

1 549 miljarder kronor om året



EU:s budget:

Vem betalar?

Vem spenderar?

Någon som kontrollerar?

Staffan Dahllöf



The Greens | European Free Alliance
in the European Parliament

This edition is supported by the Greens/EFA Group of the European Parliament

©Greens/EFA Group in the European Parliament
Author: Staffan Dahllöf

Rapporten är utgiven på uppdrag av Max Andersson och finansierad av De Gröna/Europeiska fria alliansen i Europarlamentet.

För faktaurval och åsikter står uteslutande författaren, de sammanfaller inte nödvändigtvis med De Gröna/Europeiska fria alliansens ställningstaganden.

Manuskriptet avslutat 2016-12-31.

Förord

Under 2015 betalade vi svenskar 2268 kr per person till EU:s budget. Sverige är den största nettobetalaren till EU, och sammantaget motsvarar det omkring 40 miljarder kronor, mer än exempelvis hela statsbudgeten för rättsväsendet. Ändå talas det förvånansvärt sällan om EU:s budget i Sverige.

Miljöpartiet har länge varit kritiskt till att det går så mycket pengar till EU samtidigt som det saknas ordentlig insyn i EU-budgeten och man inte tydligt kan visa att olika satsningar har ett mervärde. Idag består hela tre fjärdedelar av EU:s budget av olika stödprogram. Det är högst berättigat att fråga sig om dessa pengar läggs på vettiga saker och om det verkligen är effektivt att pengarna ska ta vägen via Bryssel.

I EU-parlamentet lyfts nu krav på en kraftigt ökad budget med mer medel till EU:s olika stöd och bidrag, samtidigt som mer än en tredjedel av budgeten fortfarande går till jordbrukssubventioner. I och med att Storbritannien nu valt att lämna unionen så kommer det att påverka budgeten. Vad innebär Brexit för Sveriges del och kan vi vänta oss en ännu högre EU-avgift för Sverige framöver?

Under det kommande året kommer förhandlingarna kring EU:s nästa långtidsbudget att dra igång. Det är alltså hög tid för en debatt om EU:s budget, hur vi kan förbättra den och vart vi vill att pengarna ska gå.

Trevlig läsning!

Max Andersson, EU-parlamentariker (MP)

Innehållsförteckning

Inför nästa stora beslut	5
1. EU:s budget – hur stor och varifrån?.....	5
1.1 Thatchers rabatt och Brexit	6
1.2 Vinnare och förlorare.....	7
1.3 En annan ordning?	9
1.4 Summering intäkter.....	10
2. EU:s budget – det går pengarna till.....	11
2.1 Utgifternas tio-i-topp.....	14
2.2 Vart tar pengarna vägen?	15
2.3 Delad redovisning	15
2.5 Det känsliga jordbruksstödet.....	17
2.6 Öppet men överskådligt.....	19
2.7 Källor utanför EU	19
2.8 Summering utgifterna	20
3. Hur budgeten bestäms.....	22
3.1 Fasta ramar i sju år	22
3.2 Det årliga budgetslagsmålet	23
3.3 Var kan man påverka?	24
3.4 Summering beslutsprocessen	25
4. Hur budgeten kontrolleras	26
4.1 Bedrägeribekämpning med problem	26
4.2 Revisionsrätten – EU:s riksrevision	27
4.3 Godkännande och ansvarsfrihet	28
4.4 Konflikten mellan parlamentet och rådet.....	28
4.5 Summering budgetkontrollen	30
5. Verkligheten bakom siffrorna	31
5.1 Konflikt med klimatmål.....	32
5.2 Jordbrukspolitiken och miljön	33
5.3 Summering verkligheten bakom siffrorna.....	36
6. Slutsatser och förslag	37

Inför nästa stora beslut

I skuggan av de akuta kriserna i Euro-zonen, krisen runt Storbritanniens utträde, efter flyktingtillströmningen och i förhållandet till Ryssland har frågor om EU:s inkomster och utgifter spelat en liten roll. Men det är en tidsbild, stadd i förändring.

Tiden närmar sig för bindande beslut om EU:s inkomster och utgifter efter 2020. Kommande utspel om nya finansieringsformer i EU i kombination med motsättningarna mellan medlemsländernas olika ekonomiska intressen kan göra en till synes teknisk fråga som de fleråriga budgetramarna (långtidsbudgeten) till politiskt sprängstoff.

Ett genomgående drag i EU:s många olika kriser är frågan om politisk legitimitet. Hur väl är besluten förankrade, eller bara förstådda av dem som de ytterst angår? Och hur insatta är beslutsfattarna själva i det de beslutar om?

Budgetfrågor handlar därför om långt mer än siffror. Det handlar om var pengarna kommer ifrån, hur de används, om användningen kan kontrolleras och om de avsedda målen nås. Det handlar om EU:s framtid, vilken väg unionen ska välja.

Några av de frågorna försöker den här rapporten ge svar på.

1. EU:s budget – hur stor och varifrån?

EU:s samlade budget för 2017 kommer att omfatta 1 549 miljarder kronor (157,9 miljarder euro).¹ Den blir därmed cirka 1,6 gånger så stor som regeringens förslag till svensk statsbudget – 979,7 miljarder kronor. Den jämförelsen haltar dock av flera skäl; EUs budget täcker i mycket liten utsträckning drift av verksamhet. Den går i huvudsak ut på att omfördela pengar; från de mer välbeställda medlemsländerna till fattigare regioner och till subventioner av jordbruket.

Budgeten skall balanseras år från år och kan inte finansieras med lån.

Intäkterna kommer till största delen från medlemsländerna (85,8 procent 2016.) En mindre del kommer från tull på varor från tredjeland, och från avgifter på sockerproduktion (12,9 procent). 1,1 procent kommer från bland annat böter för konkurrensbrott och skatt på de EU-anställdas löner.

Inkomsterna från medlemsländerna beräknas på två sätt:

¹ Council of the European Union: "Deal reached on 2017 budget", pressmeddelande 2016-11-17

- Länderna betalar upp till 1,23 procent av deras bruttonationalinkomst (BNI) till den gemensamma kassan.
- Medlemsländerna betalar 0,3 procent av deras samlade momsunderlag.

Medlemsländer med stora ekonomier betalar därmed mer än länder med små. Det innebär också och att länder med en stor svart ekonomisk sektor får en lägre räkning än vad de skulle ha fått om hela deras ekonomi var vit.

Men det är inte hela bilden.

1.1 Thatchers rabatt och Brexit

Storbritannien har sedan 1984 haft en rabatt på sin EU-avgift, tillkämpad av den dåvarande premiärministern Margaret Thatcher. Den motiverades med att största delen av budgeten då gick till jordbruket och att Storbritannien med en liten jordbrukssektor fick ut mindre av sitt medlemskap än andra medlemsstater.

Den brittiska rabatten innebär att Storbritannien får tillbaka 66 procent av vad man betalar netto – skillnaden mellan landets avgifter till EU och EU:s utbetalningar till Storbritannien. Den brittiska rabatten betalas i princip av alla andra, men några stora nettobetalarare får kompensation för sina extra utgifter – en slags rabatt på rabatten.

Sverige, Nederländerna, Tyskland och Österrike betalar därför in 0,15 procent av momsunderlaget och inte 0,3 till och med 2020. Sverige, Danmark, Nederländerna och Österrike betalar också en något mindre del av BNI än de övriga som en kompensation för räkningen för den brittiska rabatten.

Ett EU utan Storbritannien 2014 hade på pappret varit 20 miljarder euro fattigare. I verkligheten, efter avdrag för rabatten, betalade Storbritannien 14 miljarder euro. Men EU hade heller inte haft utgifter till Storbritannien om landet inte var medlem 2014.

Tankesmedjan CEPS (Centre for European Policy Studies) i Bryssel som inte kan beskyllas för att vara Brexit-anhängare, uppskattar nettoräkningen för Brexit till 6 miljarder euro uträknat på den avstämde budgeten för 2014. CEPS beskriver det som ett överkomligt problem ("non-catastrophic event").²

Det här räkneexemplet är förstås rent hypotetiskt eftersom ingen känner villkoren för Storbritanniens framtida EU-anknytning. Man kan till exempel

² Jorge Núñez Ferrer and David Rinaldi: "The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event", sid 2, CEPS Policy Brief No. 347, 7 September 2016, www.ceps.eu

föreställa sig ett brittiskt intresse att delta i forsknings- och innovationssamarbetet Horisont 2020 för egen räkning, liksom Norge gör, hur än landets förhållande till EU regleras på andra områden.

En försiktig slutsats är att Sverige och de andra länder som idag kompenseras för den brittiska rabatten kan förvänta en högre medlemsavgift i framtiden, och att frågan om hur budgeten skall finansieras, och anslagen fördelas, får tillfört extra bränsle av Brexit-förhandlingarna.

1.2 Vinnare och förlorare

EU-kommissionen vägrade i många år att sammanställa uppgifter på vilka länder som var nettobetalare och nettomottagare. Det ansågs vilseledande och uttryck för ett snävt kameralt perspektiv som inte tog hänsyn till fördelar som deltagande i den inre marknaden. Fortfarande kan man i Bryssel möta argumentet att nationella jämförelser "förorenar" debatten och motverkar en önskad europeisk integration.³

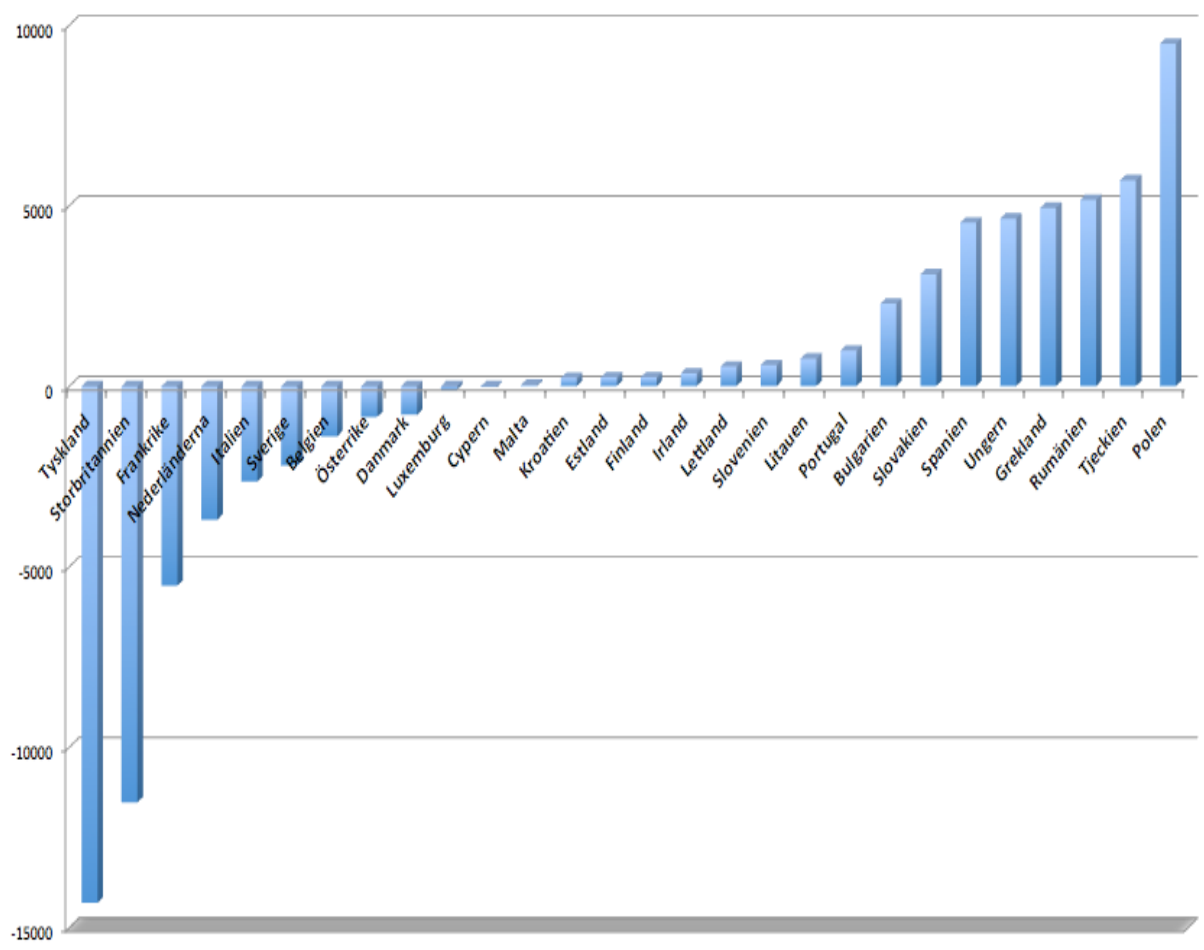
Inte desto mindre har frågan om budgetens vinnare och förlorare varit en återkommande fråga i många medlemsländer.

Kommissionen sammanställer numera detaljerade uppgifter över medlemsländernas avgifter och återflöden, nettoflödet redovisas under den lätt kryptiska beteckningen "Operating Budgetary Balance."

Den överordnade bilden är att nio länder betalar mer än de får tillbaka. Tyskland betalade mest, 14,3 miljarder euro (136,8 miljarder kronor) 2015, medan Polen var största mottagaren samma år med 9,5 miljarder euro (94,8 miljarder kronor). Geografiskt går betalningsströmmarna huvudsakligen från väst till öst.

³ Alexandre Mathis, Europaparlamentets Utredningstjänst avdelning D - Budgetfrågor: "Financing the EU budget: What does the academic world tell us?"

Nettobetalar och nettomottagare 2015



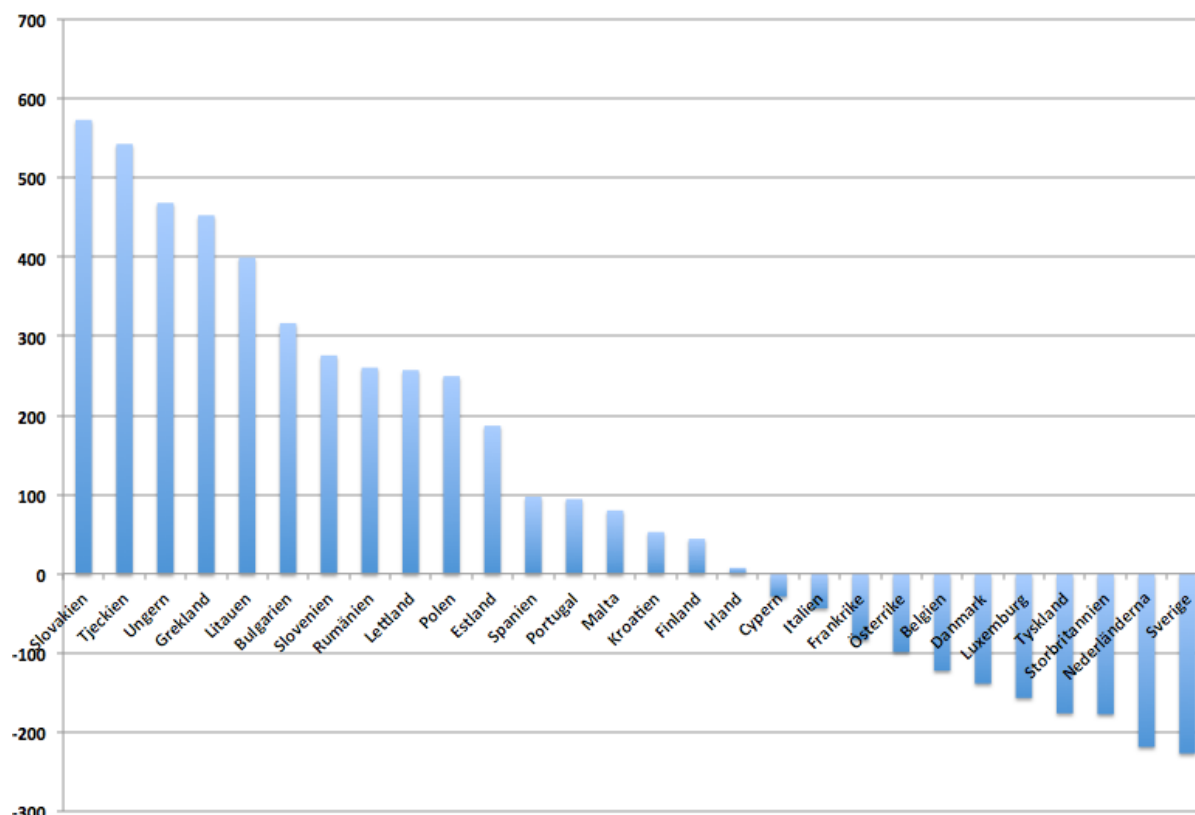
Betalare och mottagare i miljoner euro 2015. Nettobetalar under 0-strecket, nettomottagare över strecket. Källa: "EU Expenditure and Revenue 2014-2020, Operating Budgetary Balance 2015"⁴, egen bearbetning.

Om betalare och mottagare görs upp i euro per invånare förändras rangordningen något. Slovakien mottar då mest 573,15 euro (5732 svenska kronor) medan Sverige betalar mest, 226,80 euro (2268 svenska kronor) per invånare.

Också uträknat per invånare är det de nya medlemsstaterna i Central- och Östeuropa som rent bokföringsmässigt tjänar mest på medlemskapet:

⁴ http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

Nettobetalarare och nettomottagare per invånare 2015



Mottagare och betalare per invånare i euro 2015. Nettomottagare över 0-strecket, nettobetalarare under strecket. Källa: "EU Expenditure and Revenue 2014-2020", egen bearbetning med avrundande befolkningsciffror från Eurostat.

1.3 En annan ordning?

EU:s intäkter består som framgått i huvudsak av inbetalningar från medlemsländerna, men kallas något missvisande för "egna resurser". I själva verket är de mellanstatliga överföringar, påpekas i en rapport från parlamentets utredningstjänst.⁵

I rapporten beskrivs intäktssidan som extremt komplex och ogenomskådlig. Dokumentet citerar en rad akademiska studier som alla förordar en direkt EU-besättning, de flesta föreslår en fast del av momsens i medlemsländerna. Andra tänkbara alternativa är en finansiell transaktionsskatt, en koldioxidskatt eller en EU-omfattande företagsbesättning.

⁵ Se not 2 : "Financing the EU budget: What does the academic world tell us?"

Sedan 2014 har en expertgrupp (High-Level Group on Own Resources) ledd av den tidigare kommissionären Mario Monti arbetat med förslag till en ny finansiering av budgeten. Gruppens slutrapport var aviserad till slutet av 2016, men väntas nu bli publicerad i början av 2017. Arbetsdokument från gruppen som har lämnats ut, tyder på att man kan komma att föreslå direktfinansiering av budgeten med en EU-moms på 1 procent, men att det på inga villkor får uppfattas som förslag på skattehöjningar.⁶

Men, som parlamentets utredningstjänst påpekar, det är svårt att föreställa sig en övergång till direktfinansiering av budgeten med moms eller andra avgifter så länge skattefrågor beslutas med enhällighet i rådet. Det kräver omförhandling av fördraget och "en stark politisk vilja att fördjupa EU-integrationen".

Slutsatsen från utredningstjänsten är att en "sådan budgetreform enbart kan genomföras efter nya fundamentala beslut om Europas framtid."

1.4 Summering intäkter

EU:s intäkter kommer till drygt 85 procent från medlemsländerna efter deras ekonomiska storlek. De Central- och Östeuropeiska medlemsländerna och Grekland är budgetens stora nettomottagare medan Tyskland, Storbritannien och Frankrike är stora nettobetalare. Mätt per invånare betalar Sverige, Nederländerna och Storbritannien mest.

Storbritanniens utträde får effekter på budgetens inkomstsida, Sverige hör till dem som kan väntas att få en högre avgift i framtiden som en följd av Brexit.

En arbetsgrupp tillsatt av kommissionen förbereder förslag till en ny sorts finansiering med någon form av direkt beskattning. En sådan ändring kräver enhälliga beslut.

⁶ Delvis lyckade försök att få insyn i Högnivågruppens arbete finns redovisat i rapporten "Insyn genom tonade rutor – om den villkorliga öppenheten i EU-kommissionen", Staffan Dahllöf, www.oiceurope.com

2. EU:s budget – det går pengarna till

Budgeten är uppdelad i fem huvudområden, men under ganska diffusa rubriker som snarare döljer än förklarar vad pengarna går till. En annan komplikation är att utgifterna görs upp i två kategorier; åtaganden och betalningar.

Åtaganden är den övre gränsen för hur mycket pengar som avsätts för ett bestämt ändamål. *Betalningar* är vad som rent faktiskt betalas ut. Dagens åtaganden blir därmed den övre gränsen för morgondagens utgifter. Skillnader uppstår eftersom utgifter inte alltid följer ett bestämt budgetår och eftersom vissa åtaganden inte blir uppfyllda, om till exempel medfinansiering från ett medlemsland uteblir, eller vissa villkor för stöd inte blir uppfyllda. Därmed uppstår alltid en viss eftersläpning i betalningarna ("payment backlog").

Skillnaden mellan de två kategorierna beräknas bli 23,4 miljarder euro under 2017 (228 miljarder svenska kronor). Skillnaden kan förvirra vid jämförelser över hur budgeten utvecklats från år till år om det inte klart framgår vilken redovisning som används.

Skillnaden mellan de två kategorierna har medfört en allt större eftersläpning med åtaganden som inte har lett till betalningar. I slutet av 2013 hade över en tredjedel av åtagandena för perioden 2007-2013 ännu inte betalats ut.⁷

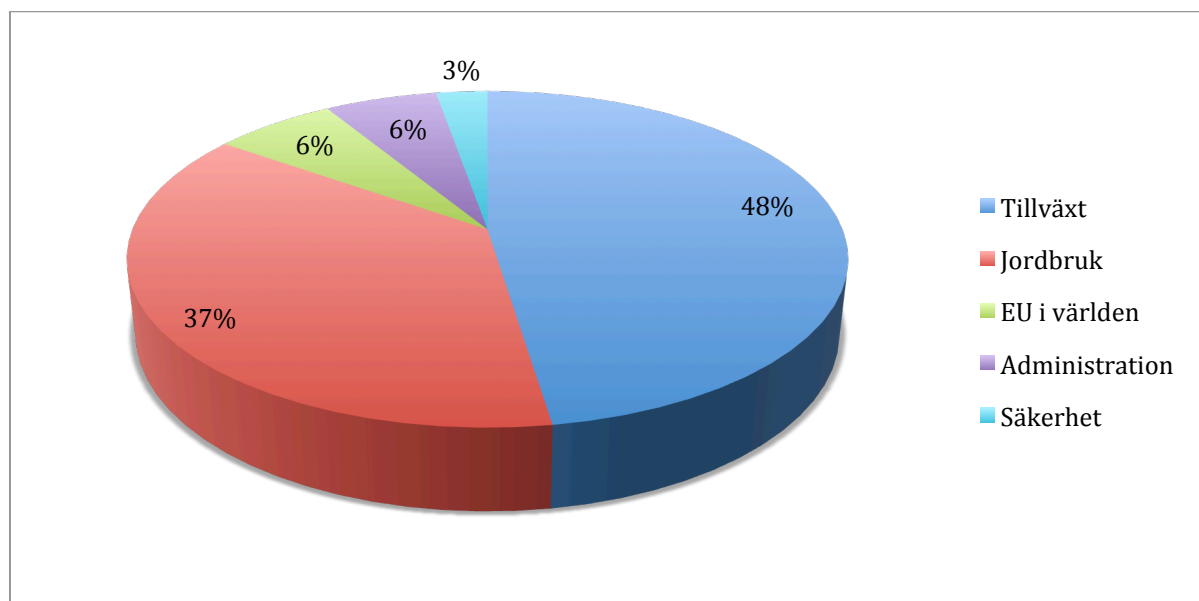
Budgetens utgifter i betalningar kan sägas ge den mest rättvisande bilden av hur pengarna faktiskt används, medan utgifterna i åtaganden kan ses som uttryck för de aktuella politiska prioriteringarna.

De fem officiella huvudrubrikerna för åtaganden i procent för sjuårsperioden 2014-2020, visar en tydlig rangordning:

- 1.) Regionalstöd (och andra tillväxtåtgärder)
- 2.) Jordbruksstöd
- 3.) Administration
- 4.) Bistånd och utrikespolitik
- 5.) Säkerhet och medborgarskap

⁷ Revisionsrätten: "Agriculture and cohesion: overview of EU spending 2007-2013" www.eca.europa.eu

Budgetens fem huvudområden 2014-2020:



Budgetens fem huvudområden för innevarande sjuårsperiod. För 2017 är det budgeterat mer till "EU i världen" (bistånd och utrikespolitik) än till området "Administration". Men över hela perioden 2014-2020 är Administration i genomsnitt det tredje största utgiftsområdet.

De fem huvudområdena, med absoluta tal för åtaganden 2017, och med de formella områdesbeteckningarna:

"Smart tillväxt för alla" – 74,9 miljarder euro i åtaganden 56,5 miljarder euro i betalningar.

Underområden:

- Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning (Forskningsprogrammet Horisont 2020, stöd till infrastruktur, utbildning och studentutbyte)
- Ekonomisk social och territoriell sammanhållning (Regionalstöd)

"Hållbar tillväxt naturresurser" – 58,6 miljarder euro i åtaganden 54,9 miljarder euro i betalningar

Underområden:

- Direktstöd, och marknadsstöd till jordbruket
- Stöd för landsbygdsutveckling
- Stöd till fiske
- Miljö- och klimatpolitik

"Administration" – 9,4 miljarder euro i åtaganden 9,4 miljarder euro i betalningar

- Löner, lokalkostnader, översättning, pensioner, Europaskolor

”Europa i världen” – 10,2 miljarder euro i åtaganden, 9,5 miljarder euro i betalningar (7,1 procent)

- Utvecklingsbistånd, stöd till grannländer, humanitärt bistånd, utrikes- och säkerhetspolitik

”Säkerhet och medborgarskap” – 4,3 miljarder euro i åtaganden,

- EU:s gränsskydd, övervakning, asyl, migration och integration
- Inre säkerhet
- Rättsligt samarbete
- Folkhälsa, konsumentskydd, kultur

Ett sjätte huvudområde ”Ersättningar” har använts vissa år för att säkra att nya medlemsländer inte blir nettobetalare i starten av medlemskapet – senast Kroatien.

Delvist utanför budgeten ligger dessutom fyra reserver:

En **nödhjälpsfond** för länder utanför EU. En **solidaritetsfond** för naturkatastrofer i medlemsländerna. En fond för **arbetslöshetshjälp vid globala omställningar**. Ett **flexibilitetsinstrument** för andra utgifter – bland annat använd vid avställning av ett kärnkraftverk i Bulgarien 2009.

De här reserverna har ett samlat övre utgiftstak på 1,4 miljarder euro per år. Det motsvarar 0,9 procent av budgeten för 2017. Reserverna finansieras av outnyttjade anslag från föregående år, den skillnad som alltid uppstår mellan utlovade åtaganden och faktiska betalningar.

Helt utanför budgeten ligger dessutom **Europeiska utvecklingsfonden** (European Development Fund – EDF) för stöd till tidigare kolonier i Afrika, Stillahavsområdet och Karibien. Fonden som blev upprättad 1957 regleras av ett särskilt avtal (APC-EU-Partnership Agreement, eller Cotonou-avtalet efter huvudstaden i Benin), och finansieras av medlemsländerna direkt vid sidan av budgeten.

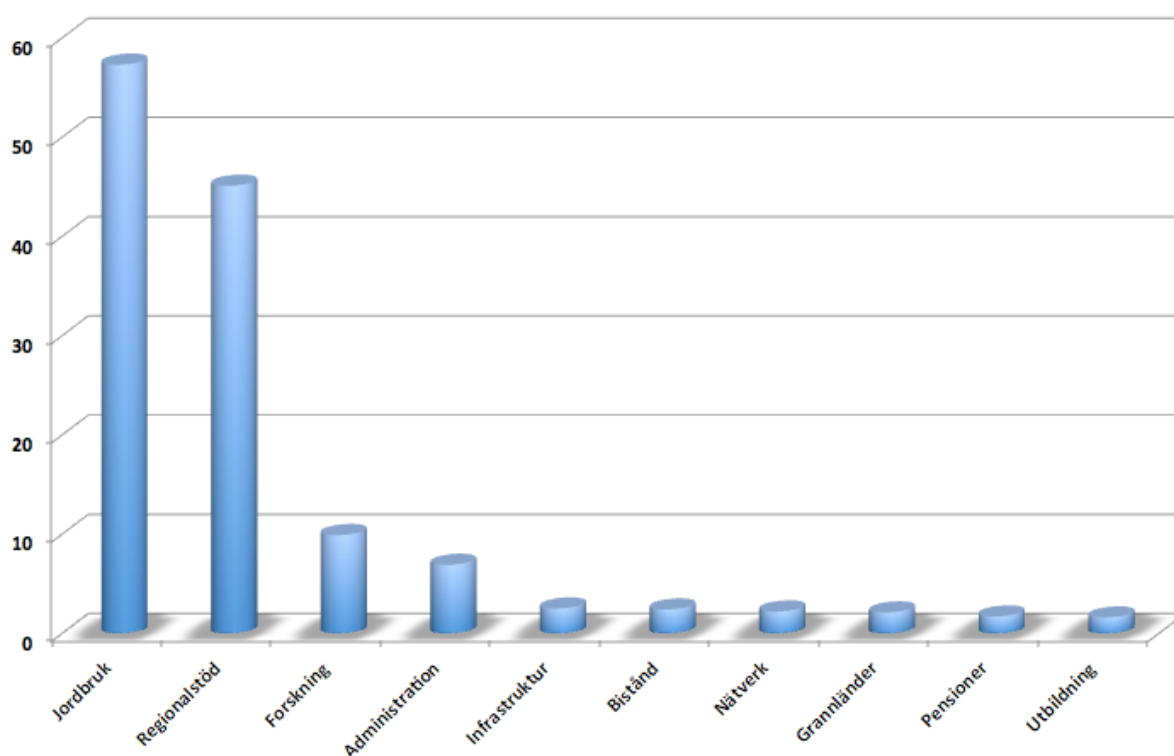
Det gällande Cotonou-avtalet, senast ändrat 2014 omfattar 30,5 miljarder euro över sju år. Sverige bidrar med 897 millioner euro (2,9 procent) i perioden 2014-2020.

2.1 Utgifternas tio-i-topp

Ett bättre sätt att få överblick över hur pengarna används kan vara att rangordna de tio största enskilda utgiftsområdena som de är uppgjorda i budgeten.

De ger en lite annan bild än de fem huvudområdena men bekräftar att jordbruksstöd och regionalstöd är de allt annat överskuggande utgiftsposterna.

Budgetens tio största utgiftsområden:



De tio största åtagandena i procent, med absoluta tal i avrundade miljarder euro från budgeten 2015:

- 1.) Jordbruk – direktstöd och landsbygdsutveckling 39 procent (57,3 miljarder euro).
- 2.) Regionalstöd – 34 procent (45,1 miljarder euro)
- 3.) Forskning och innovation, Horisont 2020 – 7 procent (9,9 miljarder euro)

- 4.) Administration – löner, lokalkostnader mm – 5 procent (6,9 miljarder euro)
- 5.) Infrastrukturprojekt – satellitprojekten Egnos, Galileo och Copernicus, fusionsreaktorförsöket Iter – 2 procent (2,5 miljarder euro)
- 6.) Utvecklingsbistånd – 2 procent (2,4 miljarder euro)
- 7.) Fonden för ett sammanlänkat Europa – 2 procent (2,2 miljarder euro) Telekommunikation, transport och energi
- 8.) Stöd till EU:s grannländer – 1 procent (2,0 miljarder euro)
- 9.) Pensioner och Europaskolor – 1 procent (1,7 miljarder euro)
- 10.) Utbildning och idrott (Erasmus+) – 1 procent (1,6 miljarder euro)

Rangordningen visar att 73 procent av EU:s utgifter går till olika former av bidrag (80 procent om man räknar med stöd till forskningsprogram).

2.2 Vart tar pengarna vägen?

Ett problem för överskådligheten är att enbart en liten del av EU-budgeten är driftsomkostnader, och/eller utbetalningar som helt och hållet administreras av EU:s egna institutioner, och där upplysningar om utbetalningarna finns samlade på ett ställe.

Fonder (utgifter) som administreras och utbetalas centralt motsvarar cirka 20 procent av budgeten och är redovisade i databasen, **Financial Transparency System**.⁸ FTS-basen innehåller uppgifter från samtliga verksamhetsområden, men alltså bara de utbetalningar som gjorts av EU-institutionerna, oftast Kommissionen.

FTS-basen är sökbar på stödmottagares namn eller momsnummer. En slumpmässig sökning på Volvo i Sverige visar att tre Volvo-företag fick drygt 68 miljoner euro 2015 inom ramen för forsknings- och innovationsprogrammet Horisont 2020.

2.3 Delad redovisning

De flesta utgifter administreras däremot gemensamt av EU och medlemsländerna som också delfinansierar och i vissa fall förskottsbetalar olika stöd.

⁸ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

Uppgifter om utbetalningar som administreras tillsammans av EU:s institutioner (oftast kommissionen) och medlemsländerna finns samlade i en webbportal för fem olika fonder under samlingsrubriken **European Structural and Investment Funds** (ESIF – portalen är enbart på engelska), som i grova drag omfattar EU:s regionalstöd.⁹ (Stödet till fiske hör till budgetområdet Jordbruk.)

ESIF-portalen är sökbar på medlemsland, utbetalande fond, projekt men även uppnådda mål – som att 200 företag i Övre Norrland fick stöd från programmet Konkurrenskraft för små och medelstora företag 2015. Men vilka de 200 företagen var, och hur mycket de enskilda företagen fick framgår inte här. Det skall till gengäld vara möjligt att se hos den ansvariga myndigheten, i det här fallet svenska Tillväxtverket. Den direkta länken från kommissionens webbsida Regionalpolitik till Tillväxtverket är dock bruten.

Hos Tillväxtverket går det med lite tur och tålamod att hitta länken Projektbanker. Här kan man finna upplysningar om vem som har fått vad med namns nämnande i till exempel Övre Norrland.¹⁰

ESIF-portalens fem olika fonder är alla sökbara på samma webbsida. Men för att komma till den nationella hanteringen med uppgifter om gjorda utbetalningar, får man ta en omväg över de enskilda fondernas hemsida, och därifrån till de nationella myndigheterna.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERDF) länkar till Tillväxtverket under fliken "I ditt land".¹¹

Sammanhållningsfonden (Cohesion fund) har en (bruten) länk till Tillväxtverket.¹²

Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (European Agricultural Fond for Rural Development) länkar till Jordbruksverket utförliga databas via fliken "CAP funding" och underfliken "Beneficiaries of CAP payments".¹³

Europeiska havs- och fiskerifonden (European Maritime & Fisheries Fund – EMFF) länkar överhuvudtaget inte till något som påminner om uppgifter om utbetalt stöd. På Jordbruksverkets hemsida¹⁴ under "Sök mottagare av stöd från fiskerifonden" kan man läsa att verket slutat

⁹ http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm

¹⁰ <http://eufonder.se/om-eufonder.se/projektbanker.html>

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/funding/erdf/

¹² http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/atlas/beneficiaries/sweden/

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/shared/index_en.htm

¹⁴ <http://www.jordbruksverket.se>

publicera information om enskilda stödmottagare efter en dom i EU-domstolen 2010 men:

”Även i fortsättningen är det möjligt att ta del av uppgifter om vilka EU-stöd som betalats ut till enskilda stödmottagare, men då måste du kontakta Jordbruksverket för att få uppgifterna utlämnade.”

Det vill säga att uppgifter om svenska mottagare kan lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen i Tryckfrihetsförordningen, men publiceras inte av kommissionen. De kan alltid efterfrågas centralt med hänvisning till EU-institutionernas offentlighetsregler - förordning 1047/2001 - men sannolikheten för att få ut dem är liten.

Europeiska socialfonden (European Social Fund) hänvisar (med en bruten länk) till Tillväxtverket.

Upplysningar om de här fem fonderna finns alltså samordnade på ett ställe, men enbart på en överordnad nivå. För att veta vad som betalas ut till vem, och för vad, får man gå till medlemsländernas redovisning, med starkt varierande standard på sökbara databaser, och i hög grad varierande offentlighetslagstiftning. Den nationella redovisningen är dessutom som regel enbart tillgänglig på landets eget, eller egna, språk.

Den delade administrationen innebär därmed i praktiken ett slags ”åternationalisering” av uppgifterna om hur anslagen används. En komplett överblick är enbart möjlig för den som kan navigera på 23 språk och inte räds att söka i 28 länders olika administrativa system.

Men det har gjorts försök att samla den här spridda informationen.

2.5 Det känsliga jordbruksstödet

Den enskilt största utgiftsposten i budgeten är jordbruksstödet. Det ges i 38 olika former med gårdsstöd som den största och viktigaste kategorin. Gårdsstödet utbetalas efter gårdens storlek (areal) och historisk produktion. Gårdsstöd per hektar varierar därför mellan medlemsländerna. Sedan 2015 är 30 procent av gårdsstödet kopplat till vissa miljö- och klimatvillkor. (Jordbruksstödet miljöeffekter diskuteras närmare i avsnitt 5 Verkligheten bakom siffrorna.) Uppgifterna om gjorda utbetalningar uppdateras årligen den 31 maj, för föregående år.

Den del av jordbruksstödet som kallas landsbygdsutveckling är, som visat ovan, redogjort för i portalen för EFSI-fonderna med länk till Jordbruksverket.

Men det viktiga gårdsstödet – direktstöd till de enskilda bönderna – som står för 70 procent av EU:s samlade lantbruksutgifter uppträder inte på portalen för ESIF-fonderna.

Gårdsstödet som betalas från **Europeiska garantifonden för jordbruket** (European Agricultural Guarantee Fund - EAGF), finns förklarat på kommissionens hemsida för jordbruk med länkar till de utbetalande myndigheterna i medlemsländerna för den som vill veta vart pengarna tar vägen.¹⁵

Redovisningen av stödmottagare tog fart 2008 efter kritik för hemlighetsmakeri, och efter att Farmsubsidy.org, ett nätverk av journalister och andra intresserade, hade börjat sammanställa och publicera uppgifter om stödmottagare som deltagarna i nätverket hade fått ut i deras egna länder med hjälp av nationell offentlighetslagstiftning.

Det initiativet uppskattades av den då ansvarige kommissionären för öppenhet, esten Siim Kallas, som länkade till Farmsubsidy från sin egen hemsida. Han och den dåvarande kommissionären för lantbruk, danska Marianne Fischer Boel föreslog och fick infört att jordbruksstöd enbart skulle betalas ut till mottagare som accepterade en öppen redovisning av vad de hade fått i deras hemländer. Kommissionen ansåg sig däremot förhindrad att publicera de uppgifterna centralt eftersom de formellt "tillhör" medlemsländerna.

Men beslutet att villkora stöd med krav på öppenhet stötte på motstånd.

Tre tyska mottagare klagade över publiceringen som de menade var ett angrepp på deras personliga integritet. Deras klagomål blev behandlade av EU-domstolen som fann att redovisning av mottagarnas namn var i strid mot rätten till skydd för privat- och familjeliv – så som reglerna för ansökan om jordbruksstöd var utformade.¹⁶ Enbart juridiska personer (bolag) fick offentliggöras som mottagare efter EU-domstolens avgörande.

Tre år senare antog rådet och parlamentet nya regler för gårdsstödet som rättade sig efter domen.

De nya reglerna innebar att mottagare av mindre än 1 250 euro om året (12 265 svenska kronor) inte omfattas av krav på offentlig redovisning, och att namn och andra personuppgifter på samtliga mottagare skall raderas efter två år.

Kravet på radering efter två år är sannolikt i strid med svensk arkivlag och offentlighetsprincipen i Tryckfrihetsförordningen; en konflikt som veterligen inte har prövats ännu.

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/index_sv.htm

¹⁶ De förenade målen C-92/09 och C-93/09 Schecke och Eifert 2010-11-09, www.curia.europa.eu

2.6 Öppet men överskådligt

Redovisningen av vart EU:s anslag tar vägen är öppen så till vida att det i princip är möjligt att se hur anslagen används och av vem, men mer i princip än i praktiken.

En studie utförd av Europaparlamentets utredningstjänst av redovisningen i sex medlemsländer, varav fyra med regionala exempel, konstaterar lite lakoniskt att "det generellt förblir svårt för medborgare i allmänhet att dra nytta av den tillgängliga informationen."¹⁷

Orsakerna till oöverensstämmelsen mellan öppenhet i princip och nyttan av de publicerade uppgifterna är flera, men de hänger alla samman med åtskillnaden mellan centrala beslut och nationella i vissa fall regionala redovisningar:

- Enbart 20 procent av budgeten administreras av EU:s egna institutioner. 80 procent administreras och redovisas i medlemsländerna, nationellt eller regionalt. Det finns inga krav på enhetlighet i utformning av hemsidor och söktjänster i medlemsländerna eller att informationen skall vara tillgänglig på annat språk än landets eget.
- Ett utgiftsområde kan finansieras från flera fonder, och en fond kan finansiera flera utgiftsområden. Det finns inga direkta och lättförståeliga kopplingar mellan budgetens anslag och de utbetalande myndigheternas redovisningar.
- Fonderna bakom budgetens fem huvudområden och underliggande 41 större utgiftsposter har olika regler och urvalskriterier. Medan de budgeterade – förväntade – utgifterna kan ses centralt, finns alltså ingen motsvarande central redovisning av de faktiska utbetalningarna.

2.7 Källor utanför EU

¹⁷Directorate General for Internal Policies, Departement D: "How the EU and Member States manage data transparency and accessibility on EU funds", sid 31, 2016, PE 572.692

Journalister och andra utomstående har med varierande framgång försökt att sammanställa och systematisera de uppgifter som EU-systemet i princip råder över men inte samlar in och publicerar.

Initiativet **Farmsubsidy.org**, nämnt i föregående avsnitt, sammanställer årligen föregående års jordbruksstöd och gör det sökbart på mottagare, stödprogram och land, men också tvärs över nationsgränserna.¹⁸

The Bureau of Investigative Journalism vid City University London finansierad av privata välgörenhetsfonder, granskade tillsammans med Financial Times EU:s regionalstöd 2010. Granskningen ledde till avslöjanden som att Ndranghetan, maffian i Calabrien, mjölkade EU-stöd till motorvägar, att spanska hotell hade fått bidrag för att bygga i naturskyddsområden, och att McDonalds i Uppsala hade fått 60 000 euro för kurser i yrkesträning.

De här avslöjandena byggde i huvudsak på data-scraping, också kallat datamining; en metod för automatiserad kopiering av förändringar i tillgängliga databaser. The Bureau och Financial Times kunde på så vis mjölka eller distanskopiera innehållet i de utbetalande myndigheternas databaser via deras hemsidor i EU:s, då 27, medlemsländer.

Artiklarna är fortfarande tillgängliga i The Bureaus arkiv – se under EU Structural Funds¹⁹ – men de samlade uppgifterna i den databas som låg till grund för artiklarna har inte uppdaterats sedan september 2010.

Openspending Community är ett samarbete mellan journalister, programmerare och andra datakunniga, finansierat av välgörenhetsfonder med syfte att sammanställa tillgängliga budgetdata. Arbetet med att kartlägga EU:s betalningsströmmar är inlett hösten 2016. Det kan följas på projektets hemsida.²⁰ Där kan man också hämta publikationen "Where does Europe's money go – a guide to EU budget data sources" från juni 2016.

2.8 Summering utgifterna

Stöd till jordbruket och stöd till ekonomiskt eftersatta regioner är de helt dominerande utgiftsposterna. De står tillsammans för 86 procent av utgifterna i budgeten. Övriga områden tilldelas nålpengar i jämförelse.

¹⁸ <http://farmsubsidy.openspending.org/>

¹⁹ <https://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/eu-structural-funds/?view=all>

²⁰ <http://community.openspending.org/resources/eu/>

Hur pengarna används är möjligt att följa, men i praktiken svårt, på gränsen till omöjligt, att överblicka eftersom redovisningen till 80 procent administreras av medlemsländerna utan att den redovisningen sammanställs centralt.

Exemplet med jordbruksstödet visar att en fungerande central sammanställning och redovisning är möjlig men också att den slags öppenhet möter politisk motvilja och begränsningar.

3. Hur budgeten bestäms

Även om budgeten fastställs i årliga politiska sammandrabbningar mellan medlemsländerna, kommissionen och parlamentet så tas de viktigaste besluten enbart vart sjunde år, men med möjlighet till revidering i halvtid.

3.1 Fasta ramar i sju år

I långtidsbudgeten, formellt kallad flerårig budgetram (Multiannual Financial Framework – MFF), fastläggs gränserna för intäkterna från medlemsländerna och de maximala utgiftstaken för budgetens fem huvudområden.

Den gällande långtidsbudgeten 2014-2020 kan därmed i princip inte bli större än vad som beslutades 2013.

Men, som något nytt skall själva långtidsbudget värderas i halvtid och eventuellt revideras. Kommissionen föreslog 2016 att den gällande långtidsbudgeten ökas med 27,7 miljarder euro för 2017-2020, med hänvisning till bland annat kostnaderna för flyktingmottagande, ungdomsarbetslösheten och behovet av en ny krisreserv.

I samband med den revideringen krävde Italien i november 2016 att EMU-kraven på landets egen budget skulle ändras för att Italien alls ville diskutera EU:s långtidsbudget. Formellt sett har de två frågorna intet med varandra att göra. Det är en del av den Ekonomiskt Monetära Unionen att medlemsländernas statsfinanser granskas varje år, oavsett hur det står till med EU:s egen budget.

Men, hävdade den italienska regeringen, vårt budgetunderskott beror bland annat på den ökade flyktingtillströmningen över Medelhavet. Det är en fråga för hela EU och inte något som Italien är herre över. I övrigt hänvisar kommissionen också till flyktingmottagande som skäl för att öka EU-budgetens utgiftsramar.

Italiens premiärminister Matteo Renzi avgick i december 2016 efter att ha förlorat en folkomröstning om landets författning. Det är i skrivande stund oklart om en ny italiensk regering kommer att vidareföra Renzis blockad av förhandlingarna. Ärendet är därmed parkerat i rådet. Där kan det bli stående tills medlemsländerna blir eniga – eller behovet av nya anslag blir akut.

EU (EG fram till 1993), har haft fyra tidigare långtidsbudgetar av varierande längd:

Delors I (efter kommissionsordföranden Jacques Delors): 1988-1992, Delors II: 1993-1999, Agenda 2000: 2000-2006 och perioden 2007-2013. De blev alla beslutade efter lite olika beslutsprocesser.

Långtidsbudgeten 2014-2020 är den första av sitt slag som beslutats efter en ny specificerad artikel inskriven i Lissabonfördraget.

Artikel 312 i fördraget säger att långtidsbudgeten skall omfatta minst fem år, och att den skall beslutas med enhällighet av rådet och godkännas av parlamentet. Men Europeiska Rådet (de återkommande toppmötena mellan stats- och regeringscheferna) kan besluta med enhällighet att rådet i en senare fas likväl kan fatta beslut med kvalificerad majoritet. De spelreglerna gäller så länge fördraget inte ändras.

Enhällighet i rådet innebär att vart och ett av medlemsländerna som utgångspunkt har en veto-rätt, men den kan alltså upphävas med stats- och regeringschefernas enhälliga välsignelse. Regeringsledarna kan på så vis köra över finansministrarna i fråga om långtidsbudgeten, för till exempel att kunna ingå kompromisser i andra frågor på högsta nivå.

Godkännande av parlamentet (med minst 376 av sina 751 medlemmar) innebär att parlamentet kan acceptera eller förkasta det som rådet har blivit enigt om, men har svårare att ändra på enskilda avsnitt än i de årliga budgetförhandlingarna.

3.2 Det årliga budgetslagsmålet

Processen för att fastlägga den årliga budgeten regleras i likhet med långtidsbudgeten av en särskild artikel i fördraget (artikel 314) med fasta datum för de olika stegen.

1. Institutionerna lämnar in beräkningar över utgifter för kommande år före den 1 juli.
2. Kommissionen lämnar ett samlat förslag till rådet och parlamentet senast den 1 september.
3. Rådet överlämnar sin ståndpunkt till parlamentet senast den 1 oktober.
4. Parlamentet godkänner inom sex veckor rådets ståndpunkt ELLER avstår från att yttra sig (mycket osannolikt) ELLER kräver ändringar av förslaget.
5. Om rådet inom tio dagar inte går med på parlamentets ändringsförslag sammankallas en förlikningskommitté med lika många företrädare för rådet och parlamentet. Förlikningskommittén har tre veckor på sig att förhandla fram en kompromiss. Om det inte lyckas lägger kommissionen ett nytt förslag.
6. Om kommittén blir enig har rådet och parlamentet två veckor på sig att godkänna den enigheten. Därefter uppstår tre möjliga scenarier:
 - Rådet och parlamentet godkänner – budgeten antagen

- rådet och parlamentet, eller enbart parlamentet avvisar – kommissionen lägger nytt förslag
- parlamentet godkänner men rådet avvisar, och parlamentet inom 14 dagar med minst 376 närvarande ledamöter och med 3/5 av de avgivna rösterna står fast vid sina ändringsförslag – budgeten godkänns med de ändringar som man blev enig om i förlikningskommittén.²¹

Parlamentet har alltså större möjligheter att ändra i årsbudgeten än i långtidsbudgeten men inte fullt så stora möjligheter att påverka som vid vanliga lagstiftningsärenden.

Om budgeten inte är antagen i början av det nya budgetåret rullar den gamla budgeten vidare. En tolfteedel av anslagen för föregående år får användas varje månad i väntan på nytt budgetbeslut.

3.3 Var kan man påverka?

Kommissionen kan flytta runt på upp till 10 procent av anslagen inom budgetens huvudområden om parlamentet och rådet samtidigt informeras och inte har invändningar. Större omflyttningar kräver särskilt beslut om budgetändring (Draft Amended Budget – DAB) på samma sätt som beslut om årsbudgeten.²²

Liknande begränsningar gäller för långtidsbudgeten som kan avvika med 10 procent inom de fem huvudområdena. Ändringar därutöver kräver ändringar av de rättsakter som reglerar det specifika politikområdet, till exempel jordbrukspolitik, eller forskningsprogrammen.

En regering, eller partigrupp i parlamentet som vill ändra budgetens inriktning kan därför inte nöja sig med att vid ett enkelt tillfälle slå näven i förhandlingsbordet och kräva större eller mindre anslag eftersom budgetbesluten genomgår flera faser:

- Långtidsbudgeten (MFF) sätter ett tak för de samlade intäkterna och utgifterna under sju år och gränser för vad som kan flyttas mellan de fem huvudområdena. För att överskrida de gränserna inom perioden skall de politiska besluten bakom, om till exempel jordbruksstödet, ändras.
- Årsbudgeten skall hållas inom långtidsbudgetens utgiftstak.

²¹Fördraget om EU:s funktionssätt artikel 314, numrering och språk redigerat här.

²² Fincancial Regulation, reglerna för principer och processer som styr budgetarbetet artiklarna 25-29.

- Långtidsbudget, årsbudget och utgiftsändringar skall i likhet med all EU-lagstiftning förberedas av kommissionen för att därefter, på lite olika villkor, godkännas av rådet och parlamentet.

3.4 Summering beslutsprocessen

Långtidsbudgeten och årsbudgeten beslutas av rådet och parlamentet med störst inflytande för rådet över de överordnade utgiftstaken, och över intäkterna. Som vid all EU-lagstiftning är det kommissionen som utarbetar underlag och beslutsförslag och som därmed sätter dagordningen för debatt och beslut.

Årsbudgeten ger regeringarna och parlamentet vissa möjligheter att flytta anslag mellan utgiftsområden, men större förändringar och drastiskt ändrade prioriteringar kräver beslut som förankras i den sjuåriga långtidsbudgeten.

Ändrade budgetprioriteringar kräver också beslut om ändrade riktlinjer på de enskilda politikområdena som jordbruk, regionalpolitik, forskning och teknikutveckling, etc.

4. Hur budgeten kontrolleras

Löpande kontroll görs av de olika institutionernas internrevision, och vid misstanke om svindel och fusk av den särskilda byrån för bedrägeribekämpning OLAF (Office de Lutte Anti-Fraude) som är en del av kommissionen.

4.1 Bedrägeribekämpning med problem

OLAF blev upprättat på ruinerna av föregångaren UCLAF (Unité de Coordination de Lutte Anti-fraude) efter att kommissionen ledd av Jacques Santer tvingats avgå 1999 som en följd av korruptionsavslöjanden.

OLAF har inga sanktionsmöjligheter, men kan utfärda rekommendationer som att felaktigt använda pengar skall betalas tillbaka, att institutioner bör ändra olämpliga förfaranden, att EU-anställda som brutit mot reglerna läxas upp av institutionens disciplinnämnd och – vid misstanke om brott – att relevanta myndigheter kopplas in.²³

OLAF har sedan 2008 mottagit mellan 888 och 1442 anmälningar om året. De ledde till mellan 175 (2008) och 304 (2015) genomförda undersökningar. Under 2015 ledde 30 av undersökningarna till administrativa åtgärder, 16 till disciplinären, 98 till rättsliga åtgärder och 220 utlöste rekommendationer.²⁴

OLAF fick en tveksam start efter att 2004 ha bett belgisk polis göra husrannsakan hos den tyska tidningen Sterns korrespondent i Bryssel, Hans-Martin Tillack. OLAF hävdade att Tillack hade mutat sig till upplysningar om korruption från källor i OLAF. Tillack avvisade anklagelsen och krävde resning vid EU-domstolen, utan framgång. Han fick senare stöd i Europadomstolen för mänskliga rättigheter, som inte är ett EU-organ, som slog fast att hans yttrandefrihet hade blivit kränkt.²⁵

Hans-Martin Tillack fick tillbaka sitt beslagtagna material fyra år efter husrannsakan. Belgisk polis lade först ned fallet 2009. OLAF hade då fått etablerat en bild av sig självt av att snarare utgöra en del av problemet, än en lösning.

Den bilden kom senare att förstärkas med något andra förtecken.

Belgisk polis har sedan 2012 velat förhöra OLAF:s chef Giovanni Kessler för misstankar om att olagligt ha avlyssnat ett telefonsamtal mellan två

²³ http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/faqs_sv

²⁴ The OLAF report 2015 http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf

²⁵ Camber Judgement Tillack v. Belgium 2007-11-27 (839) <http://www.echr.coe.int/>

vittnen. Avlyssningen skulle ha ägt rum under en OLAF-utredning om Swedish Matches och andra tobakslobbyisters påtryckningar på kommissionären John Dalli från Malta. Dalli tvingades lämna kommissionen 2012.

Kommissionen beslöt i oktober 2016 att lyfta Kesslers immunitet. Det gör det möjligt att åtala honom i Belgien.²⁶

Skulle Kessler bli åtalad och eventuellt dömd kan han inte avskedas då hans anställning motsvarar en generaldirektörs.

Frågan om Kesslers och OLAF:s framtid blir inte mindre infekterad av att EU-parlamentariker från olika läger har kritiserat Kessler för att vara fel man på jobbet, medan andra har avfärdat den kritiken som uttryck för en politisk styrd kampanj mot OLAF-chefen.²⁷

4.2 Revisionsrätten – EU:s riksrevision

Den överordnade budgetgranskningen görs av Revisionsrätten (European Court of Auditors) i Luxembourg, en av de mindre kända EU-institutionerna. Revisionsrätten kontrollerar räkenskaperna men tar inte ställning till frågan om kommissionens ansvarsfrihet. Det gör parlamentet.

Den 15 november publicerar Revisionsrätten sin årsrapport om den samlade budgeten för föregående år. Uppgifter från en preliminär version av rapporten har då ofta läckts tidigare under hösten.

Räkenskaperna för det senaste kontrollerade räkenskapsåret 2015 beskrivs som tillförlitliga, men med en felprocent på 3,8 procent, motsvarande 5,5 miljarder euro. Felprocenten är inte nödvändigtvis uttryck för fusk eller svindel men för att pengar till exempel har betalats ut utan tillräcklig dokumentation, utan att följa upphandlingsregler eller till projekt som inte borde ha mottagit stöd. Felprocenten är, enligt rätten, för hög. Den borde inte överstiga en acceptabel bagatellgräns på två procent.²⁸

Revisionsrätten granskar inte alla intäkter och utgifter, men kontrollerar om institutionernas interna revision fungerar och tar stickprov på olika transaktioner. Den kritiserade felprocenten på 3,8 för budgetåret 2015 är därför inte ett exakt konstaterat tal, men en uppskattning beräknad på olika funna exempel.

Utöver *årsrapporten* utger Revisionsrätten *särskilda årsrapporter* för olika institutioner och byråer – 52 stycken under 2015 – och *särskilda rapporter*

²⁶ "Commission allows Belgian prosecutors to investigate EU anti-fraud chief" Politico 2016-10-03

²⁷ "EU anti-fraud boss is here to stay". Politico.eu 2016-11-03

²⁸ 2015 Annual Report – Frequently Asked Questions 2016-10-13 www.eca.europa.eu

om olika politikområden som rätten har valt att granska på eget initiativ – 25 stycken under 2015.

Rapporterna överlämnas till rådet för yttrande, och därefter till Europaparlamentets utskott för budgetkontroll (internt förkortat CONT). Det är budgetkontrollutskottet (och inte budgetutskottet BUDG) som förbereder parlamentets behandling av revisionsrättens rapport och tar ställning till om kommissionen kan beviljas ansvarsfrihet.

Beslut om ansvarsfrihet tas av parlamentet, som regel senast den 15 maj i år n+2, det vill säga att parlamentet våren 2017 beslutar om ansvarsfrihet och godkännande av budgeten för 2015. De besluten kan dock skjutas upp till oktober.

4.3 Godkännande och ansvarsfrihet

Kommissionen har som huvudansvarig för budgeten nekats ansvarsfrihet två gånger; 1984 (för budgetåret 1982) och 1998 (för budgetåret 1996).

Beslutet 1984 fick inga omedelbara konsekvenser för den kommissionsledning som då hade kort tid kvar av sin mandatperiod.

Beslutet 1998 följdes av Santer-kommissionens avgång året efter. Skandalerna runt Santer-kommissionen blev först kända efter att den kommissionsanställda tjänstemannen Paul van Buitenen gjorde parlamentet uppmärksammat på missförhållanden. En grupp utredare, ledd av den svenska riksrevisorn Inga-Britt Ahlenius, dokumenterade efterföljande korruption och nepotism bland ledande kommissionsföreträdare. Utredarnas slutsats kondenserad till en förödande mening i den första av två rapporter löd: *"It is becoming difficult to find anyone who has even the slightest sense of responsibility"*. (Det har varit svårt att finna någon med bara den minsta känsla för ansvar.)²⁹

Kommissionen har under åren därefter fått budgeten godkänd, och beviljats ansvarsfrihet.

4.4 Konflikten mellan parlamentet och rådet

Trots godkännande av kommissionen har parlamentet sedan budgeten för 2009 demonstrativt nekat att ge rådet ansvarsfrihet. Den återkommande

²⁹Committee of Independent Experts: "First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission"
http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm

motiveringen har varit att rådet och Europeiska rådet (stats- och regeringscheferna) vägrat att samarbeta om budgetupplysningar, och att man nekat att redovisa sin interna budget.

Parlamentet mer än antyder också att rådet döljer utgifterna för en ny arkitektoniskt avancerad sammanträdesbyggnad Europa (smeknamn eller öknamn "ägget i lådan") i Bryssels EU-kvarter.³⁰

Parlamentets hävdar att alla EU:s institutioner måste vara genomskinliga och kunna ställas till ansvar.

Rådet har aldrig formellt svarat på den kritiken men låter gärna förstå att parlamentet överträder sina befogenheter, och i övrigt uttalar sig mot bättre vetande.

Rådets ståndpunkt är att fördragets artikel 319 som reglerar processen för ansvarsfrihet, enbart ger parlamentet rätt att godkänna kommissionens ansvar för den samlade EU-budgeten, men ingen rättslig grund för att granska rådets egna räkenskaper. Tjänstemän i rådet påpekar, på villkor att inte citeras med namn, att rådet numera visst redogör för sin verksamhet,³¹ men att parlamentet däremot aldrig har redovisat hur man har beviljat sig själv ansvarsfrihet för sin egen budget.

Det närmaste man kommer ett aktuellt och officiellt svar från rådet är ett uttalande i parlamentet från den slovakiske statssekreteraren Ivan Lesay, som talade på vägnar av sitt lands ordförandeskap hösten 2016:

"Alla har haft tillgång till rådets verksamhetsrapport sedan i juni år (2016) därför förvånar det mig att parlamentet inte har sett den. Jag förmodar det är ett påstående som man bara har upprepat från tidigare år."³²

Formellt sätt har båda parter rätt: Parlamentet har inte tillgång till rådets interna budget, men har heller inte ett kristallklart rättsligt krav på att få det. Rådet har å andra sidan börjat lätta på förlåten och kan kontra med att parlamentet är minst lika återhållsamt med den ekonomiska redovisningen för egen del.³³

Men har rådet något att dölja?

Mark Rogerson, talesperson för Revisionsrätten i Luxemburg, säger att rådets räkenskaper granskas på samma sätt som alla andra institutioners:

³⁰ Ansvarsfrihet för 2014: EU:s allmänna budget – Europeiska rådet och rådet, beslut antaget 2016-10-27 P8_TA(2016)0418

³¹ Rådets verksamhetsredovisning: <http://www.consilium.europa.eu/sv/general-secretariat/staff-budget/>

³² Debatt om ansvarsfrihet för 2014, Strasbourg 2016-11-26.

³³ Parlamentet har nekat journalister från de 28 medlemsländerna att ta del av underlaget för utbetalningar av de 751 ledamöternas kostnadsersättningar (<http://www.ir-d.dk/the-meps-project/>). Parlamentets avslag har överklagats till Domstolen som kan komma att fälla sitt avgörande under 2017, mål T-639/15 Psara v Parliament.

”Det innebär att vi undersöker hur effektiv deras interna revision är, och granskar slumpvis utvalda transaktioner. Om vi gör viktiga iakttagelser inkluderas de i vår årsrapport. Det finns inga restriktioner som förhindrar oss i det.”³⁴

Mark Rogerson uppger att Revisionsrätten har tillgång till rådets interna budgetdokument – som parlamentet alltså inte har – men att dessa inte publiceras.

Revisionsrätten har inte publicerat någon särskild rapport om enbart rådets verksamheter. Olika initiativ i rådets regi har däremot omfattats av en särskild rapport om EU-institutionerna och utsläpp av växthusgaser, och av en särskild rapport om institutionernas offentliga upphandlingar.³⁵

4.5 Summering budgetkontrollen

Kommissionens särskilda byrå för bedrägeribekämpning OLAF har av olika skäl hamnat i politiskt blåsväder sedan starten och är klämd i en dubbelroll som självständig enhet och att utgöra en del av kommissionen.

Revisionsrätten i Luxemburg konstaterar efter övervakning och stickprovskontroller av institutionernas räkenskaper att utbetalningsfelen är dubbelt så stora som de borde vara. Rätten rapporterar också om effekter och icke avsedda konsekvenser av beslut och satsningar på olika politikområden.

Parlamentet har vid två tillfällen nekat kommissionens ansvarsfrihet och har sedan 2009 legat i konflikt med rådet där bägge parter anklagar varandra för ofullständig redovisning av de egna räkenskaperna.

³⁴ Samtal och mejlkorrespondens med Mark Rogerson 2016-11-23 och 2016-11-24.

³⁵ Special Report 14/2014 och Special Report 17/2016 www.eca.europa.eu

5. Verkligheten bakom siffrorna

Ett uttalat syfte med EU:s budget, och i övrigt med hela EU:s verksamhet, är att anslag och åtgärder skall ha ett "europeiskt mervärde", alltså tillföra något som medlemsländerna inte förmår av egen kraft.

Revisionsrätten pekar i ett diskussionsunderlag om utvärderingen i halvtid av den gällande långtidsbudgeten på fem områden som, försiktigt sagt, lämnar en del i övrigt att önska:³⁶

- Investeringar i infrastruktur på landsbygden har enbart gett ett begränsat utbyte av pengarna, EU-anslag har i vissa fall ersatt nationella anslag istället för att komplettera dem.
- En tredjedel av de undersökta anslagen till maritima anläggningar duplicerade bara vad som redan fanns i närheten.
- Sju års stöd till järnvägsprojekt har inte förmått att flytta över godstransporter från landsväg till räls.
- Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT med placering i Budapest) hämmas av komplexa ramar och ledningsproblem.
- Regionalfonden (ERDF) och Socialfonden (ESF) har under 2007-2013 kämpat med att kontrollera kostnader, betala ut tillgängliga fonder och utnyttja sina anslag. De problemen noteras efter en ökad användning av "finansiella instrument"; lån, lånegarantier och aktieinvesteringar. Tanken var att sådana "instrument", till skillnad från rena bidrag, skulle underlätta deltagande av privat kapital, och på sikt minska ett bidragsberoende. Men det har inte fungerat som avsett. De nya stödformerna har inte mobiliserat privata investeringar, enligt revisionsrätten.³⁷

Därtill kommer att Lissabonfördragets artikel 3 om unionens mål talar om en hållbar utveckling, en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.

EU har sedan 2008 haft målet att reducerad utsläppen av växthusgaser med 20 procent år 2020, 40 procent 2030 och med 80-95 procent 2050 med utgångspunkt i utsläppsnivåerna 1990. I budgetsammanhang har de målen preciserats med att 20 procent av budgeten 2014-2020 skall avdelas till klimatåtgärder, tre gånger så mycket som i långtidsbudgeten

³⁶ "EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020", www.eca.europa.eu. Var och en av de fem punkterna är närmare beskrivna i särskilda rapporter publicerade under 2016.

³⁷ Special report No 19/2016.www.eca.europa.eu

2007-2013. Det målet skall inte nödvändigtvis nås genom särskilda klimatanslag men genom att få med klimataspekter på alla budgetområden.

EU och medlemsländerna undertecknade i oktober 2015 Parisavtalet om att begränsa den globala temperaturstigningen till 1,5 °C. Miljö- och klimatmål kan alltså sägas ha blivit fullt integrerade i syftet med hela EU-samarbetet.

Frågan som inställer sig: Hur går det?

5.1 Konflikt med klimatmål

Revisionsrätten höjde ett pekfinger i november 2016, med en varning om att målet med var femte euro till klimatåtgärder, riskerar att inte nås. Kommissionen uppskattar att man nått 17,6 procent sedan 2014. Det innebär att klimatsatsningarna måste uppgå till 22 procent från 2017 för att 20-procentsmålet skall hållas.³⁸

I flera av Revisionsrättens särskilda rapporter diskuteras verkligheten bakom budgetsiffror och politiska beslut. Ett exempel är målet att energi från förnybara källor skall stå för tio procent av all användning till transporter 2020. Men blir det en vinst för miljön eller inte? Revisionsrätten konstaterar att det kan man inte riktigt säga något om.

Förklaringen är att biodrivmedel bara kan kallas hållbara om de är framställda av avfall och restprodukter men inte av traditionella jordbruksgrödor. Men bedömningen av vad som är hållbart är baserat på frivillig certifiering som inte övervakas av kommissionen. Det går därmed inte att kontrollera om och hur medlemsländerna uppfyller de överenskomna målen.³⁹

Under en diskussion om rapporten i parlamentets budgetkontrollutskott sade den ansvarige föredragande (rapportören) Tomáš Zdechovský (EPP) att EU inte kan kallas ledande på det här området, och politiken om hållbara drivmedel inte hänger samman.

Ledamoten Benedek Jávor (De Gröna) sade att rapporten understryker vad De Gröna och miljöorganisationer har hävdad i flera år; att politiken om biodrivmedel har misslyckats, och att man måste börja om från början.⁴⁰

³⁸ "Spending at least one euro in every five from the EU budget on climate action: ambitious work underway, but at serious risk of falling short." Special report no 31/2016, www.eca.europa.eu

³⁹ "EU:s system för certifiering av hållbara biodrivmedel," särskild rapport nr18/2016, www.eca.europa.eu

⁴⁰ Eget referat av budgetkontrollutskottets sammanträde i Bryssel 2016-11-08

Ett tredje exempel på ifrågasättande av miljömålen är en granskning av EU:s stöd till fossila bränslen publicerad av nätverket CAN (Climate Action Network).

CAN konstaterar att EU fonder har stått till tjänst med 1,6 miljarder euro för investeringar i naturgas och samtidigt uppmuntrat användning av kol genom investeringar i transportinfrastruktur.

Därtill har den Europeiska Investeringsbanken (EIB) och EBRD (Europeiska Banken för utveckling och återuppbyggnad, kallad Östbanken vid etableringen 1991) lånat ut 12 miljarder euro till investeringar i förbränning och utvinning av fossila bränslen 2013-2015.

Samtidigt har EU:s medlemsländer utnyttjat systemet med utsläppskvoter (Emissions Trading Scheme – ETS) till att subventionera kraftverk baserade på fossila bränslen.⁴¹

CAN:s slutsats är att alla former av direkt och indirekt stöd till fossila bränslen måste börja fasas ut från och med 2020 om EU skall leva upp till sina förpliktelser i Parisavtalet.

Utöver de fonder och stöd som CAN kritiserar existerar fortfarande en särskild forskningsfond för kol och stål (Research Fund for Coal and Steel – RFCS). Fonden förvaltar medel från Europeiska kol- och stål gemenskapen (EKSG) som var ursprunget till dagens EU och som EKSG gick upp i 2002.

Fonden delar årligen ut drygt 50 miljoner euro vid sidan av det övergripande forskningsprogrammet Horisont 2020. Ett förslag till ändrade regler för fonden för att öka deltagande från små och mellanstora företag och för att klargöra deltagande av kommissionens experter, fick stöd av 562 EU-parlamentariker mot 106 den 14 december 2016. Den Gröna gruppen och EFDD (Ukip, Sverigedemokraterna m.fl.) röstade emot.⁴²

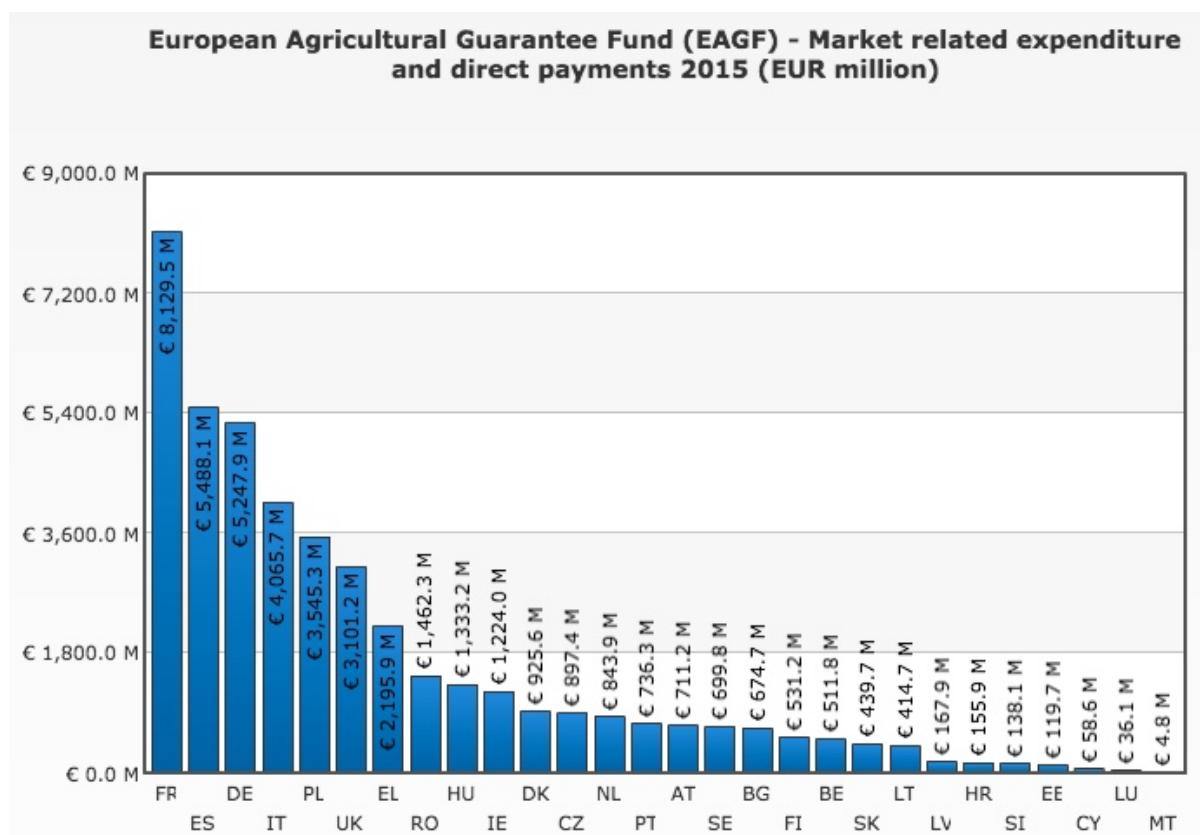
5.2 Jordbrukspolitiken och miljön

Kritik av jordbruksstödet är nästan lika gammal som stödet är stort, även om dess andel av budgeten har sjunkit från 71 procent 1984 när Storbritannien fick sin särskilda rabatt, till 39 procent för 2017.

Under 2015 då jordbruksstödet uppgick till 57,3 miljarder euro mottog bönder i Frankrike 8,1 miljarder euro (14 procent), i Sverige 0,7 (1 procent). Bönderna i Malta mottog 5 miljoner euro.

⁴¹ "Connecting the dots: The EU's funding for fossil fuels", CAN Brussels September 2016

⁴² Votewatch.: <http://www.votewatch.eu/en/term8-research-programme-of-the-research-fund-for-coal-and-steel-draft-legislative-resolution-vote-legisla.html>



Så fördelades stödet från jordbrukets garantifond (huvudsakligen det direkta gårdsstödet) 2015. Mottagarländerna efter deras officiella engelska förkortning. Källa: EU expenditure and revenue 2014-2020.⁴³

Stödet har sagts gynna överproduktion, monokultur, övergödning, och användningen av bekämpningsmedel.

Andra kritikpunkter har varit att stödet bidragit till prisstegring på jordbruksmark och därmed till ägarkoncentration, och att exportstöd till EU:s producenter har slagit sönder marknader i tredje världen.

Jordbruksstödet har också kritiserats för att vara ett utslag av planekonomi i strid med de marknadsprinciper som EU i övrigt lutar sig mot.

Några av de kritiserade effekterna har dämpats efter upprepade reformer av jordbrukspolitiken:

- MacSharry-reformen (efter kommissionären Ray MacSharry) 1992 inledde en övergång från prisstöd och stödköp av livsmedel som lades på överskottslager, till direkta utbetalningar till lantbruket. Nu infördes också krav på att viss jord skulle läggas i träda. Exportstödet började fasas ut.

⁴³ http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

- Gårdsstödsreformen 2003 flyttade tyngdpunkten ytterligare från stöd till faktiskt produktion, till stöd efter gårdarnas storlek, inklusive stöd till jord som hölls odlingsbar men utan att tas i användning.

I en sammanställning av 18 olika rapporter skrev Naturvårdverket 2011, att EU:s jordbrukspolitik *"har en betydligt mer positiv påverkan på miljön än vad som tidigare har varit fallet, och den negativa miljöpåverkan är relativt liten."*⁴⁴

Sedan dess har jordbrukspolitiken ändrats ytterligare för perioden 2014-2020 i en riktning som kommissionen kallar "förgröning":

- 30 procent av direktstödet kopplas till krav på bevarande av gräsmarker, odling av flera grödor av bevarande av ekologiskt känsliga områden
- Minst 30 procent av stödet till landsbygdsutveckling som administreras helt av medlemsländerna skall avsättas till ekologisk odling eller andra miljövänliga åtgärder.

Eftersom den senaste reformen först trädde i kraft 2015 är det begränsat med kunskap om, och synpunkter på, vad den har medfört.

Jordbruksverket är dock inte imponerat av "förgröningseffekten" efter en granskning av svenska lantbrukares stödansökningar: Miljöeffektiviteten i förgröningen beskrivs som minimal. Diversifiering av grödor medför bara en marginell miljönytta. Permanenta gräsmarker har små miljöeffekter i Sverige medan ekologiska fokusarealer ger mest nytta, rapporterade verket i november 2016.⁴⁵

Forskningscentret IEEP (Institute for European Environmental Policy) efterlyser tecken på den nya inriktningen faktiskt blir genomförd i praktiken och undrar om inte hela inriktningen med direktstöd till enskilda gårdsägare bör göras om.⁴⁶

Liknande synpunkter blev presenterade för parlamentets jordbruksutskott i november 2016 av Allan Matthews, irländsk jordbruksexpert, och förespråkaren av en omfattande reform av EU:s jordbrukspolitik.⁴⁷

Även Världsnaturfonden WWF har argumenterat för att det direkta gårdsstödet tas bort till fördel för *"stöd till lantbrukare som producerar kollektiva nyttigheter med rättvisa regler som gäller lika för alla."*⁴⁸

⁴⁴"Miljöeffekter av EU:s Jordbrukspolitik", Naturvårdsverkets rapport 6461, november 2011.

⁴⁵"Förgröningen i praktiken – kostnader kontra miljönyttor," Jordbruksverket Rapport 2016:18.

⁴⁶"Learning the lessons from CAP greening", IEEP April 2016.

⁴⁷<http://capreform.eu/more-on-the-future-of-direct-payments>

Den senaste ändringen av jordbrukspolitiken omfattar samma tidsrum som den gällande långtidsbudgeten (2014-2020). Avgörande beslut för både lantbruket och EU:s finanser för tiden efter 2020 kommer därför att vara starkt kopplade till varandra.

5.3 Summering verkligheten bakom siffrorna

Exempel på konflikter, eller bara oöverensstämmelser, mellan budgetens avsatta medel och de faktiskt uppnådda målen är väldokumenterade i revisionsrätten särskilda rapporter, av intresseorganisationer men också av nationella myndigheter som Jordbruksverket.

Den som letar efter argument för att ifrågasätta det "europeiska mervärdet" av olika budgetsatsningar behöver inte leta länge. Svårigheter att nå uppställda klimatmål och en ofullständig kontroll av jordbrukets miljöeffekter är ett par exempel.

⁴⁸ <http://www.wwf.se/vart-arbete/jordbrukslandskap/jordbrukspolitik/1127774-eus-gemensamma-jordbrukspolitik>

6. Slutsatser och förslag

Budgeten och budgetens prioriteringar är resultat av politiska val och en följd av många års politiska slagsmål och kompromisser. Det stora jordbruksstödet skulle knappast få en så dominerande roll om budgeten skulle byggas upp från grunden 2017.

Budgeten kan också utnyttjas för att uppnå andra politiska mål än att fördela pengar till olika områden.

Inför den i skrivande stund parkerade halvtidsvärderingen av långtidsbudgeten, och i än högre grad inför beslut om nästa långtidsbudget, pekar klimatnätverket CAN på olika möjligheter att villkora framtida utbetalningar genom:

- krav på energieffektivitet för alla investeringar,
- analyser av energiefterfrågan skall ingå i beslut i värderingen av vad som är projekt av gemensamma intressen (Projects of Common Interests – PCI) i arbetet med en etablera en energijunion.⁴⁹

Budgeten som verktyg kan förstås också användas för andra syften än att främja miljö- klimatåtgärder.

Sedan 2013 har det varit möjligt att frysa regional- och jordbruksstöd för icke-euroländer som har för stora budgetunderskott.⁵⁰ Länder med euro som valuta kan straffas direkt med tvångsdeponering och böter på mellan 0,2 och 0,5 procent av deras bruttonationalprodukt, BNP.⁵¹ Men möjligheten att straffa icke-euroländer över budgeten var en politisk innovation när den infördes.

Ingen av de möjligheterna har dock kommit till användning vid utgången av 2016.

I upptakten till budgetförhandlingarna för 2017 hotade Italiens dåvarande premiärminister Matteo Renzi med veto om inte Ungern, Tjeckien, Slovakien och Polen accepterade att ta emot fler flyktingar. Finansminister Magdalena Andersson uttryckte stöd för Renzis synpunkter och sade hon ville koppla bidrag från strukturfonderna till flyktingmottagandet.⁵²

⁴⁹ "Connecting the dots: The EU's funding for fossil fuels", CAN Brussels September 2016

⁵⁰ Förordning 1303/2013, artikel 23

⁵¹ Övervakning och eventuella sanktioner av medlemsländernas ekonomiska politik sker in ramen för den "europeiska planeringsterminen" en rad åtgärder för övervakning av medlemsländernas ekonomiska politik, tillkomna eller reviderade efter finanskrisen. "European semester" är en term som lätt leder tanken fel på svenska. Varken "termin" eller "semester" används i EU-upplysningens beskrivning av den de olika åtgärderna <http://eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Ekonomisk-politik-inom-EU/>

⁵² <http://www.dn.se/ekonomi/finansministern-vill-strypa-eu-pengar-till-ost/>

Renzis hot, med stöd från Andersson, sattes aldrig i verket, men är exempel på att beslut i en fråga (flyktingmottagande) kan tas som politisk gisslan i beslut i en annan fråga (budgeten), även om de rent juridiskt inte hänger samman.

Oavsett om budgeten används som verktyg för andra syften än att fördela pengar eller om budgetens prioriteringar är mål i sig själv, finns skäl att citera revisionsrättens rekommendationer för det kommande budgetarbetet:⁵³

- Överväg tidtabellen för nästa långtidsbudget. Se först över hur anslagen används idag innan diskussionerna inleds om hur mycket pengar som skall anslås i framtiden.
- Värdera om budgetens anslag avspeglar EU:s strategiska prioriteringar, vad anslagen tillför av värde och om användningen kan kontrolleras.
- Förenkla formerna för EU:s olika stöd så att de blir lättförståeliga, enkla, och sammanhängande. Allmänheten skall kunna se och förstå hur EU:s politik finansieras, vilka fördelar de medför, och de skall kunna ställa beslutsfattare och mottagare till ansvar.
- Inled snarast en diskussion på högsta nivå om i vilken utsträckning EU:s politik skall finansieras över budgeten med hänsyn till den möjliga utvecklingen av olika politikområden och med hänsyn till möjliga förändringar av medlemskapet i EU.

En invändning mot de här rekommendationerna är att de är svåra att argumentera mot. En annan invändning är att det är lättare sagt än gjort.

Men som antytts i föregående avsnitt är det i varje fall möjligt att underlätta en sådan diskussion...

- om kommissionen samlade alla länkar till EU:s intäkter, och utgifter på en central referensportal
- om kommissionen samlade, översatte och publicerade medlemsländernas uppgifter om gjorda utbetalningar till namngivna mottagare, med länkar till de politiska besluten, till reglerna för de olika stödformerna och till de ansvariga myndigheterna

⁵³ "EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020", sid 18, www.eca.europa.eu

- om alla utbetalningar av stöd villkorades med krav på öppen redovisning av mottagare och belopp, och utan att de uppgifterna raderas efter en viss tid
- om rådata om finansiering, stödprogram, utbetalningar och utvärdering görs tillgängliga för sökning och bearbetning på samma sätt som andra rådata i "Europeiska unionens portal för öppna data".⁵⁴
- om revisionsrättens särskilda rapporter om konsekvenserna av olika beslut och hur besluten följs länkades till de relevanta utgiftsposterna i budgeten, och gjordes tillgängliga på EU-institutionernas relevanta webbsidor.

Olika kombinationer av de här förslagen är förstås möjliga, liksom andra former av samordnade IT-lösningar och presentationer.

Poängen är att budgeten för 500 miljoner EU-medborgare skall kunna överblickas och förstås av dem som betalar. Det skall framgå hur utbetalningarna används och av vem. Då kan de som beslutar se konsekvenserna av sina beslut, och agera för möjliga förändringar.

En öppen och förståelig redovisning är också en förutsättning för att överbrygga den växande förtroendeklyftan mellan väljare och valda som hotar EU:s legitimitet.

⁵⁴ <http://open-data.europa.eu>

