

Daniel Tarschys*

EU:s strukturpolitik i Rumänien: Kan den bli en hävstång för romerna?

Sammanfattning

Under senare år har tiggare, varav många är rumänska romer, blivit en del av den svenska stadsbilden. De växande insikterna om romernas prekära ställning i stora delar av Sydösteuropa har rest frågan om vad EU kan göra för att främja deras sociala och ekonomiska utveckling och integration i hemländerna. Unionens främsta instrument för detta är strukturpolitiken, som fr.o.m. 2014 går under namnet "europeisk struktur- och investeringspolitik" (ESI). Denna översikt visar att med nuvarande anslag och regelverk är utsikterna för större framsteg mycket begränsade, men det finns ändå ett visst utrymme för påverkan. Under senare år har dessutom såväl Europeiska kommissionen som ministerrådet visat ett växande intresse för romernas problem.

1 Rumänien, romerna och EU: två förhållningssätt

Den omfattande litteraturen om romerna i Europa innehåller många skattningar av deras antal, men eftersom dessa bygger på frivilliga uppgifter spretar siffrorna åt olika håll. Det gäller inte minst Rumänien. I folkräkningen 2002 uppgav sig 535 140 personer eller 2,46 procent av den samlade befolkningen vara romer. 2005 kom den rumänska regeringen och Världsbanken med hjälp av experter från Bukarests universitet fram till ett spann mellan 730 174 personer och 970 000 personer, med ett genomsnitt på 851 048 personer. I sitt ramverk för nationella romastrategier med sikte på 2020 har Europeiska kommissionen senare utgått från Europarådets bedömning att antalet romer i Rumänien är 1 850 000 personer, eller 8,32 procent av landets befolkning. Detta är i sin tur ett snitt mellan en lägre uppskattning om 1 200 000 personer och en högre om 2 500 000 personer.

Oavsett om det handlar om en halv miljon eller två och en halv miljoner personer har offentliga instanser

både i Rumänien och inom EU pendlat mellan två förhållningssätt till romerna, ett "särskiljande" och ett "etniskt blint" perspektiv. Från den ena utgångspunkten ses romerna som bärare av en egen kulturell identitet och som en folkgrupp med egna sociala och ekonomiska problem. Många av dem saknar förankring i den formella rumänska ekonomin och kommer från miljöer präglade av utanförskap, låg utbildning, arbetslöshet och slumbostäder. Det andra synsättet ifrågasätter inte den bilden, men framhäver att romerna ingalunda är ensamma om detta predikament som tvärtom gäller betydande delar av det rumänska samhället. Nödvändiga åtgärder bör därför ta sikte på att hjälpa alla människor som är fattiga eller befinner sig i riskzonen för fattigdom. En särskild romapolitik kan enligt detta synsätt skapa ovilja och förhindra att problemen angrips på en bredare front.

I EU:s tidiga kontakter med Rumänien var det helt klart det "etniskt blinda" perspektivet som dominerade. Rumänien var det första landet i Öst- och Centraleuropa som etablerade officiella relationer med Europeiska

* Daniel Tarschys är professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet och ingår i Sieps akademiska nätverk.

gemenskaperna (EG). Ett avtal om att inkludera Rumänien i EG:s generella preferenssystem undertecknades år 1974 och ett avtal om industriprodukter undertecknades år 1980. Ett handels- och samarbetsavtal undertecknades år 1991 och ett associeringsavtal (s.k. Europaavtal) trädde i kraft i februari 1995. I juni 1995 ansökte Rumänien om medlemskap i EU.

De villkor som vid denna tid gällde för utvidgning av unionen var i första hand de s.k. Köpenhamnskriterierna, fastställda vid Europeiska rådets möte i juni 1993. Dessa skulle och ska ännu vara uppfyllda vid inträdet:

- De *politiska* kriterierna innebär att ett kandidatland ska uppvisa stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter.
- De *ekonomiska* kriterierna innebär att landet ska vara en fungerande marknadsekonomi samt ha förmåga att hantera den konkurrens och de marknadskrafter som uppträder på unionens inre marknad.
- De *administrativa* kriterierna innebär att landet ska ha förmåga att ta på sig de skyldigheter som följer av ett medlemskap i EU, såsom att införa och efterleva EU:s regelverk. Detta ställer krav på dess förvaltning och rättsväsende.

I Europeiska kommissionens översynsrapport 1998 ansågs Rumänien i stort sett ha uppfyllt de politiska kriterierna för inträde, men på andra områden återstod svagheter. Det gällde särskilt korruptionsbekämpning, domstolsväsendet och skyddet för medborgerliga rättigheter. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 beslöt man att inleda anslutningsförhandlingar med Rumänien och fem andra länder (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta och Slovakien).

Under de fortsatta samtalen penetrerades de olika kapitel som alltid ingår i en medlemskapsförhandling. Inom flera områden där framstegen ansågs bristfälliga uppställdes speciella riktmärken för fortsatta reformer. Vad gäller korruptionen och rättsväsendet tillskapades en mekanism för fortsatt samarbete och verifiering av uppnådda framsteg. På andra områden hanterades de gamla medlemsstaternas farhågor genom möjligheter till tidsbegränsade undantag. Det gällde bl.a. arbetsmarknaden, där de olika staterna fick rätt att uppskjuta ikraftträdandet av den fria rörligheten. 19 medlemsländer avstod dock från att tillämpa sådana tillfälliga begränsningar. De sista undantagen upphävdes 2014.

Romernas situation beaktades i förhandlingarna, men det uppställdes inga särskilda mål eller villkor för denna befolkningsgrupp. Inte heller inrättades det i detta sammanhang några särskilda mekanismer för uppföljning av den sociala integrationen. Först under senare år har EU börjat formulera en särskild strategi för romerna. En rekommendation antagen i december 2013 av rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälsovård och konsumentfrågor ger många konkreta anvisningar om angelägna åtgärder (Council of the European Union 2013). I de ekonomiska grunddokumenten liksom i fördelningen av resurser genom den nya långtidsbudgeten 2014-2020 dominerar dock ännu det "etniskt blinda" perspektivet. I de flesta sammanhang håller sig Unionen på långt avstånd från medlemsstaternas problem kring minoriteter och regional autonomi.

2 En uppbromsad ekonomisk utveckling

Kring Rumäniens inträde i EU svävade många förhoppningar om en accelererad ekonomisk utveckling, och inledningsvis föreföll närmandet till EU också gynna tillväxten. Under perioden 2004-2008 växte Rumäniens BNP årligen med 3,7 procent mer än under föregående femårsperiod (Breuss s. 4). En modellsimulering av det totala utfallet av EU-anslutningen under perioden fram till 2020 tydde på förväntade tillväxtvinster om ungefär en halv procent per år. För de gamla medlemsländerna var effekten av Rumäniens medlemskap däremot försumbar (ibid.).

Rumänien drabbades dock hårdare än många andra länder av den globala svackan 2008-2009. De utländska investeringarna sjönk drastiskt och har inte återhämtat sig. Man fick approchera IMF och EU för särskilda stödsatser. Det första programmet (2009-2011), som omfattade 15 miljarder euro från IMF och 5 miljarder euro från EU, utnyttjades i dess helhet. Det andra programmet om totalt 5 miljarder euro kom inte till användning. Det tredje programmet, om 4 miljarder euro, löper till slutet av september 2015.

Under de fyra första åren efter utvidgningen 2004 flyttade totalt sett ungefär en miljon medborgare från de nya medlemsländerna till de gamla, varav hälften till Storbritannien. Dit kom 532 000 personer, till Irland 162 000, till Tyskland 96 000, till Spanien 67 000, till Italien 32 000 och till Österrike 26 000. Strömmen från de nya medlemsländerna i Sydösteuropa ökade efter hand. Antalet rumäner och bulgarer i andra unionsländer uppskattas nu av kommissionen till tre miljoner (Pressmeddelande 140106).

Migrationens effekter på tillväxten i de olika länderna har studerats av d'Auria et al. (2008). Enligt denna undersökning blev vinsten störst för de länder som öppnade sina arbetsmarknader redan vid utvidgningen 2004. Den högsta kumulerade tillväxten av BNP noterades i Irland (+4,2%) följt av Storbritannien (+1%) och Österrike (+0,4). Förluster uppstod däremot i utvandringsländerna. En minskning av BNP noterades för Lettland (-3,5%), Litauen (-4,7) samt Polen och Slovakien (vardera -2,1%).

Har det skett en omfattande brain drain från Rumänien, eller är det mest fattiga som lämnar landet? I en studie av migrationens sammansättning pekar Holland et al. (2011) på att utbildningsnivån i stort sett motsvarar den genomsnittliga för landets befolkning, men konstaterar också att den sysselsättning som migranterna finner utomlands ofta är mindre kvalificerad. Omkring hälften av de rumänska utvandrarerna har medelhög utbildningsnivå.

För Rumänien liksom för andra nya medlemsstater är det svårt att särskilja EU-inträdets effekter från de mer allmänna verkningarna av den globala nedgången, men klart är i varje fall att varken den gemensamma jordbrukspolitiken eller strukturpolitiken hittills har gett några större tillskott. Med en totalbudget kring en procent av medlemsländernas samlade BNP är EU inte i stånd att bedriva någon mer avancerad omfördelningsspolitik. Därtill kommer två specifika politiska faktorer som försvagar utfallet för Rumänien. Den ena är den premiering av tidiga medlemsstater som alltid har präglat EU:s budgetpolitik. Den andra är de institutionella brister som i olika grad utmärker de nya centraleuropeiska medlemsstaterna, och kanske särskilt Bulgarien och Rumänien. På EU-språk kallas detta en svag absorptionsförmåga.

3 Först till kvarn i EU:s budgetpolitik

Inom EU:s budget sker en omfördelning mellan mer och mindre välbärgade medlemsländer ("nettobetalar" resp. "nettomottagare"), men fördelningen har aldrig följt helt objektiva kriterier. I stället har den snedvridits enligt principen "först till kvarn får först mala". Senioritet lönar sig. Det finns många exempel på att tidiga medlemsstater har tillvunnit sig en starkare ställning än senkommande. Ingen har veterligen undersökt denna tendens mera noggrant, men historiskt går den att rekonstruera genom närstudier av förhandlingsprocesserna i den successiva utvidgningen. Den är också möjlig att förklara genom teorin om

förnuftiga val (rational choice). Vid de tillfällen då det varit aktuellt att släppa in nya medlemsstater har olika grupper inom de äldre staterna bevakat sina intressen och kunnat dra det längsta strået. På sikt har kärnländerna accepterat en utjämning, men för att undvika att någon förlorar på unionens utvidgning har man byggt in långa övergångsperioder i olika fördelningssystem.

Det är inte särskilt svårt att hitta exempel på detta inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Den skotska regeringen har nyligen presenterat en kalkyl över vad olika medlemsstater och Skottland får ut per hektar i direktstöd (Matthews 2013). Skottarna hamnade längst ner i tabellen för både innevarande och föregående budgetperiod, men närmast däröver kom sex av de centraleuropeiska staterna. Utbytet för Tjeckien och Slovakien var något bättre än för Finland, Sverige och Spanien, men i övrigt håller mönstret: utdelningen är avsevärt högre för de äldre medlemsstaterna. Trots vissa försök att krympa klyftorna blir tilldelningen för EU:s sex grundarstater under den nyss inledda budgetperioden mellan 418 euro och 269 euro per hektar, medan Rumänien stannar på 182 euro.

Mönstret inom strukturpolitiken är likartat. Här påverkas fördelningen självfallet av en progressiv grundstruktur avsedd att gynna fattiga medlemsstater, men sambandet mellan per capita-inkomst och fördelningen av strukturfondsmedel är ändå svagt. Det gäller även under den nya nyss inledda sjuårsperioden. De sex centraleuropeiska länder som först beviljades medlemskap tilldelas alla över 2 000 euro per invånare och år, medan Bulgariens anslag per invånare stannar på 1 092 euro och Rumäniens på 1 149 euro (Zaman & Georgescu 2014). Snittet för hela unionen ligger på 696 euro.

4 Vad innebär absorptionsförmåga?

Uttrycket absorptionskapacitet används i två helt olika bemärkelser inom EU. Å ena sidan handlar det om unionens förmåga att ta in och i gemenskapssystemet integrera nya medlemsstater. Å andra sidan är det en beteckning för medlemsstaternas förmåga att tillgodogöra sig de anslag som de tilldelats, framför allt inom ramen för strukturpolitiken och jordbrukspolitiken. Att denna kapacitet brister kan ha olika orsaker, alltifrån administrativa svagheter till oförmåga att mobilisera den delfinansiering som krävs för utnyttjande av beviljade anslag.

Hur absorptionsbegreppet har använts inom utvidgningsdebatten har kartlagts av Emerson m.fl. (2006). Uttrycket dök först upp i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993, där de berömda kriterierna för medlemskap slogs fast. I detta uttalande hette det:

The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.

Önskemål om att accelerera eller fördröja utvidgningen kom sedan i stor utsträckning att relateras dels till kandidatländernas beredskap att komma med i unionsgemenskapen, dels till de tidigare unionsmedborgarnas beredskap att utvidga familjen. Vid Europeiska rådets möte i juni 2006 formulerades detta på följande vis:

The European Union reaffirmed that it will honour its existing commitments and emphasised that every effort should be made to protect the cohesion and effectiveness of the Union. It will be important to ensure in future that the Union is able to function politically, financially and institutionally as it enlarges, and to further deepen the Europe's common project. Therefore the European Council will, at its meeting in December 2006, have a debate on all aspects of further enlargements, including the Union's capacity to absorb new members and further ways of improving the quality of the enlargement process on the basis of the positive experiences so far. It recalls in this connection that the pace of enlargement must take the Union's *absorption capacity* into account. The Commission is invited to provide a special report on all relevant aspects pertaining to the Union's *absorption capacity*, at the same time as it presents its annual progress reports on enlargement and pre-accession process. This specific analysis should also cover the issue of present and future perception of enlargement by citizens and should take into account the need to explain the enlargement process adequately to the public within the Union (kursivering tillagd).

Debatten om medlemsstaternas förmåga att tillgodogöra sig EU-stöd är även den relaterad till utvidgningsprocessen, men här handlar det mer specifikt om dess konsekvenser för EU:s budget. När man under 90-talet började räkna på vad expansionen skulle kosta fann man snart att en mekanisk tillämpning av gällande regelverk skulle slå hårt mot de gamla medlemsländerna. Olika slags tak föreslogs därför i syfte att begränsa överföringarna, men med den artigare motiveringen att de nya medlemsländerna

inte omedelbart kunde nyttiggöra sig alltför stora subventioner. Som huvudregel fastslogs att inget land i samlat stöd (jordbrukspolitiken och strukturpolitiken) skulle kunna erhålla mer än 4 procent av sin BNP.

Begränsningen har naturligt nog ifrågasatts av de berörda länderna, men har inte rubbats (Eriksson, Karlsson & Tarschys, 2005). De kortsiktiga eftergifter som de äldre medlemsstaterna varit beredda att gå med på har snarare handlat om nivån på de motprestationer som krävts. Minimnivån var under den senaste sjuårsperioden ursprungligen 15 procent. I maj 2013 sänktes kraven på medfinansiering för Grekland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien och Ungern till 5 procent. Samtidigt förlängdes för Rumänien och Slovakien den tidsfrist inom vilka anslagna medel måste förbrukas. I stället för den normala fristen om två år (den s.k. N+2-regeln) medges dessa båda länder numera tre år (N+3).

Alla de nya medlemsländerna har haft svårt att utnyttja beviljade resurser. I Rumäniens fall uppgick det totala anslaget under perioden 2007-2013 till 19,2 miljarder euro, men av detta utnyttjades endast 5,1 miljarder euro. Detta var endast 27,7 procent av anslaget. Det centraleuropeiska land som lyckades bäst var Polen med 61,6 procent. För Rumänien skulle ett fullt utnyttjande av det beviljade anslaget ha inneburit ett tillskott om 2,1 procent till landets BNP under perioden, men i realiteten inflöt bara 0,6 procent.

5 Dragkamp om strukturfondsmedlen

Strukturpolitikens officiella syfte är att stärka unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning, inte minst genom att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna. Den äldsta komponenten är Europeiska socialfonden, som har till uppgift att "främja möjligheterna till sysselsättning och arbetstagarnas geografiska och yrkesmässiga rörlighet samt att underlätta deras anpassning till förändringar inom industrin och i produktionssystemen, särskilt genom yrkesutbildning och omskolning" (Funktionsfördraget art. 174 och 162). De fyra andra fonderna är regionalfonden, fiskefonden, jordbruksfonden och sammanhållningsfonden, var och en med sitt särskilda syfte.

I praktiken har strukturpolitiken tillagts många andra funktioner utöver de här nämnda. Jämknings i dess regelverk har vidtagits vid samtliga utvidgningar

både för att kompensera grupper i de tidigare medlemsländerna som har känt sig hotade av befarad ny konkurrens och för att öka det konkreta utbytet av medlemskapet för tveksamt inställda grupper i kandidatländerna, ofta i deras periferi. Medel har också kanaliserats till institutionell utveckling inom de nya medlemsländerna i syfte att säkerställa deras förmåga att verkställa beslut och anpassa sig till EU:s rättsordning.

Många stödinsatser har syftat till att både främja allmännyttiga investeringar och öka unionens synlighet ute på fältet. En ofta påtalad funktion är mobiliseringen av regionala och lokala krafter i det europeiska samarbetet. Medan de första decenniernas verksamhet inom de europeiska gemenskaperna i stort sett bedrevs av en begränsad krets tjänstemän i Bryssel och de nationella huvudstäderna, har de insatser som delfinansieras genom strukturfonderna kraftigt vidgat unionens aktionsradie. Denna utveckling har också skapat en ny politisk bas av europaengagerade regionala och lokala makthavare.

Ett begrepp som lanserades under 1990-talet är *flernivåstyre*. Med detta avses det samspel som utvecklats mellan de centrala europeiska instanserna, de nationella myndigheterna och myllret av regionala och lokala organ. Generellt sett framstår de lägre nivåerna nu som mer inflytelserika än de var i strukturpolitikens tidiga skede, men den interna maktbalansen inom de olika länderna är starkt avhängig av nationella traditioner. I många fall har bryggor slagits mellan den offentliga sektorn och olika intresseorganisationer. I centralistiskt präglade medlemsstater behåller regeringsnivån greppet i många frågor som på andra håll ankommer på partnerskap eller delstatliga alternativt regionala självstyrelseorgan. Detta gäller inte minst i Centraleuropa, där regioner och kommuner länge har haft en svag ställning.

Mycket kontroversiell är maktfördelningen mellan kommissionen och medlemsländerna. Denna har skiftat något under årens lopp men präglas i långa stycken av den nationella nivåns ägaranspråk. Europeiska kommissionen försöker dra upp riktlinjer och en del av dessa läggs fast i bindande regelverk, men viktiga prioriteringar ankommer inom dessa ramar ändå på medlemsstaterna. Mot kommissionens försök att skapa enhetlighet genom olika former av *konditionalitet* står medlemsstaternas krav på *flexibilitet* i utnyttjandet av sina under hårda budgetmanglingar tillkämpade resurser.

De centrala instanserna bygger sin övervakning på olika instrument (revisionsrätten, utvärderingar, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, Olaf m.m.) och har på senare år skapat nya påtryckningsmedel såsom resultatmätning, flerårig programmering, makroekonomiska villkor och budgetövervakning genom "planeringsterminen", men för medlemsstaterna återstår ändå betydande möjligheter att länka samman anslagen från strukturfonderna med egna budgetmedel och tillgängliga krediter från olika källor.

Tillskott från strukturfonderna hjälper makthavare på olika nivåer att förverkliga sina politiska ambitioner. Utomstående aktörer har däremot mycket begränsade möjligheter att hävda sina önskemål, om inte dessa sammanfaller med kommissionens och de nationella organens prioriteringar. En del riktlinjer ska visserligen stadfästas genom rådsbeslut, men graden av inblandning i andra länders preferenser förefaller generellt sett mycket låg. Detta kan ha flera förklaringar: bristande engagemang och bristande kapacitet att tränga in i andra länders förhållanden men också omsorg om den egna autonomin. På samma sätt som kommissionärer och fackministrar sällan utnyttjar den kollegiala grundstrukturen i de styrande organen till långtgående interventioner i frågor som inte direkt berör det egna reviret iakttar regeringarna en stor återhållsamhet med detta slags inblandning i andra länders angelägenheter.

Ansvarsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna uppmärksammas ofta i Europeiska revisionsrättens och Europaparlamentets granskningar av beslutens verkställighet. Kritiserade instanser pekar gärna på andra inblandade parter. När riktlinjer inte har kunnat följas eller tilldelade medel inte har kunnat utnyttjas skapar den delade styrningen ("shared management") i många fall ovisshet om vem det är som felat.

En annan skiljelinje går mellan politiska ansvarsområden. *Revirkonkurrens* är mycket vanlig när gemensamma resurser ska fördelas mellan olika ändamål. Strukturfondsmedlen binds till olika sektorer genom de fem fonderna och i någon utsträckning till olika syften inom dessa fonder. För perioden 2014-2020 har 80 miljarder euro eller 23,1 procent av alla strukturfondsmedel reserverats för Sociala Fonden (ESF), och inom den har en femtedel av tillgängliga medel eller omkring 16 miljarder euro sedan öronmärkts för social integration. Detta är en högre andel än vad som spenderades för samma ändamål under föregående period, i genomsnitt 14 procent men i Rumänien något mindre.

Lejonparten av strukturfondsmedlen går dock till andra typer av investeringar. Medlen i sammanhållningsfonden ska enligt en gammal överenskommelse delas mellan miljö- och trafiksatsningar.

Revirkonkurrensen kan iakttas på olika nivåer. När totalramen för sjuårsperioden och de nationella ramarna för de olika medlemsstaterna väl har fastlagts tävlar många olika intressenter om att utnyttja befintliga medel. På olika vägar söker såväl generaldirektorat som nationella departement trygga ett lämpligt utrymme för sina egna ansvarsområden. Det kan ske t.ex. genom öronmärkta tilldelningar eller genom särskilda strategier med vidhängande rapportering, övervakning och benchmarking. Den ”öppna samordningsmetoden” som initierades i den s.k. Lissabon-processen lämpar sig väl för denna sorts tävlan.

Vad som i slutändan ändå begränsar medlemsstaternas reella autonomi är ett knippe ordningsregler som kommissionen har utvecklat och rådet har antagit för att förhindra missbruk av anslagna medel. Stor betydelse har här kraven på medfinansiering, som fastlagts till olika procentsatser för olika slags ändamål och för länder med olika ekonomiska förutsättningar. En annan restriktion gäller de tidsfrister inom vilka investeringarna ska genomföras. Effekterna av den nyligen förlängda tidsfristen för Rumänien går ännu inte att förutsäga, men den leder under de närmaste åren till en god tillgång på medel när resurser från både den gamla och den nya planperioden övergångsvis står till förfogande.

6 Diagnoser av den förda politiken

Europeiska kommissionens bild av de ekonomiska utsikterna för Rumänien är mörk. Trots en god återhämtning av den ekonomiska tillväxten under 2013 utvecklas arbetsmarknaden svagt. Sysselsättningen, aktivitetsgraden och arbetsproduktiviteten hör till de lägsta i Europa. Arbetsmarknadspolitikerna är vidare mycket bristfälliga. Matchningsinsatser saknas: det ges inget kvalificerat individuellt stöd till vare sig arbetssökande eller arbetsgivare. Det kvinnliga arbetskraftsutbudet hämmas av bristen på barnomsorg. Frånvaron av aktivt stöd ger också äldre och funktionshindrade en svag ställning på arbetsmarknaden (European Commission 2014b).

Bland inhemska analytiker varierar bedömningarna av den ekonomiska utvecklingen främst efter valda

aspekter och tidsavgränsningar. Sirbu (2014) som täcker hela perioden 2000-2013 konstaterar att BNP per capita har ökat med 15 procent, att 200 000 nya arbetstillfällen har skapats och att de utländska investeringarna 2011 var fem gånger högre än 2003. Det finns emellertid gott om motfakta. Dobrota mfl (2014) som fokuserar på de senaste åren framhäver i stället minskande utländska investeringar, ökande handelsunderskott, sjunkande levnadsstandard, krympande antal företag, lönesänkningar, produktivitetsförluster och tilltagande institutionella svagheter.

Ett huvudnummer i EU:s strukturpolitik är stimulansen av offentliga investeringar som lokala, regionala och statliga myndigheter inte kan finansiera själva. Genom de europeiska bidragen sjunker de egna kostnaderna för sådana initiativ. Detta kan ge värdefulla tillskott till den produktiva infrastrukturen och därmed stimulera olika former av tillväxt, men medaljens baksida är förstas att den kritiska granskningen av olönsamma eller på annat vis mer tveksamma projekt kan försvagas. Risken för ”politiska investeringar” är påtaglig, något som har påtalats också i Rumänien. En stadsbyggnadsforskare (Ion 2014) hävdar att jakten efter EU-pengar i kombination med sammanvävda beroendeförhållanden på lokal nivå (”klientilism”) har lett till olyckliga satsningar:

During a time of severe economic decline, this form of local governance has brought about uneven development through a dramatic increase in redundant public works and urban beautification projects that serve neither the public need nor the EU's development agenda.

Andra pekar på positiva effekter av partnerskap mellan företag och offentliga myndigheter. Stödinsatser för s.k. lokala aktionsgrupper kanaliseras bl.a. genom EU-programmet Leader, som hanterar en del av landsbygdspolitiken (Apostalache 2013).

De långa ledtiderna i planeringen visar sig tydligt i fördelningen av strukturpolitiska insatser över Rumäniens första sjuårsperiod: en stor del av investeringarna har skett först under de senaste åren. När användandet av medel från perioden 2007-2013 nu utsträcks till de första åren av den påföljande perioden, har farhågor yppats att ansträngningarna på statsbudgeten kan öka om projekt från båda planperioderna ska delfinansieras samtidigt. Konflikter förutses också med den inhemska stabiliseringspolitiken (Dachin & Gherman 2014).

7 Planer för 2014-2020

Reglerna för vad som under den kommande perioden ska kallas ”struktur- och investeringspolitiken” skiljer sig inte markant från tidigare bestämmelser. Man försöker dock samordna villkoren genom en ny fondgemensam förordning (1303/2013). Vid sidan av den gäller också särskilda förordningar om varje fond, såsom 1301/2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden, 1304/2013 om Europeiska socialfonden och 1299/2013 om Europeiskt territoriellt samarbete, ETS. Vissa åtgärder syftar till smidigare hantering, t.ex. genom förenklad redovisning: i stället för utbetalningar mot fakturor ska man kunna använda sig av standardiserade enhetskostnader, klumpsummor eller schablonsatser. Urvalen av projekt görs fortfarande huvudsakligen av partnerskap under överinseende av nationella övervakningskommittéer.

För perioden 2014-2020 har sex central- och östeuropeiska länder (Polen, Tjeckien, Ungern, Slovakien, Rumänien och Kroatien) tilldelats 167 miljarder euro i struktur- och investeringsstöd, ungefär hälften av det sammanlagda anslaget för hela unionen. Med en hög absorptionskvot (90 procent) beräknas detta kunna ge en genomsnittlig BNP-tillväxt om 0,3-0,8 procent per år (Jedlicka 2014). Frågan är dock om en så hög utnyttjandegrad går att uppnå.

För Rumäniens del är anslaget för sjuårsperioden 22,99 miljarder euro, vilket motsvarar 164 euro per capita och 2,5 procent av BNP. De största andelarna är vikta för investeringar i transporter och miljö, bl.a. en utbyggnad av järnvägsnätet. För utbildning och hälsovård handlar det om 8 procent av den totala tilldelningen. Den låga prioriteringen har kritiserats av Jedlicka (2014), som pekar på att sjukvården är i särskilt dåligt skick på grund av den kvalificerade arbetskraftens emigration och stora resursbrister vid sjukhusen. Många avslutar sin skolgång tidigt och ett stort antal landsbygdsskolor har stängts.

Till planerna för den kommande perioden hör särskilda insatser för att höja den tekniska och administrativa kapaciteten hos rumänska myndigheter. En nationell kommunikationsstrategi har formulerats, och man siktar på att skynda på olika planerings- och beslutsprocesser (Man & Macris 2014).

Dialogen mellan Europeiska kommissionen och de rumänska myndigheterna har avslutats med det partnerskapsavtal som slöts den 16 augusti 2014 (EC

2014c). I det omfattande dokumentet (460 sidor) finns en diagnos av landets problem och en plan över åtgärder inom olika områden. Romerna nämns som en viktig målgrupp för insatser inom utbildning, bostäder, hälsovård och arbetsmarknad, men man undviker på det hela taget särbehandling. Stöd ska ges åt behövande inom hela landets befolkning.

8 Strategier för romerna

Europeiska kommissionen har under senaste åren försökt stimulera och koordinera nationella insatser för integration av romerna. Under sommaren 2010 fastslog kommissionen offentligt att romerna som EU-medborgare ska kunna utnyttja alla de rättigheter och fullgöra alla de skyldigheter som EU-rätten tillerkänner medborgarna (EC 2012). I april 2011 presenterade kommissionen ett *ramverk för utveckling av nationella romastrategier* som sedan antogs vid ett toppmöte i juni samma år (ibid.). Här uppställdes konkreta mål inom fyra områden:

- Inom utbildningen handlade det om att se till att alla romska barn fullföljde grundskolan.
- På arbetsmarknaden gällde det att nå samma sysselsättningsnivå för romer för andra grupper i samhället.
- I hälso- och sjukvården var målet likaledes att eliminera klyftan så att romerna nådde samma nivå som andra, t.ex. i fråga om låg barndödlighet.
- På bostadsområdet var uppgiften att förbättra romernas tillgång till rimliga boenden liksom till allmänna nyttigheter som vatten och elektricitet.

Medlemsländerna fick i uppgift att lämna in nationella strategier före slutet av 2011, med preciseringar av hur de avsåg att verka för de övergripande målen. Dessa skulle sedan utvärderas av kommissionen, med rapportering till rådet och Europaparlamentet. Proceduren skulle sedan upprepas varje år så att en regelbunden bevakning kom till stånd. De första rapporterna tydde på ett lågt tempo i medlemsstaternas ansträngningar. I december 2013 antog rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälsovård och konsumentfrågor en rekommendation om fortsatta och utvidgade insatser på nationell nivå (Council of the European Union 2013).

Den strukturfond som är särskilt inriktad på integration är Socialfonden, men även i de andra finns resurser som kan mobiliseras. Bland Regionalfondens prioriteringar märks uppgifterna att främja social delaktighet samt bekämpa fattigdom

och diskriminering. Redan under föregående period användes regionalfondsmedel för att stödja integrerat bostadsbyggande till förmån för romer. Andra projekt syftar till stadsutveckling. För Sammanhållningsfonden gäller att insatser för romer kan infogas bland de villkor som ska vara uppfyllda innan medel kan utgå ("ex-ante conditionality").

I 2014 års rapporter (EC 2014a, EC 2014b) noteras en rad framsteg i olika länder. Om Rumänien rapporteras att det särskilda programmet för att ge romer tillträde till offentliga universitet fortsätter. Läsåret 2010/11 fanns 555 sådana platser, 2012/13 var antalet 564. I hälso- och sjukvården pågår särskilda upplysningskampanjer riktade mot den romska befolkningen.

Rumäniens egen nationella strategi för romernas integration omspänner perioden 2012-2020. Den omfattar åtgärder inom sysselsättning, utbildning, hälsovård och bostäder men siktar här mer allmänt på fattiga och utsatta människor inom landet, "people at risk". En grundval för strategin är rapporten *Risks and Social Inequities in Romania* som utarbetades 2009 av en presidentkommission med uppgift att analysera det sociala och demografiska läget. Rapporten visade att den andel som levde i vad som klassificerades som absolut fattigdom minskade relativt kraftigt före den ekonomiska krisen 2009 (25,1 procent till 4,4 procent), medan motsvarande nedgång bland romerna gick från 76,8 procent till 25,4 procent. Till den nationella strategin är fogad en handlingsplan med många mål, en del siffrsatta med förväntade resultat fram till 2020 såsom 30-procentiga ökningsar av antalet romska barn på olika utbildningsnivåer alltifrån förskolan till högskolan (Government of Romania 2012).

9 EU, Rumänien och gatans moraliska dilemma

Ge eller inte ge? De många tiggarna reser frågor som har trängt in i hela det svenska samhället, till köksborden, till skolorna, till arbetsplatserna. Romerna i gathörnen vädjar till sådana diffusa drag i vår karaktär som solidaritet, empati, medmänsklighet, altruism, medkänsla, samvetsqual och socialt ansvar. Men tillropen kolliderar också med andra instinkter, som sparsamhet, arbetsmoral, egenintresse och misstänksamhet mot främlingar. Hårtill kommer funderingar om givandets och mottagandets spridningseffekter. Kring de etiska utmaningarna svävar många empiriska frågor. Är tiggeriet organiserat? Hur fördelas insamlade bidrag inom familjer, kanske klaner? Hur påverkas samhällsandan och våra politiska attityder?

Att bistå människor i nöd är en mänsklig grundvärdering, men hur sådant stöd ska kanaliseras är inte självklart. Gåvan på gatan är en form, bidrag till ideella organisationer en annan. En tredje väg går via skattsedeln. Välfärdsstaten sprider sitt bistånd genom många olika stödformer, men dessa innesluter endast i begränsad utsträckning personer utan de band till det svenska samhället som manifesteras i medborgarskap, folkbokföring, uppehållstillstånd och personnummer. Någon procent av vår BNP går till bistånd utanför landets gränser, varav en del har reserverats för flyktingmottagande. En annan procent av vår BNP går till EU:s budget, som rymmer flera slags gemensamma stödinsatser inom och utanför unionen. Ungefär en tredjedel av EU:s resurser används till vad som fr.o.m. 2014 heter "europeisk struktur- och investeringspolitik".

Med den fria rörligheten inom den utvidgade unionen arbetar allt fler européer utomlands. Även icke-arbetande medborgare kan vistas var de vill inom unionen i upp till tre månader, i vissa fall längre. Denna rätt har lett till en relativt omfattande migration av romer, särskilt från Rumänien. Flertalet av dessa finner inte någon reguljär sysselsättning i de länder de reser till utan försörjer sig i stället - med vissa variationer mellan de olika destinationerna - genom sådana näringsfång som sopsamling, småhandel, gatumusik, spontan rengöring av bilrutor eller tiggeri. Många av migranterna har tidigare inte haft någon förankring i den formella rumänska ekonomin utan kommer från miljöer präglade av utanförskap, låg utbildning, arbetslöshet, slumbostäder och social misär.

Europeiska politiker som intresserat sig för romernas ställning ställer ofta frågan vad den rumänska regeringen och unionen kan göra för att bidra till romernas utbildning, utveckling och integration i det egna landet. Det instrument som ofta framhålls är EU:s struktur- och investeringspolitik. Denna kan ge vissa bidrag men har än så länge visat sig vara relativt ineffektiv: endast någon femtedel av de erbjudna resurserna har kommit till användning. Rumänien och flera andra länder sägs ha en begränsad "absorptionsförmåga". Inom strukturpolitiken är också rätt få projekt specifikt inriktade på romernas problem. Många andra nationella behov tävlar om politisk uppmärksamhet.

Denna översikt har skisserat några problem i den del av struktur- och investeringspolitiken som genomförs i Rumänien samt presenterat planerna för den nu inleda perioden 2014-2020. Ett hinder när man söker fastställa vilken andel av den rumänska strukturpolitiken som

är romaorienterad är de komplicerade sambanden mellan olika insatser och skeenden. De direktverkande åtgärderna med romer som avsedd målgrupp är mycket begränsade. De återfinns i första hand inom ESF-sfären och gäller sådana områden som utbildning och hälso- och sjukvård. En långt större andel av insatserna i Rumänien kan mer eller mindre indirekt bidra till en starkare ekonomi i landet och ett bättre fungerande samhälle. Infrastrukturella investeringar kan ge någon skjuts åt eftersatta områden och därmed stimulera sysselsättningen. Institutionella satsningar kan stärka rättsstaten och stödja insatser mot diskriminering. På alla sådana områden handlar det dock om blygsamma effekter och långa potentiella orsakskedjor. Några snabba verkningar kan inte förväntas.

Såväl Europeiska kommissionen som de rumänska myndigheterna slits mellan två synsätt på romerna. I flertalet programdokument tillämpas en "etnisk blind" syn på fattigdomen och utanförskapet i Rumänien, i enlighet med kommissionens grundprincip att inte utpeka speciella befolkningskategorier som mål för olika insatser. Man talar hellre om sårbara grupper eller grupper utsatta för risker. I vissa sammanhang tillämpas dock mer riktade stödformer. Europeiska socialfonden redovisar några specialinsatser för romer (stipendier, hälsoupplysning), men den stora huvuddelen av de olika fondernas insatser i Rumänien är inte specificerade efter etniska kriterier (European Commission 2010, Euroma).

Med kommissionens huvudprincip är det inte möjligt att fastställa vilken andel av strukturfondsmedlen som används till förmån specifikt för romerna. Om romerna nämns i sådana texter är det som oroande exempel på generella fattigdomsproblem i det rumänska samhället, men i allmänhet undviker EU-organen specialdestinering till etniska grupper. I stället inriktas insatserna på att främja den generella ekonomiska och sociala utvecklingen inom landet. I andra dokument, främst Europeiska kommissionens och den rumänska regeringens speciella romastrategier, är man dock mera tydligt orienterad mot just romernas tillgång till utbildning, hälsovård och annan välfärd liksom deras svårigheter att få fotfäste på landets arbetsmarknad.

Genom den särskilda romastrategin har Europeiska kommissionen dock försökt rikta uppmärksamheten mot de många olösta problemen som är förknippade med just detta utanförskap och flera generaldirektorat är involverade i dessa ansträngningar. Kommissionens

möjligheter att påverka fokuseringen av de olika insatserna har dock snäva gränser. Inom EU-systemet skiljer sig graden av centralisering mellan olika områden. Strukturpolitiken är en sfär där prioriteringarna i stor utsträckning har överlåtits till medlemsstaterna. En dialog förs förvisso innan dessa slutgiltigt godkänns i partnerskapsavtalen och vissa grundläggande allokeringsbeslut ligger inbakade redan i unionens långtidsbudget, men det är i hög grad ändå nationella preferenser och nationella åtaganden som styr fördelningen av tillgängliga resurser.

Rumänska beslutsfattare agerar därmed under starka inrikespolitiska restriktioner. I sin nationella romastrategi har Rumänien utåt gentemot EU förpliktat sig att vidta en lång rad åtgärder för att stödja romernas utveckling och integration, men den blygsamma tilldelningen av resurser för sådana ändamål inom ramen för både den nationella budgeten och den europeiska strukturpolitiken speglar folkgruppens svaga ställning inom landet - inte bara socialt och ekonomiskt utan också politiskt.

Påtryckningar utifrån kan dock ha vissa effekter. Under senare tid har rådet visat en allt större beredskap att utfärda rekommendationer om nationella insatser till förmån för romerna. Samtidigt förefaller kommissionen alltmer benägen att utnyttja rättighetsstadgans artikel 21 och direktivet 2000/43 om rasjämlighet, på engelska Race Equality Directive eller RED. Enligt det senare går det att föra talan mot medlemsstater som tillämpar etnisk diskriminering t.ex. i undervisningen. En sådan procedur har i september 2014 inletts mot Tjeckien (för diskriminering av romska barn i tjeckiska skolor). Med den sortens åtgärder hoppas man kunna påverka den interna medelsfördelningen inom medlemsstaterna. Men det är inte självfallet att sådana initiativ backas upp av medlemsstaterna. Här spelar olika hänsyn in. Många länder har egna minoritetsproblem och slår vakt om den relativa autonomi för medlemsstaterna som har etablerats inom strukturpolitiken.

Det går således att notera svagt positiva effekter av EU:s ramverk för nationella romastrategier, som för Rumäniens del har lett fram till 2012 års nationella integrationsstrategi med åtskilliga framtidsyftande ambitioner. Några etappresultat har redovisats 2014 och en fortsatt aktivitet från kommissionens och rådets sida kan ytterligare stimulera de inleda rumänska insatserna. Ser man till de tillgängliga resurserna finns det flera skäl att inte ha alltför högt ställda förväntningar.

Rumänien är visserligen en nettomottagare av EU-medel, men som senkommen medlemsstat får landet en relativt låg tilldelning per capita. För det andra har landet hittills inte lyckats utnyttja merparten av de beviljade anslagen, utan en stor del av dem går i retur. För det tredje används endast en blygsam andel av de rumänska strukturfondsmedlen i projekt som är direkt relaterade till romerna. Andra projekt kan dock

på långa indirekta vägar stötta romerna genom att mer allmänt främja landets ekonomi och utveckling.

Viktigt framöver blir hur själva problemet definieras. Ju mer romernas integration uppfattas som en gemensam nationell och europeisk angelägenhet, desto bättre blir också förutsättningarna för ett politiskt tryck till förmån för vidgade insatser.

Referenser

- Apostalache, M. C. (2013) "Local Action Groups – Association Structures for Local and Micro-Regional Development and for Attracting European Funds." *Journal of Public Administration, Finance and Law*, no. 1.
- D'Auria et al. (2008) "Economic Impact of Migration Flows following the 2004 EU Enlargement Process: A Model Based Analysis." *Economic Papers* 349, DG Ecfm.
- Breuss, F. (2008) "An Evaluation of the EU's Fifth Enlargement, with Special Focus on Bulgaria and Romania." Paper prepared for the Workshop: Five Years of an *Enlarged EU – a Positive-Sum Game*, Brussels, 13-14 November 2008.
- Council of the European Union (2013) *Council Recommendation on Effective Roma Integration Measures in the Member States*. Council on Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, 9-10 December.
- Dachin, A. & Gherman, M. G. (2014) "Sustainability of Public Co-Financing of Investment Projects with EU Financial Assistance in Romania." *Theoretical and Applied Economics*, vol. 21:3.
- Dobrota, G. et al. (2013) "Stimulation of Economic Growth in Romania Between Reality and Desiderate." *Annals of the "Constantin Brâncuși" University of Târgu Jiu, Economy Series*, no. 6.
- Droj, L. (2014) *Policy Changes Regarding EU Funding in Romania Regarding the Programming Period 2014-2020*. University of Oradea, Dept of Economics.
- Emerson, M. et al. (2006) *Just What Is this 'Absorption Capacity' of the European Union?* CEPS Policy Briefs 112.
- Eriksson J., Karlsson B.O. & Tarschys, D. (2005) *From Policy Takers to Policy Makers: Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*. Sieps 2005:5.
- Euroma (n.y.) *The European Social Fund and Roma*. <http://www.euromanet.eu/facts/ro/39216.html>
- European Commission (2010) *The European Social Fund and Roma*. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf
- European Commission (2012) *National Roma Integration Strategies: A First Step in the Implementation of the EU Framework*. COM(2012) 226 - 21 May 2012. 3. Staff Working Document SWD(2012) 133 - 21 May 2012.
- European Commission (2014 a) *Report on the Implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies*. COM(2014) 209 final.
- European Commission (2014 b) *Assessment of the 2014 National Reform Programme and Convergence Programme for Romania*. Commission Staff Working Document Accompanying the Recommendation for a Council Recommendation on Romania's 2014 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Romania's 2014 Convergence Programme.
- European Commission (2014 c) *Partnership Agreement România*. 2014RO16M8PA001.1.2.
- Fesüsi, G. (2014) *Reforming Policies for Regional Development: The European Perspective*. Scienpress.
- Georgescu, G. (2008) "Determinants of Increasing EU Funds Absorption Capacity in Romania", *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica* vol. 2(10).
- Government of Romania (2012) *National Strategy for Roma Integration*.
- Government of Romania (2014) *Convergence Programme 2014-2017*.
- Holland, D. et al. (2011) *Labour mobility within the EU: The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*. National Institute of Economic and Social Research, London.

- Ion, E. (2014) "Public Funding and Urban Governance in Contemporary Romania: The Resurgence of State-Led Urban Development in an Era of Crisis." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 7:1.
- Jedlicka, J. (2014) *EU Cohesion Policy 2014-2020: Will € 167bn of EU Funds Give CEE a Boost?* Erste Group.
- Man, M. & Macris, M. (2014) (2014) "Analysis of Implementing an Operational Programme Financed from Structural Instrument: Case Study – Romania." *Business & Entrepreneurship Journal*, vol.3:1.
- Matthews. M. (2013) *The Distribution of CAP Payments by Member State*. <http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/>
- Morosan, A.-A., Hapenciuc, C.V. & Stanciu, P. (2014) "The Impact of European Funds on Regional Development and Resource Consumption: The Case of North East Region of Romania." *Quality - Access to Success*. Mar 2014, vol. 15:1.
- Radu, R. & Pop, D. (2014) *Experimental Governance and Educational Vulnerability: The Effectiveness of EU Structural Funds across Central and Eastern Europe*. Graduate Institute of International and Development Studies.
- Regeringens proposition 2005/06:106 *Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen*.
- Schoenberg, A. M. & Constantin, D. L. (2014) "The Impact of International Crises on Corruption in Romania." *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research*, vol. 48:1.
- Sirbu, R.-M. (2014) "European Union Strategy and Foreign Direct Investments Impact on Romania's Regional Development." *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 12.
- Zaman, G. & Georgescu, G. (2014) "The Absorption of EU Structural and Cohesion Funds in Romania: International Comparisons and Macroeconomic Impact." *Munich Personal RePEc Archive* 28 May 2014.
- Zaman, G. & Ionescu, L. (2014) "The Impact of International Economic Crises on Corruption in Romania." *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research*, vol. 48:1.