

Larsson, Jakob

Den öppna samordningsmetoden

EU:s samordningsmetod av medlemsländernas
välfärdssystem

Innehåll

Sammanfattning	3
Abstract.....	3
Inledning och syfte	4
Disposition	5
I. Bakgrund.....	6
Den inre marknaden	7
Ekonomisk Integration – EU:s drivkraft	8
Bakomliggande drivkrafter	10
Positiv och negativ integration – en normativ ansats?	11
Öppen samordning	13
Slutsats	15
II. Metodens framväxt	16
Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Lissabonstrategin	16
Sysselsättningskommittén bildas.....	18
Spridning av OMC till sociala politikområden under 2000-talet	19
Lissabonfördraget.....	21
III. Så fungerar den öppna samordningsmetoden	24
Steg 1. Riktlinjer och målsättningar	24
Steg 2. Sysselsättningskommitténs indikatorer	26
Steg 3. National Reform Programmes (tidigare National Action Plans).....	27
Mutual Learning Programme (tidigare Peer Review Programme).....	28
Steg 4. Kommissionen och Rådets gemensamma rapport.....	29
Steg. 5 Rekommendationer	29
Sammanfattning	30
Skillnader mellan mjuk lagstiftning och OMC	32
IV. Metodens styrkor och svagheter.....	33
Kritik från flera håll	33
Utebliven effekt?	33
Metodens legitimitet.....	36
Empiriskt underskott	38
Framtidens metod för samordning av medlemsländernas välfärdssystem?.....	39
V. Referenser	43

Sammanfattning

Europeiska unionens primära drivkraft, upprättandet av en fri inre ekonomisk marknad, har under 1990- och 2000-talen kommit att utmana de europeiska välfärdssystemens nationella olikheter. Som svar på de negativa effekter som den inre marknaden medför har medlemsländerna uttryckt en vilja till samarbete på socialpolitikens område, men utan att lämna ifrån sig formell beslutsmyndighet till EU. Denna paradox har resulterat i en framväxande europeisk socialpolitik, som utmärks av vagt formulerade målsättningar vars praktiska tillämpning ofta förblir oklar. År 2000 lanserades Lissabonstrategin vars syfte är att skapa ett globalt konkurrenskraftigt EU med en social ambition som kompletterar den fria rörligheten för unionsmedborgare. Metoden för att genomdriva de högt ställda socialpolitiska målen blev en metod för öppen samordning som tillstår medlemsländernas regeringar fortsatt formell bestämmanderätt, men samtidigt ger EU-institutionerna ett mjukt inflytande där nyckelord såsom "grupptrack" och "utbyte av bästa praxis" är centrala begrepp.

Denna rapport kartlägger den öppna samordningsmetoden (*Open Method of Coordination*, OMC). Den öppna samordningsmetoden är en samarbetsform som bygger på kontinuerlig rapportering, mätning och rangordning av medlemsländernas politik utifrån gemensamma målsättningar. Tanken är att EU genom "grupptrack" mellan medlemsländerna ska uppnå större konvergens gentemot unionens övergripande målsättningar på politikområden som delvis ligger utanför unionens formella beslutsmyndighet. Vad denna utveckling kommer att leda till för medlemsländernas välfärdssystem i framtiden är svårt att veta, klart står dock att EU skapat en potentiell drivkraft vars ambition är att anpassa medlemsländernas välfärdspolitik mot en gemensam norm vars slutgiltiga mål är en europeisk social modell.

Abstract

The European Union's primal actuation, the creation of a free inner market, has come to challenge the European Welfare systems national inequalities. As an answer to a more economic orientated European Union the Member States have expressed a will to cooperation in the field of social politics to meet the effects of the inner market, but without leaving any formal decisive power to a supranational EU-level. This paradox has resulted in a rising of a collective European social politic characterized of vague formulated goals whose practical adaption often stays imprecise. In 2000 the Lisbon Strategy was launched, which aims to create a globally competitive Europe with a social ambition which complements the free movement of EU citizens. The method of enforcing the high standards of social policy objectives became a method of open coordination which allow Member States governments continued formal authority but which also gives the EU institutions a soft influence where key words such as "peer pressure" and "exchange of best practices" is key concepts.

The aim of this report is to set out the The Open Method of Coordination (OMC). The OMC is a form of cooperation based on continual reporting, measuring and ranking of the Member States politics on basis of common objectives. The idea is that EU trough peer pressure between the Member States would achieve greater and more effective convergence in political areas that are not included in the EU-competence. What this development is going to lead to for the Member States Welfare-systems in the future is difficult to know, thus it is clear that EU has created a potential driving force to adapt the Member States Welfare politics towards a joint EU-norm whose ultimate goal is a European Social Model.

Inledning och syfte

EU:s initiativ att skapa en gemensam politik på välfärdens område har länge begränsats till främst målsättningar. Att formellt likrikta eller harmonisera de europeiska medlemsländernas skiftande välfärdssystem som präglas av olika traditioner och ideal är en nästintill omöjlig uppgift. EU står här inför ett politiskt dilemma, som kräver en svår balansgång mellan nationellt egenbestämmande och behovet av att skapa gemensamma EU-regler som motvikt till de konsekvenser som en integrerad europeisk ekonomi (inre marknad) medför. I samband med Lissabonstrategin (2000) lyftes den öppna samordningsmetoden fram som det primära politiska verktyget att, om inte direkt lösa dilemmat, så åtminstone erbjuda en långsiktig väg framåt – en slags ”tredje väg” – där medlemsländer och EU-institutioner gemensamt genom ömsesidigt utbyte ska mejsla ut framtidens gemensamma europeiska sociala lösningar.

Nedrustningen av förslaget till konstitution av de franska respektive nederländska befolkningarna 2005 och det irländska folkets nej till Lissabonfördraget 2008 har av ledande politiker tolkats som en folklig protest mot att den ekonomiska och politiska integrationen inte förenats med tydliga sociala åtaganden. Mot denna bakgrund framhåller EU-kritiker att Lissabonstrategins sociala målsättningar är ett betrakta som ett europapolitiskt misslyckande, men att de ekonomiska målsättningar som ingår i strategin medfört förändringar som i förlängningen kommer att få stor inverkan på medlemsländernas välfärdssystem.¹ Fokus i denna rapport är de bakomliggande processer som syftar till att åstadkomma samordning av medlemsländernas välfärdssystem. I rapporten vill jag fördjupa förståelsen för de drivkrafter som syftar till att skapa nya samarbetsformer och arbetssätt som successivt ska integreras i medlemsländernas offentliga förvaltning. För många tycks det finnas en oöverstiglig tröskel av likgiltighet eller EU-kritik för att vilja lära sig hur EU och dess institutioner fungerar och synnerhet för hur mer löst sammansatta metoder för koordinering av medlemsländernas politik är konstruerade. Den öppna samordningsmetoden är ett exempel på detta. Spaltmeter om metodens integrationseffekter och problem eller fördelar med mjuka beslutsmetoder av den här typen har producerats av ledande integrationsteoretiker. Men få har tagit sig an uppgiften att försöka placera in den öppna samordningsmetoden i en vidare politisk och integrationsteoretisk kontext och samtidigt utförligt kartlägga hur metoden är uppbyggd. Litteraturen kring den öppna samordningsmetoden tar ofta direkt avstamp i analyser kring politisk, ekonomisk och social europeisk integration utan att bemöda sig med att på ett

¹ Det kanske tydligaste exemplet är det omtvistade tjänstedirektiv som syftar till att öppna upp för fri rörlighet för små tjänsteföretag mellan nationsgränserna för att stimulera en fri inre marknad, vilket väckt rädslan hos de rikare medlemsländerna mot att tjänsteföretag från fattigare medlemsländer underminerar det egna medlemslandets sociala förmåner eftersom det ursprungliga förslaget var att tjänsteföretagen skulle lyda under ursprungslandets arbetsmarknadsregler (den s.k. ursprungslandsprincipen).

överskådligt sätt beskriva metodens uppbyggnad. Denna rapport fyller detta tomrum och syftar till att ta ett omfattande grepp om den öppna samordningsmetoden och både diskutera metoden i termer av europeisk integration samt kartlägga dess beslutsprocedur. Den öppna samordningsmetoden beskrivs ofta som dunkel, oberäknelig och svårdefinierad och förståelse för hur metoden fungerar lyser i den allmänna debatten ofta med sin frånvaro. Metodens snabba spridning till flera politikområden under senare år indikerar dock att detta kan vara en metod vilken vi, i takt med ökat tryck på gemensam reformering av medlemsländernas välfärdssystem, kommer att få se mer av i framtiden. Därför är det angeläget att förmedla en djupare förståelse för hur metoden växt fram, dess konstruktion samt hur den i realiteten är tänkt att fördela beslutsmyndighet mellan EU-institutionerna och medlemsländerna.

Syftet med denna rapport är kartlägga den öppna samordningsmetoden. På ett övergripande plan avser rapporten att introducera i vilket sammanhang och mot vilken bakgrund den öppna samordningsmetoden verkar, beskriva metodens politiska tillkomst, dess procedur och funktion mellan medlemsländer och EU-institutioner. Rapporten syftar även till att belysa den akademiska debatten kring vinster och förluster med metoden, samt slutligen diskutera vilken roll öppen samordning kan spela i en förnyad Lissabonstrategi.

Disposition

Rapporten är indelad i fyra delar. I den första delen förs en bred diskussion kring drivkrafterna bakom metodens framväxt. I kapitlet framställs med breda penseldrag hur principerna för upprättandet av en gemensam inre marknad påverkar andra politikområden inom unionen där EU inte har någon formell beslutsmyndighet. I den andra delen av rapporten skildras den öppna samordningsmetodens framväxt från Amsterdamfördragets sysselsättningsstrategi (EES, 1997) till toppmötet i Lissabon (2000) då det formellt fastställs att den öppna samordningsmetoden ska användas som det främsta redskapet för att förverkliga Lissabonstrategins sociala ambitioner. Den tredje delen av rapporten beskriver hur EU använder sig av- och tillämpar den öppna samordningsmetoden inom sysselsättningspolitiken (eftersom sysselsättningsområdet är det politikområde där metodens beslutsprocedur är tydligast institutionellt förankrat).² Centralt i detta avsnitt är de så kallade indikatorerna som förtydligar själva kärnan av ömsesidig tävlan mellan medlemsländer i metodens process. I fjärde och sista delen av rapporten förs en bred diskussion kring

² Inom stora delar av EU är det vanligt att definiera socialpolitik bredare än i Sverige. Socialpolitik handlar i EU-sammanhang till stor del även om arbetsmarknadspolitik, exempelvis har social- och arbetsmarknadsministrarna ett gemensamt råd och på Kommissionen handläggs sociala frågor och arbetsmarknadsrelaterade frågor inom samma Generaldirektorat – GD sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.

metodens styrkor respektive svagheter och avslutningsvis diskuteras den öppna samordningsmetoden i ett framtidsperspektiv.

I. Bakgrund

EU-samarbetet handlar till stora delar om harmonisering och likriktning av dess medlemsländer inom olika ekonomiska och politiska områden. Med ökad globalisering menar unionens förespråkare följer ett mer marknadsorienterat samhälle och politikområden som helt och delvis ingår i den så kallade EU-kompetensen, eller ligger i gråzonen för vad som ingår i EU:s beslutanderätt, har under de senaste decennierna underordnats den ekonomiska målsättningen om en inre marknad. Redan på 1980-talet krävde politiker, intressegrupper och experter att den avregleringspolitik som den inre marknaden innebär kompletteras med åtgärder för att förhindra att de nationella välfärdssystemen undergrävs och EU:s ekonomiska politik tillfördes av denna anledning en *social dimension*.³ Möjligheten för EU att föra en aktiv välfärdspolitik har dock varit relativt begränsad eftersom unionen och dess styrande institutioner (Ministerrådet och Kommissionen) i princip saknar formellt inflytande att stifta gemensamma lagar och regler på detta område.⁴ Fördragen slår fast att det välfärdspolitiska området ska regleras av den så kallade subsidiaritetsprincipen, som innebär att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Den formella beslutsrätten i sociala frågor ligger med principen om subsidiaritet alltså kvar hos medlemsländerna, vilket medför att det blir mycket svårt för EU att lagstifta om minimiregler på området.

År 2000 fick EU:s ekonomiska drivkraft ny styrfart i form av Lissabonstrategin, vars ambitiösa målsättning är att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi år 2010.⁵ Liksom tidigare är den övergripande taktiken för att förverkliga målsättningen med en dynamisk ekonomi att stärka grundförutsättningarna för upprättandet av en inre marknad där varor, kapital, människor och tjänster på ett flexibelt sätt

³ 1989 kom dåvarande EG-medlemsländer (utom Storbritannien) överens om en social stadga. Den sociala stadgan uppfattas som ett politiskt instrument som innehåller "moralisk skyldighet" att garantera att vissa sociala rättigheter respekteras i medlemsstaterna.

⁴ Kerstin Jacobsson, Karl Magnus Johansson och Magnus Ekengren (1999), *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*, SNS; Paula Blomqvist (red.) (2003), *Den gränslösa välfärdsstaten*, Stockholm: Agora; Helen Wallace och William Wallace (red.) (2000), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press

⁵ http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_sv.htm, 2007-12-17

flödar fritt mellan gränserna (de ”fyra friheterna”). Lissabonstrategin vilar på tre pelare: en primär ekonomisk pelare som kompletteras av två sekundära pelare för socialpolitik och miljöpolitik. Den sociala pelaren handlar om att som det heter: ”modernisera den europeiska sociala modellen” och omfattar främst satsningar på sysselsättning för att underlätta övergången till en kunskapsbaserad ekonomi. Metoden för att skapa en gemensam ram för en europeisk social modell är sedan toppmötet i Lissabon den öppna samordningsmetoden eftersom metoden möjliggör samarbete inom olika känsliga politikområden mellan medlemsländerna som EU inte har befogenhet att reglera med lagar och förordningar. EU är berett att gå långt för att riva de hinder som står i vägen för Romfördragets fyra friheter och behovet av ökat samarbete på socialpolitikens område är närmast en nödvändighet för EU för att balansera de avregleringar som sker i den inre marknadens namn. Genom öppen politisk samordning tar EU sig delvis runt fördragens begränsningar på de politikområden som ligger inom ramen för nationell välfärdspolitik och som traditionellt ansetts som minerad mark för Bryssel och hoppas på så vis kunna skapa en långsiktigt hållbar balans i framtiden mellan en rörlig marknad och en rörlig välfärd.

Den inre marknaden

Upprättandet av en gemensam marknad för varor, personer, tjänster och kapital går tillbaka till Romfördraget om Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och skrevs under av de dåvarande medlemsländerna redan 1957.⁶ Fördragets grundläggande syfte var att stärka fredssträvanden genom att marknadskrafterna skulle tillåtas operera förhållandevis fritt med hänsynstagande till krav på en effektiv och ostörd konkurrens och på så vis lägga grunden för ett fastare samarbete mellan de olika länderna i Europa. Då som nu är det ekonomiska samarbetet centralt men med den fundamentala skillnaden att de bakomliggande motiven har skiftat. 1957 syftade det ekonomiska samarbetet att sammanbinda medlemsländernas industrier på ett sådant sätt att ett världskrig aldrig skulle upprepas och sedan dess har de bakomliggande motiven för ekonomiskt samarbete successivt förändrats mot nödvändigheten för Europa att skapa en konkurrenskraftig inre marknad som kan hävda sig i en globaliserad världsekonomi.

I dagens Europa flyter kapital relativt obehindrat mellan gränserna, varor transporteras inom EU som aldrig förr och personer rör sig mer eller mindre obehindrat mellan gränserna inom unionen. Men på en punkt haltar den europeiska ekonomiska integrationen –

⁶ Europeiska kol- och stålgemenskapen undertecknades (EKSG) av Frankrike, Västtyskland, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

arbetskraftsrörligheten och då särskilt tjänstesektorn. Övergången från industrisamhälle till informationssamhälle är i dag närmast ett faktum, industrierna har mekaniserats, industriarbetaren har blivit tjänstearbetare och tjänstesektorn bidrar i dag till mer än 70 procent av medlemsländernas arbetstillfällen enligt EU-kommissionens beräkningar.⁷ Tjänstesektorn, i sin tur, består av en offentlig- och en privat del och det är inom den privata tjänstesektorn som den snabba tillväxten sker. De offentliga tjänsterna utgör dock en stor del av den samlade tjänstesektorn och staten är i egenskap av detta den största enskilda tjänsteproducenten i de europeiska välfärdsstaterna. Att vissa medlemsländers stora offentliga sektorer, som är undantagna den fria konkurrensen, av EU ses som en stor potential för framtida avregleringar i syfte att expandera den inre marknaden är ingen hemlighet. Liksom att unionens politik generellt omfattar en positiv syn på privatisering. Bland de bärande offentliga tjänsterna märks bland annat utbildning och hälso- och sjukvård, som kan sägas tillhöra kärnan av välfärdstjänster. Gemensamt för dessa välfärdstjänster är att de fordrar regler som rättvist fördelar resurserna. Att alla ska ha möjlighet till grundutbildning (grundskola) präglas av tanken att samtliga individer i samhället ska ges samma förutsättningar i starten av sina liv. Fri grundskoleutbildning inkluderar av denna anledning samtliga barn i Europa, rik såväl som fattig. Sjukvård utmärks av att konsumenterna inte på förhand kan veta vilket behov (efterfrågan) av tjänsterna de kommer att ha, samtidigt som kostnaderna vid ett plötsligt behov kan bli stora och svåra för den enskilde att uppbringa. Därför finns det i Europas alla länder en stark politisk konsensus kring idén att staten ska organisera tillhandahållandet av välfärdstjänster. Staten fördelar i sin roll som finansiär skattepengar för exempelvis sjukvård och skola och styr på så sätt utbudet av sjukvårdstjänster och inte, som för varor och de flesta andra tjänster, efterfrågan på en fri marknad. Utbildning och sjukvård är alltså på grund av sin unika karaktär i betydelsen ”tjänster” offentligt producerade tjänster och inte renodlade marknadstjänster. Denna tanke är fortfarande stark även om privat finansierad utbildning och sjukvård, som kan ses som marknadstjänster, under senare år ökat något i Europa.

Ekonomisk Integration – EU:s drivkraft

Trots att de politikområden som välfärdsstaten inbegriper inte omfattas av EU:s fördragsstadgade beslutanderätt påverkas de onekligen av den svårdefinierade process som betecknas ”europeisk integration”. Den europeiska integrationsprocessen är komplex främst eftersom den sker på flera olika nivåer samtidigt och hela tiden förändras i takt med att

⁷ Eurostat, *News release*, 162/2007

världen globaliseras såväl kulturellt som ekonomiskt. Den största delen av EU-relaterad forskning som bedrivs handlar om att definiera och utvärdera unionens funktion i den europeiska integrationsprocessen och domineras främst av två teoretiska skolbildningar: neofunktionalism och liberal intergovernmentalism. Den tidigare utvecklades av Ernst B. Haas på 1960-talet för att förklara utvecklingen av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) och Europeiska Ekonomiska gemenskapen (EEC), föregångaren till EU. Neofunktionalismen ser den europeiska integrationen som en överstatlig process pådriven av EU-institutioner som genererar så kallade spill-over-effekter genom vilka unionens inflytande successivt expanderar.⁸ Tidig neofunktionalistisk teori förklarade den europeiska integrationens initiala framsteg, särskilt utvecklingen av en europeisk ekonomisk gemenskap från en blygsam kol- och stålgemenskap. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet stagnerade den europeiska integrationen och neofunktionalismen utsattes för omfattande kritik eftersom dess enkelriktade logik antar att integrationen endast kunde gå framåt. Mot bakgrund av kritiken utvecklades en alternativ teoretisk förklaringsmodell – liberal intergovernmentalism. Den liberala intergovernmentalismen förknippas närmast med Andrew Moravcsik och utgår från det motsatta: att det är i medlemsländernas regeringar som de avgörande besluten tas och att det till syvende och sist är de nationella regeringarna som styr den europeiska integrationens hastighet.⁹ Från ett intergovernmentalistiskt perspektiv är utfallet av EU-förhandlingar resultatet av mellanstatliga förhandlingar, d v s förhandlingar mellan suveräna nationella regeringar: *"Governments first define a set of interests, then bargain among themselves in an effort to realize those interests"*, skriver Moravcsik.¹⁰

Ekonomisk integration har en stor del i unionens expansionsframgångar under senare år och EU:s internationella inflytande sker främst i egenskap av ekonomisk stormakt. Europeisk integration kan med andra ord i dag närmast beskrivas som en marknadsbyggande process som får konsekvenser för välfärdsstatens uppbyggnad. Men när den ekonomiska integrationens liberala förtecken ställs mot de starkt förankrade idéerna bakom medlemsländernas välfärdssystem står EU inför ett dilemma som är direkt avgörande för Europas framtid, nämligen om medlemsländernas välfärdstjänster i enlighet med ambitionen om en fri inre marknad ska regleras efter principerna om en sådan?

⁸ Ernst B. Haas (1958), *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-57*, London: Stevens. För en introduction till europeisk integration på svenska rekommenderas: Jacob Westberg, *Integration som problemlösning: En introduktion till teorier om europeisk integration*, Stockholm: SNS förlag 2006 eller Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave: The European series: 2000

⁹ Andrew Moravcsik (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press/London: UCL Press

¹⁰ Andrew Moravcsik (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Journal of Common Market Studies (30th Anniversary Edition)

Statsvetaren Paula Blomqvist diskuterar detta utifrån hälso- och sjukvårdssektorn i 2004 års upplaga av *Europaperspektiv*¹¹ och menar att EU konstaterat medlemsländernas stora skillnader i sjukvårdssystem som ett hinder för den fria marknadens expansion; att de skiftande systemen i dess nuvarande form av EU anses som ett hinder för den övergripande ambitionen att göra Europa till världens ledande ekonomi. I kapitlet beskriver Blomqvist hur EG-domstolen genom en rad domar under 1990- och 2000-talet slagit fast att sjukvården som helhet inte kan undantas från den inre marknadens krav på fri rörlighet för varor och tjänster. Sjukvårdstjänster är enligt EG-domstolen i princip att betrakta som ”fria tjänster” och EU:s utgångspunkt är att även dessa välfärdstjänster, trots sin speciella karaktär, ska omfattas av principen om fri rörlighet. Genom sina domar har EG-domstolen visat att sjukvården knappast längre kan anses endast vara medlemsländernas egen angelägenhet och EU:s ståndpunkt är att tjänsteproducenter inom EU skall kunna erbjuda sina produkter utan att hindras av nationella gränser eller regelsystem. EU fruktar ett framtida scenario där utvecklingen av medlemsländernas välfärdssystem glider ifrån varandra, försvårar förverkligandet av de fyra friheterna och i ett längre perspektiv riskerar att komplicera den inre marknadens utveckling. Av denna anledning står EU berett att i viss mån försöka styra utvecklingen av medlemsländernas välfärdssystem mot en gemensam ”europeisk” norm och det är mot denna bakgrund som den öppna samordningsmetoden är avsedd att fungera som ett koordinerande redskap som verkar utanför den formella EU-kompetensen.

Bakomliggande drivkrafter

Drivkrafterna bakom Europas liberala förändringsprocess kan med breda penseldrag beskrivas som att globaliseringen medfört att EU-samarbetets primära ambition under 1990-talet alltmer handlar om skapandet av en gemensam stark europeisk ekonomi. Denna drivkraft har under 2000-talet stärkts med Lissabonstrategins målsättning om att Europa ska vara världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi 2010 genom upprättandet av en fri inre marknad för varor, tjänster, personer och kapital. EU:s överordnade strategi för att stimulera den ekonomiska integrationen att skapa en gemensam inre marknad är att ta bort de hinder som står i vägen för dessa fyra friheter. Om man tillämpar den neofunktionalistiska förklaringsmodellen med EU-institutionerna som centrala aktörer i integrationsprocessen på de senaste decenniernas utveckling framträder ett mönster där EU:s inflytande genom spill-over-effekter sprider sig till områden som omfattas av nationell välfärdspolitik och vars

¹¹ Paula Blomqvist (2004), *Mot en gemensam europeisk sjukvårdspolitik?* i Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim och Nils Wahl (red.), *EU, skatterna och välfärden*, Europaperspektiv 2004, Santerus

organisering i vissa fall står i motsats till förverkligandet av de fyra friheterna. I detta möte uppstår sedan ett dilemma eftersom välfärdssystemen traditionellt betraktats som nationella politiska angelägenheter som ligger utanför EU-fördragets lagstadgade kompetens. EU:s juridiska möjligheter att genom lagar och förordningar ("hard law") bana väg för en inre fri marknad som ska reglera medlemsländernas välfärdstjänster är därmed begränsade. Angreppssättet, i sjukvårdsexemplet, blir i stället att under 2000-talets första hälft genom "vägledande domar" i EG-domstolen hävda friheten för tjänster och den fria rörligheten för tjänsteproducenter och konsumenter inom sjukvårdssektorn, för att på så sätt fastslå praxis som tvingar medlemsländerna att ompröva sina regelsystem på området. Blomqvist pekar på det faktum att EG-domstolens domar konsekvent utgår från försvarandet av de fyra friheterna och av denna anledning anser att även sjukvårdstjänster i fördragets mening är att betrakta som en tjänst som bör regleras på en fri marknad. På så vis kan den integration som sker genom EG-domstolen på socialpolitikens område inom EU tolkas som delar av en marknadsbyggande process underordnad de fyra friheter som ska ligga till grund för en gemensam inre marknad. Välfärdsforskarna Paul Pierson och Stephan Liebfried har argumenterat för att EG-domstolens ökade påverkan kan klassificeras som *direkt negativ integration* vilket betyder att medlemsländernas socialpolitik underordnas målsättningen om den inre marknadens fullkomlighet.¹²

Positiv och negativ integration – en normativ ansats?

Pierson och Liebfried skiljer på tre olika sätt som EU påverkar socialpolitiken i medlemsländerna. Med *direkt negativa* effekter menas det sätt som välfärdssystemen i medlemsländerna påverkas av den inre marknadens konsekvens, det vill säga EU-institutionernas ambition att undanröja – eller ogiltigförklara – nationella lagar för att värna fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och personer inom EU. Den viktigaste aktören när det gäller att undanröja välfärdsstaters regler som anses hindra den fria konkurrensen inom unionen har under 1990-talet kommit att bli EG-domstolen och denna typ av integration, pådriven av domstolen, utmärks av påtaglig överstatlighet.¹³ *Indirekta effekter* innebär anpassningsåtgärder från regeringar och ekonomiska aktörer som inte direkt berör medlemsländers välfärdspolitik men indirekt påverkar förutsättningarna för denna (ex. när en regering skär ner på sociala utgifter för att anpassa sin ekonomiska politik till den monetära

¹² Paul Pierson & Stephan Liebfried (2005), *Social Policy. Left to courts and markets?* i Helen Wallace och William Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 5th edition

¹³ Blomqvist, 2004, Pierson och Liebfried, 2005

unionens krav).¹⁴ Till denna förväntade anpassning av politiken kommer rädslan för ”social dumpning” från företagens och de rikare medlemsländernas sida och som ständigt är akutell i samband med de nyare medlemsländernas successiva ekonomiska integrering med EU-15. *Direkt positiva* effekter innebär insatser från unionens sida att integrera och utforma en gemensam socialpolitik genom att få till stånd gemensamma målsättningar och lagstiftning på området. Centrala aktörer inom den direkt positiva integrationen är Kommissionen och Europeiska rådet inom vilka integrationsprocessen till viss del kommit att formaliseras inom ramen för den öppna samordningsmetoden (OMC) som karaktäriseras av ett i grunden frivilligt baserat arbetssätt präglad av mellanstatliget. Pierson och Liebfrieds klassificering av integration är i sammanhanget intressant eftersom den fått relativt stort genomslag bland integrationsteoretiker och erbjuder ett sätt att placera in den öppna samordningsmetoden som tilltänkt generator av positiv integration. Problemet med den här typen av indelningar är att de tenderar att bli normativa. Förenklat går deras resonemang ut på att den negativa integration som sker genom att man bygger upp marknader och tar bort handelshinder genom EG-domstolens tolkningar, som konsekvent återknyter till fri rörlighet, kommit att dominera. OMC bör enligt detta perspektiv förstås som den metod som ska generera positiv integration genom att den ska frambringa gemensam EU-politik som ersätter nationell politik och etablerar gemensamma principer och regler för marknaden.

EG-domstolens positionering som EU:s primära försvarare av de fyra friheterna har lett till att domstolen under 1990- och 2000-talet, enligt Pierson och Liebfried, kan ses som den negativa integrationens primära drivkraft. Och domstolen har varit effektiv i sitt utövande av den typ av domar som berör såväl definitionen om vad som inom medlemsländernas offentliga sektorer bedömts som tjänster såväl som tjänstemottagares rätt till rörlighet inom EU. Särskilt tydligt har detta varit inom hälso- och sjukvårdssektorn.¹⁵ Mot denna bakgrund har EG-domstolen skapat en situation där den positiva integrationen kommit att släpa efter den negativa integrationen och det har uppstått en slags obalans mellan positiv och negativ integration, menar Pierson och Liebfried. Uppdelningen mellan positiv- och negativ integration är ett värdeladdat synsätt sprunget ur den neofunktionalistiska integrationsteorin där EU-institutionernas ökande inflytande genererar så kallade spill-over-effekter till politikområden som i fördragets mening är medlemsländernas angelägenheter. Teorin är starkt normativ då den efterfrågar hur något bör vara snarare än att anta ett deskriptivt förhållningssätt till den europeiska integrationen.

¹⁴ Pierson och Liebfried, 2005, s. 187

¹⁵ Vanbreakel-målet C-386/98, Kohll/Decker-målet, C-158/96 och C-120/95, Smits/Peerboms-målet, C-358/99, Watts-målet, C-372/04

Öppen samordning

Samtidigt som medlemsländerna inom EU värnar den nationella bestämmanderätten på det sociala politikområdet har EU:s alltmer marknadsorienterade inriktning medfört en successiv resning under 1990-talet av en social dimension i europapolitiken. Denna paradox uttrycks även i formerna för olika löst sammanhållna sociala samarbeten mellan medlemsländerna. Europeiska folkhälsoprogram, har till exempel haft begränsad effekt på grund av medlemsländernas motvilja mot ökad överstatlighet (i form av förordningar och direktiv). EU:s initiativ för att skapa en aktiv politik på välfärdens område har begränsats till otydliga riktlinjer och förhållandet har gjort framväxten av en gemensam europeisk socialpolitik till en komplex historia av vagt formulerade gemensamma målsättningar och ständigt nya initiativ till ”frivilligt” samarbete. Det står emellertid redan i dag klart att EU avser verka för ökad samordning även inom välfärdsstatens kärnområden, vilket Paula Blomqvist tydligt belyser genom skildringen av utvecklingen inom sjukvården.¹⁶ Resonemanget kan även knytas till vad som inom statsvetenskapen beskrivs som push- och pullfaktorer:

Kommissionen pushas in i processen på grund av problem relaterade till fördragsrättsliga svårigheter med att anta direktiv på politikområden inom ramen för medlemsländernas välfärdssystem (politikområden som formellt sett inte omfattas av fördragen).

Medlemsländerna tvingas till ökat samarbete och gemensamma lösningar eftersom den inre marknaden med fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital sätter press på dem att modernisera systemen för sociala rättigheter så att även de kan fungera gränsöverskridande. Det kanske tydligaste exemplen för svensk del återfinns på tjänstemarknaden i och med tjänstedirektivet där bland annat det så kallade ”Laval-målet”¹⁷ aktualiserat en infekterad debatt om vilken effekt den fria rörligheten för tjänster har på den svenska kollektivavtalsmodellen.¹⁸ Även på hälso- och sjukvårdsområdet finns en rad exempel på hur den fria rörligheten för tjänster utnyttjas, där medborgare i ett medlemsland fått vård i ett annat medlemsland och sedan skickat räkningen till sjukvårdskassan i hemlandet.¹⁹

Att formellt likrikta (harmonisera) medlemsländernas välfärdssystem som delvis präglas av olika traditioner och politiska normer är för EU närmast omöjligt. EU står av denna anledning inför ett dilemma, som kräver en besvärlig avvägning mellan hänsynen till nationellt egenbestämmande och behovet av att skapa gemensamma EU-regler som motvikt

¹⁶ Blomqvist, 2004

¹⁷ Laval un Partneri-målet, C-341/05

¹⁸ Konflikten startade 2004 i Vaxholm där en skola skulle byggas och där det lettiska företaget Laval un Partneri Ltd och Svenska Byggnadsarbetarförbundet inte lyckades teckna ett kollektivavtal. Konflikten har blivit en vattendelare i svensk politik, höger och vänsterskalan är tydlig.

¹⁹ Se not 15 på föregående sida.

till marknadens expansion. Som lösning på dilemmat har Europeiska rådet, istället för direkt harmonisering från Kommissionen av medlemsländernas regelsystem, lanserat den öppna samordningsmetoden och som namnet antyder handlar det här om öppen samordning av regler av medlemsländernas välfärdssystem på politisk snarare än juridisk grund. Den före detta svenske statsministern Göran Persson sammanfattade med påtaglig entusiasm, kort efter sin hemkomst från toppmötet i Lissabon år 2000 metodens innebörd i riksdagen med att konstatera: *"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"*.²⁰

Öppen samordning bygger i stor utsträckning på utbyte av kunskap och erfarenheter och i arbetet med ömsesidig förbättring mellan medlemsländerna ska principen om konsensus mellan medlemsländernas regeringar vara vägledande. Metoden innebär att man gemensamt, under Kommissionens ledning, utarbetar nationella handlingsplaner i syfte att orientera medlemsländernas politik mot samma mål och sedan systematiskt jämför (*exchange of best practice*) utvecklingen i olika länder. OMC kan sägas syfta till att strategiskt vidga policyområden med ett dubbelt horisontellt arbetssätt genom att länka nationella policys med varandra och att sammanföra europeiska policys på unionsnivå, utan att för den skull vara överstatlig. Avsikten är alltså att metoden ska ge EU-institutionerna en central koordinerande roll i utformningen av en gemensam europeisk socialpolitik samtidigt som de slutgiltiga besluten kvarstår på nationell nivå. På så vis motiverar EU att medlemsländernas vilja till gemensamma socialpolitiska åtgärder kanaliseras utan att medlemsländerna förlorar sin av subsidiaritetsprincipen givna bestämmanderätt på området. I litteraturen härleds ofta den öppna samordningsmetoden till både intergovernmentalism och neofunktionalism eftersom den närmast kan beskrivas som en växelverkan mellan inflytande från medlemsländerna, Kommissionen och rådet. Sett till den öppna samordningsmetodens framväxt har den intergovernmentalistiska teorin främst använts för att förklara uppkomsten av EES och Lissabonstrategin. Litteraturen gör gällande att både EES och OMC har definierats genom initiativ från det roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet, som endast varit möjligt genom att medlemsländernas intressen överensstämde.²¹ Ur ett neofunktionalistiskt

²⁰ Riksdagen, Snabbprotokoll 1999/2000:92

²¹ Caroline de la Porte & Philippe Pochet (2005), *Participation in the Open Method of Co-ordination. The cases of Employment and Social Inclusion*, i Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet (red.) & Lars Magnusson, *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bryssel; Martin Rhodes (2005), *Employment policy: between efficacy and experimentation*, i Helen Wallace et al (red.), *Policy-making in the European Union*, femte upplagan, Oxford University Press, Oxford; Armin Schäfer (2004), *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Co-ordination Was Introduced to EU Policy-making*, European Integration online Papers (EIoP), Vol.8, No. 13

perspektiv har det dock samtidigt argumenterats att Kommissionen bör förstås som det normsättande organet för det praktiska utformandet av den öppna samordningsmetoden. Mot denna bakgrund har EES och OMC förklarats som processer av funktionellt och politiskt ”spill-over” från EMU eftersom koordineringsmomenten inspirerats av EMU riktlinjer, benchmark, nationella handlingsplaner, peer-reviews och så kallad multilateral övervakning.²²

Slutsats

Den europeiska integrationen domineras av politisk-ekonomiska framsteg – marknadseffektiviserande åtgärder. EU-åtgärder som främjar social trygghet har inte på samma sätt varit en del av den europeiska integrationsprocessen. I medlemsländerna har båda typerna av politiska mål konkurrerat på samma författningsmässiga plan, men genom den europeiska integrationen har förhållandet blivit asymmetriskt eftersom den ekonomiska politiken etappvis europeiserats medan socialpolitiken legat kvar på det nationella planet, menar statsvetaren Fritz W. Scharpf.²³ Det är denna bakgrund som Pierson och Liebfried med sin teoretiska ansats om positiv och negativ integration beskriver som att den negativa integrationen (med EG-domstolen i spetsen) tagit överhanden och efterfrågan på positiv integration (rådet och Kommissionen) ökat för att utjämna förhållandet mellan den inre marknadens framsteg och gemensamma socialpolitiska framsteg. Mot bakgrund av att social trygghet har fått stå tillbaka på bekostnad av marknadseffektivisering har det uppstått krav på att återskapa en utjämning mellan dessa mål och det är den uppstådda efterfrågan på positiv integration som Pierson, Liebfried och Scharpf hävdar att den öppna samordningsmetoden är avsedd att generera. Genom öppen samordning ska den eftersläpande positiva integrationen hämta in på de dominerande negativa marknadsanpassande integrationseffekterna och med mjuka medel skapa en balans mellan konsekvenserna av en europeisk inre marknad och europeisk social trygghet och jämlikhet. Förklaringsmodellen har fått stort genomslag i litteraturen kring den europeiska integrationsprocessen men problemet med förhållningssättet, som tidigare nämnts, är att teorin till sin natur är normativ eftersom den trycker på det faktum att EU är i behov av ökat inslag av positiv integration.

²² Janine Goetschy (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, European Journal of Industrial Relations, Vol. 5, No. 2; Kerstin Jacobsson (2004), *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy*, Journal of European Social Policy, Vol. 14, No. 4

²³ Fritz W. Scharpf (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, MPIfG Working Paper 02/8, July 2002

II. Metodens framväxt

Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Lissabonstrategin

I samband med **Maastrichtfördraget (1992)** inför EU *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG)²⁴ som är årliga ekonomiska rekommendationer till medlemsländerna. Kommissionen producerar förslaget till en rekommendation som rådet använder som underlag för utkast till rekommendation, vilken slutligen ska antas av Europeiska rådet. BEPG liksom OMC består av en övergripande tanke om samordning. Kommissionen producerar sedan en uppföljningsrapport som innehåller en summering av den ekonomiska övervakningen av medlemsländerna samt en bedömning av i vilken utsträckning medlemsländerna genomfört de ekonomiska riktlinjerna. BEPG utgör grunden för utvärderingselementen i den sysselsättningsstrategi som fastställs i och med Amsterdamfördraget.

I **Amsterdamfördraget (1997)** fastställs ramverket för en europeisk sysselsättningsstrategi, *European Employment Strategy* (EES)²⁵ och med den nya strategin utformas en så kallad multilateral övervakningsram som innebär att en gemensam sysselsättningsrapport ska utarbetas årligen av medlemsländerna, som sedan granskas i en gemensam sysselsättningsrapport av Kommissionen. Sysselsättning är ett av de politikområden som ingår i de rapporter som tidigare betecknades *National Action Plans* (NAP) men ändrades år 2005 till *National Reform Programmes* (NRP).²⁶ Reformprogrammen sammanställs av medlemsländerna själva, men utgår från gemensamma sysselsättningsriktlinjer som utarbetats centralt av Kommissionen och antas av rådet. Programmen ska beskriva hur sysselsättningsriktlinjerna förverkligats och kommer att förverkligas på det nationella planet i respektive medlemsland. Även om medlemsländerna fortfarande formellt sett bestämmer sin egen sysselsättningspolitik får Kommissionen med Amsterdamfördraget möjlighet att initiera samordning och deltar på så sätt i indirekt utformningen av medlemsländernas sysselsättningspolitik.

På **Luxemburgmötet** samma år konkretiseras metoderna för att genomföra sysselsättningsstrategins målsättning att skapa samverkan mellan ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik. Sysselsättningsstrategin ska implementeras genom öppen samordning, som bygger på målstyrning och politiskt tryck från EU i form av

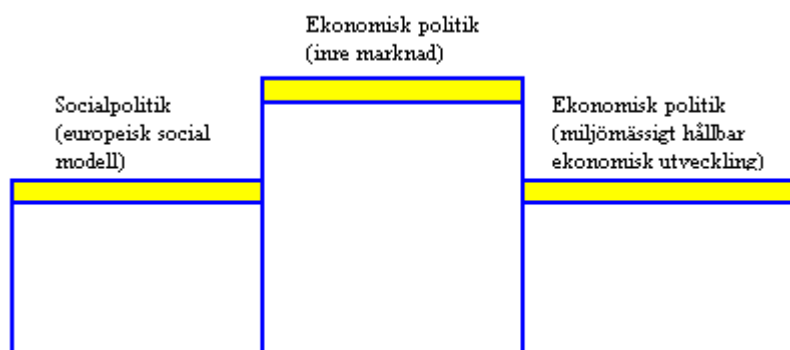
²⁴ EG-fördraget, artikel 99

²⁵ <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10234.htm>, 2007-12-20

²⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm, 2007-12-20

utvärdering och ”benchmark” av i vilken mån medlemsländerna levt upp till Kommissionens sysselsättningsriktlinjer. Den nya öppna samordningsmetoden blir ramen för inom vilken koordineringsmoment som; sysselsättningsriktlinjer, nationella handlingsplaner, gemensam sysselsättningsrapport och rekommendationer samlas och årligen upprepas enligt ett bestämt tidschema. I Luxemburg presenterar Kommissionen och rådet de första sysselsättningsriktlinjerna och ett halvår senare vid toppmötet i Cardiff lägger medlemsländerna fram sina första nationella handlingsplaner.

Vid toppmötet i Lissabon mars år 2000 beslutas att EU ska arbeta efter en ny politisk-ekonomisk strategi - **Lissabonstrategin**. Lissabonstrategin ska göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi år 2010 med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning. Strategin vilar på tre pelare, där den ekonomiska mittenpelaren (se nedan) kan beskrivas som den överordnade drivkraften i strategin. Den öppna samordningsmetoden är den metod genom vilken ökad konvergens mellan medlemsländernas socialpolitik ska uppnås i Lissabonstrategin.



Inom varje pelare i Lissabonstrategin har målsättningar upprättats och metoderna för att uppnå dessa bygger helt eller delvis på öppen samordning. På Kommissionens webbplats om Lissabonstrategin står bland annat följande att läsa:

För att nå de mål som fastställdes 2000 har man upprättat en förteckning över konkreta mål. Eftersom de politikområden som berörs nästan uteslutande faller under medlemsländernas befogenhet har man infört en öppen samordningsmetod som omfattar utarbetandet av nationella handlingsplaner.²⁷

²⁷ http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_sv.htm, 2008-01-03

Sysselsättningskommittén bildas

I samband med Amsterdamfördraget bildas en sysselsättningskommitté (*Employment Committee* EMCO)²⁸ som ersätter den tidigare kommittén för sysselsättning och arbetsmarknad som inrättades 1996. Sysselsättningskommitténs huvudsakliga uppdrag är att samordna medlemsländernas sysselsättningspolitik genom den öppna samordningsmetoden. Kommittén är ett rådgivande organ som avger yttranden på inrådan av rådet, Kommissionen eller på eget initiativ och ansvarar för att arrangera rådsmöten kring sysselsättningsfrågor. EMCO fungerar som det drivande organet i arbetet med att genom öppen samordning koordinera sysselsättningsstrategin.²⁹ Två tjänstemän från varje medlemsland deltar i kommittén, vilka ska samverka med arbetsmarknadens parter såväl som med andra EU-kommittéer där OMC används, däribland sociala skyddskommittén (*Social Protection Committee*, SPC) och kommittén för ekonomisk politik (*Economic Policy Committee*, EPC).³⁰

I sysselsättningskommittén utvärderar medlemsländerna avsnitten om sysselsättning i respektive medlemslands nationella handlingsplan (NRP) och mot bakgrund av denna analys tar kommitténs indikatorgrupp fram riktlinjer och indikatorer för respektive medlemsland. Framtagningen av riktlinjerna sker i samarbete med Ekonomiska och Sociala Kommittén, Regionkommittén och Europaparlamentet som rådgivande organ. År 2002 utvärderas sysselsättningsstrategin och i slutsatserna av utvärderingen framhålls bland annat att vissa element i den öppna samordningsmetoden anses som trögrörliga och begränsas till en alltför snäv krets tjänstemän. Kritiken om metodens trögrörlighet handlade främst om att antalet riktlinjer var alltför omfattande och att dessa, för att vara meningsfulla, minst bör löpa över en treårsperiod i stället för ett år. Med anledning av detta beslutas att EU ska reformera och uppdatera den öppna samordningsmetoden så som den används på sysselsättningsområdet och begränsa antalet riktlinjer och förlänga dess varaktighet till tre år. Vidare skall även avsnittet i handlingsplanerna med så kallade *peer reviews* (goda exempel) ses över och eventuellt tas bort. De nationella handlingsplanerna ska även fortsättningsvis produceras årligen, men innehålla olika inriktningar under en treårscykel. Det första året ska handlingsplanen vara strategiskt inriktad, andra året åtgärdsinriktad och det tredje året utvärderingsinriktad, med fokus på de resultat som uppnåtts.³¹

²⁸ <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10239.htm>, 2007-12-20

²⁹ *Spelar utvärdering någon roll? En förstudie av utvärderingselementen inom den öppna samordningsmetoden* (2004), Satskontoret (2004:10), s. 13

³⁰ Jonathan Zeitlin (2005), *Introduction: The Open Method of Coordination in Question*, i Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet & Lars Magnusson (red.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E. – Peter Lang, s. 3

³¹ Satskontoret (2004), s. 13

Spridning av OMC till sociala politikområden under 2000-talet

Vid sidan om sysselsättningsområdet integreras den öppna samordningsmetoden även som arbetsmetod successivt från 2000 för att bekämpa social utslagning och fattigdom och från 2002 även för samordning av medlemsländernas pensionssystem.³² Användningen av metoden på det senare området kan dock konstateras som ett misslyckande till följd av medlemsländernas tydliga signal om vägran till EU-inflytande på det tekniskt snåriga och kontroversiella politikområde som medlemsländernas pensionssystem innebär.

Inför halvtidsöversynen av Lissabonstrategin 2005 sammanställde en högnivågrupp, under ledning av den tidigare nederländske premiärministern Wim Kok, en rapport om framtiden för den europeiska socialpolitiken på uppdrag av Kommissionen.³³ I Wim Koks framtidsrapport slås fast att sociala skyddssystem är en grundförutsättning för de europeiska länderna och att en stärkt social dimension i Lissabonstrategin är av stor vikt unionens framtid. De sociala välfärdssystemens uppbyggnad, menar högnivågruppen dock, är förlegade och i behov av en modernisering som bör präglas av ökad samordning mellan medlemsländerna. Medlemsländernas välfärdssystem konstateras för närvarande genomgå stora förändringar och från europeiskt perspektiv är det viktigt att denna reformering styrs av koordinering av politiken mellan medlemsländerna för att forma systemen till att fungera friktionsfritt över nationsgränser och sammanlänkas med Lissabonstrategins ekonomiska målsättningar.³⁴ Högnivågruppen identifierar en rad framtida problem med anknytning till medlemsländernas utformning av dess skiftande välfärdssystem. Att medlemsländernas välfärdssystem ur ett europeiskt perspektiv är så olika konstaterades skapa stora svårigheter för EU att genomföra gemensamma ekonomiska åtgärder i linje med Lissabonstrategin. Den öppna samordningsmetoden framhålls i rapporten delvis som nyckeln till lösningen för flertalet av dessa problemområden men bör i högre utsträckning balanseras av tydligare regelverk i samband med utvidgningen av EU.

OMC has proved remarkably successful in employment policy and has a very positive effect in social inclusion (cf. last National Action Plans). The open method of coordination is all the more important in the prospect of enlargement since it is based on catching up and benchmarking. It can foster convergence on common interest and on some agreed common priorities while respecting national and regional diversities. It is an inclusive

³² KOM (2005) 33

³³ *Report of the High Level Group on the future of social policy in an Enlarged European Union*, (2004). Rapporten som sammanställs av högnivågrupper (som oftast består av representanter från den politiska, akademiska, såväl som den finansiella sfären) är en vanligt förekommande metod inom EU som används av främst Kommissionen för att identifiera framtida utmaningar och alternativa lösningar på politikområden där en bred konsensus krävs för att genomföra reformer.

³⁴ *Report of the High Level Group on the future of social policy in an Enlarged European Union*, (2004). s. 55

*method for deepening European construction. But enlargement also calls for implementation of the “acquis communautaire”. Taking into account the differences between Member-States, European social policy should define common objectives and not try to harmonize the social systems, which is both impossible and incompatible with European political framework.*³⁵

År 2005 genomförs en halvtidsöversyn av Lissabonstrategin till vilken högnivågruppens rapport fungerade som underlag. I samband med halvtidsöversynen lanserar Kommissionen en social agenda för perioden 2005-2010 där syftet är att ta ett samlat grepp om den spretande europeiska socialpolitiken, eller som det heter i agendan: ”att modernisera den europeiska sociala modellen”.³⁶ Den sociala agendan innebär att frågor om att bekämpa fattigdom och social utestängning, verka för hållbara och rimliga pensioner samt en hållbar och tillgänglig hälso- och sjukvård samt äldreomsorg slås samman i en gemensam social strategirapport som utarbetas årligen, istället för som tidigare i olika rapporter. Den förevarande rapporten ska ge möjlighet att få ett helhetsgrepp och se hela socialpolitiken samlat. Den sociala agendan handlar om att befästa en gemensam socialpolitisk ram för EU genom att strömlinjeforma samarbetet på det tidigare vagt formulerade socialpolitiska området. För att uppnå detta avser agendan att mobilisera medlemsländernas regeringar, arbetsmarknadens parter, det civila samhället samt lokala och regionala organ i gemensam sak. Agendan presenterar flera olika medel för genomförande och som central implementeringsmetod fastslås den öppna samordningsmetoden, fast mer preciserad än tidigare eftersom antalet riktlinjer föreslås reduceras och att de breda ekonomiska riktlinjerna slås ihop med sysselsättningsriktlinjerna.³⁷

I samband med den sociala agendan införs den öppna samordningsmetoden till att även omfatta bekämpning av fattigdom, social utestängning och kontroversiella socialpolitiska områden såsom hälso- och sjukvård i en gemensam utvärderingsrapport som löper på tre år. Den sociala agendan bör förstås som ytterligare ett steg mot att organisera de spretande europeiska sociala samarbetena och att genom procedurerna för öppen samordning på lång sikt försöka identifiera gemensamma problemområden och utifrån dessa bilda en gemensam europeisk socialpolitik.

I mars 2006 antar Kommissionen ett nytt ramverk för den öppna samordningsmetoden inom politikområdena för socialt skydd och social integration (på förslag från sociala

³⁵ *Report of the High Level Group on the future of social policy in an Enlarged European Union*, (2004), s. 36

³⁶ KOM (2005) 33

³⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm, 2008-01-09

skyddskommittén),³⁸ som i korthet syftar till att strömlinjeforma målsättningarna inom delområdena: utrotning av fattigdom, hållbara pensioner samt vård och omsorg genom att sammanföra dessa under en gemensam övergripande målsättning om att främja: a.) social sammanhållning; b.) effektiv och ömsesidig samverkan mellan Lissabonmålen om större ekonomisk tillväxt, fler och bättre arbetstillfällen, större social sammanhållning och EU:s strategi om social utveckling; c.) goda styrelseformer och engagemang från berörda parter sida i utformning, implementering och kontroll av de politiska åtgärderna.³⁹ Med punkt b.) markerar Kommissionen därmed ytterligare att det är av stor vikt att de sociala åtgärderna sker i samverkan med Lissabonstrategins ekonomiska ambitioner. Kommittén föreslår också att man ska skilja på indikatorer som är avsedda för ”benchmarking” och indikatorer som endast avser att följa och utvärdera situationen inom ett medlemsland.⁴⁰

Lissabonfördraget

Framtidskonventets sociala arbetsgrupp argumenterade för att skriva in den öppna samordningsmetoden i förslaget till en europeisk konstitution (liksom de tre andra arbetsgrupperna som övervägde frågan) förutsatt att det inte sker på bekostnad av fungerande normativa procedurer eller på annat sätt begränsar dess handlingsutrymme. Det senare förbehållet återspeglar en rädsla, hos en del medlemmar av den sociala europeiska arbetsgruppen, att genom att skriva in OMC i förslaget till konstitution riskerar man att underminera dess flexibilitet och undergräva användandet av redan existerande befogenheter i fördragen. Majoriteten i den sociala arbetsgruppen insisterade dock på att man skulle specificera omfattning och begränsning såväl som olika aktörers roll i den öppna samordningsprocessen innan man reglerar själva metoden i konstitutionsförslaget.⁴¹

Konventets presidium hamnade i ett dödläge, där man å ena sidan tog hänsyn till försvarare av medlemsländernas företrädesrätt mot ytterligare expansion av EU:s befogenheter (subsidiaritet) och å andra sidan de som fruktade underminerandet av den hårda delen av *acquis communautaire* (medlemsländernas gemensamma rättigheter och skyldigheter) genom ännu en mjuk arbetsmetod. Detta kombinerat med den rädsla som uttrycktes av framtidskonventets sociala arbetsgrupp för att skriva in den öppna samordningsmetoden i förslaget till konstitution ledde till beslut att utelämna en tydlig reglering och beskrivning av metodens beslutsprocedur i konstitutionsförslaget. I de artiklar som berör OMC i

³⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_committee_en.htm, 2008-01-10

³⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_sv.pdf, 2008-01-10

⁴⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm, 2008-01-10

⁴¹ Social Europe Working Group (2002), §§ 37-45

Lissabonfördraget har man i alla fall valt att indirekt redogöra för processens beslutsgång inom sysselsättningsområdet (även om det med ord inte anges att det är den öppna samordningemetoden).

I den första delen (Principerna) av Lissabonfördraget regleras på ett allmänt plan EU:s kompetensområden under rubriken *Treaty on the Functioning of the European Union*. Artikel 1-15 ger EU generell makt att koordinera ekonomi, sysselsättning och social sektor genom gemensamma policyriktlinjer för medlemsstaterna (särskilt ekonomi och sysselsättning). Artikel 5 ger EU generell makt att koordinera ekonomi, sysselsättning och social sektor genom gemensamma policyriktlinjer för medlemsländerna (särskilt ekonomi och sysselsättning). Artikel 6 tillåter EU att vidta ”*supporting, coordination, or complementary action*” inom en rad andra områden (industri, hälso- och sjukvård, utbildning, yrkesförberedande träning, ungdomssatsningar, sport, kultur och medborgerligt skydd) utan att harmonisera (sanktionera genom direktiv eller förordningar) medlemslänarnas lagar.

I den tredje delen (Unionens politik och inre åtgärder) regleras på ett mer specifikt plan procedurer för koordinering av nationella policys inom olika politikområden. Under avsnittet om sysselsättning (tredje delen, avd. 4) slår artikel 145-150 fast ramarna för den europeiska sysselsättningspolitiken. I artikel 148 redogörs för ramen för implementeringen av den europeiska sysselsättningspolitiken, en ram som direkt överensstämmer med den öppna samordningsmetodens beslutsprocedur. I Svenska Institutet för Europapolitiska Studiers (SIEPS) översättning av arbetsversionen till Lissabonfördraget⁴² lyder denna:

Fördraget om EU:s funktionsrätt: Artikel 148

Europeiska rådet ska varje år överväga sysselsättningssituationen i unionen och anta slutsatser i fråga om denna på grundval av en gemensam årsrapport från rådet och kommissionen.

På grundval av Europeiska rådets slutsatser ska rådet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och den sysselsättningskommitté som avses i artikel 150, varje år lägga fast riktlinjer, som medlemsstaterna ska beakta i sin sysselsättningspolitik. Dessa riktlinjer ska stämma överens med de allmänna riktlinjer som antas enligt artikel 121.2.

Varje medlemsstat ska till rådet och kommissionen överlämna en årsrapport om de viktigaste åtgärder som den har vidtagit för att genomföra sin sysselsättningspolitik mot bakgrund av de riktlinjer för sysselsättning som avses i punkt 2.

⁴² SIEPS (2007), *Lissabonfördraget: konsoliderad version av EU:s fördrag*, SNS

På grundval av de rapporter som avses i punkt 3 och efter att ha mottagit synpunkter från sysselsättningskommittén ska rådet varje år mot bakgrund av riktlinjerna för sysselsättningen granska genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Rådet kan om det anser det lämpligt mot bakgrund av den granskningen på rekommendation av kommissionen avge rekommendationer till medlemsstaterna.

Rådet och kommissionen ska på grundval av resultaten av denna granskning upprätta en gemensam årsrapport till Europeiska rådet om sysselsättningssituationen i unionen och genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen.

I artikel 150 regleras sysselsättningskommitténs (initialt) centrala funktion som rådgivande organ för att främja samordningen av medlemsländernas sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik.

Lissabonfördragets tredje del (Unionens politik och gemensamma åtgärder, avdelning 5) artikel 151-161 handlar om socialpolitik. I inledningsartikeln fastslås att medlemsländerna ska beakta de grundläggande sociala rättigheter som anges i den sociala stadgan (som främst handlar om arbetstagares grundläggande rättigheter). Artiklarna handlar om möjligheter för Kommissionen att vidta åtgärder som rör upprätthållande av rättigheter för den migrerande arbetskraften och i artikel 156 fastställs att Kommissionen för att nå de sociala mål som anges i artikel 151 i nära samarbete med medlemsländerna har rätt att använda sig av mjuka medel såsom riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering – indirekt genom öppen samordning.

Lissabonfördraget tredje del (Unionens politik och gemensamma åtgärder, avdelning 14) handlar om folkhälsa och berör ”*procedurer för koordinering av nationella policys inom folkhälsoområdet*” och i artikel 168 punkt 2 fastslås att EU ska uppmuntra samarbete mellan medlemsstater inom hälsoområdet genom att stimulera koordinering, särskilt mot att etablera *guidelines, indicators, exchange of best practice* samt nödvändiga element för ”*monitoring*” och *utvärdering*. Dessa nyckelord kan delvis tolkas som själva kärnan i OMC och bör ses som att Lissabonfördraget, om än mer otydligt än på sysselsättningsområdet, stärker arbetssättet med öppen samordning även på folkhälsoområdet. I artikel 168 punkt 5 återfinns slutligen en skrivelse om att EU “...*in particular shall encourage cooperation between the Member States to improve the complementarity of their health services in cross-border areas.*” Medlemsländerna ska dock i förbindelse med Kommissionen själva koordinera policyprogram inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Liksom tidigare fördrag nämns alltså inte den öppna samordningsmetoden i klartext i Lissabonfördraget. På sysselsättningsområdet har man valt att i fördragstexten redogöra för den öppna samordningsmetodens beslutsgång medan man inom socialpolitik och folkhälsa nöjt sig med mer allmänna formuleringar i form av ovan nämnda nyckelord.

III. Så fungerar den öppna samordningsmetoden

De gemensamma målen och riktlinjerna som föreslås av Kommissionen och beslutas med kvalificerad majoritet av rådet utgör det första steget i den årliga cykel som den öppna samordningsmetoden är uppbyggd kring inom sysselsättningsområdet. Riktlinjerna utgår från sysselsättningsstrategins övergripande mål om full sysselsättning. För att följa upp riktlinjerna och målen tas kvalitativa och kvantitativa indikatorer fram av sysselsättningskommitténs indikatorgrupp. Riktlinjerna utgår från föregående års prestation, där medlemsländerna beskriver hur de följt upp riktlinjerna i nationella handlingsplaner (NRP), tyngdpunkten i de nationella riktlinjerna är olika beroende på de nationella särdragen. Handlingsplanerna ger EU samlad information om vad de olika länderna gör inom respektive politikområde, information som tidigare saknades på EU-nivå. Det sista momentet består av så kallad periodisk övervakning, där rådet och Kommissionen i den årliga gemensamma rapporten analyserar och bedömer hur väl medlemsländerna levt upp till utfärdade rekommendationer och riktlinjer, med detta sluts årscykeln. Utifrån utvärderingen ger rådet rekommendationer till medlemsländerna för nästa period och en ny årscykel startar. I det kommande går jag igenom metodens olika steg i detalj.

Steg 1. Riktlinjer och målsättningar

Sysselsättningsstrategin är uppbyggd kring ett antal övergripande målsättningar för att nå full sysselsättning och för varje målsättning fastställs ett antal riktlinjer som tas fram av Kommissionen för att sedan diskuteras i sysselsättningskommittén och beslutas med kvalificerad majoritet av rådet. Riktlinjer och rekommendationer utgår i sin tur från redogörelsen av medlemsländernas förda politik i föregående års nationella handlingsplan. Men Kommissionen använder sig även av andra kanaler för att få ett så omfattande underlag som möjligt i framtagningen av riktlinjer, särskilt tydligt är detta på det socialpolitiska området där Kommissionen i ökande omfattning använder sig av material producerat av

fristående europeiska nätverk bestående av forskningsinstitut, Universitet och konsultbyråer, så kallade "Observatorys". År 2005 upprättade Kommissionen exempelvis *European Observatory on the Social Situation and Demography* som består av fyra multidisciplinära nätverk av nationella experter på olika sociala områden (demografi, social inclusion, socialt kapital och hälso- och levnadsstandard) och vars uppdrag är att "assistera Kommissionen i dess plikt att rapportera om den sociala situationen i EU:s medlemsländer".⁴³ Nätverken producerar monitor-rapporter som varierar något i utformning beroende på socialt område men liknar sysselsättningskommitténs indikatorgrupps arbete med framtagning av indikatorer inom området sysselsättning utifrån Kommissionens riktlinjer.

Riktlinjerna är till sin karaktär omfattande och allmänt hållna och handlar om att visa riktningen för hur de övergripande målen ska kunna uppnås.⁴⁴ I samband med beslutet om att effektivisera den öppna samordningsmetoden år 2002 har man minskat antalet riktlinjer, men de omfattar i stort sett samma områden som tidigare och från 2003 gäller riktlinjerna över en treårsperiod istället för att omprövas varje år. Ett illustrerande exempel på sysselsättningsriktlinje i sysselsättningskommitténs förslag till sysselsättningsriktlinjer och indikatorer för övervakning och analys under perioden 2005-2008 handlar om utvecklingen av arbetskostnader och lönesättningsmekanismer:

Guideline 22⁴⁵

Ensure employment-friendly labour cost developments and wage-setting mechanisms by:
- encouraging social partners within their own responsibilities to set the right framework for wage bargaining in order to reflect productivity and labour market challenges at all relevant levels and to avoid gender pay gaps;
- reviewing the impact on employment of non-wage labour costs and where appropriate adjust their structure and level, especially to reduce the tax burden on the lowpaid

See also integrated guideline "To ensure that wage developments contribute to macroeconomic stability and growth" (No.5).

Indicators for monitoring

Indicator and definition	Targets in capitals	Subgroup	Other use
22.M1 Unit labour cost growth. Source ESA 95 Growth rate of the ratio: compensation per employee in current prices divided by GDP (in current prices) per total employment			SI
22.M2 Tax rate on low wage earners: Tax wedge on labour cost. Source OECD – EC Tax wedge on labour cost: ratio of income tax plus employee and employer social contributions including payroll taxes less cash benefits divided by the labour costs for a single earner earning 67% of the AW.			SI

Indicators for analysis

22.A1 Labour productivity. Source ESA 95 Gross domestic product (GDP) divided by number of persons employed and hours worked (GDP in PPS per person employed/per hour worked relative to EU25 average/EU-15 average)	Person employed, hour worked	SI, Q30
--	------------------------------	---------

⁴³ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/european_observatory_en.htm, 2008-01-10

⁴⁴ Statskontoret (2004), s. 14

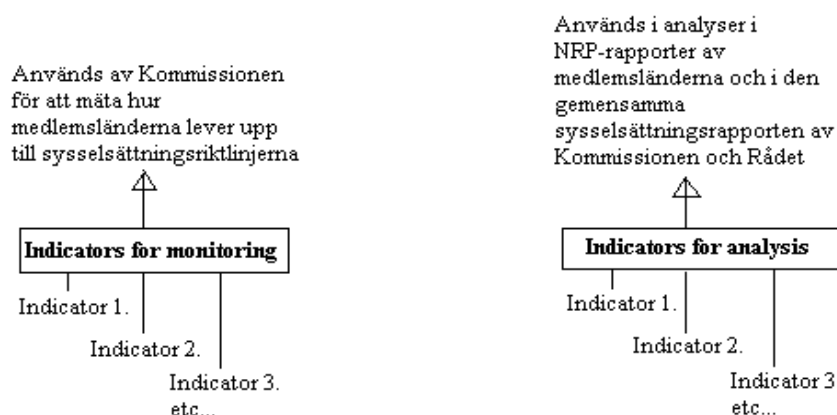
⁴⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf, 2008-01-11

17.M5 Growth in labour productivity. <i>Source ESA95</i> Growth in GDP per person employed and per hour worked		Q29
22.A2 Implicit tax rate on employed labour. <i>Source EC</i> Ratio of total taxes on employed labour (personal income taxes plus employees' and employers' social security contributions plus payroll taxes) divided by the total compensation of employees plus payroll taxes		

Riktlinjen fördelas sedan (enligt ovan) på ett antal indikatorer för övervakning (huvudinadikator) och indikatorer för analys (tilläggsindikator) för medlemsländerna att redogöra för i NRP-rapporterna.

Steg 2. Sysselsättningskommitténs indikatorer

I sysselsättningskommittén granskar tjänstemän från samtliga medlemsländer varandras handlingsplaner genom att ett medlemsland opponerar på ett annat medlemslands handlingsplan. Sysselsättningskommitténs indikatorgrupp utgör kärnan i detta organ och som namnet antyder är det denna grupp som formulerar indikatorerna som sedan godkänns av sysselsättningskommittén. Indikatorerna avser att konkretisera uppföljning på EU-nivå av medlemsländernas utveckling och implementering av utfärdade riktlinjer. Indikatorerna består av två olika kategorier: indikatorer för ”monitoring” (huvudinikatorer) och indikatorer för analys (tilläggsindikatorer). Huvudinikatorerna syftar till att mäta utvecklingen i förhållande till sysselsättningsstrategin, målen och huvudbudskapet i riktlinjerna. Tilläggsindikatorerna används i analyser i de nationella handlingsplanerna samt i den gemensamma sysselsättningsrapporten.



Huvudinikatorerna bygger ofta på statistiska mätningar producerade av statistikorgan som Eurostat eller OECD och är i regel överordnade tilläggsindikatorerna och därför av mer allmän karaktär, exempel på återkommande huvudinikator är respektive medlemslands sysselsättningsnivå och arbetslöshetsnivå.⁴⁶ Syftet med att redovisa tilläggsindikatorerna i de nationella handlingsplanerna är att Kommissionen ska få tillgång till utfallen på de

⁴⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm, 2008-01-11

indikatorer som baseras på nationell statistik, exempel på tilläggsindikator är sysselsättningsgrad per åldersgrupp eller lönegap mellan kvinnor och män.⁴⁷ Poängen med tilläggsindikatorerna är med andra ord att EU ska få tillgång till samlad information producerad av medlemsländerna själva i den jämförande delen av arbetet med den öppna samordningsmetoden.

Kritik som riktas mot indikatorarbetet är att det funnits utrymme för alldeles för många indikatorer och att processen med givande jämförelser mellan länder på grund av detta blivit oöverskådlig och svag. Antalet indikatorer har dock under senare år reducerats, år 2004 fanns omkring 100 indikatorer varav en tredjedel var huvudindikatorer och 2005 fanns 31 huvudindikatorer och 38 tilläggsindikatorer för utvärdering av sysselsättning.⁴⁸

Steg 3. National Reform Programmes (tidigare National Action Plans)

Varje år tar medlemsländerna fram en nationell handlingsplan (NRP) som ska beskriva hur rådets sysselsättningsriktlinjer implementerats i praktiken i medlemslandets förda sysselsättningspolitik. Den nationella handlingsplanen utgör en presentation av regeringens politik, i form av beslutande åtgärder och kommande insatser och som tidigare nämnts skall dessa sedan 2005 innehålla olika inriktningar under en treårscykel. Det första året ska handlingsplanen vara strategiskt inriktad, andra året åtgärdsinriktad och det tredje året utvärderingsinriktad, med fokus på de resultat som uppnåtts. Rapporterna består av två delar där den första delen är rapporterande, i denna del presenteras vilka framsteg som gjorts och inte gjorts under det senaste året. Den andra delen av programmet är planerande och redogör för reformer som planeras inför kommande 12 månadersperiod.⁴⁹ Båda delarna utgår (oftast) i sin rubriksättning utifrån sysselsättningsriktlinjerna och för varje riktlinje redogörs för nuläget, åtgärder och kommande åtgärder. I handlingsplanerna ska medlemsländerna även svara på de länderspecifika rekommendationer som varje medlemsland får utifrån föregående års nationella handlingsplan. Rekommendationerna är oftast strukturella till sin karaktär och definierar problem som innefattar flera politikområden, av denna anledning tenderar medlemsländernas svar på rekommendationerna att mer ta formen av hänvisningar till de

⁴⁷ http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/SE_nrp_sv.pdf, 2008-01-11

⁴⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm, 2008-01-10

⁴⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm, 2008-01-11

nationella målen för olika politikområden och vilka reformer som pågår än renodlade svar på hur och om man valt att ta till sig rekommendationerna.⁵⁰

Mutual Learning Programme (tidigare Peer Review Programme)

Före år 2005 var tanken att det i de nationella handlingsplanerna även skulle presenteras så kallade ”goda exempel” på sysselsättningsområdet genom ett program för *peer reviews*. Ett antal goda exempel valdes sedan av Kommissionen ut från de nationella handlingsplanerna, där de utvalda medlemsländerna fick stå som värd för sitt goda exempel i en workshop med övriga medlemsländer. På workshopen företrädde varje medlemsland av en expert vars uppgift var att jämföra värdlandets system med det egna landets system och bedöma i vilken mån värdlandets system kan överföras till det egna landets. Detta element i metoden handlar om ömsesidigt lärande och utbyte mellan medlemsländerna i EU.

I samband med översynen av sysselsättningsstrategin år 2002 konstateras att flertalet länder valt att utelämna denna del i sina nationella handlingsplaner och utformningen av programmet med *peer reviews* inte fungerat tillfredsställande. Programmet kritiserades för att fokusera på enskilda sakfrågor och att processen endast omfattar en begränsad grupp tjänstemän.⁵¹ År 2005 reformeras programmets inriktning mot att mer handla om systemfrågor och övergripande teman och namnet ändrades av denna anledning till *Mutual Learning Programme*⁵². Programmet med goda exempel finns alltså fortfarande kvar men är inte längre en integrerad del i de nationella handlingsplanerna och nytt från 2005 är även att Kommissionen assisteras av ett ”sysselsättnings-Observatory”, *European Employment Observatory* (EEO),⁵³ genom vilket processen ska få en bredare samhällelig förankring. Det tidigare Peer-review programmet och nuvarande Mutual Learning Programme är med andra ord inte längre en formell del av den öppna samordningsmetoden i den bemärkelse att programmet utmynnar i en skriftlig del av den nationella handlingsplanen. I egenskap av ett element av ömsesidigt lärande och utbyte bör dock processen förstås som en viktig avknoppning från den öppna samordningsmetoden.

⁵⁰ Statskontoret (2004), s. 25

⁵¹ Claudio M. Radaelli (2003), *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Sieps, s. 12

⁵² <http://www.mutual-learning-employment.net/>, 2008-01-11

⁵³ <http://www.eu-employment-observatory.net/>, 2008-01-11

Steg 4. Kommissionen och Rådets gemensamma rapport

Kommissionen tar fram en gemensam rapport om sysselsättningsläget i medlemsländerna, *The Joint Employment Report*,⁵⁴ som utvärderar de initiativ och åtgärder som beskrivs i de nationella handlingsplanerna. Rapporten ges sedan ut i samråd med rådet.⁵⁵ I rapporten bedöms i vilken grad medlemsländerna uppfyller de gemensamma målen, riktlinjerna och de länderspecifika rekommendationerna. Dokumentet är även en sammanfattning av medlemsländernas ekonomiska läge, arbetsmarknadsläge samt en allmän bedömning av deras sysselsättningspolitik. Medlemsländerna jämförs sedan med varandra och rangordnas utifrån indikatorerna som används för att mäta måluppfyllelse inom olika områden.⁵⁶ I den gemensamma rapporten ger Kommissionen en samlad översikt över hur väl och i vilken utsträckning samtliga medlemsländer tagit till sig sysselsättningsriktlinjerna. Den gemensamma sysselsättningsrapporten är i stort densamma för samtliga medlemsländer – en samlad bedömning av läget i hela unionen. En del av rapporten innehåller dock en för varje land kortfattad beskrivning av landets ekonomiska situation och arbetsmarknadsläge samt en allmän bedömning av sysselsättningspolitiken och innehållet i den nationella handlingsplanen. Den nationsspecifika delen innehåller även bedömningar av hur väl medlemslandet svarat på rekommendationerna och hur dessa redogjorts för i handlingsplanen. I denna genomgång anges även nyckelfrågor i framtiden för landet, vilka ger en fingervisning om inom vilka områden landet kommer att få rekommendationer.

Steg. 5 Rekommendationer

Det sista momentet i den öppna samordningsmetoden består i att Kommissionen föreslår gemensamma och länderspecifika rekommendationer vilka sedan ska antas av rådet med kvalificerad majoritet innan de fördelas till medlemsländernas respektive regeringar.⁵⁷ I rekommendationerna identifieras vilka svårigheter medlemslandet i fråga har inom sysselsättningsområdet och som försvårar fullgörandet av de gemensamma riktlinjerna och de övergripande målen inom sysselsättningsstrategin. Rekommendationerna går inte ut på att föreslå på vilket sätt ett medlemsland ska ändra sin politik, bara att det finns brister som bör åtgärdas. Det är vanligt att samma rekommendationer återkommer från år till år, rekommendationerna till Sverige har exempelvis de flesta år handlat om nödvändigheten av reformer av bidrags- och skattesystemen, den könsuppdelade arbetsmarknaden,

⁵⁴ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/employ_en.htm, 2008-01-14

⁵⁵ http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200712-annual-progress-report/index_en.htm, 2008-01-14

⁵⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/report_2004/annex2_en.pdf, 2008-01-14

⁵⁷ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l25078.htm>,

arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet och utbudet av arbetskraft.⁵⁸ Själva ”domslutet” över hur väl ett medlemsland presterat utgår från uppfyllelsen av de tidigare upprättade indikatorerna (tilläggsindikatorerna). Beslut om den exakta ordalydelsen av rekommendationerna föregås i sin tur av diskussioner mellan representanter från Kommissionen och respektive medlemsland, där medlemsländerna givetvis försöker påverka formuleringen till sin fördel.

Med rekommendationerna sätter Kommissionen och rådet normer för sysselsättningsarbetet i form av gemensamma mål och riktlinjer och med länderspecifika rekommendationer och utifrån uppföljningen av indikatorer är meningen att skapa ett mer konkret förändringstryck mellan medlemsländerna.

Sammanfattning

Den öppna samordningsmetoden har vuxit fram som en metod för EU att konvergera medlemsländerna mot vissa gemensamma målsättningar inom politikområden som traditionellt sätt ligger utanför fördragets kompetensområde men berörs av Lissabonstrategins målsättningar. Genom en process uppbyggd kring årliga utvärderingar, jämförelser och granskningar synliggörs och bedöms medlemsländernas politik på olika områden och avsikten är att ett politiskt tryck på den nationella politiken skapas genom en konvergerande effekt gentemot EU:s övergripande ambitioner. Sammanfattningsvis kan arbetsproceduren för den öppna samordningsmetoden för ökad sysselsättning beskrivas enligt följande:

1. Arbetet inleds med att Kommissionen och rådet upprättar **gemensamma riktlinjer** för hela EU kombinerat med specifika tidtabeller för målsättningar som delas in i kortsiktiga, medellånga och långsiktiga målsättningar. Riktlinjerna utgår från de rekommendationer som gemensamt tagits fram av Kommissionen och medlemsländerna under sista punkten (5.) föregående år.
2. Sysselsättningskommitténs indikatorgrupp etablerar tillsammans med Kommissionen **kvantitativa och kvalitativa indikatorer**, vilka utgör en plattform för att mäta i vilken utsträckning medlemsländerna uppnår de gemensamma riktlinjerna och målen samt för att jämföra ländernas prestationer. Indikatorerna används både av Kommissionen för att följa medlemsländernas utveckling och även av

⁵⁸ Statskontoret (2004), s. 19

medlemsländerna som måttstock för en del av återrapporteringen i de Nationella Reformprogrammen.

3. Medlemsländerna återrapporterar (indikatorer) och redogör för nuvarande läge och för kommande satsningar utifrån sysselsättningsriktlinjerna och rekommendationerna i de **Nationella Reformprogram** (NRP).
4. Periodisk övervakning, utvärdering och gemensam granskning organiserat som ömsesidigt lärande i en av Kommissionen och rådet **gemensamt producerad rapport**. Den gemensamma rapporten bygger på att genom gemensamma indikatorer kunna jämföra och rangordna medlemsländer och bedöma i vilken mån de lever upp till de mål och riktlinjer som samtliga medlemsländer kommit överens om. Rapporten består av både uppföljning och utvärdering genom bedömningar, analyser och jämförelser delvis med hjälp av återrapporteringen av indikatorerna.
5. Kommissionen föreslår gemensamma **riktlinjer och rekommendationer till samtliga medlemsländer** och tar fram länderspecifika rekommendationer tillsammans med företrädare från respektive medlemsland som sedan ska antas av rådet med kvalificerad majoritet. Utfärdandet av dessa föregås av en förhandling mellan Kommissionen och medlemsländerna, där medlemslandet ges möjlighet att förklara indikatorutfallen och motivera förslag till hur nästa periods landsspecifika rekommendationer bör se ut. Med rekommendationerna sluts årscykeln och Kommissionen fastställer slutligen normer för sysselsättningsarbetet i form av gemensamma mål och riktlinjer och med länderspecifika rekommendationer för nästa årscykel.

I den fastlagda proceduren där riktlinjer och rekommendationer upprepas i en årscykel ska den öppna samordningsmetoden leda till politiskt tryck och gemensam problembild. Samtidigt är metoden uppbyggd på ett sådant sätt att Kommissionen inte ger direkta pekpinningar om hur medlemsländerna ska föra sin politik, utan snarare utformar rekommendationerna att peka mot i vilken riktning utvecklingen bör ske genom att identifiera problemområden och formulera målsättningar. Förhållandet illustrerar balansgången för EU att respektera den nationella beslutanderätten om sysselsättningspolitiken, samtidigt som man söker utöva ett politiskt tryck mot de brister som hindrar gemenskapen från att uppnå målsättningen om en gemensam inre marknad. Den öppna samordningsmetoden kan av denna anledning delas in i två huvudsakliga

beståndsdelar: (a) element som syftar till att skapa ett politiskt förändringstryck; (b) producera ömsesidigt utbyte i form lärande mellan medlemsländerna.⁵⁹

Skillnader mellan mjuk lagstiftning och OMC

Vid en första anblick är likheterna mellan EU:s breda arbetsmetoder med mjuk lagstiftning (*soft law*) och den öppna samordningsmetoden är flera. Mjuk lagstiftning, liksom öppen samordning, bygger ofta på rekommendationer, ”benchmarking”, utvärdering, övervakning etcetera, men på en del områden är skillnaderna tydliga.

I. För det första är den öppna samordningsmetoden en mellanstatlig process medan mjuk lagstiftning är en överstatligt orienterad process. I det senare fallet är det Kommissionen och EG-domstolen som till stor del utformar och bestämmer innehållet i den mjuka lagstiftningen, inom arbetsproceduren för den öppna samordningsmetoden deltar EG-domstolen inte som aktör överhuvudtaget. Med andra ord kan den öppna samordningsmetoden i större utsträckning sägas vila på politisk snarare än juridisk grund.⁶⁰

II. För det andra används mjuk lagstiftning mestadels som ett instrument för att uppnå förändring i ett enskilt nischat problemområde, medan den öppna samordningsmetoden spänner över ett eller flera politikområden samtidigt. OMC antar ett bredare angreppssätt eftersom metoden syftar till att strategiskt vidga policyområden med ett dubbelt horisontellt angreppssätt genom att länka nationella policys med varandra och att sammanföra europeiska policys på unionsnivå, där avsikten är att integrera handlandet på flera olika plan i beslutsfattandet. Detta, menar en del forskare, ger utrymme för politiska ”*bottom up*” förlopp till skillnad från den mjuka lagstiftningen som snarare kan sägas vara styrt av ett ”*top-down*” perspektiv.⁶¹

III. För det tredje mobiliserar den öppna samordningsmetoden deltagande av flera olika aktörer, från privat såväl som från offentlig sektor. Processen involverar, till skillnad från proceduren för mjuk lagstiftning, andra aktörer än enbart statliga. Om detta vittnar inte minst reformen av programmet med *peer-reviews* till *Mutual Learning Programme* (2005) med en bas av Observatorys. Liksom upprättandet av *The European Observatory on Social Situation and Demography* som i sin tur inbegriper en rad olika forskningsinstitut, Universitet och

⁵⁹ Statskontoret (2004), s.20

⁶⁰ Susana Borrás och Kerstin Jacobsson (2004), *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, Journal of European Public 11:2, s. 188

⁶¹ Borrás & Jacobsson (2004), s. 189

konsultföretag runtom i Europa. Slutligen, i likhet med internationella organ som OECD, bygger den öppna samordningsmetoden i stor utsträckning på utbyte av kunskap och erfarenheter samt ömsesidig förbättring genom grupptryck, men istället för att arbeta med sanktionering, söker metoden stimulera principen om konsensus.⁶²

IV. Metodens styrkor och svagheter

Kritik från flera håll

Sedan EU:s tillkännagivande år 2000 om den öppna samordningsmetoden som metod för Lissabonstrategins sociala agenda har skarp kritik riktats framförallt mot i vilken mån öppen samordning har någon faktisk inverkan på medlemsländernas politik. Metodens element av politiskt förändringstryck såväl som ömsesidigt lärande har starkt ifrågasatts. Andra anklagar metodens konstruktion för att vara illegitim och hävdar att OMC står i strid med principen om att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt - subsidiaritetsprincipen.

Utebliven effekt?

Den starkaste kritiken mot den öppna samordningsmetoden återfinns i påståenden om metodens meningslöshet, att dess effekter på medlemsländerna är ytterst begränsade. Enligt detta synsätt är den öppna samordningsmetoden i dess nuvarande form minimerad till en symbolisk demonstration, där nationella regeringar endast marginellt ompaketerar redan färdigställda policys för att visa upp medgörlighet gentemot övergripande EU-målsättningar.⁶³ En slags demonstration i medgörlighet där medlemsländerna ger sken av att anpassa sig till vaga EU-riktlinjer men utan att genomföra några konkreta förändringar på det nationella planet. I halvtidsöversynen av sysselsättningsstrategin år 2002 påpekade även Kommissionen i sina slutsatser att det är relativt svårt att påvisa direkt konkreta effekter av den öppna samordningsmetoden.⁶⁴ Liknande slutsatser gjordes i en utvärdering av OMC:s inverkan på sysselsättningen i Sverige, producerad av Statskontoret 2004⁶⁵, där man bland annat intervjuat tjänstemän från Sverige och Bryssel samt forskare med som analyserat den

⁶² Borrás & Jacobsson (2004), s. 189

⁶³ Patrizia Nanz och Caroline de la Porte (2004), *The OMC: A Deliberative Democratic Mode of Governance, The Case of Employment and Pensions*, Journal of European Public Policy 2004:11 (2), s. 267-288. Kieke Okma och Jos Berghman (2003), *The Method of Open Co-ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics*, European Journal of Social Security

⁶⁴ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm, 2008-01-17

⁶⁵ Statskontoret (2004)

öppna samordningsmetoden. I ett avsnitt om metodens effekter i rapporten, medgav de intervjuade särskilt svårigheter med att visa på konkreta effekter av metoden i den nationella politiken.⁶⁶ De empiriska analyserna av den öppna samordningsmetoden lider dock i sina resultat av analytiska svårigheter på grund av metodens mångfald och växlande skepnad beroende på vilket politikområde den används. Denna utvärderingsproblematik refereras bland annat till i flera av Jonathan Zeitlins⁶⁷ working-papers om OMC, där bekymmer med empiriska analyser av metoden menar han beror främst av:

- Att omfattningen av antalet underliggande processer som faller inom ramen för OMC är kolossalt
- Att metoden är (med forskningsmått mätt) relativt ny
- Att den öppna samordningsmetoden styrs av både horisontella och vertikala styrelsenivåer (EU-nivå, nationell- och regional nivå) fördelat på 27 medlemsländer
- Att det finns metodologiska problem att fastställa kausal verkan av en metod för koordinering av policys som är baserad på EU-institutioner och medlemsländers regeringar utan lagligt bindande sanktioner. Exempelvis kan medlemsländers regeringar ha politiska skäl att överdriva eller underdriva den medborgerliga effekten av OMC-processer i nationella handlingsplaner och utvärderingsrapporter⁶⁸

Trots omfattande praktiska och metodologiska problem finns det i dag omfattande material tillgängligt om analyser av OMC, särskilt på sysselsättningsområdet.⁶⁹ Kommissionen uppdaterar även kontinuerligt utvärderingsrapporter utifrån metodens element på sin webbplats och vid sidan av detta har även den öppna samordningsmetoden under senare år engagerat flertalet så kallade partnerorganisationer till EU, däribland NGO:s, lokala och regionala nätverk, agent-kontor, tankesmedjor, akademiska forskningsprojekt etcetera.⁷⁰

⁶⁶ Satskontoret (2004), s. 29

⁶⁷ Jonathan Zeitlin är professor i sociologi, offentliga affärer, statsvetenskap och historia vid Wisconsin-Madison University och har specialiserat sig på forskning om den öppna samordningsmetoden.

⁶⁸ Jonathan Zeitlin (2005), *Social Europe and Experimental Governance: Towards a New Constitutional Compromise?* European Governance Papers, No. C-05-04), s. 15

⁶⁹ Ett urval av omkring 160 böcker, papers, rapporter, relevanta länkar finns samlat på Wisconsin-Madisons, *Online Research Forum on the Open Method of Coordination*, <http://eucenter.wisc.edu/OMC>, 2008-01-17.

⁷⁰ Social partner organizations (e.g. The European Trade Union Institute), NGOs (e.g. The European Anti-Poverty Network), lokala och regionala nätverk (e.g. EUROCITIES), agent-kontor (e.g. the Dublin Foundation for Improvement of Working and Living Conditions in Europe), tankesmedjor (e.g. the Observatoire Social Européen and the European Institute for Public Administration), akademiska forskningsprojekt (e.g. The GOVECOR project on "Economic Governance through Self Coordination")

I motsats till de som starkt kritiserat den öppna samordningsmetodens uteblivna effekter, har det av dess förespråkare framhållits som största vinst att medlemsländerna tack vare arbetet med öppen samordning fått en gemensam problembild på politikområden där framtiden ställer höga krav på gemensamma EU-åtgärder.⁷¹ Genom att med principer om konsensus uppnå gemensamma målsättningar och riktlinjer för dessa gemensamma problembilder sker sedan en naturlig konvergens mellan medlemsländerna, argumenterar dessa förespråkare. Frågor som tidigare inte diskuterats på EU-nivå har hamnat på EU:s agenda och i samband med att medlemsländerna "tvingats" förklara sin politik i nationella handlingsplaner har ett utrymme för självkritiskt granskande från medlemsländernas regeringar av sin egen förda politik skapats. Detta menar vissa bör förstås som att OMC har bidragit med att medlemsländernas regeringar skiftat i hur framtagningarna av landets nationella policys sker och att EU-dimensionen även under 2000-talet successivt integrerats i den inrikespolitiska debatten.

De positiva effekter och den kritik som diskuteras ovan rör det element av den öppna samordningsmetoden som syftar till att skapa ett politiskt förändringstryck på medlemsländerna. Metodens andra element är att stimulera ömsesidigt utbyte i form lärande mellan medlemsländerna och metodens effekter av denna ambition präglas även den av svårigheter med att överblicka eventuella empiriskt styrka effekter. Kritiker vidhåller att det är svårt att identifiera några konkreta exempel på ömsesidigt lärande, samtidigt som de även kritiserar metoden för att vara odemokratisk och endast omfatta ett fåtal tjänstemän och politiker som är direkt involverade i processen.⁷² I utvärderingen av sysselsättningsstrategin år 2002 tog dock Kommissionen till sig den senare kritiken och reformerade det tidigare programmet för *peer-reviews* till *Mutual Learning Programme*, vilket bland annat innebär ett närmare samarbete med utomstående aktörer på lokal, regional och europeisk nivå (ex. tidigare nämnda Observatorys).

En vanligt förekommande beskrivning bland politiker är den öppna samordningsmetoden som en "tredje väg" för EU:s sociala policys mellan traditionell tävling och harmonisering. Ett slags alternativ till både mellanstatligt och överstatligt samarbete och en metod som erbjuder ett kognitivt och normativt verktyg för att definiera och bygga konsensus bland

⁷¹ Jonathan Zeitlin, Phillipe Pochet och Lars Magnusson (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bryssel, P.I.E.-Peter Lang

⁷² Kerstin Jacobsson och Åsa Vifell, *National Report for Sweden (4th Round – September 2003)*, SCORE: 2003, s. 17

medlemsländernas regeringar kring en gemensam europeisk social modell. Mot detta perspektiv står en beskrivning av metoden snarare som en trojansk häst som tränger sig in policyområden som enligt fördragen helt eller delvis är medlemsländernas politikområden. Metoden har dock enligt det senare perspektivet, som tidigare nämnts, begränsad effekt på dessa politikområden och är mer av en symbolisk demonstration där nationella regeringar ompaketerar redan färdigställda policys för att visa upp sin lojalitet gentemot EU:s högt ställda målsättningar men som har svag inverkan i den nationella politiken.⁷³

Metodens legitimitet

Principen om subsidiaritet är central i EU:s förhållande till dess medlemsländer. Principen ska garantera att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt genom att man kontrollerar om bestämmelser som antas på EU-nivå är motiverade i förhållande till de möjligheter som finns på nationell, regional eller lokal nivå. Kritiker till den öppna samordningsmetoden menar att metoden endast i teorin lever upp till principen om subsidiaritet och att den i praktiken bryter denna genom sina mekanismer för grupstryck på medlemsländerna, som i praktik utövas från EU-nivå mot nationsnivå. Andra framhåller att maktförhållandet är det motsatta, att metoden är uppbyggd på ett sådant sätt att den snarare involverar flertalet aktörer i beslutsprocessen på samma villkor på EU-nivå såväl som nationell-, regional- och lokal nivå. En annan utbredd kritik mot den öppna samordningsmetodens legitimitet, som också anknyter till en rädsla mot att EU alltmer går från ett hård mot mjuk maktutövning, är metoden som potentiellt hot mot den centraliserade medbeslutandesproceduren.⁷⁴ Denna fruktan bör även förstås som ett uttryck för en rädsla mot att det sker en tilltagande oklarhet i hur europeisk politik utformas och att mjuka ”frivilliga” metoder som den öppna samordningsmetoden på sikt hotar tydligare (men också mer avgränsade) metoder med bindande resultat såsom medbeslutandeproceduren. Kritiken grundar sig i ett bredare motstånd mot ökat inslag av mjuka maktmedel från EU där hård lagstiftning står mot mjuk politik. Förenklat anknyter kritiken till ett perspektiv där juridiskt förankrade metoder representerar tydlighet och effektivitet och mjuka metoder snarare en politiskt präglad otydlighet i länken mellan medlemsstat och EU-institutioner. Denna kritik har bemötts av tolkningar om nyttjandet av OMC som en ”tredje väg” som medför en långsiktigt hållbar

⁷³ Helen Wallace, *The changing politics of the European Union: an overview*, Journal of Common Market Studies 2000: 39(4) 581-594, Susana Borrás och Kerstin Jacobsson (2004), s. 197-198

⁷³ Jonathan Zeitlin, 2005, s. 8

⁷⁴ Medbeslutandeproceduren syftar till att skapa bindande lagstiftning (förordningar och direktiv) och går i korthet ut på att Kommissionen initierar ett förslag som sedan bollas mellan Europaparlamentet och rådet till dess att man finner en kompromiss som antas formellt av rådet.

lösning mellan ett fragmenterat Europa och en Europeisk superstat på politikområden där medbeslutandeprocessen inte är ett rimligt alternativ och där framtida utmaningar kräver hållbara gemensamma former för samarbete.⁷⁵ Resonemanget kan sammanfattas som att EU på politikområden där unionen har en begränsad möjlighet att använda sig av hård lagstiftning i form av direktiv och förordningar först gör det så långt det är möjligt för att sedan gå över till mellanstatliga samarbetsformer och genom mjuk påverkan söka finna konsensus kring hur EU-politik ska drivas inom området. På sysselsättningsområdet exempelvis har EU tagit fram direktiv rörande skydd av anställdas rättigheter vid företagsöverlåtelser och kollektiva uppsägningar, om jämställdhet och skydd mot diskriminering på olika grunder, om föräldraledighet, deltid- och visstidsanställningar samt direktiv rörande arbetsmiljön. Men med dessa direktiv slår man enbart fast minimiskydd på vissa nischade områden och när möjligheten att tillämpa direktiv är uttömd är det dags att genom mjuka metoder som den öppna samordningsmetoden försöka skapa breda uppslutningar till mer strukturella lösningar som på längre sikt kan styra utvecklingen mot en gemensam riktning. Medbeslutandeprocessen bör med detta perspektiv förstås som en metod som verkar på en preciserad nivå på ett begränsat område medan OMC opererar på en alltomspännande systemnivå och att metoderna på detta sätt kompletterar snarare än konkurrerar med varandra.⁷⁶

Det mest utbredda fördömandet mot hela det europeiska samarbetet återfinns i kritiken mot EU:s demokratiska underskott och utgår från uppfattningen att den demokratiska legitimiteten är låg, på grund av att EU:s komplicerade struktur är svår för vanliga medborgare att begripa. Denna uppfattning har de senaste åren aktualiserats i samband med ratificeringen av Lissabonfördraget som, av såväl politiker som tjänstemän, bedömts som extremt komplext. Utifrån kritiken om svårbegripliga och byråkratiska beslutsprocesser har onekligen kritikerna mot den öppna samordningsmetoden fått ytterligare vatten på sin kvarn. Men det finns även en djupare kritik mot OMC som en odemokratisk metod eftersom processen i princip helt utelämnar det enda folkvalda EU-organet - Europaparlamentet (EP har endast rätt att konsulteras i samband med framtagningen av riktlinjer). Detsamma gäller för de nationella parlamenten, som oftast i praktiken heller ej deltar i arbetet med de

⁷⁵ Allan Larsson (2002), *The New Open Method of Co-ordination: A Sustainable Way between a Fragmented Europe and a European Supra State?*, föreläsning presenterad vid Uppsala universitet, 4 mars 2002.

Storbritannien och Sveriges regeringar refererade i Kerstin Jacobssons (2002), *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, Stockholm: SCORE, s. 12

⁷⁶ Intervju med Allan Larsson (Generaldirektör vid EU-kommissionen, ansvarig för arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor fram till hösten 2002) i EU & arbetsrätt 2001:1, *Allan Larsson tror mer på "öppen samordning" än nya direktiv*, <http://arbetsratt.juridicum.su.se>, 2008-01-18

nationella reformprogrammen.⁷⁷ Beslut som fattas genom den öppna samordningsmetoden sker i stor utsträckning på EU-nivå av tjänstemän i Kommissionens kommittéverksamhet. Kommissionen framhålls ofta som byråkratisk och teknokratisk och lider brist på demokratisk legitimitet eftersom institutionen i princip uteslutande består av tjänstemän och saknar folkvalda representanter.⁷⁸ Kritiken mot metodens slutenhet riktar sig dock främst mot hur den används på sysselsättningsområdet, inom områden som fattigdomsbekämpning och social utslagning tycks öppenheten vara något större. I alla fall om man med öppenhet menar delaktighet och inflytande från intressegrupper och det civila samhället.

Empiriskt underskott

På grund av den öppna samordningsmetodens byråkratiska konstruktion och dess politiskt känsliga användningsområden är öppen samordning onekligen en kontroversiell beslutandeform. Såväl stora delar av forskarsamhället som politiker och tjänstemän tycks dock överens om svårigheterna med att bevisa eller motbevisa direkta effekter av den öppna samordningsmetoden på det nationella planet. På grund av avsaknaden av empiriska belägg hamnar därför såväl förespråkare som kritiker av metoden i en debatt som styrs av spekulationer och varje styrka med metoden (som framhålls av dess förespråkare) vänds av denna anledning (av dess kritiker) till en svaghet. För att belysa med ett exempel pekar förespråkare på det faktum att metoden inte är kopplad till sanktioner och istället präglas av frivillighet som metodens absoluta styrka eftersom uppslutning och vilja att samordna bland medlemsländerna ändå är stor då reformer kopplas till Lissabonstrategins målsättning om en världsledande europeisk ekonomi.⁷⁹ Kritiker å andra sidan bemöter detta med att det visserligen kan te sig som att öppen samordning är effektiv på europeisk nivå (i Bryssel), men att det är naivt att tro att det är en framgång även på det nationella planet.⁸⁰ Problemet återfinns med detta synsätt just i denna frivillighet som Göran Persson och flertalet andra europeiska regeringschefer så varmt hyllade i samband med EU-toppmötet i Lissabon år 2000. Dessa kritiker menar vidare att för att få politisk styrkraft krävs en europeisk politik kopplad till sanktionering och påföljder av olika slag för de medlemsländer som inte

⁷⁷ Statskontoret, 2004; Patrizia Nanz och Caroline de la Porte, 2004.

⁷⁸ Jos Berghman och Kieke GH Okma (2003), *The Method of Open Co-ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics*, European Journal; Stijn Smisman (2004), *Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?*, Law Department Working Papers 2004/01, European University Institute, Florence; Patrizia Nanz och Caroline de la Porte, 2004

⁷⁹ Frank Vandenbroucke (2002), "Foreward: Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe", i G. Esping-Andersen, D. with Gallie, A. Hemerijck and J. Myles (red.) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press

⁸⁰ Martin Lodge och D. Chalmers (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Papers 11, London School of Economics, London

fullföljer riktlinjerna. Med förra synsättet ses alltså den öppna samordningsmetodens element av frivillighet som en styrka och med det senare som en svag länk i dess utförande.

Framtidens metod för samordning av medlemsländernas välfärdssystem?

Gemensamt för de europeiska länderna är att det finns en stark politisk konsensus kring idén om att det är statens främsta uppgift att ta ett övergripande ansvar för medborgarnas ekonomiska trygghet. De moderna välfärdsstaterna kan sägas ha tre grundläggande funktioner i ett samhälle: (1) att försäkra mot risken för utebliven inkomst genom exempelvis sjukdom eller arbetslöshet; (2) att erbjuda ett ekonomiskt grundskydd för dem som helt saknar inkomst samt; (3) att fördela gemensamma resurser på ett sådant sätt att alla medborgare får tillgång till elementära välfärdstjänster. Gösta Esping-Andersen framhåller i *The Three Worlds of Welfare Capitalism* att de europeiska välfärdsstaterna ursprungligen upprättades för att begränsa marknadskrafternas räckvidd.⁸¹ Denna utgångspunkt, menar Fritz W Scharpf, har i med EU i dag skiftat och understryker att det "sociala Europa" snarare går ut på att försöka anpassa välfärdssystemen så långt som möjligt till den inre marknadens krav på frihet.⁸² Från unionens sida har detta skifte motiverats med att eftersom EU föreskriver fri rörlighet för unionsmedborgare och produktionsfaktorer så måste också välfärden till viss del kunna vara gränsöverskridande för att inte begränsa individernas fria rörlighet. Mot denna bakgrund kan det argumenteras att vi står inför vad som närmast kan beskrivas som ett framtida systemskifte där den ekonomiska politiken indirekt tvingat medlemsländerna att finna gemensamma europeiska lösningar för framtidens välfärdsreformer.

Fritz Scharpfs utgångspunkt är att de sociala ansträngningar som görs genom öppen samordning handlar om att åstadkomma en sådan anpassning. Den öppna samordningsmetoden måste, med denna utgångspunkt, definieras som optimering av de sociala trygghetssystemens anpassning till marknadskrafter och i förlängningen syftar de till att individerna anpassas till de liberaliserade arbetsmarknadernas krav.⁸³ Den inre marknadens friheter har i dess nuvarande stadium försatt oss i en situation där gemensamma europeiska socialpolitiska lösningar i en nära framtid är nödvändiga och att avgränsa den sociala politiken exklusivt till den nationella arenan är inte längre realistiskt, menar Scharpf. Men räcker det med anpassning genom öppen samordning för att skapa långsiktigt hållbar

⁸¹ Gösta Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press

⁸² Fritz W. Scharpf, 2002

⁸³ Ibid., 2002

socialpolitik att bemöta de utmaningar som en gemensam inre marknad medför? Och är den öppna samordningsmetoden ett verktyg kraftfullt nog för utmejslandet av en gemensam europeisk social modell?

De empiriska beläggen för att den öppna samordningsmetoden än så länge lyckas med detta lyser med sin frånvaro och att döma av EG-domstolens alltmer framskjutna roll som uttolkare av de fyra friheterna försvagas mjukt politiskt styrda processer som OMC. Icke desto mindre vittnar såväl den misslyckade ratificeringen av en europeisk konstitution 2005 (nedröstat i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna 2005) som problem med ratificeringsprocessen av Lissabonfördraget 2008 (nedröstat i folkomröstning i Irland) om vikten av tydligare gemensamma sociala åtgärder inom EU. I ett närstående framtidsperspektiv finns det emellertid stora möjligheter att förtydliga den ”sociala dimensionen” eftersom Lissabonagendan når sitt slutår 2010 och ska förnyas.

Kommissionens utgångspunkter för en förnyad Lissabonagenda redogörs för i KOM(2008) 412 *En förnyad social agenda: Möjligheter, tillgång och solidaritet i framtidens Europa*.⁸⁴ I kommunikationsdokumentet konstateras att den tekniska utvecklingen, globaliseringen och befolkningens åldrande drastiskt håller på att förändra de europeiska samhällena.

Lissabonstrategin lyfts fram som en framgång för den europeiska ekonomiska tillväxten genom att den medfört: *”en starkare integration av marknaden och en ökad rörlighet inom EU”*.⁸⁵ Men Kommissionen framhåller också att politiken varit mindre lyckad inom andra områden och pekar på det faktum att Lissabonstrategin även varit unionens verktyg i integrationsprocessen på det sociala planet i medlemsstaterna. En integrationsprocess som Kommissionen menar inte hållit jämna steg med konsekvenserna av de friheter som den inre marknaden föreskriver.⁸⁶

*Samtidigt kvarstår en krass verklighet. Alltför många står utanför arbetsmarknaden eller är arbetslösa och alltför många ungdomar lämnar skolan i förtid, vilket också medför att alltför många lever i fattigdom (särskilt barn och äldre) och i social isolering. Till detta kommer nya faktorer. Befolkningens åldrande och ökat välstånd leder till en ökad försörjningsbörda (förhållandet mellan antalet ålderspensionärer och antalet personer i arbetsför ålder).*⁸⁷

Citatet illustrerar två stora utmaningar för EU: (1) unga personers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden; (2) den demografiska utmaningen – Europas åldrande befolkning.

⁸⁴ Se även bilaga: KOM(2008) 418 *Ett förnyat engagemang för det sociala Europa: Förstärka den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration*

⁸⁵ KOM(2008) 412, s. 3

⁸⁶ Ibid., s. 3

⁸⁷ Ibid.

Enligt Kommissionens beräkningar kommer den arbetsföra delen av EU:s befolkning år 2030 att ha minskat med nästan 21 miljoner människor. Det kommer att gå två personer i arbetsför ålder på varje person över 65 år.⁸⁸ Institutet för Framtidsstudier har i ett flertal forskningsprojekt arbetat med konsekvenserna av den europeiska befolkningens åldrande och det ökade tryck på välfärdsstaterna som detta medför.⁸⁹ Slutsatserna av dessa är att i ett långsiktigt demografiskt perspektiv är det fruktbart för EU och medlemsländerna att i första hand initiera politiska reformer som syftar till att skapa en balanserad befolkningsutveckling i Europa. Välfärdens fundament är statens skattebas och i ett långsiktigt perspektiv bör diskussionerna kring framtida skattebaser i ökad utsträckning fokusera på hur socialpolitiska program interagerar med utbildning, fertilitet och andra aspekter som berör ungdomar. På sikt handlar det om att barnafödandet är centralt för att motverka förskjutningar i försörjningsbalansen när befolkningen blir äldre. Utbildning har visat sig vara den centrala variabeln för BNP-ökningar i Europa och för att utforma en hållbar europeisk socialpolitik för framtiden måste sociala målsättningar riktas mot barn och ungdomar i första hand.⁹⁰ Hitintills har den öppna samordningsmetoden fokuserats på att producera gemensamma målsättningar inom områden som sysselsättning, socialt utanförskap och hälso- och sjukvård – politikområden som alla är avgörande för framtidens sociala Europa. Men inför diskussionerna kring en förnyad Lissabonagenda finns det anledning att vidga fokus.⁹¹ Den öppna samordningsmetoden skulle här kunna bidra med ett ramverk för ökat utbyte även inom politikområden i medlemsländerna som berör ungdoms- och familjepolitik.⁹²

Skandinavien står sig i ett europeiskt perspektiv starkt inför den demografiska förändringen. Till viss del beror detta av en i Skandinavien relativt generös familjepolitik, men även på grund av en jämförelsevis starkare genusbalans på arbetsmarknaden. Inom dessa områden finns en hel del lärdomar för övriga medlemsländer att göra från den skandinaviska modellen. De politiska och ekonomiska förutsättningarna divergerar dock kraftigt mellan medlemsländerna och att genomdriva gemensamma reformer inom ungdoms- och familjepolitiken genom den öppna samordningsmetodens ramverk riskerar av denna

⁸⁸ SEC(2007) 638

⁸⁹ Thomas Lind & Joakim Palme (2006), *Sustainable Policies in an Ageing Europe. A Human Capital Response*, Institute for Futures Studies series No. 3, Alexia Prskawetz & Thomas Lindh (2006), *The Impact of Ageing on Innovation and Productivity in Europe*, Vienna Institute for Demography/Institute for Futures Studies, Research Report 28

⁹⁰ Thomas Lind & Joakim Palme (2006), *Sustainable Policies in An Ageing Europe. A Human Capital Response*, Institute for Futures Studies series No. 3, 2006

⁹¹ Joakim Palme (2005), *Why the Scandinavian Experience is Relevant for the Reform of ESM*, Artikeln är tillgänglig på den brittiska premiärministerns officiella webbplats www.number-10.gov.uk under fliken "Tony Blair archive".

⁹² Ibid., s. 11, 12

anledning att i slutändan bli verkningslösa. En tänkbarhet är dock att pröva reformer som fungerat i ett medlemsland i liten skala i ett annat medlemsland, en möjlighet som Kommissionen öppnat för med det så kallade progress-programmet.⁹³ Progress-programmet introducerades i en bilaga om förstärkning av den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration i Kommissionens förslag till utgångspunkter för en förnyad social agenda, programmet ska främst stödja utprovning av nya verktyg för ömsesidigt lärande och utbyte av bästa praxis. *”Programmet kan också bidra till att utveckla ”sociala experimentformer” som ett sätt att prova nya idéer innan de tillämpas i storskaliga sociala program, t.ex. när det gäller minimiinkomst, barnbidrag eller långtidsvård. Det kommer också att stödja undersökning, spridning och utvärdering av experimentprojekt på det sociala området”.*⁹⁴

I ett framtidsperspektiv är den öppna samordningsmetoden som plattform för modernisering av medlemsländernas välfärdssystem att föredra framför lagligt bindande lösningar, vilka varken är möjliga eller eftersträvansvärda när det kommer till socialpolitik. Den svagaste länken i den öppna samordningsmetoden återfinns i uppföljningen av vad som konkret genom metoden implementeras på det nationella planet. Detta är den öppna samordningsmetodens akilleshäla och här krävs betydligt mer utvärdering. Även kartläggningar och utvärderingar av hur metoden fungerar inom senare tillagda områden som hälso- och sjukvård, såväl på EU-nivå som på nationell nivå, behövs för att överhuvudtaget kunna spekulera i eventuella framtida effekter. En orsak till de gemensamma riktlinjerna och rekommendationernas svaga effekter på det nationella planet (som ofta framhålls av kritiker) har förmodligen med svag transparens och låg legitimitet att göra. En starkare demokratisk legitimitet och ökad transparens kräver att de nationella parlamenten och Europaparlamentet involveras i processen och att den öppna samordningsmetoden inte endast begränsas till nationella byråkratiska eliter, vilket bland annat Martin Heidenreich och Gabrielle Bischoff pekar på i nyligen publicerad rapport om den öppna samordningsmetoden möjligheter att bidra till moderniseringen av de nationella välfärdssystemen för sysselsättning och socialpolitik.⁹⁵

⁹³ KOM(2008) 418

⁹⁴ Ibid., s. 8

⁹⁵ Martin Heidenreich & Gabrielle Bischoff (2008), *The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, JCMS 2008 Volume 46. Number 3. pp. 497-532

V. Referenser

Litteratur:

BERGHMAN, JOS & OKMA, KIEKE GH (2003), *The Method of Open Co-ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics*, European Journal

BLOMQVIST, PAULA (red.) (2003), *Den gränslösa välfärdsstaten*, Stockholm: Agora

BLOMQVIST, PAULA (2004), *Mot en gemensam europeisk sjukvårdspolitik*, i Gustavsson, Sverker, Oxelheim, Lars & Wahl, Nils (red.) *EU, skatterna och välfärden*, Europaperspektiv 2004: Santerus

BORRAS, SUSANA & JACOBSSON, KERSTIN (2004), *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, Journal of European Public 11:2

DE LA PORTE, CAROLINE & POCHET, PHILIPPE (2005), *Participation in the Open Method of Co-ordination. The cases of Employment and Social Inclusion*, i Zetlin, Jonathan, Pochet, Philippe & Magnusson, Lars (red.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Bryssel

EKENGREN, MAGNUS, JACOBSSON, KERSTIN & JOHANSSON, KARL MAGNUS (1999), *Mot en europeisk välfärdsolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*, SNS

ESPING-ANDERSEN, GÖSTA (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press

FERRERA, MAURIZIO, MATSAGANIS, MANOS & SACCHI, STEFANO (2002), *Open Coordination Against Poverty: The New EU "Social Inclusion Process"*, 2002:12, Journal of European Social Policy

GOETSCHY, JANINE (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, European Journal of Industrial Relations, Vol. 5, No. 2

HAAS, ERNST B. (1958), *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-57*, London: Stevens

HEIDENREICH, MARTIN & BISCHOFF, GABRIELLE (2008), *The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, JCMS 2008 Volume 46. Number 3. pp. 497-532

JACOBSSON, KERSTIN (2002), *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, Stockholm: SCORE

JACOBSSON, KERTSIN & VIFELL, ÅSA (2003), *National Report for Sweden (4th Round – Septmeber 2003)*, Stockholm: SCORE

JACOBSSON, KERSTIN (2004), *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy*, Journal of European Social Policy, Vol. 14, No. 4

- LARSSON, ALLAN (2002), *The New Open Method of Co-ordination: A Sustainable Way between a Fragmented Europe and a European Supra State?*, föreläsning presenterad vid Uppsala universitet, 4 mars 2002. Finns att tillgå som PDF på Wisconsin-Madisons, *Online Research Forum on the Open Method of Coordination*, <http://eucenter.wisc.edu/OMC>
- LIEBFRIED, STEPHAN & PIERSON, PAUL (2005), *Social Policy. Left to courts and markets?*, i Wallace, Helen (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 5th edition
- LINDH, THOMAS & PALME, JOAKIM (2006), *Sustainable Policies in An Ageing Europe. A Human Capital Response*, Institute for Futures Studies series No. 3
- LODGE, MARTIN & CHALMERS D. (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Papers 11, London School of Economics: London
- MORAVSCIK, ANDREW (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Journal of Common Market Studies (30th Anniversary Edition)
- MORAVSCIK, ANDREW (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press/London: UCL Press
- NANZ, PATRICIA & DE LA PORTE, CAROLINE (2004), *The OMC: A Deliberative Democratic Mode of Governance, The Case of Employment and Pensions*, Journal of European Public Policy 2004:11 (2)
- O'CONNOR, JULIA S. (2005), *Policy coordination, social indicators and the social policy agenda in the European Union*, Journal of European Social Policy 2005: 15
- PALME, JOAKIM (2005), *Why the Scandinavian Experience is Relevant for the Reform of ESM*, Artikeln är tillgänglig på den brittiska premiärministerns officiella webbplats www.number-10.gov.uk under fliken "Tony Blair archive".
- PRSKAWETZ, ALEXIA & LINDH, THOMAS (2006), *The Impact of Ageing on Innovation and Productivity in Europe*, Vienna Institute for Demography/Institute for Futures Studies, Research Report 28
- RADAELLI, CLAUDIO M. (2003), *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, SIEPS, Stockholm
- RHODES, MARTIN (2005), *Employment policy: between efficacy and experimentation*, i Wallace, Helen et al (red.), *Policy-making in the European Union*, femte upplagan, Oxford University Press, Oxford
- ROSAMOND, BEN (2000), *Theories of European Integration*, Palgrave: The European series
- SCHARPF, FRITZ W. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, MPIfG Working Paper 02/8, July 2002

SCHÄFER, ARMIN (2004), *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, European Integration online Papers (EIoP), Vol.8, No. 13 (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-013.pdf>)

SMISMAN, STIJN (2004), *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?*, Law Department Working Papers 2004/01, European University Institute, Florence

VANDENBROUCKE, FRANK (2002), *Foreward: Sustainable Social Justice and 'Open Coordination' in Europe*, i Esping-Andersen, Gösta, Gallie, Duncan, Hemerijck, Anton & Myles, John (red.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press

WALLACE, HELEN (2000), *The changing politics of the European Union: an overview*, Journal of Common Market Studies 2000: 39(4) 581-594

WESTBERG, JAKOB (2006), *Integration som problemlösning: En introduktion till teorier om europeisk integration*, Stockholm: SNS

ZEITLING, JONATHAN (2005), *Introduction: The Open Method of Coordination in Question*, i Zetlin, Jonathan, Pochet, Philippe & Magnusson, Lars (red.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang

ZEITLIN, JONATHAN (2005), *Social Europé and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?* European Governance Papers

Länkar:

Svenska Institutet för Europapolitiska Studiers (SIEPS) konsoliderade version av Lissabonfördraget:

www.lissabonfordraget.se

Mutual Learning Programme: <http://www.mutual-learning-employment.net/>

European Employment Observatory: <http://www.eu-employment-observatory.net/>

Wisconsin-Madison, *Online Research Forum on the Open Method of Coordination*:

<http://eucenter.wisc.edu/OMC>

Intervju med Allan Larsson (Generaldirektör vid EU-kommissionen, ansvarig för arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor fram till hösten 2002) i EU & arbetsrätt 2001:1, *Allan Larsson tror mer på "öppen samordning" än nya direktiv*: <http://arbetsratt.juridicum.su.se>

Brittiska premiärministerns officiella webbplats: www.number-10.gov.uk

Max Planck Institutets webbplats: www.mpi-fg-koeln.mpg.de

www.europa.eu:

Lissabonstrategin, http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_sv.htm

EES, <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10234.htm>

NRP, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm

EMCO, <http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10239.htm>

National Strategic Reports, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm

Social Protection Committee, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_committee_en.htm

New Common objectives from 2006,

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_sv.pdf

Indikatorer, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm

Observatorys socialpolitik, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/european_observatory_en.htm

EMCO guidelines (2005-08) Indicators for monitoring and analysis,

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf

2005 Adopted Employment Guidelines 2005-2008,

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm

Indikatorer i Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning (2007) Uppföljningsrapport,

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/SE_nrp_sv.pdf

Joint Employment Report, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/employ_en.htm

Commission's December 2007 Annual Progress Report, http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200712-annual-progress-report/index_en.htm

Overview of policy response to the country-specific EU Recommendations,

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/report_2004/annex2_en.pdf

Rådets rekommendation 2005/601/EG av den 12 juli 2005 om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik (2005-2008), <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l25078.htm>

EES impact evaluation, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm

Övriga källor:

Vanbraekel-målet C-386/98

Kohll/Decker-målet, C-158/96 och C-120-/95

Smits/Peerboms-målet, C-358/99

Watts-målet, C-372/04

Laval un Partneri-målet, C-341/05

Riksdagen, Snabbprotokoll 1999/2000:92

EG-fördraget, artikel 99

Eurostat, *News release*, 162/2007

KOM (2005) 33 slutlig

Report of the High Level Group on the future of social policy in an Enlarged European Union, 2004

Social Europe Working Group, 2002: §§ 37-55

Council Decision on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC)

Spelar utvärdering någon roll, Stockholm: Statskontoret 2004:10

SEC(2007) 638

KOM(2008) 412

KOM(2008) 418

Tidigare arbetsrapporter:

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:1- 2005:21**, see www.framtidsstudier.se.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:1**
Alm, Susanne, *Drivkrafter bakom klassresan –kvantitativa data i fallstudiebelysning*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:2**
Duvander, Ann-Zofie, *När är det dags för dagis? En studie om vid vilken ålder barn börjar förskola och föräldrars åsikt om detta*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:3**
Johansson, Mats, *Inkomst och ojämlikhet i Sverige 1951-2002*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:4**
Malmberg, Bo & Eva Andersson, *Health as a factor in regional economic development*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:5**
Estrada, Felipe & Anders Nilsson, *Segregation och utsatthet för egendomsbrott. - Betydelsen av bostadsområdets resurser och individuella riskfaktorer*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:6**
Amcoff, Jan & Erik Westholm, *Understanding rural change – demography as a key to the future*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:7**
Lundqvist, Torbjörn, *The Sustainable Society in Swedish Politics – Renewal and Continuity*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:8**
Lundqvist, Torbjörn, *Competition Policy and the Swedish Model.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:9**
de la Croix, David, Lindh, Thomas & Bo Malmberg, *Growth and Longevity from the Industrial Revolution to the Future of an Aging Society.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:10**
Kangas, Olli, Lundberg, Urban & Niels Ploug, *Three routes to a pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:11**
Korpi, Martin, *Does Size of Local Labour Markets Affect Wage Inequality? A Rank-size Rule of Income Distribution*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:12**
Lindbom, Anders, *The Swedish Conservative Party and the Welfare State. Institutional Change and Adapting Preferences.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2006:13**
Enström Öst, Cecilia, *Bostadsbidrag och trångboddhet. Har 1997 års bostadsbidragsreform förbättrat bostadssituationen för barnen?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:1**
Nahum, Ruth-Aida, *Child Health and Family Income. Physical and Psychosocial Health.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:2**
Nahum, Ruth-Aida, *Labour Supply Response to Spousal Sickness Absence.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:3**
Brännström, Lars, *Making their mark. Disentangling the Effects of Neighbourhood and School Environments on Educational Achievement.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:4**
Lindh, Thomas & Urban Lundberg, *Predicaments in the futures of aging democracies.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:5**
Ryan, Paul, *Has the youth labour market deteriorated in recent decades? Evidence from developed countries.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:6**
Baroni, Elisa, *Pension Systems and Pension Reform in an Aging Society. An Introduction to Innthe Debate.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:7**
Amcoff, Jan, *Regionförstoring – idé, mätproblem och framtidsutsikter*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:8**
Johansson, Mats & Katarina Katz, *Wage differences between women and men in Sweden – the impact of skill mismatch*

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:9**
Alm, Susanne, *Det effektiva samhället eller det goda livet? Svenska framtidsstudier om arbetsliv och fritid från 1970- till 1990-tal.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:10**
Sevilla, Jaypee, *Age structure and productivity growth*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:11**
Sevilla, Jaypee, *Fertility and relative cohort size*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:12**
Steedman, Hilary, *Adapting to Globalised Product and Labour Markets*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:13**
Bäckman, Olof & Anders Nilsson, *Childhood Poverty and Labour Market Exclusion*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:14**
Dahlgren, Göran & Margaret Whitehead, *Policies and strategies to promote social equity in health*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:1**
Westholm, Erik & Cecilia Waldenström, *Kunskap om landsbygden. Dags för en ny agenda!*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:2**
Gartell, Marie, Jans, Ann-Christin & Helena Persson, *The importance of education for the reallocation of labor. Evidence from Swedish linked employer-employee data 1986-2002*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:3**
Strömblad, Per & Gunnar Myrberg, *Urban Inequality and Political Recruitment Networks.*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:4**
Forsell, Charlotte, Hallberg, Daniel, Lindh, Thomas & Gustav Öberg, *Intergenerational public and private sector redistribution in Sweden 2003*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:5**
Andersson, Jenny, *The Future Landscape*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:6**
Alm, Susanne, *Social nedåtrörlighet mellan generationer*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:7**
Stenlås, Niklas, *Technology, National Identity and the State: Rise and Decline of a Small State's Military-Industrial Complex*