alla ekonomiska transaktioner och en rättssäkerhet knuten till EU-domstolen. Allt annat lika (vilket det sällan är) var det utomordentligt attraktivt för europeiska och andra storföretag att flytta produktion till regioner där kostnaden för kvalificerad arbetskraft var låg. I flera av de före detta kommunistländerna blev

också utlandsinvesteringar en mäktig drivkraft särskilt som enkla regelsystem bidrog till att hålla transaktionskostnader på låg nivå. Att denna process spelade mindre roll i Grekland, Spanien och södra Italien berodde inte bara på att kostnadsfördelarna inte var tillräckligt stora. I Spanien förblev arbetsmarknaden låst i Francotidens korporativistiska system. Omfattande korrupktion, monopolrevir för starka intressegrupper och avsaknad av ett fungerande samhällskontrakt innebar att Grekland och södra Italien inte kunde attrahera hederlig företagsamhet. Irland valde som bekant en helt annan väg, med häpnadsväckande resultat.

När EG/EU lade fast reglerna för regionalpolitiken var emellertid tilltron till marknaden inte stark. Slutsatsen blev att nyblivna medlemmar inte kunde utsättas för alltför stark konkurrens. Lösningen blev lång infasning och ett generöst regionalstöd.

EU:s regionalpolitik är nu, sedan lager lagts på lager och stöd som borde upphört kompenserats med specialinsatser, rätt komplext. Det skulle föra alltför långt att redovisa hur vi hamnat där vi är. Huvudprinciperna är emellertid relativt enkla, om än inte alltid förverkligade i praktiken.

Den grundläggande tanken är att regioner som är klart fattigare än genomsnittet ska erhålla stöd. Redan när ERUF kom till på 1970-talet för att kompensera Storbritannien lyckades emellertid också de andra länderna, med undantag för Luxemburg, kapa åt sig en bit. Och på den vägen är det. I takt med att strukturfonderna vuxit har alla länder hittat områden som med hjälp av nya tillyxade målsättningar kan kvalificera sig. När Sverige förhandlade om medlemskap var det politiskt nödvändigt att Norrlands inland kunde förklaras som stödberättigat. Detta insåg kommissionen. Problemet var att regionens BNP per capita var högre än Sveriges och därmed klart högre än gemenskapens. Det hela löstes genom att en helt ny stödkategori skapades.

En annan bärande tanke är att de pengar som kommer från Bryssel ska matchas av bidrag från mottagarlandets statskassa. I början

betalades medlen helt enkelt ut i överenskommen proportion och mottagarländerna redovisade i efterhand hur de använt pengarna – utan att detta närmare kontrollerades. Därefter har kraven skärpts. Myndigheter i medlemsländer ska numera redovisa i förväg hur pengarna ska användas och det är inte ovanligt att kommissionen håller inne medlen, helt eller delvis.

Ett komplicerat samspel

Utgifter för den verksamhet som numera kallas *Smart tillväxt för alla* uppgår för perioden 2014–2020 till 451 miljarder euro. Inom detta program ryms bland annat åtgärder för kärnsäkerhet, investeringar i satellitprojektet Galileo och fusionsprojektet ITER samt EU:s forskningsprogram, som tilldelas 80 miljarder euro. Merparten, 325 miljarder euro, går till det som kallas *Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning*. Nästan hälften av detta belopp tillfaller i sin tur så kallade konvergensregioner. Kriteriet för dessa är att inkomsten per capita inte överstiger 75 procent av genomsnittet för hela EU. Övriga områden i kommissionens vokabulär är övergångsregioner (en helt ny kategori vars per capitainkomst ligger mellan 75 och 90 procent av genomsnittet) och konkurrenskraftsregioner. Sammanhållningsfonden, som kom till genom Maastrichtfördraget, får cirka 66 miljarder euro. Dessa medel ska i huvudsak gå till de fattigaste regionerna och länderna, men till och med de länder som just passerat genomsnittet föreslås få behålla två tredjedelar av sitt tidigare stöd i nästa budgetram.

Enligt en särskild formel ska en viss del av de pengar som anvisats för olika regionkategorier förmedlas av den Europeiska Socialfonden (ESF), som faktiskt kom till redan genom Romfördraget. Totalt hamnar på så sätt ungefär en fjärdedel av utgifterna för sammanhållningspolitiken i ESF.

Gemensamt för alla dessa finansiella instrument är att de samverkar med nationella regionala och lokala myndigheter och, via dessa, med civilsamhället. En grundregel är att EU-fonderna betalar en viss

andel av vad projekt och program kostar. Fattigare länder behöver normalt bidra med 25 procent, i vissa fall bara 15, medan rikare får stå för hälften av kostnaden.

Som redan nämnts är avsikten att sammanföra sammanhållningspolitiken med stödåtgärder för landsbygdsutveckling och fiske i ett gemensamt strategiskt program (Common Strategic Framework, CSF). Tre förbättringar utlovas. Det finansiella stödet ska inriktas mot de prioriteringar som är fastlagda i framtidsdokumentet Europa 2020. Utförandet kommer att bli bättre genom att villkoren skärps både *ex ante* och *ex post*. Kommissionen räknar slutligen med att förenkla procedurerna för snabbare ”leverans”⁶³. Att det handlar om ”smart, uthållig och inkluderande tillväxt” (smart, sustainable and inclusive growth) behöver man inte betvivla. Frasen upprepas trettio gånger⁶⁴.

Hur använder vi då dessa betydande resurser? Provkartan är enorm. Den sträcker sig från väldiga infrastrukturprojekt – mäktiga broar som vi åkt på och moderna reningsverk som håller våra vattendrag vid liv – till en vidlyftig flora av lokala projekt som kostar struntsummor och rätteligen hör hemma hos sockenstämman. ERUF ska väsentligen delta i finansieringen av produktiva investeringar som ger varaktig sysselsättning och modern infrastruktur. En betydande del av pengarna går till områden där sysselsättning viker och där behov av ny teknik är akut. Som namnet antyder är ESF inriktad på Europas sociala dagordning, och då framför allt arbetsmarknad och välfärds-system. Projekten är ofta små och genomförs i samarbete med olika organisationer inom både offentlig och privat sektor. Praktiskt taget vem som helst kan ansöka om och erhålla projektstöd från ESF – nationella, regionala och lokala myndigheter; utbildningsanstalter; sammanslutningar inom civilsamhället; näringslivsorganisationer; enskilda organisationer, till och med enskilda personer.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att en omfattande

63. Adamski, s. 66.

64. COM (2012) 496 ; Adamski, s. 66–67.

organisation skapats för att kalibrera kommissionens mål och villkor med nationella eller regionala prioriteringar. Självfallet sitter inte tjänstemän i Bryssel lutade över en ansökan från Flens golfklubb på 54 000 kronor för att bygga ett rum för ungdomar i klubbhuset eller beslutar om ”Chrille” i Helsingborg ska få 56 000 kronor för att starta en kvarterskiosk⁶⁵. Men det krävs fortfarande grönt ljus i Bryssel för att pengar ska frigöras för de tusentals projekt som nationella, regionala och lokala myndigheter ställt samman.

Inför perioden 2014–2020 föreslår kommissionen, för att utnyttja strukturfonderna mer effektivt, att

”en gemensam strategisk ram ska fastställas för alla strukturfonder i syfte att omvandla Europa 2020-målen till investeringsprioriteringar. Syftet med detta är att blåsa liv i Lissabonfördragets mål om territoriell sammanhållning. Konkret föreslår kommissionen att ett partnerskapsavtal ska ingås med varje medlemsstat. I avtalen kommer parterna på nationell och regional nivå att åta sig att använda de anslagna medlen för genomförandet av Europa 2020-strategin, en resultatbaserad ram mot vilken framstegen när det gäller åtaganden kan bedömas.

Det bör därför finnas en stark koppling till de nationella reformprogrammen och de stabilitets- och konvergensprogram som utarbetas av medlemsstaterna, samt de landspecifika rekommendationer som antagits av rådet på grundval av detta. För att garantera att effekten av sammanhållningsutgifterna inte undergrävs av osund makroekonomisk politik, kommer villkor knutna till den nya ekonomiska styrningen att komplettera de sektorsspecifika, på förhand fastställda villkor som anges i varje avtal.

Avtalen kommer att innehålla tydliga mål och indikatorer samt ett begränsat antal villkor (både på förhand fastställda villkor och villkor som sammanhänger med uppnåendet av resultaten så att dessa kan övervakas), och innefatta ett åtagande att varje år redovisa framstegen i de årliga rapporterna om sammanhållningspolitiken. Finansieringen

65. Trots stödet från ESF gick företaget i konkurs. Anell, s. 537.

kommer att inriktas på ett begränsat antal prioriteringar: konkurrenskrafts- och övergångsregionerna skulle i första rummet rikta hela sitt budgetanslag, med undantag för ESF, på energieffektivitet, förnybara energikällor samt små och medelstora företags konkurrenskraft, medan konvergensregioner skulle använda sina anslag på ett något bredare spektrum av prioriteringar (som, när så krävs, skulle omfatta institutionell kapacitetsuppbyggnad).

I syfte att förbättra resultaten kommer nya bestämmelser om villkorlighet att införas för att se till att EU-finansieringen inriktas på resultat och skapar starka incitament för medlemsstaterna att uppnå de övergripande och detaljerade målen i Europa 2020-strategin via sammanhållningspolitiken. Villkorligheten kommer ta sig uttryck i både på förhand fastställda villkor, som måste ha lagts fast innan medel kan utbetalas, och "efterhandsvillkor", som innebär att ytterligare medel kan frigöras beroende på vilka resultat som uppnås. Om framsteg inte sker när det gäller att uppfylla dessa villkor kommer medlen att tillfälligt eller definitivt dras in.⁶⁶

Det låter som ett styrdokument från Gosplan och associationen är inte helt obefogad.

En onödig rundgång

För att analysera dagens regional- och strukturpolitik och bedöma framtidens möjligheter måste vi försöka besvara ett antal frågor av skiftande karaktär och dignitet. Och hela tiden ska vi ha subsidiaritetsprincipen i minnet. Det går visserligen att hävda att kravet på resursöverföring till fattigare medlemsländer är fördragsfäst och därför står över "subsidiära" invändningar. Icke desto mindre har vi rätt att granska om regionalpolitiken i sin nuvarande utformning ger ett påvisbart mervärde. Fördragets löfte om stöd innebär ju inte att strukturpolitiken måste se ut som den gör idag. En annan övergripande princip handlar om de grundläggande skälen för regionalpolitiska insatser. Politiska åtgärder kan motiveras av många skäl och

66. KOM (2011) 500 slutlig, s. 11-12.

marknadslösningar har inget moraliskt företräde. Det emellertid av intresse att fundera över om det finns specifika marknadsmisslyckanden som kan korrigeras genom olika stödinsatser och om detta i så fall måste styras från Bryssel.

Först bör vi ställa frågan om det finns några skäl för att rika länder ska betala in pengar som de sedan måste förhandla för att få tillbaka. Det är helt klart att förutsättningarna för en rationell regionalpolitik är bättre om den utformas och genomförs i nationell regi. Beslut av regering och riksdag är helt enkelt nationella prioriteringar, och kunskapen om de projekt som ska värderas och genomföras finns på nationell, regional och lokal nivå. Kommissionens tjänstemän har självklart mindre kunskap om medlemsstaters nationella prioriteringar och ingen kunskap alls om de tusentals lokala projekt som ingår i programmen. Det är svårt att se att det finns några marknadsmisslyckanden som kan åtgärdas genom att medel allokeras från en överstatlig budget. Att EU:s regler lett till att regionalpolitiska insatser får en större omfattning än de annars skulle haft, vilket är en vanlig och möjligen korrekt uppfattning, har naturligtvis lett till viss entusiasm i mottagarkretsar⁶⁷, men det kan inte vara ett rimligt skäl. Den omfattning och utformning som regionalpolitiska stödåtgärder ska ha är en genuint demokratisk fråga som inte ska styras från Bryssel⁶⁸. Om en grupp entusiaster på Holmön utanför Umeå

67. Dock inte hos alla. Det väl kända varuhuset GEKÅS i Ullared fick 1,2 miljoner kronor för att ta in arbetslösa när ordinarie personal utbildades. Chefen Boris Lennerhov tyckte dock att det var alldeles för byråkratiskt: "Sen är det ju inte klokt att vi skickar ner pengar till Bryssel där administrationen äter upp en hel del sedan skickar tillbaka dem hem hit" (Affärsvärlden, nr 41, 10 oktober 2007). GEKÅS är för övrigt inte det enda vinstrika storföretag som gynnats. McDonald's i Uppsala fick 60 000 euro för personalutbildning. H&M tillhör de större mottagarna tillsammans med bland andra IBM, Coca-Cola och Fiat. Direkt tveksamt är att British American Tobacco och Japan Tobacco International erhållit 1,5 miljoner euro för att utbilda personal och förnya maskinparken (Senior Nello, s. 342 och 356).

68. Jag debatterade en gång dessa frågor i Bryssel med den förre Labourledaren och senare EU-kommissionären Neil Kinnock, som är skotte, och hävdade att vi i Stockholm visste mer om problemen i Sveriges glesbygder än byråkraterna i Bryssel och utgick ifrån att man i London på samma sätt var införstådda med Skottlands situation. Neils reaktion, med glimten i ögat, var att "dessa förbannade Tories har ingen aning om hur vi har det i Skottland".

vill bygga en kopia av en gammal slup och utrusta ett vandrarhem eller om Svalövs kommun vill studera miljövänlig kollektivtrafik till Söderåsens nationalpark och "etablera ett nätverk av aktörer som ska samarbeta i olika projekt som har med samhällsutveckling att göra" så bör kringboende skattebetalare avgöra värdet.⁶⁹ Inte heller bör regionen Kampanien få 750 000 euro för att finansiera en konsert med Elton John. De ansvariga kunde inte se problemet eftersom Elton hade sjungit *O sole mio* och dragit massor av turister till Neapel⁷⁰. Ett svar som bara visar hur synen förvrids av långvarigt bidragsberoende. Frågan handlar inte om detta projekt var bra eller inte utan vem som har intresse av att det äger rum och därför bör betala för det.

Kommissionens försvar för att delfinansiera insatser också i rikare länder är att projekten skapar – eller syftar till att skapa – samhörighet mellan folk från olika regioner. Och det finns sannolikt ett stöd för denna uppfattning i kommuner och regionala administrationer också i Sverige⁷¹. I Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs (Ecosoc) yttrande rörande den Gemensamma Strategiska Ramen finns en otvetydig entusiasm över regionalpolitiken samtidigt som det understryks att nationella prioriteringar måste få större tyngd⁷². Det är bra att hålla i minnet att strukturfonderna, vid sidan av de belopp som avsatts till landsbygdsutveckling, är kommissionens enda finansiella instrument för att påverka utvecklingen i medlemsländerna. Inte bara i de mest stödberoende regionerna utan också i rikare länder finns på flera håll uppfattningen att tilldelningen är rikligare än den var när den sparsamma nationella regeringen bestämde. Möjligheten att "runda" centralmakten upplevs som positiv både i Bryssel och i periferin. För att inskräpa unionens roll som alla goda gåvors givare finns tydliga regler om hur skyltar ska se ut där mottagare tackar för stödet från Bryssel.

69. Anell, s. 536-537; Nordvästra Skånes Tidning, 19 juni 2006.

70. Svenska Dagbladet, 13 november 2010. Kommissionen lär ha ifrågasatt om Kampanien hade rätt att använda pengarna på detta sätt.

71. Berg & Lindahl visar att kommuner och regioner i Sverige är nöjda.

72. ECO/329.

De som är mottagare av stöd för landsbygdsutveckling – pelare II inom CAP – utgör en entusiastisk och, ofta, politiskt stark supporterskara. Jordbruksminister Eskil Erlandsson intygar sålunda i Dagens Nyheter (17 juli 2013):

”Landsbygdsprogrammet består av pengar som kommer från EU men även av svenska pengar. Detta är pengar som gör stor nytta för utvecklingskraften på landsbygden. Det är till exempel genom landsbygdsprogrammet som en stor del av bredbandsutbyggnaden varit möjlig. Det är pengarna därifrån som gör att våra hag- och ängsmarker kan hållas öppna; att investeringar i biogasanläggningar kan göras; att fler företag kan växa fram på landsbygden och böndernas konkurrenskraft stärkas.”

Så är det naturligtvis inte. Förutsättningen för att främja utvecklingen på svensk landsbygd är inte beroende av att vi årligen skickar 3,3 miljarder euro till Bryssel och får tillbaka 1,75 miljarder⁷³. Vi klarar av att finansiera de insatser vi vill se på svensk landsbygd. Men framför allt bör beslut om programmets omfattning fattas på nationell och regional nivå. Nu styrs verksamheten i alltför stor utsträckning av incitament att få en 50-procentig delfinansiering.

Den samlade kostnaden för det svenska landsbygdsprogrammet uppgick under perioden 2007–2013 till 36 miljarder kronor. Professor Eva Rabinowicz har nyligen i ESO-rapporten *Bonde söker bidrag* presenterat en utvärdering. Uppgiften är svår eftersom det ofta handlar om en kontrafaktisk bedömning – vad skulle ha hänt om vissa insatser inte gjorts. Olyckligtvis är det till råga på allt så att positiva resultat endast har kunnat påvisas i de fall där man måst förlita sig på stödmottagares subjektiva uppfattning⁷⁴. I fråga om investeringsstöd tycks undanträngningseffekten vara hela 90 procent⁷⁵. Ett sammanfat-

73. EU Budget 2011. Financial Report (2012). European Commission Brussels. Det är naturligtvis märkligt men vedertaget att tala om att programmet ”består av pengar som kommer från Bryssel” i ett land som får tillbaka ungefär hälften av vad vi betalar.

74. Rabinowicz, s. 66.

75. Rabinowicz, s. 68.

tande intryck av rapporten är att det är osäkert om det finns några säkra positiva resultat

Om det är av värde för det europeiska projektet att Bryssel etablerar direkta länkar till regioner kan knappast analyseras på ett meningsfullt sätt. Att opinionsstödet för EU viker beror väsentligen på den ekonomiska krisen men det hade kanske varit ännu värre om inte många tiotusentals människor varit direkt engagerade i strukturprojekt. I alla medlemsländer finns skyltar som intygar att "Europa investerar i X-regionens framtid" – och i fattiga regioner rör det sig om ansenliga gåvor. I rika länder är emellertid risken stor att Europeiska Socialfondens vidlyftiga provkarta på mikroprojekt snarast utmanar löjet.

Att medlemskapet i EU tvingat fram en generösare regionalpolitik kan endast vara ett positivt skäl för de särintressen som gynnas. Vare sig det gäller större investeringar i infrastruktur eller små lokala projekt är det oundvikligt att ett centralstyrt system snedvrider incitamenten i både rika och fattiga länder. När pengarna väl skickats till Bryssel gäller det naturligtvis att försöka få tillbaka så mycket som möjligt även om regeringen måste skjuta till 50 procent av projektets kostnad. När lokala intressen kan peka på att de "får" ett bidrag från Bryssel blir det svårt för centralmakten att inte stå för "sin" del även om projektets avkastning är tveksam. Sverige är rikt på monument som aldrig blev den attraktion konsulterna lovade – och även om kommunen bara betalade 50 procent så måste skulden amorteras.

Det är alltså svårt att se att det finns några som helst bärande argument för att rika länder ska skicka pengar till Bryssel som de får tillbaka endast om de underkastar sig ett partnerskapsavtal med åtaganden på nationell och regional nivå; krav på årliga rapporter; specifika mål som mäts inom en resultatbaserad ram; sektorsspecifika villkor i varje avtal; kontroll av den makroekonomiska politiken; insnävning av användningsområden och skärpta förhands- och efterhandsvillkor som kan leda till att medlen dras in tillfälligt eller definitivt – och om man kommer igenom ekluten tvingas betala 50 procent till.

Eftersom unionen ska ”minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer”⁷⁶ kan man till och med hävda att det är ologiskt att ge strukturpengar till rikare regioner eftersom det då (om strukturinsatserna har positiv effekt) blir svårare för fattiga områden att komma ikapp.

En fråga om demokrati

En annan överordnad fråga handlar om vilka effekter som kan uppstå när resurser överförs från rika till fattiga regioner. Enligt klassisk nationalekonomisk teori ska avkastningen bli högre i länder där det råder knapphet på kapital. Det empiriska stödet för denna teori är i stort sett obefintligt, vilket sannolikt beror på institutionella och kulturella förhållanden i de länder som är mottagare. Det finns en rad omständigheter som gör att det inom samhällsvetenskaperna är svårt att belägga robusta kausalsamband mellan insatser och förväntade resultat⁷⁷. Här vill jag inledningsvis lyfta fram ett specifikt förhållande.

När en viss verksamhet utvärderas utgår man ofta ifrån att de resurser som ställs till förfogande helt och fullt används för avsedda ändamål och att alla aktörer strävar efter att förverkliga uppsatta mål. Det har därför förvånat många observatörer att man inte kunnat påvisa någon effekt av ett massivt bistånd som under lång tid getts till länder i tredje världen. I många afrikanska länder har bistånd uppgått till belopp som motsvarar en ansevärd del av BNP och inte sällan en dominerande del av investeringsbudgeten. Detta borde, även om allt annat inte är lika, ge en påvisbar effekt. Men under det kalla kriget gavs en stor del av biståndet av säkerhetspolitiska, kommersiella och kulturella skäl. När motivet för gåvor och krediter är att hålla en samarbetsvillig tyrann kvar vid makten ska vi inte förvänta någon mätbar höjning av invånarnas levnadsstandard. Större delen av biståndet bands till leveranser från givarlandet och syftade ofta till att trygga en marknad för de egna exportföretagen. Denna typ av

76. Artikel 174 i Lissabonfördraget.

77. Anell (2006); Hedström & Ylikoski.

insatser kunde lika ofta ha negativ som positiv effekt. I många mottagarländer var den administration som tog hand om biståndet djupt korrumperad och intresserad av välfärden endast hos en styrande elit. Om både givare och mottagare hade andra prioriteringar än tillväxt och sysselsättning ska vi inte förvåna oss över att positiva spår av bistånd saknas i officiell statistik.

Detta borde inte vara ett problem inom EU. Den som studerat den tidigare nämnda korruptionsrapporten inser emellertid att vi inte kan vifta bort frågan. Självfallet borde den djupgående korruptionen och bristen på kontroll i Italien och Grekland aldrig ha accepterats⁷⁸, men det är först i och med östutvidgningen som problemet fått en helt ny dimension. På den karta där forskarna bakom korruptionsrapporten har vägt samman olika index över samhällstyrningens kvalitet med resultatet av den stora regionala enkätundersökningen så hamnar i stort sett hela Grekland och Italien i botten tillsammans med alla de nya medlemsländerna utom Estland, som ligger över EU:s genomsnitt. Allra mest alarmerande är läget i Rumänien, Bulgarien, Grekland och södra Italien. Portugal och större delen av Spanien ligger under det europeiska medelvärdet för samhällstyrningens kvalitet.

En viktig fördel med korruptionsstudien är att forskarna kan peka på intressanta regionala skillnader och spekulera om dess orsaker. I Rumänien finns tre regioner som klarar sig hyggligt och en av dem, Nord-Vestregionen, ligger över genomsnittet för de 27 medlemsländerna. De två ljuspunkterna i Tjeckien – Severovýchod och Jihozápad – hamnar strax under medelvärdet.

I de gamla medlemsländerna får Bolzano⁷⁹ i Italien och Baskien i Spanien klart högre betyg än andra regioner i dessa två länder. Bland de negativa överraskningarna återfinns ett antal franska regioner under europeiskt medelvärde.

Skälen till att vissa länder och regioner klarar sig bra är inte överras-

78. En förmildrande omständighet är att revisionsrätten började sin verksamhet först 1977.

79. Bolzano finns bland de 10 procent bästa av 172 undersökta regioner.

kande. Samhällsinstitutioners öppenhet och lättillgänglig information har betydelse i allmänhet och tycks ha haft synnerlig betydelse för Baskiens goda betyg. Oberoende och aktiva massmedier är viktiga och det är utomordentligt oroande att radio, TV och tidningar inte står fria från politiska makthavare i stora delar av Europa där också skyddet för s.k. väckarklockor är obefintligt. Ett aktivt civilsamhälle och etnisk mångfald korrelerar positivt med offentliga institutioners kvalitet. Att regionen Bolzano är tvåspråkig tycks sålunda ha haft betydelse. I så gott som samtliga regioner som får godkända betyg rekryteras offentligt anställda på grundval av meriter.

I en sammanfattande reflexion väljer forskarna bakom korrupsionsstudien att citera Bruce Gilleys uppsats *The Determinants of State Legitimacy*:

”Den allmänna standarden på den offentliga förvaltningen (ett mått sammansatt av graden av likhet inför lagen, kontroll av korrupktion och effektiviteten i administrationen) har en klar, för att inte säga överväldigande betydelse för hur medborgare världen över värderar sina staters legitimitet. Det är anmärkningsvärt att demokratiska rättigheter, vilka naturligtvis bör ses som en av de mest betydelsefulla orsakerna till politisk legitimitet, visar sig vara på samma nivå som välfärdens standard och att båda dessa är av klart mindre betydelse än den offentliga förvaltningens kvalitet. Dessa resultat kommer helt klart i konflikt med den liberala synen på legitimitet, vilken ger prioritet till demokratiska rättigheter.”⁸⁰

Om vi rätar ut språket så står det faktiskt att ärliga och opartiska offentliga tjänstemän har *klart större betydelse* för medborgarnas syn på politisk legitimitet än demokratiska rättigheter och välfärdsstandard.

I vare sig dokumentationen om budgetförhandlingarna eller Ecosocs entusiastiska yttrande om den Gemensamma Strategiska Ramen har jag funnit någon referens till det förhållandet att en mycket ansevärd del av strukturlöningarna hamnar i miljöer där samhällsstyrningen är undermålig och Bryssels möjligheter att kontrollera i det

80. Charron, m.fl. (2011), Gilley.

närmaste obefintliga⁸¹. Problemet är emellertid allvarligare än så. EU:s regionalpolitik snedvrider nationella prioriteringar och ökar därmed unionens demokratiska underskott. I förlängningen – framför allt därför att den offentliga förvaltningens kvalitet har avgörande betydelse för medborgarnas uppfattning om regeringars legitimitet – handlar det om den demokratiska uthålligheten i Europas länder.

Det finns, avslutningsvis, ytterligare en parallell till situationen i utvecklingsländer. Stödet behövs mest där det får minst effekt.

Är det värt pengarna?

Vi kan alltså se att det finns goda skäl till att det har varit svårt att påvisa tydliga positiva effekter av EU:s regionalpolitik. Och det beror inte bara på att de tidiga programmen, enligt kommissionens egen uppfattning, var illa utformade eller på att pengar hamnade i gravt ogästvänliga miljöer⁸². Det har över huvud taget varit svårt att frilägga positiva samband mellan regionala subventioner och önskad utveckling. Vi har i Sverige aldrig lyckats belägga en klar effekt av de regionalpolitiska program som fanns innan vi kunde skylla på Bryssel.

Inte ens när det handlar om gigantiska överföringar kan vi vara säkra. Under hela efterkrigstiden har skattebetalarna i norra Italien överfört väldiga belopp till Mezzogiorno utan synbara resultat. Flandern skickar via socialförsäkringssystemet stora resurser till Vallonien utan att klyftorna minskar. Västtyska subventioner till den östra rikshalvan motsvarade hisnande 5–6 procent av BNP men effekten eliminerades till stor del av Kohls löfte om valutaparitet som gjorde att det inte blev särskilt attraktivt för privata investerare⁸³. I stället

81. En av författarna, Bo Rothstein, har i samtal bekräftat att han inte sett några förslag till åtgärder som en konsekvens av studien.

82. Senior Nello, s. 344; Hill, s. 167.

83. I reda pengar överfördes den astronomiska summan 1,3 triljoner euro till före detta Östtyskland, vilket självfallet lyfte bruttonationalprodukten. Om ökningen från en tredjedel till två tredjedelar av före detta Västtysklands per capitainkomst är modest eller inte är, så att säga, var mans gissning (Adamski, s. 63).

har Slovakien dragit till sig tyska och andra bilproducenter tack vare utbildad arbetskraft och låga löner.

Bristen på vetenskapligt stöd har inte hindrat kommissionen från att proklamera regional- eller sammanhållningspolitiken som en i stort sett odelad succé, men det är få oberoende studier som delar denna uppfattning. När Världsbanken år 2002 analyserade EU:s regionalpolitik fann man inte ett enda försonande drag. Programmen var "ineffektiva, byggde på felaktig eller i alla händelser obevisad ekonomisk teori, var föga genomtänkta och illa genomförda och gav i flertalet fall upphov till fel incitament."⁸⁴

I min bok *Europas väg – förening och mångfald* finns en översikt över debatten om effekterna av regionalpolitiska insatser som slutar i konstaterandet att vi saknar såväl teoretisk som empirisk grund för tvärsäkra slutsatser⁸⁵. Vi har dock rätt att konstatera att det mesta talar för att regionala stödprogram sällan ger rimligt avkastning⁸⁶. Kommissionen hävdade i en rapport 2004 att strukturpolitiken bidragit till att BNP ökat något snabbare i Spanien, Portugal, Irland och Grekland och att Mål 1-pengar skapat 700 000 arbetstillfällen. Forskarna bakom den s.k. Sapirrapporten underkände kommissionens beräkning och hävdade att det inte gick att visa vilken utveckling som skulle ha skett om länderna inte fått stöd⁸⁷. Vi kan nu se att generösa bidrag snarast bidrog till att skjuta upp de reformer som är nödvändiga för den som låter växelkursen bestämmas i Frankfurt. Adamski menar att subventioner i dessa länder underminerat deras konkurrenskraft och att tillväxten före krisen drevs av en konsumtion baserad på artificiellt låga räntor⁸⁸. Vi kommer ju inte ifrån det besvärande faktum att dagens kris har sin uppkomst i de länder som över tid fått mest.

Vi måste emellertid fundera över om det bara handlar om illa

84. Funck and Pizzati, s. 80.

85. Anell, s. 522–536.

86. Adamski.

87. Agenda for a Growing Europe.

88. Adamski, s. 64.

använda pengar. Den större risken är att strukturstödet skapar incitament som snedvrider nationella prioriteringar. Detta problem är hanterligt i Sverige. Vi får ett blygsamt belopp som andel av BNP och måste själva bidra med 50 procent. Det räcker för att vi ska "tvingas" utnyttja vad som står att få. Sverige är rikt på äventyrsparker, kulturinstitutioner och vildmarksturism som aldrig blev vad konsulterna lovade. Men den samlade effekten på svensk ekonomi är marginell.

Förhållandena i de fattigare länder som får merparten av strukturstödet har emellertid en helt annan dignitet. Vid sidan om ett omfattande jordbruksstöd kan dessa stater erhålla resurser som brutto motsvarar inemot 6 procent av BNP – och deras bidrag är 15–25 procent av kostnaden⁸⁹. Det är ofrånkomligt att ett system med flera mål och kvalitativa krav får en styrande effekt på regionalpolitikens inriktning. Dessa länder har inte råd att avstå från pengar som bara kräver en 25-procentig motprestation⁹⁰. Det är därför inte överraskande att Sapirrapporten slår fast att det "finns ett solitt stöd för att EU:s framtida konvergenspolitik bör fokusera på den nationella nivån, snarare än regioner, och använda nationell BNP per capita (justerad för köpkraft) som fördelningsnyckel."⁹¹ De nya medlemsstaterna delar denna uppfattning också av det skälet att de inte har tillfredsställande institutionell kapacitet att genomföra programmen på regional nivå. Att acceptera Sapirrapportens förslag skulle innebära en radikal begränsning av kommissionens roll, vilket säkerligen var en orsak till att den ställde sig avvisande och i stället valde att än starkare fokusera på regionernas roll⁹². Kommissionen får visst stöd från forskare som hävdar att implementeringen av regionalpolitiken

89. *From Policy Takers to Policy Makers*, s. 73 och 232; EU budget 2011. Financial Report (2012). Brussels. European Commission, s. 39.

90. Det har dock visat sig att skuldsatta krisländer haft svårigheter att skjuta till den fjärdedel som behövs för att frigöra strukturstöd. När tidningen *Financial Times* för några år sedan granskade utbetalningarna visade det sig att merparten av pengarna fanns kvar på banken (Svenska Dagbladet, 22 april 2012).

91. Citerad i *From Policy Takers to Policy Makers*, s. 219.

92. *From Policy Takers to Policy Makers*, s. 219.

lett till att den administrativa kapaciteten stärkts på regional nivå. Det är emellertid tveksamt om vi, som Bachtler och Taylor tycks göra, utan invändningar ska acceptera den grekiska regeringens utsaga att ”mervärdet av regional sammanhållningspolitik har redan visat sig vara högst signifikant.”⁹³

Det är naturligtvis fullt legitimt för ett demokratiskt land att avsätta resurser för att förbättra service och annan infrastruktur i avfolkningsbygder. Rika länder har råd med denna politik. Det är emellertid långt ifrån självklart att det i ett fattigt land är rationellt att satsa på att hela landet ska leva. Det går att hävda att man i nuläget ska prioritera ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig resursbas för att i ett senare skede fördela resurserna över landet. Och – framför allt – dessa beslut ska fattas på nationell nivå och underställas demokratiska val.

Särskilt allvarligt blir det om incitament skapas som lockar privata investerare till områden där utvecklingsmöjligheterna är små när subventionerna upphör⁹⁴. Det är bra att hålla i minnet att regionalpolitik per definition är en kamp mot marknadskrafterna. Resurser slussas till områden från vilka utbildad arbetskraft flyttar och i vilka privata företag inte investerar. Det är sannolikt svårt att hitta kvalificerade underleverantörer av komponenter och tjänster på nära håll. Samhällets service är ofta rudimentär och institutioner för högre utbildning och forskning avlägsna. Det krävs massiva insatser för att balansera dessa komparativa nackdelar. För länder som inte har råd med alltför många misstag är det av synnerlig vikt att fatta rätt beslut i fråga om var regionalpolitiska insatser kan ge en självbärande tillväxt – och att man vet var ansvaret ligger. Den portugisiska ön Madeira, med 250 000 invånare och en skuld på mer än 50 miljarder kronor, var ett skräckexempel vad gäller bortslösade EU-pengar långt innan förbundskansler Angela Merkel sade det i februari i år. I detta fall

93. Bachtler och Taylor, s. 4, citerad i *From Policy Takers to Policy Makers*.

94. Midelfart-Knarvik, K.H. and H.G. Overman.

har EU:s bidrag blivit en drog som lett till en rad projekt som inte var värda ens den fjärdedel portugiserna bidrog med⁹⁵.

Ett mindre men inte obetydligt problem är att EU:s regionalpolitik ger upphov till byråkrati i alla medlemsländer. Mot detta kan, som vissa forskare gör⁹⁶, invändas att det nödvändiga samarbetet på olika nivåer stärker de offentliga institutionernas kapacitet och kvalitet. Detta argument skulle ha bärkraft om det inte vore så att denna byråkrati existerar enbart för att hantera EU-stödet från ansökan till genomförande – och till stor del består av konsulter och lobbyister i Bryssel. Hundratals regioner har någon form av representation där och huvudskälet är att tala för en större del av strukturstödet.

Det är svårt att genomföra en rationell regionalpolitik även när vinden är förlig. Centralmakten ska övertygas om det berättigade i företaget för att avsätta och fördela resurser. Regler ska utarbetas för vem som har rätt till stöd och hur det ska genomföras. I den andra ändan ska en mångfald särintressen aggregeras till ett konsistent program som ska stämmas av på nästa nivå. I flertalet länder finns redan tre nivåer och komplexiteten ökar exponentiellt ju fler de blir. I detta perspektiv blir Bryssel helt enkelt en nivå för mycket. Adamski är genomgående mycket kritisk mot sammanhållningspolitiken, men det råder inget tvivel om att författarens analys av gångna tiders synder och de regler som kommer att gälla i framtiden ger trovärdighet åt slutsatsen att Europa varken har den politiska viljan eller den administrativa kompetensen att genomföra en rationell regionalpolitik. I stället har Europas politiker valt att ”fylla det institutionella ramverket med procedurer för ömsesidigt berömmande, icke trovärdiga sanktioner och arkaisk omfördelning.”⁹⁷

Sedan Enhetsakten trädde i kraft 1 juli 1987 är sammanhållningspolitiken inskriven i det konstitutionella fördraget. Rika länder förblir

95. Svenska Dagbladet, 22 april 2012.

96. From Policy Taker to Policy Maker, s. 32–33.

97. Adamski, s. 83.

förpliktigade att överföra resurser till fattigare länder och regioner, och gemenskapen ska ”särskilt sträva efter att minska klyftorna mellan de olika regionerna och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna”. Det spelar då ingen roll att skillnaderna i levnadsstandard mellan Europas olika områden är radikalt mindre än vad den officiella statistiken anger. Räknar man om regional produktion per capita så att hänsyn tas till varierande köpkraft blir skillnaderna i levnadsstandard långt mindre – ibland bara hälften så stora. Också de nationella fördelningssystemen bidrar till att köpkraften ökar för människor i de fattigaste regionerna⁹⁸. De skillnader som kvarstår är tillräckliga för att motivera stöd till länder med en BNP per capita under en viss nivå.

Quo vadis?

Det är rätt lätt att se i vilken riktning vi bör gå. Ett första självklart steg är att avskaffa den onödiga rundgång som består i att alla rika medlemsstater skickar betydande belopp till Bryssel och därefter engagerar sig i en arbets- och tidskrävande process för att vinna tillbaka en del av pengarna. Lyckas detta blir ”belöningen” att de måste skjuta till ytterligare 50 procent för att få genomföra projekten. De mål som till exempel ESF ska främja är alla behjärtansvärda, men studerar man listan av projekt så handlar det påfallande ofta om att välbetalda konsulter ska undersöka förutsättningar för kulturell blomstring eller lokal egenproduktion. I alla händelser blir det enklare om det hela hanteras inom existerande nationella institutioner och demokratiska prioriteringar. Vi bör inte öka det demokratiska underskottet genom att låta Bryssel stödja lokala särintressen på samhällsekonomin bekostnad. Projekt som kostar struntsummor ska inte ta omvägen över Bryssel innan man kommer till skott.

Steg två är att kommissionen tar ett steg tillbaka och låter nationalstaternas regeringar och myndigheter prioritera, utforma och

98. Tarschys.

genomföra programmen inom en fastställd ekonomisk ram. Kraven på motprestation har vållat problem i krisländer som helt enkelt inte haft råd att betala den del som krävs för att lösa ut stödet från Bryssel⁹⁹. Med hänsyn till behovet av förenkling och effektivt resursutnyttjande kan detta krav avskaffas men det är möjligt att politiskt-optiska skäl står i vägen.

I ett annat avseende måste kommissionens – och revisionsrättens – roll stärkas. Dessa två myndigheter måste få långt större resurser och befogenheter att kontrollera hur strukturpengarna används.

I allt väsentligt bör strukturmedlen användas för stora infrastrukturprojekt av paneuropeiskt intresse. Det finns åtminstone två starka skäl för denna förändring. Kontrollen blir enklare om det handlar om stora investeringsprojekt som upphandlas i internationell konkurrens. Om programmen går bra så kan det faktiskt stärka en gemensam känsla av att Europa ”fungerar”. Reningsverk på andra sidan Östersjön ökar vårt välbefinnande och vår hälsa. Säkrare transporter gynnar alla resenärer. Satsningar på renare luft och minskade miljöförstörande utsläpp är viktiga var de än sker. Ett relativt säkert kort för att stärka europeiska företags konkurrenskraft är att bygga forskningsfaciliteter öppna för alla forskare. Det blir också lättare att bygga en ansvarskultur kring stora, synliga projekt¹⁰⁰.

En lösning enligt dessa riktlinjer har flera fördelar. Det blir än tydligare att sammanhållningspolitiken innebär en resursöverföring från rika till fattiga länder. Att pengarna går till stora infrastrukturprojekt som stärker Europas konkurrenskraft innebär att alla medlemsländer har ett gemensamt intresse av att programmet utförs väl. Dessutom blir möjligheterna till kontroll och styrning väsentligt bättre. Det är heller inte oväsentligt att minska byråkratin både i Bryssel och i medlemsländerna.

99. Svenska Dagbladet, 22 april 2012.

100. Succén är naturligtvis inte given. Det spanska projektet för att bygga avsaltningsanläggningar har hittills kostat 15–20 miljarder kronor och målet är ännu avlägset. Investeringar i anläggningen i Torreveja har hittills uppgått till nära 3 miljarder och det krävs ytterligare 7 miljarder innan den kan producera (Svenska Dagbladet, 22 april, 2012).

Avslutningsvis bör sägas att det är lätt att kritisera unionens regionalpolitik. Om vi emellertid bortser från de strukturpengar som i onödan går till rikare medlemsstater och ESF:s plottriga mikroprojekt så finns här finansiella resurser för ett program som kan stärka Europas konkurrenskraft och unionens legitimitet. Kommissionen har beräknat att kostnaden för att bygga en förstklassig europeisk infrastruktur under perioden 2014–2020 uppgår till 990 miljarder euro. Ca 200 miljarder krävs för att utveckla de transeuropeiska energinäten. Önskvärda investeringar i transportsystemet har beräknats till 540 miljarder euro och till 250 miljarder euro för informations- och kommunikationsteknik (IKT)¹⁰¹. Tillsammans med nationella bidrag, privata insatser och lån från Europeiska Investeringsbanken (EIB) skulle det strukturstöd som är öronmärkt för mindre bemedlade medlemsstater räcka mer än väl för att förverkliga dessa länders del av denna europeiska plan som står helt i samklang med Lissabonstrategins mål.

Framför allt på energiområdet förefaller avkastningen kunna bli mycket hög. Idag har inte EU en energimarknad som gör det möjligt att sälja överskott till underskottsområden. Det händer att producenter betalar sina kunder för att ta hand om överskott. Medan gaspriserna i Förenta Staterna fallit med 66 procent 2005–2012 så har de stigit med 35 procent i Europa. Kommissionen beräknar att en helt integrerad gas- och energimarknad kan spara upp till 65 miljarder euro per år.¹⁰²

101. Europeiska kommissionen (2011) 868, slutlig, s. 13.

102. Economist, 7 september 2013.

Går det att förändra?

Kritiken mot CAP har varit massiv genom åren – både i dess gamla skepnad och dagens rakare kontantersättning. Mängder av akademiska studier och forskningsrapporter har visat att politiken inte nått de mål som en gång ställdes upp eller att de hade kunnat nå till väsentligt lägre kostnader. Tidskriften *Economist* menar att EU:s gemensamma jordbrukspolitik är det mest idiotiska system som människan konstruerat¹⁰³ och journalisten Martin Wolf på *Financial Times* försummar sällan att påpeka att dess tre vägledande principer är slöseri, ineffektivitet och bedrägeri. Och det är svårt att finna försonande drag i ett system som utgav sig för att vara ett skyddsnät för småbönder men i verkligheten under mer än ett halvt sekel slussat halva budgeten till en jordägande elit – och försvagat Europas konkurrenskraft. Men bland Europas ledande politiker har motståndet varit kompakt mot alla förändringar i riktning mot att återföra kompetens och befogenhet till den nationella nivån.

Vi måste också ta hänsyn till vissa institutionella hinder som beror på EU:s konstruktion. Det finns sålunda ingen etablerad väg för ett medlemsland att lägga fram ett förslag och få det prövat i en rationell debatt. Detta hänger samman med kommissionens speciella roll. Den har i stort sett monopol på att lägga fram förslag. ”En unionslagstiftningsakt får antas endast på förslag av kommissionen, om inte

103. Vilket visar att tidskriftens redaktörer aldrig satt sig in i hur EU:s gemensamma fiskeripolitik fungerar. Vi är rätt många som anser att de ansvariga bör ställas inför Internationella Brottmålsdomstolen i Rom.

annat föreskrivs i fördraget”¹⁰⁴ och i princip får medlemsstaterna inte påverka kommissionärerna när de utför sina arbetsuppgifter¹⁰⁵. Om ministerrådet vill ändra ett förslag från kommissionen krävs normalt enighet¹⁰⁶. En annan svårighet är att den solidariska finansieringen skapat en blockerande minoritet som motsätter sig förändringar som inte ger vinst redan på kort sikt. I praktiskt taget alla medlemsländer är jordbruksintressena starka och väl organiserade.

Kommissionen har genomgående velat gå längre än medlemsstaterna för att reformera jordbrukspolitiken och komma till rätta med fusk och bedrägeri. Om kravet på öppen redovisning av var CAP-pengarna hamnar, som kommissionen beslöt 2005, hade åttlytts och blivit bestående skulle möjligheterna att väcka opinion för en förändring varit klart bättre. Kommissionens olika förslag för att begränsa EU-parlamentarikers mygel och andra oegentligheter har konsekvent röstats ned av medlemsstaterna. Inom kommissionen finns starka röster för att satsa på forskning och modern infrastruktur i anslutning till målen i Lissabonstrategin – helst inom ramen för en ökad budget. Det är däremot uteslutet att kommissionen kommer att vilja lägga kontrollen över strukturfondernas användning i händerna på medlemsstaternas regeringar. Detta är, som sagts, Bryssels enda finansiella instrument för att öva inflytande på regional och lokal nivå – och det finns en stark föreställning om att detta är ett effektivt instrument för att skapa samhörighet mellan Europas medborgare. Kommissionen har också deklarerat sitt motstånd mot att nationalisera jordbrukspolitiken.

Denna låsta situation har lett till uppgivenhet. Det är inte ovanligt att skrifter som utger sig för att handla om framtidens Europa inte ens berör det faktum att merparten av budgeten används för att bevara det förgångna. Lissabonstrategin slår fast att EU:s medlemsstater måste satsa 3 procent av BNP på forskning och utveckling men säger inte

104. Artikel 17.2.

105. Artikel 245.

106. Artikel 293.

ett ord om var det finns pengar att hämta – eller att merparten av budgeten används på ett sätt som försvagar Europas konkurrenskraft.

Det finns emellertid flera förhållanden som talar för att goda reformförslag nu skulle kunna ha framgång. Det är i stort sett problemfritt att åternationalisera den del av jordbruksstödet som utgår i form av marknadsrelaterade utgifter och direktbetalningar. Vad gäller strukturstödet kan det inte finnas några som helst skäl för att fortsätta den rundgång som nu nått avsevärda proportioner. Och den nyligen offentliggjorda korruptionsrapporten måste rimligen få konsekvenser för hur regionalstödet till fattigare medlemsländer utformas, styrs och kontrolleras. Det har äntligen blivit legitimt, om än inte populärt, att i Bryssel diskutera politikområden som i enlighet med subsidiaritetsprincipen bör återföras till nationell nivå. Sist, och viktigast, måste vi ta på allvar frågan om det europeiska projektets legitimitet.

Så länge subventioner knöts till produktion fanns en länk mellan prestation och ersättning som gav en skenbar rationalitet. Nu har vi lättat på förlåten och visat att det är och alltid har varit ett system för att överföra resurser från fattig till rik. Och vi vet att CAP kan nationaliseras utan att konkurrensen snedvrids. Alla skäl talar således för att nationella regeringar får avgöra stödets utformning och omfattning under det tak som fastställts. Det ger också möjligheter att anpassa politiken till lokala förhållanden. Nationella partier får presentera och inför väljarna ta ansvar för sina idéer om jordbruk och landsbygdsutveckling.

Strukturstödet och sammanhållningspolitiken har sin upprinnelse i ett politiskt behov att kompensera Storbritannien för orimliga inträdesvillkor. Det finns rimliga skäl för att rikare medlemsstater överför resurser till fattigare länder. Däremot finns det inga skäl för att länder med en BNP per capita omkring eller över EU:s genomsnitt ska skicka pengar till Bryssel och ikläda sig en planekonomisk tvångströja för att få tillbaka en liten del till en extra kostnad på 50 procent. Också i fattigare medlemsstater måste, av många skäl, nationella prioriteringar få styra resursallokeringen.

Inför det konvent som i mars 2002 inledde arbetet med att utforma ett konstitutionellt fördrag för unionen utfärdade EU:s stats- och regeringschefer i Laekenförklaringen en slags programförklaring¹⁰⁷. Detta dokument är i det närmaste unikt i den meningen att det klart säger att det kan visa sig klokt att ”uppgifter återförs till medlemsstaterna”. Att nagga den närmast sakrosankta *acquis communautaire* i kanten hade dessförinnan varit anatema. Lika märkligt är att stats- och regeringscheferna instruerade konventet att ta sig an ”frågan hur man kan garantera att den nya behörighetsfördelningen inte leder till en smygande behörighetsutvidgning för unionens del eller till intrång på medlemsstaternas och, i förekommande fall, regionernas exklusiva behörighetsområden”. Förhoppningen om att konventet på allvar skulle ta sig an dessa federala frågor – hur fördelas kompetenser och ansvar och hur upprättas en rågång mellan marknad och demokrati – kom emellertid på skam. Den förre franske presidenten Valéry Giscard d’Estaing valdes till konventets ordförande och han beslutade att arbetet skulle inledas med en lyssnarfas (*phase d’écoute*). När denna var över meddelade han i en artikel i *Le Monde* (23 juli 2002) att mycket intressant hade sagts men inte ett ord om att några kompetenser behövde återföras till nationell nivå¹⁰⁸.

Nu finns flera tecken på att en debatt om federal behörighetsfördelning kan komma igång på allvar. Det mest genomarbetade inlägget i denna debatt kommer från Haag. Den holländska regeringen har låtit alla ministerier granska pågående lagstiftning på basis av europeiskt mervärde, proportionalitet mellan kostnader och vad man vill uppnå samt överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen¹⁰⁹. Resultatet är en lista på 54 förslag som holländarna vill sätta stopp för, ändra eller,

107. Laekenförklaringen är bilaga 1 till ordförandeskapets slutsatser vid stats- och regeringschefernas möte i Laeken den 14–15 december 2001.

108. Detta är möjligen sant. Flera länder gav prioritet åt andra förslag och valde att inte slösa politiskt kapital åt en utsiktslös strid för att åternationalisera vissa politikområden.

109. <http://www.government.nl/documents-and-publications/notes/2013/06/21/testing-european-legislation-for-subsidiarity-and-proportionality-dutch-list-of-points-for-action.html>

i några fall, återföra till nationell nivå¹¹⁰. Det kanske inte alltid behövs ny lagstiftning om man i stället kan nå en informell överenskommelse att kommissionen helt ska hålla sig borta från områden där den saknar tydligt mandat. Den subsidiaritetsprincip holländarna formulerar är betydligt enklare och tydligare än den som finns i Lissabonfördraget och har den ovärderliga fördelen att den faktiskt kan ligga till grund för en rättslig prövning – ”på europeisk nivå endast när det är nödvändigt, på nationell alltid när det är möjligt”.

Den tyska författningsdomsstolen har vid flera tillfällen prövat om europeiska fördrag varit förenliga med den tyska konstitutionen – och hittills alltid hittat en möjlighet att bejaka stegen mot ett allt närmare samarbete. Under senare år har emellertid de rättslärd i Karlsruhe med ökad trovärdighet uttalat något som låter som ”hit men inte längre”. Motståndet mot behörighetsöverflyttning finns inte minst på delstatsnivå och den ytterst lyhörda Angela Merkel har medgett att det är fullt tänkbart att återföra kompetenser. Något entusiastiskt stöd ska vi dock inte räkna med från den tyska förbundskanslern. Detsamma gäller José Manuel Barroso trots att han i tal inför EU-parlamentet den 11 september¹¹¹ förklarade att ”EU måste fokusera på de områden där det kan bidra med något. Annars ska EU inte lägga sig i.”

Den brittiska regeringen har alltid varit kritisk mot EU:s maktanspråk men aldrig lyckats lyfta debatten till en principiell nivå. David Camerons benhårda motstånd mot Finanspakten uppfattades i omvärlden mest som ett försök att värna Londons ställning som finanscentrum¹¹² trots att det finns många goda skäl att ifrågasätta pakten och dess missfoster till stödmekanism¹¹³.

110. Holländarna kan inte se att mervärdet alltid har kunnat påvisas när strukturpengar går till rika länder och är inte övertygade om att EU ska besluta om krav på mjölk och frukt för skolmåltider. Det är också värt att notera ett förslag om att lagstiftaren måste inskrida om han finner att EU-domstolen tolkar lagen alltför vidlyftigt.

111. Svenska Dagbladet, 12 september 2013.

112. Hewitt, kap. 13.

113. En utmärkt kritisk redogörelse för EU:s politik att ”rädda euron” finns hos Persson.

Några resultat kan vi inte peka på men det har i alla händelser blivit legitimt att även i Bryssels fina salonger diskutera den fundamentala federala frågan – ett starkt folkligt stöd har alltid funnits.

Till syvende och sist handlar det om demokrati och det europeiska projektets legitimitet. Den utan jämförelse viktigaste fördelen med att förändra jordbruks- och regionalpolitiken så som här föreslås är att vi frilägger ansvaret för hur pengarna används. Det går inte längre att skylla på Bryssel. När finansiering, ansvar och kunskap förenas på nationell nivå så måste det demokratiska samtalet ta sig an centrala och skicksedigra fördelningsfrågor. Den nationella demokratin stärks samtidigt som EU:s demokratiska underskott minskar.

En strategi för att förändra i den riktning som angetts ovan bör innehålla följande komponenter.

Det helt grundläggande skälet för det europeiska projektet är att länder gemensamt kan göra saker som de inte klarar på egen hand – eller kan åstadkomma endast till stora kostnader. Det kan innehålla mer men begränsningen av nationell suveränitet bör ske endast när detta kompenseras av ett påtagligt europeiskt mervärde – och efter ett transparent demokratiskt beslut. Sverige bör engagera sig i och samarbeta med andra länder som tar på allvar en strikt tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Ett bra första steg är att ta den holländska definitionen av subsidiaritetsprincipen som utgångspunkt. Till skillnad från vad som står i Lissabonfördraget så ställer denna version objektiva krav på mervärde till vägledning för rättsvårdande instanser. Det är naturligtvis inte bara praktiskt att beslut fattas inom mentalt synhåll från dem som ska betala, som berörs av konsekvenserna och som har möjlighet att utkräva ansvar. En strikt utformad subsidiaritetsprincip är helt enkelt ett nödvändigt värn av demokratin eftersom den förhindrar ”en smygande behörighetsutvidgning” till Bryssel.

Något måste göras åt det skandalösa förhållandet att flera medlemsländer, kommissionen och domstolen aktivt förhindrar tillgång till den information som behövs för att bedöma om det alls finns några sociala skäl att garantera just jordbruksbefolkningens en skälig

levnadsstandard och evig inkomstökning. Ett första steg är att presentera svensk statistik och den metod vi använder för att få tillförlitliga data. På alla sätt bör vi kräva att kommissionen prioriterar kravet på att ta fram statistik som belyser om det finns fog för vad som gjorts under ett halvt sekel.

Revisionsrätten pekar varje år på att det är svårt att bedöma om strukturpengar och jordbruksstöd utbetalas i enlighet med regelsystemet. En del är utan tvivel medvetet bedrägeri i ett system där kontrollen är nationell. Det mesta är sannolikt oavsiktligt därför att EU-reglerna ofta är svåra att tolka eller så komplicerade att det handlar om ärliga misstag. Vi kan ju hoppas att detta gäller de 190 miljoner kronor som Ekonomistyrningsverket anser har redovisats felaktigt i Sverige. Vi måste emellertid få ett system där vi har rimlig kunskap om hur stort fusket är och där stöld bestraffas. Revisionsrättens rapport ska till den del det handlar om dokumenterade oegentligheter gå till EU-domstolen och inte, som nu, till Europaparlamentet och ministerrådet¹¹⁴ för välvillig förhandling. Skandalen med Italiens missbruk av mjölkkvoter har fortgått sedan 1980-talet och kommer efter ett beslut om återbetalning 2003 att pågå i ytterligare 20 år¹¹⁵.

För de länder som är nettomottagare, vilket gäller alla de nya medlemsstaterna från Öst- och Centraleuropa, är den överordnade prioriteringen att pengarna flyter in. Hur det sker kommer i andra hand. Detta bör inte överraska. Totalt sett handlar det om stora belopp. Att nationalisera CAP när dessa länder efter en lång infasning äntligen räknar med att få full utdelning är varken politiskt möjligt eller rimligt. De kommer att kräva och måste få kompensation. Om man då sammanför kompensationen med strukturstödet och ställer det till regeringars förfogande kan man nå två stora fördelar. Det finns möjligheter att länka investeringar till nationella framtidsinvesteringar

114. Art. 287.1.

115. Vid ett tillfälle hamnade ärendet i domstolen men bötesbeloppet reducerades i senare förhandlingar och placerades hos vanliga skattebetalare (Senior Nello, s. 295).

i allmänhet. Och man slipper tvånget att pumpa in pengar i jordbrukssektorn, vilket så gott som säkert är en felallokering.

Kritiken mot CAP har som sagts varit massiv. Vi vet att pengar hamnar i fel fickor. Det finns en uppsjö på anekdotiska exempel på misshushållning. Men ändå förblir problemet abstrakt. Vi behöver en omfattande empirisk insats för att belysa hur systemet, inklusive landsbygdsprogrammet, fungerar på mikronivå och konkreta förslag hur det kan förändras. Att djävulen finns i detaljerna är ovanligt sant när det gäller CAP – och detaljerna är många. Hälften av EU:s lagstiftning handlar om jordbruk och landsbygdsutveckling. Trots alla försök att hemlighålla information är det möjligt att med en rimlig arbetsinsats visa hur jordbruksstödet fungerar och belysa vem som får merparten av pengarna. Och detta är det första oundgängliga steget för att bygga en opinion för en reform¹¹⁶. Europaparlamentet har begränsade men inte obetydliga befogenheter när det gäller jordbrukspolitiken och har visat att fakta spelar roll på fiskepolitikens område.

Budgeten speglar inte EU:s prioriteringar eller betydelse. Unionens roll är framför allt att utforma förnuftiga regler för Europas ekonomi i vid mening. Det är ändå fullständigt oacceptabelt att gott och väl 80 procent av budgeten går på tvärs mot Lissabonstrategins uttalade ambition att bidra till att skapa kunskapsbaserad konkurrenskraft.

Att döma av den massmediala rapporteringen har Sverige i förhandlingarna om budgeten prioriterat behovet att minska vårt mycket stora nettobidrag. Detta är trots allt ett mindre problem än att merparten av pengarna hamnar fel. Vi skulle kunna deklarerat att vi är beredda att betala mer om det blir rätt.

116. Det finns överraskande få gedigna vetenskapliga studier av EU:s jordbrukspolitik men en rik flora av rapporter om den icke existerande utrikes- och säkerhetspolitiken. Jag kan bara gissa att det är så mödosamt att penetrera CAP:s regelverk att det inte låter sig förenas med en akademisk karriär och det är möjligen symptomatiskt att professor Berkeley Hill, en av de få som faktiskt försökt, är emeritus.

Bibliografi

Adamski, D. (2013): Europe's Misguided Constitution of Economic Prosperity i *Common Market Law Review*, Vol. 50, No 1, February 2013

Alesina, Alberto & Francesco Giavazzi (2006): *The Future of Europe – Reform or Decline*. Cambridge, MA. MIT Press.

Agenda for a Growing Europe (2004) (The Sapir Report). Oxford: Oxford University Press.

Anell, Lars (2006): *På spaning efter tillväxtens rötter*. Stockholm. SNS.

Anell, Lars (2009): *Europas väg – förening och mångfald*. Stockholm. Premiss förlag

Bachtler, J. & S. Taylor (2003): *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds. European Policy Research Centre. University of Strathclyde.

Baldwin, R.E. (2005): *Who Finances the Queen's CAP Payments?* CEPS Policy Briefs, No 88. Centre for Policy Studies. Brussels.

Begg, Ian (2009): *Fiscal Federation, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Stockholm. Sieps.

Berg, Linda & Rutger, Lindahl (2007): *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel*. Stockholm. Sieps.

Blandford, David (1990): *The Cost of Agricultural Protection and the Difference Free Trade Would Make* i *Agricultural Protection* ed. by Fred H. Sanderson. Washington D.C.: Resources for the Future.

Brady, Mark; Sören Højgard, Eva Kaspersson och Eva Rabinowicz (2009): *The CAP and Future Challenges*. Stockholm. Sieps.

Charron, Nicholas; Victor Lapuente and Bo Rothstein (2013): *Quality of Government and Corruption From a European Perspective*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.

Charron, Nicholas; Victor Lapuente och Bo Rothstein (2011): *Korruption i Europa*. Stockholm. Sieps.

Craig, David & Matthew Elliott (2009): *The Great Rip-Off*. London. RH Books.

ECORYS, CPB and IFO (2008): *A Study on EU Spending for DG Budget*. Brussels. European Commission.

From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States (2005). Stockholm. Sieps.

Funck, Bernard and Lodovici Pizzati, ed. (2002): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D.C. World Bank.

Gauthier, André (2005): *La construction européenne*. 4e edition. Rosny Cedex. Breal.

Gilley, Bruce (2006): *The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 countries* i *International Political Science Review* 27.

Hedström, Peter and Petri Ylikoski (2010): *Casual Mechanisms in the Social Sciences* i *Annual Review of Sociology* 2010, 36: 49–67.

Hewitt, Gavin (2013): *The Lost Continent*. London. Hodder & Stoughton.

Hill. Berkeley (2012): *Understanding the Common Agricultural Policy*. London and New York. Earthscan.

Kulturhistoriska bidrag och särdrag (2006): Jordbruksverket. Rapport 2006:10.

Menon, Anand (2008): *Europe – The State of the Union*. London. Atlantic Books.

Midelfart-Knarvik, K. H., and H.G. Overman (2002): Delocation Integration: Is Structural Spending Justified? i *Economic Policy*, October 2002.

Persson, Mats (2012): Den europeiska skuldkrisen. Stockholm. SNS förlag.

Rabinowicz, Eva (2013): Bonde söker bidrag. Stockholm. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

Senior Nello, Susan (2012): The European Union. Economics, Policies & History. 3d edition. New York. McGraw Hill.

Tarschys, Daniel (2003): Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy. Stockholm. Sieps.



Lars Anell är ordförande i Vetenskapsrådet styrelse. Han har tidigare varit ambassadör i Genève (1986–1992) och Bryssel (1992–1994) samt medlem i koncernledningen för AB Volvo (1994–2001).

Bland tidigare publicerade böcker och skrifter ingår *Det andra samhället* (1969); *The Developing Countries and the World Economic Order* (med Birgitta Nygren, 1980); *Recession – the Western Economies and the Changing World Order* (1981); *Individens frihet och framtidens välfärdssamhälle* (med Ingvar Carlsson, 1985); *På spaning efter tillväxtens rötter* (2006) och *Europas väg – förening och mångfald* (2009).