

Mot en europeisk välfärdspolitik?

Ny politik och nya samarbetsformer i EU

Kerstin Jacobsson, Karl Magnus Johansson, Magnus Ekengren

SNS Förlag

Mot en europeisk välfärdspolitik?

Mot en europeisk välfärdspolitik?

Ny politik och nya samarbetsformer i EU

Kerstin Jacobsson, Karl Magnus Johansson, Magnus Ekengren

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 STOCKHOLM
Tel: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.



Kopieringsförbud. Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen!

Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt BONUS-avtal, är förbjuden.

Mot en europeisk välfärdspolitik?

Ny politik och nya samarbetsformer i EU

Kerstin Jacobsson, Karl Magnus Johansson, Magnus Ekengren

Första upplagan

Första tryckningen

© 2001 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Göran Eklund

Sättning: Melanders Fotosätter AB

Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Angered 2001

ISBN 91-7150-829-5

Innehåll

Förord 7

1. Valfärds politik och nya samarbetsformer i EU 9

Kerstin Jacobsson och Karl Magnus Johansson

Den sociala dimensionen i EU – en tillbakablick 11

Det nya sysselsättningssamarbetet – en beskrivning 17

Sysselsättningssamarbetet – några särskilda teman 24

Bokens uppläggning 37

Referenser 39

2. Europeiska partier, politisk samordning och ideologiska konfliktlinjer i den europeiska välfärds politiken 43

Karl Magnus Johansson

Europeiska partier 44

Politisk samordning 47

Ideologiska konfliktlinjer 50

De europeiska partierna, den sociala dimensionen och vägen
mot en europeisk välfärds politik 54

Divergens och konvergens i åsikter och perspektiv – ett nytt
samförstånd? 79

Noter 83

Referenser 86

3. EU-medlemsstaternas regeringar – subsidiaritet, folklig förankring, ”tredje vägen” och sysselsättningssamarbetet 92

Magnus Ekengren

Varför välfärds politik i EU? 93

Välfärds politik i EU – på vilken nivå? 99

”Tredje vägen” mot nya samarbetsmetoden	104
Den nya samarbetsmetoden – problem och konsekvenser	110
Förutsätter EU:s välfärdspolitiska samarbete ideologisk samsyn mellan regeringarna?	117
Avslutning	126
Noter	127
Referenser	128

4. Arbetsmarknadens parter i den europeiska sysselsättningsstrategin 132

Kerstin Jacobsson

Relationerna på arbetsmarknaden – en bakgrund	132
Partsmedverkan i EU – en översikt	135
De europeiska arbetsmarknadsparterna i sysselsättningsstrategin	148
De svenska arbetsmarknadsparterna i sysselsättningsstrategin	152
Divergens och konvergens i åsikter och perspektiv	162
Korporatism i EU?	168
Ett nytt samförstånd?	173
Noter	176
Referenser	177

Slutord 183

Ordlista 187

Förkortningar 190

Några viktiga årtal för EU:s sysselsättnings- och välfärdspolitiska
samarbete 192

Register 194

Författarpresentationer 198

Förord

Med denna bok vill vi lyfta fram de senaste årens betydelsefulla utveckling i EU. Den europeiska integrationen har nått välfärdsstatens kärnområden, och allt fler politiska områden berörs och integreras. Boken uppmärksammar särskilt EU:s välfärdspolitiska samarbete och de nya samarbetsmetoder som växer fram på detta område. Vi följer de olika samarbetsprocesser som tagit form, med särskilt fokus på sysselsättningspolitiken, och diskuterar olika aktörers inverkan. Boken vänder sig till alla med intresse för EU och dess utveckling och särskilt till studenter i olika ämnen och på olika nivåer, lärare, forskare, journalister, samt praktiskt verksamma inom de områden som beskrivs och analyseras.

Boken har tillkommit i nära anslutning till en seminariegrupp som träffades första gången i september 1999. Utöver författarna har även Sven E.O. Hort (Södertörns högskola) och Ingvar Mattson (Sveriges riksdag) ingått i gruppen och vid ett par tillfällen har vi även fått värdefulla kommentarer från Kerstin Ahlberg (Arbetslivsinstitutet).

Vi mötte starkt gensvar och fick goda uppslag i samband med ett seminarium om bokens tema på Utrikespolitiska Institutet (UI) i september 2000. Seminariet var ett samarrangemang mellan UI och SNS och de medverkande var statssekreterare Lars Danielsson, Europaparlamentarikerna Jan Andersson (s) och Gunilla Carlsson (m), Jan Herin (SAF) och Erland Olausson (LO), samt Allan Larsson, ti-

digare generaldirektör i Europeiska kommissionen. Moderator var ovannämnde Sven E.O. Hort.

SNS ordnade senare, i december 2000, ett särskilt seminarium med utgångspunkt i de enskilda bokkapitlen. Vi vill särskilt tacka kommentatorerna och de som varit behjälpliga vid manusgranskningen, såväl inom som utom SNS. För bokens redaktörskap har Kerstin Jacobsson och Karl Magnus Johansson svarat.

Stockholm i mars 2001

Kerstin Jacobsson

Karl Magnus Johansson

Magnus Ekengren

1. Välfärdspolitik och nya samarbetsformer i EU

Kerstin Jacobsson och Karl Magnus Johansson

Vid det extra toppmötet i Lissabon i mars 2000 lanserade regeringscheferna i EU vad de kallade för *en ny och öppen samordningsmetod* för koordineringen av politik mellan medlemsländerna. Helt ny var dock inte samarbetsmodellen. Den hade redan använts i flera år inom sysselsättningspolitiken, och nu ville regeringscheferna överföra metoden också till andra områden, som forskning och utbildning, informationsteknik och kampen mot social utslagning. Den svenske statsministern var entusiastisk när han efter hemkomsten från Lissabonmötet informerade riksdagen om genomslaget för den nya samarbetsmodellen: "Processen är politisk, inte juridisk. Om något land misslyckas hamnar det inte inför EG-domstolen ... Den väg som valts i Lissabon innebär förvisso mer av samarbete men den innebär inte mer av överstatlighet" (Göran Persson citerad i Riksdagen, Snabbprotokoll 1999/2000:92; se även Persson 2000 och kapitel 3). Den svenska regeringen hade redan tidigare pläderat för denna metod och fört fram jämställdhet och konsumentskydd som tänkbara politikområden inom vilka den med fördel skulle kunna användas (se kapitel 3).

Ett skäl till att EU valt en samarbetsform som skiljer sig från det tidigare överstatliga samarbetet där EG-rätten varit den viktigaste samordningsmekanismen är, menar vi, att den europeiska integrationen nu gått in i en ny fas, där välfärdsstatens kärnområden, som sysselsättningspolitik och socialpolitik, direkt berörs och där även

utbildning finns med i diskussionerna. På dessa områden finns inte något politiskt stöd för ett regelrätt överstatligt beslutsfattande, utan man har i stället utformat en samarbetsmodell som i grunden är ett regeringssamarbete – såtillvida mellanstatligt – men som ändå innefattar överstatliga inslag och som även bygger på en bred medverkan, exempelvis av arbetsmarknadens parter. Målsättningen är att man ska nå samordning och anpassning av medlemsländernas politik på frivillig väg genom bl.a. en organiserad idéspredning och politiska påtryckningar.

Den tes vi driver i den här boken är att EU nu har gått från ett begränsat samarbete i vissa sociala och arbetsmarknadsrelaterade frågor till en ambition att konstruera en välfärdspolitik som *integrerar* ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik. Vi ser således en utveckling från en ”social dimension” i EU i riktning mot en ”europeisk välfärdspolitik”. Det innebär bl.a. att sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor integreras i samarbetet på ett delvis nytt sätt; de kommer inte längre in endast som en social dimension av den inre marknaden. Om utvecklingen mot en europeisk välfärdspolitik är önskvärd eller ej kan man ha olika uppfattningar om. Vår ambition är i första hand att beskriva och analysera processerna och därmed den dynamik som ligger till grund för denna utveckling. Dessa processer är ännu i sin början, och tonvikten i boken ligger därför på det samarbete i sysselsättningspolitiken som redan har inletts. Men det finns betydande kopplingar mellan sysselsättningspolitiken och andra politikområden, som socialpolitik och makroekonomisk politik. Vi kommer därför att ta ett brett grepp på sysselsättningsfrågan.

Man bör emellertid vara uppmärksam på att flera av de termer och begrepp som förekommer i denna välfärdspolitiska diskussion kan ha olika innebörd och uppfattas olika beroende på skilda nationella och historiska erfarenheter och politiska kulturer. I Storbritannien innefattar välfärdspolitiken i första hand hälso- och sjukvård, medan det i andra länder förekommer bredare definitioner som även avser andra inslag i socialpolitiken och därutöver arbetsmarknadsförhållanden. Några exempel på nyckelformuleringar i

EU-sammanhang som kan ge upphov till olika tolkningar, och som återkommer i bokens enskilda kapitel, är *den sociala dimensionen*, *social marknadsekonomi*, Europa som *ett socialt område* och som *en ekonomisk enhet* samt sysselsättningen som *en gemensam angelägenhet*.

I boken visar vi hur sysselsättningspolitiken – från att ha varit en nationell angelägenhet – har blivit en angelägenhet för EU. En viktig uppgift i boken är att analysera *vem* som gör *vad* och *hur* i det sysselsättningssamarbete som etablerats. Vad innebär den nya samarbetsmodellen i EU och vilka samordningsmekanismer bygger den på? Hur kommer olika institutioner och aktörer in i samarbetet och hur påverkas kompetens- och maktfördelningen dem emellan? Vilka synsätt finns företrädade hos olika nyckelaktörer – som regeringar, politiska partier, arbetsmarknadens parter och EU-kommissionen – beträffande såväl samarbetsmodellen som politikens inriktning?

Den sociala dimensionen i EU – en tillbakablick

Om man ser tillbaka på EU:s sociala samarbete kan man konstatera att detta framför allt har rört arbetsmarknadsfrågor som måste lösas för att den inre marknaden ska fungera tillfredsställande. Det har gällt att möjliggöra fri rörlighet men även att förhindra otillbörlig konkurrens i form av s.k. social dumpning.

Begreppet ”den sociala dimensionen” lanserades under mitten av 1980-talet i samband med arbetet med den inre marknaden. Kommissionen med dess dåvarande ordförande Jacques Delors ansåg att den inre marknaden behövde balanseras av sociala hänsyn; t.ex. kunde social utslagning och social dumpning behöva motverkas (Drake 2000; Grant 1994; Ross 1995). Samma krav framfördes av den europeiska fackföreningsrörelsen och olika politiska partier, särskilt kristdemokratiska och socialdemokratiska (se kapitel 2).

Sociala frågor hade visserligen funnits med sedan EG:s start. Romfördraget från 1957 (dåvarande Art. 117–128) gav en rättslig grund för samarbete om sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhål-

landen, yrkesutbildning, social trygghet, arbetarskydd, arbetshygien och förenings- och förhandlingsrätt. En artikel om lika lön för lika arbete för kvinnor och män infogades också. Genom Romfördraget upprättades också Europeiska socialfonden med uppgift att främja möjligheterna till sysselsättning och arbetstagarnas geografiska och yrkesmässiga rörlighet. Kommissionen fick i uppgift att ”främja ett nära samarbete mellan medlemsstaterna” i dessa frågor. Men Romfördraget gav inte kommissionen rätt att ta initiativ till lagstiftning utan att ”i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd både i frågor som uppstår på det nationella planet och i frågor som berör internationella organisationer” (f.d. Art. 118). Men samtidigt talade fördraget om nödvändigheten av att arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard ”harmoniseras på en allt högre nivå”. En sådan utveckling skulle främjas av såväl den inre marknaden som av ”tillnärmningen av bestämmelser i lagar och andra författningar” (f.d. Art. 117). Oklarheten öppnade tolkningsmöjligheter för kommissionen som emellanåt försökt göra en flexibel tolkning av sitt mandat, vilket ibland lett till tolkningsstrider med ministerrådet (Cram 1997).

En målsättning i Romfördraget var alltså att arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard skulle förbättras. Grundinställningen vid denna tid var emellertid att ekonomisk tillväxt var det primära och att den i sig skulle leda till dessa välfärdsökningar. Genom att öka arbetskraftens rörlighet skulle arbetslösheten lösas; åtgärder för att förbättra arbetstagarnas rörlighet kom därför i fokus under de följande decennierna. EG:s sociala politik fokuserades därför främst på de migrerande arbetarna, vars sociala trygghet gemenskapen skulle skydda från de eventuella negativa effekterna av att arbeta utanför hemlandet. Någon omfördelande socialpolitik på EG-nivå såg man inget behov av. (Undantaget var jordbrukarna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.)

De policyinstrument gemenskapen fick av medlemsstaterna var långt mera inriktade på att etablera marknader än att korrigera dem. Framför allt var de inriktade på tekniska frågor som ”faktorrörlighet, arbetskraftsrörlighet, partsrelationer och tekniska aspekter av

socialförsäkringar nödvändiga för att främja arbetskraftsrörlighet i en tullunion” (Lodge citerad i Streeck 1993, s. 8). Mot bakgrund av 1960-talets vänstervåg och högkonjunktur fanns dock en politisk grogrund för krav på en gemensam social- och arbetsmarknadslagstiftning. Den tilltagande strukturomvandlingen underströk också nödvändigheten av stödåtgärder för de grupper och regioner som drabbades (Westerlund 1995). Det tidiga 1970-talet såg en ny ansats i den europeiska socialpolitiken. Ett toppmöte i Paris 1972 slog fast att de sociala frågorna skulle ges samma betydelse för EG:s utveckling som de finansiella och ekonomiska. År 1974 antogs ett socialt handlingsprogram med en rad initiativ grupperade under målen full sysselsättning och bättre arbetsförhållanden, förbättrade levnads- och anställningsvillkor samt medinflytande. Utifrån detta handlingsprogram antog ministerrådet på kommissionens förslag mellan 1975 och 1980 tio direktiv inom socialpolitiken: Tre om regler till skydd för anställda vid omstrukturering av företag (konkurser och företagsöverlåtelser), tre om likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet och fyra om arbetarskydd (Streeck 1993). Direktiv binder medlemsländerna till en målsättning, och de är tvungna att ändra sin lagstiftning så att den överensstämmer med den gemensamma standarden. Vid det tidiga 1980-talet hade emellertid motståndet mot en ”harmonisering uppåt” av anställningsförmåner ökat från arbetsgivarhåll och från vissa medlemsregeringar, främst den konservativa brittiska regeringen under ledning av Margaret Thatcher (se kapitel 2).

Den inre marknaden var det stora projektet vid mitten av 1980-talet. Fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft skulle realiseras. Värt att notera är att den vitbok som beskrev hur detta skulle ske över huvud taget inte nämnde socialpolitik. Återigen sågs marknadsskapande som den bästa socialpolitiken; det primära var att skapa sysselsättning (Streeck 1993). Från fackligt håll krävdes emellertid att programmet för den inre marknaden skulle åtföljas av sociala åtgärder och rättigheter för de anställda, man pekade särskilt på risken för social dumpning. Delors initierade själv tanken på en ”plattform av garanterade sociala rättigheter” i ett uppmärksammat tal 1988. Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) lade senare

detta år fram ett förslag om en juridiskt bindande social stadga: "Community Charter of Social Rights". Kommissionen presenterade i maj 1989 sitt förslag till social stadga, "The Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers", men föreslog att den skulle tas som en icke-bindande "högtidlig förklaring" vid toppmötet i Madrid i juni samma år. Framför allt brittiskt motstånd gjorde det nämligen omöjligt att införliva stadgan i fördrag och göra den juridiskt bindande. Förutom dess svaga juridiska status var innehållet i stadgan tämligen urvattnat. I den slutliga versionen hade kontroversiella frågor strukits. Många av de frågor stadgan tog upp krävde inte lagstiftning och de som gjorde det rörde hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och arbetskraftens rörlighet snarare än social trygghet (Streeck 1993).

Som en parallell strategi hade kommissionen börjat arbeta på ett nytt socialt handlingsprogram med åtgärder för att genomföra stadgans förslag, vilka skulle tas var och en för sig. Den sociala stadgan kunde trots sin svaga juridiska status fungera som en referenspunkt och legitimera detta arbete (Nugent 1995, s. 606). Handlingsprogrammet omfattade 47 konkreta förslag på åtgärder varav en del innebar lagstiftning. Bland de bindande åtgärder som föreslogs dominerade återigen hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och arbetskraftens rörlighet. Lagstiftning på arbetsmiljöområdet var också lättast att genomdriva eftersom Enhetsakten (som trädde i kraft 1 juli 1987) gav möjlighet till beslut med kvalificerad majoritet i sådana frågor. Totalt 21 förslag på direktiv lades fram och vid halvårsskiftet 1994 hade 13 av dessa antagits (Mattson 1999). Den brittiska regeringens motstånd gjorde att många förslag stoppades i ministerrådet. År 1999 hade EU:s samarbete i sociala frågor resulterat i totalt 55 direktiv (Torstensson 1999).

Arbetsmarknadens parter hade tillförsäkrats ett visst inflytande redan med Romfördraget, som upprättade Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) som ett rådgivande organ. ESK består av lika delar företrädare för arbetsgivare, arbetstagare och "övriga intressen", som företrädare för bl.a. jordbruk, småföretag och konsumenter. Toppmötet i Paris 1972 om sociala frågor hade också uttalat att det

var viktigt att arbetsmarknadens parter var delaktiga i EG:s arbete med sociala frågor och sysselsättning. Detta ansågs underlätta såväl antagandet av förslagen som implementeringen av dem (Obradovic 1995). Vid 1980-talets mitt, under Delors ledning, återupplivades tankarna på dialog mellan arbetsmarknadens parter (den "sociala dialogen"). Delors lovade att avvakta med att lägga förslag om lagstiftning i utbyte mot att parterna skulle börja föra dialog med varandra. Detta var naturligtvis ett erbjudande riktat till arbetsgivarna, som motsatt sig bindande sociala standarder på EU-nivå. Delors förhoppning var att parterna på sikt skulle förhandla fram överenskommelser med varandra. Den sociala dialogen vid denna tid kom dock att resultera i gemensamma deklarationer (*joint opinions*) och icke förpliktigande överenskommelser.

Inför den fördragsöversyn som ledde fram till Maastrichtfördraget 1991 fanns förhoppningar om att den sociala stadgan skulle införlivas i fördraget, men ett brittiskt veto stoppade detta. I stället förband sig de övriga 11 medlemsstaterna att genomföra den sociala stadgan och i ett protokoll till Maastrichtfördraget medgav britterna att de övriga medlemsstaterna fick gå vidare på det sociala området och då utnyttja EG:s institutioner. Befogenheterna på gemenskapsnivå samt beslutsregler för de 11 reglerades i avtalet om socialpolitik, en bilaga till det sociala protokollet. Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet vidgades och omfattade då arbetsmiljö (hälsa och säkerhet), arbetsvillkor, information och samråd till arbetstagarna, jämställdhet samt åtgärder för människor som står utanför arbetsmarknaden. Inom dessa områden kan minimidirektiv utfärdas. Gemenskapskompetens kom att omfatta ytterligare områden men där krävdes enhällighet: social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna, skydd för arbetstagarna vid upphävande av anställningsavtal, medbestämmande, anställningsvillkor för medborgare i tredje land med laglig hemvist inom gemenskapens territorium och ekonomiska bidrag till åtgärder för att främja sysselsättning och skapa arbetstillfällen. Gemenskapen saknar kompetens att besluta om löner, förenings- och strejkrätten (Westerlund 1995).

Efter regeringskifte i Storbritannien kunde avtalet om socialpo-

litik införlivas vid nästa regeringskonferens, den som 1997 upprättade Amsterdamfördraget. Det blev då bindande för alla medlemsländer. Enligt den inledande artikeln ska gemenskapens mål vara ”att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkor och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning”. Med Amsterdamfördraget infördes majoritetsröstning på ytterligare ett par områden, t.ex. folkhälsa. Jämställdheten fick en starkt fördragsmässig grund, bl.a. genom rätten att införa positiva särbestämmelser. Europaparlamentet fick en förstärkt roll genom att medbeslutandeprocéduren infördes på 23 nya områden, bl.a. folkhälsa och jämställdhet (Pollack 2000). Amsterdamfördraget innebar vidare att den procedur för dialogen med arbetsmarknadens parter som avtalet om socialpolitik föreskrev kunde träda i kraft. Kommissionen måste innan den lägger förslag på det sociala området samråda med arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadsparterna fick också rätten att förhandla fram avtal på europeisk nivå. De fick så kallad avtalsförtur, vilket innebär att om parterna väljer att förhandla så kan kommissionen inte lägga fram förslag till lagstiftning under denna tid (nio månader). Parternas överenskommelser kan, om parterna vill, sanktioneras i ministerrådet och bli till direktiv. Hittills har tre branschövergripande Europaavtal slutits – om föräldraledighet, deltidsarbete och viss-tidsanställningar – och därtill ett antal branschavtal (se kapitel 4).

Sammanfattningsvis kan konstateras att EU:s sociala samarbete främst har rört sådana arbetsmarknadsfrågor som det har varit nödvändigt att lösa för att den inre marknaden skulle fungera tillfredsställande. Det har dels gällt att förhindra otillbörlig konkurrens i form av s.k. social dumpning, dels att möjliggöra fri rörlighet. Detta innebär att lagstiftning på EG-nivå i huvudsak har utvecklats på några begränsade områden: arbetstagarnas fria rörlighet, social trygghet för migrerande arbetare, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen samt jämställdhet mellan kvinnor och män. På dessa områden kan ett

medlemsland inte längre diskriminera andra länders medborgare. Men sociala rättigheter för enskilda medborgare – i egenskap av medborgare och inte arbetstagare – har huvudsakligen förblivit ett nationellt ansvar.

Det nya sysselsättningssamarbetet – en beskrivning

1990-talet har sett en ny ansats i EU:s sociala samarbete. Agendan har ändrats från att skapa sociala regleringar för att få den inre marknaden att fungera till en mer tillväxtorienterad sysselsättningsstrategi där målsättningen är att ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik ska samverka för att nå gemensamma mål.

En viktig nyhet med Amsterdamfördraget var införandet av en sysselsättningsavdelning i fördragstexten (Art. 125–130). Medlemsstaterna och gemenskapen ska enligt en inledande artikel ”arbeta för att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi och särskilt för att främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft och en arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar”. Vidare ska medlemsstaterna ”med beaktande av nationell praxis i fråga om arbetsmarknadens parter ansvar, betrakta främjandet av sysselsättningen som en fråga av gemensamt intresse och skall inom rådet samordna sina åtgärder i detta hänseende”. Medlemsstaterna och gemenskapen ska alltså arbeta *tillsammans* för att främja sysselsättningen, vilket innebär att kommissionen kan – och ska – ta initiativ till samarbete och samordning i sysselsättningsfrågorna. Gemenskapen ska stödja samarbete mellan medlemsländerna och *komplettera* deras åtgärder. En komplementär strategi läggs således fast. Men medlemsländerna behåller beslutskompetensen – lagstiftningsmakten. De åtgärder som ministerrådet vidtar ”får inte omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagar” (Art. 129).

Slutförandet av den inre marknaden sammanföll med lågkonjunktur och ökande arbetslöshet i Europa. Den socialpolitiska agendan kom därför på 1990-talet att skifta från försöken att skapa social lagstiftning på EU-nivån till att omstrukturera arbetsmarknaderna

för att skapa tillväxt och konkurrenskraft. Jämförelser mellan Europa och USA gjordes, vilka visade att Europa "låg efter" när det gällde tillväxt och sysselsättningsökning.

År 1993 presenterade kommissionen vitboken *Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet*. En huvudtanke i denna var behovet av att öka "flexibiliteten" på arbetsmarknaden. Satsningar på utbildning och kompetensutveckling ("livslångt lärande") efterlystes, liksom förändringar av arbetstider. Ett annat förslag var att ändra skattesystemen för att skapa jobb – att sänka skatten på arbete. En övergång från en passiv till en aktiv arbetsmarknadspolitik krävdes. Vidare behövde utsatta grupper, som ungdomar och långtidsarbetslösa, särskilda satsningar. Toppmötet i Bryssel i december 1993 uttalade sitt stöd för vitboken.

År 1993 presenterade kommissionen också grönboken *Europeisk socialpolitik. Alternativ för unionen* och 1994 en vitbok med titeln *Europeisk arbetsmarknads- och socialpolitik. En framtidsväg för Unionen*. Dessa dokument betonade att ekonomisk politik och socialpolitik måste samverka snarare än att ses i motsatsförhållande till varandra. Också sysselsättning och socialpolitik måste länkas samman – kommissionen ville starta en debatt om hur socialpolitiken kan förnyas och bli mer "sysselsättningsfrämjande". Dokumenten underströk behovet av att övergå från passivt kontantstöd till aktiva åtgärder liksom behovet av kompetensutveckling. Arbetslösheten betraktades nu som det allvarligaste sociala problemet i Europa, och den sågs som ett strukturellt problem som inte löses automatiskt genom enbart ekonomisk tillväxt.

Det första steget mot att samordna medlemsländernas sysselsättningspolitik togs vid Europeiska rådets möte i Essen i december 1994. Toppmötet enades om fem prioriteringar: Utbildningssatsningar, sysselsättningsintensiv tillväxt, minskade indirekta lönekostnader, effektivare arbetsmarknadspolitik samt förstärkta insatser för utsatta grupper. Dessutom inrättades en samordningsprocedur där länderna skulle skriva årliga rapporter om måluppfyllelse i respektive land. Den första rapporteringen ägde rum vid toppmötet i Madrid i december 1995.

Essenmodellen utvecklades sedan i Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning. Här lades en procedur för den politiska samordningen fast. Enligt denna ska ministerrådet, på förslag av kommissionen, årligen anta *riktlinjer* för sysselsättningen som medlemsländerna sedan ska beakta i sin sysselsättningspolitik. Sysselsättningsriktlinjerna ska stämma överens med de riktlinjer för den ekonomiska politiken som i enlighet med Maastrichtfördraget utarbetas årligen. En sysselsättningskommitté, bestående av två tjänstemän från varje medlemsland samt två från kommissionen, upprättades för att främja samordningen av ländernas politik. Denna fördragsenliga sysselsättningskommitté började sammanträda först år 2000; dessförinnan skötte en interimistisk sysselsättnings- och arbetsmarknadskommitté dess uppgifter. Sysselsättningskommittén är rådgivande och ska i sitt arbete samråda med arbetsmarknadens parter. Dessutom deltar Europaparlamentet, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén som rådgivande organ i riktlinjearbetet. Riktlinjerna antas med kvalificerad majoritet i ministerrådet men är som sagt inte formellt bindande för medlemsstaterna. På grundval av riktlinjerna ska varje medlemsland sedan årligen utarbeta en *nationell handlingsplan* (NAP) för sysselsättning och också rapportera hur man har implementerat tidigare riktlinjer. Dessa handlingsplaner granskas sedan i sysselsättningskommittén – där medlemsländerna går igenom varandras planer (*peer review*) – samt av kommissionen och slutligen av ministerrådet. På grundval av de nationella handlingsplanerna ger kommissionen och ministerrådet ut en *gemensam sysselsättningsrapport* om läget i medlemsländerna. Där görs strategiska jämförelser mellan länderna (s.k. *benchmarking*) och ett antal *goda exempel* identifieras. Ministerrådet kan vidare, efter förslag av kommissionen, besluta med kvalificerad majoritet om *rekommendationer* till enskilda länder om hur de ska kunna uppfylla de gemensamma riktlinjerna. Den nya samordningsproceduren bygger alltså på ett slags målstyrning på EU-nivå, där den nationella behörigheten eller *kompetensen* respekteras. Den nya metoden för politiksamordning bygger sålunda på politiskt tryck och opinionstryck och inte på legal harmonisering. (Se figur 4.2, sidan 156.)

De första riktlinjerna antogs redan vid ett extra möte med Europeiska rådet i Luxemburg med sysselsättning som tema i november 1997. Därefter har riktlinjearbetet kommit att kallas Luxemburgprocessen. Amsterdamfördraget hade ännu inte trätt i kraft, men flertalet regeringschefer var angelägna om att komma igång med sysselsättningssamarbetet. Man antog också en övergripande sysselsättningsstrategi, som förutom samordningen av ländernas sysselsättningspolitik också innebar en samordning av den makroekonomiska politiken och en integrering av målen på sysselsättningsområdet i *all* gemenskapspolitik. Implementeringen av sysselsättningsstrategin kräver, deklarerade regeringscheferna, gemensamma ansträngningar av alla berörda, dvs. av medlemsstater, regioner, arbetsmarknadens parter och EU:s institutioner.

Riktlinjerna strukturerades i fyra pelare: Förbättra *anställningsbarheten* (employability pillar), utveckla *entreprenörskap* (entrepreneurship pillar), uppmuntra *anpassningsbarhet* (adaptability pillar) samt stärka *jämställdheten* (equal opportunity pillar). Dessa fyra pelare har man behållit och riktlinjerna har bara ändrats marginellt. Skälet är att man vill ha ett flerårigt perspektiv i sysselsättningspolitiken och ge länderna tid att genomföra åtagandena. De första nationella handlingsplanerna skrevs och lämnades in 1998.

Om riktlinjerna kan sägas att de är påfallande konkreta. Som exempel kan nämnas riktlinjen att ”motverka bidragsberoende och i stället främja arbete och utbildning med hjälp av aktivare arbetsmarknadsåtgärder”. Konkretionen visar sig också i rekommendationerna till enskilda medlemsländer. Sverige blev 1999 rekommenderat av ministerrådet att sänka skatten på arbete, särskilt för låginkomsttagare, samt att försöka bryta könssegregeringen på arbetsmarknaden. Dessa rekommendationer upprepades året efter, då med tillägget att även se över bidragssystemen för att skapa incitament att acceptera erbjudet jobb.

Under 1999 beslutades om en ”sysselsättningspakt” som bygger på tre ”processer” med kopplingar till varandra:

1) *Luxemburgprocessen*, dvs. samordning av sysselsättningspolitiken med hjälp av gemensamma sysselsättningsriktlinjer.

2) *Cardiffprocessen*, som till skillnad från de övriga processerna inte baseras på ett beslut av Europeiska rådet utan på ett beslut av EU:s finansministrar (Ekofin) och som syftar till strukturella reformer för att få varu-, service- och kapitalmarknaderna att fungera bättre. Även inom ramen för Cardiffprocessen skrivs årliga rapporter om situationen nationellt.

3) *Kölnprocessen*, som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 och som innebär en samordning av den makroekonomiska politiken genom att man upprättade en makroekonomisk dialog i vilken Europeiska centralbanken (ECB), kommissionen, arbetsmarknadens parter och representanter för medlemsregeringarna ingår.

Vid toppmötet i Lissabon i mars 2000 uttalade regeringscheferna att synergien mellan de tre processerna måste förbättras. Sedan dess talar man även om *Lissabonprocessen*, som ju innebär en utvidgning i förhållande till vad de tre processerna ovan behandlar i så måtto att den nya samarbetsmetoden infördes på nya sakområden.

Utvecklingen efter toppmötet i Amsterdam i juni 1997 har framför allt inneburit att sysselsättningspolitiken har breddats och att kopplingar gjorts till andra politikområden, som den makroekonomiska politiken och konkurrenspolitiken. Ett annat exempel på detta är frågan om social trygghet som bl.a. knutits till sysselsättningsriktlinjernas uppmaning att göra de sociala trygghetssystemen mera "sysselsättningsfrämjande". Kommissionen föreslog i ett meddelande 1997 att de sociala trygghetssystemen skulle "moderniseras". Sommaren 1999 efterlyste kommissionen i ett annat meddelande en samordnad strategi för denna "modernisering". Under hösten 1999 beslutade ministerrådet att starta en samordningsprocedur även på detta område genom att man gav en interimistisk grupp av högt uppsatta tjänstemän i uppdrag att utbyta information om varandras sociala trygghetssystem. På toppmötet i Feira i juni 2000 permanentades denna grupp genom inrättandet av kommittén för den sociala tryggheten. De fyra områden där man beslutat sig för att samarbeta är: Skapandet av bidragssystem som ger incitament till arbete (dvs. att undvika inlåsnings effekter) och hållbara pensionssystem,

motverka social utslagning och tillhandahålla god hälsovård. Toppmötet i Nice i december 2000 antog en "social agenda", ett sammanhållet program för samarbetet på det socialpolitiska området.

Vid toppmötet i Lissabon i mars 2000 fattades beslut om att stärka informations- och erfarenhetsutbytet på den sociala trygghetens område samt att införa den "öppna samordningsmetoden" (med gemensamma mål, nationella handlingsplaner och indikatorer för *benchmarking*) på området social utslagning. Skälet till att Europeiska rådet kunde gå något längre i samordningen av arbetet mot social utslagning är att samarbete på detta område anses ha en tydligare grund i fördrag genom en skrivning i Amsterdamfördraget. Vad gäller den sociala trygghetens område kan samarbetet ses som en tidig "Essenprocess" och det kommer sannolikt att utvecklas ett system med riktlinjer, handlingsplaner och rekommendationer också på detta område framöver. Europaparlamentet är pådrivande i denna riktning och har över huvud taget bidragit till dynamiken inom de politikområden och samarbetsprocesser som är föremål för analys i denna bok.

Man kan säga att det huvudsakliga sysselsättnings- och socialpolitiska samarbetet hittills handlat om att sjösätta procedurer och starta processer som stegvis och på sikt kan komma att innebära substantiella förändringar av ländernas politik. Som framgått ligger den formella beslutskompetensen i dessa frågor fortsatt på de nationella organen och arbetet på europeisk nivå handlar om att samordna politiken genom att upprätta gemensamma målsättningar, utbyta information och erfarenheter, föra dialog och granska varandras arbete.

En betydelsefull drivkraft för samordningen av sysselsättningspolitiken, och även delar av socialpolitiken, är att den ekonomiska och monetära unionen (EMU) har gjort ländernas ekonomier än mer integrerade och ömsesidigt beroende. Ett lands åtgärder – eller brist på åtgärder – kan få konsekvenser också för de andra medlemsländerna. Modellen för samordningen av sysselsättningspolitiken bygger i hög grad på den multilaterala samordningen av den ekonomiska politiken inom EU. Där har man satt upp konvergenskrav

och riktlinjer för den ekonomiska politiken. Riktlinjerna revideras årligen. Jämfört med sysselsättningsriktlinjerna är de ekonomiska riktlinjerna av mera bindande karaktär.

En bindande överenskommelse som kan få välfärdspolitiska konsekvenser är stabilitets- och tillväxtpakten, en resolution som Europeiska rådet antog i Amsterdam den 17 juni 1997 (baserad på Art. 104). Enligt denna ska medlemsländerna sträva efter budgetbalans eller överskott i statsfinanserna. Redan tidigare hade en procedur för årlig granskning av medlemslänternas offentliga finanser genomförts för att tvinga länderna till åtgärder som gjorde det möjligt för dem att klara inträdeskraven till valutaunionen. Riktlinjerna för den ekonomiska politiken, liksom stabilitets- och tillväxtpakten, gäller även de medlemsländer som valt att stå utanför tredje fasen av EMU, exempelvis Sverige. Men ekonomiska sanktioner mot länder som missköter sin ekonomiska politik kan bara utfärdas gentemot EMU-länderna (Torstensson 1999). Stabilitets- och tillväxtpakten är ett led i en samordning av finanspolitiken och ska komplettera den samordning av penningpolitiken som sker inom den monetära unionen.

För att EMU ska fungera bedöms också en viss samordning av lönepolitiken krävas, vilket arbetsmarknadens parter ansvarar för. Detta är skälet till upprättandet av den makroekonomiska dialogen (enligt ovan). Förhoppningen är att Europeiska centralbanken, medlemsregeringarna och arbetsmarknadens parter ska nå fram till gemensamma bedömningar av det ekonomiska läget i unionen.

Sammanfattningsvis kan sägas att EU:s agenda under 1990-talet ändrades från att skapa sociala regleringar för att få den inre marknaden att fungera till en mer tillväxtorienterad sysselsättningsstrategi, där målsättningen är att ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik ska samverka för att nå gemensamma mål. Dessa politikområden betraktas inte längre uteslutande som nationella angelägenheter. Vi tolkar det som att en europeisk välfärdspolitik är under skapande.

Sysselsättningssamarbetet – några särskilda teman

Vi ska nu ytterligare belysa och teoretiskt förankra några aspekter av EU:s nya sysselsättningssamarbete, som de övriga kapitlen sedan på olika sätt kommer att anknyta till.

En ny politisk samarbetsmodell

Också tidigare i EU:s historia har samarbetet i sociala frågor i hög grad byggt på *soft law*, alltså på icke-bindande regler och överenskommelser. Juridisk reglering har förekommit på sådana områden som ansetts nödvändiga att reglera för att den inre marknaden ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt, främst arbetskraftens rörlighet, social trygghet för migrerande arbetskraft, arbetarskydd samt jämställdhet. EU:s socialpolitik har snarare handlat om att upprätta en marknad än att intervensera i den genom en marknadskorrigerande eller omfördelande politik. Den grundläggande principen har varit likabehandling på arbetsmarknaden; medlemsländerna får inte diskriminera arbetstagare från andra medlemsländer. Man har t.ex. rätt att bo och arbeta i andra medlemsländer och då åtnjuta samma sociala trygghet som landets egna medborgare. Regleringar för att undvika social dumpning är dock exempel på försök till marknadskorrigerande.

EU:s möjlighet att ta in skatt är begränsad och därmed möjligheten att spendera pengar på social välfärd. Detta åvilar i stället medlemsländerna. Majone (1996) menar att EU:s fiskala begränsningar förklarar varför en marknadsreglerande socialpolitik fått företräde i EU framför en omfördelande. Undantaget är här EU:s strukturfonder som möjliggjort viss omfördelning mellan regioner och till förmån för utsatta grupper. Vid en reglerande politik bärs kostnaden av enskilda personer eller företag och inte av medlemsländerna. Den reglerande ansatsen har också gjort EG-domstolen till en viktig "policyskapare" på det sociala området. Genom sin rättstolkning och praxis har den kunnat flytta fram positionerna för EG-rätten,

exempelvis genom att påvisa att det skett diskriminering av andra medlemsländers medborgare.

Att kommissionen huvudsakligen haft icke-bindande policy-instrument att tillgå i socialpolitiken betyder inte att den har varit maktlös. Som Cram (1997, s. 99) påpekat har möjligheten att använda icke-bindande instrument ibland tillåtit kommissionen att "få in en fot" på kontroversiella områden. Man har avvaktat med bindande åtgärder tills området har "mjukats upp" och förpliktigande samarbete inte längre varit lika kontroversiellt. Man kan nämna den sociala stadgan (enligt ovan) som ett exempel, samarbetet om folkhälsa är ett annat. Denna ansats har också gjort det möjligt för kommissionen att ange tonen utan att gemenskapen behöver ta några ekonomiska konsekvenser av det (*calling the tune without paying the piper*, Cram 1993; jfr Majone ovan).

Med den nya samordningsproceduren har *soft law* på nytt blivit metoden framför andra på det sociala området i EU. Streeck (1993; 1996) talar därför om ansatsen som en form av "ny frivillighet" – *neovoluntarism*. Frivilligheten ligger då i att EU:s riktlinjer inte binder medlemsstaterna och inte heller andra aktörer, som företag eller arbetstagare, juridiskt. Implementeringen är inte tvingande, formellt sett. (Uttrycket anspelar alltså *inte* på frivillighet i form av välgörenhet, vilket är hur ordet ibland används i andra socialpolitiska diskussioner.) Själv är Streeck kritisk och menar att denna ansats exempelvis inte kan lösa kontroversiella fördelningsfrågor. Det finns dock en viktig skillnad mellan tidigare års frivillighet i form av föga förpliktigande deklarationer och dagens situation, nämligen att den nya samarbetsmodellen bygger på noggranna styrnings- och övervakningsmekanismer. Ett exempel är kommissionens kunskapsinsamling och utarbetande av gemensamma indikatorer för att jämföra system och på så vis åstadkomma ett opinionstryck på medlemsregeringarna.

Ett annat sätt att skapa opinionstryck och politisk press är den granskning av varandras politik som medlemsländerna gör (*peer pressure*). Arbetsmetoden bygger därmed på organiserat idéutbyte, inlärnin och på exemplets makt. Riktlinje- och handlingsplanarbe-

tet bygger dessutom på strikta tidtabeller och årliga upprepningar av moment och diskussioner, vilket gör att de nationella tjänstemännen ständigt arbetar med sysselsättningsfrågorna med de "europeiska glasögonen" på sig (Jacobsson 1999). Karaktären av ständigt pågående och parallella arbetsprocesser bidrar också till gruppdynamiken liksom till att regeringarnas positioner ständigt är under förhandling (Ekengren 1998).

Genom möjligheten att välja ut och publicera "goda exempel" (*best practice*) samt att utfärda rekommendationer till enskilda medlemsländer har kommissionen och ministerrådet betydande opinions- och idémakt. Kommissionen behåller också sin initiativrätt och därmed sin agendasättande makt – även om den i detta fall får dela denna med medlemsregeringarna. Makten att formulera de ursprungliga förslagen är betydelsefull eftersom ett förslag till EU-beslut – när det väl föreligger – visserligen är öppet för förhandlingar vad gäller konkreta skrivningar men sällan möjligt att helt avfärda. Inte heller är det lätt för ett land att rösta nej till närmare samarbete i angelägna och symboliskt viktiga frågor, exempelvis socialpolitik – även om regeringen anser att detta egentligen inte är en EU-fråga. Att därför ta ett inte särskilt långtgående initiativ, som att inrätta en grupp av högre tjänstemän för utbyte av information, är ett sätt att initiera samarbete som sedan kan utvecklas stegvis.

Eftersom det är fråga om politisk samordning och inte juridisk reglering har EG-domstolen ingen roll alls att spela i själva sysselsättningsarbetet. Lagstiftningsmakten, liksom det ekonomiska och praktiska ansvaret för implementeringen, är kvar hos de enskilda länderna. Det handlar väsentligen om ett samfällt handlande och samarbete mellan regeringarna snarare än om överstatlig reglering och integration, något som passar den pragmatiskt inriktade svenska regeringen. Som citerades i inledningen framhåller statsminister Persson att: "Processen är politisk, inte juridisk". Att domstolen inte har någon direkt roll att spela i EU:s sysselsättningspolitik innebär dock inte att dess verksamhet inte kan påverka sysselsättningspolitiken. Tvärtom kan domstolens beslut på områden där den har kompetens (behörighet), t.ex. i konkurrenspolitiken och vad gäller den

inre marknaden generellt, inklusive rörligheten på arbetsmarknaden, påverka sysselsättnings- och välfärdspolitiken indirekt.

Negativ – positiv integration

Det har i EU:s historia funnits en asymmetri mellan lagstiftning på EG-nivån och mellanstatlig politik, något som Scharpf (1996a och 1999) har uppmärksammat. Vad gäller att ta bort handelshinder och skapa en gemensam marknad har bindande beslut fattats på överstatlig nivå, alltså med kvalificerade majoritetsbeslut. Men däremot vad gäller åtgärder för att intervensera på marknaden, t.ex. att införa sociala standarder, har enhällighet krävts i ministerrådet och sådan har ofta inte gått att nå. Det förstnämnda kallar Scharpf *negativ integration* (att ta bort handelshinder) och det sistnämnda *positiv integration* (att bygga upp villkor) (Pinder 1968). Positiv integration har krävt medlemsländernas samtycke på ett annat sätt än den negativa och har varit svårare att få till stånd. Samarbete i sysselsättningspolitiken är dock ett försök att åstadkomma positiv integration och, enligt Scharpf, att stärka den problemlösande kapaciteten inom ramen för det europeiska flernivåsystemet. Han gör bedömningen att utfästelserna i Amsterdam om "samordnade sysselsättningsstrategier kan ha en större potential än vad som i allmänhet antas ..." (Scharpf 1999, s. 4, se även s. 156–160).

Efter hand har det uppstått ett slags egendynamik i processen. Medlemsländernas regeringar, t.ex. den svenska, har också varit pådrivande medan kommissionens roll i första hand är stödjande.

Andra har uttryckt tvivel på att de policyinstrument EU har till sitt förfogande i det sysselsättnings- och välfärdspolitiska samarbetet verkligen räcker för att balansera den ekonomiska integrationen. Exempelvis har ju stabilitets- och tillväxtpakten till skillnad från sysselsättningspakten sanktioner att tillgå. Kan medlemsländerna verkligen finansiera alla offensiva satsningar som sysselsättningsarbetet syftar till givet restriktionerna på nationella budgetar? (jfr Keller 1999). Generellt är det ju så att de socialpolitiska handlingsprogram som tas på EU-nivå ska finansieras nationellt, vilket ofta inne-

bär att det i praktiken blir finansdepartementen som avgör vad som genomförs och inte.

Med den "öppna samordningsmetoden" ersätts dessutom EU:s tidigare mer interventionistiska ansats – som innebar försök till reglering om än på begränsade områden – med frivillig anpassning (jfr Streeck 1996). Har denna samordningsmodell förutsättningar för att fungera effektivt? Kan den motverka social dumpning och konkurrensdriven försämring av nationella system? Kan över huvud taget en nationellt organiserad omfördelningspolitik klara av att på sikt balansera den europeiska tillväxtpolitiken? (Se Hagen 2000 om *politics of production versus politics of distribution*.) Kan en europeisk välfärds- och sysselsättningspolitik bli legitim utan att sociala rättigheter formellt institutionaliseras på EU-nivån eller utan att omfördelande välfärdsprogram läggs fast på EU-nivån så som tidigare gjorts i den nationella välfärdsstaten?

Ny kompetensfördelning – en tredje väg?

Som nämnts har Scharpf ställt frågan om huruvida "federal balans" kan uppnås i EU givet spänningen mellan överstatlig lagstiftning på inre marknadsområdet och den i huvudsak mellanstatliga beslutsprocessen för balanserande välfärdspolitiska åtgärder. Den "gemensamma beslutsfällan" (*joint decision trap*) består i att medlemsstaterna generellt sett önskar mer gemensamma åtgärder men är inte redo att ge upp vetorätten på specifika, för enskilda länder centrala, områden (Scharpf 1996b, s. 361–373). Sammantaget gör detta det mycket svårt att fatta beslut över huvud taget. Frågan är i vad mån den nya samarbetsmetoden kan undvika problemet och bidra till en bättre balans. Kan en balanserande politik uppnås utan överstatliga beslut inom välfärdsrelaterade områden? För att besvara frågan måste man se närmare på hur den nya metoden fungerar i praktiken.

I utarbetandet av insatser inom ramen för Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning är det inte längre fråga om ett antingen-eller vad gäller EU och medlemsstatsnivån, utan om både-och. Den nya samarbetsformen är ett uttryck för vad som i utvecklade fede-

rationer brukar kallas delad (*shared*) kompetens (behörighet) till skillnad mot uppdelad (*divided*). Det samarbete som växer fram inom områden som sysselsättning, utbildning, forskning och IT kan därmed sägas ge uttryck för en ny kompetensfördelning – *kompetensdelning* – mellan EU och medlemsstaten, som skiljer sig från balansen inom mer traditionellt EU-samarbete (se vidare kap 3).

Medlemsstaternas och EU:s institutioner blir *komplementära*. Detta har kallats en ”tredje väg” mellan överstatlighet och mellanstatlighet, en väg som innebär nära samarbete och samordning på den europeiska nivån, med kommissionen som en viktig initierare och pådrivare av beslut, men med bibehållen nationell suveränitet. Detta innebär en delvis ny maktfördelning mellan EU:s institutioner, de nationella regeringarna och parlamenten och även subnationella aktörer. Tanken är att lokala och regionala aktörer (myndigheter, arbetsmarknadens parter, kommuner och landsting) ska spela en viktig roll när det gäller att omsätta och implementera sysselsättningsstrategin. Arbetsmarknadens parter deltar också i riktlinjearbetet både på europeisk och nationell nivå (se kapitel 4). Hur fungerar denna nya kompetensfördelning i praktiken?

Beslutet på toppmötet i Lissabon i mars 2000 innebär att regeringscheferna stärker sin roll i det europeiska samarbetet. Europeiska rådet ska få en starkare styrande och samordnande roll, enligt slutsatserna från mötet. Varje vår ska Europeiska rådet ha ett särskilt möte för att definiera mandaten och för att utvärdera resultaten. Vad blir konsekvenserna av detta? Sker det på fackministrarnas bekostnad eller vems? Blir arbetsmetoden verkligen öppen för insyn och kontroll? Vem granskar och ställer de politiska beslutsfattarna till svars? Maktförskjutningen, liksom samsarbetsmodellen i stort, väcker således en rad frågor om makt och demokrati. Lider samsarbetsmodellen av mellanstatlighetens traditionella demokratiproblem – bristande insyn och maktförskjutning från parlament till regeringar? Eller kan man se samsarbetsmodellen som ett uttryck för s.k. kommunikativ demokrati, där just strävan efter samförstånd genom dialog står i fokus? Hur påverkar samsarbetsmodellen EU:s legitimitet? Regeringarna, exempelvis den svenska, motiverar samsarbetet i

sysselsättningspolitiken med att EU ska ägna sig åt frågor som är viktiga för medborgarna. Men risken finns att regeringarna inte förmår leva upp till de högt ställda förväntningarna och i så fall kan de utelämnade resultaten inverka på allmänhetens stöd för EU, vars legitimitet därmed kan komma att försvagas snarare än att stärkas.

Informell integration och "spillover"

Även om regeringarna är centrala aktörer i sysselsättningssamarbetet och i "den tredje vägens" politikområden är de ingalunda allsmäktiga och som vi redan varit inne på är en rad olika aktörer inblandade. Det finns till och med anledning att ifrågasätta om regeringarna verkligen har förmåga att styra och kontrollera det som sker i de politikområden som vi här analyserar. Vi har redan berört olika pådrivande aktörer, exempelvis kommissionen, och att processerna tenderar att bli självgående genom det slags egendynamik som i hög grad uppstår inom ramen för informella kontakter.

Informell integration avser sådana samarbetsmönster i den europeiska integrationsprocessen som uppkommit mellan olika icke-statliga aktörer, som intresseorganisationer av olika slag och politiska partier (Wallace 1990). Ett växelspel råder mellan den formella och den informella dimensionen av integrationsprocessen. I ett historiskt perspektiv kan man göra gällande att det formella samarbetet har vuxit fram utifrån ett informellt samarbete, varvid ideologiskt inriktade rörelser har varit en av flera drivkrafter. Samtidigt har de informella samarbetsmönstren kommit att breddas och fördjupas i och med institutionaliseringen av den europeiska integrationen.

Dynamiken i den komplexa samverkan mellan de formella och informella inslagen i den europeiska integrationen kan ge upphov till fördjupat samarbete – också på europeisk nivå – och gemensam problemlösning. Det innebär att en enskild sakfråga lyfts upp på europeisk nivå utan att det nödvändigtvis förelegat några formella krav på detta. Därmed kan det utvecklas en politisk praxis som går vid sidan av eller föregriper det formella och rättsliga. Det sysselsättningspolitiska samarbetet – med dess form av ny frivillighet (*neo-*

voluntarism) – är ett bra exempel på en sådan utveckling.

Om man bara fokuserar den formella kompetensfördelningen riskerar man således att missa den informella integrationsprocessen. Det gäller inte minst den nya samarbetsmodellen som visserligen har karaktären av ett regeringssamarbete, men där kommissionen kan ha betydande makt när det gäller att introducera och sprida nya synsätt, organisera och redigera kunskap samt organisera samråds- och samarbetsforum, exempelvis den sociala dialogen, den makroekonomiska dialogen, sysselsättningskommittén och kommittén för den sociala tryggheten. I den nya samarbetsmodellen tycks kommissionen bli en ännu viktigare förmedlande instans (*broker*), där själva förmedlandet också kan innebära en informell styrning.

Olika förklaringsmodeller tillskriver emellertid den europeiska integrationen olika drivkrafter. Den förhärskande slutsatsen är exempelvis att Enhetsakten möjliggjordes av sammanfallande intressen och preferenser mellan i första hand regeringarna i Frankrike, Storbritannien och Tyskland (Moravcsik 1991, 1998). Det förelåg också stor samstämmighet om att dåvarande EG måste få en injektion och att åtgärder måste vidtas på både nationell och europeisk nivå för att Västeuropa – som ansågs befinna sig i ett tillstånd av förstelning – skulle kunna vara konkurrenskraftigt i förhållande till andra regionala sfärer på det globala planet, som Nordamerika, Sydostasien, Japan och Stillahavsområdet.

Dylika externa drivkrafter och sådana som handlar om ekonomiska intressen är mycket väsentliga. Men bakom dessa drivkrafter och intressen finns enskilda och kollektiva aktörer som kan ha olika preferenser och ideologiska utgångspunkter och även göra avvikande tolkningar av problembilden. Tesen om de sammanfallande preferenserna innebär en underskattning av såväl de mindre ländernas betydelse som av de ideologiska motsättningarna. Den intressebaserade ansatsen måste kompletteras med en idébaserad, som också beaktar de sociala sammanhang i vilka politiker och administratörer verkar (se t.ex. Christiansen m.fl. 1999; Diez 1999ab; Mörth 1999).

Jacques Delors dynamiska ledarskap och betydelse för den euro-

peiska integrationens vitalisering visar vidare att också enskilda "policyentreprenörer" och en överstatlig institution som kommissionen måste framhållas som viktiga drivkrafter bakom de institutionella förändringar som t.ex. Enhetsakten innebar (Sandholtz och Zysman 1989). Detsamma gäller för inramningen av och formuleringarna om den sociala dimensionen och sedermera också om EMU.

Till skillnad från den mellanstatliga förklaringsmodellen som sätter regeringarna och deras intressen i centrum (*intergovernmentalism*, se Moravcsik 1991, 1998) tillskrivs överstatliga och icke-statliga aktörer en central roll för den europeiska integrationen i den s.k. neofunktionalistiska integrationsteorin (se Haas 1958). Termen *spillover* är starkt förknippad med neofunktionalismen, och vi kan skilja mellan politisk och funktionell spillover, där den förstnämnda just avser att allt fler aktörer finner sig föranledda att engagera sig i integrationen medan den sistnämnda tar fasta på det förhållandet att integrationen sprider sig från ett funktionellt område till ett annat (Rosamond 2000; Tranholm-Mikkelsen 1991).

Medan det funktionella spillover-begreppet tenderar att åsyfta en process där integration på ett politikområde närmast med automatik leder till integration på andra områden, är således det politiska spillover-begreppet mer aktörsinriktat och betonar att det kan ingå i aktörers politiska projekt att göra kopplingar mellan politikområden, vare sig de är omedelbart funktionellt påkallade eller ej. Enligt det senare synsättet handlar spillover inte så mycket om ekonomiska nödvändigheter som om en politisk process där preferenser ändras efter kontakter och påtryckningar. Så kan vi förklara att olika medlemsstaters regeringar efter hand kommit att stödja sådant som de ursprungligen var emot, t.ex. just inom det sociala regelverket (Falkner 1998). Det är med andra ord viktigt att uppmärksamma socialisationen av politiska eliter, utvecklandet av europeiska lojaliteter, preferenser och identiteter liksom transnationellt koalitionsbyggande (Johansson 1999).

Den expansiva logik och följdintegration som vi kunnat bevittna inom de politikområden som vi behandlar styrker centrala argument i neofunktionalismen. Exempelvis har såväl politiska partier som in-

tresseorganisationer utvecklat sina kontakter med varandra för att påverka dagordningen och beslutsfattandet i EU (se kapitel 2 och 4). Hur dessa aktörer arbetar för att just sätta dagordningen är i hög grad beroende av sakfrågans karaktär. Vidare har vissa aktörer haft intresse av att koppla politikområden till varandra (*policy linkages*). Det gäller kommissionen liksom Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) vad gäller kopplingarna mellan ekonomisk politik, socialpolitik och arbetsmarknadspolitik (se vidare kapitel 4). För EFS har det varit avgörande att "få in en fot" och kunna diskutera den makroekonomiska politiken och skattepolitiken.

Spillover-effekter – såväl avsedda som oavsedda, politiska som funktionella – är således viktiga för att förstå hur område efter område har kommit att beröras. Den inre marknaden och dess dynamik har gjort det allt svårare att exkludera sociala frågor från EU-samarbetet, och den sociala dimensionen i EU är i mycket ett resultat av marknadsprojektets följdintegration (Leibfried och Pierson 1995, s. 44). Ett exempel på en sådan funktionell spillover-effekt är den standardisering av arbetsmiljöregler som krävdes för att få den inre marknaden att komma till stånd och fungera (Falkner 1998, s. 59). Att EU:s samarbete på det sociala området nu går från en social dimension till vad man kan beteckna som en europeisk välfärdspolitik bör ses mot bakgrund av den ekonomiska integration som EMU, den ekonomiska och monetära unionen, innebär. EMU kräver i förlängningen också samordning av budgetpolitik/finanspolitik och allmän ekonomisk politik. Det innebär att utformning av skattesystem och regler på arbetsmarknaden inte längre är en strikt nationell angelägenhet eftersom de europeiska ekonomierna är så integrerade. I förlängningen berörs också de sociala trygghetssystemen. Men i detta välfärdspolitiska integrationsprojekt har olika aktörer fortsatt olika intressen och syn på hur politikområdena ska kopplas till varandra och vilken politik som bör föras. Utvecklingen är inte determinerad.

Man kan på nytt resa frågan i vilken utsträckning medlemsregeringarna kontrollerar politikutvecklingen på det välfärdspolitiska området. Även om medlemsstaterna fortsatt är primärt ansvariga för sysselsättnings- och socialpolitiken, så begränsas detta ansvarsut-

övande avsevärt av det komplexa politiska system där de ingår samt av de politiska processer i vilka de är inbegripna, dvs. av vad vi diskuterat som positiv integration, negativ integration samt indirekt tryck på anpassning (Leibfried och Pierson 1995). Leibfried och Pierson (1995, s. 10, se även Pierson 1998) framhåller att medlemsstaternas fulla kontroll av utvecklingen begränsas av:

1) EU-institutionernas autonoma aktivitet, exempelvis kommissionens exklusiva rätt att lägga fram lagstiftningsförslag och domstolens suveräna rätt att tolka fördragen. Historiskt har domstolen valt att tolka fördragen i integrationsfrämjande riktning och genom dess praxis har EG-rättens positioner flyttats fram.

2) Tidigare beslut och åtaganden i EU som begränsar valmöjligheterna och kan binda medlemsstaterna till initiativ de annars inte själva skulle tagit eller valt, exempelvis utformningen av EMU:s konvergenskriterier i Maastrichtfördraget – resultatet av en överenskommelse mellan Tyskland och Frankrike under speciella omständigheter och i en speciell historisk situation (Tysklands återförening) som knappast hade gjorts annars.

3) Frågor som överlappar eller får följd effekter på andra frågor och därför ger upphov till nya initiativ, ibland som oavsedda konsekvenser (*issue density*), exempelvis EMU som skapar behov av en samordnad arbetsmarknadspolitik men också av finans- och lönepolitik.

4) Icke-statliga aktörer som ibland verkar direkt på EU-nivån utan att gå via medlemsstaternas regeringar, exempelvis lobbyister.

Härtill kommer att beslut ofta fattas i ett högt tempo, med snäva tidsmarginaler och begränsad information (Ekengren 1998). Det är långt ifrån alltid klart vart processer ska leda när de sätts igång. Processerna kan ta sin utgångspunkt i föregivet okontroversiellt samarbete om gemensam kunskapsuppbyggnad och informationsutbyte, fortsätta med rekommendationer för att sedan kanske leda till gemensamt beslutsfattande när området har "mjukats upp" (Cram 1997).

Mot en integration av politikområden

Som framgått har EU:s ”sociala dimension” i mycket handlat om arbetsmarknadsfrågor, även om mer renodlat socialpolitiska frågor kommit att diskuteras på senare år. Att man ändå talat om en *social* dimension ter sig mindre egendomligt i en del andra medlemsländer än i Sverige. På tyska, engelska och franska har ordet ”social” en vidare innebörd än i svenskan, och i många medlemsländer sköts arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor på samma departement. I EU har också arbetsmarknads- och socialministrarna ett gemensamt ministerråd (SAC) och i många länder representeras de av samma person.

I Sverige har traditionellt sysselsättningspolitiken varit en del av den ekonomiska politiken samtidigt som den varit en del av välfärdspolitiken. Sverige har också i EU kämpat för att sysselsättning på detta sätt ska ses som något som måste diskuteras i relation till den ekonomiska politiken och inte bara i relation till social- och arbetsmarknadspolitiken. Också från Europafackligt håll har detta varit ett krav; det krävs en strategi som kombinerar en tillväxtbefrämjande makroekonomisk politik, koordinerad på europeisk nivå, med aktiva åtgärder för att förbättra utbudssidan av ekonomin, inklusive bättre fungerande arbetsmarknader (Foden och Magnusson 1999). Sysselsättningsstrategin innebär en sådan integrerad syn. Som nämnts har ju även den makroekonomiska dialogen och samarbetet om strukturella marknadsreformer integrerats i sysselsättningssamarbetet genom sysselsättningspakten, och kravet på samordning mellan politikområdena har skärpts.

Centralt för vår förståelse av en europeisk välfärdspolitik är alltså att olika politikområden integreras för att nå gemensamma välfärdspolitiska målsättningar. En illustration av detta är att sysselsättningssamarbetet involverar både finans- och arbetsmarknadsministrarna i EU. Sysselsättningsriktlinjerna, liksom den gemensamma sysselsättningsrapporten och rekommendationerna, tas av både finansministrarnas och arbetsmarknadsministrarnas rådsmöte, Ekofin och SAC, vilket är något unikt i EU. I Sverige arbetar finans- och

näringsdepartementet tillsammans med den nationella handlingsplanen. Utbildnings- och socialdepartementet är även delaktiga i frågor som rör dem. Kraven på samordning mellan arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken och den ekonomiska politiken kan få konsekvenser för relationerna mellan de nationella departementen liksom mellan generaldirektoraten i kommissionen. Till exempel kan man tänka sig att sysselsättningsstrategin ger en möjlighet för arbetsmarknads- och socialdepartementen att komma i dialog med de ofta mäktiga finansdepartementen och försöka öka sitt inflytande i relation till dem. På motsvarande sätt får generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor och generaldirektoratet för ekonomiska frågor lov att öka sitt samarbete.

Det europeiska välfärdsprojektet kan för dagen alltså sägas bestå i att få arbetsmarknadspolitik, socialpolitik och ekonomisk politik att samverka, men vad innebär detta i praktiken? Vilka hänsyn får dominera – ekonomiska eller sociala? Är det EMU:s konvergenskriterier som ska avgöra vilken utformning av arbetsmarknads- och socialpolitiken som blir möjlig att upprätthålla, eller måste den makroekonomiska politiken ändra inriktning för att skapa sysselsättning och välfärd? I vilket förhållande ska sysselsättningsriktlinjerna och de allmänna ekonomiska riktlinjerna stå; ska de ekonomiska riktlinjerna vara överordnade riktlinjerna om sysselsättningen, eller handlar kravet på överensstämmelse dem emellan endast om att nå fungerande samordning? Det är i hög grad den ekonomiska integrationen – genom den inre marknaden och den monetära unionen – som har drivit fram integrationen på de andra områdena. I vad mån kan den nya ansatsen i sysselsättnings- och socialpolitiken föra EU från ett i huvudsak marknadsprojekt till ett välfärdsprojekt – och i vad mån blir det fråga om ett välfärdsprojekt på marknadens villkor (jfr Pollack 2000)?

En annan fråga man kan resa är om den ”öppna samordningsmetoden” vilken har beskrivits som en form av *post-regulatory governance* (Mosher 2000), dvs. ett system för samordning av politiken som inte bygger på bindande regler, fått ersätta EU:s reglerande ansats i sociala frågor eller om – och hur – de två modellerna ska kom-

bineras. Kommissionärsbytet i generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor 1999 har inneburit att sociala frågor, som diskriminering och kampen mot social utslagning, hamnat högt på dagordningen. Anna Diamantopoulou, som har ersatt Pádraig Flynn, har valt att lägga sin energi här. Det finns en skillnad i synsätt mellan dem som vill prioritera fattigdomsbekämpning och dem som ser aktiv arbetsmarknadspolitik som det bästa sättet att motverka social utslagning. Allan Larsson drev särskilt den aktiva arbetsmarknadspolitiken under sin tid som generaldirektör, och möjligen har hans avgång förstärkt inriktningen på fattigdomsbekämpning.

Lite förenklat kan man se en skillnad mellan ett nordeuropeiskt och ett sydeuropeiskt perspektiv på sysselsättning och sociala frågor. Den sydeuropeiska ansatsen tenderar att knyta ihop arbetsmarknadspolitik och socialpolitik utan stark koppling till den ekonomiska politiken, att ha individfokus och vara inriktad på fattigdomsbekämpning samt förorda regleringar. Den nordeuropeiska, t.ex. den svenska, tenderar att knyta sysselsättningspolitik till den ekonomiska politiken och mindre till socialpolitiken. En hög sysselsättningsnivå anses vara den bästa socialpolitiken, men det ska finnas sociala trygghetssystem med förhållandevis höga ersättningsnivåer för dem som hamnar utanför arbetsmarknaden. En annan skillnad är familjens roll för den sociala tryggheten.

I många frågor öppnas alltså utrymme för diskussioner och förhandlingar och det är ännu för tidigt att ge något bestämt svar på alla de frågor vi rest. Men vi ska i senare kapitel se hur olika aktörer uppfattar dessa saker. Kampen om att definiera EU:s välfärdspolitik är alltså inte avgjord. I den här boken kommer vi att fokusera på några viktiga institutioner och aktörer i denna politiska process.

Bokens uppläggning

I kapitel 2 analyserar *Karl Magnus Johansson* hur politiska partier – då särskilt på europeisk nivå – förhåller sig till välfärdspolitiken, med tonvikt på sysselsättningspolitiken och den nya samarbetsmodellen i EU. Här skildras också olika initiativ som har tagits och som drivits

inom ramen för transnationella partinätverk, vilka sällan uppmärksammats vare sig i medier eller tidigare forskning. Fokus riktas särskilt mot socialdemokratiska, kristdemokratiska och konservativa partier. Vilka konfliktlinjer föreligger mellan respektive inom olika partifamiljer? Hur samordnar partierna sina ståndpunkter och strategier? Ska välfärdspolitiken vara en gemensam angelägenhet för EU, eller ska den först och främst vara en nationell angelägenhet? Vilka samarbetsmetoder förordas? Dessa frågor berör EU:s konstitutionella och institutionella utveckling och inte minst kompetensdelningen mellan medlemsstaterna och de överstatliga institutionerna.

I kapitel 3 beskriver *Magnus Ekengren* varför EU-medlemsstaternas regeringar i slutet på 1990-talet ansåg att unionen borde utöka sitt välfärdspolitiska samarbete. De huvudsakliga skälen var att förhindra ”skadlig” konkurrens mellan de nationella välfärdssystemen och förstärka unionens folkliga förankring. En viktig faktor för samarbetets utformning var regeringarnas diskussioner om kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Hur skulle EU-samarbetet bäst kunna förenas med nationell välfärdspolitik och autonomi? ”Tredje vägens” samarbetsmodell analyseras här som ett resultat av regeringarnas förslag på lösningar vad gäller dels samordningsbehovet, dels kompetensfördelningen. Sverige förde fram Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning som en modell för ett utökat välfärdspolitiskt samarbete. Vidare diskuteras preliminärt den nya samarbetsmetodens framtid utifrån tidiga problem och konsekvenser inom sysselsättningsområdet. Kommer den att kunna motsvara regeringarnas behov? EU:s välfärdspolitiska samarbete har tillkommit under en period då unionen domineras av socialdemokratiskt och socialistiskt ledda regeringar. Förutsätter detta samarbete och den nya samordningsmetoden – som grundas på icke-bindande beslut – ideologisk samsyn mellan regeringarna?

I kapitel 4 analyserar *Kerstin Jacobsson* den roll som arbetsmarknadens parter spelar i EU:s arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik. Inledningsvis behandlas parternas ökade möjligheter till deltagande genom den sociala dialogen, inrättandet av europe-

iska företagsråd samt pakter och partnerskap på olika nivåer. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på parternas medverkan i sysselsättningsstrategin, både på europeisk nivå och i Sverige. Kapitlet behandlar också vilka huvudståndpunkter parterna intagit i relation till EU:s sysselsättnings- och tillväxtpolitik, såväl Europaorganisationerna som de svenska centralorganisationerna. Var går skiljelinjerna mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i den europeiska sysselsättningspolitiken och i vilka frågor är man överens? Vilken roll spelar den europeiska sysselsättningsstrategin för korporativa samarbetsmönster, nationellt och på europeisk nivå?

Ett slutord sammanfattar några centrala tankegångar i boken och reser några avslutande frågor.

Referenser

- Christiansen, Thomas m.fl. (1999), "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy* 6 (4) (specialnummer).
- Cram, Laura (1993), "Calling the Tune without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in European Community Social Policy", *Policy and Politics* 21 (2), s. 135–146.
- Cram, Laura (1997), *Policy-making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge.
- Diez, Thomas (1999a), *Die EU lesen: Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte*. Opladen: Leske+Budrich.
- Diez, Thomas (1999b), "Riding the AM-track through Europe; or, The Pitfalls of a Rationalist Journey Through European Integration", *Millennium: Journal of International Studies* 28 (2), s. 355–369.
- Drake, Helen (2000), *Jacques Delors: Perspectives on a European Leader*. London: Routledge.
- Ekengren, Magnus (1998), *Time and European Governance: The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Ekengren, Magnus och Kerstin Jacobsson (2000), *Explaining the Constitutionalization of EU Governance: The Case of European Employment Cooperation*, SCORE Rapportserie 2000: 8.
- Falkner, Gerda (1998), *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Foden, David och Lars Magnusson (red.) (1999), *Entrepreneurship in the Euro-*

- pean Employment Strategy*. Brussels: ETUI.
- Grant, Charles (1994), *Delors: Inside the House that Jacques Built*. London: Nicholas Brealey.
- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950–1957*. London: Stevens & Sons.
- Hagen, Kåre (2000), *Towards a Europeanisation of Social Policies? A Scandinavian Perspective*. Oslo: ARENA.
- Jacobsson, Kerstin (1999), *Employment Policy in Europe: A New System of European Governance?*, SCORE Rapportserie 1999: 11.
- Jacobsson, Kerstin (2000), "En europeisk välfärdspolitik – vill vi ha det?", *Internationella studier* (4), s. 38–47.
- Johansson, Karl Magnus (1999), "Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy* 6 (1), s. 85–101.
- Keller, Berndt (1999), "Aktueller Entwicklungen 'europäischer' Beschäftigungspolitik: Vom Weissbuch zum Beschäftigungskapitel", *Sozialer Fortschritt* 48 (6), s. 141–150.
- KOM [Europeiska kommissionen] (1993a), *Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet*. COM(93)700.
- KOM (1993b), *Europeisk socialpolitik. Alternativ för unionen*. COM(93)551.
- KOM (1994), *Europeisk arbetsmarknads- och socialpolitik. En framtidsväg för Unionen*. COM(94)333.
- KOM (1997), *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*. COM (97)102.
- KOM (1999a), *Community Policies in Support of Employment*. COM(99)127.
- KOM (1999b), *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*. COM(99)347.
- KOM (2000) *Social Policy Agenda*. COM(2000)379.
- Leibfried, Stephan och Paul Pierson (red.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mattson, Ingvar (1999), "Den sociala dimensionen i EU", i Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU*, s. 208–228. SNS Förlag: Stockholm.
- Moravcsik, Andrew (1991), "Negotiating the Single European Act", i Robert O. Keohane och Stanley Hoffmann (red.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, s. 41–84.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mosher, Jim (2000), "Open Method of Coordination: Functional and Political Origins". *European Community Studies Association Review* 13 (3), s. 6–7.

- Mörth, Ulrika (1999), "EU som organiserad gemenskap", i Kjell Goldmann m.fl. *Politikens internationalisering*, s. 78–102, Lund: Studentlitteratur.
- Nugent, Neill (1995), "The Leadership Capacity of the European Commission", *Journal of European Public Policy* 2 (4), s. 603–623.
- Obradovic, Daniela (1995), "Prospects for Corporatist Decision-making in the European Union: The Social Policy Agreement", *Journal of European Public Policy* 2 (2), s. 261–283.
- Persson, Göran (2000), "EU:s framtid – ett Europa i förändring", i *Tiden* nr 6.
- Pierson, Paul (1998), "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis", i Wayne Sandholtz och Alec Stone Sweet (red.) *European Integration and Supranational Governance*, s. 27–58. Oxford University Press: Oxford.
- Pierson, Paul och Stephan Leibfried (1995), "Multitiered Institutions and the Making of Social Policy", i Stephan Leibfried och Paul Pierson (red.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Pinder, John (1968), "Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC", *World Today* 24, s. 88–110.
- Pollack, Mark A. (2000), "A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam", i Karlheinz Neunreiter och Antje Wiener (red.) *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, s. 266–289. Oxford University Press: Oxford.
- Riksdagen, Snabbprotokoll 1999/2000:92, 5 april 2000.
- Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan.
- Ross, George (1995), *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Sandholtz, Wayne och John Zysman (1989), "1992: Recasting the European Bargain", *World Politics* 42 (1), s. 95–128.
- Scharpf, Fritz W. (1996a), "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", i Gary Marks m.fl. *Governance in the European Union*, s. 15–39, London: Sage.
- Scharpf, Fritz W. (1996b), "Can there be a Stable Federal Balance in Europe", i Joachim Jens Hesse och Vincent Wright (red.) *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, s. 361–373. Oxford University Press: New York.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang (1993), *Europeisk socialpolitik efter Maastricht: Social dialog och subsidiaritet*, Research Report, nr 2. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Streeck, Wolfgang (1996), "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy

- Regime?" i Gary Marks m.fl. *Governance in the European Union*, s. 64–94. Sage: London.
- Torstensson, Gösta (1999), *Lärobok om Europeiska Unionen*. Skogås: Gausta.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991), "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millennium: Journal of International Studies* 20 (1), s. 1–22.
- Wallace, William (1990), *The Transformation of Western Europe*. London: The Royal Institute of International Affairs/Pinter Publishers.
- Westerlund, Uno (1995), *Den sociala dimensionen: En analyserande faktabok*. Stockholm: TCO.

2. Europeiska partier, politisk samordning och ideologiska konfliktlinjer i den europeiska välfärdspolitiken

Karl Magnus Johansson

Här ska vi behandla hur politiska partier – särskilt på europeisk nivå – har bidragit och förhållit sig till olika välfärdspolitiska förslag i EU. I fokus är det sysselsättningspolitiska samarbetet samt socialdemokratiska, kristdemokratiska och konservativa partier. Vilka konfliktlinjer föreligger mellan respektive inom olika partifamiljer? Hur samordnar partierna sina ståndpunkter och strategier? Ska välfärdspolitiken, inklusive sysselsättningspolitiken, vara en gemensam angelägenhet för EU, eller ska den först och främst vara en nationell angelägenhet? Vilka samarbetsmetoder förordas?

Dessa frågor berör i allra högsta grad maktfördelningen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. En koppling finns också till den pågående diskussionen om politikens möjligheter och begränsningar i ljuset av globalisering och europeisering och då särskilt på det ekonomiska och monetära området.

Ett metodologiskt problem i denna studie, liksom i många andra av det här slaget, avser svårigheten att fastställa orsakssamband och mäta olika aktörers faktiska inflytande, t.ex. de europeiska partiernas. Det är emellertid inte den huvudsakliga uppgiften. Den är snarare just att åskådliggöra dessa aktörers medverkan i de tidiga stadierna i policyprocesserna och således i själva formandet av samarbetet i den europeiska välfärdspolitiken. Därmed är studien inriktad på processer och aktörer och på de sammanhang i vilka åsikter och perspektiv formas. Det kan exempelvis ske genom inläring och so-

cialisation bland politiska eliter och genom den samordning som sker inom ramen för transnationell partisamverkan.

Framställningen är upplagd som en teoretiskt förankrad berättande analys, som försöker spegla motsättningarna och maktspelet inom dessa politikområden samt lyfta fram de viktigaste aktörerna och kartlägga mer allmängiltiga mönster. Vi berör emellertid inte bara ideologiska föreställningar utan även områden där de olika länderna, regeringarna och partierna och deras politiker har sina egna och mer eller mindre unika erfarenheter och förslag på problemlösningar. Urval och bedömningar bygger på mina omfattande studier av europeiska partier och deras förhållningssätt till den sociala dimensionen i vid mening och sysselsättningspolitiken i EU i synnerhet. Det är ett rikt material som ligger till grund för studien; framtaget genom intervjuer, korrespondens, arkivstudier, deltagande observation och litteraturgenomgångar.¹

Europeiska partier

En hänvisning till ”partier på europeisk nivå” infördes i Maastrichtfördraget, som trädde i kraft i november 1993. Dessa ”partier” på europeisk nivå ersätter inte sina nationella motsvarigheter utan kompletterar dessa och då i synnerhet med avseende på relationerna till institutioner och beslutscentra i EU.

De europeiska partierna antar gemensamma manifest inför Europaparlamentsvalen, som sedan 1979 hålls vart femte år. Det var för övrigt beslutet om att ledamöterna i Europaparlamentet skulle utses i direkta val i de enskilda medlemsländerna som ledde till att s.k. transnationella partifederationer – och embryon till europeiska partier – bildades i mitten av 1970-talet. De europeiska partierna har emellertid hittills spelat en underordnad roll i valkampanjerna, som i allt väsentligt har haft en nationell prägel. Inte heller har de europeiska partierna någon egentlig roll i själva nomineringen av kandidater, vilket torde förutsätta ett förverkligande av förslaget på all-europeiska partilistor varvid de europeiska partierna skulle få en förstärkt samordnande roll.

Då de transnationella partifederationerna tillkom i mitten av 1970-talet var det naturligt att detta skedde inom ramen för de socialistiska, kristdemokratiska och liberala partifamiljerna. Dessa bildade de ursprungliga politiska grupperingarna redan under 1950-talet, i den dåvarande Kol- och stålunionens gemensamma församling.

Den socialistiska/socialdemokratiska organisationen *Confederation of Socialist Parties of the European Community*, som tillkom 1974, antog beteckningen parti först vid en kongress i Haag november 1992. Sedan dess är namnet *Party of European Socialists* (Europeiska socialdemokratiska partiet/ESP). Det svenska socialdemokratiska partiet blev medlem redan i samband med den konstituerande kongressen.

Omstöpningen till just ett "parti" ska ses i ljuset av Maastricht-fördraget och inte uteslutande som en symbolisk handling. Sedan ESP:s grundande kan beslut nämligen fattas med kvalificerad majoritet i dess byrå, inom de områden där denna beslutsprincip också används i EU:s ministerråd. För att undvika uppslitande konflikter eftersträvas emellertid konsensus, samförstånd, mellan medlemspartierna, och sanktionsmöjligheterna är svaga från ESP:s sida gentemot enskilda medlemspartier. Efter hand har dessa kommit varandra tämligen nära i synen på överstatlighet. Till följd av olika meningsmotsättningar skulle det emellertid dröja ända till 1994 års Europaparlamentsval innan ett gemensamt valmanifest kunde antas.

European People's Party (Europeiska folkpartiet/EPP) tillkom 1976 och var då uteslutande kristdemokratiskt. Till skillnad från övriga europeiska partisammanslutningar som bildades under 1970-talet fick således EPP den anspråksfulla beteckningen "parti" redan vid sin tillkomst. Detta anspråk återspeglar kristdemokratiska partiers federalistiska visioner för Europaprojektet och principiella stöd för överstatliga beslutsordningar. Det gör likaledes det faktum att beslut i EPP:s olika organ kan tas enligt majoritetsprincipen, även om det också här är praxis att söka efter samförståndslösningar.

Alltsedan sin tillkomst har EPP plågats av en stundtals hätsk diskussion om förhållandet till konservativa partier (Johansson 1997).

Tyska CDU/CSU har kontinuerligt och med kraft drivit på för att konservativa partier skulle upptas i EPP:s medlemskrets. Därmed kunde det svenska moderata samlingspartiet bli fullvärdig medlem av EPP i mars 1995, samtidigt som de danska och finska konservativa partierna samt de svenska och österrikiska kristdemokratiska partierna. Då hade redan de brittiska och danska konservativa – jämte de grekiska och spanska – upptagits som medlemmar av EPP-gruppen i Europaparlamentet.

Efter 1999 års val ändrade gruppen beteckning till EPP-ED. ED står för *European Democrats* och det var just den benämningen som blev vägledande när de konservativa partierna bildade sina samarbetsorganisationer i Europa på 1970-talet. Den dåvarande konservativa gruppen tog benämningen Europeiska demokratiska gruppen, och Europeiska demokratiska unionen (EDU) är namnet på den organisation som konservativa partier och ett antal kristdemokratiska – däribland tyska CDU/CSU och österrikiska ÖVP – bildade 1978. EDU:s sekretariat är för övrigt integrerat med EPP:s i Bryssel sedan år 2000.

Den liberala partifederationen genomgick en organisatorisk förändring under inverkan av partiartikeln i Maastrichtfördraget. Namnet *European Liberal, Democrat and Reform Party* (Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska partiet/ELDR) antogs vid en kongress i december 1993. Därmed tillkom ännu ett europeiskt parti, eller åtminstone en organisation med en sådan målsättning.

Också den gröna partifamiljen gör anspråk på att ha bildat en europeisk partiorganisation, genom tillkomsten av *European Federation of Green Parties* (EFGP) 1993, som också hade en föregångare. Flera partier från länder utanför EU-sfären är knutna som medlemmar till denna organisation, som är relativt lösliig. Det faktum att ett antal gröna partier kommit in i regeringar aktualiserar ett visst samordningsbehov också mellan gröna ministrar, i linje med de former för sådan samordning som utkristalliserat sig inom i första hand EPP och ESP, som är de två europeiska partier som varit mest betydelsefulla i den europeiska integrationen. Därför kommer uppmärksamheten i följande analys i första hand att riktas mot dem.

De kontakter som uppstår inom ramen för de europeiska partierna kan bidra till en ideologisk gemenskap och samsyn i enskilda sakfrågor. Sådana kontakter ger upphov till influenser och mer eller mindre organiserad idéspridning som i sin tur kan medföra omprövningar av preferenser och kanske även av identiteter. Den övergripande partiinternationaliseringen aktualiserar över huvud taget ett antal frågor kring ”gränsöverskridande idéflöden, ömsesidiga samspel mellan nationella och transnationella partiorganisationer och ett medvetet utnyttjande från partiernas sida av internationella politiska arenor och nätverk” (Jerneck 1997, s. 129–130). I dessa samspel uppstår direkt interaktion och kommunikation mellan politiska eliter som kan påverka politikens inriktning.

Europeiseringen av nationella politiska partier och deras inställning till EU kan bl.a. bero på deras tillhörigheter till europeiska partier och på integrationsprocessens utveckling (Johansson och Raulio 2000). Som det kommer att visa sig i den följande analysen har enskilda partier omprövat sina attityder och förhållningssätt som en följd av integrationens pånyttfödelse från mitten av 1980-talet. Särskilt betydelsefull var den inverkan som den inre marknaden och dess sociala dimension hade på socialistiska/socialdemokratiska partier, vilka i större utsträckning kom att betona integrationens möjligheter och därmed bli mer aktiva i Europafrågor (se t.ex. Haahr 1993; Ladrech 2000). Det förefaller som om partier i största allmänhet reagerat på institutionella maktförskjutningar i riktning mot EU-nivån och beslutsarenorna där. Dessa maktförskjutningar har föranlett ett behov av politisk samordning.

Politisk samordning

De europeiska partiernas kanske främsta funktion avser just politisk samordning, såväl inom enskilda politikområden som i förhållande till det ideologiska eller mer praktiskt inriktade programarbetet. Den politiska samordningen kommer därmed till uttryck både i den dagliga och kontinuerliga policyprocessen och i samband med t.ex. Europaparlamentsval. De nationella medlemspartiernas positioner

ska jämkas samman och om möjligt mynna ut i handlingsrekommendationer som samtliga medlemspartier kan ställa sig bakom. Liksom nationella politiska partier strävar de europeiska efter att påverka policybeslut (*policy-seeking*) (jfr Müller och Strøm 1999).

Med samordning avses metoder för att skapa "gemensamma policies bland aktörer som har legal, eller formell kompetens i särskilda policyområden" (Taylor 1990, s. 29). Därmed handlar samordning också om att ett visst synsätt ska dominera och har således med makt att göra. Det är samtidigt viktigt att inte uteslutande framhäva formella aktörer och strukturer utan att därutöver försöka identifiera informella processer och styrsystem som inte nödvändigtvis utgår från regeringar (*governance without government*) (se t.ex. Kohler-Koch och Eising 1999). I takt med att den formella integrationen utsträcks till allt fler policyområden skapas allt större behov av politisk samordning, varvid de europeiska partinätverken framstår som smidiga samordningsmekanismer. De europeiska partierna bidrar till integrationsprocessens inneboende dynamik och utvidgning, eller till vad som i den i föregående kapitel åberopade neofunktionalistiska integrationsteorin brukar benämnas *spillover*.

De europeiska partierna, särskilt EPP, spelade en utomordentligt viktig roll för tillkomsten av EMU, som i sig har skapat ett allt större behov av politisk samordning. Det gäller inte bara i monetära frågor utan även i sådana som berör den allmänna ekonomiska politiken, finanspolitiken och dessutom välfärdspolitiken (Dyson 2000). Från franskt socialistiskt håll har man på högsta politiska nivå till och med förordat upprättandet av "en ekonomisk regering" (*gouvernement économique*). Detta förslag syftar till att utöver samordningsbehoven även försöka tillgodose en politisk kontroll av Europeiska centralbanken (ECB) och därmed minska det "politiska underskottet" i EU och dess demokratiska brister (Dyson och Featherstone 1999, s. 800–801).

Arbetet med handlingsplaner, riktlinjer och rekommendationer i sysselsättningspolitiken har för övrigt inspirerats av EMU-modellen, med dess inslag av multilateral samordning och övervakning och jämförelser (av typen *best performances*, eller *best practices*). En vik-

tig skillnad från traditionella former av mellanstatlig samordning, t.ex. inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), är emellertid att samarbetet i större utsträckning lyfts upp på politisk nivå och således inte stannar på tjänstemannanivå.

Sådant politiskt samarbete sker ofta genom transnationella relationer, t.ex. i förbindelse med europeiska partier. Transnationalisering avser sådan interaktion över territorialstatens gränser varvid åtminstone en aktör är icke-statlig och i formell mening står fri från en regering (Keohane och Nye 1977; Risse-Kappen 1995). Ett annat sätt att uttrycka saken är att dessa aktörer inte är suveränitetsbundna – åtminstone inte i teorin – dvs. de står inte i ett beroendeförhållande till den s.k. nationella suveräniteten och kan därför vara mer öppna för andra intressen än de strikt nationella (Rosenau 1990, s. 36). Vi kan emellertid inte bortse från det förhållandet att politiska partier kan gå det "nationella intressets" ärenden och träda i den officiella utrikespolitikens tjänst som ett slags statens förlängda arm. I så fall handlar det inte om en ideologisk, transnationell gemenskap utan snarare om en nationellt förankrad "partidiplomati" (Jerneck 1990). Till skillnad från många andra slags icke-statliga aktörer är partier ofta närstående regeringsmakten och kan rent av vara en del av själva statsapparaten (jfr Katz och Mair 1995).

Genom de samarbetsmönster som uppstår bildar partierna icke desto mindre transnationella allianser, eller koalitioner, med likartade föreställningar och övertygelser (s.k. *advocacy coalitions*; se Johansson 1999b; Ladrech 2000; Sabatier 1988). Partierna är därmed länkande aktörer (*linkage actors*), som överskrider olika nivåer (jfr Mingst 1995). De kontakter som etablerats mellan partier och parti-grupperingar på och över olika nivåer erbjuder således kanaler för transnationella inflytandestrategier.

Transnationell partisamverkan, liksom den europeiska integrationen i sig, sker i ett dynamiskt spänningsfält mellan ytterligheterna informellt nätverk och formell organisation (jfr Jönsson, Tägil och Törnqvist 2000). Det transnationella, dvs. gränsöverskridande, nätverket kan vara förhållandevis flexibelt och effektivt och tas i anspråk för politisk samordning och informell maktutövning. I ett de-

mokratiperspektiv kan vi emellertid konstatera att dessa nätverk inte alltid är öppna – som nätverk ofta beskrivs som – utan mycket väl kan vara slutna. Graden av slutenhet tenderar att variera beroende på den politiska betydelsen av de frågor som hanteras i dessa nätverk. Ju större politisk relevans desto mer slutna tenderar nätverken att vara. I de transnationella partinätverken förekommer det att de partiledare som också är regeringschefer – eller som innehar andra regeringsposter – bildar en inre krets och träffas sinsemellan, ibland utan att ens deras närmaste rådgivare är närvarande. Ofta lämnar de inte någon som helst, eller knapphändig, dokumentation efter sig, vilket försvårar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande.

Utöver partiledarna, som således också kan vara regeringschefer, träffas regelbundet olika fackministrar inom ramen för de europeiska partierna och inför olika ministerrådsmöten. För att ta ett exempel kan nämnas att Ekofin-mötena föregås av partimöten samman kallade av ESP. Motsvarande möten äger rum inom EPP. Ett annat inslag i ESP – liksom i EPP – är en grupp med beteckningen *sherpas*. Denna grupp består av personliga företrädare för partiledare i regeringsställning. Gruppens syfte är att försöka samordna regeringarnas politik, främst med sikte på olika toppmöten.

Ledande företrädare för såväl kommissionen som Europaparlamentet medverkar vid möten inom EPP och ESP. Sådana kontakter uppstår i stor utsträckning i de olika arbetsgrupper som upprättats inom ramen för de europeiska partierna, t.ex. om regeringskonferenser eller om olika politikområden som miljö, arbetsmarknad och sociala frågor. En särskilt viktig roll spelar de personer som utses till samordnare och rapportörer i sådana sammanhang, både i de europeiska partierna och i Europaparlamentet.

Ideologiska konfliktlinjer

Sysselsättningspolitiken och den bredare välfärdspolitiken har sin grund i ideologiska konfliktlinjer som i sin tur speglar olika sociala skiljelinjer (*social cleavages*) (se t.ex. Johansson 1999a och där an-

förd litteratur). Dessa skiljelinjers inbördes styrkeförhållanden varierar mellan enskilda länder men skiljelinjen arbete–kapital, eller den socioekonomiska dimensionen, är i allmänhet den mest betydelsefulla i länder som etniskt, religiöst och språkligt är relativt homogena. Sverige är exempel på ett sådant land och vänsterhögskalan har varit den allra viktigaste vilket har gjort den svenska konfliktrymden förhållandevis endimensionell. Samtidigt har emellertid den europeiska integrationen i sig – dvs. EU-dimensionen (Oscarsson 1996, 1998) eller konfliktdimensionen överstatlighet–nationalism (Hooghe och Marks 1998) – blivit en allt mer framträdande konfliktlinje. Den berör ytterst frågan om nationell suveränitet och är därmed i allra högsta grad relevant när maktfördelningen mellan nationell och överstatlig nivå i t.ex. välfärdspolitiken kommer på tal. Således kan konfliktrymden om den europeiska integrationen och dess innehåll i huvudsak betraktas som tvådimensionell (Hix 1995; Hix och Lord 1997; Marks och Wilson 1999).

Medan kapitalflödena och de privata företagens verksamheter rör sig över nationsgränserna är arbetskraften i hög grad nationellt bunden. Detta förhållande torde ha stärkt kapitalets förhandlingsposition gentemot arbetets och minskat förutsättningarna för en framgångsrik keynesiansk, interventionistisk, ekonomisk politik på nationell nivå. Det utesluter inte att det alltså kan finnas utrymme för sådan politik, inom ramen för välfärdsstaten (Garrett 1998; Geyer, Ingebritsen och Moses 2000).

Inom den europeiska socialdemokratin har det uppstått en laddad diskussion om modernisering av den europeiska sociala modellen. Modernisering har blivit ett kodord för att bryta med det samförstånd som vuxit fram i efterkrigstidens Europa och som kommit till uttryck genom olika korporativa arrangemang och inblandningar i marknadsekonomin. Stat, parti och fackföreningsrörelse har bildat ett slags partnerskap inom ramen för den ”sociala marknadsekonomin” eller vad som i Tyskland också kallats för ”Rhenlandskapitalismen” och mer allmänt för ”social kapitalism” (Kersbergen 1995). I det centraliserade Frankrike har det sedan länge förekommit en omfattande statlig reglering och organisering av ekonomin (*étatisme*).

Detta samförstånd har emellertid blivit allt mer ifrågasatt, också i Tyskland men framför allt har den ideologiska kampen för en modernisering av den europeiska sociala modellen drivits av brittiska politiker, som nu Tony Blair och tidigare Margaret Thatcher. Likheterna är många gånger slående mellan Blairs och Thatchers utfall mot olika typer av "interventionism" i marknaden och förordande av avregleringar och flexibla arbetsmarknader.

Det är vanligt bland forskare med anglosaxiskt ursprung – och för den delen också bland bedömare i Norden – att alltför onyanserat betrakta politiken i EU i perspektivet av två block som konfronterar varandra från höger respektive vänster. Därför överdrivs ofta motsättningarna mellan "socialister", eller "socialdemokrater", och "konservativa", som regelmässigt får stå som en samlingsbenämning för olika slags borgerliga partier. Det är mycket vanligt – inte minst i svenska medier – att konservativa och kristdemokratiska partier blandas samman. Som vi ska se finns det emellertid betydande motsättningar mellan kristdemokratiska och konservativa, eller liberal-konservativa, partier.

Interna spänningar

De ursprungliga kristdemokratiska medlemspartierna i EPP har traditionellt tagit avstånd från "nyliberala" lösningar. Den främsta sammanhållande formeln har just varit "social marknadsekonomi". Det förblir emellertid en tvistefråga inom EPP om tonvikten ska ligga på "social" eller på "marknadsekonomi". Det beror framför allt på ideologiska föreställningar och på enskilda partiers och politikers kopplingar till fackföreningsrörelsen.

Konservativa partier, som det spanska Partido Popular, italienska Forza Italia, det brittiska konservativa partiet och de nordiska, har en mer marknadsliberal inriktning. Även om de svenska moderaterna ofta tar avstånd från kristdemokrater i frågor som rör arbetsmarknads- och socialpolitik, är samstämmigheten inom EPP och parlamentsgruppen emellertid betydande om inriktningen på den allmänna ekonomiska politiken. Icke desto mindre brukar modera-

terna uppfattas som ”nyliberala”, medan de svenska kristdemokraterna befinner sig närmare mittfåran.

På kontinenten står liberala partier oftast till höger om kristdemokratiska partier på vänster–höger-skalan. Även om den liberala partifamiljen sluter upp bakom EU:s överstatlighet föreligger även här tydliga avvikelser inom vänster–höger-dimensionen. En skiljelinje går mellan de partier som förordar mer ”nyliberala” lösningar, bl.a. medlemspartierna från Beneluxländerna och Tyskland, och de som i socialliberal anda godtar mer eller mindre långtgående ingripanden i marknaden, däribland de brittiska liberaldemokraterna och de nordiska liberala partierna, med det mer marknadsinriktade danska partiet Venstre som ett undantag.

Medan ett konservativt parti som det brittiska inte bara kunde godta utan även var pådrivande för inrättandet av den inre marknaden, i ljuset av avregleringar och fri handel, så har partiet konsekvent motsatt sig olika socialpolitiska initiativ och regelverk. Motsvarande gäller för arbetsmarknadspolitiken, där samtidigt motsättningen mellan brittiska labour och den kontinentala socialdemokratin belyser de ideologiska avvikelserna mellan den kontinentala välfärdsmodellen och anglo-saxiska idéströmningar. Tydliga motsättningar har kommit upp till ytan mellan brittiska labour och det franska socialistpartiet, som med utgångspunkt i fransk inrikespolitik med kraft drivit förslaget om minskad arbetstid. Till bilden hör att arbetsmarknaden, och kanske arbetsrätten i synnerhet, är och förblir starkt symbolladdad.

Också i den gröna partifamiljen är den ideologiska spännvidden påtaglig, inte minst i synen på överstatlighet. Medan kontinentala gröna partier, med det österrikiska som ett undantag, i allmänhet ansluter sig till starkt överstatlighet tenderar de från Norden att motsätta sig en sådan utveckling. Dessutom föreligger också skillnader i synen på välfärdsfrågor. Omtalade är motsättningarna kring narkotikapolitiken.

Sysselsättningspolitiken har fått en mer framskjuten position i de europeiska partiernas program (Marks och Wilson 1999). Men medan socialisterna i ESP och de gröna i EFDP ofta förordar åt-

gärder på europeisk nivå, också inom social- och miljöpolitiken, så tenderar konservativa i EPP och liberaler i ELDR att betona den nationella nivån och att det rör sig om mellanstatlig samordning snarare än om överstatlig reglering.

Integrationen skapar sina motkrafter. Det är inte minst i motståndet mot överstatlighet som extremhögern hämtar sin näring. Och från vänsterhåll hörs röster emot överstatlighet främst i länder med stor välfärdsstat, som anses hotad om EU skulle få ökade befogenheter av omfördelande, transfererande, karaktär.

Ideologiska motsättningar kommer därmed till uttryck i integrationsprocessen. Ju mer EU:s befogenheter stärks i sociala och ekonomiska frågor desto större anledning att politisera integrationen enligt den traditionella vänster–höger-skalan i politiken, dvs. den mellan arbete och kapital. Olika politiska partier, exempelvis de svenska EU-positiva partierna, har intresse av att hålla konfliktlinjen överstatlighet–nationalism på avstånd (Johansson och Raunio 2000). Det finns starka politiska skäl, inte minst för t.ex. moderaterna och socialdemokraterna, att tona ned överstatligheten och i stället föra diskussionen utmed vänster–höger-skalan. Därmed främjas partisammanhållningen och partierna kan behålla sina identiteter mer eller mindre intakta.

De europeiska partierna, den sociala dimensionen och vägen mot en europeisk välfärdspolitik

I det följande ska vi spåra några milstolpar i utvecklingen från den sociala dimensionen till en gemensam välfärdspolitik i EU och då med fokus på de europeiska partierna och deras engagemang. Även Europaparlamentsvalen och regeringskonferenserna är centrala.

Den sociala dimensionen och det sociala protokollet till Maastrichtfördraget

Den sociala dimensionen har sitt ursprung i diskussionerna i samband med tillkomsten av Enhetsakten, som framförhandlades i en

regeringskonferens under andra halvåret 1985, skrevs under i februari 1986 och slutligen kunde träda i kraft i juli 1987. I fokus stod skapandet av en inre marknad, vilken förutsatte omfattande avregleringar. Förvisso är denna prioritering starkt präglad av marknads-ekonomiskt tänkande, men enligt min mening är det ändå förenklat att som många gör hävda att det rör sig om ett ”nyliberalt projekt” (se t.ex. Pollack 2000, s. 273).

Fokuseringen på ekonomi i diskussionerna om den inre marknaden skapade sin egen motvikt genom kraven på en komplettering, just i form av en social dimension. Förvisso hade denna prioritering en symbolisk innebörd och då inte minst i strävan att legitimera integrationen och genom att visa för fackföreningsrörelsen, inklusive den katolska, och medborgarna i största allmänhet att sociala hänsynstaganden och inte bara avreglerade marknader var angelägna. Men det rörde sig också om en djup ideologisk förankring med utgångspunkt i idéer om katolsk sociallära och social marknadsekonomi.

Jacques Delors (f.d. fransk socialistisk finansminister och Europeiska kommissionens ordförande 1985–1994) drev förslaget om en social dimension och då utifrån strävanden efter en mer omfattande organisering på europeisk nivå – *espace organisé* – i form av partnerskap mellan olika offentliga och privata aktörer och ytterst syftande till ekonomisk och social sammanhållning (Drake 2000; Grant 1994).

De brittiska konservativa stod utanför det ideologiska kraftfältet. Som konservativ partiledare och premiärminister motsatte sig Thatcher förslag som innebar inskränkningar i den fria marknadsekonomin och företagsamheten, t.ex. genom arbetsrättslig lagstiftning och arbetstidsreglering. Å andra sidan var det inte särskilt förpliktigande med en social dimension, i alla fall inte som hon bedömde den (se Thatcher 1993, s. 750–751).²

Thatchers hållning gav upphov till meningsmotsättningar med ledande politiker från andra länder, såväl med kristdemokrater som med socialister, exempelvis den franske presidenten François Mitterrand. Särskilt franska socialister verkade för ett ”socialt Europa”

och då med utgångspunkt i den inrikespolitiska dagordningen (Dyson och Featherstone 1999). En öppen konflikt utspelade sig vid toppmötet i Luxemburg i början av december 1985, då besluten om Enhetsakten togs. I en diskussion om sociala frågor som hälsa och säkerhet på arbetsplatser förekom det en konfrontation mellan Thatcher och den italienske konseljpresidenten och kristdemokraten Giulio Andreotti (Howe 1994, s. 456–457). Den brittiska delegationen ville inte medverka till beslut som innebar pålagor för privata företag. Förslag på beslut i den riktningen betraktade Thatcher således som korporativa och som en otillbörlig inblandning i marknadsekonomin.

I och med förslaget om en juridiskt bindande social stadga (se kapitel 1) ökade motsättningarna, särskilt som denna stadga, och den sociala dimensionen i sig, hade stark uppbackning inte bara från socialistiskt håll utan även från kristdemokratiskt. Under sin kongress i Luxemburg i november 1988 antog EPP ett handlingsprogram för Europaparlamentets kommande mandatperiod, 1989–1994. I ett avsnitt om den inre marknaden och det europeiska sociala området behandlas de sociala ambitionerna, som bl.a. avser säkerhet på arbetsplatser, fackets rätt till kollektiva avtalsförhandlingar och organisering, samt en ”intensifiering av den europeiska sociala dialogen som institutionaliseras i Enhetsakten och som är ett viktigt instrument för att bygga konsensus i socialpolitiken” (EPP 1988, s. 25). Här framhåller man den betydelsefulla roll som arbetsmarknadens parter spelar för opinionsbildningen och för att få till stånd överenskomelser.

I en särskild deklaration slöt de kristdemokratiska regeringscheferna i Belgien (Wilfried Martens), Luxemburg (Jacques Santer), Nederländerna (Ruud Lubbers) och Tyskland (Helmut Kohl) upp bakom Delors, och därmed i motstånd mot Thatchers politik, genom att utöver en europeisk centralbank och en gemensam säkerhetspolitik även förordade europeiska riktlinjer för sociala frågor och arbetares rättigheter, samt en regeringskonferens med uppgift att se över de konstitutionella ändringar som behövde vidtas för att få till stånd en europeisk union (George 1990, s. 194).

Avvikelserna mellan kristdemokraterna och socialisterna var mindre. Politiker inom dessa partifamiljer betonade social sammanhållning och var öppna för nya initiativ på det sociala området. Även för socialisterna innebar Europaparlamentsvalen i juni 1989 ett nytt och lägligt tillfälle att kunna legitimera den europeiska integrationen med hänvisning till sådana initiativ. Sådan legitimering blev nu ännu angelägnare eftersom frågan om en ekonomisk och monetär union var högaktuell.

Subsidiaritetsprincipen skulle komma att bli den formel som regeringar av olika ideologiska schatteringar grep tag i för att markera att den nationella nivån trots allt skulle förbli avgörande för de välfärdspolitiska besluten och deras genomförande. Icke desto mindre kunde de olika initiativen och ambitionerna uppfattas som en trend mot ökat centraliserat beslutsfattande även i dessa frågor.

I sitt program från kongressen i Dublin i november 1990 framhåller EPP att den federala unionen ska bygga på subsidiaritetsprincipen, och att detta ska skrivas in i konstitutionen. Den ekonomiska unionen ska vägledas av "social rättvisa" samt av "ekonomisk och social sammanhållning" (EPP 1990). Ett av dess praktiska kännetecken ska vara "en socialpolitik som tillförsäkrar att konkurrens inte leder till inskränkningar av minimistandarder om hälsa, säkerhet, arbete och sociala förmåner, arbetarnas delaktighet och arbetsgivarnas medvetenhet, och inte heller förhindrar harmoniseringen av dessa standarder..." (EPP 1990). Vidare framhåller man återigen "den sociala marknadsekonomin", vars syfte ska vara att "öka ekonomiskt, monetärt och socialt samarbete för att garantera de europeiska medborgarna lika förutsättningar, mer välbstånd, ett bättre skydd för miljön och sociala framsteg" (EPP 1990). Och i avslutningen framhåller man behovet av framgång med avseende på "både ekonomisk och monetär union och ett europeiskt socialt område" (EPP 1990). Detta sägs förutsätta en ytterligare politisk och institutionell utveckling av gemenskapen.

De politiska ambitionerna hos inte minst den kristdemokratiska partifamiljen och det brittiska konservativa regeringspartiet var därmed högst olikartade och de skiljelinjer som nu utkristalliserade sig

skulle komma att vara vägledande för den fortsatta debatten i dessa frågor, inför Maastrichttoppmötet. Det innebar en kulmen på 1991 års parallella regeringskonferenser om å ena sidan en politisk union och om en ekonomisk och monetär union å den andra. Och de sociala frågorna hade en framskjuten position genom utkastet till ett socialt kapitel.

Som ny partiledare för de konservativa och regeringschef i Storbritannien var John Major – liksom personer i hans närhet – angelägen om att få till stånd ett bättre samarbetsklimat med politiker i andra länders regeringar och inte minst med Kohl. I ett tal i Bonn i mars 1991 underströk Major (1991) det som förenade den brittiska konservativa traditionen och den kontinentala kristdemokratin. Han uttryckte bl.a. stöd för tankar om social marknadsekonomi.³

Vid slutförhandlingarna i Maastricht i december 1991 hade emellertid Major ett begränsat handlingsutrymme och han var uppenbart trängd mellan partiets fraktioner och deras närstående ministrar å ena sidan och kollegorna i Europeiska rådet å den andra. De som var särskilt angelägna om att få till stånd ett socialt kapitel var, utöver Frankrikes socialistiske president, Italiens och Belgiens kristdemokratiska regeringschefer, Giulio Andreotti respektive Wilfried Martens. Major markerade däremot att han "inte skulle skriva under" ett fördrag som innehöll ett socialt kapitel (Major 1999, s. 281–282). Efter att olika kompromissförslag avvisats blev den slutliga lösningen, även den en kompromiss, att länderna slöt upp bakom ett särskilt socialt protokoll i fördraget med innebörden att de gick vidare utan Storbritannien. Det hade inte varit möjligt om den brittiska regeringen lagt in sitt veto. Då den inte gjorde det blev denna lösning ett av de första uttrycken för det som kommit att kallas "flexibel integration". Det var även briterernas beslut att inte ansluta sig till den gemensamma valutan (Dyson och Featherstone 1999).

Det europeiska sysselsättningsinitiativet

Regeringarna och de nationella parlamenten hade knappt hunnit ta ställning till Maastrichtfördraget förrän förberedelserna inför nästa regeringskonferens satte igång. Det var särskilt ett antal ouppklara-
rade frågor som skulle behandlas, exempelvis om ett gemensamt för-
svar och utvecklingen av utrikes- och säkerhetspolitiken. Inte minst
kristdemokraterna fortsatte att driva på för att stärka de överstatliga
institutionerna och försöka få till stånd en europeisk konstitution.

Bland socialisterna fanns det en vilja att utveckla den sociala di-
mensionen och gå vidare på det området. Den viljan var också starkt
företrädd i de länder som förhandlade om EU-medlemskap: Öster-
rike, Sverige, Finland och Norge. Särskilt socialdemokrater i dessa
länder önskade en fokusering på "medborgarnas Europa", dvs. frå-
gor som ligger nära medborgarna snarare än mer tekniska frågor
som EMU och den institutionella balansen i EU. Därmed skulle so-
ciala frågor och i synnerhet arbetsmarknadsfrågor komma att få
ännu större tyngd på dagordningen, samtidigt som den socialis-
tiska/socialdemokratiska partifamiljen kom att vinna terräng på
bekostnad av den kristdemokratiska i och med de politiska styrke-
förhållandena i ansökarländerna. Och det nya europeiska socialde-
mokratiska partiet (ESP) blev ett allt viktigare forum för politiska
debatter och policyinitiativ.

Ett sådant initiativ avsåg just arbetsmarknaden och gick under
benämningen det europeiska sysselsättningsinitiativet (*European
Employment Initiative/EEI*), som var en arbetsgrupp inom ramen för
ESP (Johansson 1999b). Medlemmarna i arbetsgruppen träffades
vid fem tillfällen från slutet av september till början av december
1993. Gruppen bestod av personliga företrädare för partiledarna
samt för ordförandena för socialistgruppen i Europaparlamentet re-
spektive ESP, för Europafacket (EFS) och för kommissionens ord-
förande Jacques Delors. Delors och dennes medarbetare utarbetade
parallellt vitboken *Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning*. Ett
ömsesidigt utbyte av tankar och information ägde rum.

Ordförande i arbetsgruppen var Allan Larsson, tidigare general-

direktör för svenska Arbetsmarknadsstyrelsen och finansminister i den socialdemokratiska regeringen 1990–1991. Larsson hade föreslagits som ordförande i samband med ett partiledarmöte som ESP höll i Portugal i början av september 1993. Med på mötet var bl.a. den dåvarande svenske oppositionsledaren Ingvar Carlsson. I en intervju framhöll han att det gällde att ”hitta medel över nationsgränserna”. Som naturlig kontaktyta pekade han på det socialdemokratiska Europapartiet, samt att de frågor som skulle drivas i första hand var miljö och sysselsättning. Jämte det formella samarbetet var det således fråga om att ta tillvara de informella kanaler som stod till buds.

För dessa ledande svenska socialdemokrater framstod nationalstaten som otillräcklig för att effektivt bedriva keynesiansk politik, dvs. en aktiv statlig stimulanspolitik, i ett enskilt land. Att påverka den europeiska inriktningen av politiken – och att övertyga de andra länderna om vikten av en aktiv hållning till arbetslöshetsproblemen i Europa – ansågs vara avgörande för att kunna bedriva en framgångsrik sysselsättningspolitik också i Sverige. Mot bakgrund av valutaavregleringarna skulle en nationell politik med en avvikande dagordning än den som gällde i övriga länder mötas med misstro av de finansiella marknaderna.

Det kan vidare vara värt att understryka att socialdemokraterna i samband med medlemskapsförhandlingarna gjorde en uppgörelse med den borgerliga regeringen om att lyfta fram sysselsättningen som en svensk fråga och huvuduppgift i den europeiska politiken. Denna fråga var i själva verket – enligt både Carlsson och Larsson – det avgörande skälet för att begära folkets stöd för ett inträde i EU (jfr Gustavsson 1998). De underströk dessutom att förberedelser hade ägt rum inom ramen för SAMAK, samarbetet mellan den nordiska arbetarrörelsens två grenar, partierna och fackföreningarna (Johansson 1998; Johansson och Larsen 2000).

Det fanns sedan en längre tid tillbaka upparbetade kontakter mellan såväl Europafacket och den nordiska fackliga samorganisationen (NFS) som mellan Europafacket och enskilda fackförbund och socialdemokratiska partier i regering eller i opposition. Faktum

är att den slutliga rapporten som utarbetades av arbetsgruppen EEI, och själva initiativet, kan härledas till SAMAK. Rapportens titel *Put Europe to Work* var en direkt översättning av rapporten *Sätt Europa i arbete* som hade tagits fram av en arbetsgrupp inom SAMAK. Som av en händelse hade också denna arbetsgrupp letts av Allan Larsson (Larsson 1994). Arbetsgruppen hade tillkommit efter det att Larsson och Svend Auken, den dåvarande ledaren för det danska socialdemokratiska partiet, hade besökt Europaparlamentet och dess socialistgrupp i början av 1992. De var båda överens om att sysselsättningsfrågorna måste lyftas fram och att en nordisk position skulle utarbetas genom SAMAK. I början av 1993 besökte Larsson ånyo Europaparlamentet och socialistgruppen.

Larsson upprätthöll sina kontakter med SAMAK, främst med arbetsgruppen för ekonomisk politik. Enligt honom själv myntades det omtalade uttrycket "sysselsättningsunion" i SAMAK i början av 1995. Det visade sig emellertid vara kontroversiellt eftersom en sådan union i vissa politiska kretsar, även socialdemokratiska, uppfattades som en parallell till och likställd med EMU, vars trovärdighet därmed kunde skadas om konvergenskriterierna ifrågasattes och eventuellt utvidgades med sysselsättningsmål. För att vinna gehör för en gemensam sysselsättningsstrategi var det således angeläget att klargöra att sysselsättningen inte kunde reduceras till ett konvergenskrav som riskerade att uppfattas som ett hinder på vägen mot förverkligandet av EMU (Larsson 1996).

Det förmodligen mest kontroversiella förslaget som framfördes i arbetsgruppen EEI var det om minskad arbetstid, som särskilt fransmännen drev, men som var svårsmält för inte minst de brittiska och grekiska medlemspartierna. I ett möte med Andreas Papan-dreou i Aten talade denne om för Allan Larsson att rapporten inte fick ge intrycket att man enats om en gemensam deklaration om en sänkning av arbetstiden.⁴ Den kompromiss som Larsson presenterade kunde accepteras av samtliga: "arbetstidsförkortning står högt på dagordningen i vissa länder, i andra länder är det inte en angelägen fråga, därför ska den lösas i enlighet med principen om subsidiaritet, och efter förhandlingar med arbetsmarknadens parter"

(brev från Allan Larsson i december 1997).

När Larsson ser tillbaka på vad EEI kom fram till vill han särskilt framhålla det unika och nya i att analysera Europa som "en ekonomisk enhet". Detta synsätt – som särskilt den danske statsministern, socialdemokraten Poul Nyrup Rasmussen, skulle komma att betona i samband med toppmöten i EU – kom också att få en bestående effekt på det fortsatta sysselsättningspolitiska samarbetet i EU. Innebörden av detta synsätt är att man lyfter fram ett ekonomisk-politiskt och geografiskt helhetsperspektiv samt integreringen av olika politikområden (se kapitel 1).

EEI:s slutrapport (*Put Europe to Work*) diskuterades vid ESP:s partiledarmöte i november och därefter vid åter ett i december 1993 – då den även antogs efter en föredragning av Allan Larsson (1993) – och i ljuset av kommissionens vitbok (ESP 1993; se även ESP 1994c). Rapporten låg till grund för ESP-manifestet inför Europa-parlamentsvalen i juni 1994 (ESP 1994b).

Möten bland partiledare och regeringschefer ägde rum kontinuerligt både inom ESP och EPP, bl.a. inför toppmötet på Korfu i juni 1994 och i Essen i december 1994 (se t.ex. ESP 1994c). I deklarationen från den partiledarkonferens som ESP höll inför Essen-toppmötet framhölls arbetslöshetsproblemet och att "Europa fortfarande saknar en effektiv sysselsättningspolitik" (ESP 1994a). Medlemspartierna beskrevs som beredda att "ta ledningen, i europeiska och nationella parlament, för att formulera och driva den nya sysselsättningsstrategin..." (ESP 1994a). Därför yrkade ESP på samverkan genom att t.ex. få till stånd "ett långsiktigt europeiskt investeringsprogram" och att komma överens om finansiella resurser för "de planerade transeuropeiska nätverken" (ESP 1994a). Liksom EPP ville man stimulera diskussionen mellan arbetsmarknadens parter och stärka de små och medelstora företagen.

Det är svårt att bedöma EEI:s och de europeiska partiernas inflytande på Europeiska rådets deklarationer, exempelvis det som antogs i Essen, i december 1994. Socialisterna hade dock successivt stärkt sin ställning som politisk kraft. I Essen var för övrigt de tillträdande medlemsländerna företrädade av observatörer (Ingvar

Carlsson för Sverige). Men det stärkta socialistiska inslaget fick inte genomslag i Europeiska rådet i motsvarande mån. Förslagen på t.ex. omfattande offentliga europeiska investeringsprogram antogs inte utan i stället underströks vikten av återhållsamhet i de offentliga utgifterna liksom behovet av avregleringar.

Detta har tolkats som en förskjutning ”i riktning mot ett nytt center–höger-block” – eller mot en framväxande ”frimarknadsallians” – bestående av EPP, ELDR och högerpartier, däribland det brittiska konservativa partiet, utan anslutning till något europeiskt parti (Hix och Lord 1997, s. 194–195). Jag vill emellertid än en gång understryka att det är alltför förenklat – och anglosaxiskt – att betrakta maktbalansen i EU i termer av två block i motsatsställning till varandra. Bilden är mer sammansatt och polariseringen inte så stark, i varje fall inte mellan blocken. En alternativ tolkning är att handel-seutvecklingen under 1993 och 1994 – inte minst Essentoppmötet – lade grunden för det begynnande och breda politiska samförståndet över de traditionella blockgränserna om inte minst sysselsättningspolitiken och den nya samordningsmetoden samt om behovet av ”modernisering” av den europeiska sociala modellen, genom exempelvis avregleringar och en mer ”flexibel” arbetsmarknad.

Sysselsättningsavdelningen i Amsterdamfördraget

Även om det blev en bred uppslutning bakom sysselsättningsavdelningen i Amsterdamfördraget är det viktigt att understryka att den föregicks av betydande motsättningar i synen på innehållet och på kompetensdelningen mellan olika politisk-administrativa nivåer. Och som nämnts ovan fanns det en oro för att alltför höga ambitioner i sysselsättningsfrågorna kunde skada trovärdigheten för EMU och kanske även legitimiteten för EU-projektet som sådant, om man inte klarade att leva upp till de ambitiösa sysselsättningsmålen.

Inte minst den tyska regeringen motarbetade förslag som innebar ytterligare offentliga utgifter. Dessutom innebär det tyska federala politiska systemet att även delstaterna – som är företrädade på federal nivå genom förbundsrådet, dvs. parlamentets ena kammare – ut-

formar välfärdspolitiken. Som förbundskansler var Helmut Kohl mer eller mindre tvungen att vara lyhörd för yttringar från ledande politiker och opinionsbildare på delstatsnivå. Det fanns en tydlig skepsis i det mer konservativa Bayern, medan de socialdemokratiskt ledda delstatsregeringarna drev på och hade en avgörande betydelse för att Kohl gick med på sysselsättningsavdelningen.

Självva spelet om dagordningen i sysselsättningsfrågan engagerade, jämte politiska partier och då i synnerhet de knutna till ESP, den europeiska fackföreningsrörelsen, samt företrädare för Europaparlamentet och kommissionen, liksom enskilda regeringar, om än i varierad utsträckning. Vi kan konstatera att det förelåg ett tydligt partipolitiskt mönster och att de nordiska socialdemokratiskt ledda regeringarna tillhörde de mest pådrivande, tillsammans med regeringarna i Belgien, Irland och Österrike.⁵

Den danska regeringen var emellertid mer positiv än den finländska. Den mer avvaktande finländska inställningen berodde bl.a. på en oro för överbelastning av EU. Under alla omständigheter framstod den svenska regeringen som allra mest angelägen, bl.a. av inrikespolitiska motiv. Socialdemokraterna här bekymrade sig för den stigande arbetslösheten och önskade inte minst av denna anledning fördjupa EU-samarbetet på detta område. Dessutom gjorde man bedömningen att framgångar på detta politikområde skulle öka stödet för EU bland svenskar i allmänhet och bland socialdemokrater i synnerhet. Följaktligen utmålade den svenska regeringen den särskilda sysselsättningsavdelningen som en stor triumf. Denna självbelåtenhet från svensk socialdemokratisk sida är emellertid inte obefogad. Svenska socialdemokrater – i samarbete med nordiska partivänner – hade varit starkt pådrivande för att få till stånd en sådan avdelning (Johansson 1999b; Lightfoot 1997).⁶

Kanaler för politisk samordning och för att utöva inflytande tillhandahölls genom ESP, som höll kongress i Barcelona i mars 1995 och där antog en särskild deklaration. Den innehåller ett avsnitt om sysselsättning, under den nu välbekanta rubriken *Putting Europe to work*: "Det finns möjligheter som inte har tagits tillvara för att stimulera en aktiv, samfäll ekonomisk politik på europeisk nivå ... Det

är nödvändigt att stimulera aktiv sysselsättningspolitik så att de arbetslösa inte faller i fällan av socialt utanförskap och förblir utanför det produktiva systemet... Vi måste skissa på ett nytt socialt kontrakt i Europa ..." (ESP 1995a). Och i ett avsnitt om det "sociala Europa" knyts sysselsättningen till välfärdsstaten och dess solidaritet: "Vi önskar att utveckla den sociala dimensionen i Europa... Av dessa skäl vill vi blåsa liv i den europeiska sociala stadgan, tillgodose att det sociala kapitlet tillämpas i alla Unionens länder, och främja samverkan i den europeiska sfären" (ESP 1995a).

Vid ett partiledarmöte i Madrid i november 1995 beslöts att partiernas företrädare i finans- och ekonomifrågor skulle träffas inför regeringskonferensen för att diskutera "ekonomiska och monetära unionen, social sammanhållning och sysselsättning" och i den kretsen var det starkt stöd för ett särskilt sysselsättningskapitel i det nya fördraget (ESP 1996). Partiledarna träffades också strax före toppmötet i Madrid i december 1995 (ESP 1995b).

Under regeringskonferensen möttes också gruppen av *sherpas*, vilken utgörs av personliga representanter för partiledare i regeringsställning. Jämte den officiella förhandlingsgrupp som verkade under regeringskonferensen fanns det således en inofficiell organisering på partipolitiska grunder. I denna krets var även ESP-gruppen i Europaparlamentet företrädd. ESP upprättade för övrigt en arbetsgrupp just om regeringskonferensen. Allan Larsson fick ånyo förtroendet att representera den svenske partiledaren, tillika statsministern, Ingvar Carlsson.

I maj 1995 tillträdde Larsson som generaldirektör i kommissionen, med just arbetsmarknadsfrågor som sitt ansvarsområde. Han var med all säkerhet betydelsefull för att övertyga kommissionen och dess dåvarande ordförande, Jacques Santer, om att trots internt delade meningar lansera sysselsättningen som en huvudfråga vid regeringskonferensen. Det vägval som Larsson målade upp för Santer var att "kommissionen kan antingen ta livet av den s.k. Essen-processen genom att vägra ta upp sysselsättningen i regeringskonferensen, eller ge denna process ett nytt liv genom att se till att frågan skrivs in i fördraget" (brev från Allan Larsson i december 1997). En

kort tid efter deras möte i januari 1996 tillkännagav Santer sin avsikt att arbeta fram en ”pakt för förtroende och sysselsättning” och som ett led i detta lade kommissionen något senare fram förslag om att skriva in ett kapitel om sysselsättningen i fördraget (Drake 2000, s. 136; Smith 1999, s. 39).

Det fanns även en arbetsgrupp inom SAMAK om själva regeringskonferensen. Också här var sysselsättningsfrågorna föremål för diskussion. I det socialdemokratiska nätverk som utkristalliserar sig i detta sammanhang återfinns personer som Björn von Sydow och Gunnar Lund.⁷ Lund var en nyckelperson i sin egenskap av chefsförhandlare under själva regeringskonferensen. De allianser som han byggde hade inte sällan en partipolitisk grund. Naturliga allierade härvidlag var andra s-märkta regeringar, samt företrädare för Europaparlamentet och då i synnerhet ESP-gruppen. Följaktligen fick Lund brett stöd då han i september 1995 inför sina kollegor från andra medlemsländer lanserade förslaget om ett särskilt sysselsättningskapitel i det nya fördraget.

Vi kan således identifiera en allians i EU för ett fördragsmässigt åtagande om en mer samordnad sysselsättningspolitik. Vad som är särskilt påtagligt i dessa interaktionsmönster är utövandet av informellt inflytande och då ofta genom transnationella partinätverk, som det europeiska socialistiska.

Inom EPP var sysselsättningsfrågan däremot inte den högst prioriterade. I stället fokuserade man frågor inom de andra och tredje pelarna, dvs. utrikes- och säkerhetspolitik respektive s.k. inrikes och rättsliga frågor. Över huvud taget kan EPP – under den här perioden – beskrivas som reaktivt i förhållande till olika initiativ från socialistiskt håll. Enligt dess dåvarande generalsekreterare, Klaus Welle, var sysselsättningen den enskilt svåraste frågan som EPP hade att hantera under regeringskonferensen. Medan de tyska och spanska regeringscheferna, Helmut Kohl respektive José-Maria Aznar, var återhållsamma var t.ex. de kristdemokratiska regeringscheferna i Belgien och Luxemburg mer öppna för sådana initiativ. Det hade delvis ideologiska orsaker men kan också förklaras med att socialistiska partier ingick i de bägge sistnämnda regeringarna.

Även den irländska regeringen bestod av partier (labour och Fine Gael) som var medlemmar i ESP respektive i EPP. Båda dessa irländska partier, och deras ledande företrädare, tog mycket aktivt tillvara personkontakter inom ramen för partifamiljerna (intervjuer i Dublin i november 1997). Det irländska ordförandeskapet i EU hösten 1996 valde att fokusera frågor som brottsbekämpning och sysselsättning, med ”trygga gator och trygga jobb” (*safe streets and safe jobs*) som slogan.

Brittiska labour övertog regeringsmakten i början av maj 1997. Det innebar att det sociala protokollet kunde införlivas i fördraget och därmed bli ett socialt kapitel med tillämpbarhet för samtliga medlemsstater, så som det ursprungligen var tänkt. Det innebar också förstärkta möjligheter till politisk samordning i EU. Som ny utrikesminister signalerade Robin Cook dessutom att den nya brittiska regeringen gav sitt fulla stöd till förslaget att skriva in en särskild sysselsättningsavdelning i fördraget.

Genom bl.a. ESP hade emellertid Cook tidigare dragit upp gränserna för hur långt en labour-regering kunde sträcka sig i sysselsättningsarbetet och då särskilt i frågan om överlåtelse av kompetens till EU-nivån och kommissionen. Liksom den tyska regeringen var den brittiska också angelägen om att hålla tillbaka de offentliga utgifterna. Dessutom var Tony Blair personligen övertygad om behovet av att ”modernisera” den europeiska sociala modellen och av att reformera arbetsmarknaderna och öka deras ”flexibilitet” (Pollack 2000, s. 284). I sitt anförande vid den kongress som ESP (1997a) höll i Malmö i juni 1997 upprepade Blair (1997) detta budskap och framhöll att det är en angelägen uppgift att ”förnya den socialdemokratiska modellen”, att överge ”rigid reglering och gammaldags interventionism”, och sammanfattade med de dramatiska och ofta citerade orden ”modernisera eller dö”. Den lyhördhet som trots allt fanns för Blair – och entusiasmen i breda politiska kretsar i Europa över maktskiftet i Storbritannien – gjorde att hans idéer fick ett betydande genomslag också i det nya fördraget, som har kallats för ett *Blairite Treaty* (Pollack 2000).

I Frankrike tog socialisterna – med Lionel Jospin i spetsen – över

regeringsmakten i början av juni 1997. Det bidrog också till att sysselsättningsavdelningen kunde förverkligas, särskilt som de franska socialisterna alltjämt profilerade sig i sådana frågor i inrikespolitiken. Inom ramen för den fransk-tyska axeln bidrog den nya franska regeringen också till att övertyga den tyska regeringen – som i gengäld fick gehör för stabilitets- och tillväxtpakten för EMU – om värdet av sysselsättningsavdelningen och en ökad tonvikt på sådana frågor. Dessutom var det framför allt Frankrike som drev igenom att det skulle bli ett särskilt sysselsättningstoppmöte under den kommande hösten, under Luxemburgs ordförandeskap i EU.

Enligt fördraget var sysselsättningspolitiken nu ”en gemensam angelägenhet” för medlemsstaterna – medan den tidigare bara varit en nationell angelägenhet – och den omedelbara uppgiften för medlemsstaterna och EU:s institutioner, företrädesvis kommissionen, var att konkretisera och utveckla en samordnad strategi. Medlemsländerna förblir ansvariga för sysselsättningspolitiken, men i Amsterdam kom de överens om att samordna den nationella politiken och erkände därvidlag kommissionens viktiga roll för att utarbeta förslagen till riktlinjer för medlemsländernas sysselsättningspolitik. Det här var ingalunda endast en ”symbolisk” åtgärd – som vissa bedömare gjort gällande (se t.ex. Moravcsik och Nicolaïdis 1999, s. 63) – utan början på en ny dynamisk process som nu skulle konkretiseras.

Luxemburgprocessen

Inte heller strategin om samordning av medlemsländernas sysselsättningspolitik var så okontroversiell som den framstår och framställs i dag. Inte minst förbundskansler Kohl hade betänkligheter men kom att övertygas inför det särskilda toppmötet i Luxemburg i november 1997. Som ordförande i Europeiska rådet hade kristdemokraten Jean-Claude Juncker en betydelsefull roll för att definiera sysselsättningsstrategin. Eftersom han inte endast var premiärminister utan tillika finans- och arbetsmarknadsminister såg han det som naturligt och angeläget att koppla samman olika politikområden.

Och han hade framgångsrikt sytt ihop kompromisser inom ramen för EMU och mellan Frankrike och Tyskland om den kontroversiella stabilitetspakten vid toppmötet i Dublin i december 1996. Juncker hade dessutom haft en framträdande roll i den regeringskonferens som under 1991 behandlade EMU.

Junckers ideologiska orientering har sin grund i hans tidigare engagemang i den kristdemokratiska fackföreningsrörelsen och enligt honom själv står han till vänster om Storbritanniens Tony Blair. Juncker är därmed ett bra exempel på den typ av europeisk borgerlig politiker som är förankrad i det politiska mittfältet och som inte upplever några större problem med samverkan vänsterut.⁸

I själva verket tillhörde dock Juncker dem som var tveksamma till att ordna ett särskilt toppmöte på detta tema (se *Agence Europe*, 4 september 1997). Den främsta anledningen till denna tveksamhet var oron för att EU inte skulle kunna "leverera" eftersom den formella kapaciteten och instrumenten i hög grad saknades. Det främsta argumentet var detsamma som under regeringskonferensen – en oförmåga att leva upp till de högt ställda förväntningarna riskerade att ytterligare minska det medborgerliga stödet för EU.

Med en från de egna leden som ordförande i Europeiska rådet var det angeläget för EPP att visa engagemang och enighet i sysselsättningspolitiken. EPP höll sin tolfte kongress i Toulouse bara någon vecka före Luxemburgtoppmötet. I anslutning till EPP-kongressen sammanträdde tre av EPP:s övriga organ: byrån, rådet och toppmötet. På plats i Toulouse var utöver Juncker även regeringscheferna i Belgien (Jean-Luc Dehaene), i Italien (Romano Prodi) och i Tyskland (Helmut Kohl).⁹

Efter EPP:s eget toppmöte framhöll Juncker för medierna att "enighet" hade uppnåtts inom "den kristdemokratiska familjen" om metoden för att de femton EU-regeringarna slutligen skulle kunna komma fram till en aktiv arbetsmarknadspolitik i Europa (*Bulletin Quotidien Europe*, 10/11 november 1997; se även *Le Figaro*, *Le Monde* och *Libération*, samtliga 11 november 1997). Han betonade hur viktig denna metod var för att "hantera riktlinjerna" som Europeiska rådet skulle komma överens om och att vissa av dessa rikt-

linjer var ”kvantifierbara”, medan andra inte var det. Utifrån riktlinjerna skulle regeringarna anta nationella handlingsplaner. Därefter skulle en multilateral övervakning (*peer review*), enligt EMU-modell, vidta och regeringarna skulle ”reagera på rytmen och kvaliteten i implementeringen av riktlinjerna”. Tilläggas kan att både tyska och spanska ministrar i ministerrådet uttryckt tveksamhet till möjligheten av att anta kvantitativa åtaganden.

EPP-toppmötet diskuterade ett särskilt ”strategipapper om sysselsättning” som Juncker tagit fram i samarbete med och på uppdrag av EPP (1997a; se även *Bulletin Quotidien Europe*, 13 november 1997). Ett antal konkreta rekommendationer riktades till medlemsstaterna: minskade arbetskostnader och skattebördor för företag, borttagande av byråkratiska hinder för investeringar och av överregleringen av arbetsmarknaderna, främjande av de mindre gynnade gruppernas inträde på arbetsmarknaden, samt förhindrande av missbruk av socialförsäkringssystemen. I ljuset av den ökade globaliseringen – temat för själva kongressen – betonas betydelsen av ny kunskap och innovation för att övervinna de strukturella problemen och skapa arbetstillfällen.

Dokumentet innehöll långt ifrån okontroversiella förslag om de sysselsättningspolitiska instrumenten och deras genomförande. Under EPP-toppmötet förekom särskilt starka invändningar från företrädaren för spanska Partido Popular, vilket föranledde ändringar i dokumentet. I det utkast som förelades EPP-toppmötet ingår en skrivelse om att ”klara och *bindande* direktiv måste genomföras så snart som möjligt” (EPP 1997a; min kursivering). Denna skrivelse är borttagen i den reviderade versionen (EPP 1997b). Denna ändring hade sin grund i missnöjet från spanskt håll, och möjligen också från tyskt. I den slutliga versionen – som kongressen antog efter ytterligare diskussioner och bearbetningar – finns likväl en skrivning om ”klara och *bindande* riktlinjer” men dessutom tillägget att ”det huvudsakliga ansvaret för sysselsättningspolitik och arbetsmarknaden ligger på *nationell nivå*” (EPP 1997c; mina kursiveringar).

EPP-toppmötet föregicks av ett möte med EPP-rådet, där Juncker inledde med att just rapportera om förberedelserna inför

det förestående sysselsättningstoppmötet. Han gav uttryck för en besvikelse över svårigheterna att få samtliga femton regeringar att enas om *en* sysselsättningspolitik, och menade att EU bör ha *ett* mål för sysselsättningspolitiken för trovärdighetens skull. Han tog även upp de (19) riktlinjer som kommissionen föreslagit, och särskilt prioriteringarna med avseende på utbildning samt långtids- och ungdomsarbetslöshet, vars sociala konsekvenser uppenbarligen engagerade Juncker särskilt. Han framhöll vidare att det är EU som anger riktlinjerna men nationalstaterna som har hand om tillämpningen, samt att ett land som inte tillämpar en viss riktlinje måste förklara sig för EU. Dessutom nämnde han att de sociala parterna var involverade i besluten om riktlinjerna. Juncker pekade också på den aktuella, och kontroversiella, frågan om flexibla system för arbetstid och understök samtidigt att förslaget på trettiofemtimmarsvecka inte slås fast.

Därefter följde olika inlägg och en debatt, varvid kristdemokrater från just Beneluxländerna var särskilt aktiva. Men även de närvarande svenska politikerna gjorde sig hörda. Kristdemokraten Mats Odell frågade om ekonomiska sanktioner mot medlemsstaterna skulle vara möjliga, med hänvisning till att den svenska regeringen ställde sig bakom de ekonomisk-politiska riktlinjer som antogs i Essen utan att tillämpa dessa. Detta var en återkommande kritikpunkt mot regeringen från inte minst kristdemokraterna och moderaterna i finansutskottet och i EU-nämnden. Gunnar Hökmark – moderaternas dåvarande partisekreterare, som vid EPP-rådets möte i Bryssel i december 1996 hade presenterat ett dokument om sysselsättningspolitik – instämde med det Odell sagt om den svenska regeringens bristande efterlevnad av vad den skrev under på i Essen.¹⁰ Ingen av de svenska partiföreträdarna yrkade emellertid på sådana sanktioner, som skulle innebära en inskränkning av den nationella självständigheten och vara svåra, kanske omöjliga, att omsätta i praktiken och rent av ett grundskott mot hela sysselsättningssamarbetet. Dess frivilliga karaktär har varit en förutsättning för att det över huvud taget har kunnat komma till stånd och utvecklas.

I debatten framhöll Juncker för övrigt att den spanska regeringen – med ”en kristdemokrat vid makten” – inte bara skulle motsätta sig

förslaget på ett makroekonomiskt kapitel utan även det på en harmonisering av skatter.¹¹ Enligt Juncker skulle nio regeringar gå med på det sista förslaget men han nämnde aldrig vilka.

Under kongressen undveks en eventuell konfrontation mellan olika synsätt – företrädare av kristdemokrater respektive liberalkonservativa – genom att kapitlet om sysselsättning i tidigare programutkast lyftes ut för att i stället behandlas som en resolution (EPP 1997c), med utgångspunkt i ovannämnda ”strategipapper”. Kongressen antog emellertid ett särskilt avsnitt om ”reformer av den europeiska sociala modellen” och skrivningarna i detsamma reflekterar den ideologiska spänningen i EPP. Efter den sedvanliga beaktelsen till den sociala marknadsekonomin erkänns att det är ”en delikat balans att dra mellan frihet å ena sidan och socialt ansvar å den andra” (EPP 1997e). I ett tidigare utkast ingår en skrivelse om ”flexibilitet” på arbetsmarknaden i förening med att ”vidmakthålla en europeisk samhällsmodell” (EPP 1997d).

En återkommande farhåga som lyftes fram i debatterna var risken att EU kunde komma att klandras av dem som framhåller att sysselsättningen är en nationell angelägenhet. En vanlig uppfattning var att den nationella politiken har huvudansvaret men att ett europeiskt samarbete kan skapa ett mervärde.

Företrädarna för spanska Partido Popular och de svenska moderaterna stod på den mer marknadsliberala sidan och det kom till tydligt uttryck under kongressdagarna, medan de tyska kristdemokraterna stod med en fot i båda läger. De svenska kristdemokraterna understödde emellertid den roll som EU ”kan ha för ökad sysselsättning” och i programarbetet inför kongressen ”träffades informellt representanter för de kristdemokratiska partierna i Sverige, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Katalonien och Baskien, på svenskt och belgiskt initiativ, för att stämma av gemensamma åsikter. Detta nätverkssamarbete visade sig fruktbart och framgångsrikt... Viss samordning skedde också i det informella nätverk som utvecklats...” (Kristdemokraterna 1997). Politiker från Beneluxländerna slog alltså vakt om den europeiska sociala modellen. Även om de kristdemokratiska partierna i dessa länder försvagats – och det

nederländska förpassades i opposition 1994 – så var de alltså riktigt företrädare också vid denna EPP-kongress.

Det är ingen överdrift att hävda att Juncker hade en avgörande roll för utarbetandet av sysselsättningsstrategin och den nya samordningsmetoden. Enligt uppgift genomförde han omkring 200 möten, större och mindre, som förberedelse till toppmötet som formellt gav klartecken för Luxemburgprocessen. Politiskt bestod hans mest betydelsefulla insats i att han lyckades övertyga Kohl om denna strategi, inklusive europeiska riktlinjer. Tidigare, under regeringskonferensen, hade Kohl upprepat att sysselsättning är ”en angelägenhet för medlemsstaterna och Länder”, dvs. de tyska delstaterna.

En jämförelse mellan EPP:s och ESP:s bidrag till sysselsättnings- toppmötet visar på betydande överensstämmelse, åtminstone om själva samordningsmetoden, men samtidigt på slående skillnader i deras respektive förmåga till kraftsamling. För att förbereda en gemensam hållning inför toppmötet tillsattes återigen en arbetsgrupp inom ESP. Gruppen bestod av företrädare för partiledarna och träffades vid tre tillfällen (Göran Perssons dåvarande planeringschef Anna Ekström företrädde honom). I mitten av oktober hölls ett gemensamt möte mellan arbetsgruppen och de s.k. *sherpas* i syfte att uppnå bästa möjliga samordning och i samma syfte var ESP-gruppen i Europaparlamentet företrädare. *Sherpas*-gruppen träffades vid ytterligare ett par tillfällen, bl.a. några dagar innan toppmötet. En rad texter presenterades – och distribuerades också elektroniskt – inom såväl arbetsgruppen som *sherpas*-gruppen och ESP-sekretariatet stod för samordningen. En aktuell fråga var tillkomsten av den särskilda sysselsättningskommittén i EU (se kapitel 1).

Det är intressant att notera att den svenska linjen – som den kom till uttryck i ESP – nu snarast stod för en begränsad samordning i sysselsättningspolitiken. Det ligger nära till hands att förmoda att svenska socialdemokrater befarade att processen riskerade att drivas för långt av en närmast okontrollerbar egendynamik, eller *spillover*. Till följd av bl.a. den svenska vagheten – för att inte säga den plötsliga återhållsamheten – men kanske framför allt av motsättningarna mellan Blair och Jospin, beslöts att ESP skulle fokusera på ett begrän-

sat antal frågor, som regeringscheferna verkligen kunde försvara i Europeiska rådet. I anslutning till dess möte i november höll ESP ett eget toppmöte. Inför detta hade ovannämnda arbetsgrupp förelagt ett utkast till förslag på rekommendationer (ESP 1997b). Det är slående att detta utkast är mycket allmänt hållet och inte tillnärmelsevis lika konkret och innehållsrikt vad gäller själva samordningsmetoden som EPP:s olika bidrag inför sysselsättningstoppmötet.¹²

På det hela taget var emellertid likheterna större än skillnaderna mellan EPP och ESP vid uppföljningen av Luxemburgprocessen. Det visade sig exempelvis i samband med toppmötet i Cardiff i juni 1998, som resulterade i den s.k. Cardiffprocessen och betoningen på strukturella reformer, liksom det i Wien i december 1998, där det fördes en diskussion som mynnade ut i överenskommelser om sysselsättningspolitiska riktlinjer för 1999. Dessutom togs beslut om att förbereda en europeisk sysselsättningspakt.

Sysselsättningspakten

Som planerat antogs sysselsättningspakten vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999, strax före Europaparlamentsvalen. Ett förtydligande och en utvidgning från tidigare överenskommelser och processer var att arbetsmarknadens parter och Europeiska centralbanken fick en mer framträdande och formaliserad roll i och för det fortsatta sysselsättningssamarbetet och framför allt i den nya s.k. makroekonomiska dialogen, tillsammans med kommissionen och medlemsstaternas regeringar. Även denna s.k. Kölnprocess beskrivs i det föregående kapitlet.

Här ska vi återigen fokusera på de europeiska partiernas med- och inverkan. Nu var det särskilt ESP som var aktivt och inte minst till följd av att EU-ordförandeskapet under den här perioden innehades av en socialdemokratiskt ledd regering, nämligen den tyska, som tillsammans med de gröna övertog regeringsmakten efter valet i september 1998. Det står helt klart att ESP-nätverket "aktivt bakom scenen" påverkade dagordningen för toppmötet i Köln och för sysselsättningspolitiken i EU (Ladrech 2000, s. 113–115).

Inom ESP rådde det en febril aktivitet för att definitivt ta initiativet i sysselsättningsfrågan. Vid ett partiledarmöte i Wien i slutet av januari 1999 fick den portugisiska regeringschefen Antonio Guterres i uppdrag att – inom ramen för en arbetsgrupp bestående av personliga företrädare för partiledarna enligt tidigare modell – ta fram ett gemensamt underlag om en sysselsättningspakt inför ESP-kongressen i Milano i början av mars och med sikte på Kölntoppmötet. Det rörde sig återigen om en grupp på hög politisk nivå. Arbetsgruppen höll två möten under loppet av februari månad – ett i Lisabon och ett i Bryssel – med Guterres som ordförande, men det var hans närmaste rådgivare som ställde samman texten och då i samarbete med ESP-sekretariatet i Bryssel. Arbetsgruppen hade således stora likheter med den som Allan Larsson var ordförande i under hösten 1993. Enligt uppgift var han inblandad i diskussionerna också denna gång, om än i bakgrunden.

Av särskilt intresse är kanske betoningen på ”en ny policymix” som nu tydligt inkluderar både monetära och fiskala frågor, dvs. skatter och nationella budgetar, liksom löner, samt på förhållandet mellan ”de allmänna ekonomiska riktlinjerna och sysselsättningsriktlinjerna” (ESP 1999a; se även *Financial Times*, 2 och 3 mars 1999). Enligt utkastet ”har sådan makroekonomisk samordning avisats av konservativa och nyliberala med katastrofala följder” (ESP 1999a). Vidare framhålls ”moderniseringen av den europeiska sociala modellen” och det är också intressant att notera att globaliserings utmaningar lyfts fram. Dokumentet antogs av ESP-kongressen, i vilken raden av regeringschefer framträdde, däribland Jospin, Schröder och Blair, som än en gång framhöll behovet av att ”förnya den europeiska sociala modellen” (Blair 1999; se även *Financial Times*, 2 mars 1999).

I ESP:s manifest inför Europaparlamentsvalen i juni 1999 ingår symboliskt nog 21 politiska prioriteringar inför det tjugoförsta århundradet (ESP 1999b). Sysselsättningen har högsta prioritet liksom förslaget på en europeisk sysselsättningspakt. Denna skulle åtföljas av en förstärkt makroekonomisk samordning och dialog mellan arbetsmarknadens parter. Som ambitioner nämns satsningar på de

transeuropeiska nätverken, dvs. gemensamma EU-investeringar i infrastruktur och då särskilt i allmänna kommunikationer. Samtidigt sluter ESP – enligt manifestet – upp bakom den europeiska sociala modellen och vill både ”modernisera och stärka” denna och dessutom främja dialog mellan arbetsmarknadens parter och ta itu med ”socialt utanförskap”. Manifestet ger uttryck för en bred uppslutning bakom marknadsekonomin – liksom EPP framhåller man uttrycket ”social marknadsekonomi” – och säger ”ja till marknadsekonomi men nej till ett marknadssamhälle”; en formulering som brukar förknippas med Jospin (Svenning 2000, s. 17).

Manifestet har beskyllts för att vara skrivet i allmänna ordalag och för att innehålla få konkreta förslag. Det är förvisso riktigt, men det kunde inte bli så mycket annorlunda till följd av behovet att överbrygga motsättningen mellan framför allt brittiska labour och de franska socialisterna eller mellan s.k. ”förnyare och traditionalister” (Svenning 2000, s. 18).¹³

EPP höll sin trettonde kongress i Bryssel i februari 1999. I ett utkast till program handlar ett avsnitt om ”nya möjligheter för sysselsättning”. Det uttrycker stöd för sysselsättningsavdelningen i fördraget och för metoden, inklusive *benchmarking* och informationsutbytet om *best practice*, men går längre än så och upprepade från tidigare sammanhang att ”klara och *bindande* riktlinjer, som utstakas i Amsterdamfördraget och definieras genom Europeiska rådets möte i Luxemburg, måste komma på plats så snart som möjligt. Samtliga beslut tagna i Essen och i Luxemburg måste implementeras av medlemsstaterna” (EPP 1998; min kursivering).

Samtidigt efterlyste EPP ”en katalog av bindande och genomförbara sociala rättigheter inom ramen för det nya fördraget” och dessutom ”införandet av mer flexibla element i arbetsrätt och kollektiva löneavtal för att förbättra de nödvändiga villkoren för att skapa nya jobb” (EPP 1998). De slutliga skrivningarna i kongressdokumentet är emellertid mer återhållsamma och återspeglar de motsättningar som återigen kommit upp till ytan mellan spanska Partido Popular och de nordiska konservativa partierna å ena sidan – inte sällan med stöd av åtminstone delar av de tyska kristdemokraterna – och de tra-

ditionellt kristdemokratiska partierna på motsatt sida.

Det manifest som EPP antog vid sin kongress och inför de förestående Europaparlamentsvalen är förhållandevis kort och allmänt hållet, men tar upp målet om full sysselsättning (EPP 1999). Ett särskilt kapitel handlar om villkoren för nya jobb. Utgångspunkten är att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas, vilket innebär att åtgärderna ska vidtas på mest effektiva nivå, dvs. på regional, nationell eller unionsnivå. Varje medlemslands ansvar understryks därmed.

I början av juni 1999 hölls ett EPP-toppmöte i Bonn (i vilket bl.a. Carl Bildt deltog). Då antog man en ”sysselsättningsdeklaration” och betonade vikten av fortsatta ”strukturella reformer” och av ”moderniseringen” av den europeiska sociala modellen, som beskrevs som ”en del av vårt arv och vårt värdesystem, och som måste moderniseras och stärkas, inte försvagas” (*Bulletin Quotidien Europe*, 4 juni 1999). Det var en typisk kompromiss för att överbrygga de meningsskiljaktigheter som finns bland EPP:s medlemspartier.

De övriga två europeiska partierna höll också kongresser inför Europaparlamentsvalen. ELDR var samlat till kongress i Berlin i april 1999 för att anta ett valmanifest. I detta manifest betonas att sysselsättningspolitiken först och främst ska vara föremål för beslut på nationell nivå (ELDR 1999). EFGP höll sin kongress i Paris, i närvaro av bl.a. den gröne tyske utrikesministern Joschka Fischer och ytterligare några ministrar. I det valmanifest som antogs framhålls behovet av miljömässiga och sociala hänsynstaganden i den ekonomiska politiken och ett uttalande gjordes till förmån för en europeisk pakt för en uthållig miljö och sysselsättning (EFGP 1999). Även om det fanns betänkligheter på sina håll – främst bland liberaler och konservativa – kan vi således konstatera att det förelåg bred uppslutning bakom det nya sysselsättningssamarbetet i EU och dess utveckling och utvidgning genom antagandet av en europeisk sysselsättningspakt.

Från Köln till Stockholm, via Lissabon och Nice

Under det fortsatta arbetet med att bygga upp en europeisk välfärdspolitik stod även frågor om utbildning och informationsteknik i förgrunden. Det var fallet vid det särskilda toppmötet i Lissabon i mars 2000 då uttrycket ”en ny och öppen samordningsmetod” myntades (se kapitel 1). Den var emellertid i allt väsentligt en naturlig uppföljning av vad Europeiska rådet kommit fram till under de föregående åren, särskilt i samband med tillkomsten av Luxemburg-processen, då den politiska samordningen inom de europeiska partierna var betydelsefull. Sedan dess, och framför allt efter Köln-toppmötet, verkar det emellertid som om de spelat en mindre roll. Det kan bero på de interna motsättningarna i olika frågor.¹⁴ Den främsta anledningen är förmodligen att det bland olika partier och regeringar uppstod betänkligheter mot att gå ännu längre i samarbetet på det välfärdspolitiska området, som är av fundamental inrikespolitisk betydelse och där länderna har olika erfarenheter och partierna hämtar näring från sina traditionellt olika identiteter.

Det bör samtidigt framhållas att det alltså i första hand handlar om ett mellanstatligt förfarande, som hanteras av de enskilda regeringskanslierna och i allt större utsträckning av regeringscheferna och deras nära förtrogna. Inför Lissabontoppmötet var mängden dokument och nationella prioriteringar och dessutom tidspressen sådan att det inte förelåg någon annan möjlighet än att ta direkta kontakter mellan de nationella regeringarna, antingen bilateralt eller multilateralt. Icke desto mindre kan de europeiska partinätverken på ett eller annat sätt komma till pass just som smidiga samordningsmekanismer. Det visade sig exempelvis då den portugisiska regeringschefen Guterres – i egenskap av Europeiska rådets ordförande – återigen hade en central roll i den politiska samordningen och tog direkta kontakter med partivänner i de andra regeringarna, kanske i första hand med sin brittiske kollega Blair.

I samma transnationella partinätverk ingår Göran Persson, som offentligt har uttryckt – i en anda av ”partidiplomati” – att kontakterna mellan de svenska partierna och deras syskonpartier och med

deras ledande företrädare bör tas tillvara för informationsinhämtning i ljuset av det svenska ordförandeskapet i EU. En av den svenska regeringens många och stora uppgifter var att förbereda och stå värd för det första – och därefter varje vår återkommande – särskilda toppmötet för att följa upp initiativ och ambitioner på det sysselsättningspolitiska och sociala området. En utgångspunkt var då den ”sociala agenda” som antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 som en avslutning på det franska ordförandeskapet.

Inför det särskilda toppmötet i Stockholm i mars 2001, och därefter, kom därmed de europeiska partierna också in i bilden, men snarare just som nätverk och informationsförmedlare än som självständiga partiororganisationer på europeisk nivå. Dessa organisationer kan förvisso bidra till att den europeiska politiken legitimeras genom de olika värdesystem som de tar sin utgångspunkt i. I själva verket finns det emellertid också anledning att fråga sig om det inte mellan dessa konstellationer av politiska partier, och således över de ideologiska blockgränserna, snarare råder ett brett samförstånd än konflikt. Det är denna fråga som står i fokus i kapitlets följande och avslutande avsnitt.

Divergens och konvergens i åsikter och perspektiv – ett nytt samförstånd?

Utan tvekan har själva samarbetsformerna i de politikområden som är föremål för analys i denna bok efter hand kommit att bli allt mindre kontroversiella och snarast att bli betraktade som naturliga inslag i EU-samarbetet. Sådillvida råder det en bred samsyn bland olika regeringar och regeringspartier om dessa samarbetsformer. Det sägs ofta att dessa former kan skapa ett mervärde genom den organiserade gemenskap som den nya kompetensdelningen och kompletära samordningsstrategin ger upphov till (se kapitel 1 och 3). Denna strategi bygger på mellanstatligt samarbete men den överstatliga nivån har en stödjande funktion i enlighet med subsidiaritetsprincipen. EU ombesörjer informations- och kunskapsutbyte och bidrar genom exempelvis utbildningsinsatser och kompetensut-

veckling till att stärka arbetskraftens anställningsbarhet (*employability*). Men medan det tycks råda bred enighet om själva formen föreligger det väl alltså oenighet om politikens innehåll utifrån olika ideologiska föreställningsvärldar? Eller råder det ett nytt samförstånd om både mål och medel, om både idé och strategi?

Som vi har sett i det här kapitlet har vägen från den sociala dimensionen till en europeisk välfärdspolitik varit kantad av ideologiskt grundade meningsskiljaktigheter, framför allt då de brittiska konservativa satt vid makten. Deras valnederlag i maj 1997 innebar att "möjligheternas fönster" öppnades på vid gavel, att det sociala kapitlet kunde införlivas i fördraget och att regeringarna kunde enas om sysselsättningsavdelningen och om europeiska riktlinjer i sysselsättningsarbetet. Denna utveckling har kännetecknats av "brett mellanstatligt konsensus", även om det under resans gång funnits "retoriska skillnader" (Drake 2000, s. 136). Det är samtidigt viktigt att understryka att detta samförstånd i allt väsentligt just åsyftat en mellanstatlig samordning med bevarad nationell kompetens, medan de samarbetsprocesser som analyseras i det här kapitlet och i denna bok tenderar att expandera och i praktiken kanske bli allt mer okontrollerbara ur regeringarnas synvinkel.

Det är emellertid alltför enkelt att hävda att denna utveckling har inneburit ett "center-vänster-skifte" – om än "modest" – tillbaka till "traditionella socialdemokratiska värderingar" och bort från de "nyliberala" grunderna för EMU och Maastrichtfördraget (Burgess 2000, s. 243). Snarare finns det anledning att än en gång lyfta fram kontinuiteten i det marknadsekonomiska tänkandet från Thatcher till Blair, som satte sin prägel på Amsterdamfördraget och stoppade förslag om regleringar i fråga om social- och arbetsmarknadspolitik (Pollack 2000).

Det är inte en tillfällighet att Blair gjort gemensam sak med den liberalkonservative spanske premiärministern Aznar i korståget för en modernisering av den europeiska sociala modellen och för behovet av "flexibilitet" på arbetsmarknaden (se t.ex. Aznar och Blair 2000). Denna dagordning har skapat spänningar inom såväl ESP som EPP. Det återstår att se vad som närmare avses med att modernisera

den europeiska sociala modellen, respektive att utveckla, slå vakt om och stärka denna modell. En uppföljning av "modellens" vidare öden är därför en förutsättning för att mer uttömmande kunna besvara frågan om i vilken utsträckning det verkligen uppstått "ett nytt samförstånd".

Som antyddestidigare lade händelseutvecklingen under 1993 och 1994 – inte minst toppmötet i Essen i december 1994 – grunden för det trots allt breda samförståndet om det sysselsättningspolitiska samarbetet och behovet av "modernisering" av den europeiska sociala modellen, genom avregleringar och en mer "flexibel" arbetsmarknad. Sådillvida har också socialdemokratins snarare varit inriktad på "negativ" än på "positiv" integration (se kapitel 1).

Utöver de utmaningar som finns av den europeiska sociala modellen – som i sig är en samförståndsmodell – finns det också avvikande uppfattningar om hur långt den politiska samordningen ska sträcka sig och framför allt om denna ska äga rum på traditionellt mellanstatligt sätt eller inom ramen för ett nytt europeiskt politiskt system. Denna motsättning kommer att dröja kvar åtminstone så länge som samtliga EU:s medlemsländer inte tagit det fulla steget in i EMU, "euro-land". Utan tvivel skapar EMU ett tryck på förstärkt samordning på olika politikområden, inklusive välfärds- och finanspolitiken (Dyson 2000).

Det råder hur som helst bred samsyn om att det behövs politiska instrument och beslutssystem för att kunna möta den ekonomiska internationaliseringens, eller globaliseringens, utmaningar. Strävan efter sådan politisk motmakt kommer särskilt till uttryck i den europeiska vänstern och när politiska ledare uppträder i europeiska sammanhang. Ett exempel på detta är Göran Persson, som sagt att "i längden måste vi lära oss balansera den internationella marknadens makt och det måste vi göra inom den existerande politiska arenan, nämligen EU" (citerat efter Svenning 2000, s. 237). Enligt honom är den logiska slutsatsen uppenbarligen att den politiska samordningen bör stärkas ytterligare:

EU är världens största marknad och politiskt styrs den i huvudsak av socialdemokratiska regeringar. Kanske har vi varit en aning försiktiga i att samordna vår politik. En del regeringar är valda mer på en inrikes dagordning än en europeisk. Men framöver måste vi dra upp riktlinjer för en gemensam politik för arbetsmarknad, miljö, delar av socialpolitiken och så vidare (citerat efter Svenning 2000, s. 224).

Denna slutsats erinrar starkt om den som ledande socialdemokrater som Ingvar Carlsson och Allan Larsson drog i samband med beslutet om att söka inträde i EU. Och dessa motiveringar för EU-medlemskap och gränsöverskridande samarbete delas i breda politiska kretsar i Europa, från vänster till höger. Denna utveckling återspeglar i hög grad ett likartat förhållningssätt till erfarenheterna av keynesianismens otillräcklighet på nationell nivå. Dessutom är överensstämmelsen stor om att EU behöver legitimeras och då ligger det nära till hands att lyfta fram just välfärdsfrågorna. Och den politiska samordningen inom de europeiska partierna har blivit en naturlig del av vardagssamarbetet i EU.

Detta samarbete visar på en intressant paradox, nämligen hur gemenskap skapas utifrån olika motsättningar (Hooghe och Marks 1998). Dessa motsättningar transformeras till ett slags gemenskap genom mönster av samarbete och interaktion inom ramen för de partifamiljer och europeiska partier som vi identifierat i det här kapitlet. Det skapas likartade språkbruk och synsätt som genom idéspredning tenderar att leda till en allmän policykonvergens i den europeiska politiken.

Innehållet i de europeiska partiernas manifest inför Europaparlamentsvalen har tveklöst blivit allt mer likartat, vilket just tyder på ett slags policykonvergens också mellan partifamiljer (Raunio 2001). Och de ovan diskuterade förslagen på en ny "policymix" mellan enskilda politikområden och på konkretiseringen av den nya samordningsmetoden i EU har i hög grad sin grund i transnationella partinätverk. I mobiliseringen och stödet för en särskild sysselsättningsavdelning i Amsterdamfördraget förelåg ett tydligt partipolitiskt

mönster, vilket återspeglar de gemensamma ansträngningarna såväl inom det nordiska som det vidare europeiska partisamarbetet, i synnerhet inom den socialdemokratiska partifamiljen.

Det förblir emellertid oklart hur långt dessa politiska krafter – inte minst socialdemokratien – är villiga att sträcka sig i riktning mot en gemensam välfärdspolitik i EU. Den nya sysselsättningsregimen – med dess normer, principer och procedurer – förefaller förvisso vara tryggt inbäddad och vila på stabil grund. Men samarbetet har efter hand utsträckts till allt mer kontroversiella förslag – som likaledes berör kärnan i välfärdspolitiken – t.ex. en reformering och kanske också gradvis harmonisering av de europeiska trygghetssystemen och då inte minst av pensionssystemen runt om i Europa.¹⁵

Det är alltså oklart i vilken utsträckning välfärdspolitiken ska bli en angelägenhet för EU och hur kompetensdelningen mellan de enskilda medlemsländerna och den överstatliga nivån närmare ska gestalta sig. Likaså om det ska upprättas ett slags kompetenscatalog i form av en europeisk konstitution, som federalistiskt sinnade politiker och politiska partier länge efterlyst och som också kommer att tas upp i det följande kapitlet.

Den vidare vägen mot en europeisk välfärdspolitik är i hög grad en fråga om den fortsatta utvecklingen av EU och viljeinriktningen hos enskilda politiska partier och regeringar. Och de divergerande åsikter och perspektiv som föreligger – trots tendensen till konvergens och ”ett nytt samförstånd” – kommer även fortsättningsvis att utgöra en påtaglig begränsning inte bara för EU:s förutsättningar för samfällt agerande, utan tillika för de europeiska partiernas.

Noter

¹ Jag vill rikta ett varmt tack till alla dem som ställt upp för intervju och diskussion, bl.a. Jan Andersson, Elmar Brok, Gunilla Carlsson, Ingvar Carlsson, Franklin Dehousse, Gunnar Hökmark, Jean-Claude Juncker, Allan Larsson, Ruud Lubbers, Gunnar Lund, Maj-Lis Löw, Wilfried Martens, Mats Odell, Bernard Tuytens, Björn von Sydow och Klaus Welle. Tack vare anslaget till mitt forskningsprojekt ”Transnational party networks and the agenda of European union” vid Utrikespolitiska Institutet 1997–2000 har jag kunnat ta mig fram i

den europeiska politiska terrängen. Jag var närvarande vid ESP:s kongresser i Malmö i juni 1997 och i Milano i mars 1999, samt vid EPP:s kongresser i Aten i november 1992, i Bryssel i december 1993, i Toulouse i november 1997 och i Bryssel i februari 1999. I Toulouse fick jag även tillträde till mötena med EPP-byrån och EPP-rådet. Därutöver har jag vid flera tillfällen närvarat vid olika möten i Europaparlamentet. Slutligen vill jag tacka övriga som bidragit med synpunkter, däribland medförfattarna till denna bok, samt kommentatorerna vid SNS-seminariet i december 2000.

² I samband med Europaparlamentsvalen i juni 1989 och Europeiska rådets laddade möte i Madrid senare i samma månad gjorde Thatcher ånyo hätska utfall mot förslaget om en social stadga, som hon just betraktade som "en socialistisk stadga..." (Thatcher 1993, s. 750). Hon till och med brännmärkte den som "marxistisk interventionism" (citerat efter Grant 1994, s. 89).

³ Det står utom allt tvivel att talet – åtminstone i stora drag – skrivits av Chris Patten; katolik och då ordförande i det konservativa partiet och sedermera ledamot av Europeiska kommissionen. I ett brev adresserat till Wilfried Martens – ordföranden i EPP och den dåvarande belgiske premiärministern – strax efter Majors tal i Bonn uttryckte Patten (1991), med hänvisning till det sociala handlingsprogram som kommissionen utarbetat, fullt "stöd för en social dimension till den sociala marknaden..." Samtidigt markerade de konservativa i Europaparlamentet vid upprepade tillfällen att de var överens med kristdemokraterna också i sociala frågor, med hänvisning till olika EPP-program (Johansson 1997).

⁴ Allan Larsson träffade även Felipe González i Madrid och hade också enskilda samtal med flera andra ledande politiker i Europa, däribland Jacques Delors, Wim Kok, Poul Nyrup Rasmussen och Michel Rocard, den f.d. franske socialistledaren som efter 1999 års Europaparlamentsval utsågs till ordförande i utskottet för sociala frågor, sysselsättning och arbetsmiljö.

⁵ Den dåvarande österrikiske förbundskanslern och socialdemokratiska partiledaren Franz Vranitzky var också engagerad i sysselsättningsfrågan och presenterade en rapport för ESP i detta ämne. Ett förslag – som vid det här laget ingalunda var nytt – var upprättandet av en europeisk sysselsättningsunion. *Financial Times* (11 mars 1996) kommenterade att det här var "en idé som har sitt ursprung hos herr Allan Larsson, en svensk socialdemokrat..."

⁶ I samarbete med ESP och ESP-gruppen presenterade exempelvis Pär Nuder, sedermera Göran Perssons statssekreterare i statsrådsberedningen, en rapport – som han och Svend Auken stod bakom – i vilken förslaget på en "europeisk sysselsättningsunion" lyfts fram (Auken och Nuder 1995; se även Auken 1995 samt Auken och Lindh 1995).

⁷ von Sydow var svensk riksdagsledamot och ordförande i den parlamentariska EU 96-kommittén, Lund statssekreterare i det svenska utrikesdepartementet. Värt att notera – för att påvisa de personliga nätverken – är även att Lund var

statssekreterare i finansdepartementet under Allan Larssons tid som finansminister. Både von Sydow och Lund ingick i den referensgrupp som Larsson hade samråd med i sin egenskap av statsminister Carlssons personlige representant i ESP-arbetsgruppen om regeringskonferensen. En annan medlem av referensgruppen var Maj-Lis Löow, som var ordförande för den svenska delegationen i ESP-gruppen, och hennes kollega Jan Andersson var också engagerad i sysselsättningspolitiken och i sociala frågor (intervjuer i Bryssel i september 1997).

⁸ Tillsammans med exempelvis den svenske socialdemokraten Allan Larsson – och ofta efter högst informella kontakter – låg Juncker i stor utsträckning bakom de konkretiseringar som gjordes om den nya samarbetsmetoden och sysselsättningsstrategin. De var för övrigt på gemensam seglats i Stockholms skärgård i augusti 1997, i samband med att Juncker var i Sverige för ett möte med statsminister Göran Persson på Harpsund den 24 augusti 1997 för att framför allt diskutera sysselsättningsfrågor inför det särskilda toppmötet.

⁹ Däremot hade den spanske regeringschefen Aznar förhinder, men han företräddes av sin inflytelserike finansminister Rodrigo Rato. De flesta av medlemspartiernas ledare var där, t.ex. Carl Bildt.

¹⁰ Hökmark framhöll vidare att EPP:s utkast till program inför sysselsättningsstoppmötet "saknade ett fokus på de mer fundamentala frågorna", som "produktivitet" och "företagarklimat", samt att den sysselsättningspolitik som nu utstakades var "av det gamla slaget". Hökmark var även aktiv i kongressens arbetsgrupp om sysselsättning, medan Per Unckel var minst lika engagerad i arbetsgruppen om den europeiska sociala modellen.

¹¹ Juncker utvecklade aldrig närmare vad han åsyftade med ett sådant makroekonomiskt kapitel, som mig veterligen var en nyhet och kanske ska betraktas som en "försöksballong". Den makroekonomiska ansatsen är emellertid central i sysselsättningspakten.

¹² Självfallet var också de andra europeiska partierna aktiva inför det särskilda sysselsättningsstoppmötet. EFGP höll "ett grönt sysselsättningsstoppmöte" i Luxemburg varvid frågor om sysselsättning och social stabilitet tillhörde de högst prioriterade, jämte utvidgningen, demokrati och så miljö förstås (Dietz 2001).

¹³ Det var ingen tillfällighet att kommittén som tog fram dokumentet leddes av en fransman, Henri Nallet, och en britt, utrikesminister Robin Cook. Bland övriga medlemmar märktes den svenska vice statsministern Lena Hjelm-Wallén, som liksom Cook var vice ordförande i ESP.

¹⁴ EPP var exempelvis djupt splittrat i frågan om sanktioner mot Österrike och om en eventuell uteslutning av medlemspartiet ÖVP sedan detta parti bildat regering med det högerextrema FPÖ.

¹⁵ Kommissionen presenterade sommaren 1999 en rapport om en modernisering av de europeiska socialförsäkringssystemen. I Europaparlamentet utsågs den svenske socialdemokratiska ledamoten Jan Andersson till rapportör. Han och

de flesta av hans svenska socialdemokratiska kollegor där – vana som de är vid europeiska perspektiv – har varit öppna för ytterligare steg på vägen mot en europeisk välfärdspolitik.

Referenser

- Agence Europe* (4 september 1997), "EU/Employment: Extraordinary summit should adopt 'quantified and verifiable' objectives from one year to the next, with sufficient financial means, says Mr Juncker, emphasizing mobilisation of EIB resources."
- Auken, Svend (1995), "Good Environment Gives Good Jobs: Environment, Employment and Welfare: a socialist vision", report from the PES ad hoc Working Group on the Environment chaired by Svend Auken.
- Auken, Svend och Anna Lindh (1995), "A Fair Deal for Employment, the Environment and Equality", utkast på uppdrag av ESP-kongressen i Barcelona i mars 1995, ESP, juni 1995.
- Auken, Svend och Pär Nuder (1995), "A Fair Deal for Employment, the Environment and Equality", ESP-gruppen, maj 1995.
- Aznar, José-Maria och Tony Blair (2000), Gemensam artikel, bl.a. införd i *Financial Times* den 13 juni 2000.
- Blair, Tony (1997), Anförande vid ESP-kongressen i Malmö, den 6 juni 1997.
- Blair, Tony (1999), Anförande vid ESP-kongressen i Milano, den 2 mars 1999.
- Bulletin Quotidien Europe* (10/11 november 1997), "EU/EPP/Jobs summit: Mr Juncker notes 'unanimity' of Christian-Democrat heads of government over the 'method' including reduced VAT and energy taxation for countries that so wish."
- Bulletin Quotidien Europe* (13 november 1997), "EP/EPP: EPP congress for 'dialogue on enlargement' with all applicants – using the Amsterdam Treaty for establishing clear and binding guidelines on employment."
- Bulletin Quotidien Europe* (4 juni 1999), "EU/EPP: Martens emphasises Juncker's role in the employment pact, Schauble criticises Schroeder government."
- Burgess, Michael (2000), *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*. London: Routledge.
- Dietz, Thomas M. (2001), "European Federation of Green Parties", i Karl Magnus Johansson och Peter Zervakis (red.) *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Drake, Helen (2000), *Jacques Delors: Perspectives on a European leader*. London: Routledge.
- Dyson, Kenneth (2000), "EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency", *Journal of Common Market Studies* 38 (4), s. 645–666.

2. Europeiska partier

- Dyson, Kenneth och Kevin Featherstone (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- EFGP (1999), "Greening Europe – More Urgent Than Ever", manifest inför 1999 års Europaparlamentsval.
- ELDR (1999), "Unity in Freedom – The Liberal Challenge for Europe", manifest inför 1999 års Europaparlamentsval.
- EPP (1988), "On the People's Side", handlingsprogram 1989–1994, antaget vid den sjunde EPP-kongressen i Luxemburg i november 1988.
- EPP (1990), "For a federal constitution of the European Union", kongressdokument för åttonde EPP-kongressen i Dublin i november 1990.
- EPP (1997a), "Strategy paper on employment in 1997", förelagt EPP-toppmötet i Toulouse den 9 november 1997.
- EPP (1997b), "Strategy paper on employment in 1997", reviderad version av den 10 november 1997.
- EPP (1997c), "Strategy paper on employment in 1997", slutversion av den 11 november 1997.
- EPP (1997d), "We are all part of one world", utkast till kongressdokument, 4 juni 1997.
- EPP (1997e), "We are all part of one world", kongressdokument, antaget vid tolfte EPP-kongressen i Toulouse i november 1997.
- EPP (1998), "EPP Action Programme 1999–2004", fjärde utkastet, 17 september 1998.
- EPP (1999), "Election Manifesto 1999", manifest inför 1999 års Europaparlamentsval.
- ESP (1993), "PM inför ESP:s partiledarkonferens i Bryssel den 9 december 1993".
- ESP (1994a), "Party Leaders' Declaration", Essen, 7–8 december 1994.
- ESP (1994b), "Putting Europe to Work 1994–1999", manifest inför 1999 års Europaparlamentsval, antagit av ESP-kongressen i Bryssel den 6 november 1993.
- ESP (1994c), "The European Employment Initiative", text antagen av partiledarna som en reviderad version av en deklaration i december 1993, Corfu den 23 juni 1994.
- ESP (1995a), "Barcelona Declaration of the Party of European Socialists", reviderad version, 20 februari 1995.
- ESP (1995b), "Bringing the European Union into Balance", Conference of Leaders Declaration, Madrid, 14 december 1994.
- ESP (1996), "EMU, Social Cohesion and Employment", a discussion paper, Ruairi Quinn, Deputy Leader, Irish Labour party, Minister for Finance, februari 1996.

- ESP (1997a), "Malmö Declaration", antaget vid den tredje ESP-kongressen i Malmö i juni 1997.
- ESP (1997b), "Proposal for draft recommendations for the PES leaders summit employment", för diskussion i arbetsgruppen om sysselsättning den 16 oktober 1997.
- ESP (1999a), "A European Employment Pact – For a New European Way", rapport från ESP-partiledarna, presenterad av Antonio Guterres, inför ESP-kongressen i Milano 1–2 mars 1999.
- ESP (1999b), "Draft manifesto for the 1999 European Elections", föreslaget för ESP-kongressen av ESP-byrån efter dess möte i Bryssel den 3 februari 1999. *Financial Times* (11 mars 1996).
- Financial Times* (2 mars 1999), "Blair to speak up for 'culture of enterprise'".
- Financial Times* (3 mars 1999), "Shift on EU economic policy urged".
- Garrett, Geoffrey (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- George, Stephen (1990), *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Geyer, Robert, Christine Ingebritsen och Jonathan W. Moses (2000), *Globalization, Europeanization, and the End of Scandinavian Social Democracy?*. Basingstoke: Macmillan.
- Grant, Charles (1994), *Delors: Inside the House that Jacques Built*. London: Nicholas Brealey.
- Gustavsson, Jakob (1998), *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.
- Haahr, Jens Henrik (1993), *Looking to Europe: The EC Policies of the British Labour Party and the Danish Social Democrats*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Hix, Simon (1995), "Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy", *Journal of Common Market Studies* 33 (4), s. 527–554.
- Hix, Simon och Christopher Lord (1997), *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hooghe, Liesbet och Gary Marks (1998), "Hur motsättningar skapar gemenskap", i Ulf Bernitz m.fl. (red.) *Europaperspektiv 1998: Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*, s. 69–88. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Howe, Geoffrey (1994), *Conflict of Loyalty*. London: Macmillan.
- Jerneck, Magnus (1990), "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo (red.) *Makt och internationalisering*, s. 149–223. Stockholm: Carlssons.

- Jerneck, Magnus (1997), "De svenska partiernas utlandsförbindelser – från internationalisering till europeisering?" i Knut Heidar och Lars Svåsand (red.) *Partier uten grenser?*, s. 129–166. Oslo: Aschehoug.
- Johansson, Karl Magnus (1997), *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*. Lund: Lund University Press.
- Johansson, Karl Magnus (1998), "Nordiskt partisamarbete och dess inflytande på europeisk sysselsättningspolitik", *Nordisk Tidskrift* 74 (2), s. 147–155.
- Johansson, Karl Magnus (1999a), "EU och partiväsendet", i Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU*, s. 150–168. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, Karl Magnus (1999b), "Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy* 6 (1), s. 85–101.
- Johansson, Karl Magnus och Gry Larsen (2000), "Nordiska partigrupper i spänningsfältet mellan nationella och europeiska arenor", i Bengt Sundelius och Claes Wiklund (red.) *Norden i sicksack: Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, s. 219–233. Stockholm: Santérus Förlag.
- Johansson, Karl Magnus och Tapio Raunio (2000), "Partisan responses to Europe: Comparing Finnish and Swedish political parties", för publicering i *European Journal of Political Research*.
- Jönsson, Christer, Sven Tägil och Gunnar Törnqvist (2000), *Organizing European Space*. London: Sage.
- Katz, Richard S. och Peter Mair (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1 (1), s. 5–28.
- Keohane, Robert O. och Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Kersbergen, Kees van (1995), *Social Capitalism*. London: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate och Rainer Eising (red.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kristdemokraterna (1997), Rapport från EPP-kongressen 9–11/11 1997, Riksorganisationen, Göran Holmström.
- Ladrech, Robert (2000), *Social Democracy and the Challenge of European Union*. Boulder & London: Lynne Rienner.
- Larsson, Allan (1993), Rapport vid ESP:s partiledarkonferens i Bryssel den 9 december 1993.
- Larsson, Allan (1994), *Sätt Europa i arbete!*, program antaget av ledarna för medlemspartierna i det Europeiska socialdemokratiska partiet, Bryssel den 9 december 1993, med förord av Allan Larsson. Stockholm: Tidens förlag.
- Larsson, Allan (1996), "European Employment Policy and the 1996 Inter-Governmental Conference", anförande i Bonn den 20 mars 1996.

- Le Figaro* (11 november 1997), "L'Europe de l'emploi au menu de Kohl et Bayrou".
- Le Monde* (11 november 1997), "Les démocrates-chrétiens européens préparent le sommet sur l'emploi".
- Libération* (11 november 1997), "Les démocrates-chrétiens en croisade pour l'emploi".
- Lightfoot, Simon (1997), "An Employment Union for Europe? The Role of the Swedish Government", *Politics* 17 (2), s. 109–115.
- Major, John (1991), *The Evolution of Europe*. London: Conservative Political Centre/Konrad Adenauer Foundation.
- Major, John (1999), *John Major: The Autobiography*. London: HarperCollins.
- Marks, Gary och Carole Wilson (1999), "National parties and the contestation of Europe", i Thomas Banchoff och Mitchell P. Smith (red.) *Legitimacy and the European Union: the contested polity*, s. 113–133. London: Routledge.
- Mingst, Karen (1995), "Uncovering the Missing Links: Linkage Actors and Their Strategies in Foreign Policy Analysis", i Laura Neack m.fl. (red.) *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, s. 229–242. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Moravcsik, Andrew och Kalypso Nicolaidis, (1999), "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies* 31 (1), s. 59–85.
- Müller, Wolfgang C. och Kaare Strøm (red.) (1999), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Democracies Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oscarsson, Henrik (1996), "EU-dimensionen", i Mikael Gilljam och Sören Holmberg (red.) *Ett knappt ja till EU: Väljarna och folkomröstningen 1994*, s. 237–267. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Oscarsson, Henrik (1998), *Den svenska partirymden: Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956–1996*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Patten, Chris (1991), Brev till Wilfried Martens, daterat den 11 april 1991.
- Pollack, Mark A. (2000), "A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam", i Karlheinz Neunreither och Antje Wiener (red.) *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, s. 266–289. Oxford: Oxford University Press.
- Raunio, Tapio (2001), "Party- Electoral Linkage", i Karl Magnus Johansson och Peter Zervakis (red.) *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden: Nomos.

- Risse-Kappen, Thomas (red.) (1995), *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures, and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Sabatier, Paul A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences* 21, s. 129–168.
- Smith, Mitchell P. (1999), "EU legitimacy and the 'defensive' reaction to the single European market", i Thomas Banchoff och Mitchell P. Smith (red.) *Legitimacy and the European Union: the contested polity*, s. 27–45. London: Routledge.
- Svenning, Olle (2000), *Vänstern i Europa: De nya liberalerna?*. Stockholm: Atlas.
- Taylor, Paul (1990), "Co-ordination in international organization", i A.J.R. Groom och Paul Taylor (red.) *Frameworks for International Co-operation*, s. 29–43. London: Pinter Publishers.
- Thatcher, Margaret (1993), *The Downing Street Years*. London: HarperCollins.

3. EU-medlemsstaternas regeringar – subsidiaritet, folklig förankring, ”tredje vägen” och sysselsättningssamarbetet

Magnus Ekengren

EU-medlemsstaternas regeringar har spelat en avgörande roll för framtagandet av den nya samarbetsmodellen, eftersom grunden för unionens välfärdspolitiska samarbete är just ett regeringssamarbete. I kapitel 2 analyserades framväxten av sysselsättningssamarbetet, Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning och Luxemburgprocessen. I detta kapitel beskrivs de diskussioner och det samarbete mellan regeringarna som under senare delen av 1990-talet ledde till ökad användning av modellen även på andra områden än sysselsättningen.

Utgångspunkten för diskussionerna var ett upplevt behov av ett närmare EU-samarbete inom välfärdspolitikens områden. Kapitlet redogör inledningsvis för de huvudsakliga skälen till regeringarnas strävanden under 1997–2000 att utöka samarbetet. Syftet var dels att försöka förhindra ”skadlig”, eller som den även kallades ”orättvis” och ”illojal”, konkurrens mellan medlemsländernas skatte- och välfärdssystem, dels att stärka unionens folkliga förankring. Regeringarnas diskussion kom även i hög grad att färgas av en intensifierad debatt om subsidiaritetsprincipens tillämpning. På vilken nivå – unionens eller medlemsstatens – borde beslut fattas och åtgärder vidtas? Kapitlet analyserar hur diskussionerna om det växande samordningsbehovet och kompetensfördelningen formade vissa regeringars tänkande kring en ”tredje väg” mellan över- och mellanstatlighet i EU.

Den svenska regeringen föreslog Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning som modell för ett utvidgat välfärdspolitiskt samarbete. Ett av skälen var att avdelningen kombinerade överstatliga EU-målsättningar med bevarad nationell beslutskompetens. Förhoppningen var att regeringarna på detta sätt skulle kunna undvika den gemensamma beslutsfälla som består i att de önskar ett närmare samarbete men inte är villiga att fatta bindande majoritetsbeslut. Som beskrevs i kapitel 1 och 2 kom avdelningen att ligga till grund för Luxemburgprocessen och den nya öppna samordningsmetoden för genomförandet av ”mål som syftar till att som en del av en kunskapsbaserad ekonomi stärka sysselsättningen, den ekonomiska reformen och sociala sammanhållningen” (slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000).

Avslutningsvis diskuteras preliminärt konsekvenserna av den nya samordningsmetoden. I vad mån kan den uppfylla de målsättningar som regeringarna satt? EU:s välfärdspolitiska samarbete har tillkommit under en period då unionen domineras av socialdemokratiskt och socialistiskt ledda regeringar. Förutsätter detta samarbete och den nya samordningsmetoden – som grundas på icke-bindande beslut – ideologisk samsyn mellan medlemsstaternas regeringar? Klart är att EU:s välfärdspolitiska samarbete har krävt nya svar på frågan om vad EU och regeringarna bör göra – och hur.

Varför välfärdspolitik i EU?

Förhindra orättvis konkurrens

Under andra hälften av 1990-talet intensifierades regeringarnas diskussion om EU-samarbetets övergripande form och inriktning. Det var främst EU-utvidgningen, nya samarbetsområden till följd av Amsterdamfördraget och krav på fördjupat samarbete till följd av EMU som accentuerade behovet av en diskussion. En starkt bidragande orsak var även att Tony Blair och Lionel Jospin övertog regeringsmakten i Storbritannien respektive Frankrike, vilket innebar

att 13 av de 15 medlemsstaterna från och med sommaren 1997 styrdes av socialdemokratiskt och socialistiskt ledda regeringar.

Regeringarna såg länge inte några problem med att hålla fast vid unionens traditionella samarbetsmetoder. Gemenskapsmetoden ("the Monnet Method") hade visat sig vara en framgångrik modell för det stora antal samarbetsområden av högst olika karaktär som under åren växt fram. Tvärtom sågs metoden och den traditionella balansen mellan EU:s institutioner som en viktig förutsättning för att en union med 26-30 medlemsstater skulle kunna bli framgångsrik. Gemenskapsmetoden kan sammanfattas som skapande av ekonomisk integration, stegvis överföring av kompetens (behörighet) från medlemsstaterna till EU och ad hoc-mässig framväxt av gemensamma institutioner och överstatliga beslut.

Det var först i ljuset av nya utmaningar i slutet på 1990-talet som EU:s traditionella samarbetsmetoder inte lika självklart framstod som de mest ändamålsenliga. En av dessa utmaningar var att finna åtgärder som kunde bidra till att förhindra en "orättvis" konkurrens mellan nationella välfärdssystem inom ett gränslöst EU, utan att en centraliserad superstat utvecklades. Allt starkare krav ställdes också på gemensamma insatser vad gäller bl.a. företagsbeskattning och arbetslöshetsbekämpning från det stora antalet socialdemokratiska regeringar i EU.

Planeringsansvariga inom regeringarna frågade sig i vad mån gemenskapsmetoden fortsatt skulle kunna utgöra drivkraft i ett Europa där befolkningarna tenderade att kräva nationella skydd mot "marknaden" i form av EU:s ekonomiska integration. Arbetet med de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor mellan medlemsstaterna) hade i slutet av 1990-talet i det närmaste genomförts. Endast det nationella verkställandet av EG-direktiv i några medlemsstater kvarstod innan en genuin – som EU-kommissionen kallade det – inre marknad skulle vara fullbordad i Europa. Frågan blev nu i stället hur den "orättvisa" konkurrensen mellan nationella välfärdssystem skulle undvikas.

Den brittiska regeringen initierade under sitt EU-ordförandeskap våren 1998 en diskussion om EU:s framtid. Britterna förut-

spådde att EU:s utveckling under de närmaste åren skulle komma att präglas av frågor om folklig förankring och subsidiaritetsprincipens praktiska tillämpning. En genomgripande debatt mellan regeringarna om hur unionen på sikt skulle kunna behålla sin legitimitet var nödvändig (Blair 1998a).

Den svenska regeringen ställde sig frågan hur unionen även i framtiden skulle kunna kombinera legitimitet, demokratiskt ansvarsutkrävande och aktiv välfärdspolitik. Sveriges dåvarande skatteminister Thomas Östros menade att EU måste fördjupa sitt samarbete för att medlemsstaterna inte skulle ägna sig åt ”illojal skattekonkurrens” i en hårdnande kamp om investeringar, jobb och spar-kapital, vilket ansågs hota att urholka enskilda länders skatteunderlag (*Dagens Nyheter*, 7 maj 1997). Att Luxemburg har noll procent i kapitalskatt, medan Sverige har 30 procent fungerar, enligt Östros, inte i längden (*Dagens Nyheter*, 5 februari 1997). Finansminister Bosse Ringholm lovade att arbeta för effektiva EU-regler mot illojal skattekonkurrens. Detta var viktigt inte minst för att värna den generella välfärdens legitimitet (Ringholm 20 maj 1999). Lösningar skulle inte bli lätta att finna eftersom många regeringar – däribland den svenska – av suveränitetsskäl ansåg att EU-beslut på skatteområdet i huvudsak borde vara enhälliga.

Det var inte endast snäva suveränitetskalkyler som talade emot bindande gemensamma regler på välfärdspolitikens område. Gemensamma skattenivåer och harmonisering av socialpolitiken bedömdes av de flesta regeringar som praktiskt och politiskt omöjligt beroende på de skilda effekter de skulle få i medlemsstaterna. Jämförelser gjordes med utvecklingen i USA. Svårigheten med att införa gemensamma federala skattenivåer i EU är, till skillnad mot federaliseringen av offentliga utgifter och inkomster i USA på 1930-talet, att medlemsstaterna skiljer sig så kraftigt åt vad gäller BNP och välfärdssystem.

Sverige och Storbritannien menade att lösningar inte främjades av en ideologisering av frågan huruvida medlemsstaternas suveränitet borde bevaras eller beskäras i EU. I stället borde en diskussion om stärkandet av EU:s kapacitet på välfärdspolitikens område föras

i termer av pragmatiska åtgärder som förenade nationell autonomi och överstatliga åtgärder (Blair 1998b). Statsminister Persson, premiärminister Blair och Italiens dåvarande premiärminister Prodi ansåg det viktigt att enas om konkreta åtgärder för att bl.a. stärka arbetskraftens anställningsbarhet (Arbetsmarknadsdepartementet 1998). Velfärdsstatens ambitioner kunde och borde behållas även i ett framtida EU utan nationella gränskontroller. Regeringschefernas uppgift var att formulera en "europeisk vision" och gemensamma strategier för sysselsättningen (Persson 1997a). I stället för att konkurrera med hjälp av skattesänkningar och försämringar i välfärdsystemen skulle nu medlemsstaterna försöka utarbeta gemensamma åtgärder inom välfärdssektorn.

I interna "tankepapper" inom svenska UD gjordes jämförelser med utvecklingen i Tyskland, där delstaterna inte längre tillåts skilja sig åt vad gäller lagstiftning och skatter som kan påverka lokalisering av kapital och produktion. Tysk federal lagstiftning reglerar idag samtliga offentliga intäkter och utgifter för delstaternas välfärdsystem. Dessutom sker all reglering av hälso-, säkerhets- och miljöfrågor av betydelse för företagssektorn, samt relationerna mellan arbetsmarknadens parter, på federal nivå. Det återstår därmed för de tyska delstaterna att konkurrera om företagsetablering genom att försöka tillhandahålla den bästa infrastrukturen, utbildnings- och forskningskapaciteten ("innovationskapaciteten") (Ekengren 1997).

En föraning om att den europeiska utvecklingen skulle komma att likna den tyska var, som de svenska ministrarna påpekade, den konkurrens vad gäller företagsbeskattning som existerade mellan EU:s medlemsstater i form av regionala skatteparadis och erbjudanden om generella skattefördelar. Denna sågs på sikt hota all form av företagsbeskattning och hade efter vissa regeringars påtryckningar resulterat i förslag från EU-kommissionen om uppförandekoder inom området, vilka dock inte var juridiskt bindande. Kommissionen utarbetade även listor över skattekonkurrens som borde förbjudas och gav förslag på direktiv som skulle tvinga EU-länderna att introducera en minimiskatt på privat sparande i syfte att förhind-

ra utflyttning av sparkapital till medlemsländer med lägre skatter. Första steget togs vid toppmötet i Feira 2000, då beslut fattades om att alla EU-länder fr.o.m. 2007 måste lämna information om utländska sparares tillgångar till myndigheterna i det medlemsland spararen är folkbokförd (Europeiska rådets slutsatser, Feira, juni 2000).

Folklig förankring

Ytterligare ett skäl till flera regeringars önskan om välfärdspolitiskt EU-samarbete var bedömningen att den folkliga förankringen av unionen behövde förbättras. Fredstanken som legitimitetsgrund för EU-samarbetet behövde kompletteras med nya frågor för att engagera nya generationer européer. Blair lyfte 1998 fram begreppet "People's Europe" (Blair 1998a). Bakgrunden var regeringarnas ökade oro över allmänhetens skepsis gentemot EU och okunnighet om hur unionen fungerar, det låga deltagandet i val till Europaparlamentet, samt frågan om i vilken grad detta parlament egentligen är representativt. Problemen ansågs hänga samman med att EU-samarbetet och den inre marknaden skulle kunna komma att beröra traditionella välfärdspolitiska områden negativt. Det ansågs från regeringarnas sida bättre att förekomma än att förekommas. Till bakgrunden hörde även ratificeringssvårigheterna för Maastricht- och Amsterdamfördraget i vissa medlemsstater, bl.a. Danmark och Frankrike.

Även i detta sammanhang menade många regeringar, däribland den brittiska, danska och österrikiska, att stärkandet av EU:s legitimitet och demokratiskt ansvarsutkrävande borde ske genom pragmatiska åtgärder som förenar nationell demokrati med EU:s överstatlighet. Demokratin var enligt detta synsätt i första hand nationell. Uppgiften var, enligt Österrikes dåvarande förbundskansler Klima, att finna lösningar i EU på områden som prioriteras av medborgarna (*Der Kurier*, 7 oktober 1998). Som framgått av kapitel 1 hade samsättningsarbetet tidigt framhållits som ett område där det fanns goda möjligheter att peka på nyttan med EU. Nu riktades blickarna även mot andra områden.

I diskussionerna framhöll Storbritannien, Tyskland och Frankrike betydelsen av att öka EU:s legitimitet genom att integrera de nationella institutionerna och strukturerna i EU-samarbetet. President Chirac och dåvarande förbundskansler Kohl ansåg att det var viktigt att den nationella identiteten och de nationella institutionernas legitimitet skyddades, bl.a. genom att slå vakt om de nationella parlamentens roll (Chirac och Kohl 1998). I detta avseende sades redan Amsterdamfördraget innebära ett steg mot ett mer demokratiskt EU. Ett av fördragets huvudsyften var att stärka demokratin i EU genom att bl.a. underlätta de nationella parlamentens deltagande i EU:s beslutsprocess.¹ Vidare betonades att Amsterdamfördraget innebar ett ökat medinflytande för Europaparlamentet över EU:s lagstiftningsprocess.² Storbritanniens utrikesminister Robin Cook förde 1998 fram idén om att skapa ett nytt europeiskt forum för de nationella parlamenten (*Independent*, 13 augusti 1998). Blair föreslog en andra kammare i Europaparlamentet bestående av nationella parlamentariker (Blair 2000).

En stark tradition inom de mer federalistiskt sinnade medlemsstaterna (Belgien, Italien m.fl.) är att EU:s förankring bör stärkas genom en demokratisering av EU:s interna beslutsprocedurer. Ett uttryck för denna tradition var initiativet från förre kommissionsordföranden Delors i juni 1998 om att skapa ett mer parlamentariskt förhållande mellan EU-kommissionen och Europaparlamentet, där Europaparlamentarikernaskulle ges rätt att nominera kommissionsordföranden (Delors 1998). De flesta medlemsstater, däribland Sverige, Irland, Danmark och Storbritannien, ställde sig tveksamma inför denna typ av förslag då EU inte anses vara någon statsbildning och dess beslutsformer därför inte bör jämföras med en sådans. Bland annat anses Europaparlamentets folkliga legitimitet inte vara tillräckligt stark. Enligt detta synsätt försvagas demokratin av varje förstärkning av Europaparlamentet som innebär en motsvarande försvagning av de nationella parlamentens inflytande genom ministerrådet.³

Till följd av dessa två sätt att se på EU:s folkliga förankring kom regeringarna att formulera framtiden som ett vägval vad gäller sam-

arbetets legitimitet. Skulle legitimiteten grundas på i första hand resultatet inom bl.a. ett växande välfärdspolitiskt samarbete eller på parlamentariska procedurer mellan EU:s institutioner? Att denna spänning var stark och skulle komma att bestå visade den diskussion som inspirerades av förslag från Tysklands utrikesminister Joschka Fischer i maj 2000 om att EU i framtiden bör bli en federation grundad på parlamentarism (Fischer 2000). Chirac betonade i denna debatt behovet av en EU-konstitution (Chirac 2000). Blair menade att en federation är orealistisk då det inte existerar något europeiskt folk (demos). I stället måste de praktiska frågorna stå i centrum för unionen (Blair 2000). Persson framhöll att han inte trodde på ett federalt EU; det skulle öka avståndet mellan väljare och valda (Persson 2000a).

De regeringar som föredrog den resultatinriktade vägen betonade att besluten i EU borde fattas så nära medborgarna som möjligt. De regeringar som lade tonvikten på konstitutionella frågor förutsatte en klarare gränsdragning mellan EU:s och medlemsstaternas kompetens. Båda perspektiven aktualiserade med andra ord subsidiaritetsfrågan.

Välfärdspolitik i EU – på vilken nivå?

Subsidiaritetsprincipen hade i praktiken en lång historia i EU innan den fördragsfästes genom Maastrichtfördraget om Europeiska unionen 1993. Rent rättsligt har den beskrivits som ett sätt att reglera kompetens mellan EU och medlemsstaterna på de områden där dessa har parallella kompetenser. Termen kompetens används i detta sammanhang synonymt med behörighet alternativt befogenhet. Principen specificerar dock inte vilka områden som bör ligga på respektive nivå. Detta skulle juridiskt kunna uppnås med hjälp av en s.k. kompetenskatalog med listor över EU:s respektive medlemsstaternas behörighetsområden. Politiskt har principen främst kommit att åberopas som ett instrument för att motverka en överdriven centralisering av beslut till EU-nivån och Bryssel. I detta syfte har den kallats närhetsprincip, det vill säga beslut i EU ska fattas på lägsta

möjliga nivå: europeisk, nationell, regional eller lokal nivå (Nergelius 1998, s. 106–109). Diskussionen mellan regeringarna under slutet av 1990-talet gällde både formen och sakinnehållet för subsidiariteten.

Subsidiaritetens form

Formen för kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har i praktiken alltid utvecklats i ett nära samspel med det sakpolitiska samarbetet. I vissa fall har nya fördrag främst formaliserat en behörighetsfördelning som redan utvecklats i praktiken (t.ex. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken/GUSP). I andra fall har medlemsstaterna velat driva på samarbetet genom att ge upp kompetens till EU:s institutioner, t.ex. för att genomföra den inre marknaden i mitten på 1980-talet. På samma sätt har kompetensfördelningen i EU kontinuerligt anpassats till de särskilda krav som uppkommit i samband med en utvidgning av medlemskretsen. Exempelvis var tanken bakom att stärka EU:s befogenhet på det regionalpolitiska området i slutet av 1980-talet att förbättra förutsättningarna för Spaniens och Portugals medlemskap 1986.

Samtidigt har det under hela EU:s historia funnits skillnader i synsätt mellan medlemsländerna vad gäller formerna för kompetensfördelningen. De federalistiskt sinnade medlemsländerna (Italien, Tyskland, Belgien, Nederländerna) har hävdad behovet av en mer klar juridisk gränsdragning mellan nivåerna inom ramen för en EU-konstitution.⁴ De med ett mer pragmatiskt, mellanstatligt synsätt på vad EU är och bör vara (Sverige, Storbritannien, Danmark, Finland, Irland, Spanien) har förespråkat en flexibel befogenhetsfördelning i syfte att främja effektiviteten i EU-samarbetet.

De flesta regeringar ansåg att Amsterdamfördraget utgjort en vändpunkt vad gäller tyngdpunkten i EU:s sakpolitiska samarbete. EU hade genom nya samarbetsområden – sysselsättning, jämställdhet och konsumentpolitik – tagit steget från en främst ekonomiskt till en också socialt inriktad union. Detta fördjupningssteg ansågs ställa stora krav på såväl klarhet som flexibilitet vad gällde kompe-

tensfördelningen, samtidigt som det aktualiserade frågan om EU:s grundläggande karaktär – är EU en i huvudsak mellanstatlig organisation eller en federation i vardande?

För Tyskland och Frankrike handlade subsidiaritetsfrågan 1998 om att en klarare gränslinje bör dras mellan EU:s och medlemsstaternas befogenhet. Inte endast EU:s framtida regelverk utan även dagens borde genomlysas från denna utgångspunkt (Chirac och Kohl 1998). Fransmännen och tyskarna antydde därmed att en åternationalisering av viss överstatlig beslutskompetens inte borde utslutas. Storbritanniens utrikesminister frågade sig om EU-besluten inom vissa områden oftare borde ta formen av riktlinjer, som ger medlemsstaterna ökat spelrum vad gäller genomförande (*Independent*, 13 augusti). Förbundskanslern Klima talade om möjligheten att i framtiden utveckla Europeiska rådets ”riktlinjekompetens” (intervju svenska ambassaden, Haag, oktober 1998). Europeiska rådets riktlinjer är idag endast politiska. Klimas tanke kunde tolkas som ett förslag om mer bindande riktlinjer inom ramen för EU:s lagstiftningsprocedurer.

Ett skäl till Tysklands, Storbritanniens och Frankrikes tankar om ett större spelrum för medlemsstaterna hävdades vara att besluten måste fattas så nära medborgarna som möjligt. Uppfattningen var att medborgarna skulle acceptera europeiska beslut endast om de var förvissade om att regleringar på nationell nivå inte är tillräckliga. Storbritannien menade att vissa direktiv från Bryssel borde kunna ersättas med ”standard”,⁵ som det enskilda landet kan verkställa på eget vis.

Blair lanserade under 1998 idéer om att upprätta *politiska* kompetensgränser mellan EU- och medlemsstatsnivån. Han förde fram tankar på skapandet av en ”politisk revisionsrätt”, vars syfte skulle vara att identifiera EU-förslag som inkräktar på medlemsstaternas befogenhet (*Financial Times*, 1 juli 1998). Den brittiske utrikesministern Cook närde tankar om att upprätta en ”kodex” om vilka beslut som ska fattas lokalt respektive centralt (*New Statesman*, 14 augusti 1998). Den franske presidenten Chirac föreslog att en andra kammare i Europaparlamentet, sammansatt av representanter från

de nationella parlamenten och i samråd med EG-domstolen, borde övervaka efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen (Chirac 2000).

Tyskland talade även om fördragsfästa kompetenskataloger för respektive nivå. Åtgärdernas syfte skulle bl.a. vara att öka legitimiteten för nationella tolkningar, krav och regler inom angivna områden. De tyska tankarna var i hög grad sprungna ur de tyska delstaternas syn på subsidiariteten. Det var framförallt Bayern, Baden-Württemberg och Sachsen som drivit frågan om en mer formaliserad tillämpning av subsidiaritetsprincipen efter modell av den egna federala strukturen. Bakgrunden var att dessa delstater ansåg att EU och EU-kommissionen blandar sig i medlemsstaternas arbete i alltför stor omfattning.⁶ Den tyske utrikesministern Fischer talade år 2000 om behovet av en konstitution som vilar på en delad suveränitet mellan EU och medlemsstaterna, uttryckt genom en klar behörighetsfördelning mellan de båda nivåerna. Federationens kompetens kärna skulle utgöras endast av sådana frågor som absolut måste regleras på Europaanivå. Huvudansvaret för övriga områden skulle ligga hos nationalstaterna (Fischer 2000).

Frankrike, liksom Sverige, var motståndare till en listning av kompetenser på respektive nivå, då man menade att kompetensområden är och förblir överlappande mellan nivåerna. Den svenska utrikesministern Anna Lindh menade att EU-samarbetet är en process, där det gäller att successivt finna lösningar utifrån sakfrågorna. Det är den regelbundna översynen av fördragen som borgar för EU:s legitimitet, sammanhållning och nödvändiga flexibilitet, ansåg Lindh. Hon menade att subsidiaritetsprincipen, eller närhetsprincipen som hon kallade den, borde prövas från fall till fall, eftersom det är sakfrågans lösning som måste stå i centrum (Lindh 2000). Formen för subsidiariteten var alltså enligt den svenska utrikesministern intimt sammankopplad med dess innehåll.

Subsidiaritetens innehåll

Det var troligen ingen tillfällighet att Kohl och Chirac 1998 pekade på sysselsättningsområdet, när de efterlyste en klarare kompetens-

fördelning i EU (Chirac och Kohl 1998). Detta var det område som i och med Amsterdamfördraget nu skulle verkställas och bidra till en starkare folklig legitimitet för EU. Den exakta ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna var i praktiken i slutet av 1990-talet fortfarande relativt oklar. Sysselsättningsavdelningen hade satt igång en process där subsidiaritetsprincipens exakta tillämpning inte kunde avgöras på förhand utan endast som en följd av det praktiska samarbetets dynamik. Konsekvenserna av samarbetet på ett av de första välfärdspolitiska områden där EU givits ett ansvar var relativt okända. Vägledande för diskussionerna om sysselsättningssamarbetet var regeringarnas allmänna syn på behörighetsfördelningens innehåll.

Blair framhöll utbildning, hälsovård, välfärd, personlig beskattning, kulturfrågor samt den nationella identiteten som områden där nationalstaten bör behålla det huvudsakliga ansvaret (Blair 1998b). Bortsett från den inre marknaden och bekämpandet av brottslighet och miljöförstöring där gemensamma regler behövdes borde, enligt utrikesminister Cook, EU-samarbetet inte i första hand vara en fråga om att ålägga medlemsstaterna uppgifter ("impose directives") utan om att sätta gemensamma standard (*New Statesman*, 14 augusti 1998).

Risken med ett ökat spelrum för medlemsstaterna var, särskilt enligt de mindre och mer handelsberoende medlemsländerna, att det kunde leda till ett ifrågasättande av delar av EU:s lagstiftning, inklusive den inre marknaden (intervjuer i svenska utrikesdepartementet). Bland annat kunde man tänka sig att enskilda medlemsstater skulle finna det mer legitimt att hänvisa till negativa sysselsättnings-effekter av en viss EU-lag som skäl för att inte verkställa denna. Denna typ av resonemang riskerade att tjäna endast protektionistiska intressen i medlemsstaterna. För de allra flesta medlemsländer låg det alltså inte i det nationella intresset att diskussionerna utvecklades i denna riktning. Italien slog fast att syftet med subsidiariteten var att effektivisera, inte att åternationalisera redan uppnådd gemenskaps-kompetens (*International Herald Tribune*, 7 januari 1998).

”Tredje vägen” mot nya samarbetsmetoden

Det var i debatten om orättvis konkurrens, folklig förankring och form och innehåll för subsidiaritetsprincipen som funderingarna kring en tredje väg inom EU växte fram. Det var framför allt Storbritannien och Sverige som i slutet av 1990-talet talade om möjligheterna för en tredje väg mellan å ena sidan ökad överstatlighet/centralisering till Bryssel, och å andra sidan, mellanstatlighet/decentralisering tillbaka till medlemsstaterna.

Blair utvecklade 1998 begreppet en tredje väg för Europa (”a Third Way for Europe”) som kombinerade flexibilitet på arbetsmarknaden med social rättvisa. Det handlade enligt Blair om behovet av en reform av ”den europeiska sociala modellen” utan att sammanhållning och lika möjligheter för alla äventyras (Blair 1998b). Dåvarande brittiske handelsministern Mandelson relaterade detta tänkande till EU:s institutioner genom att förespråka ”en hybrid” av mellan- och överstatlighet för att undvika en utveckling mot en europeisk superstat. Utgångspunkten för skapandet av denna hybrid borde enligt briterarna vara effektivitet, resultat och pragmatism. Inget skulle hindra en ytterligare överföring av beslutsfattande till EU (”pooling of sovereignty”) i de fall där medborgarna klart såg ett behov av gemensamma europeiska åtgärder (Mandelson 1998).

I en gemensam deklaration om tredje vägen formulerades problemet på följande sätt av Blair och Tysklands förbundskansler Gerhard Schröder:

Människor kommer endast att ge stöd åt integrationen om de kan se att samarbetet ger ett klart mervärde, vilket gäller för t.ex. bekämpning av brottslighet och nedsmutsning av miljön liksom för skapandet av gemensamma målsättningar inom social- och samskärningspolitiken (Blair och Schröder 1999, s. 11) (Författarens översättning).

En fransk tanke som passade väl i sammanhanget var att framtidens EU-samarbete kan byggas på principer och praktisk handling som

gradvis anpassar sig till och hämtar impulser från medlemsländers nationella åtgärder och från samarbete som växer fram utanför EU. Som ett exempel gavs utbildningsområdet där ett samarbete, utanför EU:s strukturer, hade påbörjats främst mellan Italien, Tyskland, Storbritannien och Frankrike, men där andra stater gradvis förväntades ansluta sig. Frankrikes president pekade även på behovet av EU-samordning inom bl.a. skattepolitiken (*Le Figaro*, 17 juni 1998). Nederländernas premiärminister Wim Kok såg samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik som ett nödvändigt komplement till den monetära och ekonomiska integrationen (Kok 1998).

Sverige och sysselsättningsavdelningen

Den svenska regeringen har alltsedan debatten om EU:s framtid våren 1998 fört fram tanken på Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning som en modell – en tredje väg – för utökat samarbete även inom andra områden. Mot bakgrund av behovet av att undvika ”orättvis” konkurrens och problemen med att använda EU:s traditionella samarbetsformer sågs avdelningen med dess starka betoning på *samordning* mellan EU:s medlemsstater, respektive EU- och medlemsstatsnivån, som unionens kanske viktigaste reform (Persson 1998b, Lindh 1998 och 1999). Förra svenska utrikesministern Lena Hjelm-Wallén menade att avdelningen utvecklade formerna för EU:s samarbete. Den sågs som en modell där fördelarna från såväl det överstatliga som det mellanstatliga samarbetssättet tas till vara, men där den yttersta kontrollen ligger kvar i de nationella parlamenten (Hjelm-Wallén 1998).

Den nya avdelningen ansågs kunna förena gemensamma intressen med bevarad nationell demokratisk styrka (Lindh 1998). Metoden karaktäriserades av statsminister Persson som överstatliga målsättningar om mellanfolkligt och mellanstatligt samarbete med ett nationellt ansvarstagande (Persson 1998b). Avdelningen tycktes, enligt den svenska regeringen, visa att den bästa formen för EU-samarbete inom vissa områden uppnås i en ny ”kompromiss” mellan

överstatlighet och nationell beslutskompetens.

Sysselsättningsmetoden förenar det gemensamma bästa med bibehållet nationellt inflytande. Den bidrar till att undvika regleringar på EU-nivån där de inte behövs. (Persson 2000a)

Sysselsättningsavdelningen uppfattades ge möjlighet till ytterligare fördjupning av samarbetet, vilket sågs som nödvändigt till följd av den fortsatta integrationen på andra områden och de globala utmaningarna för ekonomin (Lindh 1998). Det var enligt vice statsminister Hjelm-Wallén och utrikesminister Lindh viktigt att riktlinjerna för sysselsättningen gavs samma tyngd som motsvarande riktlinjer för den ekonomiska politiken (Hjelm-Wallén och Lindh 1999).

Sysselsättnings- och jämställdhetssamarbetet visade på vikten av att EU:s framtida samarbetsformer utarbetades i ett nära samspel mellan EU och medlemsstaterna. På detta sätt säkerställdes, hävdade Sverige, att EU:s och medlemsstaternas åtgärder och lagstiftning effektivt kompletterade, men inte inkräktade på, varandra.

Initiativ utarbetas gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen. Jämförelser sätts i system. Initiativen ställs samman till politiska målsättningar som utgör ett komplement till EU:s överstatliga lagstiftning. Denna samarbetsform syftar till att få medlemsstaterna att långsiktigt dra åt samma håll, även på områden där medlemsländerna inte kan acceptera att den nationella beslutsrätten övergår till en formell europeisk beslutsnivå. Denna samarbetsform fungerar just tack vare att EU-länderna redan har uppnått en stark sammanhållning och ett ömsesidigt beroende. Jag är övertygad om att samarbetsmodellen framöver kommer att användas även på andra områden. Det finns ingen motsättning mellan de två arbetssätten; den överstatliga med kommissionen i en central position, och samarbetsmodellen där regeringarna samarbetar mera direkt men med kommissionens stöd. (Persson 2000b)

Att inte med automatik tala om behovet av mer framtida överstatlighet när nya samarbetsområden öppnas sågs alltså av Sverige som ett viktigt trendbrott. Den nya samarbetsmodellen sågs som en permanent lösning på många områden och kompletterade därmed det traditionella överstatliga EU-samarbetet. På detta sätt tycktes alltså den svenska regeringen vilja motverka en eventuell strategi från EU-kommissionen att öppna upp nya områden på mellanstatlig grund för att sedan successivt utveckla dem i riktning mot överstatlighet (se analys av denna strategi i kapitel 1).

Anna Lindh såg sysselsättningsavdelningen som en lösning även på frågan om huruvida beslut ska tas på EU-nivån eller av varje land för sig (Lindh 1999). Avdelningen hävdades alltså, av Sverige, stå för ett nytänkande vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Persson såg det som viktigt att åtgärderna på europeisk nivå skapas utifrån nationella förutsättningar (Persson 1998a).

Vilka tillämpningsområden för metoden utöver sysselsättningen tänkte då Sverige på? I ett brev till Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker inför sysselsättningsstoppmötet i november 1997, föreslog Göran Persson en rad konkreta åtgärder i syfte att förverkliga sysselsättningsavdelningens målsättningar. Bland annat framhöll han att utbildningsinsatser bör få en mer framträdande plats i EU-samarbetet (Brev Persson 1997b). Inför Wientoppmötet i december 1998 föreslog Sverige att jämställdheten inom EU ska främjas med samma metoder som de som används för att bekämpa arbetslösheten. Sverige föreslog även att samma metod av mål, nationella handlingsplaner och aktiv gemensam granskning införs på det konsumentpolitiska området (Persson 1998a) samt för vården av äldre och bekämpning av diskriminering och främlingsfientlighet (Persson 2000a).

Förre svenske finansministern och generaldirektören vid EU-kommissionens generaldirektorat för sysselsättning och socialpolitik, Allan Larsson, betonade 1997 särskilt artikel 3 i sysselsättningsavdelningen. I denna slås fast att Gemenskapen ska bidra till en hög sysselsättningsnivå genom att stödja, och om nödvändigt komplettera, samarbetet mellan medlemsstaterna, samtidigt som medlems-

staternas befogenheter respekteras. Larsson framhöll att fördragsartikeln erkänner att villkoren skiljer sig åt inom unionen, och att respektive medlemsstat äger rätt att föra den sysselsättningspolitik som den önskar. Samtidigt tolkade Larsson denna artikel som att medlemsstaterna idag är så nära sammanbundna att ett medlemslands misstag inom sysselsättningspolitiken får återverkningar i de övriga. En enskild medlemsstats sysselsättningsåtgärder (eller passivitet) är inte längre endast en nationell fråga utan av gemensamt intresse.

Som komplement till medlemsstaternas åtgärder såg Larsson några av EU:s traditionella instrument, bl.a. EU:s strukturfonder. Han föreslog att "stöd till moderniseringsprocessen" skulle kunna utgöra en gemensam målsättning för medlemsstaternas användning av EU:s strukturfondsstöd. Särskild vikt borde här, enligt Larsson, läggas vid den Europeiska sociala fonden, "den enda fond som verkar över unionens territorium i sin helhet", och dess uppgift att bidra till att förstärka människors anställningsbarhet (Larsson 1997).

Unionens roll är inte att dela kompetensen med medlemsstaterna i ett snävt nollsummespel, utan att skapa samarbete på europeisk nivå i ett "positive sum game". Endast på detta sätt kan den samordnade strategin ge medlemsstaterna mer rörelsefrihet och självförtroende att föra en aktiv politik. Endast på detta sätt kan vi skapa ett klimat för tillväxt där varje medlemsstat bidrar inom ramen för den överenskomna strategin. På detta sätt görs samordningen av sysselsättningspolitiken till en produktiv faktor... Det är inte frågan om antingen-eller (beträffande EU och medlemsstaterna), utan om både-och (Larsson 1997) (Författarens översättning).

Tredje vägen i praktiken

Kommissionens dåvarande ordförande Jacques Santer betonade fyra åtgärder som kunde utarbetas inom ramen för gemensamma riktlinjer. Dessa var sänkt beskattning på arbete, ökade utbildnings-

insatser för arbetslösa, ökade satsningar på forskning och utveckling samt eliminering av statsstöd och skattekonkurrens (Santer 1997). Utgångspunkten för kommissionens förslag till sysselsättningsriktlinjer för 1998 var fyra pelare: företagande, anställningsbarhet, förståelse till anpassning och lika villkor för kvinnor och män. Riktlinjerna fokuserade på att ange riktningar och mål. Syftet var inte att på EU-nivån föreskriva detaljerade mål för medlemsstaterna, som själva skulle välja vilka medel som ska användas. Som en gemensam målsättning föreslog EU-kommissionen en sänkning av EU:s genomsnittliga arbetslöshet från dagens 11 procent till 7 procent år 2002. Dessutom föreslogs att alla arbetslösa skulle erbjudas utbildning, praktik eller lärlingsplatser inom tolv månader. För unga skulle gränsen vara sex månader. Målsättningen för dessa insatser var att halvera ungdoms- och långtidsarbetslösheten inom fem år. Vidare föreslog kommissionen att varje medlemsstat uppmanas att inom fem år försöka erbjuda minst 25 procent av alla arbetslösa någon form av utbildning (EU-genomsnittet låg i slutet på 1990-talet kring 10 procent).

Många regeringar ifrågasatte huruvida det var fruktbart att fastställa kvantifierbara mål för det man ville uppnå. Man kunde t.ex. tänka sig att EU på grundval av nyckeltal studerade i vilken mån medlemsländerna uppfyllde gemensamt beslutade mål år från år. Systemet skulle likna uppfyllelsen av konvergenskraven för EMU. Tanken var att nyckeltalen i den första omgången kunde utgöras av genomsnittssiffror för hela EU. I ett senare skede skulle dessa brytas ned till siffror för de enskilda medlemsländerna. Ett nyckeltal som preliminärt diskuterades var en EU-riktlinje där varje medlemsland uppmanas att sänka sin nuvarande arbetslöshetsnivå med 30 procent fram till en viss tidpunkt. Den principiella frågan gällde alltså vilken väg till förbättring man skulle välja: Skulle medlemsländerna tävla med sig själva eller skulle EU sätta upp generella mål för hur stor exempelvis långtidsarbetslöshet man skulle acceptera i medlemsländerna? Här gav inte tredje vägen något konkret svar.

Den nya samarbetsmetoden – problem och konsekvenser

Det är naturligtvis svårt att så snart efter skapandet av samarbetsmetoden dra några slutsatser om i vad mån den kan uppfylla de målsättningar som regeringarna satt. I det följande pekas på några tidiga problem och konsekvenser av principiell natur som på sikt kan hjälpa oss att svara på frågorna om huruvida EU:s välfärdspolitik kommer att förhindra skadlig konkurrens, förbättra unionens folkliga förankring och bidra till en balanserad tillämpning av subsidaritetsprincipen. Kommer metoden att i framtiden behöva fördragsfästas och institutionaliseras ytterligare? Det är svaren på dessa frågor som kommer att kunna öka vår förståelse av övergången från social dimension till välfärdspolitik i EU.

Skadlig och nyttig konkurrens

Att förhindra skadlig konkurrens är en svår balansgång då samarbetsmetoden samtidigt måste undvika att motverka den nyttiga konkurrens som bland annat EU:s inre marknadsarbete syftar till. Spänningar mellan EU:s statsstödsregler – en hörnsten i EU:s konkurrenspolitik – och nationella sysselsättningsåtgärder i syfte att uppfylla EU:s sysselsättningsriktlinjer uppstod tidigt. De gemensamma riktlinjerna för åtgärder mot arbetslösheten ställdes mot EG-regler med målsättning att förhindra nationella åtgärder som hotar att snedvrider konkurrensen. Sysselsättningsavdelningen satte nytt fokus på frågan om var gränsen mellan nyttig och skadlig konkurrens mellan medlemsstaterna bör dras.

EU-kommissionen ansåg bland annat att de svenska ”utbildningsvikariaten”, som innebar statligt stöd till privata företag, stred mot EG-fördragets art. 92 om statligt stöd. Kommissionen godtog inte att stödet endast gick till vissa företag, då detta riskerade att snedvrider konkurrensen. Endast ett generellt bidrag kunde tillåtas från kommissionens sida. Sveriges huvudsakliga målsättning var att med vikariaten stödja målgruppen långtidsarbetslösa, bland annat i

syfte att uppfylla EU:s riktlinjer i den gemensamma sysselsättningsstrategin. Den svenska förhoppningen var att Amsterdamfördraget skulle ge stöd åt den svenska linjen, och att den riktade sysselsättningspolitiska åtgärden skulle komma att tillåtas av EU. Kommissionen godtog de svenska åtgärderna under villkor att de inte användes inom särskilt konkurrenskänsliga områden såsom jordbruk, fiske, textil-, stål-, bil- och skeppsproduktion. Dessutom fick stöd inte ges endast till vissa företag inom samma bransch (Ekengren, A. 1998, s. 61–63).

I framtiden kan kommissionen och EG-domstolen eventuellt komma att behöva avgöra huruvida de nationella åtgärder som syftar till att uppfylla sysselsättningsriktlinjernas mål är att betrakta som tillåtna s.k. generella åtgärder eller otillåtet statsstöd i Romfördragets bemärkelse. Mot bakgrund av sysselsättningsriktlinjernas (1998 och 1999) starka betoning på kompetensutveckling och utbildning kan området för bedömningar t.ex. särskilt komma att gälla nationella statsstöd för utbildningsinsatser i företag.

Problemet är alltså hur EU:s och medlemsstaternas behörighet och åtgärder bäst ska kunna kombineras för att uppnå EU-målsättning inom olika områden. I praktiken kommer alltså lösningar på spänningar mellan de instrument som används på respektive nivå att utvecklas genom EU-kommissionens bedömningar och EG-domstolens avgöranden i kompetensstvister. I vad mån kan en utveckling förväntas där större hänsyn tas till sysselsättningseffekterna av undanröjandet av nationella regler som enligt inre marknadsregler snedvrider konkurrensen? Kommer EU-kommissionen att äga den grad av legitimitet som krävs för att i framtiden avgöra om sysselsättningskonsekvenser har tagits i beaktande vid EG-lagstiftning, respektive om nationella regler endast är förtäckta handelshinder eller legitima sysselsättningsåtgärder?

Liknande frågor har diskuterats av forskare. Professor Scharpf menar att EU:s arbete med att undanröja nationella regler som snedvrider konkurrensen inte bör ha samma höga prioritet som i dag. Den huvudsakliga drivkraften bakom denna prioritering är inte antagandet av nya direktiv i rådet, där ju lagförslag kan röstas ned av

medlemsstaterna, utan EU-kommissionens och EG-domstolens alltför ensidiga bedömning av nationella regler som möjliga förtäckta handelshinder. I Scharpfs formulering måste den ekonomiska integrationens "imperialism" hindras med effektiva legala medel. En nödvändig, bättre balans mellan ekonomisk marknadsperfektion och medlemsstaternas legitima, nationella målsättningar skulle därmed uppnås (Scharpf 1996a, s. 34).

Faran är, som framhållits av många regeringar, att inre marknadsprojektet och EG-rätten hotas om sysselsättningskonsekvenser med hänvisning till sysselsättningsavdelningen i ökad utsträckning kan anföras som skäl till bibehållandet av nationella skyddsåtgärder.

I ett federalt system som det tyska regleras nivåernas behörighet även med hjälp av en kompetenskatalog. De tyska delstaternas s.k. kärnkompetens utgörs av kultur, utbildning och masskommunikation, där gränsen mellan federal och delstatlig kompetens inte har definierats exakt. Befogenhetstvister undviks med hjälp av en subsidiaritetsprincip i enlighet med vilken de två nivåerna är skyldiga att i högsta möjliga grad söka undvika onödig inblandning i varandras områden. Förutsättningen för detta system är en stark central myndighet som kan balansera de två nivåernas kompetensanspråk. I Tyskland sköts denna uppgift av den tyska konstitutionsdomstolen (Scharpf 1996b, s. 361–373).

På längre sikt skulle man kunna tänka sig en utveckling av EU:s subsidiaritetsprincip i riktning mot den tyska, en princip där det bl.a. skulle kunna göras klart att EG-rätten inte med samma automatik som idag äger företräde framför nationella regler och insatser inom sysselsättningsområdet.

Syftet skulle vara att öka den ömsesidiga respekten och förståelsen mellan EU- och medlemsstatsnivån i frågor där kompetensmotsättningar kan uppstå. Principen skulle bland annat kunna ge vägledning i EU:s beaktande av EG-lagstiftningens potentiella konsekvenser för medlemsstaternas kompetens. Samtidigt som den skulle ge riktlinjer i syfte att hjälpa medlemsstaterna att undvika att skapa nationell lagstiftning och sysselsättningsåtgärder som kan äventyra exempelvis den fria rörligheten (konkurrensneutraliteten) inom EU:s

inre marknad. Frågan är om en dylik princip skulle förutsätta en kompetenskatalog.

Skulle EG-domstolen kunna fungera som ”konstitutionsdomstol” i tvister mellan EU och medlemsstaterna som berör välfärdspolitikens kärnområden? Professor Weiler har föreslagit att en ny domstol, en konstitutionsdomstol, skapas i EU för ärenden som rör subsidiaritetsprincipens tillämpning. Domstolen skulle utgöras av ordföranden i EG-domstolen och medlemmar från de nationella konstitutionsdomstolarna eller motsvarande. Syftet skulle bl.a. vara att skapa bättre förståelse för och gestärka legitimitet åt den nationella kompetensen (Weiler 1999, s. 353–354). Även detta förslag kan ses mot bakgrund av att EG-domstolen av somliga uppfattats spela en alltför integrationsvänlig roll genom domar till EU-nivåns fördel.

”Federal balans”

Leder den tredje vägen mot den ”federala balans” mellan nivåerna som efterlysts av bland andra Scharpf (se kapitel 1)? Kan den nya samarbetsmetoden för välfärdspolitiskt samarbete – positiv integration – balansera den negativa integrationen, det vill säga överstatlig lagstiftning på inre marknadsområdet?

På detta stadium kan sägas att sysselsättningsavdelningen och samarbetsmetoden bidrar till en utveckling av synen på hur man i framtiden skall kunna reglera kompetens mellan EU och medlemsstaterna på de områden dessa har parallella befogenheter. Den uttalade målsättningen med EU-riktlinjer är att göra EU:s och medlemsstaternas institutioner och åtgärder i högre grad ömsesidigt förstärkande och därmed mer effektiva. Samarbetsmetoden skulle på sikt kunna innebära ökad ömsesidig respekt och bidra till utvecklingen av en subsidiaritetsprincip i enlighet med vilken de två nivåerna är skyldiga att undvika onödig inblandning i varandras kompetensområden (se ovan). Man skulle kunna hävda att samarbetsmetoden och EU-riktlinjer, s.k. soft law, kompletterar gemenskapsmetoden och EG-lagstiftningen genom att uttrycka en annan balans mellan EU- och medlemsstatsnivån.

Den nya samarbetsmetoden innebär naturligtvis inte att den svåra balansgången mellan EU:s och medlemsländernas kompetens helt kan undvikas. Även fortsättningsvis kommer det i slutändan att vara fråga om EU-kommissionens och EG-domstolens bedömning av i vilken grad EU:s regler ska äga företräde framför nationella systerställningsåtgärder i händelse av konflikt. I stället skulle metoden kunna ses som en ny källa till utvecklingen av normer, praxis och en subsidiaritetsprincip som kan förstärka de komplementära och balanserande dragen i förhållandet mellan EU och medlemsstaterna.

Kan en i förhållande till inre marknaden balanserande politik verkligen uppnås utan *överstatliga* beslut inom EU:s välfärdspolitiska samarbete? Detta är mycket svårt att svara på. Det beror naturligtvis på vad vi menar med "balans" i detta sammanhang. Men eftersom problemen med att införa formellt bindande beslut på välfärdspolitikens område, som nämnts i denna bok, är så stora, av bland annat demokratiska skäl (Gustavsson 1998, s. 63–79),⁷ finns det anledning att fördjupa just analysen av metodens *informella* normskapande effekter.

Den informella integrationens styrka vad gäller att skapa samsyn mellan nivåerna och mellan regeringarna är stark i den nya samarbetsmodellen, som bygger på noggranna styrnings- och övervakningssystem för den nationella politikens anpassning. Detta till skillnad från den traditionella "frivillighet" i form av föga förpliktande deklarationer som kännetecknat mellanstatligt samarbete. Riktlinjearbetet bygger på strikta tidtabeller och årliga upprepningar av moment och diskussioner, vilket gör att de nationella tjänstemännen ständigt arbetar med sysselsättningsfrågorna (se kapitel 1) med de "europeiska glasögonen" på sig. Karaktären av permanent pågående och parallella arbetsprocesser bidrar till gruppdynamiken. Ständigt återkommande EU-möten, EU-deadlines och gransknings-tillfällen får starka integrationseffekter. De nationella aktörerna dras med i unionens snabba beslutscykler. EU-innehållet i politiken förstärks till följd av den korta tid som står till förfogande för nationella överväganden kring EU:s förslag. Den regering som inte är klar för EU-beslut vid den tidpunkt som utsatts får ändå i realiteten som

EU-medlem stå bakom det beslut som fattas. EU-kommissionens förslagsprivilegium – som är en erkänt stark informell integrationskraft – frammanar en samsyn hos regeringarna som troligen inte skulle vara så långtgående utan den snabbhet som krävs i EU:s beslutsfattande. Snabbheten motverkar på detta sätt de begränsningar som metodens juridiskt sett ”icke-förpliktande” beslut eventuellt kan sätta (Ekengren 1996 och 2001). Samarbetsmetodens styrka och balanserande effekter gentemot EG-lagstiftningen riskerar alltså att underskattas om man endast ser till den formella sidan.

Det finns även andra exempel på EU-kommissionens betydelsefulla roll. Ett är den kunskapsinsamling och det utarbetande av gemensamma indikatorer som kommissionen ägnar sig åt för att möjliggöra jämförbarhet och på så vis åstadkomma ett opinionstryck på regeringarna. Som förklarats i kapitel 1 bygger arbetsmetoden på idéutbyte, inläring och ”exemplets makt”. Genom möjligheten att välja ut och publicera goda exempel samt att utfärda rekommendationer till enskilda medlemsländer har kommissionen tillsammans med rådet betydande opinions- och idémakt.

Kompetensdelning i stället för kompetensfördelning

Även fortsättningsvis kommer troligen de flesta av EU-ländernas regeringar att anse att strikta formella kompetensgränser mellan de två nivåerna är svåra att dra. Detta beror på den starka kopplingen mellan dagens sakområden, bl.a. EG:s inre marknad och medlemsstaternas sysselsättningsspolitik. Beslut på den ena nivån kan påverka den andra i mycket hög grad. Den mer närliggande frågan gäller istället på vilket konkret sätt medlemsstats- och EU-nivån ska komplettera varandra i välfärdspolitiken, där de i växande grad har parallella kompetenser. Insatser från båda nivåer förutsätts. Den nya samarbetsmodellen är närmast ett uttryck för vad som i utvecklade federationer brukar kallas delad (”shared”) kompetens till skillnad mot uppdelad (”divided”) (Painter 1998, s. 6). Det samarbete som växer fram inom områden som sysselsättning, utbildning, forskning och IT kan därmed sägas ge uttryck för en ny kompetensfördelning

– kompetensdelning – mellan EU och medlemsstaten. Syftet med detta delade ansvar är alltså att dels undvika såväl centralisering som åternationalisering inom EU, dels tillgodose kraven på verkningfulla EU-åtgärder samtidigt som respekten för medlemsstaternas autonomi respekteras.

Dagens välfärdspolitiska samarbete utgör ett exempel på en snabb utveckling som ställer krav på en formell kompetensdelning som är tillräckligt flexibel att svara mot den ansvarsfördelning som växer fram i praktiken. Man skulle kunna se sysselsättningsavdelningen, Luxemburgprocessen och den öppna samarbetsmetoden som ett alternativ till fördragsreglerad kompetensfördelning och som ett exempel på hur subsidiaritet kan fungera i praktiken. Sysselsättningsavdelningen är ett exempel på hur man reglerat samarbete i fördragsform utan att använda någon kompetenskatalog. Men metoden skulle på sikt kunna leda till att man upptäcker att det krävs justeringar i kompetensdelningen och att subsidiaritetsprincipen måste konkretiseras. Skulle en eventuell kompetenskatalog, som föreslagits av bl.a. Tyskland, bättre kunna reglera den framtida kompetensdelningen mellan EU och medlemsstaterna? Eller kommer kompetensdelningen inom välfärdspolitiken i framtiden att behöva institutionaliseras för att särskiljas från EU:s traditionella kompetensfördelning? Det har talats om möjligheten av att skapa en fjärde EU-pelare för välfärdspolitiskt samarbete (Ekengren och Jacobsson 2000).

Sannolikt kommer dock EU under många år framöver att behöva dra praktiska lärdomar av hur unionen och medlemsstaterna bäst kan komplettera varandra inom välfärdspolitiken, innan några slutgiltiga svar på de formella kompetensfrågorna kan ges. Att en ansvarsfördelning växer fram i praktiken kommer av de flesta regeringarna troligen inte att tas till intäkt för att det i dagsläget är klokt att strikt reglera och därmed låsa fast denna fördragsmässigt. Även i fullfjädrade federationer, såsom den australiensiska, är den författningsmässiga utvecklingen evolutionär. Det vill säga den är en konsekvens av kompetens tvister mellan federal nivå och delstaterna vid exempelvis ekonomiska reformer, snarare än ett resultat av oberoende konstitutionella revisionsförslag (Painter 1998).

Förutsätter EU:s välfärdspolitiska samarbete ideologisk samsyn mellan regeringarna?

Som nämnts leddes i slutet av 1990-talet tretton av EU-medlemsländernas femton regeringar av socialdemokratiska och socialistiska partier. Denna dominans bidrog starkt till att *utveckla* EU:s sysselsättnings- och socialpolitiska samarbete samt en ny och öppen samordningsmetod för dessa frågor. Frågan är om politisk-ideologisk samsyn även är en *förutsättning* för detta samarbete och metoden?

Frågan är av särskild betydelse, eftersom den nya samarbetsformen formellt sett huvudsakligen bygger på mellanstatlighet och därmed enligt vissa bedömare "frivillighet". Frånvaron av bindande EU-lagstiftning och sanktionsmöjligheter gör att man kan ifrågasätta i vilken grad medlemsstaterna kommer att efterleva EU-målsättningar som inte gillas av ideologiska och politiska skäl. Hur effektiv skulle metoden egentligen vara i en ideologiskt mer heterogen krets av regeringar? Kommer metoden rent av att avvecklas och dagens politiska målsättningar att dras tillbaka under ett eventuellt framtida borgerligt dominerat EU?

Det är svårt att svara mer exakt på frågan om vilken grad av samsyn som krävs, eftersom det inte finns några tidigare erfarenheter i EU som är riktigt jämförbara. Ett sätt att närma sig frågeställningen är att försöka dra några lärdomar av hur ideologiska skillnader format synen på kompetensdelningen mellan delstat och federal nivå vad gäller sysselsättnings- och socialpolitiken i USA och Australien. Vad bör Washington och Canberra enligt delstaterna göra?

USA

Utvecklingen av gemensamt välfärdspolitiskt ansvar

En grundläggande skillnad mellan USA och EU är att federal nivå i USA har beskattningsrätt och en avsevärt större budget än EU.⁸ EU:s budget ligger på 1,27 procent av medlemsstaternas samlade BNI, medan normalt upp till 30 procent av BNI omfördelas via USA:s federala beskattning (vilket ska jämföras med EU-medlems-

ländernas nationella skattetryck på 40–60 procent). Transfereringarna i USA sker dels direkt genom federala program, dels som stöd till delstats- och lokal nivå. Det kan i dagsläget i EU:s fall alltså inte bli fråga om några större transfereringar av resurser mellan Bryssel- och medlemsstatsnivå. Jämförelser bör dock ändå kunna göras vad gäller kompetensdelningen mellan delstat och central nivå.

I USA har det varit svårt att – på såväl ideologiska som andra grunder – föra upp ansvaret för sysselsättnings- och socialpolitik till federal nivå. En viktig orsak till dessa svårigheter står att finna i den federala strukturen. För en federalisering (eller ”nationalization” som det heter i USA) av ansvaret har krävts en mycket bred politisk konsensus mellan delstaterna, som sällan existerat. Oppositionen har ofta omfattat näringslivet, det republikanska partiet och söderns av demokrater styrda delstater. Dessa brukar kallas ”the veto coalition”. Federalisering har av dessa setts med skepsis och likställts med ökade skatter och generösare bidragssystem, vilket hävdats driva upp minimilönerna. Det senare har varit särskilt känsligt i södern som sett sina låga lönenivåer som en komparativ konkurrensfördel. Denna fördel har ofta ansetts vara av större vikt att bevara än införandet av federala program som skulle innebära ökade överföringar av offentliga medel till söderns delstater.

När vetokoalitionen hållit samman har federalisering varit närmast omöjlig. Ett flertal misslyckade försök har gällt bl.a. arbetslöshetsförsäkring och barnbidrag, där man sökt gå från delat till fullt federalt ansvar. Ett resultat vad gäller arbetslöshetsförsäkring anses av många vara låga nivåer och ett komplext system.

Endast när söderns demokrater stått på reformanhängarnas sida har ett gemensamt ansvar för denna typ av frågor tagits. Särskilt viktigt har då varit att utforma de federala programförslagen så att de passar de specifika politiska och praktiska behoven även hos dessa demokrater. Utvecklingen av inkomstförsäkring (1972) och matsubventioner (”food stamps”, 1961) är exempel på framgångsrik federalisering av välfärdspolitiskt ansvar. Slutsatsen är att bred samsyn mellan delstaterna har krävts för att *utveckla* gemensamt ansvar inom välfärdspolitikens område.

Resultatet är trots svårigheterna en klar ökning av antalet federala program och deras storlek alltsedan trettioåret. Sammantaget har ökningen skett på tre sätt: dels genom att Washington gradvis övertagit det fulla ansvaret för program med tidigare delat ansvar, dels skapandet av nya federala program och dels att federala program växt fortare än de med delat ansvar. En konsekvens har blivit inte bara mer generösa system utan också mer likvärdiga stöd och rättigheter över USA som helhet. Vanligast är idag *delat eller gemensamt ansvar* ("joint responsibility") mellan Washington och delstats- och lokal nivå. Exempel på dessa områden är arbetslöshetsstöd, äldrevård och barnbidrag ("dependent children"). Pensioner ("old age security") utgör sedan "the New Deal" på trettioåret ett viktigt undantag som exklusiv federal kompetens.

Intressant är här att jämföra EU:s språkbruk "common concern" och "joint responsibility" vad gäller sysselsättning, social sammanhållning, IT och ekonomisk tillväxt.

Försök till avveckling av gemensamt ansvar

President Reagans och de republikanskt styrda delstaternas försök att under 1980-talet *decentralisera* barnbidragen från delat till exklusivt ansvar för delstaten misslyckades. Detta visade att den traditionella vetokoalitionen mot ökad federalisering inte fungerade omvänt för att återkalla befogenheter som Washington redan givits. Motståndet från de till federala barnbidrag välvilligt inställda delstaterna var alltför hårt för att Reagans förslag skulle lyckas gå igenom i kongressen. Många delstatsguvernörer vände sig emot förslaget då det skulle innebära ökade kostnader för deras delstatsbudget.

Det intressanta för vår frågeställning är att det har varit lika svårt att *avveckla* det gemensamma välfärdspolitiska ansvaret som att "lyfta upp" det på federal nivå. Oppositionen mot federalisering av välfärdspolitiken hade som framgång ovan främst varit en fråga om ekonomiska intressen. Nu visade det sig att även mycket av motståndet mot decentralisering var grundat på finansiella överväganden hos delstaterna.

Delstaternas ställningstaganden vad gäller en federalisering respektive decentralisering av välfärdspolitiken har alltså främst varit en fråga om ekonomiska intressen, snarare än om det formella självbestämmandet. Det är delstaternas ekonomiska särintressen snarare än ideologiska faktorer som förklarar dynamiken i dessa frågor. I stor omfattning har givetvis de förra ofta klätts i termer av de senare.

Det tycks alltså som att ett en gång utvidgat federalt samarbete på det välfärdspolitiska området är svårt att återkalla, då en förändring ställer mycket höga krav på konsensus. Den starka vetomakten för delstater tycks vara signifikativ för konstitutioner byggda på maktodelningsprincipen, såsom den amerikanska. Gäller detta även för fördragsgrundade icke-federationer som EU?

Australien

Inom den australiensiska federationen har diskussionen de senaste tio åren gällt i vilken grad delstaterna ska samarbeta alternativt konkurrera med varandra.⁹ Debatten har förts i termer av ett val mellan samarbets- ("collaborative") och konkurrensbaserad ("competitive") federalism.

Samarbetsfederalism (nya mellanstatliga samarbetsformer)

Inom de områden där gemensamma regler och harmoniserad lagstiftning inte bedömts vara lämplig har nya samarbetsformer för det mellanstatliga samarbetet skapats. Så kallade kollaborativa institutioner med drag av överstatlighet har använts på ett växande antal områden och utgjort ett komplement till Australiens federala överstatliga organ. De nya samarbetsformerna har alltså skapats av samma anledning och utformats på liknande sätt som Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning och EU:s nya öppna samordningsmetod.

I Australien har valet av institutionell grund – kollaboration eller överstatlighet – för samarbetet avgjorts av delstaternas syn på vilken grad av överstatlighet som är acceptabel på det aktuella området.

Beslutsfattarna, såväl nationella som på delstatsnivå, har uppskattat att få ett växande antal samarbetsformer och institutioner att välja bland. Samarbete som inte hade kunnat komma till stånd inom de överstatliga organen har kunnat förverkligas inom den växande floran av mer flexibla former.

Områden där kollaborativa samordningsmetoder och institutioner använts är bl.a. vägtransportreform och konkurrenspolitik. Inom det förra området har det handlat om att skapa *normer* och *principer* för maxlast, *rekommendationer* till staterna vad gäller lagstiftning, *tidtabeller* för nationella målsättningar i syfte att påskynda staternas interna arbete. Inom det senare har samarbetet skett inom ramen för en överenskommelse att skapa ett *nationellt angreppssätt* på konkurrenspolitiken. Det gällde här främst att skapa gemensamma riktlinjer för staternas konkurrensregler beträffande offentligt ägda företag och offentlig upphandling.

Konkurrensfederalism (mellanstatlig konkurrens)

Vissa delstater i federationen har under senare år förespråkat mer konkurrens mellan delstaterna och *en återgång till mindre kollaboration* kring gemensamma program. Målsättningen har varit att främja de mest effektiva delstatliga välfärdssystemen, bl.a. genom användning av "best practice" modeller. Förespråkarna har ansett att konkurrensen bör öka mellan dels staterna sinsemellan, dels staterna och federal (Commonwealth) nivå och dels staterna tillsammans med den federala nivån och externa konkurrenter.

Konkurrensförespråkarna har sökt precisera vad som bör räknas till nyttig respektive skadlig konkurrens mellan delstaterna. Man har bl.a. diskuterat huruvida fiskal harmonisering mellan staterna underlättar eller är en hämsko för konkurrensen.

Förutsätter samarbetsfederalism ideologisk samsyn?

I vad mån har det mellanstatliga välfärdsrelaterade samarbetet i Australien kommit för att stanna? Statsvetenskapliga bedömare me-

nar att ett genomförande av många av förslagen om en återgång till mindre kollaboration idag sannolikt skulle kräva en genomgripande reform av Australiens konstitution. Samarbetet har konsoliderats på ett mer genomgripande sätt än vad som framgått i den allmänna övergripande debatten. Detta som ett resultat av att samlarbetsinslagen har kodifierats stegvis över en längre tid och på spridda ställen i författningen. Även historiskt sett har den författningsmässiga utvecklingen i Australien varit *evolutionär*. Det är mot denna bakgrund många observatörer gör bedömningen att förslagen om mer mellanstatlig konkurrens kommer att möta hårt motstånd från vissa delstater. (Painter 1998, s. 189.)

Tvärtom kommer sannolikt, enligt vissa bedömare, kollaborativa former att utvecklas även fortsättningvis. Styrkan hos dessa vad gäller framväxten är att de oftast är ett mycket direkt svar på behov av problemlösning och gemensamt agerande. Formernas starka konsolidering har att göra med de särintressen från delstaternas sida som tenderar att byggas in i de nya metoderna. Framtidens kollaborativa och federala institutioner i Australien kommer sannolikt att vara mer en funktion av mellanstatliga uppgörelser än ett resultat av hur konstitutionella teorier tillämpas (Painter 1998, s. 189–190).

Talar Australiens erfarenheter för att EU bör fortsätta att utvecklas stegvis, som ett svar på praktiska samlarbetsbehov inom ramen för fördrag, och alltså inte anta en konstitution och kompetenskatalog, som vissa medlemsstater idag förespråkar? Eller är det just den konstitutionella och federala ramen i Australien som skapar förutsättningar för framgångsrika och långlivade nya mellanstatliga samlarbetsformer?

EU:s välfärdspolitik – gemensamt ansvar med skiftande politiskt innehåll

I ljuset av de amerikanska och australiensiska erfarenheterna tycks den höga grad av ideologisk samsyn mellan EU:s regeringar som existerat sedan slutet av 1990-talet *inte* vara en förutsättning för formellt gemensamt ansvar för välfärdspolitik. Snarare skulle det för-

mella gemensamma ansvar som skapats av socialdemokratiska regeringar i praktiken vara svårt att avveckla av en eventuell framtida dominans av borgerligt ledda regeringar i EU. Den huvudsakliga frågan för framtiden gäller i stället politikens innehåll. Vilka mål och medel kommer att präglade det gemensamma välfärdspolitiska ansvaret? Det är alltså viktigt att skilja mellan å ena sidan formellt ansvar och formell metod och å den andra politikens innehåll.

Formellt gemensamt ansvar/institutioner

Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning innebär att EU:s medlemsstater tagit ett gemensamt formellt ansvar för sysselsättningspolitiken. Det är fortfarande mer oklart i vad mån detsamma kan sägas om socialpolitiken där regeringarna beslutat tillämpa den nya öppna samordningsmetoden för bl.a. social sammanhållning. Frågan är om metoden på sikt kommer att fördragsfästas på samtliga de områden som den enligt Lissabontoppmötet ska tillämpas på eller om sysselsättningsavdelningen är tillämplig även på dessa.

Klart är att detta ansvar kommer att vara svårt att återkalla av framtida regeringar i EU med annorlunda ideologisk färg än i dagsläget. Starka vetokoalitioner mot att decentralisera dagens delade ansvar tillbaka till ett exklusivt ansvar för medlemsstaterna kommer sannolikt lätt att kunna skapas. Vetomakten är i praktiken mycket stark då metoden ju är fördragsfäst genom Amsterdamfördragets sysselsättningsavdelning. Fördragsändringar kräver enhällighet mellan medlemsstaternas regeringar, traditionellt inom ramen för en regeringskonferens. Det skulle alltså räcka med att *en* medlemsstat i EU var emot ett återkallande av det formella ansvaret för sysselsättningspolitiken.

Stark konsensus bland regeringarna kommer sannolikt att krävas även för avveckling av de organ (t.ex. sysselsättningskommittén) och arbetsmetoder som växt fram i arbetet med att omsätta sysselsättningsavdelningen i praktiken. Det kommer troligen alltid att finnas vissa stater som har ett särskilt intresse av att bevara dessa helt eller delvis. Motstånd mot avveckling kan även komma att finnas hos de

intresseorganisationer, bl.a. arbetsmarknadens parter, som nu i växande grad involveras genom Luxemburg-, Cardiff- och Kölnprocesserna (se kapitel 4). De mellanstatliga institutionerna och metoderna är inom det sysselsättnings- och socialpolitiska samarbetet inte längre endast en angelägenhet för regeringarna. EU utgör i statsvetenskapliga termer idag ett flernivåsystem med många starka intresser utanför regeringarnas krets ("multi-level governance").

Principerna för kompetensdelningen mellan EU-institutionerna och mellan medlemsstaterna påminner om USA:s maktindelning. I maktindelning ges stora möjligheter för enskilda del-/medlemsstater att inlägga sitt veto mot förändringar i en federal-/gemenskapsstruktur som växer fram organiskt och stegvis som ett resultat av hårda mellanstatliga förhandlingar och dyrköpta kompromisser. Detta talar för att det kommer att krävas mycket starka krafter och breda koalitioner för avveckling av den formella och institutionella sidan av EU:s välfärdspolitiska samarbete.

Å andra sidan talar den helt nationella finansieringen av välfärdspolitiken i EU för att ett eventuellt motstånd mot en avveckling av det gemensamma ansvaret inte kommer att vara lika starkt som i USA. I USA var en av de viktigaste förklaringarna till delstaternas motstånd en oro för ökade kostnader för delstatsbudgeten. Detta skäl till oro skulle alltså inte existera bland EU:s medlemsstatsregeringar.

Politiskt innehåll

Det är snarast politikens konkreta innehåll som kan bli föremål för förändring till följd av ideologiska skillnader mellan regeringarna. Samordningsmetoden består men EU-riktlinjerna kan komma att förändras. Redan idag ser vi meningsmotsättningar mellan regeringarna vad gäller betoningen av EU:s sysselsättningsriktlinjer.

Kommer sysselsättningsavdelningen och den nya metoden helt enkelt inte att tillämpas utan ligga "vilande" i en situation med en samling regeringar som mer betonar betydelsen av inre marknaden och mellanstatlig konkurrens för sysselsättningen? Eller kommer de

att kunna användas även i arbetet med den inre marknaden? Den nya samarbetsmetoden skulle t.ex. kunna utveckla EU-kommissionens s.k. resultattavla som sedan 1997 indikerar verkställande av EG:s inre marknadslagstiftning i medlemsstaterna ("Internal Market Scoreboard") och används som politiskt påtryckningsmedel (Tallberg 1999, s. 146–149). Man kan här tänka sig EU-riktlinjer med tidtabeller och krav på nationella handlingsplaner som ett medel att påskynda ländernas verkställande av EG-lag. I detta fall skulle alltså metoden kanske snarast uppfattas som en motverkande kraft till den uppgift som av vissa ansetts vara syftet med regeringssamordningen, det vill säga att försöka balansera inre marknadslagstiftningen (se föregående avsnitt).

Frågan är hur brett spektrumet av politiska och ideologiska målsättningar kan bli inom ramen för den nya samarbetsformen. Till vad kan den egentligen användas? Ett tecken på att metoden skulle kunna användas brett är tankar inom EU-kommissionen om att använda "benchmarking" och indikatorer som verktyg även för att mäta företagsklimatet. Förrre generaldirektören i EU-kommissionen, Magnus Lemmel, förde fram idén att kommissionen skulle kunna göra jämförande studier i hur lång tid det tar att starta/registrera ett företag, driva frågan om ett gemenskapspatent, bolagsordning m.m. Lemmel såg framför sig en liknande procedur som för sysselsättningsriktlinjerna där medlemsländerna rapporterar åtgärderna och framsteg och där kommissionen ger länderspecifik feedback. Medlemsländerna skulle dock inte jämföras med varandra utan med sig själva – sina egna framsteg (intervju Näringsdepartementet). Liknande idéer kring benchmarking, som med tiden ska kunna utmyнна i gemensamma riktlinjer, har av kommissionen presenterats inom området för investerings-, konkurs- och bokföringsregler samt företagsbeskattning (*Financial Times*, 21 oktober 1999).

I den grad samma mekanismer kommer att gälla i EU som i USA, kommer en viktig fråga på längre sikt att vara vilken grad av inflytande och vetomakt relativa låglönemedlemsländer kommer att ha i EU:s institutioner. Med stort inflytande – som är fallet vid enhållighetsbeslut – kommer sannolikt skillnaderna i lönenivåer att i hög

grad fortsatt begränsa möjligheterna att skapa *bindande* välfärdspolitiska insatser såsom miniminivåer för arbetslöshetsförsäkring. Detta för att de relativa låglöneländerna söker undvika en försvagning av sin komparativa lönefördel. Förutsättningarna för EU:s välfärdspolitik skulle i detta perspektiv förbättras avsevärt med ökad majoritetsröstning och användning av den nya samarbetsformens målstyrning och politiska sanktioner.

En amerikansk lärdom är att utformningen av gemensamma program och riktlinjer är av stor betydelse. Acceptansen på delstats-/medlemsstatsnivå beror på i vilken omfattning som den gemensamma målsättningen och lagstiftningen överensstämmer med och kan anpassas till redan befintlig delstatspolitik. De amerikanska federala program som i lägst grad påverkat den relativa löneskillnaden mellan delstaterna har klarat sig bäst.

Finns det andra sanktionsmöjligheter än samordningsmetodens politiska påtryckningar på grundval av jämförelser (s.k. peer pressure)? I USA kan den federala nivån lova delstaten fiskala lättnader i utbyte mot stöd för införandet av federalt program. Detta instrument skulle naturligtvis vara mycket mindre verkkningsfullt i EU med tanke på medlemsstaternas relativt låga avgifter till EU och unionens begränsade budget.

Avslutning

Förutsätter EU:s välfärdspolitiska samarbete ideologisk samsyn mellan unionens medlemsstater? Formerna för samarbetet tycks inte kräva samsyn. Frågan är vad vi anser att sysselsättnings- och socialpolitiken konkret bör omfatta. Detta är – som i andra sammanhang – en definitionsfråga som är starkt beroende av ideologiska synsätt. Kapitel 2 har visat att det finns en relativt stark samsyn mellan de politiska partierna, och alltså möjliga framtida regeringar, i dessa frågor. Även den svenske statssekreteraren för EU-frågor, Lars Danielsson, konstaterade att en liberal regering i Belgien och en konservativ regering i Spanien inte verkar ha haft särskilt svårt

att ansluta sig till dagens EU-målsättningar för sysselsättningspolitiken (Danielsson 2000).

Avslutningsvis kan man fråga sig på vilket sätt samarbetsmetoden ändrar förutsättningarna för den nationella välfärdsstaten på lång sikt. En bärande beståndsdel för välfärdspolitiken har varit den nationella regeringens ”monopol” på kontrollen över den ideologiska grunden för välfärdsstaten och dess framsteg. En vision som upprätthållits med hjälp av starkt politiskt ledarskap, kontroll över beslutsprocessen i sin helhet och nationellt demokratiskt ansvarsutkrävande. I vilken grad går välfärdsstatens *legitimitet* förlorad när europeiska ”miniminivåer” och ”riktlinjer” – ett framväxande europeiskt ”regeringsoligopol” för framtidsvisioner – snarare än nationella målsättningar sätter dess gränser? (Ekengren 2001)

Klart är att sysselsättningssamarbetet och den nya samordningsmetoden pekar på centrala frågeställningar för övergången från social dimension till välfärdspolitik i EU. Detta är inte minst viktigt i perspektivet av en alltmer heterogen medlemskrets där ländernas särskilda behov och förutsättningar troligen kommer att behöva beaktas i allt högre grad för att integrationsdynamiken ska kunna upprätthållas. Löses problemen inom ramen för sysselsättningssamarbetet har unionen med stor sannolikhet tagit ett viktigt steg mot en långsiktigt hållbar modell för sitt framtida välfärdspolitiska samarbete.

Noter

¹ Se Protokoll till Amsterdamfördraget ”Om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen”.

² I och med Amsterdamfördraget utökades den s.k. medbeslutandeprocéduren till 23 nya områden (8 nya samlarbetsområden och 15 redan existerande).

³ Se bl.a. Regeringens proposition om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, 1994/95: 19, s. 36.

⁴ Senast Fischer, 2000.

⁵ Enligt EG:s regelspråk menas med *standard* ”Teknisk specifikation som godkänts av ett erkänt standardiseringsorgan för upprepad eller kontinuerlig användning, men utan tvingande krav på att den måste följas.”

⁶ Detta synsätt framhölls bl.a. i brev från Bayerns regeringschef Edmund Stoiber (CSU) till Kohl i augusti 1998 (Stoiber, 1998).

⁷ Gustavsson har dragit slutsatsen att en demokratisering av EU:s överstatlighet inom överskådlig framtid måste anses vara ett utopiskt projekt, en olöslig demokratisk ekvation. Detta är den grundläggande orsaken till behovet av regeringssamordning i stället för överstatliga åtgärder inom områden som traditionellt uppfattats som exklusiv kompetens för nationalstaten såsom skatter och välfärdspolitik.

⁸ Materialet om USA är till största delen hämtat från Pierson (1995).

⁹ Materialet om Australien är hämtat från Painter (1998).

Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet (1998), *Sverige och sysselsättningspolitiken i EU*, Informationssekreterariatet.
- Blair, Tony (1998a), "The UK Presidency and the Cardiff European Council", *Anförande* i Europaparlamentet, Strasbourg, den 18 juni 1998.
- Blair, Tony (1998b), "The Third Way", *Anförande* i franska nationalförsamlingen den 24 mars 1998.
- Blair, Tony (2000), "Speech", *Anförande* i den polska börsen, Warszawa, den 6 oktober 2000.
- Blair, Tony och Gerhard Schröder (9 juni, 1999), "Europe: The Third Way/Die Neue Mitte", *Documents*, <http://www.labour.org.uk/views>
- Chirac, Jacques (2000), "Notre Europe", *Anförande* i tyska förbundsdagen den 27 juni 2000.
- Chirac, Jacques och Helmut Kohl (1998), *Joint Letter* to Prime Minister Tony Blair before the European Council in Cardiff 15–16 June, daterat den 5 juni 1998.
- Dagens Nyheter* (5 februari 1997), "Östros reformerar: Energiskatter görs om. Hushåll och företag kan få höjningar".
- Dagens Nyheter* (7 maj 1997), "Skattekrig snart över".
- Danielsson, Lars (2000), "Från social dimension till välfärdspolitik i EU", *Anförande* vid SNS och Utrikespolitiska Institutets seminarium "Från social dimension till välfärdspolitik – Vad bör EU göra?", Stockholm den 22 september.
- Delors, Jacques (1998), *Uttalande*. Förslag om att skapa ett mer parlamentariskt förhållande mellan EU-kommissionen och Europaparlamentet, juni.
- Der Kurier* (7 oktober 1998).
- Ekengren, Andreas (1998), "The New Title on Employment in the Amsterdam Treaty – A future-oriented model for integrating Europe?", *Thesis* for the

- Degree of Master of European Studies. Bruges: College of Europe.
- Ekengren, Magnus (1996), "The Europeanisation of State Administration – Adding the Time Dimension", *Cooperation and Conflict*, 31 (4), s. 387–415.
- Ekengren, Magnus (1997), "EU:s sysselsättningskapitel som möjlig modell för det långsiktiga samarbetet i ett utvidgat EU", Opublicerat tankepapper, Utrikesdepartementets referensgrupp för europeisk integration.
- Ekengren, Magnus (2001), *The Time of Europe – On the Temporal Logic of European Governance and How It Affects National Policymakers and Institutions*. Manchester: Manchester University Press.
- Ekengren, Magnus och Kerstin Jacobsson (2000), *Explaining the Constitutionalization of EU Governance – The Case of European Employment Cooperation*, SCORE Rapportserie 2000: 8.
- European Commission (1997), "Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998", *Commission Communication*, den 1 oktober.
- Europeiska rådets slutsatser*, Feira, juni 2000.
- Financial Times* (1 juli, 1998), "Blair launches review of UK's role in Europe".
- Financial Times* (21 oktober, 1999), "Commission unveils proposals aimed at boosting risk capital".
- Fischer, Joschka (2000), "From Confederacy to Federation – Thoughts on the Finality of European integration", *Anförande* vid Humboldtuniversitetet den 12 maj.
- Gustavsson, Sverker (1998), "Defending the democratic deficit", i Albert Weale och Michael Nentwich (red.) *Political Theory and the European Union*, s. 63–79. London: Routledge.
- Hjelm-Wallén, Lena (1998), "Det nya Europa – möjligheter för Sverige". *Anförande* vid seminariet "Det nya Europa – möjligheter för Sverige", Scandic Hotel, Stockholm, den 24 augusti 1998.
- Hjelm-Wallén, Lena och Anna Lindh (1999), "Öka ekonomiska samarbetet i EU", i *Dagens Nyheter* den 12 februari 1999.
- Independent* (13 augusti 1998), "Cook says Europe needs second parliament to curb bureaucrats".
- International Herald Tribune* (7 januari 1998), "Italy Presses for Council to Oversee Euro".
- Jacobsson, Kerstin (1999), "Making Labour Market Policy in Europe. The Swedish Case", *Papper*, presenterat i Göteborg vid mötet för det statsvetenskapliga nätverket för Europaforskning, april 1999.
- Kok, Wim (1998) "Speech", *Anförande* vid Leidens universitet, den 9 mars 1998. Från Monitor Media.
- Larsson, Allan (1997), "Employment is a Matter of Common Concern". *Anförande* vid möte för kommittén för den sociala dialogen den 3 juli 1997.
- Le Figaro* (17 juni 1998), "Les Quinze d'accord pour construire une Europe so-

- ciala”.
- Lindh, Anna (1998), ”Sveriges Europapolitik – aktiv, konstruktiv och framåtblickande”, *Anförande* vid Storforum om EU vid Stockholms universitet den 16 november 1998.
- Lindh, Anna (1999), ”Stoppa slöseriet i EU”, i *Dagens Nyheter* den 17 september 1999.
- Lindh, Anna (2000), ”Vi måste våga minska vårt inflytande”, i *Dagens Nyheter* den 4 juni 2000.
- Mandelson, Peter (1998), ”Britain and Europe: A Report to the Nation”, *Anförande* vid konferensen ”Britain in Europe”, London den 11 maj 1998.
- Nergelius, Joakim (1998), *Amsterdampfördraget och EU:s institutionella maktbalans*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- New Statesman* (14 augusti 1998), ”Interview: Robin Cook: 'If you are going to export from Inverness to Sicily you need rules. But not very many'.”
- Der Kurier* (7 oktober 1998), ”Schröder und der Wörtern”.
- Painter, Martin (1998), *Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, Göran (1997a), *Anförande* i Riksdagen den 27 november om sysselsättningspolitiken.
- Persson, Göran (1997b), *Brev till EU:s ordförande Jean-Claude Juncker inför sysselsättningsstoppmötet i Luxemburg i november 1997*, daterat den 6 augusti 1997.
- Persson, Göran (1998a), ”Följ vår jämställdhetsmodell”, i *Dagens Nyheter* den 11 december 1998.
- Persson, Göran (1998b), *Anförande* (nr 7) i Riksdagen, Snabbprotokoll 1998/99:10, ur *Debatt & beslut* 1998/99, Sveriges Riksdag.
- Persson, Göran (2000a), *Tal om EU inför Klubb Norden* den 5 oktober 2000.
- Persson, Göran (2000b), ”EU:s framtid – ett Europa i förändring”, i *Tiden* nr 6.
- Pierson, Paul (1995), ”The Creeping Nationalization of Income Transfers in the United States, 1935–94”, i Stephan Leibfried och Paul Pierson (red.) *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, s. 301–328. Washington: The Brookings Institution.
- Protokoll till Amsterdampfördraget* ”Om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen”.
- Regeringens proposition* om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, 1994/95: 19.
- Ringholm, Bosse (1999), ”Egenavgifter en plåga vid låg inkomst”, *DN-debatt* den 20 maj 1999.
- Santer, Jacques (1997), *Tal*, inför Pressen i Bryssel den 10 september 1997.
- Scharpf, Fritz W. (1996a), ”Negative and Positive Integration”, i Gary Marks m.fl., *Governance in the European Union*. London: Sage.

3. Medlemsstaternas regeringar

- Scharpf, Fritz W. (1996b), "Can there be a Stable Federal Balance in Europe", i Joachim Jens Hesse och Vincent Wright (red.) *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. New York: Oxford University Press.
- Stoiber, Edmund (1998), *Brev till Helmut Kohl*, daterat den 21 augusti 1998.
- Tallberg, Jonas (1999), *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice and the Enforcement of the Internal Market*, doktorsavhandling, Lund Political Studies 109, Department of Political Science, Lund University.
- Weiler, Joseph H.H. (1999), *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Intervjuer:

Utrikesdepartementet, Stockholm
Näringsdepartementet, Stockholm
Svenska Ambassaden, Haag.

4. Arbetsmarknadens parter i den europeiska sysselsättningsstrategin

Kerstin Jacobsson

Det här kapitlet behandlar vilken roll arbetsmarknadens intresseorganisationer spelar – och vilka påverkansmöjligheter de har – i den framväxande europeiska välfärdspolitiken och framför allt då i sysselsättningsstrategin. Hur ställer sig arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna på nationell respektive europeisk nivå till utvecklingen? Vilka intressekonflikter kan skönjas och i vilka frågor är man överens? Hur påverkas relationerna på arbetsmarknaden av de nya europeiska samarbetsformerna? Samarbetsrelationerna mellan stat och intresseorganisationer har ofta diskuterats som *korporatism*. Vilken roll spelar den europeiska sysselsättningsstrategin (se kapitel 1) för korporativa samarbetsmönster, nationellt och på europeisk nivå?¹

Relationerna på arbetsmarknaden – en bakgrund

Trots många inbördes olikheter är EU:s 15 medlemsländer alla välfärdsstater och alla har också en tradition av att, på mer eller mindre formaliserat sätt, söka stöd från arbetsmarknadens intresseorganisationer. Hur relationerna på arbetsmarknaden ser ut och vilken roll staten spelar varierar dock mellan länderna. I vissa länder sker arbetsmarknadsregleringen främst genom lag, i andra genom kollektivavtal. Graden av centralisering av kollektivförhandlingar skiljer sig också åt liksom graden av facklig organisering. Arbetsmarknads-

relationerna har också varierat mellan länder och över tid beroende på sådana faktorer som hur närings- och arbetsmarknadsstrukturen sett ut, vilken ekonomisk situation som rått och vilken ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik regeringen i fråga valt att föra.

Inte minst har arbetsgivar- och arbetstagarorganisationernas relativa inflytande varierat beroende på hur det ekonomiska systemet varit organiserat och fungerat (se Benner 1997, 2000). Generellt kan sägas att under 1950- och 60-talens ”organiserade kapitalism” hade de fackliga organisationerna relativt stort inflytande. De var centrala i den reglering av ekonomi och arbetsmarknad som skedde inom nationalstatens ram under vad som ibland betecknas ”fordismen” och som kännetecknades av massproduktion (löpandebandproduktion) och masskonsumtion. Några villkor för att ”fordismen” skulle fungera var en jämn och förutsebar tillgång på arbetskraft, begränsade konjunktursvängningar, en koppling mellan löneökningar och produktivitetssökningar samt en stabil efterfrågan i samhället (Benner 2000, s. 145). Detta möjliggjordes genom en central styrning av ekonomin, bl.a. genom en centraliserad lönepolitik, en efterfrågestimulerande ekonomisk politik och en utbyggnad av välfärdsstaten. De fackliga organisationerna hade under denna period relativt stort inflytande, inte minst genom de centrala förhandlingarna. Facken accepterade i mångt och mycket begränsade löneökningar i utbyte mot hög tillväxt, låg inflation och begränsad arbetslöshet.

Strukturella förändringar, som teknisk utveckling och ekonomisk internationalisering, gjorde emellertid att den fordistiska modellen förlorade i effektivitet och stabilitet. Arbetslösheten steg kraftigt i Västeuropa under 1970-talet och den parades med inflation och låg tillväxt. Försök att återupprätta den fordistiska modellen, t.ex. regeringars försök att bedriva inkomstpolitik (dvs. att ingripa i lönebildningen), misslyckades och regeringarna i Västeuropa kom att anamma en annan inriktning på regleringen av ekonomi och arbetsmarknad: avreglering och flexibilitet blev nyckelord – marknadens logik snarare än regeringars kontroll av ekonomin skulle råda.

Traditionella korporativa drag som centralisering och institutionalisering av arbetsmarknadsrelationerna genom statens inbland-

ning ändrades på de flesta håll från 1980-talet och framåt i riktning mot decentralisering (t.ex. av löneförhandlingarna), differentiering av partsrelationerna och lönedifferentiering (ökade variationer mellan branscher). Även om också politiska och ideologiska förändringar låg bakom denna inriktning, var strukturella förändringar som ökad internationalisering av ekonomin och tilltagande konkurrens, nationella marknadens och statens minskade betydelse, tekniska innovationer och förändrade produktionsmönster liksom en mer differentierad arbetskraft avgörande (Treu 1992). Till skillnad från "fordismens" massproduktion är "postfordismen" inriktad på flexibel produktion för föränderliga marknader, vilket lett till politiska krav om flexiblare arbetsmarknadslagstiftning och arbetskontrakt. Ökade krav ställs på anställdas kompetens och anpassningsförmåga, anställningskontrakten blir mindre enhetliga, anställningar kortare och mer projektbetonade, etc.

Vad gäller arbetsmarknadsparterna har denna utveckling stärkt bransch- och företagsnivån på bekostnad av de nationella centralorganisationerna. Sammantaget kan utvecklingen sägas ha stärkt arbetsgivarsidan. Under perioder av hög arbetslöshet har inte arbetsgivarna behövt samverka för att säkra tillgång till arbetskraft, vilket tidigare var ett viktigt skäl för partssamverkan (jfr Johansson och Magnusson 1998). Möjligheten att flytta företag och kapital har givit arbetsgivarna en ökad maktposition gentemot både arbetstagare och regeringar. Försöken att skapa regleringar på europeisk nivå – exempelvis för att undvika social dumpning – kan ses som försök att balansera detta. Sammanfattningsvis kan alltså sägas att när betydelsen av en central och nationell reglering av arbetsmarknaden minskat har fokus förskjutits till bransch- eller företagsvis reglering respektive till överstatliga organ (Benner 2000).

På 1990-talet har det emellertid i en rad EU-länder vuxit fram paketöverenskommelser mellan staten och arbetsmarknadens parter i frågor om lönebildning och reformer av välfärdssystem (se nedan om sociala pakter). Ett visst mått av samförstånd och kontroll – om än i andra avseenden och former än tidigare – har bedömts krävas för att möjliggöra låg inflation och sysselsättningsskapande tillväxt. En or-

sak till detta var den kraftigt växande arbetslösheten i Västeuropa i början av 1990-talet men också kraven på ekonomierna för att klara genomförandet av EMU. Att skapa tillväxt och sysselsättning kom att ligga i både arbetsgivarnas och löntagarnas intresse, även om synen på medlen för att nå målet ibland skiljer sig åt. Dåvarande kommissionsordföranden Delors vitbok från 1993 om *Tillväxt, konkurrens och sysselsättning*, vilken lade grunden till den europeiska sysselsättningsstrategin, var ett försök att förena delvis motsatta element: EMU:s konvergenskriterier (inriktade på inflationsbekämpning) och högre sysselsättning, samt både efterfrågestimulerande åtgärder och åtgärder för att stärka ekonomins utbudssida (Goetschy 1999). Kanske var detta också skälet till att både arbetsgivare och arbetstagare kunde stödja inriktningen.

Vid 2000-talets början är situationen redan delvis en annan. Stabilitetspolitik (låginflationsekonomi) är i stora stycken genomförd. Arbetslösheten har minskat och utsikterna är i vissa branscher snarast arbetskraftsbrist. Regeringarna, som förutser åldrande befolkningar med färre i arbetsför ålder, ser behov av att reformera pensionssystem och andra trygghetssystem. Men också för att hantera detta krävs samverkan med parterna.

EU:s sysselsättningsstrategi, inklusive försöken att ”modernisera den europeiska sociala modellen” och försöken att forma en politik där ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik samverkar för att nå gemensamma målsättningar, bör ses mot bakgrunden ovan: som ett försök att få olika aktörer att sträva åt samma håll för att hantera aktuella ekonomiska och samhälleliga problem. Med de ökade beroendeförhållanden som en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union innebär betraktas inte längre ett lands politik på dessa områden som bara en nationell – utan också en europeisk – angelägenhet.

Partsmedverkan i EU – en översikt

Den europeiska sysselsättningsstrategin förutsätter parternas medverkan och har såtillvida ökat deras inflytandemöjligheter. EU har

emellertid länge haft en tradition att samarbeta med intresseorganisationer. Generellt kan sägas att organiserade intressen fyller åtminstone tre funktioner i EU: som legitimitetskälla, pådrivare eller riktningsgivare av integrationen och som förmedlare av expertis och sakkunskap (Karlsson 1999). Att låta intresseorganisationerna medverka i politikskapandet är ett sätt att förankra politiken och öka legitimiteten. Intresseorganisationernas ställningstaganden kan ge EU:s institutioner en tidig fingervisning om huruvida deras förslag motsvarar viktiga samhällsintressen. Det kan också underlätta implementeringen av beslut. Organisationerna kan i sin tur påverka sina medlemsorganisationer eller andra aktörer och på så vis bidra till uppslutning bakom den förda politiken (s.k. omvänd lobbying). Intresseorganisationer har också visat sig betydelsefulla för hur EU:s politik inom olika sakområden utvecklas och hur nya samarbetsområden kommer till (se t.ex. Greenwood 1997). Enkelt uttryckt har europeiska företagarorganisationer varit drivande för att ta bort handelshinder och öka konkurrensen, medan europeiska arbetstagarorganisationer verkat för att den ekonomiska integrationen ska balanseras av sociala regleringar. Intresseorganisationernas medverkan i rådgivande kommittéer är vidare ett sätt för kommissionen att försäkra sig om sakkunskap i utarbetandet av ny lagstiftning. Intresserepresentanterna har inte bara kännedom om sakområdet utan också om dem mot vilka politiken riktar sig, vilket ytterligare kan bidra till att öka legitimiteten i de åtgärder som beslutas.

Nedan följer en översikt över de viktigaste institutionerna genom vilka arbetsmarknadens intresseorganisationer deltar i politikskapandet i EU. Förutom dessa institutionaliserade samverkansformer utövar parterna naturligtvis även inflytande genom informella direktkontakter med EU:s institutioner (lobbying) och opinionsbildning.

Ekonomiska och sociala kommittén

Partsinflytande fanns med tidigt i EU:s historia genom att Romfördraget 1957 upprättade den *Ekonomiska och sociala kommittén*

(ESK) som ett rådgivande organ parallellt med Europaparlamentet. ESK består av lika delar företrädare för arbetsgivare, arbetstagare och "övriga intressen". I de övriga intressena ingår bland annat företrädare för jordbruk, små och medelstora företag, handel och hantverk, kooperativa företag, konsumenter, miljöintressen och frivilligorganisationer med social inriktning. ESK beskriver sig självt som "forumet för det organiserade medborgarsamhället på europeisk nivå" och en "brygga mellan Europa och det civila samhället". Ledamöterna i ESK utses emellertid av de nationella regeringarna. Antalet ledamöter är 222, varav 12 från Sverige. Medan Europaparlamentet har fått en förstärkt roll i EU:s beslutsprocess har ESK förblivit ett rådgivande organ. ESK ska avge yttranden efter remiss från kommissionen, rådet och Europaparlamentet, men kan också på eget initiativ uttrycka sin mening i form av yttranden.

Trepartskommittéer

Inflytandet från de nationella arbetsmarknadsparterna har också successivt utvecklats genom tillkomsten av rådgivande kommittéer med trepartssammansättning: företrädare för arbetsgivare, arbetstagare och medlemsregeringar. Dessa kommittéer, i dagsläget sex till antalet, är rådgivande till kommissionen. Kommittéerna har ofta inrättats i samband med ny EG-lagstiftning på det sociala området, exempelvis kommittéer för fri rörlighet, yrkesutbildning och arbetsmiljö (Westerlund 1995). Vidare finns trepartskommittéer på branschnivå, också de rådgivande till kommissionen. Till trepartsorganen hör också några institut som bl.a. ägnar sig åt statistikinsamling och forskning, bland annat om yrkesutbildning, arbetsförhållanden och arbetsmiljö.

År 1970 inrättades en trepartskommitté under ministerrådet för "att underlätta medlemsstaternas koordinering av sin arbetsmarknadspolitik i harmoni med målen för gemenskapen", den *Permanenta sysselsättningskommittén*. I den fanns arbetsmarknadsministrarna, de europeiska arbetsmarknadsparterna samt kommissionen företrädade. Den kom emellertid inte att fungera särskilt effektivt.

Några orsaker var dess storlek, dess formella karaktär samt att arbetsmarknadsministrarna i grunden ansåg att sysselsättningspolitiken var en nationell angelägenhet. Med tiden växte också motståndet hos arbetsgivarna (Goetschy 1999). Permanenta sysselsättningskommittén reformerades i mars 1999; bland annat minskades dess storlek. Kommittén är tänkt att vara ett viktigt organ i den europeiska sysselsättningsstrategin för samråd mellan ministerrådet, kommissionen och parterna och sammanträder ungefär en gång i halvåret. Den har dock i hög grad behållit sin formella karaktär och någon regelrätt diskussion förs inte i detta forum. Se figur 4.1.

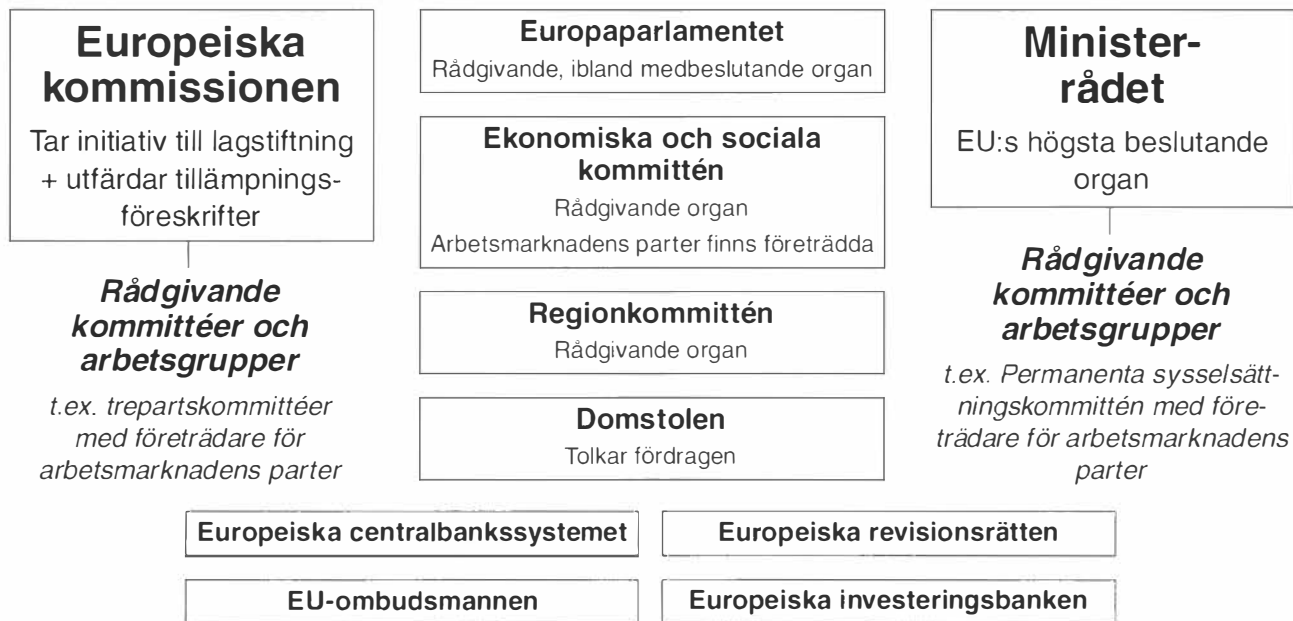
Arbetsmarknadens parter och deras Europa-organisationer

De nationella arbetsmarknadsparterna har samordnat sig i europeiska branschfederationer men också i branschövergripande organisationer på Europeanivån. Förutom att dessa är lobbyorganisationer för sina medlemsorganisationer är de också parter i relation till EU:s organ.

År 1973 bildades *Europeiska fackliga samorganisationen* (EFS) av fackliga centralorganisationer i EG- och EFTA-länderna. Därefter har också fackliga organisationer i andra europeiska länder anslutit sig. EFS samlar fackliga organisationer med olika ideologisk grund: socialdemokratiska, kristdemokratiska, kommunistiska och partipolitiskt neutrala. Sedan 1991 är även de europeiska fackliga branschfederationerna representerade i EFS styrelse. EFS bestod 1999 av 68 nationella fackliga organisationer från 29 länder (varav 36 från de 15 EU-länderna) samt 15 branschfederationer. EFS representerar närmare 60 miljoner arbetstagare, över 90 procent av den organiserade arbetskraften i de berörda länderna. Svenska LO, TCO och SACO är medlemmar i EFS.

De privata arbetsgivarna och företagen har organiserat sig i *UNICE* (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), som bildades 1958. År 1999 bestod UNICE av 39 företagar- och arbetsgivarorganisationer från 31 europeiska länder. UNICE

EU:s viktigaste institutioner



EU:s viktigaste institutioner med exempel på kommittéer. Andra kommittéer som är viktiga för samordningen av sysselsättnings- och socialpolitiken är sysselsättningskommittén och kommittén för den sociala tryggheten. De är tjänstemannakommittéer och ligger under *både* ministerradet och kommissionen och är som sådana ovanliga i EU-systemet. Motsvarande kommittéer på det ekonomiska området är ekonomisk politiska kommittén och ekonomiska och finansiella kommittén.

representerar, enligt egen utsago, över 16 miljoner företag i Europa. SAF och Industriförbundet är medlemmar i UNICE. Det finns vidare en viktig europeisk småföretagarorganisation, *UEAPME* (Union of Small and Medium Sized Enterprises). Den har sedan 1998 ett avtal med UNICE om samarbete i den sociala dialogen.

Också de offentliga arbetsgivarna och företagen har organiserat sig på Europainivån. Arbetsgivarorganisationen för offentliga affärsverk och företag, *CEEP* (European Center of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), bildades 1961. CEEP bildades ursprungligen av företrädare för offentliga (och allmännyttiga) bolag, men organiserar sedan 1994 såväl offentliga företag som offentliga arbetsgivarorganisationer; också andra organisationer som delar CEEP:s syfte kan bli medlemmar. Bara organisationer från EU:s medlemsländer är välkomna som fullvärdiga medlemmar, men organisationer från andra europeiska länder kan bli associerade medlemmar. Svenska Kommunförbundet, Svenska Landstingsförbundet och Arbetsgivarverket är medlemmar i CEEP. CEEP är liksom EFS och UNICE erkänd som arbetsmarknadspart av kommissionen och ingår i den sociala dialogen.

Den sociala dialogen

Sedan tidigt 1970-tal har kommissionen erkänt arbetsgivarnas och arbetstägarnas intresseorganisationer som "sociala parter" och Europeiska rådet 1972 efterlyste ett ökat deltagande av dessa i sociala och ekonomiska frågor. Intresseorganisationernas deltagande ansågs underlätta möjligheterna för ministerrådet att fatta beslut i sociala frågor och även implementeringen i medlemsländerna. Dialogen mellan arbetsmarknadens parter – på senare EU-språk den "sociala dialogen" – åstadkom dock inte särskilt mycket under 1970-talet. Mellan 1974 och 1978 hölls ett antal trepartskonferenser om sysselsättning och sociala frågor där parterna deltog liksom företrädare för kommissionen och ministerrådet. Men EFS valde sedan att dra sig ur dessa i protest mot arbetsgivarnas ovilja att förhandla fram

överenskommelser (Dølvik 1999; Falkner 1998).

Men vid mitten av 1980-talet fick den sociala dialogen nytt liv. Vid ett möte i Val Duchesse-slottet i Bryssel lovade den nyttillträdde kommissionsordföranden Jacques Delors parterna att avvakta med att lägga förslag om lagstiftning i utbyte mot att parterna skulle börja föra dialog med varandra. Detta var naturligtvis ett erbjudande riktat till arbetsgivarna, vilka motsatte sig bindande sociala standarder på EG-nivå. Arbetsgivarna var inte lätta att övertyga om värdet av att delta i en dialog; de fruktade att dialogen skulle leda till regelrätta förhandlingar, vilket också var Delors förhoppning. Eftersom beslut i sociala frågor vid denna tid krävde enhällighet i rådet var sannolikheten ändå liten att kommissionens förslag skulle resultera i direktiv: Varför då engagera sig i en dialog som skulle kunna leda till bindande överenskommelser? Men när Enhetsakten (dåvarande Art. 118A) introducerade kvalificerad majoritetsröstning på arbetsmiljöområdet ökade sannolikheten för bindande beslut i ministerrådet, vilket gjorde arbetsgivarna mer intresserade av att delta i den sociala dialogen. De hoppades att kunna undvika lagstiftning på detta sätt. Från fackligt håll fruktade man först att dialogen var en förevändning från kommissionens och rådets sida för deras brist på handlingskraft vad gällde social lagstiftning. Men samtidigt var det för arbetstagarorganisationerna viktigt att kunna möta "kapitalet" också på den europeiska nivån (Tyszkiewicz 1999; Westerlund 1995).

Val Duchesse-dialogen institutionaliserades i Enhetsakten (1987), där en artikel infogades om att "Kommissionen ska sträva efter att utveckla dialogen mellan arbetsgivare och arbetstagare på europeisk nivå som, om båda sidor anser så vara önskvärt, skulle kunna leda till avtalsreglerade relationer" (dåvarande Art. 118B). Den sociala dialogen vid denna tid kom dock endast att resultera i gemensamma deklARATIONER (*joint opinions*) och inte förpliktigande överenskommelser. Men dialogen fyllde en funktion i det att parterna lärde sig att diskutera konstruktivt och se att det trots allt skulle vara möjligt att nå lösningar som båda sidor skulle kunna godta (Tyszkiewicz 1999).

Ett nytt steg i utvecklingen av den sociala dialogen var det pro-

tokoll som bifogades Maastrichtfördraget, men som på grund av ett brittiskt veto inte blev bindande för Storbritannien utan bara för de övriga elva medlemsstaterna. I och med detta infördes kvalificerad majoritetsröstning på en rad områden; förutom arbetsmiljö nu också på områdena arbetsvillkor, information och samråd till arbetstägarna, jämställdhet samt åtgärder för människor som står utanför arbetsmarknaden. Lika viktig var den roll som arbetsmarknadens parter tillskrevs vad gäller förhandling, överenskommelse och implementering av social lagstiftning. Det sociala avtalet i protokollet föreskrev en procedur för förhandling mellan arbetsmarknadens parter och gav parterna möjlighet att sluta avtal på Europaanivån. Avtalet stadgar att kommissionen måste konsultera parterna innan den lägger förslag på det sociala området. Parterna får också s.k. avtalsförtur, dvs. de har rätt att försöka förhandla fram en överenskommelse innan kommissionen går vidare med sitt förslag. Bara om parterna inte nått en överenskommelse inom nio månader går initiativet tillbaka till kommissionen. Parternas överenskommelse kan sedan antingen implementeras enligt parternas nationella praxis eller också kan parterna söka kommissionens och rådets stöd för sitt förslag; implementeringen nationellt kan alltså ske avtalsvägen eller via lag.

Den 31 oktober 1991, bara några månader före fördragsrevisionen i Maastricht, hade de europeiska parterna (EFS, UNICE, CEEP) nått en överenskommelse om sin roll i den sociala dialogen. Ett skäl till att arbetsgivarna då var intresserade var att en rad förslag till lagstiftning i sociala och arbetsmarknadsfrågor var på väg samt att ökat majoritetsbeslutsfattande var att vänta med det nya fördraget. Europafacket å sin sida var tillsammans med kommissionen pådrivare av reformeringen av den sociala dialogen. Parternas överenskommelse var mycket viktig; den var nästan identisk med den skrivning som senare antogs i det sociala protokollet. Dock måste, i motsats till vad parterna föreslagit, ett förslag från parterna passera kommissionen innan det når ministerrådet (Cram 1997, s. 49). Efter regeringsskifte i Storbritannien kunde det sociala protokollet införlivas i fördragstexten vid nästa översynskonferens, den

som 1997 upprättade Amsterdamfördraget, vilket trädde i kraft i maj 1999. Det blev då bindande för alla medlemsstater.

Partsförhandling har med detta kommit att ingå i politikskapandet i EU på det sociala området. Man kan säga att den funktionella intresserepresentationen har stärkts på bekostnad av den parlamentariska. Europaparlamentet – som inte har någon formell roll att spela i implementeringen av Europaavtal – har också luftat missnöje över att förbigås i denna procedur (Ahlberg 1999; Falkner 1999). Samtidigt har frågor kunnat lösas som tidigare har stoppats i ministerrådet. Hittills har tre europeiska ramavtal slutits: om minimiregler för föräldraledighet (1996), förbud mot diskriminering av deltidarbete (1997) och visstidsarbete (1999), de sistnämnda s.k. atypiska anställningsformer. En annan atypisk anställningsform som är under förhandling gäller uthyrning av arbetskraft och rör bemaningsföretag. Bakgrunden har varit en stark utveckling i medlemsländerna mot flexibla anställningsformer, vilken arbetsgivarna bejakat men som arbetstagarorganisationerna krävt måste regleras.

Förhandlingarna förbereds av *kommittén för den sociala dialogen*. Parterna bestämmer själva både om förhandlingarnas innehåll och själva förhandlingsproceduren. Innan förhandlingarna kan starta måste de förhandlande organisationerna få sitt förhandlingsmandat fastställt och respektive förhandlingsdelegation utsedd. Kommissionens enda roll är att vid behov stödja förhandlarna med teknisk och juridisk hjälp (Ahlberg 1999).

Men kommissionen har ett viktigt indirekt inflytande eftersom den slutligen bestämmer om förhandlingsresultatet, efter parternas begäran, ska skickas till ministerrådet i form av ett direktivförslag (Ahlberg 1999). Kommissionen kan här säga ja eller nej till avtalet. Kommissionen utövar också inflytande över den sociala dialogen genom sin exklusiva rätt att ta initiativ till ny lagstiftning. Kommissionen kan hota med lagstiftningsvägen om inte parterna förhandlar. Visst inflytande kan kommissionen också utöva genom sitt uppdrag att säkerställa ett balanserat inflytande från bägge partssidor (Obrodovic 1995). Man kan säga att kommissionen försökt styra den sociala dialogen i riktning mot förhandlingar. Parterna kan dock även

ta egna initiativ till förhandlingar, vilket i någon mån har ökat deras agendasättande roll.

Genom den nya förhandlingsproceduren har flera frågor kunnat lösas som tidigare stoppats i ministerrådet. Men varför inte fler? En förklaring – förutom naturligtvis oenighet i sakfrågorna – är arbetsgivarnas motstånd mot centralistiska lösningar. Skälet till att arbetsgivarna över huvud taget gick med på förhandlingar på Europeanivå var utsikten att allt fler frågor på det sociala området skulle komma att avgöras med majoritetsbeslut i ministerrådet. Också EFS var inledningsvis osäker på om formella förpliktelser på Europeanivå var rätt väg att gå; genomförandet av den inre marknaden och behovet att balansera denna fick dem dock att förorda detta.

Oförmåga att mobilisera stöd i de egna organisationerna försvarar vidare möjligheterna att förhandla. Godkännande av ett avtal kräver exempelvis enhällighet hos alla UNICE:s medlemsorganisationer. Som respons på sin förstärkta roll har de europeiska intresseorganisationerna emellertid försökt förstärka sina organisatoriska kapaciteter. EFS har infört kvalificerad majoritetsröstning på sina kongresser och dess exekutivkommitté har fått befogenhet att godkänna förhandlingsdelegationernas sammansättning och mandat samt den slutliga överenskommelsen, med kvalificerad majoritet. De europeiska branschorganisationerna har fått full rösträtt i EFS (Abbott 1997; Dølvik 1999; Falkner 1999). UNICE fick 1992 ett formellt mandat att representera sina medlemsorganisationer i den sociala dialogen och dess presidentråd mandat att godkänna förhandlingsöverenskommelser (Falkner 1998, s. 158). UNICE eftersträvar konsensus i sitt beslutsfattande men beslutsreglerna medger konsensus minus två, dvs. tre medlemsorganisationer kan stoppa ett policybeslut. Beslut om att inleda förhandlingar kan alltså tas med majoritetsbeslut, men tre medlemsorganisationer kan tillsammans stoppa att förhandlingar inleds (Ahlberg 1999). För att godkänna avtal krävs som sagt enhällighet. Det pågår dock diskussioner inom UNICE om utökade möjligheter till majoritetsbeslutsfattande. CEEP kan fatta beslut om att godkänna avtal med kvalificerad majoritetsröstning i generalförsamlingen. Organisationerna, främst

EFS, har vidare förstärkt sina kanslier. Men de europeiska partsorganisationerna är internt diversifierade, och rymmer nationella förbund med olika traditioner på arbetsmarknaden och olika professionella och ideologiska inriktningar. Inte minst UNICE är diversifierat och ska i grunden förena företagsintressen och arbetsgivarintressen, vilka inte alltid sammanfaller.

Det finns även partsdialog på europeisk branschnivå, men det finns ingen fastställd ordning för detta och aktiviteten varierar mellan branscher. Branschorganisationerna på arbetsgivar sidan har tenderat att snarare se sig som lobbyorganisationer än som arbetsgivarföreträdare, vilket förklarar oviljan hos vissa branschorganisationer att gå in i förhandlingar. Kommissionen föreslog 1999 att kommittéer för social dialog upprättas för alla branscher. Exempel på mer aktiva sektorer är jordbruk, transport och telekommunikationer – områden där EU har överstatlig kompetens – och här har också avtal slutits, exempelvis om arbetstider. Sektorsdialogen har annars främst resulterat i rekommendationer och gemensamma deklARATIONER; mellan 1978 och 1998 har 137 överenskommelser/gemensamma uttalanden gjorts (van den Toren 1999). Å ena sidan kan överenskommelser på branschnivå tyckas lättare att nå eftersom mångfalden av intressen är mindre än på branschövergripande nivå. Å andra sidan är konkurrensen mellan företag tydligare på denna nivå (Dølvik 1999, s. 155).

Sammanfattningsvis fyller den sociala dialogen två funktioner, dels att förhandla fram avtal, dels för parterna att föra fram synpunkter och även föra dialog sinsemellan i aktuella frågor. Om parterna kan enas och göra gemensamma deklARATIONER ökar det tyngden i deras uttalanden gentemot kommissionen och ministerrådet. Med det sociala kapitlet har partsinflytandet i EU stärkts. Den sociala dialogen har också fått ökad betydelse på 1990-talet genom den europeiska sysselsättningsstrategin (enligt nedan).

Europeiska företagsråd

Också på företagsnivå finns tendenser till en europeisk partsstruktur genom det direktiv om europeiska företagsråd (*European work councils*), alltså koncernövergripande samrådsforum, som ministerrådet antog 1994. Företag med sammanlagt över 1 000 anställda och med verksamhet i två eller flera medlemsländer måste inrätta sådana för arbetstagarnas information och konsultation. En bakomliggande tanke är att på en inre marknad bör lika rättigheter till information och samråd gälla, inte minst för arbetstagare anställda i samma företag men i olika länder. Företagsråden innebär också att det skapas en struktur för transnationellt samarbete mellan arbetstagarrepresentanter (se Elvander och Seim Elvander 1995).

Skyldigheten att informera och samråda med de anställda innan viktiga beslut fattas är fortsatt en viktig fråga som facken driver i EU. Direktiv har tagits genom åren om konsultationsplikt, t.ex. vid företagsöverlåtelser och kollektiva uppsägningar. Men om en sådan generell rättighet har det ännu inte gått att enas, trots att kommissionen vid upprepade tillfällen lagt förslag om det. Förslagen har gällt både styrelserepresentation för arbetstagarorganisationer och samrådsmöjlighet. Motståndare bland medlemsregeringarna är framför allt Storbritannien, Irland och Spanien. EFS och CEEP vill förhandla om frågan men UNICE har avböjt med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. I Sverige finns redan samrådsrättigheten garanterad genom medbestämmandelagen (MBL).

Sociala pakter

Jacques Delors hade i början av 1990-talet en vision om en "europeisk pakt för arbete" mellan den offentliga makten, arbetsgivare och arbetstagare. Någon sådan pakt på europeisk nivå blev det inte, bl.a. på grund av arbetsgivarnas motstånd. Sociala pakter eller stabiliseringsavtal har däremot slutits i flera länder under 1990-talet: Irland, Italien, Finland, Belgien, Portugal, Spanien och Holland. Huvudkomponenter i dessa har varit att facken accepterar begränsade

löneökningar mot att arbetsgivarna utlovar investeringar, kompetensutveckling samt att behålla personalen. Regeringarna för sin del har lovat investeringar i infrastruktur och åtgärder mot höga räntor. I vissa fall har reformer i välfärdssystemen genomförts som en del av överenskommelsen. Man kan säga att pakterna illustrerar enighet kring strävan efter låg inflation och sysselsättningsskapande tillväxt. Den omedelbara bakgrunden var konvergenskriterierna som måste klaras för EMU-medlemskap, men också en vilja att bryta arbetslösheten. Logiken har varit att begränsade löneökningar gör att fler företag kan behålla arbetskraft eller nyanställa, vilket leder till att statens utgifter för arbetslöshet minskar och att detta utrymme i stället kan användas för annat, som skattesänkningar (se Fajertag och Pochet 1997; Visser 1999; Westerlund 1995). De sociala pakterna är ett exempel på hur EU-samarbetet föder behov av samförstånd nationellt och krav på att "sköta sig på hemmaplan". De illustrerar också ett behov av viss central samordning även i de i övrigt i hög grad decentraliserade förhandlingssystemen (se t.ex. Rhodes 1998).

Någon dylik pakt som inbegriper staten har inte varit aktuell i Sverige. Från parternas sida har autonomin från statlig inblandning varit viktig; någon "statlig inkomstpolitik" vill man inte se. Från statens sida har inte heller någon sådan direkt inblandning varit aktuell. Däremot har regeringen agerat på ett indirekt sätt för att reformera lönebildningen genom förändringar i skattesystemen och genom ett förstärkt medlingsinstitut. Regeringen tillsatte vid 1990-talets början en oberoende grupp av medlare (Rhenberggruppen) för att assistera parterna och försöka förmå dem att verka för måttliga löneökningar (se Elvander och Holmlund 1997). Rhenberggruppens arbete var framgångsrikt och resulterade i en rad stabiliseringsavtal mellan arbetsmarknadsparterna. I bakgrunden fanns här ett hot om statlig inblandning (Elvander och Holmlund 1997; Pestoff 1999). Sedan 2000 finns ett statligt medlingsinstitut med utökade uppgifter; institutet ska både medla i arbetstvister *och* verka för en väl fungerande lönebildning. Det sistnämnda kan möjligen ses som en avvikelse från linjen att staten inte bör ingripa i lönebildningen (jfr Elvander 1999).

De europeiska arbetsmarknadsparterna i sysselsättningsstrategin

Arbetsmarknadsparterna spelar en viktig roll i den europeiska sysselsättningsstrategin. För att uppnå de politiska målen krävs samverkan mellan olika aktörer. Parternas medverkan bedöms då krävas på olika nivåer: företagsnivå, lokal och regional nivå samt på nationell och europeisk nivå. Den makroekonomiska politiken kan sägas stå på "tre ben": penningpolitiken, vilken är Europeiska centralbankens ansvar (eller Riksbankens i Sveriges fall), finanspolitiken, vilken är regeringarnas ansvar och lönepolitiken, vilken är parternas ansvar. För att EMU ska fungera behöver dessa delar av den ekonomiska politiken samverka. Parterna har därför blivit viktiga att ha med i diskussionen då den makroekonomiska politiken ska samordnas. Ett exempel är den makroekonomiska dialog som upprättades 1999, där parterna på europeisk nivå ingår, jämte ECB, kommissionen och företrädare för medlemsregeringarna (finansministrarna och arbetsmarknadsministrarna). Här har parterna möjlighet att direkt ge synpunkter till ECB om dess åtgärder eller brist på sådana – ECB som enligt Maastrichtfördraget förutsätts vara helt autonom och immun mot politiskt inflytande. För att kunna föra ett meningsfullt samtal om löner på europeisk nivå har Europafacket i sin tur ansett sig behöva en viss samordning av sin kollektivförhandlingspolitik. EFS-kongressen 1999 upprättade en koordineringskommitté för detta, vilken dock ska ägna sig åt informationsutbyte snarare än regelrätt lönekoordinering.

I Cardiffprocessen, som syftar till att få till stånd bättre fungerande kapital-, varu- och tjänstemarknader genom olika strukturreformer, spelar parterna inte någon formell roll (Foden 1999), och hittills inte heller i praktiken. Europafacket kräver dock att facket bör få inflytande också i Cardiffprocessen eftersom den makroekonomiska politiken och strukturreformpolitiken allt mera integreras. Strukturreformerna behandlas dock delvis i de allmänna ekonomiska riktlinjerna och de rekommendationer som på grundval av dessa riktas till enskilda medlemsländer. Parterna ger synpunkter på

de ekonomiska riktlinjerna genom den sociala dialogen, dess kommitté för makroekonomiska frågor, samt genom Permanenta sysselsättningskommittén. De kan naturligtvis också – som alltid – föra fram sina synpunkter genom egna uttalanden eller på informell väg.

När det gäller Luxemburgprocessen, alltså arbetet med sysselsättningsriktlinjer och nationella handlingsplaner, kommer parterna in på flera sätt. Enligt Amsterdamfördraget ska de konsulteras av den nyinrättade sysselsättningskommittén, en tjänstemannakommitté med företrädare för medlemsregeringarna och kommissionen, i dess arbete. De europeiska partsorganisationerna träffar sysselsättningskommittén tre till fyra gånger per år. De kan också utöva inflytande genom den sociala dialogen och genom den sedan tidigare existerande Permanenta sysselsättningskommittén. I slutsatserna från toppmötet i Luxemburg 1997 sades det: "Inom ramen för den sociala dialogen som måste förstärkas kommer arbetsmarknadens parter på alla nivåer att delta i alla stadier av dessa åtgärder och medverka till genomförandet av riktlinjerna."

Parterna ska således konsulteras även i det nationella handlingsplanarbetet. I den årliga sysselsättningsrapporten granskar kommissionen hur detta sker. Också EFS kartlägger hur detta fungerar i respektive land genom en årlig enkät till sina medlemsorganisationer. Denna information kan sedan användas som påtryckning i ett medlemsland där partsdeltagandet fungerat otillfredsställande, vilket är ett exempel på transnationellt samarbete och kunskapsspridning. Över huvud taget är informationsutbyte liksom samordnat handlande viktigt i EFS strategi för stärkt fackligt inflytande. EFS kartläggning det första året (1998) visade att parternas deltagande i framtagandet av den nationella handlingsplanen fungerade bäst i Österrike, Belgien, Tyskland, Holland och Storbritannien (Goetschy 1999), men att parterna generellt sett var missnöjda med sitt deltagande (Foden 1999a). Partsdeltagandet fungerade bättre under 1999 även om det enligt kommissionen på vissa håll fortfarande var mer formellt än substantiellt (Foden 1999). På vissa sakområden är parterna mer centrala än på andra, som de riktlinjer som handlar om att uppmuntra företagens och de anställdas anpassningsförmåga (*adap-*

ability-pelaren). Här är tanken att parterna på företagsnivå eller branschnivå ska sluta avtal om frågor som rör arbetsorganisation, exempelvis arbetstider och kompetensutveckling. Det är i denna pelare som framstegen hittills varit minst enligt kommissionen.

Vad anser Europafacket och de europeiska arbetsgivarna om sysselsättningsstrategin?

För Europafacket har en huvudfråga varit hur den "europeiska sociala modellen" ska kunna försvaras när ekonomierna blir allt mer globaliserade och kapitalet rörligt. EFS driver bl.a. på för europeiska miniminivåer i de sociala trygghetssystemen och på skattesidan vad gäller rörliga skattebaser för att förhindra social dumpning och illojal konkurrens. EFS var även pådrivande bakom den europeiska sysselsättningsstrategin; sysselsättning bedömdes vara en europeisk angelägenhet och inte bara en nationell. Det var också viktigt för EFS att få till stånd en diskussion om den ekonomiska politiken, vilket 1990-talets europeiska initiativ i sysselsättningsfrågan möjliggjort: sysselsättning måste diskuteras i relation till den ekonomiska politiken och inte bara ses som en social fråga eller som arbetsmarknadspolitik i snäv mening. EFS kräver fortsatt att den europeiska sysselsättningspakten ska tillmätas samma politiska betydelse som stabilitets- och tillväxtpakten (se kapitel 1). Europeiska centralbanken bör inlemmas i arbetet för att uppnå en tillväxtorienterad sysselsättningspolitik, vilket EFS anser förenligt med dess övergripande mål, prisstabilitet. De ekonomiska riktlinjerna ska inte ha företräde framför sysselsättningsriktlinjerna, utan de ska alla samverka för att uppnå målet en sysselsättningsintensiv tillväxt. EFS kräver över huvud taget en bättre integrering av olika politikområden: den makroekonomiska politiken, skattepolitiken, investeringspolitiken, arbetsmarknadspolitik, socialpolitiken och även lönepolitiken. Sätillvida stöder de utvecklingen av en europeisk välfärdspolitik.

Sysselsättningsriktlinjernas inriktning på aktiva arbetsmarknadsåtgärder ligger i linje med EFS syn. Men det räcker inte att använda resurserna bättre; länderna måste också spendera mer pengar på en

aktiv arbetsmarknadspolitik (intervju med EFS-anställd). Enligt EFS får förändringar i skatte- och förmånssystem allför stor uppmärksamhet av kommissionen och ministerrådet (ETUC 1999c). EFS stöder modellen med *benchmarking* och *soft law* men menar att det också kan krävas hot om lagstiftning från kommissionens sida för att få arbetsgivarna till förhandlingsborden. Enligt EFS krävs mer överstatlighet; den ekonomiska integrationen måste balanseras av en social och politisk union (ETUC 1999a), skrivningar som de mindre överstatligt inriktade svenska centralorganisationerna röstade emot på EFS-kongressen 1999.

De privata arbetsgivarna (UNICE) har accepterat den europeiska sysselsättningsstrategin, både vad gäller metoden och innehållet i riktlinjerna. Men subsidiaritet i sysselsättnings- och socialpolitiken har alltid varit viktigt för arbetsgivarna, som betonar att implementeringen ska vara en nationell angelägenhet. Situationen i varje land måste beaktas och tvingande harmonisering undvikas. UNICE stöder modellen med *benchmarking*, men kvantitativa mål på europeisk nivå ska undvikas. Beslut om arbetsorganisation ska ske på företagsnivå och lönediskussioner föras så lokalt som möjligt. En huvudfråga för UNICE är behovet av strukturella reformer på arbetsmarknaden; flexibiliteten och rörligheten på arbetsmarknaden måste öka. En annan huvudfråga är kravet på minskade indirekta lönekostnader (som arbetsgivaravgifter), vilket i sin tur innebär att de sociala trygghetssystemen måste reformeras. Skatter bör sänkas generellt och särskilt bör skatter och administrativa bördor minska för små och medelstora företag. Entreprenörskap bör premieras (UNICE 1998, 1999a, 1999b). UNICE stöder livslångt lärande, men liksom generellt i deras förslag betonas individens ansvar för sin situation. UNICE:s grundhållning kan sägas vara att den sociala dimensionen i EU ska bygga på frivillighet och inte lagstiftning samt på respekt för olika nationella lösningar (Dølvik 1999, s. 151).

De offentliga arbetsgivarna (CEEP) stöder sysselsättningsstrategin både vad gäller metod och innehåll. CEEP stöder partnerskap och samarbete mellan offentliga och privata aktörer på alla nivåer, inte minst lokalt och regionalt där många av CEEP:s medlemsorga-

nisationer finns och där också jobbskapandet sker. CEEP stöder aktivt den sociala dialogen och är beredda till förhandlingar på Europainivå om livslångt lärande och förändrad arbetsorganisation (CEEP 1999). CEEP efterlyser flexibla anställningsformer, som deltidsanställningar, inte minst för unga och äldre arbetskraft. CEEP efterlyser också minskade skatter på arbete och indirekta lönekostnader. Vad gäller socialpolitiken får denna inte underordnas den ekonomiska politiken men politikområdena bör integreras bättre. Reformering av de sociala trygghetssystemen bör dock handla om att använda existerande resurser bättre, inte om att sänka nivåerna (CEEP 1999). I praktiken har CEEP ofta snarare stött EFS linje än UNICE:s (Dølvik 1999, s. 145).

De svenska arbetsmarknadsparterna i sysselsättningsstrategin

För de svenska arbetsmarknadsparterna finns flera påverkanskana-
ler i EU-arbetet som de utnyttjar parallellt. På europeisk nivå kan de påverka genom sina Europaorganisationer (EFS, UNICE, CEEP) och dessas opinionsarbete och deltagande i den sociala dialogen. De kan också påverka genom sina representanter i Ekonomiska och sociala kommittén samt i rådgivande kommittéer och arbetsgrupper. De fackliga centralorganisationerna har ett gemensamt Brysselkontor; det har även SAF och Industriförbundet liksom Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Genom Brysselkontoren kan de ägna sig åt direkta kontakter med kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. Parterna har också möjlighet att påverka den svenska regeringen genom opinionsarbete, samråd och referensgrupper på departement och kontakter med regering och riksdag. En undersökning visar att de svenska intresseorganisationerna fortsatt värderar den nationella påverkansvägen högst; EU-medlemskapet har snarast ökat betydelsen av att ha goda kontakter med svenska makt-havare (Karlsson 1999, s. 174). Beslutsfattandet i ministerrådet gör att regeringarnas stöd blir avgörande.

För de svenska facken, främst *Landsorganisationen* (LO) och

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) som hittills varit de mest aktiva i det europeiska samarbetet, är det viktigt att den europeiska integrationen balanseras av en "social dimension"; vissa miniminormer ska gälla för arbetslivet och för kapital- och företagsskatter och EU bör få möjlighet att fatta bindande majoritetsbeslut inom dessa områden för att undvika social och skattemässig dumpning. Vidare måste målet för den ekonomiska politiken vara tillväxt och sysselsättning. TCO och LO delar uppfattningen att bättre köpkraft hos hushållen kan bidra till att skapa nya jobb, även om LO tycks lägga mera tyngd i kraven på en mer expansiv ekonomisk politik.

För att säkerställa ett samordnat och konsekvent agerande mellan handläggare i olika sakfrågor har centralorganisationerna tillsatt särskilda EU-samordnare. Det finns också forum för samordning i EU-frågor mellan centralorganisationerna och medlemsförbunden (Karlsson 1999). Det gemensamma kontoret i Bryssel ska fungera som en brygga – och förmedla information och kontakter – mellan fackförbunden i Sverige och institutionerna och representationerna i Bryssel. Facken är överens om att den europeiska integrationen ställer stora krav på facklig samverkan och de svenska centralorganisationerna har utvecklat ett nära samarbete i Europafrågorna. De har ett avtal om att fördela platser mellan sig i EFS:s kommittéer och kommissionens rådgivande kommittéer; representanterna har sedan ansvar för att informera de övriga. För policyfrågor och informationsutbyte finns en koordineringskommitté, som består av de internationella handläggarna inom centralorganisationerna och Brysselkontorets chef. Koordineringskommittén träffas inför EFS möten och mötena i ekonomiska och sociala kommittén men även inför andra internationella möten, som Nordiska fackliga samorganisationen (NFS) och Fria fackföreningsinternationalen (FFI). Det sker även samarbete mellan centralorganisationerna på ordförandenivå. Bedömningen är att det är lättare att komma överens inom det internationella samarbetet än i det nationella. Möjligheten att påverka EFS ställningstaganden ökar också om de svenska facken är eniga (författarens intervjuer).

De viktigaste EU-relaterade frågorna där de fackliga centralor-

ganisationerna skiljer sig åt gäller skatter och lönekoordinering/lönebildning. *Sveriges akademikers centralorganisation* (SACO) och TCO är mer positiva till skattesänkningar än LO. För LO har det vidare varit viktigt att föra in en lönediskussion i den europeiska sysselsättningspolitiken. ”Vi tror ju inte på någon statlig inkomstpolitik, vare sig nationellt eller på europeisk nivå. Men att diskutera normerna och utrymmet” (intervju LO-företrädare). LO stödjer därför lönekoordinering inom EFS, medan TCO och SACO har en annan syn på behovet av lönesamordning – och på realismen i att kunna bedriva denna på europeisk nivå – och röstade emot den på EFS-kongressen 1999. Som nämnts är de svenska facken mindre federalistiskt sinnade än majoriteten i EFS.

Också *Svenska arbetsgivarföreningen* (SAF) har internationella samordnare av sakföreträdarnas ståndpunkter i EU-sammanhang. Brysselkontoret som SAF har tillsammans med *Industriförbundet* ägnar sig framför allt åt lobbyarbete. SAF:s grundhållning är att EU ska utvecklas i enlighet med sina ursprungliga mål – fri rörlighet för människor, varor, tjänster, kapital, idéer och företag samt beslut på lägsta möjliga nivå (SAF:s hemsida, augusti 2000). Endast genuint transnationella frågor, som frågor om fri rörlighet, ska regleras på EU-nivån. Centralt för en fungerande arbetsmarknad är enligt SAF kompetensutveckling och att det finns många olika kontraktsformer för arbete. Villkoren ska utformas lokalt med hänsyn till det enskilda företagets behov och medarbetarnas individuella önskemål. Därför måste arbetsrätten förändras i grunden och utgångspunkten bli rätten och möjligheten att finna individuella, flexibla och lokala lösningar.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är liksom Arbetsgivarverket med i EU:s sysselsättningssamarbete i egenskap av offentliga arbetsgivare. De samarbetar inom ramen för den nationella sektionen av CEEP, vilken träffas varje månad och förbereder internationella möten. De offentliga arbetsgivarerna deltar – liksom övriga arbetsmarknadsparter – i EU-samråd på departementen (se nedan). Kommunerna berörs av den förda politiken också i egenskap av ansvarig myndighet för medborgarnas sociala trygghet;

kommunerna har ansvaret – och kostnaderna – för socialbidragen. Kommunförbundets roll och intresse blir därmed dubbelt. Landsstingsförbundets- och Kommunförbundets styrelser liksom Arbetsgivarverkets är politiskt tillsatta och styrelserna sammanträder inte särskilt ofta, vilket ibland gör det svårt att hinna förankra synpunkter i respektive styrelse. Det gör det i sin tur svårt att aktivt driva frågor i samrådet. När den politiska majoriteten i deras styrelser sammanfaller med regeringsmakten är det dessutom mindre sannolikt att man skulle rikta kritik mot regeringen.

Kommun- och Landsstingsförbundet har också andra påverkanskanaler. De är båda medlemmar i den europeiska lobbyorganisationen *Rådet för Europas kommuner och regioner* (CEMR, Council of European Municipalities and Regions), som organiserar lokala och regionala myndigheter med syftet att ta tillvara den lokala och regionala nivåns intressen och roll i Europasamarbetet. De kan vidare utöva inflytande genom Regionkommittén där kommun- och landsstingspolitiker är företrädade. Men inte minst försöker de påverka den ”vanliga vägen” genom remissvar på utredningar.

En svensk handlingsplan för sysselsättning

Arbetsmarknadsparterna ska som nämnts konsulteras i det nationella handlingsplanarbetet. Väl fungerande samråd mellan regeringen och parterna om arbetsmarknadspolitiken har funnits också tidigare; enligt några intervjuade fungerade det bättre på gamla arbetsmarknadsdepartementet än på nuvarande näringsdepartementet. Samråd med parterna om sysselsättningsarbetet äger rum på näringsdepartementet både på politisk nivå och tjänstemannanivå. På tjänstemannanivå sker samrådet ungefär varannan vecka. Samråd i sysselsättningsrelaterade frågor äger också rum, om än mindre regelbundet, på finansdepartementet, socialdepartementet, utbildningsdepartementet och även utrikesdepartementet. Från parternas sida deltar SAF, LO, TCO, SACO, Arbetsgivarverket samt Kommun- och Landsstingsförbunden. Parterna får också remisser att svara på i arbetet med den svenska handlingsplanen; fortlöpande

Den årliga policycykeln för samordning av sysselsättningspolitiken (Luxemburgprocessen)

Figur 4.2



Den årliga policycykeln för samordning av sysselsättningspolitiken (Luxemburgprocessen), baserad på beslutsgången år 2000. Varje år beslutar ministerrådet med kvalificerad majoritet om gemensamma riktlinjer för sysselsättningen. Dessa baserar sig bl.a. på det gångna årets gemensamma sysselsättningsrapport där läget i medlemsländerna utvärderas. Varje år antar också ministerrådet med kvalificerad majoritet rekommendationer till enskilda länder om att uppfylla de gemensamma riktlinjerna.

kontakt hålls mellan parter och departement. Det är regeringens uppfattning att en samordnad svensk hållning stärker Sveriges inflytande i EU.

De första åren var de svenska parterna inte nöjda med sitt deltagande i framtagandet av den svenska handlingsplanen. Det första året (1998) involverades parterna alltför sent, när handlingsplanen redan förelåg, då som en bilaga till vårbudgeten. År 1999 fungerade det bättre, men parterna var inte helt nöjda utan ansåg att arbetet kom igång sent också detta år. För att handlingsplanearbetet ska kunna påverka politiken måste det indirekt också påverka budgetarbetet, menar en del röster (författarens intervjuer). Politiken läggs fast i budgetpropositionen och andra propositioner, medan den nationella handlingsplanen 1999 och 2000 har blivit en skrivelse till riksdagen. Inför år 2000 kom emellertid handlingsplanearbetet igång tidigt. Inför det svenska ordförandeskapet 2001 var regeringen angelägen om att ha ett väl fungerande samarbete med parterna och ville gärna se att dessa undertecknade handlingsplanen. Regeringen efterlyste också samordnade förslag från parterna. Detta resulterade i en gemensam skrivelse om utbildning och kompetensutveckling under våren 2000, vilken undertecknades av SAF, LO, TCO och SACO. Den ursprungliga ambitionen var att den gemensamma skrivelsen skulle behandla också andra frågor, men i fråga om arbetstider och skatter fanns det inte en minsta gemensam nämnare bland parterna. Diskussionerna kommer dock att fortsätta. Något gemensamt undertecknande blev det inte 2000 men i förordet till handlingsplanen står det att parterna står bakom de delar av handlingsplanen som behandlar utbildning och livslångt lärande.

I handlingsplanearbetet för parterna fram sina hjärtefrågor. I sina remissvar uppmanar exempelvis SAF regeringen att ta riktlinjerna om behovet av minskat skattetryck och minskade kostnader för arbete (som arbetsgivaravgifter) på allvar liksom behovet av att minska de administrativa bördorna för småföretag. EU:s riktlinjer ska inte ses som en à la carte-meny där regeringen kan välja vilka riktlinjer som passar, anser SAF. TCO betonar behovet av utbildning och kompetensutveckling. TCO stöder behovet av skattesänkningar

för låg- och medelinkomsttagare men ser inget behov av att försämra arbetstagarnas anställningsvillkor genom förändrad arbetsrätt. Också LO slår vakt om arbetsrätten och vill ha satsningar på utbildning och kompetensutveckling. LO argumenterar även för en mer expansiv ekonomisk politik. SACO pläderar för kompetensutveckling samt bättre tillväxtmöjligheter för företagen genom sänkt marginalsatt och en företagsbeskattning som stimulerar nyföretagandet. Hjärtefrågor för Landstingsförbundet är exempelvis rekrytering av personal till vården och kompetensutveckling för anställda. Också Kommunförbundet driver kompetensutveckling för anställda. Andra frågor som kommuner och landsting bevakar är hur den lokala nivån kan integreras mer i arbetet med den nationella handlingsplanen och att kostnader för arbetslösheten inte övervältras på kommunerna utan att det åtföljs av pengar. Både de privata och de offentliga arbetsgivarna betonar subsidiaritet; sysselsättnings- och socialpolitik bör i huvudsak skötas nationellt.

I vad mån kan man påverka genom samrådet? Jag ska återge några olika röster om samrådet baserade på intervjuer med de inblandade.

Det är ju inga djuplodande diskussioner, det har man inte tid med. Det är mycket information. Policypåverkan gör man nog bäst genom att följa upp med skrivelser och uppvaktningar.

(facklig representant)

Vi hade nog inte haft den här dialogen om inte EU hade krävt det.

(facklig representant)

Politik skapas inte i handlingsplanarbetet. Regeringen får möjlighet att deklarera vad man har gjort och tänker göra.

(offentlig arbetsgivare)

Det bästa är att man får tidig information. Att påverka den europeiska politiken är svårt, däremot kan vi påverka implementeringen.

(offentlig arbetsgivare)

4. Arbetsmarknadens parter

Mest ett forum för informationsutbyte, inga regelrätta konsultationer.
(privat arbetsgivare)

Parterna levererar önskelistor.
(regeringstjänsteman)

Den sociala dialogen nationellt är oerhört viktig: parterna har ett viktigt ansvar och viktiga redskap i sin hand, som lönebildningen och arbetslöshetsförsäkringen.
(regeringstjänsteman)

Men trots viss kritik mot hur samrådet fungerar menar de flesta intervjuade – både arbetsmarknadsparter och regeringsföreträdare – att det är en viktig process som startats i och med riktlinjeförfarandet och handlingsplanerna, där dialog och informationsutbyte utgör den främsta dynamiken. Nya inslag är att andra – EU:s institutioner men även andra medlemsländer genom systemet med *peer review* – granskar den svenska politiken; svenska tjänstemän får idéer och förslag från andra. En viktig drivkraft för regeringen är att försöka visa sig duktig gentemot kommissionen och andra medlemsländer (intervju regeringstjänsteman). Att all information samlas i ett dokument ger också god överblick över styrkor och svagheter i den svenska politiken. Handlingsplanerna ger en samlad information om vad de olika länderna gör på sysselsättningens område som tidigare inte fanns dokumenterad. Informationsutbytet anser de inblandade vara det viktigaste inslaget i den europeiska sysselsättningsstrategin. Viktigt är också att olika parter tvingas att samarbeta. Man tvingas vidare att se sysselsättningspolitiken integrerat; diskussioner i de aktuella frågorna, som skatter och kompetensutveckling, hade sannolikt dykt upp också utan den europeiska sysselsättningsstrategin men då som isolerade frågor.

Samarbetsprocedurer har sjösatts och substansen i form av konkret politik får komma efter hand. För i sak har inte den svenska politiken påverkats mycket av riktlinjerna och handlingsplanerna, det är en allmän uppfattning i intervjuerna. Snarare har det handlat om att ge en europeisk inramning åt redan pågående eller planerade

projekt. Så var det för övrigt i flertalet medlemsländer de första åren (Goetschy 1999, s. 130). Förklaringar som ges i Sveriges fall är att Sverige redan har en aktiv arbetsmarknadspolitik, men också att inte särskilt lång tid har gått ännu: "Politikerna tänker i nya banor mer och mer, men sådant tar tid" (intervju med regeringstjänsteman). Enligt SAF fungerar inte examinationen av länderna, regeringen kan välja att ignorera rekommendationerna. En fråga där framsteg ändå gjorts och där detta också fått avtryck i regeringens budget är kompetensutveckling. Men här hade parterna och regeringen redan tidigare påbörjat ett samarbete. Också frågor som kan vara mer kontroversiella för regeringen berörs i sysselsättningsriktlinjerna. Ett exempel är kravet på sänkt skatt på arbete, som också riktades till Sverige som rekommendation från ministerrådet 1999 och 2000. Regeringen har tidigare ifrågasatt riktlinjernas krav på skattesänkningar, men menar sedan 1999 att tiden är inne för sådana. Flera intervjuade regeringstjänstemän menar att en förändring har skett i regeringens syn på skatter och indirekta lönekostnader – en sänkning av dessa kan nu tänkas bidra till tillväxt och nyföretagande.

Den indirekta påverkan från EU:s sysselsättningsstrategi kan även vara större än inblandade parter öppet tillstår eller är medvetna om. Undersökningar av samarbeten i transnationella nätverk, t.ex. i OECD, visar hur idéer tenderar att spridas och gemensamma problemuppfattningar utvecklas (Mörth 1997; Sahlin-Andersson 1996, 2000). Mekanismer bakom denna policydiffusion är bland annat lärande och socialisation genom interaktion. Preferenser men också intressen och identiteter skapas i interaktion med andra; vem man är och vad man vill skapas delvis i processen (B. Jacobsson 1999). I detta perspektiv lär den intensifierade kommunikationen och idéutbytet inom ramen för EU:s sysselsättningsstrategi få konsekvenser för inblandade parters uppfattningar om problem och lösningar. Såväl den makroekonomiska dialogen som samordningen av sociala trygghetssystem har uttryckligen som målsättning att nå gemensamma problembeskrivningar. Till denna dynamik kan fogas det yttre tryck på nationella tjänstemän som EU-systemets ständiga deadlines och korta tidsramar innebär; det innebär dels att regeringens

positioner ständigt är under (om)formulering, dels att anpassning blir den strategi som ligger närmast till hands för att hantera arbets-situationen (Ekengren 1998). Arbetet med årliga sysselsättnings-riktlinjer och handlingsplaner innebär också att alla inblandade ständigt måste arbeta med sysselsättningsfrågorna med de ”europeiska glasögonen” på sig.

EU:s strukturfonder och lokala och regionala partnerskap

Ett område där påverkan av EU:s arbetsmarknadspolitik är mycket påtaglig i Sverige gäller strukturfonderna och då framför allt Europeiska socialfonden (ESF). Socialfonden upprättades redan med Romfördraget för att stödja medlemsländernas sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik i form av stöd till lokala och regionala projekt. Fonden ska numera vara ett instrument i implementeringen av sysselsättningsriktlinjerna och kopplingen till den europeiska sysselsättningspolitiken skärptes inför den nya programperioden (2000–2006).

De övergripande programmen tas i EU på förslag från medlemsländerna. Ansvarig myndighet i Sverige är sedan 1 januari 2000 Svenska ESF-rådet (Rådet för europeiska socialfonden i Sverige), som har både regionala och ett centralt kontor. Arbetsmarknadsparterna ska vara delaktiga i såväl utarbetandet av programmen som i fördelningsprocessen, enligt principen om partnerskap. Formellt sker dock fördelningen av pengar på myndighetsnivå; ESF-rådet centralt fördelar pengar mellan länen och de regionala samordnarna beslutar om medel till konkreta projekt. Parterna finns representerade i en nationell övervakningskommitté, som ska godkänna programdokumentet för fondmedlen, samt i regionala partnerskap som är rådgivande och övervakande.

De regionala partnerskapen har inneburit att nätverk skapats och att man börjat samarbeta lokalt; de är såtillvida en ny arena för samarbete mellan stat, arbete och kapital (se Forsberg 2000).² Samarbete över organisationsgränserna – stat, kommun, intresseorganisationer

och andra ideella organisationer – har i vissa fall lett till nytänkande och metodutveckling i det lokala arbetet (Prop. 1997/98: 62). Eftersom de ESF-stödda projekten har karaktären av engångsprojekt krävs emellertid att erfarenheterna från dem överförs till den reguljära verksamheten för att det ska bli bestående effekter.

EU:s strukturfondsstöd är inriktat på ett antal olika målområden. Mål 3 syftar till utveckling av mänskliga resurser. Det nya svenska mål 3-programmet (för perioden 2000–2006) ansluter väl till sysselsättningsriktlinjerna och har bl.a. en tydlig inriktning på kompetensutveckling; såväl företag som offentlig sektor och organisationer kan söka pengar för att utveckla mänskliga resurser och insatserna avser såväl anställda som egenföretagare och arbetslösa. För de svenska arbetsmarknadsparterna var det viktigt att markera att de nya mål 3-medlen ska användas för andra satsningar än traditionella arbetsmarknadsåtgärder. Parternas – framför allt SAF:s – protester ledde till att det nya ESF-rådet blev en självständig myndighet i stället för att ligga under Arbetsmarknadsverket, som ursprungligen var tänkt.

Divergens och konvergens i åsikter och perspektiv

Har de europeiska arbetsgivarna och arbetstagarna närmat sig i synsätt och perspektiv? Det finns en del som talar för det. De är överens om stora delar av sysselsättningsstrategin, som den aktiva arbetsmarknadspolitiken, behovet av kompetensutveckling liksom av en modernisering av den ”europeiska sociala modellen”. Att utfallet av lönebildningen ska gå i takt med låg inflation likaså. Båda sidor tycker att samarbetsmetoden i sysselsättningspolitiken är bra: man kan inte lagstifta om full sysselsättning, i stället får dialog och samarbete, idé- och informationsspridning och grupp- och opinionstryck bli mekanismerna för politisk förändring.

Men fortfarande finns skillnader i synen på vilka lösningar som krävs för att uppnå målen sysselsättning och tillväxt: Europafacket (EFS) brukar peka på faran med en alltför restriktiv och överdrivet

försiktig penningpolitik, som man menar kan hämma tillväxtpotentialen. Adressaten är naturligtvis Europeiska centralbanken, och EFS har i den makroekonomiska dialogen kritiserat ECB för onödiga räntehöjningar. Den sociala modellen behöver reformeras, men det innebär inte att det behövs något paradigmskifte i socialpolitiken; samma grundläggande principer om trygghet och välfärd bör vara vägledande också fortsättningsvis. Skattesystemen bör ses över; skattebaser kan behöva skiftas från arbete till miljö och energi. Men det bör inte ske skattesänkningar rakt över, vilket skulle leda till nedskärningar i trygghetssystemen. Däremot måste möjligheten till skattedumpning förhindras; såtillvida krävs en harmonisering av skattesystemen och europeiska miniminivåer vad gäller rörliga skattebaser. Europafacket driver också på för europeiska miniminivåer i de sociala trygghetssystemen.

UNICE å andra sidan ser behovet av strukturella reformer för att få till stånd bättre fungerande marknader – ökad konkurrens – som avgörande. Också arbetslösheten ses som ett strukturellt problem; flexibiliteten på arbetsmarknaderna måste öka. Skatter bör sänkas generellt och de offentliga utgifterna minska. Både arbetsgivare och fack stöder livslångt lärande – men har ingen gemensam syn på vem som ska betala.

En central skiljelinje är vidare att UNICE betonar subsidiariteten medan EFS vill stärka den europeiska nivån. UNICE vill att så mycket som möjligt ska lösas på företagsnivå, vilket gör att man inte lika tydligt som EFS hittar en europeisk roll. Eftersom arbetsgivarna ser fungerande marknader – inklusive arbetsmarknader – och ökad konkurrens som de viktigaste lösningarna på sysselsättningsproblemet gör de sig till talesmän för s.k. negativ integration medan fackföreningarna vill stärka den politiska nivån för att balansera den ekonomiska integrationen, s.k. positiv integration (se kapitel 1).

Ordet flexibilitet har delvis olika innebörd hos arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Även om viss variation finns mellan länderna kan man säga att den fackliga sidan tenderar att se flexibilitet som en egenskap hos den enskilde arbetstagaren. Argumentet är att det krävs en grundläggande trygghet i anställningskontraktet

för att man ska kunna vara flexibel och öppen för förändring. Ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden kan nås genom positiva incitament som kompetensutveckling. En svensk facklig företrädare säger: ”Vi ska konkurrera med bra arbetsförhållanden, trygghet och god lön, det är vår position. Viss flexibilitet kan vara bra, t.ex. i fråga om arbetstider. Men trygghet och flexibilitet måste förenas. Vilken grad av trygghet får vi förhandla om” (författarens intervju). För arbetsgivarna refererar flexibilitet snarare till en avreglering av arbetsmarknaden i riktning mot mer flexibla anställningsformer. Det måste bli lättare att anställa – och avskeda – folk. Kommissionen har båda aspekterna av flexibilitet i sin diskurs och talar exempelvis om ”den nödvändiga balansen mellan företagens behov av flexibilitet och de anställdas behov av trygghet” (KOM 1999a) men också om att ”arbetskraftens flexibilitet och trygghet genom kompetens är de bränslen som kan lösa problemen” (Flynn 1999). Att omdefiniera begrepp som flexibilitet – i riktning mot positiv flexibilitet – är en uttrycklig del av kommissionens strategi för modernisering av den ”europeiska sociala modellen” (Flynn 1999).

Medan alltså arbetsgivarna betraktar arbetsmarknaden som överreglerad ser facken deras tal om behovet av strukturella reformer som ett försök att försämra arbetstagarnas rättigheter. Här går också en viss skiljelinje mellan finansdepartementen och arbetsmarknadsdepartementen i medlemsländerna, där finansdepartementen tenderar att anse att det finns för mycket regleringar och att det är för svårt att göra sig av med anställda, medan arbetsmarknadsdepartementen inte ser något sådant samband mellan regleringar och antalet arbetslösa. Finansdepartementen tenderar också att lägga ansvaret på den enskilde att söka jobb, medan arbetsmarknadsdepartementen också vill lägga ansvar på företagen att göra jobb attraktiva (intervju kommissionsanställd).

En annan fråga gäller i vilken relation till varandra de allmänna ekonomiska riktlinjerna och sysselsättningsriktlinjerna ska stå. De ekonomiska riktlinjerna tas på våren och är till skillnad från höstens sysselsättningsriktlinjer av mera bindande karaktär. Amsterdamför-

draget stadgar att sysselsättningsriktlinjerna och de ekonomiska riktlinjerna ska vara i överensstämmelse, men vad innebär detta? På toppmötet i Lissabon i mars 2000 slogs vidare fast att synergin mellan sysselsättningsriktlinjerna och de allmänna ekonomiska riktlinjerna behöver förbättras. Innebär det att de ekonomiska riktlinjerna blir överordnade riktlinjerna om sysselsättningen eller handlar kravet på överensstämmelse dem emellan endast om att nå fungerande samordning? Här har facken, social- och arbetsmarknadsministrarna samt kommissionens generaldirektorat för sysselsättning och sociala frågor en delvis annan uppfattning än finansministrarna och generaldirektoratet för ekonomiska och finansiella frågor. Generellt kan man dock säga att sysselsättningssamarbetet har inneburit att generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor ökat sin makt något i relation till det traditionellt så mäktiga ekonomiska generaldirektoratet. I varje fall upplever tjänstemännen på sysselsättningsdirektoratet det så (författarens intervjuer). Amsterdamfördragets skrivning att sysselsättningsmålen ska beaktas i *all* gemenskapspolitik stärker dem i denna uppfattning och kan användas vid interna förhandlingar i kommissionen. De ekonomiska riktlinjerna är också mera inriktade på tillväxt och något mindre på stabilitet vid 2000-talets början än under 1990-talet, vilket inte minst Europafacket noterar med tillfredsställelse. Men sysselsättningsriktlinjerna är fortsatt begränsade till åtgärder för att förbättra ekonomins utbudssida, medan det är ECB och finansministrarna som har makten över efterfrågesidan, trots att detta är viktigt för hur sysselsättningen utvecklas (Martin 1999, s. 21). Lissabontoppmötet beslutade emellertid att också andra ministerråd än Ekofin (finansministrarna) ska vara delaktiga i utarbetandet av de ekonomiska riktlinjerna samt att ett årligt toppmöte på våren ska diskutera både ekonomiska frågor och sysselsättning. En tydligare politisk styrning av de ekonomiska riktlinjerna ska göra dem mer förenliga med övriga mål, tycks vara tanken.

En annan oklarhet gäller frågan om de sociala trygghetssystemen (se även kapitel 1). Att dessa behöver ”moderniseras” är en grundtanke i sysselsättningsstrategin; att trygghetssystemen bör göras mer

”sysselsättningsfrämjande” finns med i sysselsättningsriktlinjerna. Men vad betyder detta? År 1999 presenterade vidare kommissionen ett meddelande som efterlyste en samordning av trygghetssystemen (KOM 1999c) och under hösten 1999 beslutade social- och arbetsmarknadsministrarna i rådet att upprätta en interrimistisk kommitté med högre tjänstemän för att utbyta information om varandras trygghetssystem som ett första led i en sådan samordning. Denna grupp permanentades under 2000 genom inrättandet av *kommittén för den sociala tryggheten*.

Vad samordningen konkret ska innebära är dock inte helt klart och det pågår en dragkamp om att definiera detta där olika aktörer har olika intressen. Europaparlamentet har som mål konvergens av trygghetssystemen och vill se bindande miniminivåer. Europafacket har drivit kravet på de sociala trygghetssystemen som en femte pelare i sysselsättningsriktlinjerna men är internt splittrat i frågan. Vissa ser farhågor i att bindande miniminivåer kommer att leda till en *de facto*-harmonisering nedåt. De ser också en fara i att socialpolitiken knyts till sysselsättningspolitiken och blir ett led i denna (intervju med EFS-anställd). De svenska facken är nogga med att socialpolitik och arbetsmarknadspolitik ska hållas isär. Medan alltså vissa ser det främsta målet som att göra systemen mer ”sysselsättningsfrämjande” (genom sänkta ersättningsnivåer eller nedtrappning av nivåerna över en arbetslöshetsperiod) menar andra att denna instrumentella syn på trygghetssystemen inte alls är aktuell utan att samarbetet i socialpolitiken handlar om att möta gemensamma utmaningar, som demografiska (pensionsavgångar, åldrande befolkningar, pensionssystem), samt att skapa en grundläggande välfärdsnivå inom unionen (intervju kommissionsanställd samt Europaparlamentariker). Här skiljer sig synen i viss mån åt även inom kommissionen, mellan generaldirektoratet för sysselsättning å ena sidan och generaldirektoratet för ekonomi å den andra, liksom mellan social- och finansministrarna. En viss förändring av kommissionens hållning över tid kan också skönjas då Delors vitbok från 1993 mer betonade behovet av ”sysselsättningsfrämjande” socialförsäkringar än det sena 1990-talets meddelanden från kommissionen (Bosco

2000). Också vad gäller frågan om pensionssystemen går tolkningarna isär: Medan finansdepartementen med ”stabila pensionssystem” åsyftar finansiell stabilitet, tenderar arbetsmarknads- och socialdepartementen att anlägga ett vidare perspektiv och åsyfta finansiell stabilitet i kombination med socialpolitiska målsättningar och en rimlig ansvarsfördelning mellan generationer. Målet med det socialpolitiska samarbetet är med andra ord inte helt klart utan föremål för pågående politisk förhandling.

De svenska parterna – konflikt eller samförstånd?

I Sverige är arbetsgivarna och arbetstagarna överens om principen om aktivering, om än inte om nivåerna i trygghetssystemen. En svensk LO-företrädare säger: ”Vi stöder tuffa villkor: är man inte beredd att ta ett jobb eller en åtgärd då ska man förlora a-kassan. Men a-kassan ska vara bra, man ska kunna leva på den. Det ska motverka fattigdom och lönedumpning.” Men en skiljelinje är om europeiska miniminivåer bör införas och om konvergens mellan nationella system är önskvärd. I stort kan man säga att de svenska parterna stöder sina europeiska organisationers ståndpunkter i sak vad gäller sysselsättningsstrategin (se ovan); såtillvida kan man tala om en dominerande ”europeisk” syn i respektive centralorganisation i Sverige.

Vad gäller trepartssamarbete tycks emellertid samstämmigheten det senaste decenniet ha varit mindre i Sverige än i de europeiska organisationerna. År 1990 dödförklarade SAF den svenska modellen; framför allt skulle centrala löneförhandlingar upphöra (Dølvik och Martin 1997; Pestoff 1995). SAF beslutade 1991 att ensidigt dra sig ur trepartsorgan i Sverige, och 1992 avskaffade den dåvarande borgerliga regeringen intressegruppsrepresentationen i de statliga verkens styrelser. Också mellan LO och de socialdemokratiska regeringarna har relationerna periodvis varit frostiga under det sena 1980-talet och 1990-talet (Johansson och Magnusson 2000). Med avskaffandet av intressegruppsrepresentationen i de statliga verkens styrelser bröts ett system för relationerna mellan den offentliga förvaltningen och parterna som rått – nästan oomstritt – under 1900-ta-

let (Rothstein och Bergström 1999). SAF har utvecklats i riktning mot en lobby- och kampanjorganisation som helst gör egna utspel. Från de svenska fackens sida vill man gärna se att SAF tog på sig en starkare förhandlande roll. Emellertid menar en del att sysselsättnings- och riktlinjearbetet har "lockat ut SAF på samhällsplanen igen" (intervju med facklig företrädare).

Vad gör då skillnaden i logik: Varför anser SAF att det är viktigt att delta i trepartsorgan och social dialog i EU men inte på hemmaplan? En förklaring är naturligtvis att dessa organ redan existerar och att det vore dumt att inte delta. I Sverige är de avvecklade eller ännu inte etablerade. En annan förklaring är att svenska SAF är ett av de nationella förbund i UNICE som starkast betonar subsidiaritet och att endast frågor av transnationell karaktär bör behandlas på Europanivån. Viktigast är kanske att det framför allt är deltagande i beslutsfattande som SAF motsätter sig; SAF deltar fortsatt i rådgivande/beredande forum, som partssamråden på departementen. Typiskt för den tidigare svenska partsrepresentationen – till skillnad från den i andra europeiska länder – har varit att parterna haft plats direkt i styrelser och inte bara i rådgivande organ.

Frågan kan emellertid resas om konflikterna mellan fack och arbetsgivare i Sverige inte i mycket ligger på en ideologisk och retorisk nivå. I varje fall tycks samsynen i de europeiska sakfrågorna ganska stor, enligt vad som framgår i mina intervjuer. (Delvis kan detta bero på fackens relativa underläge enligt nedan.) Industrins Ekonomiska Råd talar om en återkomst för "Saltsjöbadsandan" på 1990-talet: Sverige har blivit en låginflationsekonomi och ett nytt samförstånd i sakfrågor har lagt grunden till samarbete i löneförhandlingsprocessen (Carling m.fl. 2000, se även fotnot 5). I sak torde denna samsyn delvis motsvara vad som i andra länder lagts fast i sociala pakter, då inkluderande staten.

Korporatism i EU?

Enligt en vanlig definition är korporatism ett sätt att skapa politik där intressegrupper medverkar i det auktoritativa beslutsfattandet

och verkställandet av beslut. Som sådana erkänns de officiellt av staten, inte bara som intresseförmedlare utan som medansvariga parter (Schmitter 1981, s. 295; Schmitter 1979). Denna definition innefattar alltså två dimensioner: intresseorganisationerna *deltar* i beslutsfattandet, och de *utses* att göra det och får ett representationsmonopol av staten som organiserar/kontrollerar intressedeltagande. Den modell som korporatismen brukar ställas mot är *pluralismen*, där intressegrupper riktar sig mot staten i konkurrens och på eget initiativ, t.ex. i form av lobbying, och utan att vara integrerade i statens styrelse. Korporatismen präglas av ett kompromiss- och konsensussökande, och är ett sätt för staten att söka legitimitet för och uppslutning bakom sina samhällslösningar. Intresseorganisationerna får i gengäld inflytande över dessa.³

En något mera öppen definition är att korporatism avser att organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen (Hermansson m.fl. 1999, s. 22). Medverkan kan då avse såväl regelrätt deltagande i beslutsfattande, *besluts korporatism*, som *beredningskorporatism* där parterna medverkar i kommittéer, samråd och genom remisser. Genomförandekorporatismen eller förvaltningskorporatismen, där parterna medverkar i politikens genomförandeled, kan vara antingen av beslutande karaktär, som exempelvis intressegruppers representation i statliga styrelser, eller rådgivande. Ett viktigt krav för att tala om korporatism är dock att vissa intresseorganisationer ges en särställning genom statens institutionalisering av sin kontakt med dem. Men givet detta är, som Rothstein och Bergström påpekat, inte korporatism "ett dikotomt begrepp med antingen eller, utan mer en fallande skala med mer eller mindre" (1999, s. 98). En alltför strikt distinktion mellan beslutande och rådgivande kan vara svår att upprätthålla i praktiken; parternas rådgivning kan vara *de facto* bestämmande.

EU har främst brukat beskrivas som ett pluralistiskt politiskt system (t.ex. Streeck och Schmitter 1991; Traxler och Schmitter 1995). Frågan är om detta fortsatt är det rimliga. Visserligen kan det vara svårt att dra en skarp gräns mellan pluralism och korporatism i EU; om kommissionen t.ex. bjuder in vissa intressegrupper till en träff

utan att för den skull institutionalisera samverkan med dem är det varken fråga om regelrätt lobbying eller korporatism. Men jag vill hävda att även om det funnits korporativa inslag i EU också tidigare så innebär det sociala kapitlet – enligt vilket parterna ingår i politikskapandet i EU och under nio månader kan avbryta lagstiftningsprocessen för att i stället förhandla med varandra om en lösning – en *väsentligt förstärkt korporativ struktur* i EU (se även Dølvik 1999; Falkner 1998, 1999), också enligt Schmitters (1979) mer strikta definition. En invändning mot att tala om korporatism i EU har varit att parterna bara deltar i rådgivande organ (t.ex. Forsberg 2000 om de lokala partnerskapen, andra har pekat på ESK:s svaga ställning). En liknande invändning är att det inte finns någon skyldighet för medlemsstaterna att anta de europeiska ramavtalen som direktiv och införliva dem i sin lagstiftning (Karlsson 1999, s. 184) och att parternas medverkan därmed endast är beredande. Formellt är det så, men att parterna har fått mandat att sluta avtal som med stor sannolikhet blir till direktiv ska inte underskattas; i praktiken har parterna fått inbjudan att vara med och stifta lag. Sannolikheten att avtalen ska godtas i ministerrådet är stor, men om så inte blir fallet kan de ändå införlivas i kollektivavtal i medlemsländerna och på så sätt bli giltiga utan ministerrådets medverkan. Kommissionen har för övrigt fått med sig ministerrådet på att inte ändra i partsförhandlade avtal (Falkner 2000). Ministerrådet har hittills inte avvisat något sådant avtal.

En annan invändning har tagit fasta på att korporatism förutsätter – i varje fall enligt Schmitters definition – att intressedeltagandet är monopoliserat och att detta inte varit fallet i EU (Obradovic 1995). Men eftersom EFS, UNICE och CEEP bara accepterar att förhandla med varandra och kommissionen har accepterat detta så är intressedeltagandet monopoliserat, oaktat att organisationerna inte företräder 100% av arbetsgivarna och arbetstagarna i Europa. Kommissionen anser att dessa organisationer i hittills aktuella fall varit tillräckligt representativa, liksom domstolen som prövat en överklagan från den europeiska småföretagarorganisationen UEAPME. (UNICE har ändå därefter slutit ett samarbetsavtal med UEAPME.)

Ytterligare en invändning har varit att man inte kan tala om korporatism i avsaknad av en stat som organiserar relationerna mellan arbete och kapital (Streeck och Schmitter 1991), men EU har i detta avseende visat sig ha tillräckliga "statsegenskaper" genom kommissionens stöd till och organisering av den sociala dialogen (Falkner 1998, s. 170). I EU:s trepartsorgan är dessutom regeringarna representerade. Det har vidare ofta påpekats att de europeiska intresseorganisationerna är för underorganiserade för att kunna leva upp till de krav som en korporativ ordning ställer (Obradovic 1995; Traxler och Schmitter 1995). Men som nämnts har de stärkt sina organisatoriska kapaciteter under 1990-talet. Med utökade möjligheter till majoritetsbeslutsfattande i arbetsmarknads- och sociala frågor i ministerrådet – och därmed möjligheten till lagstiftningsshot – har de europeiska arbetsgivarna mindre att vinna på att behålla sin svaga europeiska förhandlingsorganisation. Tidigare har UNICE vägrat att förhandla om avtal med hänvisning till att man saknat mandat att företräda sina medlemsorganisationer i förhandlingar (Dølvik 1999). EU bidrar också med finansiering av de europeiska intresseorganisationerna; särskilt EFS har varit beroende av detta för att bygga upp sin organisation.

Det finns alltså fog för att hävda att det nu finns *ett korporativt system för intresserepresentation på det sociala området* i EU, även om det fortsatt finns inslag av pluralistiskt intressegruppsinflytande parallellt och fastän "EU-korporatismen" skiljer sig från den nationellt.⁴ Bl.a. saknas kompetens på EU-nivån vad gäller löner och inte heller finns transnationella fackliga rättigheter, som föreningsfrihet och strejkrätt (Dølvik 1999), något som Europafacket liksom de svenska facken fortsatt verkar för; facklig mobilisering över gränserna skulle öka fackets möjlighet att balansera kapitalets rörlighet. Slutligen handlar – till skillnad från den traditionella svenska korporatismen – intressemedverkan i EU fortsatt främst om medverkan i rådgivande/beredande organ. Liksom EU:s politiska och rättsliga system inte liknar vare sig traditionella federationer eller nationalstater utan brukar betraktas som något *sui generis* kan man säga att detsamma gäller EU-korporatismen. Men sammantaget bygger

alltså EU:s sysselsättningsstrategi på en betydande samverkan mellan arbetsmarknadens parter, medlemsstaterna och EU:s organ. Väl så viktigt som trepartssamarbetet är dessutom tvåpartssamarbete i form av avtalslösningar på alla nivåer. Om parternas *medverkan* också innebär att de reellt kan *påverka* i den riktning de önskar är emellertid en delvis annan fråga.

Vad gäller EU-nivån varierar benägenheten att söka överenskommelser mellan olika branscher; Falkner (1998) talar därför om branschbaserad korporatism. Antalet branschövergripande Europaavtal som förhandlats fram är ännu blygsamt, och de som åstadkommits har inte alltid inneburit väsentliga förändringar av medlemsstaternas lagstiftning. Det tycks fortsatt krävas att kommissionen och ministerrådet är beredda att "hota" med lagstiftning för att partsförhandling på EU-nivå ska äga rum och för att positioner ska flyttas fram i sak.

Men de nya samarbetsmönstren kan tänkas få vidare konsekvenser över tid. Falkner (1998, s. 161) har pekat på att en "partnerskapskultur" håller på att växa fram; EFS-, UNICE- och CEEP-representanter träffar varandra flera gånger i veckan och känner varandra väl. En ökad förståelse för varandras synpunkter och perspektiv kan förväntas växa fram efter hand (även Dølvik 1999). Också på lokal och regional nivå kan man förvänta att en partnerskapskultur växer fram över tid, när myndigheter, näringsliv, fackföreningar och ideella organisationer måste samverka på nya sätt runt EU:s strukturfondsprojekt.

Det har på senare år förts en diskussion om avkorporatisering i Sverige (Hermansson m.fl. 1999; Lewin 1992; Rothstein och Bergström 1999). Det är rimligt att betrakta EU som ett flernivåsystem där korporatism kan förekomma på olika nivåer. Vi kan konstatera att givet utvecklingen av partsrelationerna i EU-samarbetet är det inte fråga om en entydig avkorporatisering i flernivåsystemet, även om det under ett par decennier i Sverige har gått i den riktningen. Svenska korporatismforskare har emellertid i liten utsträckning uppmärksammat att EU-samarbetet får konsekvenser för svenska partsrelationer. Som vi sett ställer EU krav på samarbete mellan parter

och den offentliga makten i medlemsländerna i samband med nationella handlingsplaner samt strukturfondsmedel och indirekt vad gäller lönebildningen. EU-samarbetet bidrar såtillvida till att (åter-) skapa korporativa samarbetsmönster nationellt. De svenska centralorganisationerna har i EU-samarbetet fått en ny roll, efter att de senaste decennierna ha förlorat sin centrala roll nationellt (jfr Elvander 1997). Men därmed inte sagt att detta på långt när kompenserar den makt som centrala löneförhandlingar gav dem.

Ett nytt samförstånd?

Det sociala avtalet i kombination med den europeiska sysselsättningsstrategin innebär förstärkning av en modell som bygger på samarbete mellan arbetsmarknadens parter. Denna tendens kan i dagsläget sägas vara starkare i EU än i Sverige, där den traditionella "Saltsjöbadsandan" vittrat sönder sedan 1970-talet. Vilket slags samförstånd bygger då samarbetet på?

Formellt förutsätter visserligen samarbetet en balans mellan båda sidor – arbete och kapital – men öppna marknader och tilltagande konkurrens begränsar i praktiken fackens möjligheter. Det är den ekonomiska integrationen som drivit fram samarbetet i arbetsmarknads- och socialpolitiken och den inre marknaden och EMU har givit ramarna för det. Streeck har pekat på den förändrade maktbalans som följer av den *selektiva centraliseringen* inom ramen för EU: penningpolitiken är centraliserad till EU, finanspolitiken (inklusive skattepolitiken) begränsas genom stabilitetspakten medan sysselsättningspolitiken fortsatt ytterst är ett nationellt ansvar. Detta innebär att de till buds stående instrumenten för att matcha efterfrågan och tillgång på arbetsmarknaden i första hand blir att flexibilisera den senare. Detta kommer att se ut som frivilliga nationella beslut, men vilken politik som kommer att premieras är alltså i praktiken inbyggt i den europeiska maktfördelningen (Streeck 1998, s. 436, se även Martin 1999). Att företagen kan flytta dit där de förmånligaste villkoren finns innebär systemkonkurrens (*regime competition*) och medan legal harmonisering kan avskaffa denna är det mindre san-

nolikt att koordinering – som är den väg EU-länderna valt i sysselsättnings- och socialpolitiken – kommer att göra det (Streeck 1998, s. 437). Inget i *benchmarking*-modellen motverkar konkurrensdriven anpassning (funktionell konvergens) av nationella system, vilket för övrigt är skälet till att Europafacket driver på för bindande minimiregler på det sociala området. En intervjustudie av nyckelpersoner inblandade i processen som ledde fram till EMU visar att EMU-konstruktionen valdes just därför att den bedömdes leda fram till en marknadsdriven harmonisering av nationella välfärdssystem (Verdun citerad i Martin 1999, s. 31).

Fortsatt gäller alltså att överstatliga institutioner finns vad gäller den ekonomiska integrationen medan den sociala regleringen förblir ett nationellt ansvar, dvs. vad vi har diskuterat som obalansen mellan negativ och positiv integration. Den valda modellen innebär mindre sanktioner och mer incitament för att få arbetsgivarna med sig, vilket innebär en ökad förhandlingsmakt för arbetsgivarna (Streeck 1998). Streeck (1996) talar följdriktigt om den framväxande socialpolitiska regimen som *nyfrivillighet*, vilken han menar har en inbyggd *bias* åt marknaden.

Men Streeck går längre än så och hävdar att ett nytt samförstånd (*peace formula*) mellan parterna – och staterna – har ersatt det gamla om full sysselsättning och inkomstomfördelning, nämligen att dela på ekonomiskt risktagande och ansvar i en konkurrensutsatt marknadsmiljö (Streeck 1998, s. 439). Konkurrenskraft har blivit ett nytt *hegemoniskt begrepp* i europeiska arbetsmarknadsrelationer, alltså ett som förenar olika parter trots deras i utgångsläget skilda intressen.⁵ Den fackliga huvuduppgiften blir då mindre att skydda arbetstagarna från ekonomiska fluktuationer och mer att tillsammans med arbetsgivarna säkra konkurrenskraften; social trygghet omdefinieras som gemensamt intresse för konkurrenskraft. Detta innebär också att nationella intressen – av bibehållen konkurrenskraft – ersätter klassintressen (Streeck 1998, s. 442).⁶ Facken har fått – om inte ge upp – så i alla fall skrinlägga kravet på en mer jämlik inkomstfördelning (Ferrera m.fl. 2000, s. 55). Så länge detta är fallet har arbetsgivarna inget att förlora på att samarbeta med facken. Fackens

alternativ till att stödja detta är att inte få vara med i diskussionen. På liknande sätt har Gunnar Olofsson argumenterat att förskjutningen från nationell korporatism till företagskorporatism – där relationerna mellan parterna organiseras på företagsnivå och där facken gentemot omgivningen tenderar att ställa sig lojala med företaget – är en strategi för att göra den centralt organiserade korporatismen överflödig eller i varje fall omdefiniera den (Olofsson citerad i Forsberg 2000, s. 131).

Man kan naturligtvis också göra andra tolkningar av vad som sker. Man kan exempelvis peka på Europafackets motdrag i form av koordinering av löneförhandlingar och försök att driva lönepolitik på europeisk nivå, liksom deras krav på bindande minimiregler för skatter och sociala trygghetssystem. Man kan också peka på att EU:s sysselsättningsriktlinjer inte bara vill öka konkurrenskraften genom sänkta kostnader för arbete utan också genom att höja produktiviteten genom kompetensutveckling och användande av ny teknik. Man kan också hävda att *benchmarking*-modellen erbjuder en alternativ samarbetsmodell i en situation där överstatliga beslut på det sociala området inte uppfattas som legitima. Men frågorna kvarstår: hur känslig är modellen med samordnad sysselsättningspolitik för regeringsskiften, jämfört med den fördragsfästa ekonomiska integrationen – och hur beroende är den av högkonjunktur? I vad mån kan det system för arbetsmarknadsrelationer som växer fram i EU verkligen balansera marknadsintegrationen och omförhandla ”den ständiga konflikten mellan arbete och kapital” (jfr Forsberg 2000)? Riskerar en förskjutning av den fackliga koncentrationen till den europeiska arenan respektive till företagsnivån att försvaga den nationella, centralt organiserade korporatismen och vilka konsekvenser får i så fall det? Det nuvarande upplägget i sysselsättningspolitiken tycks vila på antagandet att medlemsregeringar och de klassbaserade intresseorganisationerna – liksom andra samhällsintressen – i grunden har gemensamma intressen. Det krävs noggranna empiriska undersökningar för att kunna bedöma vem som tjänar på den rådande ordningen.⁷

Noter

¹ Förutom sekundärlitteratur bygger analysen på dokument från de undersökta organisationerna samt på intervjuer med inblandade i processen. Drygt 30 intervjuer har utförts under 1999 och 2000 med svenska regeringstjänstemän och tjänstemän vid myndigheter, arbetsmarknadens parter i Sverige, tjänstemän vid kommissionen, europeiska arbetsmarknadsparter och lobbyorganisationer samt en Europaparlamentariker.

² Det har emellertid riktats demokratiska invändningar mot de strukturfondsrelaterade partnerskapen. Kritikerna har pekat på partnerskapens diffusa status, bristen på insyn och klara ansvarsförhållanden samt att privata aktörer får inflytande över samhälleliga beslut (Olsson och Jakobsson 1997, Olsson 2000). Men andra pekar på att partnerskapen vitaliserar demokratin genom att flera parter involveras i beslutsprocessen (Olsson 2000). Konflikten är den klassiska mellan funktionell och parlamentarisk representation.

³ Den traditionella definitionen av korporatism tar fasta på trepartssamarbete mellan stat, arbete och kapital (*tripartism*). Tvåpartssamverkan (*bipartism*), alltså samarbete mellan parterna utan statens medverkan, går utöver denna definition. En del författare väljer att se också dessa senare arrangemang som uttryck för en korporativ logik eftersom staten ofta spelar en viktig roll i upprättandet av partsorgan och avtalslösningar (Forsberg 2000, s. 127).

⁴ Jfr Strøby Jensen (1999, 1998) som pekar på att jämte skilda nationella arbetsmarknadsmodeller kan man på 1990-talet också skönja att en europeisk arbetsmarknadsmodell håller på att etableras innefattande procedurer för samverkan och konflikthantering mellan de europeiska arbetsmarknadsorganisationerna.

⁵ Ett svenskt exempel på att arbete och kapital enas i konkurrenskraftens namn är industriavtalet, ett samarbetsavtal mellan i stort sett alla parter i den konkurrensutsatta sektorn (se Elvander 2000). Industrins Ekonomiska Råd skriver om industriavtalet: "I och med detta samarbetsavtal har det återskapats en Salt-sjöbadsanda i lönebildningen som bygger på samförstånd och gemensamma utgångspunkter för industrins arbetsgivar- och arbetstagarparter" (Carling m.fl. 2000, s. 3). Jfr även Rhodes 1998 om "competitive corporatism".

⁶ Offe och Wiesenhal (citerade i Traxler 1995) har argumenterat att det alltid är lättare för kapitalet med kollektivt handlande än för löntagarna, eftersom lönsamhet – vilket är kapitalets allenarådande klassintresse – krävs för att realisera andra samhällsintressen. Löntagarna däremot har motsatta intressen: å ena sidan finns det en antagonistisk relation mellan arbete och kapital, å andra sidan har arbetarna intresse av att deras företag går bra liksom att kapitalbildningen i allmänhet fungerar. Denna konflikt accentueras när konkurrensen hårdnar.

⁷ Kapitlet har författats inom ramen för mitt delprojekt i forskningsprogrammet "Transnationell reglering och statens omvandling", som finansieras av HSFR (Humanistiska-samhällsvetenskapliga forskningsrådet) och utförs vid SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Stockholms universitet. Jag vill tacka mina kollegor vid SCORE och alla andra som har bidragit med synpunkter på analysen. Ett särskilt tack till mina medförfattare i denna bok samt till Nils Elvander och Ingvar Mattson. Varmt tack också till alla som har låtit sig intervjuas.

Referenser

- Abbott, Keith (1997), "The European Trade Union Confereration: Its Organization and Objectives in Transition", *Journal of Common Market Studies*, 35 (3), s. 465–481.
- Ahlberg, Kerstin (1999), "The Negotiations on Fixed-Term Work", i Christophe Vigneau m.fl. *Fixed-term work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse*, s. 13–48. Stockholm: National Institute of Working Life.
- Benner, Mats (1997), *The Politics of Growth. Economic Regulation in Sweden 1930–1994*. Lund: Arkiv.
- Benner, Mats (1999), "Sociala rörelsers politiska ekonomi", i Anders Neergaard och Ylva Stubbergaard (red.) *Politiskt inflytande*, s. 143–158. Lund: Studentlitteratur.
- Bosco, Alessandra (2000), "Putting Europe into the systems: a review of social protection issues". Uppsats presenterad vid workshop anordnad av SALTSA/Arbetslivsinstitutet, Bryssel, 9–10 oktober 2000.
- Carling, Alf, Olle Djerf, Eugenia Kazamaki Ottersten och Henry Ohlsson (2000), *Industriavtalet – utfall och framtidsutsikter*. Stockholm: Industrins Ekonomiska Råd.
- CEEP (1999), "Comparison of guidelines for 2000/1999. CEEP contribution to the TROIKA meeting, 9 December 2000, Helsinki", 7 december 1999.
- Dølvik, Jon Erik (1999), *An Emerging Island? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of the Trade Unions in the 1990s*. Bryssel: ETUI.
- Dølvik, Jon Erik och Andrew Martin (1997), "A Spanner in the Works and Oil on Troubled Waters: The Divergent Fates of Social Pacts in Sweden and Norway", i Guiseppe Fajertag och Philippe Pochet (red.) *Social Pacts in Europe*, s. 103–134. Bryssel: ETUI.
- EFS (1999), "Mot ett europeiskt system för partsrelationer", resolution antagen av Europeiska Fackliga Samorganisationens 9:e ordinarie kongress i Helsingfors den 29 juni–2 juli.

- Ekengren, Magnus (1998), *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Ekengren, Magnus och Kerstin Jacobsson (2000), *Explaining the Constitutionalization of EU Governance. The Case of European Employment Cooperation*, SCORE Rapportserie 2000: 8.
- Elvander, Nils (1997), "Arbetsmarknadens parter gynnas av EU", *Svenska Dagbladet*, 5 augusti 1997.
- Elvander, Nils (1999), "Statlig lönestyrning reellt hot", *Dagens Nyheter*, 27 november 1999.
- Elvander, Nils (2000), *Industriavtalet i tillämpning*. Sandviken: ALMEGA:s förlag.
- Elvander, Nils och Anita Seim Elvander (1995), *Gränslös samverkan. Fackens svar på företagens internationalisering*. Stockholm: SNS Förlag.
- Elvander, Nils och Bertil Holmlund (1997), *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot. Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- ETUC (1998), "1999 Employment Guidelines. ETUC position", 2 november 1998.
- ETUC (1999a), *General Trade Union Policy Resolution*, Adopted by the IXth Statutory Congress of the European Trade Union Confederation, Helsinki, 29 juni–2 juli.
- ETUC (1999b), *Report on Activities 1995/98*. Bryssel: ETUC.
- ETUC (1999c), "Initial ETUC Positions on Commission's Autumn Employment Package", ETUC: Social Dialogue Labour Market Group, 13 september 1999.
- Fajertag, Guiseppe och Philippe Pochet (red.) (1997), *Social Pacts in Europe*. Bryssel: ETUI.
- Falkner, Gerda (1998), *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Falkner, Gerda (1999), "European Social Policy. Towards Multi-level and Multi-actor Governance", i Beate Kohler-Koch och Rainer Eising (red.) *The Transformation of Governance in the European Union*, s. 83–97. London: Routledge.
- Falkner, Gerda (2000), "The Council or the social partners? EC social policy between diplomacy and collective bargaining", uppsats presenterad vid XVIII IPSA World Congress, Quebec city, 1–6 augusti 2000.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck och Martin Rhodes (2000), "The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy". Report to the Portuguese Presidency of the European Union.
- Flynn, Pdraig (1999), *Speech*, ISSA Regional Conference. Dublin, 5–7 maj

- 1999.
- Foden, David (1999), "The Role of the Social Partners in the European Employment Strategy", *Transfer*, 5 (4), s. 522–541.
- Foden, David (1999a), "European Employment Policy: Progress within too Narrow Confines", i Emilio Gabaglio och Reiner Hoffmann (red.) *European Trade Union Yearbook 1998*, s. 199–216. Bryssel: ETUI.
- Forsberg, Pia (2000), "Nya former för institutionaliserat samarbete mellan stat, arbete och kapital?", i Anders Neergaards och Ylva Stubbergaard (red.) *Politiskt inflytande*, s. 123–142. Lund: Studentlitteratur.
- Goetschy, Janine (1999), "The European Employment strategy. Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), s. 117–137.
- Greenwood, Justin (1997), *Representing Interests in the European Union*. London: Macmillan Press.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson och Per Ola Örberg (1999), *Avkorporatisering och lobbyism*. SOU 1999: 121.
- Jacobsson, Bengt (1999), *Europeisering och statens omvandling*. SCORE Rapportserie 1999: 2.
- Jacobsson, Kerstin (1999), *Employment Policy in Europe. A New System of European Governance?*, SCORE Rapportserie 1999: 11.
- Johansson, Anders L. och Lars Magnusson (1998), *LO andra halvseklet. Fackföreningsrörelsen och samhället*. Stockholm: Arkiv.
- Karlsson, Michael (1999), "EU och organisationsväsendet", i Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU*, s. 169–188. Stockholm: SNS förlag.
- KOM [Europeiska kommissionen] (1993a), *Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet*.
- KOM (1999a), *Community Policies in Support of Employment*, COM(99)127.
- KOM (1999b), *Commission's Recommendations for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*.
- KOM (1999c), *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, COM(99)347.
- KOM (1999d), *Proposal for Guidelines for Member States' Employment Policies 2000*.
- KOM (1999e), *Commission Recommendations for Council Recommendations on the Implementation of Member States' Employment Policies*. COM(99) 5161
- KOM (1999f), *Joint Employment Report 1999*.
- KOM (2000a), *Commission Recommendation for a Council Recommendation on the Implementation of Member States' Employment Policies*.
- KOM (2000b), *Social Policy Agenda*. COM(2000)379.
- Lewin, Leif (1992), *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.

- Mahnkopf, Birgit och Elmar Altvater (1995), "Transmission Belts of Transnational Competition? Trade Unions and Collective Bargaining in the Context of European Integration", *European Journal of Industrial Relations*, 1(1), s. 101–117.
- Martin, Andrew (1999), *Wage Bargaining under EMU: Europeanization, Re-Nationalization or Americanization?* Harvard: Center for European Studies.
- Mörth, Ulrika (1997), *Policy Diffusion and Technological Development: No Government is an Island*. SCORE Rapportserie 1997: 3.
- Obradovic, Daniela (1995), "Prospects for Corporatist Decision-making in the European Union: The Social Policy Agreement", *Journal of European Public Policy*, 2 (2), s. 261–283.
- Olsson, Jan och Erik Jakobsson (1997), *Politisk demokrati och EU-integrerad regionalpolitik*. Örebro: Novemus.
- Olsson, Jörgen (2000), *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* Stockholm: Landstingsförbundet.
- Pestoff, Victor A. (1995), "Towards a New Swedish Model of Collective Bargaining and Politics", i Colin Crouch och Franz Traxler (red.) *Organized Industrial Relation in Europe: What Future?*, s. 151–182. Aldershot: Avebury.
- Pestoff, Victor A. (1999), "The Disappearance of Social Partnership in Sweden during the 1990s & its Sudden Reappearance in late 1998". Uppsats presenterad vid workshop om "Concertation and Public Policy", Mannheim, 29–31 mars 1999.
- Pollack, Mark A. (2000), "A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam", i Karlheinz Neunreiter och Antje Wiener (red.) *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, s. 266–289. Oxford: Oxford University Press.
- Prop. 1997/98: 62 *Regeringens proposition om Regional tillväxt*.
- Rhodes, Martin (1998), "Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?", i Martin Rhodes och Yves Mény (red.) *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, s. 178–203. London: Macmillan.
- Rothstein, Bo och Jonas Bergström (1999), *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- SAF (2000), *2001 gäller det. Hur vi kan få ett mer företagsamt Europa*. Stockholm: SAF.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996), "Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields", i Barbara Czarniawska och Guje Sevón (red.) *Translating Organizational Change*, s. 69–92. Berlin och New York. Walter de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000), *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. SCORE Rapportserie 2000: 4.

- Schmitter, Philippe (1979) [1974], "Still the Century of Corporatism?", i Philippe Schmitter och Gerhard Lehmbruch (red.) *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schmitter, Philippe (1981), "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", i Susanne Berger (red.) *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang (1996), "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? i Gary Marks m.fl. (red.) *Governance in the European Union*, s. 64–94. London: Sage.
- Streeck, Wolfgang (1998), "The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems", *Politics & Society*, 26 (4), s. 429–459.
- Streeck, Wolfgang och Schmitter, Philippe (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics & Society*, 19 (2), s. 133–164.
- Strøby Jensen, Carsten (1998), *Arbejdsmarked og europæisk integration II – en sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*. Köpenhamn: Sociologisk Institut.
- Strøby Jensen, Carsten (1999), "Mod en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel – analyse af en institutionel ordens tilbliven", *Dansk Sociologi*, 10 (2), s. 37–55.
- TCO (1996), *Vad TCO vill i EU*. Stockholm: TCO.
- TCO (1998), *Efter Essen... Om EUs riktlinjer och TCOs förslag*. Stockholm: TCO.
- Traxler, Franz (1995), "Two Logics of Collective Action in Industrial Relations?" i Colin Crouch och Franz Traxler (red.) *Organized Industrial Relation in Europe: What Future?*, s. 23–44. Aldershot: Avebury.
- Traxler, Franz och Philippe Schmitter (1995), "The Emerging Euro-Polity and Organized Interests", *European Journal of International Relations*, 1(2), s. 191–218.
- Treu, Tiziano (1992), "Tripartite Social Policy-Making: An Overview", i Tiziano Treu (red.) *Participation in Public Policy-Making. The Role of Trade Unions and Employers' Associations*, s. 1–25. Berlin: Walter de Gruyter.
- Tyszkiewicz, Zygmunt (1999), "The European Social Dialogue 1985–1998, a personal view", i Emilio Gabaglio och Reiner Hoffmann (red.) *The European Trade Union Yearbook 1998*, s. 35–46. Bryssel: ETUI.
- UNICE (1998), "Proposal for guidelines for Member States employment policies 1999", 30 November 1998.
- UNICE (1999a), "Proposal for guidelines for Member States employment policies 2000 and draft recommendations to Member States. UNICE position paper", 5 November 1999.

- UNICE (1999b), "Releasing Europe's Employment Potential. Companies' views on European Social Policy beyond 2000".
- van den Toren, Jan P. (1999), "Can European Industrial Relations Countervail Economic and Monetary Integration?" Uppsats presenterad vid den fjärde europeiska sociologkongressen, Amsterdam, 18–21 augusti 1999.
- Visser, Jelle (1999), "Concertation – the Art of Making Social Pacts", i Emilio Gabaglio och Reiner Hoffmann (eds.) *The European Trade Union Yearbook 1998*, s. 217–232. Bryssel: ETUI.
- Westerlund, Uno (1995), *Den sociala dimensionen. En analyserande faktabok*. Stockholm: TCO.

Slutord

Kerstin Jacobsson och Karl Magnus Johansson

Vi inledde boken med en hänvisning till Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000. Som framgått var detta möte viktigt av flera skäl. Slutsatserna från mötet kan ses som ett försök att förena en dynamisk och konkurrenskraftig ekonomi med social sammanhållning. Besluten handlade om IT-satsningar, främjande av entreprenörskap och fortsatta ekonomiska avregleringar men också om ökade ambitioner vad gäller sysselsättningsgrad, kvalitet på de arbeten som skapas samt kamp mot social utslagning. Huruvida detta försök att integrera ekonomiska och sociala hänsyn kommer att bli framgångsrikt eller ej är naturligtvis för tidigt att uttala sig om. Vi har också pekat på några svårigheter, nämligen att det ekonomiska integrationsprojektet i hög grad fått bestämma ramarna för det sociala. Men Lisabontoppmötet var också en milstolpe i ett annat avseende. Det pekade på en ny samarbetsmodell för EU-länderna, nämligen den s.k. öppna samarbetsmetoden. Toppmötet anvisade denna samarbetsmodell för arbetet mot social utslagning. Den pekades också ut som möjlig för områden som forskningspolitik och användning av informationsteknik.

Den nya samarbetsmodellen var inspirerad av det samarbete i sysselsättningspolitiken som vi ägnat huvuddelen av denna bok åt, den s.k. Luxemburgprocessen. En jämförelse mellan Luxemburgprocessen och den öppna samarbetsmetoden så här långt visar på många likheter men också några skillnader. Vad gäller sysselsätt-

ningssamarbetet (Luxemburgprocessen) så har kommissionen mera inflytande – inte minst idémakt – eftersom den lägger förslag till riktlinjer för sysselsättningen samt förslag till rekommendationer till enskilda medlemsstater. När det gäller den öppna samarbetsmetoden, som den utvecklats i samarbetet mot social utslagning under år 2000, är det i stället medlemsstaterna som arbetat fram förslagen till mål för samarbetet genom kommittén för den sociala tryggheten – för vilken i och för sig kommissionen sköter sekretariatet och därigenom skriver många underlag. Den öppna samarbetsmetoden är alltså något mera styrd av medlemsstaterna, även om i bägge fallen den slutliga beslutsmakten ligger kvar på nationell nivå. I samarbetet mot social utslagning skrivs nationella handlingsplaner samt en gemensam rapport på grundval av dessa, liksom i Luxemburgprocessen, men något system med rekommendationer till enskilda medlemsstater har (ännu) inte utarbetats. Elementet av grupptryck (*peer pressure*) är sannolikt svagare. Men krav har rests från en del medlemsstater att metoden i ökad grad bör likna Luxemburgprocessen för att bli effektiv. Ett sätt att få igång samarbete på nya områden kan vara att låta samarbetet vara löst i konturerna inledningsvis för att sedan successivt skärpas. Som påpekats i boken, har detta varit kommissionens strategi också på andra områden tidigare. Vad gäller samarbetet mot social utslagning sträcker sig policycykeln över två år medan proceduren är årlig vad gäller sysselsättning. Men i mångt och mycket har alltså samarbetsmodellen från sysselsättningspolitiken kopierats; det gäller exempelvis kommittén för den sociala tryggheten som är en motsvarighet till sysselsättningskommittén.

Vi ska sammanfatta några faktorer bakom utvecklingen av samarbetet i sysselsättnings- och socialpolitiken under 1990-talet. En sådan var det tidiga 1990-talets lågkonjunktur och kraftiga arbetslöshet. Bedömningen hade också vuxit fram att problemen med arbetslösheten var strukturella och inte bara konjunkturella, vilket var en grundtanke i den vitbok som 1993 initierade vad som senare blev EU:s sysselsättningsstrategi. En annan faktor var den kommande östutvidgningen och insikten om bristen på ett gemensamt socialt regelverk (*acquis*) eller rättare sagt begränsningen av ett sådant regel-

verk till några få områden. Det fanns en rädsla för social dumpning. Den inre marknadens genomförande hade också accentuerat problemen med ”skadlig” och ”illojal” konkurrens.

En annan insikt gällde den demografiska utvecklingen i många medlemsländer i riktning mot åldrande befolkningar, vilket på sikt innebär belastningar på pensionssystem och hälso- och sjukvårdssystem om inte dessa reformeras. Viljan att Västeuropa ska kunna hävda sig i den internationella konkurrensen var naturligtvis en annan viktig faktor. Men den viktigaste var kanske ändå den ekonomiska och monetära unionens tredje steg. Medlemsländerna har med detta avhämt sig kontrollen över den monetära politiken. De har också begränsat sin budgetpolitiska autonomi genom tillväxt- och stabilitetspakten. Därtill fanns – och finns – problemet med skattekonkurrens mellan medlemsländerna och även internationellt. EMU:s genomförande har ställt större krav på anpassningsbarhet och flexibilitet i arbetsmarknadspolitik och sociala trygghetssystem. Med EMU har det ömsesidiga beroendet ökat och frågor om skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik betraktas inte längre uteslutande som nationella angelägenheter. Slutligen kan sägas att det politiska stödet för EU:s nya samarbeten och samarbetsformer är brett, men att det var regeringsskiftet och det faktum att socialdemokratiska regeringar kom i majoritet i medlemsländerna som först gjorde det hela politiskt möjligt.

Att den nya samarbetsmetoden – frivillig samordning av politiken – har vunnit genomslag så snabbt och brett kan förklaras av flera olika faktorer. Som vi hävdade i bokens inledning har den europeiska integrationen nu nått välfärdsstatens kärnområden där överstatlig lagstiftning inte uppfattats som legitim i vare sig majoriteten av medlemsregeringarnas eller i medborgarnas ögon. Olikheterna i ländernas välfärdssystem och traditioner är påtagliga. Den nya samarbetsmodellen är förenlig med subsidiaritetsprincipen: Den formella beslutsmakten ligger kvar i de nationella parlamenten. Den är såtillvida ett slags mellanstatlig samarbetsmetod. Men den möjliggör ändå ett nära samarbete på den europeiska nivån i centrala välfärdsfrågor. Den är också relativt öppen för arbetsmarknadens par-

ter och i ökande grad också för andra frivilligorganisationer. Metoden betraktas också som ett snabbare och enklare sätt att skapa politik än genom europeisk lagstiftning, inte minst jämfört med lagstiftning på områden där Europaparlamentet är medbeslutande. Beslutsprocessen riskerar i dessa fall att bli långdragen och slutresultatet komplicerat.

Men detta reser också frågor. Hur fungerar den parlamentariska förankringen av det nya samarbetet? Europaparlamentet har ju som sagt en mycket svag roll. Kompenseras detta av parlamentarisk förankring av samarbetet nationellt – reellt och inte bara formellt – eller lider samarbetsmodellen av mellanstatlighetens demokratiproblem? Har verkligen den folkliga förankringen av EU-samarbetet förbättrats, vilket den svenska regeringen motiverat de nya samarbetsformer med? I Sverige har exempelvis riksdagen genom EU-nämnden under hösten 2000 visat viss skepsis mot att riktlinjer för utbildningspolitiken ska tas fram på EU-nivå – hur förhåller sig detta till subsidiaritetsprincipens anda? Med ambitionen att integrera olika politikområden – som vi hävdar är en central ambition i EU:s systerställningsstrategi – följer att det blir allt svårare att avgränsa det politiska samarbetet. Finns det några gränser för vad som är relevant att behandla på europeisk nivå? Vad innebär subsidiaritetsprincipen i praktiken? Och vilka inrikespolitiska konsekvenser kan en EU-samordning på områden som pensioner, social trygghet och utbildning få? Slutligen återstår frågan om vilka effekter på konkret politik som de nya samarbetsformerna får. Denna utvärdering blir naturligtvis central för den nya samarbetsmodellens framtid. Likaså de långsiktiga konsekvenserna av försöken att skapa en ”EU-välfärds-politik” för välfärdsstaten som vi nationellt lärt känna den.

Ordlista

Acquis communautaire ”Det redan uppnådda” – EU:s samlade rättsregler. Prövas av EG-domstolen.

Benchmarking Jämförelser mellan olika enheter, t.ex. länder, som syftar till att lära sig av goda exempel. Används i EU bl.a. för att jämföra olika välfärdssystem och lösningar och sträva efter den bästa.

Cardiffprocessen Samordningsprocedur för strukturreformer på produkt-, tjänste- och kapitalmarknaderna. Upprättades vid Ekofin-mötet 1 maj 1998.

Direktiv Rättsakt som juridiskt binder medlemsstaterna med avseende på målen, resultaten, som ska uppfyllas men ofta lämnar utrymme för olika val av medel. Jfr Förordning.

Enhetsakten Fördrag som trädde i kraft 1 juli 1987. Införde bl.a. regler för samarbete på nya områden samt kvalificerad majoritetsröstning och en samarbetsprocedur med Europaparlamentet på vissa områden, som miljö och inre marknaden.

Europeiska rådet EU-organ bestående av regeringscheferna och ett par statschefer (Finlands och Frankrikes presidenter); deras ”toppmöten” stakar ut den politiska färdriktningen.

Europeiska sysselsättningspakten Ett ramverk för att uppnå målen tillväxt och sysselsättning bestående av tre pelare: Luxemburg-, Cardiff-, och Kölnprocessen. Upprättades vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999.

Fyra friheterna Fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital.

Förordning Rättsakt som är i alla delar juridiskt bindande och direkt tillämplig i alla medlemsländer.

Grönbok Dokument från Europeiska kommissionen som analyserar och reser frågor för diskussion. Grönböcker vänder sig till intresserade parter, organisationer och individer, vilka inbjuds att delta i debatter och samrådsförfarande. I några fall kan de stimulera till en efterföljande lagstiftning.

Kölnprocessen Makroekonomisk dialog för samordning av den ekonomiska politiken, penningpolitiken och lönebildningen. Upprättades vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999.

Luxemburgprocessen Procedur för samordning av medlemsländernas sysselsättningspolitik. Upprättades vid Europeiska rådets extra möte i Luxemburg i november 1997 på basis av sysselsättningsavdelningen i Amsterdamfördraget.

Minimidirektiv Direktiv som uppställer minsta krav på medlemsländernas lagstiftning men tillåter medlemsländerna att ha en högre skyddsnivå.

Negativ integration Borttagande av handelshinder. Jfr Positiv integration.

Peer review ”Kollegial övervakning”, dvs. medlemsländerna granskar varandras politik och utövar grupptryck (*peer pressure*).

Positiv integration Införande av nya villkor och standarder, t.ex. i sociala frågor.

Sociala dialogen Organiserad dialog mellan arbetsgivare och arbetstagarer i EU.

Sociala dimensionen I EU-sammanhang benämningen på samarbete och integration på det sociala området och i synnerhet i frågor om förhållanden på arbetsmarknaden. Den sociala dimensionen är tänkt att komplettera eller korrigera den inre marknaden.

Soft law "Mjuk normgivning", icke-bindande regler och överenskomelser, t.ex. rekommendationer och yttranden. Prövas inte av EG-domstolen.

Spillover Anger att beslut och åtgärder på ett område kan få följd-effekter, avsedda eller ej, för andra politikområden och för integrationsprocessen. Inte minst inre marknaden och ekonomiska och monetära unionen (EMU) har bidragit till sådan följdintegration och dynamik.

Stabilitets- och tillväxtpakten Resolution från juni 1997 enligt vilken EU:s medlemsstater ska sträva efter budgetbalans eller överskott i statsfinanserna.

Strukturfonder EU:s regionalpolitik utövas genom tre fonder: regionalfonden, jordbruksfonden och socialfonden.

Subsidiaritet Principen att beslut ska fattas på lägsta effektiva nivå, som i gränsöverskridande frågor kan vara EU-nivån. Det kan därför vara missvisande att, som ofta görs, beskriva subsidiaritet som en "närhetsprincip". Den är i första hand en politisk och ideologisk princip (med ursprung i katolsk sociallära) och har genom att den är så elastisk och vag varit svår att tillämpa juridiskt.

Tredje vägen I denna bok används begreppet som en beskrivning av vägvalet mellan mellanstatlighet och överstatlighet. En annan vanlig användning avser det ideologiska vägvalet mellan s.k. nyliberalism och traditionell socialism.

Vitbok Dokument från Europeiska kommissionen som innehåller förslag till gemenskapsåtgärder inom ett specifikt område. En vitbok följer ofta en grönbok, men medan grönböckerna presenterar idéer som förs fram för offentlig diskussion, innehåller vitböckerna en rad officiella förslag inom specifika politikområden och bidrar till att utveckla politiken.

Förkortningar

CDU = Christlich-Demokratische Union (Kristdemokratiska unionen)

CEEP = Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe, European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (europeisk organisation för offentliga arbetsgivare och offentligt ägda företag)

CEMR = Council of European Municipalities and Regions (Rådet för Europas kommuner och regioner)

CSU = Christlich-Soziale Union (Kristsociala unionen)

ECB = Europeiska centralbanken

ED = Europeiska demokrater (European Democrats)

EDU = Europeiska demokratiska unionen (European Democrat Union)

EEC = European Economic Community, på svenska EEG

EEG = Europeiska ekonomiska gemenskapen

EEI = European Employment Initiative (Europeiska sysselsättningsinitiativet)

EES = Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

EFGP = European Federation of Green Parties

EFS = Europeiska fackliga samorganisationen

EFTA = European Free Trade Association (Europeiska frihandelssammanslutningen)

EG = Europeiska gemenskaperna
Ekofin = ministerråd med EU:s ekonomi- och finansministrar
ELDR = Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska
partiet (European Liberal, Democrat and Reform Party)
EMU = Ekonomiska och monetära unionen
EPP = European People's Party (Europeiska folkpartiet)
ESF = Europeiska socialfonden
ESF-rådet = Rådet för europeiska socialfonden i Sverige
ESK = Ekonomiska och sociala kommittén
ESP = Europeiska socialdemokratiska partiet
ETUC = European Trade Union Confederation, på svenska EFS
EU = Europeiska unionen
FFI = Fria fackföreningsinternationalen
FPÖ = Freiheitliche Partei Österreichs (Österrikiska frihetspartiet)
KOM = Europeiska kommissionen
LO = Landsorganisationen
NAP = National Action Plan (nationell handlingsplan)
NFS = Nordiska fackliga samorganisationen
OECD = Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
SAC = ministerråd med EU:s arbetsmarknads- och socialministrar
SACO = Sveriges akademikers centralorganisation
SAF = Svenska arbetsgivareföreningen
SAMAK = Samarbetskommittén för den skandinaviska arbetar-
rörelsen
SOU = Statens offentliga utredningar
TCO = Tjänstemännens centralorganisation
UEAPME = Union of Small and Medium Sized Enterprises
(europeisk småföretagarorganisation)
UNICE = Centre Européen des Entreprises à Participation
Publique et des Entreprises D'Intérêt Économique Général,
Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
(europeisk arbetsgivar- och företagarorganisation)
ÖVP = Österreichische Volkspartei (Österrikiska folkpartiet)

Några viktiga årtal för EU:s sysselsättnings- och välfärdspolitiska samarbete

- 1952 Kol- och stålunionen upprättas genom att Parisfördraget (1951) träder i kraft.
- 1957 Romfördraget antas. Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) upprättas.
- 1972 Europeiska rådets möte i Paris betonar de sociala frågorna.
- 1973 Danmark, Irland och Storbritannien nya medlemmar i EG.
- 1981 Grekland ny EG-medlem.
- 1985 Vitboken för den inre marknadens genomförande presenteras.
- 1986 Portugal och Spanien nya EG-länder.
- 1987 (juli) Enhetsakten träder i kraft.
- 1989 Den sociala stadgan antas som icke-bindande deklaration.
- 1990 Tysklands återförening.
- 1991 (oktober) Arbetsmarknadens parter på europeisk nivå når överenskommelse om sin roll i den sociala dialogen.
- 1991 (december) Europeiska rådet i Maastricht antar fördragsändring och beslutar om EMU. Socialt protokoll antas.
- 1993 Europeiska sysselsättningsinitiativet (EEI), arbetsgrupp i Europeiska socialdemokratiska partiet (ESP), tar fram rapporten *Put Europe to Work (Sätt Europa i arbete)* (under ledning av Allan Larsson).
- 1993 (november) Maastrichtfördraget träder i kraft.
- 1993 (december) Kommissionen presenterar meddelande om "Tillväxt, konkurrens och sysselsättning". Detta lägger grunden för den europeiska sysselsättningsstrategin.

- 1994 (december) Europeiska rådets möte i Essen beslutar om gemensamma prioriteringar i sysselsättningspolitiken.
- 1995 Finland, Sverige och Österrike nya medlemmar i EU.
- 1997 (juni) Europeiska rådet i Amsterdam antar fördragsändring och beslutar om en särskild sysselsättningsavdelning. Det sociala kapitlet införlivas i det nya fördraget.
- 1997 (november) Europeiska folkpartiet (EPP) och dess olika organ möts i Toulouse, bl.a. som förberedelse inför det förestående sysselsättningsstoppmötet.
- 1997 (november) Extra möte med Europeiska rådet i Luxemburg och med sysselsättning som tema. Luxemburgprocessen startar.
- 1998 (juni) Europeiska rådets möte i Cardiff beslutar bl.a. om samarbete om strukturreformer på produkt-, service- och kapitalmarknader (Cardiffprocessen).
- 1999 (mars) Europeiska socialdemokratiska partiet (ESP) håller kongress i Milano och diskuterar bl.a. förslaget om en "sysselsättningspakt", som behandlats i en särskild arbetsgrupp (under ledning av Portugals premiärminister Antonio Guterres).
- 1999 (maj) Amsterdamfördraget träder i kraft.
- 1999 (juni) Europeiska rådets möte i Köln beslutar om en "sysselsättningspakt". En makroekonomisk dialog inrättas (Kölnprocessen).
- 2000 (mars) Europeiska rådets extra möte i Lissabon. "Ny och öppen samarbetsmetod" lanseras.
- 2000 (december) Europeiska rådets möte i Nice. Social agenda antas.
- 2001 (mars) Extra möte med Europeiska rådet i Stockholm med sociala frågor, sysselsättning, ekonomisk utveckling och IT som teman.

Register

- advocacy coalitions 49
Amsterdamfördraget 16f, 19f, 22,
28, 38, 63, 76, 80, 82, 92f, 97f,
100, 103, 105, 111, 120, 123, 143,
149, 164f
Andreotti, Giulio 56, 58
Arbetsgivarverket 140, 154f
arbetsmarknadens parter 10, 15ff,
29, 38, 56, 61f, 74f, 124, 134,
152, 155
Arbetsmarknadsverket 162
Aznar, José-Maria 66, 80

benchmarking 19, 22, 76, 125, 151,
174f
Bildt, Carl 77
Blair, Tony 52, 67, 69, 74f, 78, 80
93, 96f, 101, 104

Cardiffprocessen 21, 74, 124, 148
Carlsson, Ingvar 60, 63, 65, 82
CEEP 140, 142, 144, 146, 151f,
154, 170, 172
Chirac, Jacques 98f, 101f
Confederation of Socialist Parties
of the European Community 45
Cook, Robin 67, 98, 103
Cram, Laura 25

Danielsson, Lars 127
Dehaene, Jean-Luc 69
Delors, Jacques 11, 13, 15, 31, 55f,
59, 98, 135, 141, 146, 166

Diamantopoulou, Anna 37

ECB 21, 23, 74, 148, 150, 163, 165
EDU 46
EEI 35, 39, 59, 61f, 145, 148, 150f,
160, 162, 165, 167, 172f, 184, 186
EFGP 46, 54, 77
EFS 13, 33, 59f, 138, 140, 142,
144ff, 148ff, 162f, 165f, 170ff,
174f
Ekofin 21, 35, 50, 165
Ekström, Anna 73
ELDR 46, 54, 63, 77
EMU 22f, 33, 36, 61, 63, 81, 135,
148, 174, 185
Enhetsakten 14, 31f, 55ff, 141
EPP 45f, 50, 52, 57, 62, 66f, 69f,
73f, 76
ESF 12, 108, 161f
ESK 14, 19, 136f, 152, 170
ESP 45, 50, 54, 62, 64, 67, 73ff
espace organisé 55
étatisme 51
Europaavtal 16
europeisering 43, 47
europeisk konstitution/EU-konsti-
tution 83, 100
europeiska företagsråd 146
europeiska sociala modellen 51f,
63, 67, 75ff, 80f, 150, 164

FFI 153
Fischer, Joschka 77, 99, 102

- flexibel integration 58
- flexibilitet 72, 133, 163f
- Flynn, Pádraig 37
- fordism 133f
- frivillighet 117
- förbundsrådet 63

- globalisering 43, 70, 81
- gouvernement économique 48
- governance, multi-level 124
- governance without government 48
- Guterres, Antonio 75, 78

- Hjelm-Wallén, Lena 105f
- Hökmark, Gunnar 71

- idéspredning 10, 47, 82
- Industriförbundet 140, 152, 154
- informell integration 30, 114
- intergovernmentalism 32
- intresseorganisationer 132, 136, 140, 152, 169
- issue density 34

- joint decision trap 28
- Jospin, Lionel 67f, 74f, 93
- Juncker, Jean-Claude 68ff, 107

- keynesianism 51, 60, 82
- Klima, Viktor 97, 101
- Kohl, Helmut 56, 58, 64, 66, 68f, 73, 98, 102
- Kok, Wim 105
- Kommittén för den sociala tryggheten 31, 166, 184
- Kommunförbundet, Svenska 140, 152, 154f, 158
- kompetenskatalog 83, 99, 102, 112, 116, 122
- konstitution 102
- koordinering 9
- kontinentala välfärdsmodellen 53
- korporatism 132, 168ff, 175
- Kölnprocessen 21, 74, 124

- Landstingsförbundet, Svenska 140, 152, 154f, 158
- Larsson, Allan 37, 59ff, 65, 75, 82, 107f
- Lemmel, Magnus 125
- Lindh, Anna 102, 106f
- linkage actors 49
- Lissabonprocessen 21
- LO 152ff, 167
- Lubbers, Ruud 56
- Lund, Gunnar 66
- Luxemburgprocessen 20, 68, 74, 92f, 116, 124, 149, 183f

- Maastrichtfördraget 15, 19, 34, 44, 55, 80, 97, 99, 142, 148
- Majone, Giandomenico 24
- Major, John 58
- makroekonomisk dialog 21, 31, 35, 160
- Mandelson, Peter 104
- Martens, Wilfried 56, 58
- Mitterrand, François 56
- Monnet Method 94

- nationell handlingsplan 19f, 70, 107, 125, 149, 173
- negativ integration 27, 81, 113, 163, 174
- neofunktionalism 32, 48

- NFS 60, 153
 ny frivillighet/ neo-voluntarism 25, 30
- Odell, Mats 71
 OECD 49, 160
- Papandreou, Andreas 61
 partidiplomati 49, 78
 peer pressure 25, 126, 184
 peer review 19, 70, 159
 Permanenta sysselsättningskommittén 137f, 149
 Persson, Göran 9, 26, 73, 78, 81, 96, 99, 105, 107
 pluralism 169
 policy linkages 33
 policymix 75, 82
 policy seeking 48
 positiv integration 27, 81, 113, 163, 174
 postfordism 134
 Prodi, Romani 69, 96
- Reagan, Ronald 119
 Ringholm, Bosse 95
- SACO 154ff
 SAF 140, 152, 154ff, 162, 167f
 Saltsjöbadsandan 168, 173
 SAMAK 60f, 66
 samförstånd 45, 52, 79ff, 83
 samordning 10, 17, 19, 22, 26, 36, 43f, 47ff, 68, 73, 75, 80ff, 105
 samordningsmetod, ny och öppen 9, 22, 28, 36, 38, 63, 78, 93, 183ff
 Santer, Jacques 65, 108
 Scharpf, Fritz W. 27f, 111ff
- Schröder, Gerhard 75, 104
 sherpas 50, 65, 73
 social agenda 22, 79
 social cleavages 50
 social dumpning 11, 13, 24, 28, 134, 150, 153
 social marknadsekonomi 51f, 55, 57, 76
 sociala dialogen 15, 31, 56, 140ff, 149, 152, 159, 171
 sociala pakten 146f
 sociala kapitlet 145, 170
 sociala protokollet 15, 55, 58, 142f
 socialt Europa 56
 soft law 24f, 113, 151
 spillover 30, 32f, 48, 73
 stabilitets- och tillväxtpakt 23, 27, 68, 150, 173
 strukturfonden 24, 108, 161
 subsidiaritet 38, 57, 61, 77, 79, 92, 95, 99ff, 110, 112ff, 116, 146, 151, 168, 185f
 Sydow, Björn von 66
 sysselsättningskommittén 19, 31, 123, 149, 184
 sysselsättningspakten 20, 35, 74f, 77, 150
 sysselsättningsriktlinjer 19f, 23, 35f, 109ff, 124, 149f, 160ff, 164ff
 sysselsättningsunion 61
- TCO 153ff
 Thatcher, Margaret 13, 52, 55f, 80
 transnationalisering 49
 tredje vägen 29f, 38, 92, 104f, 108f
 trepartskommitté 137
 trepartssamverkan 167, 171f

UEAPME 140, 170
UNICE 138, 140, 142, 144ff, 151f,
163, 168, 170ff

Weiler, Joseph H. H. 113
Welle, Klaus 66
vetokoalitionen 118, 123

Östros, Thomas 95

Kerstin Jacobsson är fil.dr i sociologi och forskare vid SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Stockholms universitet. Hon har tidigare varit verksam vid Uppsala universitet och Linköpings universitet. Hennes EU-relaterade forskning rör demokrati- och legitimitetsproblematiken i EU samt EU:s välfärdspolitiska samarbete. Kerstin disputerade 1997 på avhandlingen *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten* (Boréa). Hon har också publicerat en rad artiklar om EU-relaterade teman.
e-postadress: kerstin.jacobsson@score.su.se

Fil.dr *Karl Magnus Johansson* är lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola och forskare vid Samtidshistoriska institutet där. Han har tidigare varit verksam vid Utrikespolitiska Institutet och vid Lunds universitet. Hans forskning berör i första hand politiska partier, transnationellt samarbete och europeisk integration. Bland hans publikationer märks *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament* (Lund University Press, 1997) samt *Sverige i EU* (red.) (SNS Förlag, 1999). Han är medlem i SNS Demokratiråd 2001.

e-postadress: karl.magnus.johansson@sh.se

Magnus Ekengren är fil.dr i statsvetenskap och f.n. verksam i Utrikesdepartementet. Han har tidigare varit forskare vid Utrikespolitiska Institutet och Stockholms universitet. Hans forskning berör bl.a. europeiseringen av nationalstaten, demokrati och nya samarbetsformer i EU. Bland publikationerna märks *The Time of Europe – On the Temporal Logic of European Governance and How It Affects National Policymakers and Institutions* (Manchester University Press, 2001). Han har även publicerat en rad artiklar om europeiseringen av EU-medlemsstaternas administration.

e-postadress: magnus.ekengren@foreign.ministry.se

Boken uppmärksammar de senaste årens betydelsefulla utveckling i EU. Den europeiska integrationen har nått välfärdsstatens kärnområden och allt fler politiska områden berörs och integreras. Boken driver tesen att det har skett en utveckling från en social dimension till en välfärdspolitik i EU.

Här beskrivs också den nya samarbetsmetod som började ta form i sysselsättningspolitiken i slutet på 1990-talet. Under lång tid har EU:s överstatlighet och EG-rätten ansetts avgörande för det europeiska integrationsprojektet. Nu är det istället frivillighet och *soft law* som är nyckelorden. Går EU mot mer mellanstatliga samarbetsformer eller är det frågan om en tredje väg mellan överstatlighet och mellanstatlighet? Hur, och varför, har de nya samarbetsformerna vuxit fram? Hur fungerar de i praktiken?

Boken vänder sig till alla med intresse för EU. Politiker, lärare, forskare, journalister och studenter i olika ämnen samt praktiskt verksamma inom de områden som beskrivs och analyseras.

KERSTIN JACOBSSON är fil.dr i sociologi och forskare vid SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Stockholms universitet. Fil.dr KARL MAGNUS JOHANSSON är lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola och forskare vid Samtidshistoriska institutet där.

MAGNUS EKENGREN är fil.dr i statsvetenskap och för närvarande verksam i Utrikesdepartementet.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-829-5



9 789171 508294