

# En gemensam sysselsättningsstrategi för Europa – problem och framtidsutsikter

## 1. Inledning

Jacques Delors vitbok från 1993 med titeln ”Growth, Competition and Employment” innebar ett avgörande steg mot att skapa en gemensam politisk ekonomi och en förenad strategi för ekonomisk tillväxt och välfärd i den Europeiska Unionen.<sup>2</sup> Strategin utvecklades och utgör ryggraden i den så kallade Lissabonstrategin från 2000.<sup>3</sup> I denna strategi formuleras en ekonomisk och politisk strategi för Europa som i hög grad påverkar vilken politik som de olika medlemsländerna för och kommer att föra under de närmsta åren. Inget land kommer förbi Lissabonstrategin. Det gäller Sverige liksom de andra länderna (och vare sig vi är med i EMU eller inte).

I Lissabon anslöt sig medlemsländerna till målsättningen att Europa år 2010 skulle ha en BNP per capita motsvarande USA:s. Vidare skulle produktivitetsgapet mellan Europa och USA försvinna under samma tid. Dessutom skulle EU-länderna då ha uppnått full sysselsättning, ett begrepp som inte använts i någon större utsträckning sedan 1970-talet, men som nu återinfördes som politiskt mål – vilket skulle kombineras med en viss sysselsättningsgrad. Medlen för att nå dessa i sig ambitiösa mål, var att medlemsländerna skulle öka investeringarna i human kapital och införa livslång lärande och mer vidareutbildning. Den övergripande strategin var att modernisera de europeiska ekonomierna och införa och stimulera utvecklingen av vad som blivit känt som kunskapssamhället. Detta innebar en övergång från långsamt växande till snabbväxande sektorer och ökande investeringar i modern (IKT-)teknik.

I mitten av det första årtiondet under 2000-talet verkar det dock stå klart att Europa – eller det utvidgade EU med 25 medlemmar – inte kommer att kunna uppnå dessa mål. Skälen till detta är naturligtvis komplicerade. Ett skäl är med

---

<sup>1</sup> Denna uppsats bygger delvis på Magnusson, L (2004) ”A Political Economy for Europe. The Employment Strategy and the varieties of capitalism” i Olsson, U, Gadd, C-J, Granér, S & Jonsson, S (red) (2004) *Market and Embeddedness. Essays in honour of Ulf Olsson*. Meddelanden från Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

<sup>2</sup> White Paper on growth, competitiveness and employment: the challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> century. *COM final(93) 700 final. Brussels (5 december 1993)*

<sup>3</sup> För en historisk översikt, se Ferrera, M, Hemerijck, A & Rhodes, M (red) (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Celta Editora

säkerhet den allmänna ekonomiska nedgången i världen, som först drabbade USA år 2000 och som sedan dess blivit allomfattande. Ett annat är givetvis att målen satts för högt. Redan nu hörs röster om att vi kanske inte skall begära att nå upp till USA:s nivå redan 2010, men att målet ändå skall vara detsamma på längre sikt. En tredje förklaring är de övergripande politiska problem som funnits inom EU sedan slutet av 1990-talet. Sedan dess har vi sett ett maktskifte inom Europa från en stark kommission – under Delors – till en svagare under Santer och Prodi (vi får se hur det går med Baroso!), i kombination med ett mycket starkare Ministerråd. Vidare har EU:s fortsatta utveckling stannat upp på grund av de utan tvekan stora problemen med att införa en ny konstitution – något som är en nödvändighet för framtiden. Det är naturligtvis inte första gången som problem har uppträtt, eller som utvidgandet av unionen – accepterade av nya medlemmar – har lett till att processen av fördjupad integration har stannat upp.<sup>4</sup> Problemen är dock mycket större än tidigare, sannolikt som en effekt av den historiskt sett unika utvidgningen 2004. Misslyckandet under det italienska ordförandeskapet 2003 att få igenom en ny författning – och de tvivel på vilket stöd det slutgiltiga kompromissförslaget (juni 2004) kommer att få hos de europeiska väljarna när en rad folkomröstningar skall hållas i år – ger en tydlig signal om att det finns avsevärda problem med att skapa den sorts stabilitet som krävs för att åstadkomma snabb tillväxt och strukturella förändringar i den europeiska ekonomin. Många skulle också peka på den illa valda tidpunkten för införandet av euron, nästan exakt samtidigt som den nya ekonomiska nedgången drabbade Europa, och som därmed skapade ytterligare ett hinder för tillväxt just nu. Införandet av en gemensam valuta – och en gemensam ränta – har gett problem med att få till stånd ökad efterfrågan och tillväxt. För närvarande finns inget land som kan fungera som en tillväxtmotor i Europa. I synnerhet har stabilitetspaktens stränga krav på att följa budget lett till ökade svårigheter att öka efterfrågan och uppnå en högre tillväxt.

Detta kan naturligtvis i sig vara sant. Här vill jag dock framlägga en annan möjlig förklaring till varför tillväxten i EU varit så långsam sedan 1990-talet och framför allt sedan införandet av Lissabonstrategin. Min utgångspunkt är att det är bra med en gemensam strategi för tillväxt, och att försöken att skapa en mer gemensam politisk ekonomi i Europa är en nödvändighet i en alltmera globaliserad värld. Samtidigt är det viktigt hur strategin utformas och hur den tillämpas i de olika medlemsländerna.

I den vitbok som Europeiska kommissionen under ledning av Jacques Delors gav ut 1993 föreslogs en tredelad strategi. För det första, för att åstadkomma tillväxt och välfärd måste Europa ha makroekonomisk stabilitet. Det var knappast en långsökt slutsats: den europeiska erfarenheten av stagflation och monetärt

---

<sup>4</sup> Bergdahl, J (1996) *Den gemensamma transportpolitiken*. Uppsala Studies in Economic History, vol 40, kap 1.

kaos efter Bretton Woods fall två decennier tidigare hade varit förfärande. I början av 1990-talet hade ett antal europeiska länder – inklusive Storbritannien och Sverige – varit tvungna att lämna det europeiska monetära systemet, EMS, (vilket hade införts 1979) efter en serie av spekulationer mot valutorna. Detta hindrade dock inte politikerna, åtminstone i Europas ledande länder, att satsa på ytterligare ett, och denna gång än mer ambitiöst, monetärt samarbete, via den Europeiska centralbanken, ECB, och euron. Denna nya institution, som bestämts i Maastricht 1991 och infördes 1999, skapades för att uppnå monetär stabilitet och budgetstabilitet. Som förberedelse inför 1999 introducerades efter Maastricht ett monetärt samarbete (EMR) och den så kallade tillväxt- och stabilitetspakten. Alla länder som ville ansluta sig till euron var tvungna att också ansluta sig till dem.<sup>5</sup>

För det andra betonade Delors behovet av stora investeringar i den europeiska infrastrukturindustrin. För att uppnå ökad tillväxt skulle nya motorvägar byggas, broar skulle resas och nya järnvägar prospekteras. För att finansiera detta föreslogs en europeisk investeringsbank. Vidare skulle så kallade transeuropeiska nätverk utvecklas, med målsättningen att öka infrastrukturinvesteringar. Sådana investeringar sågs som nödvändiga för att få fart på efterfrågan och därmed också för högre tillväxt.<sup>6</sup>

För det tredje betonades i vitboken att den europeiska industrin måste moderniseras, investeringar i ny teknologi måste göras och nya företag skapas. Det var framför allt två tillkortakommanden som betonades och som sågs som roten till mycket av den så kallade europeiska sjukan som förekom i debatten under 1980-talet. Det första av dessa var en inneboende svaghet i många europeiska länder vad gällde entreprenörskap. Till skillnad från i USA var det svårt att skapa mindre företag, så kallade SME (Small and Medium-sized Enterprises). Det andra gällde arbetsmarknaderna, som särskilt i Väst- och Sydeuropa ansågs sakna flexibilitet. Därför borde arbetsmarknaderna avregleras. Särskilt betonades att arbetskraftens rörlighet borde stimuleras. Anledningarna till den låga rörligheten och inlåsnings effekter var komplicerade. Uppenbarligen var dock ett skäl att många av välfärdssystemen, inklusive generösa arbetslöshets- och sjukförsäkringar, skapade låga incitament för rörlighet och dessutom en insider- och outsiderproblematik på arbetsmarknaden. Å andra sidan sades tydligt, åtminstone mellan raderna, att Europa inte skulle söka överta amerikanska arbetsmarknadsrelationer. Tvärtom, det sociala Europas framtid hängde på dess förmåga att skapa större flexibilitet utan att förlora sin främsta målsättning, omfattande välfärdsstater och ett socialt Europa.

---

<sup>5</sup> Gros, D & Thygesen, N (1998) *European Monetary Integration*, Longman; Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) *From the Werner Plan to the EMU In Search of a Political Economy for Europe*, P.I.E.-Peter Lang

<sup>6</sup> Salais, P (2001) "Filling the Gap between Macroeconomic Policy and Situated approaches to Employment. A hidden agenda for Europe?" i Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) a.a.

Det är lätt att se att det som skissades i vitboken har blivit EU:s politiska ekonomi sedan Maastricht, med ett viktigt undantag: den gemensamma europeiska keynesianska satsningen på ökade efterfrågan genom viktiga infrastrukturinvesteringar förverkligades aldrig. De andra två politikområdena som föreslogs följdes, som vi vet, mycket noga. Huruvida det var klokt eller inte ska vi kanske inte gå in närmare på här. Det viktiga är att Europa sedan 1990-talet har följt en mer eller mindre sammanhängande politik för att främja tillväxt och välfärd. Dessutom utgjorde detta basen för Lissabonstrategin och mycket av det har tillämpats inom olika politikområden efter Amsterdamfördraget, inklusive något vi snart återkommer till, nämligen Luxemburgstrategin och den europeiska sysselsättningsstrategin. Det står också klart att Cardiffprocessen, som syftar till avreglering av offentliga monopol, ökad konkurrens inom finans- och tjänstesektorn etc, och Kölnprocessen (som inkluderade ECB och makroekonomisk stabilitet) har varit en del av och en produkt av den gemensamma politiska ekonomi i Europa som skapades av Delors och andra sedan slutet av 1980-talet – och vilken vitboken till så stor del representerar.

Idag är det tydligt att 1990-talets optimism har försvunnit. Nu, med stora budgetunderskott i såväl Frankrike som Tyskland – och ingen politisk vilja att minska dem – är det inte troligt att stabilitetspakten kommer att överleva (åtminstone i sin nuvarande form). Utan tvekan är en nedtoning eller ett övergivande ett mycket allvarligt steg, eftersom stabilitetspakten är en av de viktigaste pelarna i den gemensamma EU-strategin. Det är inte minst mot bakgrund av den nuvarande ekonomiska krisen orealistiskt att tänka sig ett gemensamt ambitiöst investeringsprogram i Europa som skulle kunna öka den ekonomiska aktiviteten och skapa ny efterfrågan. Dessutom, den ökande nationella konkurrensen inom EU som så tydligt märkts under de senaste åren, i kombination med kommissionens minskade legitimitet, gör inget för att minska oron. Många är därför tveksamma till kommissionens förmåga att fungera som en motor för fortsatt europeisk integration. Ofta sägs att den saknar demokratisk legitimitet och legitimitet bland väljarna. Detta gäller oavsett om den använder hård eller mjuk lag (den så kallade öppna samordningsmetoden) för att implementera sin politik. Under den senare delen av 1990-talet kunde ”den öppna samordningsmetoden” ses som ett tecken på vitalitet och att kommissionen var den drivande motorn bakom utvecklingen i EU. Nu är det knappast så längre. En läpparnas bekännelse till ännu mer ”öppen samordning” är ofta bara ett illa dolt argument för mindre bindande samarbete i Europa snarare än tvärtom.<sup>7</sup>

Som redan sagts är orsakerna till dessa nuvarande problem sannolikt komplicerade. I de flesta nyare försök att förklara de pågående svårigheterna betonas två faktorer kanske väl mycket, nämligen, för det första, utvidgningen och de därmed

---

<sup>7</sup> de la Porte, C & Pochet, P (red) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. P.I.E.-Peter Lang.

följande konstitutionella problemen med röstning etc inom unionen, och, för det andra, den ökande maktkampen mellan olika grupper av länder i Europa. Båda förklaringarna har utan tvekan betydelse, men de utesluter inte andra. Jag kommer att argumentera för att de nuvarande problemen i Europa är en konsekvens av välfärdsstatens kris och en brist på legitimitet för i synnerhet ökande ekonomisk integration och för efterfrågan på ökad konvergens, särskilt när det gäller de olika typer av välfärdssystem som EU syns representera. Sedan åtminstone slutet av 1950-talet är det tydligt att de europeiska ländernas politiska legitimitet har baserats på skapandet av olika välfärdsregimer, vilka till stor del varit nationella och medvetet baserade på nationella historiska erfarenheter. När den ekonomiska integrationen kan synas leda till nedmontering av den nationella välfärdsstaten betraktas den med misstro. Därför finns det stora – och kanske ökande – svårigheter med att införa en gemensam politisk ekonomisk strategi som den som föreslogs av Delors och sedan implementerats på olika europeiska politikområden. Frågan här är inte huruvida denna allmänna rädsla är motiverad eller inte – eller huruvida välfärden bättre skulle bevaras i ett mer integrerat Europa (och kanske med snabbare ekonomisk tillväxt). Snarare är argumentet här att denna rädsla är en viktig politisk faktor, och viktig för att förstå vilka problem en fortsatt integration av Europa idag står inför. Därför kommer jag fortsättningsvis att i detta kapitel diskutera problemen med att åstadkomma en gemensam politisk ekonomi i Europa mot bakgrund av diskussionen kring ”kapitalismens varierande modeller” (*”varieties of capitalism”*). Jag kommer att visa att de olika ekonomierna och i synnerhet välfärdsstaterna i Europa karaktäriseras av betydande spårbindenhet (*”path dependence”*), som den typ av chockterapi som erbjudits den europeiska allmänheten sedan 1990-talet har svårt att hantera. Svårigheterna att skapa en gemensam politisk ekonomi i Europa kommer att diskuteras med hjälp av ett konkret exempel: Luxemburgstrategin och den europeiska sysselsättningsstrategin.

## 2. Den europeiska sysselsättningsstrategin tar form

Som sagts började den vitalisering av EG (EU) som slutligen fick sitt fulla uttryck i Maastrichtfördraget 1991 i mitten av 1980-talet.<sup>8</sup> Behovet av en gemensam politisk ekonomi betonades, liksom att vidare ekonomisk integration också måste innehålla en social dimension. Det sociala protokollet till Maastrichtfördraget (vilket, på grund av den brittiska regeringens vägran ända till Amsterdammötet 1997, inte ingick i fördragstexten utan var en bilaga till fördraget) förkunnade att EU har ett direkt ansvar för sysselsättningen i medlemsstaterna på så sätt att mänskliga resurser inte skulle ödas och att individers uteslutning från

---

<sup>8</sup> Goetschy, J & Pochet, P (1997) “The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs”, *Transfer*, vol 3 (1997).

arbetsmarknaden skulle förhindras. Detta har också fått ett starkt stöd i den sociala dialogen och även stötts officiellt i den tidigare nämnda vitboken som kommissionen under ledning av Jacques Delors gav ut 1993. Nästa steg togs vid EU-toppmötet i Essen 1994, då ett konkret program antogs. I Essen formulerades ett antal punkter, som definierade inom vilka områden och genom vilka metoder arbetslösheten bäst skulle motverkas. Dessa punkter godtogs också som rekommendationer till medlemsstaternas regeringar, men tillämpades de facto tämligen fritt av regeringarna. Utan tvekan var vitboken den intellektuella grunden för Essen-slutsatserna.

Behovet av en blandning av mikro- och makroåtgärder betonades i Essen. Åtgärdspaketet som antogs innehöll följande fem punkter:

1. större investeringar i utbildning och vidareutbildning på kort och längre sikt (till exempel genom att finna lämpliga metoder för livslångt lärande) i syfte att motverka den obalans mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, som ansågs som en av huvudorsakerna till den låga ökningen av sysselsättningen,
2. större flexibilitet på arbetsmarknaden med avseende på arbetstider, löner etc,
3. lägre skatter, i synnerhet på okvalificerad arbetskraft, i syfte att öka anställningsbarheten,
4. en mer aktiv arbetsmarknadspolitik (av den typ Sverige redan bedrev), och
5. åtgärder specifikt inriktade på de grupper som svårast drabbats av långtidsarbetslöshet, huvudsakligen yngre människor.

Efter Essen fortsatte kommissionen att betona EU:s ansvar för den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen i medlemsländerna – som ett sätt att skapa tillväxt. Vid ministerrådets möte i Madrid 1995 bestämdes att ”skapandet av arbete ...är det viktigaste sociala, ekonomiska och politiska målet för Europeiska Unionen och dess medlemsländer”. Våren 1996 föreslogs en sysselsättningspakt, den så kallade Santerpakten. Pakten diskuterades i Florens 1996 och antogs i Dublin i december samma år. Den syftade först och främst till att ”mobilisera alla berörda aktörer att anta en sammanhållen strategi” – vilket särskilt gällde arbetsmarknadens parter. För det andra syftade pakten till att få aktörerna att ”bättre utnyttja den europeiska multiplikatoreffekten”, det vill säga att påskynda integrationen inom så många områden som möjligt. För det tredje var det viktigt att se kampen mot arbetslösheten ”i ett medellångt och långt socialt perspektiv”. Precis som i Delors vitbok betonades det faktum att det inte fanns några mirakelkurer. Istället måste politiken inriktas på att långsiktigt skapa ett ekonomiskt klimat och en institutionell omgivning som på bästa sätt skulle skapa tillväxt och sysselsättning. Det var också viktigt att regeringar tog med sociala faktorer när de skapade strategier för att bekämpa arbetslösheten, så att, till exempel, ökad flexi-

bilitet inte bara drabbade svagare grupper på arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Samtidigt betonades i Florens, och i synnerhet i Madrid, betydelsen av strukturpolitik. I Dublin diskuterades flitigt införandet av mer ”sysselsättningsvänliga” skatter och socialförsäkringssystem. Det senare inkluderades också i Essenöverenskommelsens fjärde punkt.

Sysselsättningsfrågan behandlades slutligen i författningsform i det nya fördrag som antogs i Amsterdam i juni 1997. Amsterdammötet gjorde också upp en tidtabell för fortsatta möten där sysselsättningsmålet skulle ges en mer konkret form. Som ett resultat hölls ett toppmöte i Luxemburg den 20–21 november samma år. Inför detta möte hade kommissionen lagt ett förslag som fungerade som bas för de konkreta diskussionerna: Förslag om riktlinjer om sysselsättningspolitik för medlemsstaterna 1998. Detta antogs senare som den europeiska sysselsättningsstrategin (ESS) och användes i sin ursprungliga form fram till 2003. Under 2002 reviderades strategin och fick därefter något annorlunda form och innehåll.<sup>10</sup>

I 1997 års Luxemburgdokument poängteras att medlemsländerna för att öka sysselsättningen i Europa måste stödja strukturella förändringar i form av införandet av ny teknologi (IKT), skapa gynnsamma förhållanden för arbetskraften och stödja utvecklingen mot större flexibilitet på arbetsmarknaden. Fyra nyckelord rubricerades i detta sammanhang som ”pelare”, på vilka nya initiativ skulle vila. Enligt kommissionen var det en fråga om att skapa bättre villkor för ”entreprenörskap”, ”anställningsbarhet”, ”anpassningsförmåga” och ”lika möjligheter”. Som konkreta mål angavs skapandet av tolv miljoner nya arbeten i EU inom fem år, och en ökning av sysselsättningsgraden från drygt 60 procent (vilket i en internationell jämförelse är tämligen lågt) till 65 procent.

Vad gällde ”entreprenörskap” hävdade kommissionen att en ny företaganda måste få utvecklas. Ett genomgående problem var de små företagen (med färre än tio anställda), som måste växa och bli mer konkurrenskraftiga. Det måste bli lättare att starta och driva företag, menade kommissionen. Det kan delvis åstadkommas genom minskade kostnader för arbete, som till stor del består av sociala avgifter och skatter. Varje medlemsland skulle därför anta mål och en konkret plan för att sänka skatten på arbete, parallellt med bibehållna sunda statsfinanser. Samtidigt måste trygghetssystem utvecklas för de personer som lämnade sina traditionella jobb för att starta ett mikroföretag eller bli egenföretagare. Endast

---

<sup>9</sup> Goetschy, J (2003) “The Employment Strategy and European Integration” i Foden, D & Magnusson, L (red) (2003) *Five year's of the Luxembourg employment strategy*, ETUI; Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) *From the WernerPlan to the EMU In Search of a Political Economy for Europe, P.I.E.-Peter Lang*; Goetschy, J (1999) "The European Employment Strategy: genesis and development" *European Journal of Industrial Relations*, July 1999.

<sup>10</sup> Goetschy, J & Pochet, P (1997) “The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs”, *Transfer*, vol 3 (1997)

individer som upplever en viss grad av trygghet kan ta ett sådant steg. Marknaden för riskkapital för små och medelstora företag måste också stödjas.

Vidare föreslog kommissionen att ”anställningsbarheten” skulle förbättras genom ett antal åtgärder. Ansträngningarna att utbilda och vidareutbilda utbildad arbetskraft, och arbetskraft anställd i ”fel” bransch måste öka. Detta var i sig inte nog. Det fanns också

”ett tydligt behov av att göra socialförsäkrings- och skattesystemen mer sysselsättningsvänliga genom aktiva åtgärder som stimulerar sysselsättning och uppmuntrar människor i arbetsför ålder att lära sig nya färdigheter och hålla sina kunskaper uppdaterade”.

Inom detta område begärde kommissionen också konkreta åtgärder av medlemsstaterna. De skulle garantera att varje arbetslös vuxen erbjöds antingen ett nytt arbete eller någon form av utbildning inom tolv månader efter arbetslösheten inträtt. Unga människor skulle erbjudas något liknande inom sex månader efter att ha blivit arbetslösa. Medlemsstaterna uppmanades också i detta sammanhang att införa metoder för att underlätta övergången från skola till arbete. Samtidigt begärde kommissionen en övergång från passiva till aktiva åtgärder för att bekämpa arbetslöshet. Kommissionen ansåg också att arbetsmarknadens parter hade en viktig roll att fylla här, till exempel genom att uppmuntra fortbildning på arbetet eller genom att stödja organisatoriska förändringar som skulle underlätta för vissa grupper (exempelvis unga eller invandrare) att få tillträde till arbetsplatsen. Enligt kommissionen var det med tanke på ”anställningsbarhet” också viktigt att de nationella regeringarna hade möjlighet att lära av varandra.

När det gäller den tredje punkten, ”anpassningsbarhet”, betonades särskilt att Europa för närvarande genomgår ”en period av genomgripande omstrukturering som ett resultat av nya teknologier och nya marknadsvillkor”. Denna process, vilken bland annat innebär ”sammangående och förvärv, nya produkter och service, ökad konkurrens och en växande servicesektor ofta i form av små företag”, måste underlättas. Det är dock viktigt att det inte bara är arbetstagarna som får bära konsekvenserna. Kommissionen såg att arbetsmarknadens parter här har ett viktigt ansvar för att så inte sker. Den strategi som valdes måste också syfta till att modernisera arbetsorganisationen och göra den mer flexibel för att på så sätt bättre kunna motsvara de nya krav som ny teknologi och andra förändringar ställer. Detta innebar bland annat att öka flexibiliteten i arbetstider och anställningsavtal. Detta ska dock genomföras på ett sådant att ”människor med atypiska arbeten ges en högre grad av trygghet och bättre arbetsvillkor” och så att deltidsarbetande inte får försämrade karriärmöjligheter.

Slutligen önskade kommissionen också att stärka strategierna för ”lika möjligheter” för män och kvinnor. En sådan strategi skulle framför allt inriktas på två problem som återfinns i de flesta europeiska länder: det faktum att andelen kvinnor i förvärvsarbete är lägre än andelen män, och att kvinnor oftast återfinns



i den del av arbetsmarknaden som karaktäriseras av mindre kunskapsintensiva, lågbetalda arbeten. Reformerna behövdes inom familjepolitiken för att göra det lättare för kvinnor att komma in på arbetsmarknaden.

Tveklöst inbegriper kommissionens riktlinjer till medlemsstaterna ett stort antal åtgärder och initiativ. Ett antal av dessa är särskilt tydliga och bör understrykas:

För det första står det klart att de inom EU som såg en möjlighet att söka främja en aktiv och efterfrågestimulerande ekonomisk politik av keynesiansk typ har goda skäl att vara besvikna – den delen av vitboken är märkbart borta ur Luxemburgdokumentet. EU:s främsta bidrag, enligt kommissionen, är att underlätta en strukturell omvandling av det europeiska näringslivet och lägga grunden till ekonomisk stabilitet – genom den Ekonomiska och monetära unionen, EMU, – som i sin tur gör det lättare att uppnå högre tillväxt. På längre sikt anser kommissionen att större stabilitet gör det möjligt att bedriva en mindre restriktiv politik, vilket i sin tur leder till ökade investeringar och efterfrågan. Detta gäller endast på lång sikt. En sådan slutsats måste förstås i någon grad modifieras när – som för närvarande – det verkar finnas en verklig risk för nedgång och recession som en konsekvens av tumultet inom världsekonomin. Däremot finns inget utrymme för en fullständig omorientering av politiken efter keynesianska idéer, eftersom betoningen så tydligt ligger på strukturella reformer. Inte heller verkar den ge politikerna möjlighet att utmana Europeiska centralbankens oberoende. En sådan politik kan till viss del vara ett missriktat försök från medlemsstaternas sida att undvika den svåra uppgiften att omstrukturera sina arbetsmarknader för att göra dem mer sysselsättningsvänliga.

För det andra betonar kommissionen att kampen mot arbetslösheten måste fortsätta att vara en nationell angelägenhet. Samtidigt understryker den också att möjligheten att vinna en sådan kamp beror på om medlemsstaterna förmår utnyttja de makroekonomiska fördelar som EMU erbjuder, genom strukturella åtgärder som syftar till förbättrad konkurrens inom näringslivet, ökad rörlighet på arbetsmarknaden och bättre villkor för ökad flexibilitet. Det är därför inte möjligt att välja bara det ena, till exempel genom att strunta i kravet på en strikt budget för att ge möjligheter till reformer eller ökad efterfrågan. En budget i balans, kombinerat med stabila monetära arrangemang genom EMU, är en av strategins två pelare. Den andra utgörs av strukturella reformer.

För det tredje understryks att arbetslösheten inte kan minska från sin nuvarande nivå om inte den pågående strukturomvandlingen av det europeiska näringslivet tillåts fortsätta. Det tidigare tillvägagångssättet, att söka motverka omstrukturering och samtidigt subventionera ”gammal” industri, eller basindustrier, rekommenderas alltså inte. Tvärtom är det viktigt att stödja ny teknologi, att göra det lättare att starta och omvandla företag, att öka konkurrensen och så vidare.

För det fjärde är efterfrågan på ökad anställningsbarhet kanske den enskilda faktor som är viktigast när det gäller att öka sysselsättningsgraden. Detta kan endast uppnås genom större anpassning till de krav som ställs av det moderna näringslivet. Därmed inte sagt att det amerikanska arbetslivet, med sin låga trygghetsnivå, ses som en förebild. Tvärtom betonar kommissionen värdet av en ”europeisk modell” där anpassningen till det moderna arbetslivet inte sker på bekostnad av berättigade anspråk på trygghet. Medlemsstaternas regeringar behöver tänka kreativt när det gäller hur arbetslöshetsförsäkringssystemen liksom socialförsäkringssystemen med flera ska utformas. Huvudproblemet är helt enkelt hur ett system med flexibla arbetstider och arbetsavtal kan fungera med ett välfärdssystem som skapats i en tid av full sysselsättning och varaktiga avtal.

För det femte framhåller kommissionen vikten av att arbetsmarknadens parter deltar i arbetet med att öka sysselsättningen. De ska aktivt bidra till omvandlingsprocessen genom att hjälpa till att underlätta de nödvändiga strukturella reformerna. Det är i detta sammanhang intressant att se att arbetsmarknadens parter på europeisk nivå, det vill säga Europeiska fackliga samorganisationen EFS och arbetsgivarorganisationerna UNICE och CEEP, faktiskt till stor del stödde kommissionens föreslagna riktlinjer i ett gemensamt uttalande inom den sociala dialogen under veckan före Luxemburgmötet. I sitt gemensamma uttalande stödde dessa tre europeiska intresseorganisationer kommissionens prioritering av de fyra områdena. De påpekade att den nuvarande ekonomiska uppgången inte fick hotas av vare sig monetära eller andra ekonomiska oroligheter. Därför var det viktigt att bland annat EMU implementerades som planerat. Förverkligandet av EMU kommer att gravit leda till högre sysselsättning när makroekonomiska hinder undanröjas, hävdade de. I uttalandet hävdar de också att strukturella reformer behövs förutom EMU och implementeringen av stabilitetspakten. Anledningen till detta är att ”Europa för närvarande genomgår en period av industriell förändring, modernisering och omvandling”. Den europeiska ekonomins konkurrenskraft måste därför stärkas. Arbetskraftens kompetens måste öka och arbetsmarknaden bli mer flexibel. Dessutom måste utvecklingen av informations-samhället stödjas, små och medelstora företag måste få tillgång till mer riskkapital och företagsamhet stimuleras genom enklare och pålitligare regler.

### 3. En reformerad strategi

När den europeiska sysselsättningsstrategin (ESS) utvärderades efter fem år 2002 påbörjades en diskussion om strategin ur många olika aspekter bland politiker och i synnerhet arbetsmarknadens parter.<sup>11</sup> Efter utvärderingen beslöts att sysselsättningsstrategin skulle fortsätta i ytterligare fem år – men med vissa föränd-

---

<sup>11</sup> Foden, D & Magnusson, L (red) (2003) *Five year's experience of the Luxembourg employment strategy*, European Trade Union Institute

ringar. Inte minst under utvärderingsprocessen dök ett antal kritiska röster upp. För det första tvivlade många på att den europeiska sysselsättningsstrategin verkligen förändrat något, och hävdade att enbart några få av de tio miljoner arbeten som skapades i EU under 1997 till 2002 var ett resultat av denna. Sådan skepsis är kanske naturlig eftersom arbetslösheten fortfarande finns kvar i Europa, men också därför att det i praktiken inte är möjligt att kvantifiera betydelsen av den europeiska sysselsättningsstrategin, vare sig i något enskilt land eller i unionen i stort. För det andra lyftes också ett antal tekniska och administrativa problem fram. ESS sades vara alltför byråkratisk och den uppgift som varje medlemsstat haft årligen, nämligen att rapportera i nationella handlingsplaner vad de gjort för att implementera riktlinjerna (till exempel hur stor andel av de långtidsarbetslösa som får utbildning, hur mycket staten lägger ner på daghem etc) var alltför kostsam och tidskrävande.

Mer principiellt intressanta klagomål framfördes också. Bland annat hävdades att de europeiska arbetsmarknaderna är alltför heterogena för att en strategi som ESS ska fungera – något som jag kommer tillbaka till. Detta har emellanåt framförts av regeringar som varit kritiska till kommissionens respons på deras nationella handlingsplaner. Så har exempelvis Sveriges regering vid flera tillfällen varit kritisk till kommissionens (ständiga) påpekande att Sverige ska sänka sina skatter på låglönearbeten, och år 2000 upprördes Tyskland över kommissionens låga betyg överlag till landets handlingsplan. För det tredje har många gjort gällande att aktiv arbetsmarknadspolitik främst är en nordeuropeisk (skandinavisk, holländsk, etc) företeelse och inte alls lämpad för de särskilda institutioner som finns i Spanien, Italien etc. För det fjärde har särskilt fackförbund och vänsterpolitiker från Sydeuropa hävdade att den europeiska sysselsättningsstrategin är ett neoliberalt försök att avreglera arbetsmarknader och likrikta arbetsrätten i enlighet med näringslivets intressen och införa en arbetsmarknad av amerikansk modell. En inte ovanlig uppfattning, för det femte, har varit att sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden är odemokratiska. För vem är det egentligen som är ansvarig för strategin och dess tillämpning och varför skall medlemsstaterna ansluta sig till en strategi som aldrig varit föremål för väljarnas röst i demokratiska val?

Utan tvekan ledde utvärderingen av sysselsättningsstrategin under 2002 till att kommissionen tog till sig en del av kritiken. Kommissionens sammanfattning av utvärderingens resultat och de politiska slutsatser kommissionen dragit av denna publicerades i två meddelanden. Kommissionen identifierade fyra prioriterade reformer: att sätta tydliga mål, att förenkla riktlinjerna, att förbättra tillämpningen av strategin genom att närmare involvera aktörerna och att säkerställa större samordning med andra EU-processer, i synnerhet med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Som redan nämnts ledde utvärderingen till vissa förändringar i ESS-procedurerna från 2003 och framåt. 2003 års riktlinjer föreslogs av kommissionen i april och behandlades av ministerrådet i juni för att i

sin slutliga form godkännas av ministerrådet i juli.<sup>12</sup> Den tidigare strukturen, fyra pelare och 18 nummerade riktlinjer övergavs. Istället infördes en struktur med ”tio budord”. De föregås av tre huvudmål, sinsemellan relaterade – full sysselsättning, kvalitet och produktivitet i arbetet samt social sammanhållning och inneslutning. Vidare betonades att jämställdhetsfrågor ska inbegripas i alla riktlinjer. Vikten av att involvera alla aktörer, att inkludera jämställdhet och att åtgärderna är inriktade mot arbetslöshet och inaktivitet, inte bara sysselsättning, betonas från början.

Hur långt ifrån den gamla sysselsättningsstrategin ligger den som ministerrådet antog 2003? Vi kanske kan göra följande korta genomgång:<sup>13</sup>

Utan tvekan är det politiskt ekonomiska innehållet det samma. Betoningen ligger fortfarande på aktiv arbetsmarknadspolitik, och ökad sysselsättning ses som det främsta verktyget för ökad tillväxt och välfärd i Europa. Ett antal problemområden nämns som svagheter hos de europeiska arbetsmarknaderna, inklusive arbetskraftens färdigheter (obalans mellan utbud och efterfrågan), skapandet av arbete (problem med att starta företag, för lite företagande etc) och jämställdhet (för låg sysselsättningsgrad för kvinnor på de flesta europeiska arbetsmarknader). Det finns också fortfarande en satsning på det ”sociala Europa” där huvudstrategin är att skapa tillräckligt tillväxt (inte minst genom ökad flexibilitet, men också genom högre sysselsättningsgrad) för att säkra en hög välfärd för de europeiska medborgarna. Den övergripande strävan är att åstadkomma positiv flexibilitet, eller ”*flexicurity*” på de europeiska arbetsmarknaderna.

Det finns också ett antal nyheter: Tydligast är det nya tidsschemat för samordning av olika processer. Sysselsättningsriktlinjer och ekonomiska riktlinjer skall i normalfallet ligga kvar under en treårsperiod istället för att revideras varje år, medan däremot den årliga utvärderingen av hur riktlinjerna genomförs behålls. Vidare har också de två samordnade processerna, riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för sysselsättningspolitiken, fått samma tidsschema. Syftet är att minska administrationen, i synnerhet för de nationella myndigheter som är ansvariga för de nationella handlingsplanerna. Det huvudsakliga skälet för att ha samma tidsschema för de två processerna är att förbättra samordningen, samtidigt som sambandet dem emellan tydliggörs. Dessutom ingår också Cardiff-processen (produkt- och kapitalmarknadsreformer) och de begynnande processerna av öppen samordning för pensioner, utbildning, social inneslutning med flera.

---

<sup>12</sup> De omfattande förändringarna som skedde under samrådsprocessen och vad de säger om de olika inblandade institutionernas inflytande diskuteras nedan.

<sup>13</sup> Watt, A (2004) Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? *European Journal of Industrial relations*, Vol 10, No 2, 2004, s 117 – 137.

Men intressantare än att jämföra den nya sysselsättningsstrategin med den gamla är kanske att se i vilken mån de förhoppningar som kommissionen (generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor) före 2002 hade på att mer kvantifierbara mål skulle ingå i sysselsättningsstrategin infriats.<sup>14</sup> I kommissionens ursprungliga förslag ingick ett antal mål som kunde mätas i kvantitativa termer. Endast ett fåtal av dem överlevde samrådsprocessen, eftersom medlemsstaterna motsatte sig ”hårda” kvantitativa mål. Detta betyder att den nya sysselsättningsstrategin är betydligt mer urvattnad än kommissionens ursprungliga förslag. Bland de mål som ströks återfinns en minskning av arbetsplatsolyckorna med 15 procent, en halvering av antalet elever som lämnar grundskolan utan slutbetyg i varje medlemsland till 10 procent av alla elever i genomsnitt i EU år 2010, liksom en halvering i varje medlemsland av skillnaden i sysselsättning mellan EU- och icke EU-medborgare till 2010. Utan tvekan visar denna urvattning på hur kommissionens ställning försvagats under perioden 1997–2003.

#### 4. Historien spelar roll

Vi kanske inte skall vara alltför förvånade över de svårigheter som EU verkar stå inför i början av 2000-talet. Istället ska vi nog vara mer förvånade över att perioden från slutet av 1980-talet och under 1990-talet, när EU-samarbetet fördjupades genom ökande politisk och ekonomisk integration och skapandet av gemensamma mål för Europa, gick så smidigt. Utifrån 1970-talets perspektiv skulle det mesta av vad som skett sedan dess verkat tämligen utopiskt. För kommande generationers historiker kommer det att vara naturligt att förklara den accelererande politiska integrationen i Europa som ett resultat av 1989. Det var den stora revolutionen i europeisk, och även världens historia, orsakad av Sovjetunionens sammanbrott, som røjde väg för den snabba europeiska integrationen under 1990-talet.

Det fanns särskilt två skäl till skepsis inför denna snabba förändring. För det första hade västländerna – inklusive EEC- och senare EG-länderna – mycket svårt att, efter Bretton Woods, koordinera sin makroekonomiska och sin monetära politik. Erfarenheterna av valutaormen, EMD och andra monetära arrangemang var huvudsakligen dåliga.<sup>15</sup> Dessutom intog Tyskland och Frankrike skilda ståndpunkter vad gäller makroekonomiska frågor under 1970- och största delen av 1980-talen. Exakt vad som fick dessa två länder att enas om att skapa en gemensam valuta och en europeisk centralbank kommer vi kanske aldrig att få veta – det är fortfarande till viss del något av en gåta.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Europeiska Gemenskapernas kommission Bedömning av de framsteg som gjorts under fem år av den Europeiska sysselsättningsstrategin, KOM (2002) 416 slutlig

<sup>15</sup> Gros, D & Thygesen, N (1998) *European Monetary Integration*, Longman.

<sup>16</sup> Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) *From the Werner Plan to the EMU In Search of a Political Economy for Europe*, P.I.E.-Peter Lang

För det andra finns det ett antal mer allmänna och principiella punkter som kanske reser frågetecken kring den snabba integrationen av Europa under 1990-talet. Under senare år har samhällsvetare blivit mer och mer medvetna om att såväl politik som politisk ekonomi har ett gemensamt drag: de är båda ”stigberoende” (*path dependent*). Därför måste vi till viss del omformulera det som vi tidigare lärt oss om hur ekonomier fungerar (genom rationella och maximerande aktörer) eller hur reglerings- eller ekonomiska styrregimer skapas. Vi måste erkänna den viktiga roll som historisk erfarenhet, rutiner och följandet av regler, spelar för olika aktörer, vare sig det gäller politiskt eller ekonomiskt beslutsfattande. Mest använt har begreppet stigberoende blivit inom teknikhistoria för att förstå tekniska förändringsprocesser – inte sällan i direkt motsats till den konventionella (faktorersättande) ekonomiska förklaringsmodellen. Så har till exempel Paul David betonat att ”historien spelar roll”: ”...dagens företeelser kan ibland inte riktigt förstås utan kunskap om hur de skapats av tidigare händelser, vissa med rötter mycket långt tillbaka”.<sup>17</sup> Utan tvekan kan begreppet stigberoende vara användbart för att förstå såväl teknisk utveckling som ekonomiskt beslutsfattande. Det kan också vara fruktbart att använda det för att förstå hur politisk ekonomi utvecklas, även de komplicerade och historiskt bestämda spåren av politisk reglering.

Därför finns det idag, mycket mer än tidigare, inom samhällsvetenskaperna ett erkännande av att historien spelar roll. Välfärds- och arbetsmarknadsregleringar är båda utmärkta exempel på detta. Vi har redan understrukit att de olika välfärdssystem som skapats i olika europeiska länder efter andra världskriget är ett viktigt historiskt faktum som påverkar dagens diskussion om Europa och utvidgningsprocessen, liksom den vidare integrationen av EU:s institutioner och politik. Att det finns flera skilda välfärds- och arbetsmarknadsregimer är ett sedan länge etablerat faktum i den vetenskapliga debatten. Fortfarande utgår man allmänt från Gösta Esping Anderssons välkända taxonomi om tre skilda välfärdsregimer – den nordeuropeiska, den sydeuropeiska och den anglosaxiska, även om vissa vill lägga till en fjärde, den centraleuropeiska.<sup>18</sup> Till detta ska läggas de olika arbetsmarknadsregimer som identifierats i litteraturen.<sup>19</sup> Till sist diskuteras också ett antal olika nationella politisk-ekonomiska ”modeller” – utifrån den historiska utvecklingen av olika nationalstater – vilket inkluderar ekonomisk styrning, ekonomisk politik, välfärd och arbetsmarknadsinstitutioner.

Denna tanke har vidareutvecklats av forskare som Peter A Hall och David Soskice i deras betydelsefulla verk *Varieties of Capitalism*. Där introducerar Hall

---

<sup>17</sup> David, P A (1988) *Path Dependence: putting the past into the future of economics*. The Economic Series: Institute for Mathematical Studies in The Social Science, Stanford, s16

<sup>18</sup> Esping Andersen, G (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press

<sup>19</sup> Thelen, K (2001) “Varieties of labor Politics in the Developed Democracies”. I Hall, P A & Soskice, D (red) (2001) *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press

och Soskice två idealtyper, ”kapitalismer”, den koordinerade marknadsekonomin och den liberala marknadsekonomin. Tydligt är att länder som Tyskland och Japan passar bäst in på den förstnämnda typen och Storbritannien och USA på den andra – men det finns också många mellanformer. Hall och Soskice utgår från

”att många av de viktigaste institutionella strukturerna – i synnerhet arbetsmarknadsregleringar, utbildning och vidareutbildning och företagsstyrning – beror på närvaron av regleringsregimer som upprätthålls av nationalstaten”.<sup>20</sup>

I korthet argumenterar de för att styrsystem skapar regler för strategisk interaktion mellan aktörer, vilka i sin tur skapar starka institutioner. Utan tvekan, kan också tilläggas – enligt Douglass Norths terminologi – att sådana starka institutioner skyddas (eller ibland utmanas) av starka incitamentsstrukturer som bygger på en sådan interaktion.<sup>21</sup> Det betyder givetvis – återigen – att historien spelar stor roll och att till exempel ett lands politiska ekonomi är oupplösligen förbunden med dess historia. Dessutom är, enligt Hall och Soskice, skilda (nationella) institutioner ”... skapade genom handlingar, lagstiftande eller andra, som etablerar formella institutioner och deras handlingsramar”. Å andra sidan ”... återkommande historisk erfarenhet skapar ett ramverk av gemensamma förväntningar som tillåter aktörerna att effektivt samordna sig med varandra”.<sup>22</sup> Utifrån detta hävdar de att koordinerade och liberala marknadsekonomier fungerar på skilda sätt, eftersom de är baserade på institutioner och incitament, koordinering och social interaktion, som är mycket olika och grundade i skilda historiska erfarenheter.

Utän tvekan leder denna ansats till ett antal väsentliga frågor och slutsatser om nuvarande utvecklingsprocesser, inklusive utvecklingen av EU och möjligheterna att införa en gemensam politisk ekonomi för Europa. Vi ser ett antal försök att införa mer integrerande åtgärder på den europeiska nivån. Det sätter tveklöst press på nationalstaterna, men leder inte nödvändigtvis till konvergens (åtminstone inte på kort sikt). Istället anpassas mycket av den europeiska politiken nationellt och översätts till det ”lokala” idiomet. I samband med detta omformuleras den ofta inom ramen för en specifik nationell institutionell kontext och kommer, i vissa fall, att fungera på ett helt annat sätt än som var tänkt. Detta verkar vara särskilt framträdande inom politikområden där det finns starka nationella traditioner, institutioner och regler för interaktion (kopplade till incita-

---

<sup>20</sup> a.a, s 4. Se även Murhem, S (2003) *Turning to Europe. A New Swedish Industrial Relations Regime in the 1990's*. s 25.

<sup>21</sup> North, D C (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press

<sup>22</sup> Hall, P A & Soskice, D (red) (2001) *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, s 13.

ment). Det kan vara anledningen till att det verkar vara lättare att implementera viss europeisk politik än annan, där motståndet verkar vara starkare. Utan tvekan verkar arbetsmarknadsrelationer, arbetsmarknads- och också välfärdsinstitutioner höra till de allra starkaste i detta avseende. Det är säkerligen skälet till att förändringar inom det området – när de presenteras som kommande från Bryssel – ofta möter mycket stark opposition. Enlig Hall och Soskice är detta förmodligen inte särskilt konstigt och behöver inte bero på nationell chauvinism och inskränkthet. En av deras huvudpoängar är, mer konkret, att till exempel en viss politisk åtgärd – initierad av Bryssel – kommer att bli effektiv endast om den är ”incitamentskompatibel, det vill säga om den korresponderar med de samordnande funktioner som ingår i den existerande politiska ekonomin”. De exemplifierar med konkurrensregler (som vi vet är ett av de områden där EU oftast går in och styr). En specifik politisk åtgärd för att öka marknadskonkurrensen som fungerar i ett land (till exempel i en liberal marknadsekonomi) kommer antingen inte att fungera i en koordinerad marknadsekonomi, eller också de facto minska konkurrensen och förstöra delar av den politiska ekonomin. Därför kommer den att ogillas eller till och med överges.

Detta utesluter dock inte att vidare ekonomisk integration kan sätta stark press på förändring av nationella institutioner – och därmed utmana det skenbart stabila mönstret av ”*varieties of capitalism*”. Tvärtom, sådan press är vanlig idag som ett resultat av den allmänna ekonomiska integrationen (”globaliseringen”) och EU-integrationen. Faktiskt verkar det vara en av de viktigaste orsakerna till EU:s problem med legitimitet och acceptans. Den historiskt skapade nationalstaten är fortfarande den legitima tillhörigheten för de flesta européer. Detta måste tillstås om den Europeiska Unionen skall kunna fortsätta vidare i framtiden.

## 5. En gemensam strategi måste tillåta institutionella skillnader

Jag har här särskilt diskuterat den europeiska sysselsättningsstrategin i samband med utvecklingen av en gemensam europeisk politisk ekonomi. Självfallet är det viktigt att analysera innehållet i denna strategi även för svensk del. Som medlemmar i den Europeiska familjen påverkas vi starkt av den vare sig vi inser det eller inte. Den har redan utövat en stark påverkan på oss under de tio år som har gått sedan vårt inträde 1995. Det är också klart att det är av största vikt även för Sverige vad som händer med den under den närmsta femårsperioden. Som betonats här är den ett försök att förena en marknadsliberal strategi som syftar till ökad tillväxt med en social profil av europeiskt snitt. Inte så få inom EU menar till och med att välfärdspolitik och social trygghet är en viktig förutsättning för uthållig tillväxt över huvud taget. Inte alla delar denna uppfattning, men den är ändå starkt företrädd av många (inte minst från Norden).



Till viss del har strategin, som enskild företeelse, varit tämligen framgångsrik, även om den också varit föremål för kritik. Utan tvekan har betoningen på aktivitet och full sysselsättning gjort den populär, i alla fall i norra Europa där en aktiv arbetsmarknadspolitik varit gällande i många årtionden. Ytterligare en anledning till att den inte allvarligt har utmanats kan vara att den sett ut som ett smörgåsbord, där var och en kan välja vad man vill och lämna resten till andra gäster. I de fall där kommissionen har riktat skarpa uppmaningar till enskilda länder som inte lyckats leva upp till strategins riktlinjer, har ländernas respons på kritiken varit tämligen onådig. Troligen var ovilligheten att inkludera hårda kvantitativa mål i den nya sysselsättningsstrategin 2003 ett tecken på att den inte får inkräkta alltför mycket på den nationella arbetsmarknaden och kanske inte heller på den nationella arbetsmarknadsregimen.

Det finns därför anledning att inte vara alltför optimistisk när det gäller framtiden för den europeiska sysselsättningsstrategin, liksom inför utvecklingen av en gemensam politisk ekonomi för Europa. Det är till viss del synd, eftersom medlemsstaterna har ett antal gemensamma problem idag och i framtiden: en demografisk situation där allt färre kommer att arbeta i framtiden för att försörja en växande andel äldre, allmänna problem med att ha råd med dyra välfärdssystem, ekonomisk globalisering som innebär strukturomvandling och näringslivsförändring, införandet av nya företagsstrategier, tendens mot mer flexibla arbetsmarknader och arbetsvillkor etc. En gemensam strategi med gemensamma mål om ”full sysselsättning” och vissa sociala rättigheter för anställda (inklusive ”livslångt” lärande, lika möjligheter, medbestämmande etc), kunde vara viktig i detta sammanhang. Genom utvidgningen och öppna gränser i Europa blir också möjligheten till en gemensam europeisk arbetsmarknad en stor utmaning. För att utveckla en gemensam strategi – för tillväxt, full sysselsättning, ”det sociala Europa” – är det nödvändigt att EU-byråkrater liksom nationella och europeiska politiker blir medvetna om frågan om ”*varieties of capitalism*”. Den politik som föreslås måste vara flexibel nog att tillåta stora institutionella skillnader i Europa – nu och i framtiden. Det betyder också att en politik som fungerar i ett område kan vara kontraproduktiv i ett annat. Om det inte erkänns kommer den nuvarande låga legitimiteten för EU:s institutioner och, faktiskt, hela projektet, att permanentas för lång tid framåt.

## Kommentar: För tidigt att avgöra vad sysselsättningsstrategin betytt

*Allan Larsson*

Jag har läst Lars Magnussons uppsats och lyssnat till hans presentation med stort intresse. Lars Magnusson är en av de mest kunniga och insiktsfulla när det gäller europeisk arbetsmarknad och sysselsättning, vilket han har visat i många sammanhang, inte minst i sitt arbete med det svenska forskningsprogrammet om EU och arbetslivet, SALTSA.

Hans kommentarer är som alltid nyanserade och innehållsrika och i långa stycken kan jag hålla med honom. Det som för mig var nytt och spännande är den avslutande teoretiska diskussionen om ”stig-beroende”, ”*path dependence*”, att vi inte kan förstå allt med hjälp av den ekonomiska teorins rationella och maximerande aktörer; vi har anledning att ta hänsyn till betydelsen av de historiska erfarenheterna.

Jag ska försöka ge ett bidrag till dagens diskussion genom att först i största korthet beskriva den politiska innebörden av sysselsättningsstrategin, så som jag tolkar den. Jag ska sedan beskriva vad jag vill kalla sysselsättningsstrategins paradoxer, som skulle kunna fungera som utgångspunkter för reflexioner, diskussioner och kanske för fortsatt forskning.

Först, alltså, några ord om sysselsättningsstrategins politiska betydelse:

Sysselsättningen blev tack vare Amsterdamtraktaten en gemensam europeisk angelägenhet (”*a matter of common concern*”), inte bara en nationell angelägenhet. Men mer än så, Amsterdamtraktaten gav också uttryck för ett nytt synsätt, att sysselsättningen inte är något som uppstår av sig själv (”*trickle down*”) utan något som kräver samordnade insatser och politisk ledning.

Luxemburgstrategin skapade en gemensam ram för dessa medlemsländernas samordnade insatser. Den markerade att den gamla politiken med sociala insatser för de arbetslösa – reglering och tidig pensionering – behövde ersättas med en politik för sysselsättning med samlade insatser över ett brett fält: aktiv arbetsmarknadspolitik i stället för den passiva politik som skapade långtidsarbetslöshet, bättre villkor för företagande och nyföretagande, nytänkande om arbetsorganisation och livslångt lärande och, inte minst, att jämställdhet skulle vara en central del av sysselsättningspolitiken. Det är en självklarhet i dag, men mycket av detta var radikala och obekväma budskap för många regeringar på 1990-talet

Lissabonstrategin bidrog till en integrering av de ekonomiska och sociala frågorna, som sedan kompletterades med en tredje pelare, miljön, vid toppmötet i Göteborg. Resultatet var en samlad tillväxtstrategi.

Man kan säga att Amsterdamtraktaten, Luxemburg-strategin och sedan Lissabonstrategin har bidragit till en politisk integration på områden som medborgarna i Europa sätter allra högst i varje opinionsundersökning. Det finns nu

mycket mer av gemensamma mål, gemensamma inriktningar och gemensamma arbetsformer än någonsin tidigare. Styrkan – och svagheten – med denna strategi är att den bygger på ett politisk åtagande på högsta nivå, av stats- och regeringscheferna.

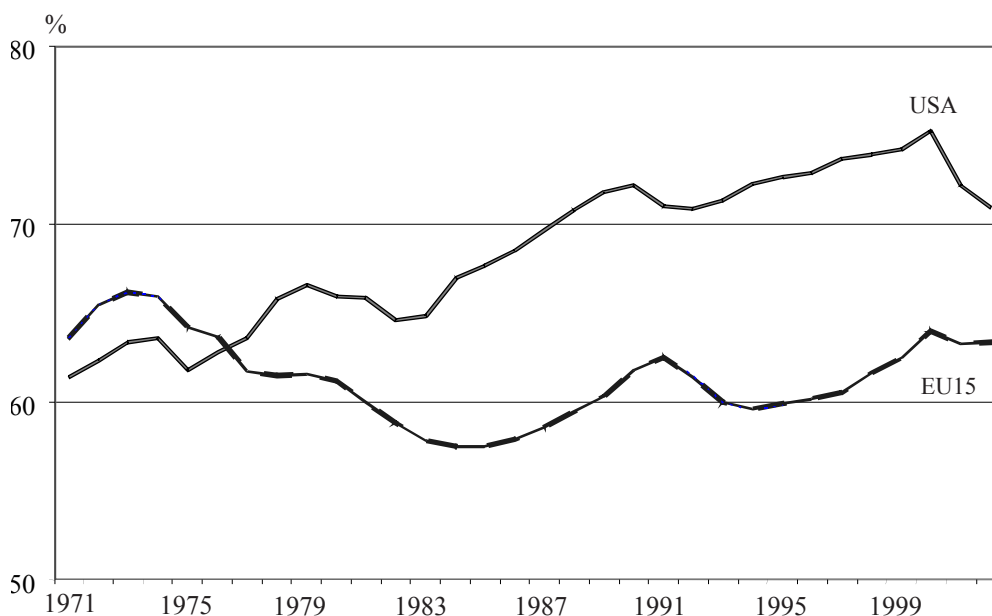
Frågan är nu vilka ekonomiska resultat som denna politiska integration har lett till. Jag vill då påminna om att det tar tid att få effekt av strukturreformer av det slag som denna strategi innehåller. Vi har anledning att vara försiktiga när vi drar slutsatser om den här inledande perioden med sysselsättningsstrategin, i synnerhet om vi betänker att vi har haft en global konjunkturedgång under 2001–2003.

Jag har inte för avsikt att gå in och diskutera detaljer i Lars Magnussons förtjänstfulla översikt över sysselsättningsstrategins utveckling. Jag vill i stället peka på tre paradoxer i den ekonomiska och politiska utvecklingen som kan vara värda en fortsatt diskussion, kanske också studier och forskning.

#### *Paradox 1: Sysselsättningen i EU och i USA*

Den första paradoxen handlar om utvecklingen av sysselsättningen i EU-länderna jämfört med utvecklingen i USA.

Den allmänna bilden av den ekonomiska utvecklingen i EU och USA är att Lissabon-strategins ambitiösa målsättning har misslyckats. I många debattinlägg inför revideringen av Lissabon-strategin vill man nu riva upp stora delar av de strategier som utvecklats från Luxemburg och framåt och ha en mera USA-inspirerad politik.



**Figur 1.** Sysselsättningen i EU och USA 1971–2002 (källa: OECD).

Det är riktigt att BNP-tillväxten varit något svagare i Europa än i USA, men när det gäller sysselsättningen har det varit tvärtom. Sysselsättningens utveckling har varit svagare i USA än i Europa.

- Om vi tar tiden från 1997 och fram till och med 2003 hade vi i EU:s 15 medlemsstater en sysselsättningsökning på närmare tolv miljoner arbetstillfällen, vilket i stort sett motsvarar det mål som Kommissionen satte upp inför Luxemburg-toppmötet.
- Under samma tid hade USA en sysselsättningsminskning på två till tre miljoner arbetstillfällen.
- Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan USA och EU har på så sätt i det närmaste halverats, från cirka 13 procentenheter till 7 procentenheter – och avståndet är nu mindre än någon gång under de senaste 20 åren
- Under 2004 har avståndet ökat något när tillväxten tagit fart i USA medan Europa haft en svagare utveckling

Fyra länder i Europa har nu en högre sysselsättning än USA: Danmark, Holland, Sverige och Storbritannien.

Det som är paradoxalt är att den amerikanska modellen på många håll lyfts fram som en förebild i ett skede när Europa kan visa framgångar och USA har haft svårigheter att upprätthålla sysselsättningen.

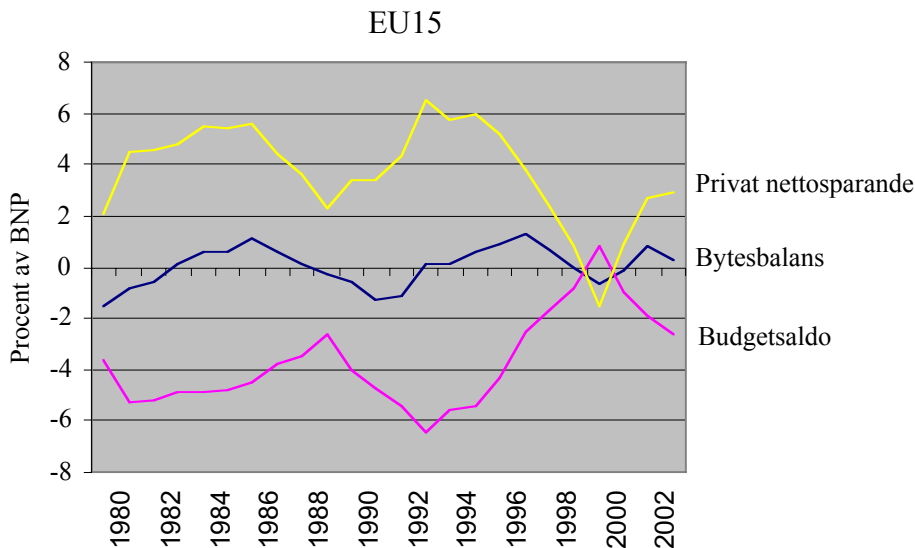
### *Paradox 2: Makropolitik och sysselsättning*

Men Europa har – med fortsatt hög arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än USA – ingen anledning att slå sig till ro med en förbättrad position. Låt oss därför se på en andra paradox, vilken handlar om den makroekonomiska politiken och dess effekt för den allmänna efterfrågan och därmed för sysselsättningen – en fråga som Lars Magnusson kortfattat diskuterade.

I Europa fokuseras en stor del av den makroekonomiska debatten på underskotten i statsfinanserna, särskild i de länder som ligger runt tre procents underskott, som Tyskland och Frankrike. De här länderna beskrivs ibland som länder som lever över sina tillgångar och som hotar stabiliteten i hela EU.

Nu är statsfinanserna bara den ena sidan av ett lands finansiella ekonomi och analysen blir som bäst partiell om man bara ägnar sig åt den ena sidan. Den andra sidan är hushållens och företagens finansiella situation.

När man tar med båda sidorna får man en helt annan bild av den finansiella ekonomin i Europa och i Tyskland (Källor: Eurostat och Finansdepartementet):



**Figur 2.** Det ekonomiska läget i Europa.

EU som helhet har under de senaste 20 åren haft ett finansiellt överskott i den privata sektorn på mellan två och sex procent, med ett enda undantag, nämligen år 2000, då det fanns ett litet underskott (men då hade å andra sidan den offentliga sektorn ett överskott!).

- Överskottet i den privata sektorn har under större delen av denna tid varit större än underskottet i den offentliga ekonomin.
- När man lägger ihop plus och minus får man det finansiella sparandet för hela EU, eller det som kallas bytesbalansen. Den har under större delen av denna tid visat överskott. Man kan alltså konstatera att Europa som helhet inte har levt över sina tillgångar, utan tvärtom samlat på hög. Detta gäller även Tyskland och Frankrike, som framför allt under de senaste åren, när de varit som mest kritiserade, svarat för en stor del av överskottet av sparande i Europa.

Innebörden av detta är att Europa – tillsammans med Japan och Sydostasien – skapat ett finansiellt överskott, som använts för att finansiera USA:s mera tillväxtorienterade makroekonomiska politik, som ger stora underskott.

För mig är denna strävan i Europa att skapa stora överskott i bytesbalansen på bekostnad av de allmänt accepterade ekonomiska målen om tillväxt och sysselsättning en svårförklarlig paradox. Kanske kan vi hämta en förklaring i den ansats som Lars Magnusson presenterade, ”path dependence”. I det här fallet skulle det kunna betyda att vi sitter fast i det synsätt som gällde när vi såg ländernas ekonomier som skilda enheter och varje land skulle ha en exportledd tillväxt. Det är ett synsätt som knappast fungerade särskilt bra ens på 1970- och 1980-talen. I dag, när Europa är en ekonomisk enhet med en gemensam marknad och en gemensam valuta, så är ett sådant synsätt kontraproduktivt.

Jag överlåter med varm hand till de närvarande experterna på europeisk politik och ekonomi att ge oss en uppfattning om vad som skulle ha skett om det funnits en annan avvägning mellan amerikansk expansion och europeisk återhållsamhet.

### *Paradox 3: Strukturpolitik och produktivitet*

Den tredje paradoxen gäller strukturpolitiska reformer och ekonomisk tillväxt. Det vanligaste förklaringen till den svagare ekonomiska tillväxten i EU-länderna är inte bristen på en tillväxtinriktad makroekonomisk politik, utan bristen på strukturreformer, ”the failure to tackle structural reform”, som det stod på Financial Times förstasida i går. Det brukar sägas att den makroekonomiska politiken, framför allt penningpolitiken, skulle ha kunnat vara mera expansiv om det hade funnits en mera ambitiös strukturpolitik. Men är det ett riktigt argument?

Jag skulle vilja vända på argumentet och hävda att det inom EU under de senaste 10–15 åren har genomförts omfattande strukturåtgärder, åtgärder som alla har genomförts i syfte att få till stånd ökad produktivitet och därmed ekonomisk tillväxt. Några exempel:

- den gemensamma marknaden som bidrar till ökad konkurrens mellan företagen inom EU,
- gemensam valuta som minskat transaktionskostnaderna och gjort priser mer jämförbara,
- liberalisering av energi- och telekom-sektorerna,
- privatisering av statliga företag,
- en friare världshandel genom WTO och globalisering av de finansiella marknaderna,
- ny teknik, IT, i alla ekonomiska och samhällsliga sektorer,
- utvidgning – först till 15 och sedan till 25 medlemsländer samt
- arbetsmarknadsreformer inom ramen för sysselsättningsstrategin.

Det är en imponerande lista av strukturreformer och jag skulle kunna lägga till ytterligare ett antal.

Men det paradoxala är att det vi väntade oss av dessa strukturreformer, en snabbare tillväxt i produktiviteten och därmed en ökad ekonomisk tillväxt inte har infunnit sig. Det är tvärtom så att tillväxten i produktivitet var snabbare i början av 1990-talet (1990–1995) än den har varit därefter (1996–2003). Då var den cirka 2,6 procent per år, under de senaste åren har den bara varit 1,3 procent – alltså en halvering av den välståndsökning som en förbättrad produktivitet innebär, en utveckling som inte alls stämmer med vad som utlovades när dessa reformer genomfördes (Källa: Deutsche Bank Research: Current Issues, 18 January 2005).

Om vi hade fått det som vi väntade oss av alla dessa reformer, hade vi haft en snabbare realinkomstökning, ännu mindre risk för inflation och större utrymme för en mera tillväxtorienterad penningpolitik.

Frågan är hur vi skall förklara denna paradox mellan å ena sidan omfattande strukturreformer och å andra sidan en försvagad tillväxtförmåga i den europeiska ekonomin?

Det finns i princip tre tänkbara förklaringar:

- Den första förklaringen skulle kunna vara att strukturreformer inte har den effekt som vi har vant oss vid att tro under 15–20 års tid.
- Den andra förklaringen skulle kunna vara att vi borde ha haft en annan mix av reformer än den vi haft, t ex mer av de arbetsmarknadsreformer som ligger i sysselsättningsstrategin.
- Den tredje skulle vara att resultatet av reformerna kommer inom något eller några år i form av en uthålligt snabbare tillväxt och fler jobb.

Jag överlåter åt forskarna att bistå oss med sitt vetande i tolkningen av dessa alternativ!

Sammanfattningsvis vill jag säga att det kan vara för tidigt att avgöra vad sysselsättningsstrategin har betytt för utvecklingen i Europa. Strukturförändringar tar tid och det finns inte alltid några enkla och tydliga orsakssamband.

Men även med dessa reservationer kan man notera att sysselsättningen har ökat i ungefär den takt som angavs när strategin arbetades fram 1997 och att Europa har minskat det försprång som USA hade i mitten 1990-talet. Men mer behöver göras och jag håller med Lars Magnusson om att den europeiska sysselsättningsstrategin behövs för att ge riktning och för att mobilisera kraft och resurser för en mera aktiv politik.

## Kommentar: Sysselsättningsstrategin har haft effekt även om det går frustrerande långsamt

*Anna Odhner*

Jag har haft privilegiet att få följa utvecklingen av EU:s sysselsättningsstrategi på nära håll ända sedan 1997, inte minst under tiden med Allan Larsson som generaldirektör och ”pappa” till sysselsättningsstrategin. Det är därför en fråga som ligger mig varmt om hjärtat.

Det är bra och nyttigt att ibland tvingas stanna upp och titta i backspegeln och fundera på vad som hänt under de år som gått. Var började vi och var är vi idag?

Den fråga som ofta ställs är om sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden har haft någon betydelse för utvecklingen. Jag ska försöka kommentera den både ur ett mer generellt perspektiv men också ur ett svenskt perspektiv.

Den metod som används inom sysselsättningsstrategin kallas den öppna samordningsmetoden och har kommit att användas på allt fler områden där ansvaret ligger på den nationella politiken snarare än på EU-nivå. Det är således en lättare form av mellanstatligt samarbete mellan länderna än gemensam lagstiftning.

Det hävdas ibland, kanske med viss rätt, att den öppna samordningsmetoden används för att begränsa integrationen och ett mer bindande samarbete inom EU. Storbritannien och Sverige som hör till de mer EU-skeptiska länderna har varit starka förespråkare för metoden. Emellertid är det så att den används på områden där det tidigare inte förekommit något egentligt samarbete, områden där ansvaret för politiken ligger på nationell nivå. Den öppna samordningsmetoden ersätter inte i den bemärkelsen lagstiftning och mer bindande samarbete utan erbjuder snarare ett utökat samarbete, men i en mjukare form än gemensam lagstiftning.

På vissa områden, som t ex arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik, där det finns stora institutionella och strukturella skillnader mellan länderna vill jag hävda att den öppna samordningsmetoden, där man har gemensamma mål och intentioner men där medlen för att uppnå dess mål är medlemsstaternas sak, är lämpligare än mer bindande samarbete i form av gemensam lagstiftning.

Har då sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden haft någon effekt? Jag skulle vilja svara ja på den frågan, även om det ibland går frustrerande långsamt. Retoriken och de politiska idéerna har förändrats över tiden. För att ta exempel så betraktas idag sysselsättningspolitik och socialpolitik mer som en del av den ekonomiska politiken, och en starkare samordning mellan dessa politikområden sker på både EU-nivå och nationell nivå. När sysselsättningsstrategin kom till skedde en förskjutning av fokus från arbetslöshet till sysselsättning för att även fånga upp grupper utanför arbetsmarknaden. Allt större tyngd har lagts vid arbetskraftsdeltagande och utbudet av arbetskraft, inte minst mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. En förskjutning har även



skett från kvantitativa termer till mer kvalitativa aspekter av arbete. Begreppet kvalitet i arbetet myntades med bl a större betoning av utbildning och livslångt lärande.

Men vi kan också se kursändringar i medlemsstaternas politik mot en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, effektivisering av matchningen på arbetsmarknaden, för att främja kvinnors arbetskraftsdeltagande m m.

Igår var jag i Madrid och pratade med några kollegor. Jag passade då på att fråga hur de ser på sysselsättningsstrategins roll. De svarade att de hade samma diskussion där som vi har här, och att det är svårt att ge ett svar på hur politiken hade sett ut om strategin inte funnits. Men det var helt klart att den gett ett instrument som systematiserat och effektiviserat genomförandet av politiken bl a genom att man i större utsträckning arbetar med mål och samordnar olika politikområden bättre.

Uteblivet gemenomförande beror antagligen i många fall mer på bristande förmåga än på bristande vilja. Många regeringar tacklas med en politisk situation som gör det svårt och ibland omöjligt att genomföra genomgripande och kontroversiella reformer. Generellt kan man se att länder där det finns en politisk tradition som bygger på samförstånd mellan olika aktörer, inte minst parterna på arbetsmarknaden, har lättare att genomföra sin politik. Det är något vi ser inte bara på det arbetsmarknadspolitiska området utan också t ex när det gäller pensionsreformer, det externa handelspolitiska området och för att öppna upp reglerade marknader.

Här tror jag att den öppna samordningsmetoden spelar en viktig roll. Vid sidan om det politiska gruptryck som metoden utgör kan spridandet av kunskap och erfarenheter från länder som genomfört viktiga reformer och utbyte av goda exempel mellan inte bara regeringarna i medlemsstaterna utan också mellan arbetsmarknadens parter och andra aktörer, öka acceptansen och förståelsen för den förda politiken. Detta tror jag är helt avgörande för hur framgångsrik såväl Lissabonstrategin som sysselsättningsstrategin kommer att vara framöver.

Har då sysselsättningsstrategin haft någon betydelse för utvecklingen i Sverige? Sysselsättningspolitiken i Sverige ligger mycket väl i linje med sysselsättningsstrategins riktlinjer och intentioner och Sverige hör till de länder som faller mycket väl ut vid uppföljning och bedömning av utvecklingen.

Man kan emellertid konstatera att det har tagit tid att sprida medvetenheten om sysselsättningsstrategins existens utan för regeringskansliet väggar. Det ska dock ses mot bakgrund av att Sverige var ny medlem i unionen när strategin kom till, och det har tagit tid att bygga upp kunskaper och strukturer för EU-arbetet i stort och så även på detta område. Under senare år har regeringskansliet lagt ned stora resurser i form av informationsmaterial, seminarier och konferenser kring dessa frågor och strategin har i dag har en betydligt mer given plats i diskussionen kring sysselsättningspolitiken bland involverade aktörer i samhället.

Det hävdas ibland att den politik som Sverige fört skulle ha förts även om sysselsättningsstrategin inte hade existerat och att den därmed inte haft någon egentlig inverkan. Jag tycker det är en ganska ointressant diskussion. Strategin föll inte ner över unionen som ett främmande väsen utan har växt fram i samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen utifrån rådande politiska idéer och influerats av impulser från medlemsstaternas politik, inte minst från de nordiska länderna. På samma sätt har strategin utvecklats över tiden och själva styrkan i den är skapandet av en gemensam problembild, målsättningar och erfarenhetsutbyte. I det perspektivet blir en diskussion om ägget eller hönan ganska irrelevant.

Till sist: Sysselsättningsstrategin är och skall förbli en långsiktig strategi. Det tar tid att skapa en gemensam problembild, att genomföra strukturella förändringar i ekonomin, på arbetsmarknaden och i utbildningssystemen, men det tar också lång tid för dessa förändringar att få genomslag och ge synliga effekter på utvecklingen. Även om det går frustrerande långsamt ibland så är alternativet – inget gemensamt samarbete – alltid sämre.