

SANTÉRUS
FÖRLAG

Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
Nils Wahl
[REDAKTÖRER]

LISSABONSTRATEGIN I HALVTID

EUROPAPERSPEKTIV 2005



SVERKER GUSTAVSSON, LARS OXELHEIM
& NILS WAHL (REDAKTÖRER)

LISSABONSTRATEGIN I HALVTID

EUROPAPERSPEKTIV 2005

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Nils Wahl vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Sverker Gustavsson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen www.europaperspektiv.se, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – www.juridicum.su.se/nef/

Statskunskap – www.snes.se

Ekonomi – www.snee.org

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 91-89449-72-X

© Respektive författare/Santérus Förlag

Omslag: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Manne Svensson

Santérus Förlag

Surbrunnsgatan 56, 6 tr

113 48 Stockholm

www.santerus.se

Tryck: Book Printers of Tallinn, Tallinn, Estland 2005

Innehåll

Förord 6

Inledning 8

Lennart Schön

Lissabonstrategin i ett historiskt perspektiv 17

Allan Larsson

Hållbar utveckling som tillväxtstrategi – en omöjlig tanke eller en outnyttjad möjlighet? 43

Bo Carlsson

Industriell dynamik och ekonomisk tillväxt i Europa och USA
– kommer Europa ifatt? 71

Ulrika Mörtb

Den öppna samordningsmetoden som demokratiproblem 90

Maria Bergström

EU:s lagstiftningskompetens inom Lissabonstrategin
– befintliga alternativ till den öppna samordningsmetoden 113

Kerstin Jacobsson

EU:s sysselsättningsstrategi som institutionaliserad kompromiss 139

Erik Mellander & Christina Håkanson

Den öppna samordningsmetoden är svag när målen är många
– exemplet EU:s utbildningspolitik 165

Ida Otken Eriksson

Slagskepp eller kanonbåt?
– EG-rättslig utvärdering av tjänstedirektivet 196

Ulf Bernitz

Fri rörlighet för tjänster och möjligheterna till nationell kontroll:
var går gränserna? 223

Presentation av författare och redaktörer 248

Förord

Östutvidgning och nytt grundfördrag jämte valutaunion och egen utrikespolitik har dominerat unionsdebatten under de senaste sju åren. Den inre marknaden, däremot, har mest dryftats av experter och mer undanskymt. Också här finns emellertid ett problem, som förtjänar att brett diskuteras. Inkräktar principen om gemensam marknad på möjligheterna att hävda välfärd och miljö? Måste vi förutsätta en målkonflikt? Eller kan dessa olika strävanden, med en klokt bedriven politik, förmås att ömsesidigt stödja varandra? Finns det förutsättningar för synergi vad gäller marknad, välfärd och miljö?

Reflexionen föranleds av den så kallade Lissabonstrategin. Vid sitt möte i Lissabon den 23–24 mars 2000 lade stats- och regeringscheferna fast ett ”strategiskt mål för nästa decennium”. År 2010 skulle unionen vara ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. Utöver att framtvinga överstatligt giltiga regler genom gemenskapsmetoden introducerades en ny teknik, den så kallade öppna samordningsmetoden. Genom att länderna lärde av varandra skulle också socialpolitiken kunna bidra till bättre samlad måluppfyllelse. Även de nationellt förbehållna delarna av beslutsfattandet kunde då medverka till att det gick bättre för unionen som helhet.

Strategin reser två frågor. Den ena gäller det så kallade tjänstedirektivet. Detta är utformat i enlighet med gemenskapsmetoden. Avsikten är att utsträcka den fria rörligheten till att inte bara avse kapital och varor utan också tjänster och människor. Praktiskt avgörande blir därvid hur begreppet särbehandling tolkas. Är det primära att företag inte får särbehandlas under hänvisning till att de arbetar enligt vad som gäller i det land där de formellt hör hemma? Eller är huvudsaken att deras anställda inte får särbehandlas i förhållande till motsvarande löntagare i det land där tjänsten utförs? Får med andra ord löner och anställningsvillkor variera med hänsyn till var firman är registrerad? Av intresse är också vilka nationella särlös-

ningar, som tillåts med hänsyn till folkhälsa, inre säkerhet och kultur. Vad skiljer en tjänst i direktivets mening från en tjänst, som erbjuds av en skola, ett sjukhus, ett apotek, ett systembolag eller ett företag som licensfinansierat distribuerar radio- och TV-program? Låter sig den gränsen fastställas juridiskt eller är det en informell maktfråga var den skall anses vara belägen?

Den andra frågan avser den öppna samordningsmetoden. Hur effektivt och demokratiskt kan det anses vara att samordna i stället för att överstatligt besluta om villkor för medborgare, företag och löntagare? Samordningen avser sådana befogenheter, där länderna har förbehållit sig beslutanderätten. Användningen av de nationella skattebaserna och utformningen av den sociala lagstiftningen är de viktigaste exemplen. Går det att genom samtal och framhållande av goda och dåliga exempel samlat förbättra förhållandena eller måste det fattas överstatligt bindande beslut enligt gemenskapsmetoden? En samordnad i stället för en centralt beslutad normgivning bedöms av kritikerna vara alltför ”mjuk” med tanke på efterlevnaden och otydlig med tanke på att ansvar skall kunna utkrävas.

Detta är åttonde årgången av svenska ekonomers, juristers och statsvetares gemensamt publicerade årsbok. Utgivare är de tre nätverken för Europaforskning i ekonomiska ämnen, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som redaktörer och företrädare för vart och ett av dessa har undertecknade valt ämnen och författare. Det samlade syftet är att belysa Lissabonstrategin. Särskild vikt har lagts vid att målsättningen är tidsbestämd. Vad har faktiskt uppnåtts och vilken är måluppfyllelsen, när halva den utmätta tioårsperioden har passerat? I vad mån och på vad sätt kan och bör strategin förändras?

På ett praktiskt plan har Thomas Persson vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala hållit samman arbetet med stöd av Victoria von der Burg vid juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbäck vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund. Uppläggningsen diskuterades då författarna möttes i Mölle den 25 maj 2004 inom ramen för det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Uppsala, Lund och Stockholm i januari 2005

Sverker Gustavsson Lars Oxelheim Nils Wahl

Inledning

Våren 2005 har det gått fem år sedan Lissabonstrategin etablerades. Med halva tiden kvar finns det skäl att sakligt bedöma hur långt EU har nått i förhållande till målet att bli den mest konkurrenskraftiga ekonomin i världen. Finns det förutsättningar för att unionen skall nå Lissabonmålsättningen inom utsatt tid? Kommer EU att nå ifatt USA eller fortsätter den europeiska tillväxten att halka efter den amerikanska? För att korrekt bedöma Lissabonstrategins möjligheter att nå målet bör processen sättas in i ett historiskt sammanhang och jämföras med tidigare ekonomiska utvecklingsprocesser och den långsiktiga utvecklingen i konkurrerande ekonomier, i huvudsak den amerikanska.

Avgörande för Lissabonstrategins förverkligande är också den bedömning EU:s stats- och regeringschefer tidigare gjort att politiken på det ekonomiska och sociala området skall verka ömsesidigt förstärkande tillsammans med miljöpolitiken. Är det överhuvudtaget möjligt att förverkliga hög ekonomisk tillväxt i kombination med en integrerande social sammanhållning och hållbar utveckling, eller står sociala hänsyn och miljömässig hållbarhet i konflikt med ekonomisk tillväxt? Det tycks i den aktuella debatten finnas såväl farhågor som förhoppningar om att halvtidsöversynen kan komma att innebära en omorientering av Lissabonstrategin, där tillväxten bedöms vara det primära och den sociala sammanhållningen och miljön ses som sekundära mål.

Dessutom bör den valda metoden – den öppna samordningsmetoden – utvärderas om den är tillräckligt effektiv och demokratiskt legitim för att användas i beslut om viktiga ekonomiska och sociala villkor för företag och medborgare. Hur förhåller sig gemenskapsmetoden till den öppna samordningsmetoden? Kan den öppna samordningsmetoden, som baseras på frivillig samordning, bidra till en fördjupad integration inom områden som tidigare ansetts utgöra medlemsstaternas egna angelägenheter, eller krävs överstatlig lagstiftningskompetens också inom sysselsättnings-, utbildnings- och socialpolitikens områden för att förverkliga Lissabonstrategin?

Sysselsättningsstrategin och utbildningspolitiken utgör därvid två nyckelområden.

Tjänstemarknaden bör på motsvarande sätt lyftas fram som ett särskilt betydelsefullt område för att främja den inre marknadens funktion. Det så kallade tjänstedirektivet syftar till att underlätta den fria etableringen av tjänsteföretag och främja handeln med tjänster inom unionen. Tjänstesektorn utgör en väsentlig del av unionens ekonomi och förslaget till tjänstedirektiv kan därför få stor betydelse för Lissabonstrategins förverkligande. Samtidigt möter direktivet motstånd i den europeiska debatten, trots att väsentliga delar följer redan gällande EG-rättsliga principer. Kan medlemsstatliga särlösningar i längden tillåtas som står i strid med den inre marknadens regler om fri etablering och fri rörlighet för tjänster? Vilka undantag är acceptabla när det gäller särskilt viktiga områden som till exempel hälso- och sjukvårdspolitik och alkoholpolitiken? Hur påverkas arbetsrättsliga regler för företag och arbetstagare av den fria etableringsrätten och förbudet mot diskriminering? Vilka är det som inte får särbehandlas, är det företagen eller arbetstagarna?

I det första kapitlet sätter *Lennart Schön* in Lissabonstrategin i ett historiskt perspektiv. Med utgångspunkt i tidigare industriella revolutioner belyser han samspelet mellan de stora tekniskskiftena och den vidare samhällsutvecklingen. Den fråga som står i fokus är om dagens stora tekniskskifte – som ofta kallas den Tredje industriella revolutionen – är gynnsamt för den europeiska utvecklingen och i vad mån det bidrar till att Lissabonstrategins mål uppfylls. Lennart Schön konstaterar att dagens tekniskskifte tillsammans med den europeiska integrationen skapar en betydande potential för dynamisk omvandling i Europa. Erfarenheten från tidigare tekniskskiften är dock att det tar lång tid innan de får fullt genomslag. Lissabonstrategin formulerades däremot som en politisk målsättning med ett tidsfönster som inte byggde på några djupare insikter i de långsiktiga historiska processerna. Lennart Schön hävdar därför att unionen inom tioårsperioden 2000–2010 knappast kan nå fram till de uppsatta målen men att viktiga vägval däremot kan göras och nya förutsättningar skapas för en stark, samlad och hållbar europeisk tillväxt. För att åstadkomma djupgående och varaktiga förändringar krävs emellertid att en ny infrastruktur skapas, grundad på ny teknik och nya europeiska institutioner, samt att en ny tjänstesektor utvecklas. Avgörande för Europas framtid är

att dess ledande ekonomier och ledande regioner utvecklar sin styrka inom kunskapsintensiva verksamheter och är innovativa på områden där efterfrågan kan växa framöver, såväl inom tjänstesektorn som industrin. Om så inte blir fallet kan konkurrensen från de nya industriländerna leda till en stagnation i Europa, bedömer Lennart Schön.

I bokens andra kapitel behandlar *Allan Larsson* strategin för hållbar utveckling, som efter Europeiska rådets möte i Göteborg våren 2001 kompletterar Lissabonstrategins ekonomiska och sociala dimensioner med en miljödimension. Frågan är emellertid om politiken inom dessa tre områden fortfarande bedöms vara ömsesidigt förstärkande för att uppnå Lissabonstrategins tillväxtmål, eller om den sociala dimensionen och miljödimensionen istället ses som bördor på ekonomin. I en detaljerad genomgång av stats- och regeringschefernas slutsatser från efterföljande möten i Europeiska rådet och finansministrarna i Ekofinrådet, finner Allan Larsson att den ursprungliga idén om hållbar utveckling som uttryck för en integration av ekonomiska, sociala och miljörelaterade politikområden successivt har tonats ned. I en bedömning av den rapport som presenterades av Wim Koks så kallade högnivågrupp i slutet av 2004, finner Allan Larsson att man vill koncentrera Lissabonstrategin till insatser på tillväxt och sysselsättning medan hållbar utveckling reduceras till en miljöpolitisk fråga. Allan Larssons slutsats är därför att hållbar utveckling inte har prövats som tillväxtstrategi där ekonomiska satsningar förenas med sociala och miljömässiga insatser. Mot den bakgrunden finner han det påkallat med en alternativ agenda för halvtidsöversynen i form av en tillväxtstrategi, som tar tillvara den synergi som kan skapas genom en tydligare investeringsstrategi inriktad på ny teknik, bättre resurshushållning och större internationell konkurrenskraft och hållbar utveckling.

I bokens tredje kapitel jämför *Bo Carlsson* den ekonomiska utvecklingen i Europa med motsvarande utveckling i USA. Varför har den europeiska tillväxten halkat efter den amerikanska och finns det någon möjlighet för EU att hämta in försprånget? Bo Carlssons huvudtes är att grundläggande institutionella faktorer ger USA mer gynnsamma långsiktiga förutsättningar för ekonomisk tillväxt än Europa. Det faktum att EU har hållit jämna steg med USA under de tre senaste årtiondena fram till år 2000 beror på en övergående effekt av den ökade integrationen i Europa som temporärt maskerat EU:s sämre långsiktiga förutsättningar. USA skördar

idag frukterna av investeringar som gjorts under flera årtionden i informations- och kommunikationsteknologi. Liknande investeringar har förvisso gjorts även i Europa men i lägre takt och i ett senare skede. Tillväxteffekterna av dessa investeringar kommer förmodligen att märkas under kommande år men långsiktigt missgynnas Europa av institutionella förhållanden jämfört med USA. Bo Carlsson framhåller att en åldrande befolkning och ett minskat arbetskraftsutbud i Europa ger såväl en ökad försörjningsbörda för den arbetsföra befolkningen som en långsammare tillväxt. En stor hemmamarknad med gemensam valuta, gemensamma lagar, gemensamt språk och gemensam kultur ger USA ytterligare fördelar. Lagar och regleringar, som hämmar rörligheten på arbets-, kapital- och bostadsmarknaderna missgynnar dessutom Europa, liksom kapitalmarknadens storlek och beskaffenhet, tillgången till kompetens och riskkapital, attityden till risktagande, forskningens omfattning och inriktning samt mekanismerna för att omsätta forskningsresultat till ekonomiskt bärande verksamheter. Bo Carlssons slutsats är därför att Europa på kort sikt inte har någon möjlighet att komma ifatt USA. De institutionella förhållanden som gör den amerikanska ekonomin mer dynamisk än den europeiska kan förvisso förändras över tid men det tar betydligt längre tid än det tidsfönster på tio år som Lissabonstrategin öppnat.

I det fjärde kapitlet skriver *Ulrika Mörth* om den mjuka normgivningen – den så kallade öppna samordningsmetoden – ur ett demokratiperspektiv. Hur kan man demokratiskt legitimera mellanstatlig samordning inom områden som medlemsstaterna förbehållit sig rätten att besluta över? Vilka demokratiprinciper ligger till grund för den mjuka normgivningen enligt de centrala politiska aktörerna, undrar Ulrika Mörth. Utgångspunkten är att den mjuka normgivningen kan legitimeras demokratiskt utifrån tre olika demokratiuppfattningar, vilka inte nödvändigtvis utesluter varandra: styrelse *av* folket, styrelse *för* folket och styrelse *genom* folket. Den första idén lägger tonvikten vid representativa politiska institutioner, den andra modellen betonar det politiska systemets effektivitet och handlingskraft medan den tredje tolkningen söker förverkliga demokratin genom medborgardeltagande. Ulrika Mörth konstaterar att Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska rådet och författningskonventet tycks mena att den öppna samordningsmetoden både kan öka effektiviteten i det politiska beslutsfattandet och öka medborgarnas deltagande och

inflytande i beslutsprocesserna. Spänningen mellan ett EU som bygger på folkstyrelse å den ena sidan och en effektivare organisation å den andra problematiseras sällan i debatten kring den öppna samordningsmetoden. Den mjuka samordningen utgör dock en attraktion för de regeringar som ogärna släpper ifrån sig nationell suveränitet men som ändå inser behovet av europeiskt samarbete i viktiga frågor. Målet med Lissabonstrategin bedöms vara enklare att uppnå med den öppna samordningsmetoden än med gemenskapsmetoden. Metoden framstår därför som legitim i de politiska beslutsfattarnas ögon även om den inte är demokratiskt idealisk, hävdar Ulrika Mörth.

I bokens femte kapitel gör *Maria Bergström* en bedömning av den lagstiftningskompetens som unionen har inom de områden som omfattas av Lissabonstrategin. Inom flertalet av dessa sakområden kan EU redan idag använda sig av gemenskapsmetoden. Den öppna samordningsmetoden används i huvudsak som ett komplement i de fall gemenskapsmetoden inte är möjlig att använda. På EU:s ekonomiska kärnområden, där den överstatliga lagstiftningskompetensen är stark, tycks den öppna samordningsmetoden inte ha vunnit några avgörande insteg. Följaktligen har den störst betydelse på områden där unionens kompetens är svag eller där politisk enighet inte kan nås för att anta rättsligt bindande lagstiftning. Men den förespråkas inte enbart på sådana områden, vilket indikerar att den bedöms ha ett mervärde utöver att vara enbart kompletterande. I en genomgång av aktuella sakområden visar Maria Bergström att den öppna samordningsmetoden används både på typiskt ekonomiska områden och på mer socio-kulturella områden. Som komplement till traditionell lagstiftning har också metoden många fördelar. Vid sidan om informationsutbyte och spridande av goda lösningar kan samordningen bidra till att de olika aktörerna tar ett större ansvar för genomförandet av sina egna och gemensamma åtgärder. Metoden ger dessutom ett stort utrymme för nationella och regionala särlosningar. Än så länge är emellertid den öppna samordningsmetoden i huvudsak kompletterande. På sikt kan däremot samordningen av medlemsstaternas bästa lösningar utgöra en väg framåt även på EG-rättens kärnområden, menar Maria Bergström.

Kerstin Jacobsson skriver i bokens sjätte kapitel om det samarbete i sysselsättningsfrågor som vuxit fram sedan mitten av 1990-talet mellan EU:s

medlemsländer. Sysselsättningsstrategin föregick således den bredare Lissabonstrategin, i vilken sysselsättningsstrategin sedan kommit att integreras. Bakgrunden till samarbetet var medlemsländernas generellt sett höga arbetslöshetsnivåer och i många fall en betydande långtidsarbetslöshet. Samtidigt saknade unionen befogenhet att agera i arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken. Kerstin Jacobsson menar att sysselsättningsstrategin speglar en ideologisk kompromiss mellan medlemsländerna men dess innehållsliga och formmässiga sammansättning gör samtidigt att samarbetet möter kritik från olika håll. Det finns både höger- och vänsterdebattörer som förespråkar samarbetet i dess nuvarande form och höger- och vänsterkritiker som menar att frågorna bör återföras till medlemsländerna. Andra röster reser krav på att den bör bli helt övernationell. På politisk nivå tycks emellertid stödet vara stort för den tredje vägen mellan överstatlighet och mellanstatlighet, vilken ses som det enda framkomliga alternativet för ett europeiskt samarbete i dessa frågor. Har då sysselsättningsstrategin lett till fler jobb i Europa eller skall samarbetet främst betraktas som symbolpolitik där medlemsländerna tävlar om att demonstrera sina egna landvinningar? Kerstin Jacobssons slutsats är att det finns få exempel där sysselsättningsstrategin föranlett regeringarna att genomföra ekonomiskt eller politiskt kostsamma reformer. Det är därför tveksamt i vilken utsträckning sysselsättningsstrategin kan bidra till förverkligandet av Lissabonstrategin, i synnerhet då samarbetet kring arbetsmarknadspolitiken tvingas ta den makroekonomiska politiken för given. Däremot har samarbetet lett till att frågor förts upp på dagordningen i såväl enskilda medlemsländer som på överstatlig nivå. Sysselsättningsstrategin har därför en långsiktig betydelse genom etablerandet av en samsyn i problembeskrivningar och policytänkande, bedömer Kerstin Jacobsson.

Erik Mellander och *Christina Håkanson* behandlar i bokens sjunde kapitel samarbetet kring utbildningspolitiken. Även här används den öppna samordningsmetoden som instrument för att uppnå Lissabonstrategins mål. De utbildningspolitiska målen formuleras på EU-nivå medan valet av åtgärder för att uppnå målen är en sak för de enskilda medlemsländerna att besluta om. Med hjälp av resultatjämförelser, erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel är det meningen att de olika länderna skall sporra och lära av varandra. Erik Mellander och Christina Håkanson diskuterar de problem som uppstår när flera mål skall uppfyllas

samtidigt, vilket ger enskilda länder stora möjligheter att agera på ett sätt som inte ligger i linje med unionens gemensamma intresse. Lockelsen att sätta nationella intressen framför gemensamma intressen förstärks av att det saknas juridiska sanktioner för att stävja den typen av agerande. När det gäller problemet att värdera olika mål i förhållande till varandra utvecklar författarna en generell metod för att undersöka hur känsliga bedömningar av total målpuppfyllelse är för hur resultaten på olika delmål vägs ihop. En tillämpning av metoden på målen för EU:s utbildningspolitik visar att länderrangordningar efter total målpuppfyllelse i allmänhet är mycket instabila. Beroende på valet av vikter vid sammanvägningen kan ett och samma land komma såväl först som sist i rangordningen. De goda resultaten för de nordiska länderna är dock stabila – de hamnar mycket högt i rangordningen oavsett hur delmålen vägs ihop. Slutsatsen är att det är viktigt att tydligare än idag betona nödvändigheten av att *både* arbeta mot delmålen *och* tillgodose riktmärkena för att kunna nå Lissabonstrategins utbildningspolitiska mål.

Ida Otken Eriksson behandlar i bokens åttonde kapitel det förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden, det så kallade tjänstedirektivet, som för närvarande är under behandling i rådet och Europaparlamentet. Enligt kommissionen är förverkligandet av en inre marknad för tjänster den faktor som spelar störst roll i den ekonomiska reformprocess som Europeiska rådet inledde i Lissabon våren 2000. Ida Otken Eriksson presenterar en genomgång av de viktigaste bestämmelserna i tjänstedirektivet som är tänkt att bli ett effektivt vapen mot de hinder för den fria utväxlingen av tjänster som anses sätta käppar i hjulet för fullbordandet av den inre marknaden och därmed av den fulla tillväxtpotentialen inom EU. På avgörande punkter är tjänstedirektivet mer långtgående än vad som följer av det nuvarande rättsläget, konstaterar Ida Otken Eriksson. Ursprungslandsprincipen – den mest omhuldade principen i hela direktivet – innebär att en tillhandahållare av tjänster skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där personen eller företaget är etablerad, oavsett om tjänsten tillhandahålls i en annan medlemsstat. Ursprungslandsprincipen i kombination med EG-domstolens rättspraxis kan därför på sikt hota särregleringar i medlemsstaterna. Tjänstedirektivet har emellertid fortfarande lång väg kvar innan det kan sjösättas i praktiken. Det allra största hotet mot direktivet utgör medlemsstaterna själva. Effektiviteten av många

av bestämmelserna i tjänstedirektivet hänger på att medlemsstaterna och deras myndigheter lojalt och samvetsgrant implementerar och följer dem. Det är dessutom oklart huruvida utfallet av tjänstedirektivet leder till den tillväxt som man hoppas på i samband med Lissabonstrategin, bedömer Ida Otken Eriksson.

I bokens nionde och avslutande kapitel skriver *Ulf Bernitz* om några av de tjänstemarknader där medlemsstaterna mobiliserat ett betydande nationellt motstånd mot ökad integration och konkurrens utifrån. Den problemställning som behandlas är i vilka situationer och hur långt det är möjligt att hävda kraven på nationell kontroll och därigenom sätta upp gränser och förbud för tjänsteutövare som kommer från andra EU-länder. Här spelar, enligt Ulf Bernitz, den rättsliga metoden en central roll när det gäller att öppna medlemsstaternas tjänstemarknader. I den mån de svenska statsmakterna vill förbehålla företag inom landet att utöva viss tjänsteverksamhet eller ställa upp andra hinder för den fria rörligheten måste detta kunna motiveras utifrån de överväganden som EU-systemet redan idag erkänner som legitima och godtagbara. De principer som slås fast i kommissionens förslag till tjänstedirektiv gäller därför väsentligen redan. Utifrån svensk horisont ställs frågan på sin spets i förhållande till tjänster som rör medborgarnas rätt att söka hälso- och sjukvård i andra EU-länder, möjligheterna att upprätthålla nationella förbud mot alkoholreklam och motsättningen mellan nationella svenska monopol och handeln över Internet. Här handlar det sist och slutligen om Apoteksbolaget, Systembolaget och spelmonopolet. Inom dessa områden visar det sig att unionens rättsliga system innehåller mekanismer som kontinuerligt driver på en harmonisering genom EG-domstolens tolkning av fördragsreglerna och genom nationella domstolar i medlemsländerna som har att lojalt tillämpa rättssystemet. Ulf Bernitz hävdar att denna utveckling sätter gränser för vad som är möjligt att särreglera genom svensk lagstiftning med hänvisning till tvingande hänsyn eller trängande allmänintressen.

Lästa tillsammans ger de nio uppsatserna i *Europaperspektiv* en samlad halvtidsbedömning av Lissabonstrategin ur juridisk, ekonomisk och statsvetenskaplig synvinkel. Den av EU:s stats- och regeringschefer initierade satsningen i Lissabon på ekonomisk tillväxt, social välfärd och hållbar miljö utmanar etablerade föreställningar om motsättningen mellan dessa tre politikområden. Samtidigt förefaller vägen till att skapa den önskade syner-

INLEDNING

gin mellan tillväxt, välfärd och miljö mer svårframkomlig än vad stats- och regeringscheferna hade hoppats på.

En viktig slutsats är emellertid att gällande fördragsregler och EG-domstolens praxis redan idag driver på en harmonisering av inrikespolitikens kärnområden. Överstatlig lagstiftning och mellanstatlig samordning kompletterar med andra ord varandra inom Lissabonstrategins breda ramverk. Frågan gäller närmast om fler områden som rör sociala villkor och ekonomiskt viktiga regler för medborgare, företag och arbetskraft bör beslutas överstatligt. Vidare påvisar författarna den möjlighet till effektivisering som ligger i att inte tillåta diskriminering av företag och arbetstagare från andra unionsländer, vilket rymmer en betydande tillväxtpotential för unionen. Tillämpningen av tjänstedirektivet utmanar samtidigt behovet av nationella särlösningar och möter därför ett betydande motstånd i medlemsländerna.

Det tycks idag råda samstämmighet om att den utmätta tioårsperioden för att omvandla EU till den mest konkurrenskraftiga ekonomin i världen är alltför snävt tilltagen. Hur det mer långsiktiga europeiska samarbetet och samgåendet skall utformas för att på sikt förverkliga Lissabonstrategins målsättning råder det däremot delade meningar om. Det är kring detta viktiga spörsmål som den fortsatta debatten bör kretsas.

Lissabonstrategin i ett historiskt perspektiv

av Lennart Schön

Idag sker stora förändringar i Europa och i världsekonomin. Den europeiska integrationen har i snabb takt rivit hinder för olika slags utbyten och skapat möjligheter till ett nytt dynamiskt samspel inom kontinenten. Samtidigt pågår ett stort tekniskifte i hela världsekonomin. En ny informationsteknologi breder ut sig som förändrar ekonomins världskarta och som gör det möjligt att utnyttja kunskap på ett helt nytt sätt i produktion och samhällsliv.

Mitt under denna stora omvandling formulerade EU det så kallade Lissabonmålet att inom loppet av 10 år göra Europa till ”*världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning*”.

Detta mål innebär en stor och långsiktig förändring och i detta kapitel diskuteras Lissabonstrategin i ett långt historiskt perspektiv. Ambitionen är även att ge perspektiv på framtiden för europeisk ekonomi. Två frågor är i förgrunden. Är dagens stora tekniskifte – som allt oftare kallas den Tredje industriella revolutionen – gynnsam för Europa och för den europeiska utvecklingen? Är det tidsperspektiv på ett decennium, som målades upp i Lissabonstrategin, rimligt när det gäller att åstadkomma de djupgående och bestående förändringar som skall ge Europa en ny plats i världsekonomin?

I kapitlet diskuteras först vad som utmärker en dynamisk ekonomi och Europas position i detta avseende. För att få perspektiv på denna omvandling tas en utgångspunkt i tidigare stora tekniskiften, så kallade industriella revolutioner och i de epoker som revolutionerna bildat upptakten till. Med det långa historiska perspektivet kan vi belysa samspelet mellan de stora tekniskiftena och den vidare samhällsutvecklingen. Vi frågar oss

då varför 1900-talet i så hög grad blev präglad av den amerikanska utvecklingen – den mest näraliggande uppgiften för Europas del, om Lissabonmålet skall uppnås, är att hämta in det amerikanska försprånget. Det ger ramar för perspektiven framåt. I dessa perspektiv diskuteras den Tredje industriella revolutionens betydelse för Europas framtid, spridningen av ny teknik och modern industrialisering inom Europa samt behovet av en strukturomvandling i Europas ledande ekonomier. Strukturomvandlingen mot en kunskapsbaserad ekonomi kräver i synnerhet att en ny tjänstesektor utvecklas vilket både skapar möjligheter och reser hinder för att uppnå Lissabonmålet.

Vad är en dynamisk ekonomi?

Europa har historiskt sett erbjudit en mycket dynamisk miljö och intagit en särställning i världens moderna ekonomiska utveckling. Det var i Europa – präglad av stora regionala skillnader i förutsättningar för produktionen och av goda transportmöjligheter – som marknadsekonomin på allvar fick fotfäste. Institutioner grundade på utbyte kom att genomsyra samhället. Det var också i Europa som den industriella kapitalismen uppkom under 1700- och 1800-talen för att därefter erövra en stor del av världen. Under loppet av denna erövring har emellertid Europas ledande position underminerats. Under 1900-talet passerades Europa av USA i både ekonomisk och politisk mening. Under seklets senare del tilltog dessutom konkurrensen från Japan och från andra snabbväxande ekonomier i Östasien.

En dynamisk ekonomi skapar tillväxt och förändring. En sådan ekonomi skall vara både innovativ och effektiv – förmågan till förnyelse och effektivitetsökning är grundvalen för tillväxten. Båda ingredienserna är viktiga men spelar olika roll för tillväxten. Att öka effektiviteten handlar om att utnyttja tillgänglig teknik och tillgängliga resurser på ett rationellt sätt och därigenom få så låga kostnader som möjligt. En god effektivitet skapar konkurrenskraft och det är viktigt för att kunna hävda sig på globala marknader. Förnyelsen öppnar emellertid nya vägar för tillväxten. Den ger upphov till nya verksamheter, nya produkter och ny teknik. Den förskjuter helt enkelt horisonten av vad som är möjligt och ger på så sätt

ny ammunition åt effektivitetsökningen och tillväxten. Förnyelsen ger alltså ny utvecklingskraft.

En ledande ekonomi måste ha stor förmåga till förnyelse. Den skall kunna ange nya vägar och kunna kombinera kunskap och resurser på nytt sätt. Frukthar förnyelse har uppstått i regioner där många människor mötts, där rörligheten varit stor i produktionen, där konsumtion och livsmönster förändrats och där olika vägar prövats. Ledande regioner blir emellertid utsatta för konkurrens när ny teknik och nya verksamheter sprids till efterföljande ekonomier och till andra regioner. Då måste man vara både effektiv och finna nya innovativa vägar att följa. Tillväxten har på så sätt en regional dynamik – inom nationer, inom Europa och globalt.

Frågan är om samspelet mellan Europas olika regioner och nationer åter kan skapa sådan dynamik där effektiviteten ökar och förnyelsen frodas i dagens alltmera kunskapsbaserade ekonomi.

Tre stora teknikskiften

Vi lever i en tid av stora omvälvningar, där tillväxtens dynamik är påtaglig i en stor del av världen. Den informationsrevolution som nu är under full rullning är i färd med att förändra villkoren på de flesta områden – alltifrån vardagsliv i hushållen till globala relationer. Den elektroniska revolutionen innebär ett stort teknikskifte, som vi ibland kallar för den Tredje industriella revolutionen. Det markerar digniteten på dagens utveckling som vattendelare i världens ekonomiska utveckling. Vi kan då även tala om två tidigare stora teknikskiften i historien, som präglat utvecklingen under lång tid. Dessa teknikskiften ger perspektiv både på tidsförloppen i tillväxten och på sammanhangen bakom tillväxten – perspektiv som är grundläggande för diskussionen om Europas position i världsekonomin och om Lissabonstrategins möjligheter.

Den Första industriella revolutionen i slutet av 1700-talet innebar upptakten till den moderna industrialiseringen. I centrum stod ångmaskinen, som vidgade möjligheterna att mekanisera industriproduktionen och att använda nya energikällor, framför allt stenkol. Med ångmaskinen och mekaniseringen kom det moderna fabrikkssystemet att präglade industrialiseringen. England var den otvivelaktiga pionjären men tidig industrialiseringen.

sering spreds framför allt i de framskridna och tätbefolkade regionerna kring den engelska kanalen som i många avseenden erbjöd likartade förhållanden som England – i Nordfrankrike, Belgien och Nederländerna. Denna inre cirkel utgjorde moderniseringens kärna i Europa. Under 1800-talets lopp vidgades emellertid cirkelarna i Europa och vidare till östra USA.

Under slutet av 1800-talet förändrades industrialiseringens karaktär på ett så djupgående sätt att man talar om den Andra industriella revolutionen. Återigen fanns nya kraftmaskiner i förändringens centrum. Det var elmotorn och förbränningsmotorn som med sina genombrott på 1890-talet skapade en ny motorteknik. Därigenom vidgades också världens energiresurser eftersom vattenkraft och olja nu kunde utnyttjas på nytt sätt. Den nya motortekniken bidrog till en mera sofistikerad verkstadsindustri och till att nya verktygsmaskiner utvecklades. Industriproduktionen organiserades på ett nytt sätt och en mängd nya produkter skapades. Samtidigt utnyttjades kunskapen alltmera i produktionen, antalet ingenjörer ökade och vetenskapliga rön fick större betydelse än tidigare, exempelvis genom den kemiska industrins utveckling. De nya förutsättningarna för tillväxten gick hand i hand med att tillväxtens regionala tyngdpunkt flyttades. I världens rikaste nation, England, stagnerade tillväxten, medan den accelererade inom en central axel av Europa med Tyskland i dess mitt och med Schweiz och Italien söderut samt med Skandinavien norrut, inte minst med Sverige som en stark representant för den nya industrialiseringen. Den Andra industriella revolutionen fick också ett centrum i USA, framför allt i nordöst. Där tilltog nu tillväxten och USA passerade England som världens rikaste industrination räknat per invånare.

Under slutet av 1900-talet inträffade åter ett stort tekniskifte med den elektroniska revolutionen eller IT-revolutionen. Detta tekniskifte har alltså också kallats den Tredje industriella revolutionen och därmed satts i paritet med de tidigare omvälvningarna. De tidigare industriella revolutionerna kan vi se de långsiktiga konsekvenserna av, men vi börjar nu även kunna se denna tredje omvälvning i ett längre perspektiv. Genombrottet för mikroprocessorn i början av 1970-talet vidgade dramatiskt möjligheterna att använda elektroniken. Persondatorn, mobiltelefonen och Internet har i en följd skapat en helt ny informationsteknologi som gjort det möjligt att hantera långt större mängder av information och kunskap. Återigen har tillväxten vidgats regionalt och återigen har centrum för tillväxten och

förnyelsen flyttat. Genombrottet hade nu sin tydliga tyngdpunkt i USA, framför allt på dess västkust, samtidigt som även Japan framträdde som teknologiskt ledande nation. Också i Europa uppträdde nya tillväxtregioner i form av "bananer" från nordväst och söderut mot Medelhavet. Gamla industriregioner i Europa och i USA drabbades av stora strukturproblem under 1970- och 1980-talen. En omfattande avindustrialisering i fråga om sysselsättningen blev följden. Ett nytt tjänste- eller informationssamhälle framträdde. Det kan tyckas märkligt att då tala om att en industriell revolution inträffat. Uttrycket anger emellertid att tekniskiftet ledde till drastiskt förändrade villkor i produktionen – det gäller såväl inom industrier som inom tjänsteproduktionen.

Tidigare industriella revolutioner har lett vidare till stora samhällsomvälvningar. De nya teknikerna har blivit allmänt användbara och kunnat appliceras på de flesta områden. De har bidragit till att skapa nya utvecklingsammanhang och nya utvecklingsblock för att använda ett svenskt begrepp. Därigenom har de förändrat många relationer i ekonomin och gett upphov till många nya förutsättningar för tillväxten. Nya produkter, nya företag, nya branscher har skapats, nya kompetensbehov har uppkommit. Också den ekonomiska geografin har förändrats. Nya ledande regioner med gynnsamma faktortillgångar har framträtt och nya industriländer som legat långt framme på nya områden eller som gynnats av förändringarna har kunnat expandera. Det har dock varit regioner inom relativt rika nationer med god tillgång på kunskap och teknik som framför allt kunnat expandera tidigt på nya områden.

Vi kan också se ett annat mönster i den tidigare historiska utvecklingen. De stora tillväxteffekterna har kommit framför allt när ny infrastruktur skapats. Då har inverkan på samhällsutvecklingen blivit mera genomgripande. Då har också den stora moderniseringen och den stora spridningen kommit. Spridningen har blivit mera effektiv – det gäller såväl inom nationer som inom kontinenter och globalt. Det har dock tagit ganska lång tid från de industriella revolutionerna till dess att sådan utbyggnad kunnat genomföras, det har tagit uppemot en generation. Den stora järnvägsutbyggnaden och ångsjöfarten kom först efter mitten av 1800-talet, bilismen och en allmän elektrifiering kom vid mitten av 1900-talet. Förutsättningarna för denna utbyggnad har då inte bara handlat om att tekniken skulle utvecklas mera utan det har väl så mycket handlat om förändringar

i människors beteenden, i samhällslivet och i institutionerna. Först då har den nya tekniken blivit del av samhällets ryggrad.

Med en ny infrastruktur har möjligheterna till integration ökat och transaktionskostnaderna för allt utbyte, inom ekonomi och politik, har sänkts. Då har också politiska förhållanden och internationella relationer gått genom stora förändringar. Det gäller inte minst i Europa. Positioner har skakats om och relationer mellan Europas många nationer förändrats. Omvandlingsskeden har sett både konflikter och försök till att skapa ny stabilitet och integration med hjälp av nya institutioner. Det har emellertid varit svårt att få till stånd en varaktig integration mellan Europas historiskt särpräglade regioner. Dagens strävanden efter integration är del av en lång historisk process med många bakslag.

Den amerikanska tillväxten och den europeiska splittringen under 1900-talet

Medan 1800-talets industriella utveckling och tillväxt i hög grad hade präglats av Europa, kom i det avseendet 1900-talet att tillhöra USA. USA skapade då en hegemoni som världens ledande dynamiska ekonomi. Av Tabell 1 framgår emellertid att den amerikanska tillväxten under de senaste dryga hundra åren inte varit särskilt anmärkningsvärd. Den långsiktiga tillväxten 1890–2000 skiljer sig inte så mycket åt mellan USA och den mera utvecklade delen av Europa – här kallat Västeuropa omfattande 14 länder. Den årliga procentuella tillväxttakten har snarare varit något lägre i USA än i Västeuropa (1,8 respektive 1,9 procent) och klart lägre än i Skandinavien (2,2 procent). Det anmärkningsvärda är istället att USA haft en hög tillväxttakt trots att man befunnit sig i ledningen på en högre inkomstnivå (här beräknad som BNP per capita). Amerikaner hade redan 1890 högre inkomster per capita än västeuropéer, mycket tack vare möjligheten att utnyttja stora naturtillgångar. England var visserligen ännu världens rikaste nation men den västeuropeiska inkomstnivån i sin helhet utgjorde då mindre än 70 procent av den amerikanska. Den amerikanska nivån var också avsevärt mycket högre än den skandinaviska, en region som inte var särskilt gynnad så länge jordbruket utgjorde den viktigaste näringen. Det är också markant hur det amerikanska försprånget kraftigt

växte till mitten av 1900-talet – Europa hamnade på efterkälken och föll ned till en inkomstnivå motsvarande cirka halva den amerikanska. Under efterkrigstiden kunde en del av detta försprång hämtas in men utan att Europa ännu har lyckats komma ikapp USA.

Samtidigt har inkomstskillnaderna inom Västeuropa minskat betydligt som därigenom blivit mera homogent. Det är viktigt för möjligheterna till en fördjupad integration. Det är således påtagligt att de ursprungligen fattigare periferierna av Västeuropa – alltså Skandinavien och medelhavsländerna Portugal, Spanien och Italien – haft de högsta tillväxttakterna sedan 1890. För Skandinavien del skedde denna konvergens till största delen före 1950, medan Sydeuropa kommit starkt under tiden därefter.

Tabell 1. Tillväxttakter i BNP per capita samt relativ inkomstnivå i Väst-europa och USA 1890–2000.

Period	Västeuropa	– därav Storbritannien	– därav Skandinavien	– därav Medelhavsländer	USA
Tillväxttakt per cap. 1890–1950	1,1	0,8	1,7	0,9	1,6
Tillväxttakt per cap. 1950–1975	3,6	2,2	3,5	4,9	2,1
Tillväxttakt per cap. 1975–2000	2,1	2,1	2,0	2,4	2,2
Tillväxttakt per cap. 1890–2000	1,9	1,4	2,2	2,1	1,8
Relativ inkomstnivå 1890	68 (68)	110 (110)	52 (52)	45 (45)	100
Relativ inkomstnivå 1950	129 (47)	184 (66)	157 (57)	76 (27)	277
Relativ inkomstnivå 1975	319 (73)	319 (73)	352 (80)	256 (58)	438
Relativ inkomstnivå 2000	539 (71)	541 (71)	583 (76)	462 (61)	764

Anmärkning: Västeuropa omfattar här Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Västtyskland (Tyskland), Österrike samt Skandinavien (Danmark, Finland, Norge och Sverige). Gruppen medelhavsländer omfattar här Italien, Portugal och Spanien. Tillväxttakter och inkomstnivåer är beräknade som BNP per capita i fasta priser med 1990 års prisnivå. Inkomstnivåerna är indexerade med USA:s nivå 1890 = 100. Inom parentes anges även andelen av USA:s inkomstnivå respektive år.

Källa: Åren 1890–1975: Maddison (1995, 2001); Åren 1975–2000: Groningen Growth and Development Centre, www.rug.nl/ggdc.

I förhållandet mellan USA och Europa utgör senare delen av 1800-talet något av en vattendelare. Den amerikanska tillväxten ökade från 1890-talet, medan den europeiska tillväxten blev svagare och mera splittrad än den amerikanska. Medan alltså en grupp av centraleuropeiska länder liksom de skandinaviska kunde följa med i accelerationen från 1890-talet, kom många att släpa efter. Eftersläpningen gällde framför allt världens ledande ekonomi, England, som hade stora svårigheter att anpassa sig till nya förhållanden, och England passerades av USA kring sekelskiftet 1900. Därtill kom

de många politiska bakslagen i Europa som försvagade integrationen i ett läge när integration blev allt viktigare för tillväxten.

Världskrigen med all förstörelse som i första hand drabbade Europa spelade naturligtvis en roll för den europeiska eftersläpningen under 1900-talet. Det är dock fel att skylla helt och hållet på krigen. De utgör inte den grundläggande orsaken till eftersläpningen – snarare är krigen ett av uttrycken för de svårigheter som ett splittrat Europa hade att klara av den moderna industrialiseringen.

Det hegemoniska skiftet från Europa till USA har sina förutsättningar både i institutionella förhållanden och i de industriella omvälvningarna från slutet av 1800-talet. Amerikansk ekonomi kom efter inbördeskriget på 1860-talet att definitivt utformas utefter de mest framskridna marknads-ekonomiska principerna i Europa som de utvecklats i England och Frankrike. I USA hade man då åstadkommit de institutioner och den integration mellan olika regioner som idag ännu eftersträvas i Europa. Därtill hade man genom kolonisering och erövring samt genom import av arbetskraft och kapital från främst Europa skapat en ekonomi som i stort sett omfattade en kontinent. Detta blev utgångspunkten för den amerikanska expansionen.

Fram till 1890-talet hade USA:s tillväxt i hög grad byggt på en kvantitativ ökning av produktionsfaktorerna arbete, kapital och jord. Från omkring sekelskiftet förändrades emellertid förutsättningarna. Med den så kallade Andra industriella revolutionen skapades en ny typ av industriell ekonomi. Den nya ingenjörskunskap och vetenskapliga produktion, som utmärkte industrin från slutet av 1800-talet, kom att få ordentligt fotfäste i USA. Det handlade emellertid inte enbart om kunskap och vetenskap utan snarare om en kombination av innovativ kunskap och av långt gången förenkling och rationalisering av industrin. Den nya industriella ekonomin byggde framför allt på stordrift och på att nya, mera komplexa produkter kunde framställas i mycket större skala än tidigare. Standardiseringen drevs långt. Utmärkande för den nya amerikanska industrin blev taylorism och fordism, det vill säga system för massproduktion av avancerade produkter med många komponenter avsedda för stora, köpkraftiga och enhetliga marknader. I USA skapades också en ny typ av stora företag, där den engelska "osynliga handen" alltmera ersattes av "den synliga handen" i form av hierarkier som planerade företagets verksamhet.

De marknadsekonomiska villkoren i USA erbjöd goda förutsättningar

för en mera avancerad stordrift. En institutionell integration med enhetliga regler och ett gemensamt språk skapade en effektiv marknad som samverkade med växande inkomster till att öka efterfrågan på industriprodukter och tjänster av olika slag. Enhetligheten förstärktes av den lyckosamma strävan att skapa en gemensam kultur (konsumtionskultur) hos en befolkning med skilda rötter. Bilden av en amerikansk livsstil understödde standardiseringen inom produktionen – jeans, Coca Cola, bilar, Hollywood, uttrycken blev många för den nya kulturen.

På denna grundval uppkom en mängd tillväxtkrafter och utvecklingsblock som satte sin prägel på 1900-talet – efter Andra världskriget kom dessa att i allt högre grad spridas också utanför USA.

Möjligheterna att åstadkomma samma typ av ekonomisk tillväxt var betydligt sämre i Europa än i USA. Den politiska splittringen i Europa blev i allt högre grad en hämsko. Den vidgade industrialiseringen hade i detta avseende en dubbel inverkan. Å ena sidan ökade handeln och kommunikationerna förbättrades. Å andra sidan blev de stora investeringarna i ny infrastruktur – först i järnvägar, därefter i utbyggnaden av elnät, av telekommunikationer, och med tiden av vägnätet – alltmera nationella frågor. De genomfördes för att fördjupa den nationella integrationen snarare än den europeiska. Till det kom en ökad betydelse för kunskap både i produktionen och i samhällslivet. Utbildning liksom delaktighet i det politiska livet blev viktigt för allt fler. Något paradoxalt kom därigenom kulturella särdrag i fråga om religion och språk att bli allt viktigare i ett skede då marknadsintegrationen på global nivå tilltog. Nationalismen växte sig därför starkare i Europa, och före Första världskriget hade det särskild sprängkraft i kulturellt mångfacetterade riken som det habsburgska Österrike och i Tsarryssland.

Splittringen förstärktes av att den ökade konkurrensen på världsmarknaden drev fram krav på tullskydd, först för jordbruket och sedan för många industribranscher. Den moderna industrialiseringen med standardisering och massproduktion premierade alltså mera enhetliga marknader men handelshinder vid nationsgränserna försvagade dynamiken. Många nationer sökte därför åstadkomma industriell expansion inom mycket begränsade nationella marknader. Till detta kom de förödande krigen. I synnerhet Första världskriget – som kom i släptåget av den Andra industriella revolutionen – fick svårartade konsekvenser. De ledande europeiska

staterna försvagades och den europeiska marknaden desintegrerades ytterligare. Istället för strukturomvandling och regional specialisering inom Europa sökte nationalstaterna stödja sin egen industrialisering. Mellankrigstiden ger en mycket dystert provkarta över desintegrationens negativa spiraler i Europa. Misslyckanden att få balans i affärer på alltför små nationella marknader bidrog till djupa kriser och arbetslöshet som i sin tur hade ökad protektionism och framgångar för antidemokratiska nationalistiska rörelser i sitt släptåg.

En del av hindren för en modern industriell tillväxt i Europa revs efter det Andra världskriget genom överenskommelser och organisationer för ökad integration, exempelvis Bretton Woods, GATT, EEC och EFTA. Europa kunde modernisera infrastrukturen och importera teknologin för avancerad stordrift. En del av det amerikanska försprånget hämtades in fram till mitten av 1970-talet. Medan amerikansk tillväxt per capita under glansåren 1950–1975 låg på måttliga 1,9 procent visade Västeuropa en tillväxt på drygt 3,6 procent. Den europeiska utgångsnivån 1950 var dock avsevärt lägre och man förblev på efterkälken inom den Andra industriella revolutionens tekniker.

Det är emellertid inte i första hand inom industrisektorn som Europa släpat efter. Genom möjlighet till handel har även små europeiska nationer kunnat utnyttja avancerad teknik och specialisering för att nå en hög produktivitet inom sina exportsektorer. Problemen har istället framför allt funnits inom jordbrukssektorn och tjänstesektorn där, av helt olika anledningar, resurserna varit mindre rörliga. Det europeiska jordbruket har behållit en högre andel sysselsatta med lägre produktivitet, vilket utgör en särskild påfrestning på ekonomin inom EU. Av ännu större vikt för den framtida tillväxten är dock det förhållandet att produktiviteten inom tjänstesektorn ända sedan 1800-talets senare del varit avsevärt lägre i Europa än i USA. Medan tjänstesektorn varit nationellt reglerad i Europa kunde den tidigt utvecklas på en kontinental marknad i USA i nära sammanhang med den moderna industrialiseringen. Det gällde alla områden – transporter, handel, bankväsende, media och underhållning, rekreation, utbildning, sjukvård. Här ligger den stora utmaningen för Europa framöver.

Nya förutsättningar med den Tredje industriella revolutionen

De senaste decenniernas tekniskifte och institutionella förändringar har skapat nya förutsättningar för ekonomisk tillväxt i Europa som kan tjäna som språngbräda mot en ny dynamisk ekonomi. Om man emellertid utgår från tillväxten under de gångna 25 åren, det vill säga tekniskiftets första decennier, ser det inte särskilt ljus ut för Europas del. Tillväxttalen halverades i det närmaste jämfört med decennierna efter Andra världskriget. Istället har utvecklingen varit förhållandevis positiv i USA. Den amerikanska tillväxten kom till och med att öka en aning och blev högre än den europeiska. Accelerationen i USA är anmärkningsvärd eftersom den skedde i världens rikaste ekonomi. Avståndet mellan USA och Europa kom att växa något igen. Det väckte uppmärksamhet eftersom ekonomer överlag väntat sig att de industriella nationerna skulle bli alltmera lika varandra. De skulle konvergera mot samma inkomstnivåer i linje med vad den traditionella tillväxtteorin förutspådde, förutsatt att kapital och teknologi kunde röra sig fritt. Under 1980-talet omprövades tillväxtteorin och en ny teori lanserades. Den nya tillväxtteorin förutskickade att stora och rika ekonomier med hög kunskapsnivå skulle växa i snabbare takt än andra ekonomier. De kunde satsa större resurser på att utveckla ny kunskap, på forskning och innovationer och de kunde använda kunskapen på fler områden varför de skulle utnyttjas på ett mer fruktbart sätt – alltså skulle skillnaderna i inkomstnivåer öka; ekonomierna skulle divergera.

Den nya teorin var viktig eftersom den betonade kunskapens stora betydelse för tillväxten och de många möjliga sätten att använda kunskap på. De långsiktiga perspektiven var emellertid mera tvivelaktiga. De första decennierna under ett tekniskifte säger inte så mycket om tillväxtutsikterna på lite längre sikt. De tekniskt mest framskridna regionerna med de största forskningsresurserna har genomgående stått för genombrotten av ny teknik. Så skedde också inom informationsteknologin i USA under 1980- och 1990-talet. Där kunde dessutom regionala skillnader inom en integrerad ekonomi utnyttjas dynamiskt. Medan industristäderna på östkusten stagnerade under 1960- och 1970-talen, kom den nya ekonomin att drivas på från västkustens nya kunskapscentra. Förutsättningarna förändras emellertid när den nya tekniken blir mera standardiserad, när kunskapen blir

mera tillgänglig och när infrastrukturen utvecklas. Då ökar förutsättningarna för spridning av det nya. Möjligheterna till att hämta in försprång blir åter goda (så som förhållandena var efter Andra världskriget eller i slutet av 1800-talet). Helt nya ekonomier kan industrialiseras språngartat samtidigt som nya ledande regioner kan framträda – man kan jämföra med USA under senare delen av 1800-talet då i huvudsak europeisk teknik anpassades till gynnsamma amerikanska förhållanden. Frågan är om Europa kan utnyttja det kommande decenniet till en liknande snabb omställning och expansion.

I institutionellt avseende sker en snabb anpassning i Europa. Integrationen har utvecklats språngartat under de senaste 15 åren. Därigenom rivs många av de hinder för modern ekonomisk tillväxt som Europas politiska struktur skapat. Återigen har en omfattande omvandling av den ekonomiska strukturen och ett stort tekniskifte gått hand i hand med omvälvande förändringar i relationerna mellan europeiska stater. Återigen ställs uppgiften att integrera Europas olika delar – väst och öst, syd och nord – i en gemensam utveckling. Tidigare har sådana omvälvningar och förändrade relationer fört med sig konflikter och krig. Integration har i många fall inneburit försök till militär erövring. Dagens långtgående förändringar har hittills kunnat genomföras under i huvudsak fredliga och demokratiska förhållanden. Det är en oerhörd bedrift som mer än något annat understryker att EU också är ett fredsprojekt – ett projekt som kommer att kräva stort engagemang framöver.

Frågan är om man därmed skapar förutsättningar för en ny kontinental europeisk dynamik som skall svara upp mot den amerikanska ekonomins tillväxtkraft och den nya globala konkurrensens villkor.

Teknikskiftet under den Tredje industriella revolutionen har gett upphov till många nya förutsättningar. De senaste decennierna visar drastiska exempel på detta. I ett kunskaps- och informationssamhälle med persondatorer, mobiltelefoner och Internet blir det sålunda allt svårare och allt kostsammare att upprätthålla slutna system som tidigare i Östeuropa eller i Kina. Därigenom har flera av de tendenser fördjupats, som gjorde sig gällande efter det Andra världskriget – till exempel institutionell integration, marknadsvidgning och globalisering. De minskade transaktionskostnaderna och flexibiliteten har emellertid dubbla konsekvenser för produktionssystemen. Å ena sidan kan marknaderna utsträckas till lägre kostnader.

Standardisering och arbetsdelning kan öka och därigenom kan potentiellt allt längre produktionsserier åstadkommas. Å andra sidan ökar flexibiliteten i produktionen. Modifieringar i utförande kan göras med relativt enkla medel. Det blir enklare att ta hänsyn till kunders olika önskemål. Såväl produktdifferentieringen som kundanpassningen kan därmed bli större. Medan standardiseringen kan drivas långt för många komponenter, kan slutprodukter bli mera varierade. Betydelsen av närhet till dynamiska marknader ökar.

Detta har konsekvenser för europeisk kontra amerikansk produktionsstrategi. Traditionellt har europeisk produktion varit mera kundanpassad medan amerikansk varit mera standardiserad. Den Tredje industriella revolutionen gör det alltså å ena sidan lättare för fler parter, även mindre ekonomier, att integrera och standardisera inom ramen för en global ekonomi och, å andra sidan, ökas vikten av traditionellt europeiska kvaliteter, det vill säga kundanpassning på differentierade marknader.

Dagens omvälvningar har emellertid motstridiga konsekvenser också i andra avseenden. Rörligheten för såväl varor som produktionsfaktorer har ökat genom minskade transportkostnader. Det gäller i synnerhet för kapitalet som kan förflyttas med blixstens hastighet. För arbetskraften är utvecklingen mera tveeggad. Kunskapens ökade betydelse i produktionen har skapat nya hinder. Betydelsen av mänsklig, ofta komplex kommunikation har ökat. Det gäller inom industrin och i ännu högre grad inom tjänsektorn. Media, utbildning och sjukvård är exempel på branscher som spelar en alltmer framträdande roll i kunskapsbaserade ekonomier. Därmed har också språkliga och andra kulturella skillnader fått större betydelse på arbetsmarknaden och skapat nya barriärer.

En följd av detta är att den europeiska arbetskraften knappast kan bli lika rörlig som den amerikanska. Bristande rörlighet kan vara ett hinder för en dynamisk ekonomi och leda till att gamla strukturer bevaras i ekonomin. Hinder är emellertid inte enbart av ondo. Historiskt sett har tillväxten i hög grad skapats av dem som lyckats ta sig förbi hinder på ett innovativt sätt. Man kan fundera över om den lägre graden av rörlighet för europeisk arbetskraft kan bidra till att öka öppenheten för innovationer och för strukturomvandling inom regioner som möter nya konkurrenssituationer. De negativa effekterna av en relativt låg rörlighet hos arbetskraften skulle då kunna motverkas av innovativ förmåga och en förhållandevis stor

strukturell rörlighet. Under sådana omständigheter skulle den regionala mångfalden i Europa åter bli en hävstång för tillväxt och en stark global ställning.

Nationsgränsen som hinder har emellertid förstärkts av att välfärdsstaten byggdes ut under 1900-talet i industriländerna. Stora delar av tjänstesektorn har således reglerats inom nationalstaterna. Institutionella lösningar har inneburit en anpassning mellan marknadsekonomi och andra politiska och sociala aspekter inom ett Europa där inledningsvis regionala skillnader både ekonomiskt och kulturellt var relativt stora. Olika institutionella lösningar kan således ha stabiliserat samhällena i den stora industriella omvälvningen. Men historiska lösningar kan utvecklas till hinder för den fortsatta förändringen. Den nationella regleringen gör det svårare att förnya produktionen, hitta nya marknader och specialisera verksamheten mellan regioner eller nationer för ett ökat utbyte av tjänster. Detta blir naturligtvis ett allt allvarligare hinder i takt med att omvandlingen mot en kunskapsintensivare ekonomi fortsätter. Det är svårt att tänka sig att tillväxten i Europa kan bibehållas med ökad vikt för tjänstesektorer samtidigt som vitala delar – exempelvis inom hälso- och sjukvård samt utbildning – är hårt reglerade inom nationella system som ger litet utrymme för utbyte sinsemellan. Såväl inom Europa som i förhållande till omvärlden erbjuder sådana branscher – kunskapsintensiva och med stor elasticitet i efterfrågan – möjligheter till framgångsrik specialisering i kunskapsbaserade ekonomier.

Det handlar alltså om att inte stänga in relativt rikliga och produktiva faktorer i trånga ekonomier utan att ge dem tillgång till växande marknader. Då ökar deras värde. För Sveriges del gällde detta en gång naturresurser som trä och järn. Idag kan det gälla kunskapen inom många tjänstesektorer.

Hitintills har vi emellertid kunnat se liknande paradoxala konsekvenser som vid tiden för den Andra industriella revolutionen. Medan globaliseringen tilltagit, har betydelsen av nationalitet och nationsgränser i flera avseenden vuxit. Dessa förhållanden spelar därtill större roll i Europa än i Amerika. I Europa är språkliga och kulturella skillnader större, både inom kontinenten och i förhållande till omgivande regioner med dess potentiella flöden av arbetskraft.

På samma gång innebär detta att dagens teknikskifte och en fördjupad integration inom Europa tillsammans skapar en stor potential för dyna-

misk omvandling. Den Tredje industriella revolutionen underlättar alla kontakter över tidigare nationsgränser. Nya nätverk och nya informationskanaler skapas ständigt. Kunskapen i ett gemensamt språk, engelskan, växer snabbt. Samtidigt har konvergensen inom Europa under senare delen av 1900-talet varit stark i både ekonomisk och social mening. En fördjupad integration och möjligheterna till marknadsvidgning med mera differentierade produkter, både inom och utom Europa, kan bli en hävstång för europeisk ekonomi under de närmaste åren och decennier-na.

Det blir utan tvekan allt viktigare att den europeiska integrationen fördjupas under de kommande åren. En gemensam valuta är då en omistlig förutsättning för integrationen. Det handlar inte bara eller i första hand om att underlätta dagliga transaktioner och göra marknadens olika prisnivåer mera genomskinliga. Det handlar framför allt om en integration av system som verkar över längre tid. Långsiktiga engagemang med investeringar i olika verksamheter, i utbildningar och i boende underlättas om interna valutarisker elimineras. Det gäller i hög grad också de sociala försäkringssystemen som knappast kan integreras under ett system av inbördes flytande valutor.

Tron att man i en sådan integrationsprocess skulle kunna utnyttja en egen nationell valuta på ett aktivt sätt som "konjunkturregulator" är fullständigt befängd. Att idag hålla fast vid nationella valutor blir en bromskloss på en fördjupad integration och därmed på möjligheten att gå vidare mot målet – en dynamisk och konkurrenskraftig kunskapsbaserad ekonomi i Europa.

Ett decennium av rationalisering och teknikspridning i Europa

De tidigare stora tekniskiftena (det vill säga Första och Andra industriella revolutionen) ger oss erfarenheter som vi kan använda också för perspektiv på dagens situation. Även om mycket förändrats under de två senaste århundradena är samspelet mellan teknisk förändring, ekonomisk tillväxt och samhällsförändring i grunden mycket likartat. Erfarenheten visar att det tar relativt lång tid för stora tekniskiften att mogna ut och

för det nya att spridas på bred front. Vid de tidigare industriella revolutionerna tog det, som påpekats, cirka 40–50 år från de grundläggande tekniska genombrotten (ångmaskinen, förbränningsmotorn, elmotorn) till det att en ny infrastruktur byggdes ut i större omfattning med en genomgripande påverkan på samhällsutvecklingen (järnväg, ångsjöfart, telegraf respektive bilism, elektrifiering, radio-TV etcetera). Det har nu gått cirka 30 år sedan mikroprocessorn hade sitt genombrott. Ännu har inte den stora utbyggnaden av en ny digital infrastruktur kommit till stånd, även om mycket utvecklingsarbete skett, och frågor kring en internationell integration av en sådan infrastruktur är fortfarande i stöpsleven. Det har dock kommit en mängd produkter och applikationer av mikroelektroniken under de gångna 30 åren – särskilt påtagligt under det senaste decenniet. Därigenom har goda förutsättningar skapats för att inom det närmaste decenniet åstadkomma nya sammanhang och ny komplementaritet på många områden mellan tekniken, organisationen av företag och samhälle samt människors kunskap och beteenden. Då kan man också skapa en ny infrastruktur av både materiellt och intellektuellt slag som sträcker sig över nationsgränserna.

Det innevarande decenniet har en mycket utpräglad karaktär i det långa förloppet. Det omslag som skedde kring år 2000 var knappast någon tillfällighet. Efter nära två decennier av mycket optimistisk expansion kring den nya informationsteknologins alla möjligheter som kulminerade vid sekelskiftet, förändrades inriktningen markant till att betona effektivitet och lönsamhet. Sådana omslag vid ungefär samma tidpunkt i de längre omvandlingsförloppen har kunnat iakttas tidigare i historien. Det är ett omslag från en expansiv förnyelse inom de nya teknikbranscherna till rationalisering och konsolidering av det nya och till spridning av det nya till många användare inom företag och hushåll. Det är också ett läge där expansionen byggd på tekniken får bromsa upp för att invänta användarna av tekniken och invänta de förändringar inom företag, hushåll och samhälle som skapar nya marknader och lägger plattformen för nya språng i utvecklingen. En period av rationalisering och effektivisering kan därför lägga grunden för en kommande expansionsperiod med ny infrastruktur och möjligheter till djupare integration.

En sådan rationaliseringsperiod innebär att företagen alltmera drar nytta av den nya teknikens möjligheter till effektivisering och förändrar

organisationen utifrån dessa nya förutsättningar. Man kan utläsa detta i produktivitetens utveckling. Under de omvälvande decennier då ny teknik har haft sina genombrott har produktivitetsökningen inte varit särskilt stark. Detta förhållande lade man märke till under slutet av 1980-talet och ekonomer talade då om en produktivitetsparadox – det paradoxala var att datorer syntes överallt utom i produktivitetsstatistiken. Som historiker kan man emellertid invända att detta egentligen inte var paradoxalt och heller inte något speciellt för 1980-talet. Detsamma gällde exempelvis vid elektricitetens genombrott på 1890-talet. Det tog flera decennier innan de stora produktivitetseffekterna visade sig. När genuint ny teknik kommer, måste man genomföra förändringar på många områden innan produktiviteten kan öka mera markant. Det tar tid att utveckla nya motorer och arbetsmaskiner, att omorganisera produktionen och att utveckla kunskapen på nya områden. De stora produktivitetseffekterna av elektricitetens genombrott kom med nästan 30 års fördröjning på 1920-talet, när moderniseringen på allvar slog igenom. Då lades också grunden för den kommande stora utbyggnaden av infrastrukturen kring elmotorn och förbränningsmotorn. På liknande sätt har produktivitetseffekterna av mikroelektroniken börjat visa sig på ett bredare plan först i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet.

I det europeiska perspektivet innebär denna spridningsprocess framför allt två saker. För det första skapas nya möjligheter för de rikare och mera framskridna västeuropeiska samhällena att hämta in det amerikanska försprånget inom användningen av ny teknik under inflytande av den fördjupade europeiska integrationen. För det andra kan de länder i Central- och Östeuropa som så länge släpat efter i den ekonomiska utvecklingen i snabb takt modernisera sina ekonomier och samhällen. Det är två processer som naturligtvis till stor del är sammanflätade i varandra.

Denna utveckling är del av en lång historisk process i Europa. De regionala skillnaderna i Europa har varit en del både av kraften och av hindren för tillväxt. Sådana skillnader kan fungera dynamiskt men de kan också orsaka svåra spänningar och konflikter. Nordvästeuropa – som historiskt haft området kring Engelska kanalen i centrum och som beskrivit en halvcirkel över kontinenten från franska centralmassivet bort mot linjen Donau-Elbe och upp över Skandinavien – har under senare delen av 1900-talet framgångsrikt integrerats ekonomiskt med Sydvästeuropa. Den främsta

utmaningen idag är att inom en tioårsperiod integrera eftersläpande ekonomier i Central- och Östeuropa med Västeuropa samtidigt som integrationen med Sydeuropa drivs vidare.

Snabb teknikspridning och ökad integration har flera konsekvenser för det ekonomiska läget. Kombinationen av ökad konkurrens, av minskade kostnader för handel och av produktivitetsökning när ny teknik mognar leder till att priser på många områden faller. Konkurrenten drabbar framför allt företagets vinstmarginaler som pressas samman. Det kunde man iaktta på 1880-talet efter den stora järnvägsutbyggnaden, på 1920-talet efter den första elektrifieringen, på 1960-talet efter den stora moderniseringen av infrastrukturen. Nu är vi i detta läge igen i början av 2000-talet.

Å andra sidan har då produktivitetsökningen och fallande priser på nya produkter lett till att konsumtionen kunnat öka. I den meningen var 1920-talet och 1960-talet "glada decennier". Förnyelsen inom produktion och infrastruktur bar frukt på ett mera påtagligt sätt i samhället, i vardagslivet och i hushållen. Det har varit perioder av modernisering på bredare front än bara inom delar av näringslivet. En sådan spridning av förnyelsen är viktig på många sätt. Marknaden för den nya tekniken vidgas och nya sätt att använda tekniken skapas. Beteenden förändras och när tekniken blir en del av vardagen skapas också utgångspunkter att gå vidare, utgångspunkter för nya språng. Perioder av rationalisering och spridning har alltså varit viktiga för att få den bredd i förändringen av marknader som kunnat lägga grunden till nästa expansion. Bredd innebär också variation i utnyttjande och produktutveckling. Stor regional variation inom en ekonomi på hög inkomstnivå skapar goda förutsättningar för framgångsrik innovativ verksamhet. Det är viktigt eftersom vi inte kan förutse eller planera för alla de möjligheter och utvecklingsblock som ny teknik och nya samhällsförhållanden skapar – ett integrerat Europa på en hög inkomstnivå men med stor regional variation kulturellt har möjligheten att återta en plats som dynamiskt fokus och från olika miljöer finna vägar för utvecklingen framöver.

Perioder av rationalisering skapar ett annat makroekonomiskt klimat än perioder av expansiv förnyelse. Andra problem och andra obalanser i ekonomin kommer i förgrunden. Under intensiva omvandlingsskeden med kreditfinansierad expansion dominerar risken för inflation – efterfrågetrycket är starkt men produktivitetsökningen svag. När rationaliser-

ing och effektivitetsökning dominerar, faller istället priserna på stora delar av marknaden och risken för deflation blir överhängande. Investeringarna blir mera kortsiktiga och inriktas på att ge snabba utbudseffekter – investeringar i ny kapacitet ingår ofta i ett sammanhang av strukturalisering med nedläggningar på andra håll. Infrastrukturella investeringar är mycket begränsade och mera del av de politiska visionerna – de som kan ge nästa stora lyft. I en sådan ekonomi tonar inflationsspöket bort, även om det sprattlat alltför länge. Istället riskerar sysselsättningen att orsaka problem om rationaliseringseffekterna blir alltför starka och efterfrågan inte hålls uppe.

I Europa kan denna makroekonomiska situation ytterligare accentueras av ålderssammansättningen, i synnerhet i Västeuropa. Fram till 2010 utgör personer i intervallet 55–64 år en stor del av befolkningen – det är den stora efterkrigsgenerationen, ”fyrtioalisterna”. En sådan ålderssammansättning bidrar å ena sidan till en stark produktivitetsökning. Det är särskilt fallet i kunskapsbaserade ekonomier med långa inlärningsprocesser. Samtidigt blir, å andra sidan, sparandet högt. Konsumtionsbehoven är till stora delar tillgodosedda medan pensioneringen med ett väntat inkomstbortfall närmar sig. Osäkerheten kring de offentliga pensionssystemen bidrar ytterligare till att öka det individuella sparandet och begränsa konsumtionen. Brist på expansiva delar i ekonomin ger sparandeöverskott och låga räntor, vilket kan utnyttjas av ”underskottsekonomier” som den amerikanska med en högre nivå för sysselsättningen.

Skräckscenariot för en sådan utveckling inom Europa kan vi åter hämta från 1920- och 1930-talen. Då sammanföll starka rationaliseringseffekter av den nya motortekniken från den Andra industriella revolutionen med dåligt fungerande marknader i Europa. Investeringsviljan blev svag, trots låga räntor, och arbetslösheten hög. Överskottssparandet kanaliserades i hög grad till USA. Istället för europeisk integration och spridning av modern industrialisering österut, kom 1930-talets konvulsioner och sammanbrott.

Det är således viktigt att de positiva inkomsteffekterna av rationalisering inte i första hand genererar arbetslöshet respektive sparande som kanaliseras till efterfrågan utanför Europa. Istället måste ett överskott av sparande i Västeuropa ge investeringar inom områden som kan skapa efterfrågan i Europa. Utvecklingen inom de ”nyintegrerade” delarna av Central- och Östeuropa är i detta sammanhang synnerligen betydelsefull.

Spridningen av moderniseringen österut i Europa spelar i flera avseenden nyckelroller för Lissabonstrategins möjligheter att lyckas. Perioder av rationalisering har även historiskt inneburit spridning av industrialiseringen geografiskt till nya områden. När den nya tekniken blivit mera standardiserad och kunskapen mera spridd har nya länder med lägre kostnader blivit mera konkurrenskraftiga. Idag ser vi detta inte bara i Europa. Kina och Indien växer exempelvis snabbt och är påtagligt framgångsrika också inom avancerade teknikområden. Inte minst USA:s kunskapsindustrier känner av den nya konkurrensen. I Europa blir denna spridningsprocess ytterligare förstärkt av att tidigare konstlade, politiska hinder för integrationen elimineras. Nya tillväxtmotorer kan uppstå i Öst – Polen, Tjeckien, Ungern och de baltiska staterna är alla goda kandidater.

Moderniseringen i Öst kan innebära omvälvande förändringar i Europa. Förmodligen kommer den att spela särskilt stor roll i tidigare "randstater" till det kommunistiska blocket, som exempelvis Sverige. Östersjön kan återigen bli centrum för ett dynamiskt utbyte – ett utbyte och en modernisering och industrialisering som var på väg före 1914 men som avbröts genom de båda världskrigen. Den kalla hand som lades över Östersjöhandeln och över allt utbyte har förmodligen hämmat svensk industri, i synnerhet under efterkrigstiden, trots vår i övrigt lyckosamma utveckling.

En ekonomisk expansion och modernisering i Öst har många ingredienser och konsekvenser. Den förutsätter stora investeringsökningar i infrastruktur och i nya produktionsanläggningar. Det leder till en snabb strukturomvandling och till nya tillväxtområden med stor inflyttning. Då ökar också behovet att bygga bostäder i stor omfattning. En expansiv utveckling av detta slag skapar omgående stor efterfrågan på resurser. I ett skede med stora långsiktiga investeringar i framtida produktionsförmåga uppstår på kort sikt underskott som måste täckas med lån. Därigenom skapas ett näraliggande utlopp för överskottssparandet i övriga Europa. Det skapas också efterfrågan på materiel, utrustning och tjänster som kan bidra till ökad sysselsättning i västra Europa.

På något längre sikt – inom 5–10 år – förändras emellertid bilden. Lån som tagits skall återbetalas och utländska kapitalplaceringar skall ge avkastning. Då måste alltmera av den nya produktionskapaciteten i Öst fungera effektivt. Även i Öst kan rationaliseringstrycket då öka. En tidigare lånefinansierad expansion med importöverskott behöver balanseras

genom ökade exportintäkter och återbetalningar av lån. Då bidrar istället den östeuropeiska expansionen till att ytterligare drastiskt öka konkurrenstrycket på marknaderna – en situation som kan skapa strukturella kriser i både nya och gamla industriländer.

De ledande europeiska ekonomierna har i detta läge en nyckelroll. Det är avgörande hur de kan möta den nya situationen. Inom många branscher kommer länge de lägre kostnaderna i Öst att locka till utflyttning, i synnerhet när ny teknik och institutionell integration kraftigt reducerar alla transaktionskostnader. Närheten till nya tillväxtekonomier på en relativt hög inkomstnivå globalt sett är dock samtidigt en väldig tillgång som kan stimulera nya branscher och nyskapande innovativa centra inom mera kunskapsbaserade verksamheter.

Det är just möjligheten att gå i spetsen på nya områden som kan skapa en varaktig konkurrenskraft i förhållande till ”resten av världen”. Att gå i spetsen handlar om att finna lösningar på några av tillväxtens centrala problem. Det är något annat än att hämta in försprång där andra skapat förebilder.

Strukturomvandlingen för en dynamisk europeisk ekonomi

Det är alldeles avgörande för Europas framtid att de ledande ekonomierna och de ledande regionerna finner vägar att utveckla en mera förädlad produktion med nya förädlingsvärden. Det är vad en dynamisk, kunskapsbaserad ekonomi innebär. Om så inte blir fallet kommer istället konkurrensen från nya industriländer – inom och utom Europa – att tvinga fram försvarsreaktioner som kan leda till stagnation i både nya och gamla industriländer. Mellankrigstidens utveckling i Europa anger här spår som förskräcker.

En utveckling mot mera förädlad produktion rymmer möjligheter både inom industrisektorn och inom tjänstesektorn. De närmare detaljerna i denna framtid skall man vara försiktig med att utmåla. Utvecklingsblock formeras med nya komplementära sammanhang. När olika förändringar kompletterar varandra blir de nya sammanhangen ofta överraskande. Den nya tekniken och de nya produkterna används helt enkelt på ett annat

sätt än vad man först kunde förutse. Det ligger i komplementaritetens natur att skapa överraskande förändringar. Vi kan möjligen förutse huvudriktningar för utvecklingen framöver, men vi kan inte idag förutse alla genombrott eller alla deras följder på olika områden. Det gäller för enskilda ekonomier likaväl som för Europa och den globala ekonomin.

Man kan emellertid ange några huvudingredienser i strukturomvandlingen inom ledande regioner så här: De måste utveckla styrkan inom kunskapsintensiva verksamheter och ha en innovativ potential på områden där efterfrågan kan växa framöver. Det gäller både inom tjänstesektorn och inom industrin.

Den stora utmaningen finns utan tvekan inom tjänstesektorn. Den rymmer en rad områden där efterfrågan växer som starkast, där kunskapen utnyttjas intensivast och där eftersläpningen mot USA varit störst. Det är också inom tjänstesektorn som de politiska och kulturella hindren för en ökad interaktion inom Europa är störst. Integrationen inom finansiella tjänster, handel, transporter, media, rekreation med mera pågår i full fart idag. Viktiga delar återstår dock. Utbildning och forskning liksom hälso- och sjukvård är nationellt hårt reglerade områden med en stor potential för framgångsrik specialisering inom ett Europa där såväl den institutionella integrationen som den elektroniska revolutionens teknikskifte fått full genomslagskraft. Med specialisering och utveckling på dessa områden kan Europas ledande ekonomier genomföra omvandlingen mot en ny dynamisk ekonomi.

Nya möjligheter till innovativ interaktion skapas också mellan olika industriregioner. Tidigare har industriell expansion inneburit ökade krav på utveckling av energi- och materialtekniken. Mikroelektroniken kan skapa en kommunikationsstruktur som i sig själv inte är särskilt material- eller energikrävande. Den kan emellertid – om den är lyckosam – gå hand i hand med en väldig vidgning av industrialiseringen. När tillväxten ökar i områden som idag befinner sig på en låg inkomstnivå och med svaga eller nedslitna materiella strukturer, ökar behoven av investeringar kraftigt. Då växer behoven av energi och material. Även om industrisektorerna minskar i de mest utvecklade industriländerna, är industrisektorn globalt sett inte på tillbakagång och kommer knappast att vara det under en ny expansionsperiod. Därtill är de materiella behoven både i Europa och i världen i övrigt alltför stora. Följaktligen kan man vänta sig att energi-

och råvarupriser stiger vilket i sin tur ger starka incitament till teknisk utveckling för att eliminera kostnadsdrivande flaskhalsar. En vidgad industrialisering kommer likaledes att öka belastningen på miljön. Teknisk utveckling är således nödvändig om man skall kunna realisera en tillväxt som är hållbar inom den överblickbara framtiden. Ny teknik inom energitung och miljöbelastande industri kan därför få ett snabbt ökat värde när den globala industrialiseringen ökar trycket på naturresurserna

Det skapar möjligheter till innovationer där kunskapen på traditionella industriella områden och på nya områden kan kombineras. Erfarenheter av industriella processer med stora energimängder liksom kunskapsutvecklingen inom exempelvis bioteknik kan då spela stor roll för att skapa nya expansiva utvecklingsblock.

Det finns naturligtvis flera fördelar att vara med på framkanten av den tekniska utvecklingen. Det genererar mycket kunskap och attraherar kun-
nig högavlönad personal. Därigenom ökar möjligheterna att ligga tidigt framme med kommande tekniska framsteg. Det finns också nackdelar. Det är på dessa områden som priserna faller starkast, i synnerhet efter några år då konkurrensen ökar och tekniken blir mera spridd. Allt mera av vinsterna av de tekniska framstegen förs över till användarna, konsumenterna. Därigenom stimuleras tillväxten allmänt men teknikföretagens vinstmarginaler skärs ned. Utvecklingen under de senaste decennierna inom IT-sektorn och mobiltelefonin ger exempel på detta.

Väl så viktigt är att hålla sig framme på områden som gynnas av att efterfrågan växer – kanske på områden som är komplementära till den nya tekniken eller på områden där efterfrågan stiger med ökade inkomster. Historien ger många exempel på regioner och nationer som haft en hög tillväxt av inkomster (och därmed av BNP) genom att huvudsakligen specialisera sig inom områden som karaktäriserats av ökad efterfrågan snarare än av snabb teknisk utveckling. Regioner med växande tjänsteproduktion har exempelvis länge varit framgångsrika i en värld präglad av starkt ökad produktivitet inom industrin.

Bäst är naturligtvis om man kan förena ökad efterfrågan med innovativa insatser inom kunskapsintensiva verksamheter. Hälso- och sjukvården samt utbildningen är redan nämnda som exempel på sektorer som kan uppfylla dessa kriterier. Här ryms ett rikt spektrum av tjänster – det är knappast meningsfullt att försöka peka ut sådana möjligheter mera i detalj.

Det handlar istället om att skapa en ekonomi där människor finner dessa möjligheter.

Vägvisaren för strukturomvandlingen inom ledande regioner visar alltså mot ökad styrka inom kunskapsintensiva innovationsområden och inom de områden där efterfrågan växer tack vare innovationer eller tack vare tillväxtens inkomsteffekter. Allra bäst är naturligtvis om man kan kombinera innovativa lösningar för effektivare produktion inom områden som utnyttjar sådan kompetens som är rikligt förekommande i Europa med en långsiktigt ökad efterfrågan på vidgade marknader. Så skall en dynamisk kunskapsbaserad ekonomi fungera.

Kan Lissabonstrategins mål nås inom fem år?

I det långa historiska perspektiv med omvälvningar i ekonomi och samhällsinstitutioner, som här skisserats, är en tidsperiod på 5–10 år en mycket kort tidsrymd. Lissabonstrategin som skall åstadkomma inte bara en vändpunkt utan också markanta resultat inom en så kort tid kan tyckas helt orealistisk. Å andra sidan kan historisk förändring komma språngartat och förtätat under vissa skeden när förutsättningarna är de rätta. Det skapar stora möjligheter under de kommande åren. Därmed är det inte sagt att Lissabonstrategin kommer att uppnå sina mål. Den formulerades som en politisk målsättning och som en vision med ett tidsfönster som inte byggde på några djupare insikter i de långsiktiga historiska processerna. Inom tioårsperioden 2000–2010 kan viktiga vägval göras och nya förutsättningar skapas för en stark, samlad och hållbar europeisk tillväxt, men man kan knappast nå fram till de uppsatta målen på så kort tid.

Låt oss bara ta ett enkelt exempel. För att Europas rikare stater – det vill säga de 14 västeuropeiska stater som här fått teckna det långsiktiga förloppet av tillväxt och inkomstökning – skall nå ikapp USA i inkomsthänseende inom denna period krävs rekordartad tillväxt i Europa. Det krävs att den årliga tillväxten i Europa är mer än tre procentenheter högre per capita räknat än i USA. Dit har vi naturligtvis långt.

Men i ett lite längre tidsperspektiv – utsträckt över de kommande 10–20 åren – blir utrymmet för djupgående och varaktiga förändringar avsevärt större. Det gäller i synnerhet då en ny infrastruktur skapats grundad

på ny teknik och nya europeiska institutioner. Med ett lyckosamt samspel mellan Europas regioner och med den Tredje industriella revolutionen i ryggen kan tillväxten skjuta ny fart.

I synnerhet framstår 2010-talet som ett kritiskt decennium då effekterna av en vidgad industriell utveckling i nya delar av Europa liksom utanför Europa kommer att visa sig med full kraft och öka kraven på strukturomvandling inom Europas ledande ekonomier. Då gäller det att inom Europa ha skapat sådana institutioner som kan bidra till en lyckosam omvandling. En gemensam valuta inom EMU är ett sådant steg. En flexibel tjänstesektor är ett annat och större steg. Ett enda exempel på en åtgärd för att befrämja detta mål kan vara att förskjuta dagens subventioner från att behålla överskottsproduktionen av mjölk till att öka rörligheten för studenter inom Europa. Men grundläggande är att skapa en flexibel tjänstesektor inom ramen för en gemensam europeisk socioekonomisk modell för samspelet mellan marknaden och samhällets övriga institutioner.

Källor och litteratur

Jämförelsen av den långsiktiga tillväxten och inkomstnivåerna i Europa och USA bygger framför allt på Angus Maddisons arbeten *Monitoring the world economy 1820–1992* (Paris: OECD, 1995) och *The world economy: a millennial perspective* (Paris: OECD, 2001). Den långsiktiga produktivtetsutvecklingen inom olika sektorer har analyserats av Stephen Broadberry i *The productivity race: British manufacturing in international perspective, 1850–1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997) och ”How Did the United States and Germany overtake Britain? A Sectoral Analysis of Comparative Productivity Levels, 1870–1990” (*The Journal of Economic History*, Vol. 58, No. 2, Jun. 1998, pp. 375–407). Han visade där att tjänstesektorn svarade för den stora och historiskt bestående skillnaden i produktivitet mellan USA och Europas ledande ekonomier. Accelerationen i amerikansk ekonomi i slutet av 1890-talet och den då ökade betydelsen för humankapital påvisades redan 1973 i en artikel av Moses Abramovitz och Paul David, ”Reinterpreting Economic Growth: Parables and Realities” (*The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, May 1973, pp. 428–439).

Den nya tillväxtteorin med betoningen av kunskapens betydelse som produktiv kraft är framför allt förknippad med artiklar av Paul Romer, exempelvis "Increasing Returns and Longrun Growth" (*The Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, Oct. 1986, pp. 1002–1037). Under 1990-talet har IT-revolutionen bidragit till att idén om stora tekniskskiften i anslutning till så kallade General Purpose Technologies vunnit spridning också bland ekonomer – se exempelvis Bresnahan och Trajtenbergs "General Purpose Technologies: 'Engines of Growth?'" (*Journal of Econometrics* vol. 65, 1995, pp. 83–108) och Helpmans *General purpose technologies and economic growth* (Cambridge, MA: MIT Press, 1998). Likartade uppfattningar om tre industriella revolutioner med ansamling av stora innovationer hade framförts tidigare av exempelvis Joel Mokyr i *The lever of riches: technological creativity and economic progress* (New York: Oxford University Press, 1990) och *The gifts of Athena: historical origins of the knowledge economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002). En modell för långa strukturyckler inom ramen för sekellånga epoker byggda på de tre industriella revolutionerna har utvecklats av Schön i olika arbeten, exempelvis *Omvandling och obalans. Mönster i svensk ekonomisk utveckling*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 1995 (Stockholm 1994), "Industrial Crises in a Model of Long Cycles: Sweden in an International Perspective" i Myllyntaus, T. (ed.), *Economic Crises and Restructuring in History* (Katharinen: Scripta Mercaturae Verlag, 1998) och *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel* (Stockholm: SNS Förlag, 2002). Denna modell bygger vidare på det svenska begreppet utvecklingsblock med komplementariteter kring innovationer utifrån Erik Dahmén's arbete *Svensk industriell företagarverksamhet: kausalanalys av den industriella utvecklingen 1919–1939* (Stockholm: Industriens utredningsinstitut, 1950). I början av 1950-talet presenterade också Ingvar Svennilson sitt stora verk om europeisk ekonomi under mellankrigstiden, *Growth and stagnation in the European economy* (Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 1954). Han framhöll framför allt misslyckandet att åstadkomma en rimlig arbetsdelning i Europa, närmast till följd av de utvecklade staternas svårigheter att förändra sina industriella strukturer när industrialiseringen skulle spridas österut. Svennilssons tankegång har varit viktig för perspektiven framåt i denna artikel.

Hållbar utveckling som tillväxtstrategi – en omöjlig tanke eller en outnyttjad möjlighet?

av Allan Larsson

Denna artikel handlar om EU:s strategi för hållbar utveckling, så som den beskrevs i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg i maj 2001 och så som den sedan har vidareutvecklats och börjat genomföras. Strategin för hållbar utveckling innebär att Lissabonstrategin från år 2000 kompletterats och består av tre dimensioner, en ekonomisk, en social och en miljödimension. Denna strategi är nu föremål för en halvtidsöversyn, vilken ska ligga till grund för ett ställningstagande vid Europeiska rådets vårtoppmöte 2005 om den fortsatta inriktningen.

Man kan i den pågående debatten inför denna halvtidsöversyn utläsa viktiga skillnader i synsättet på grunderna för utformningen av en sådan strategi:

- Ett sätt är att se den sociala dimensionen och miljödimensionen som bördor på ekonomin; genom en sammanhållen utformning av politiken tänker man sig att på det mest effektiva sättet begränsa dessa bördor ("trade-offs", det vill säga målkonflikter, som löses genom att man skapar en hierarki mellan olika politikområden).
- Ett annat sätt är att se hållbar utveckling som en metod att hålla samman politiken på tre områden: ekonomisk politik, social politik och miljöpolitik för att uppnå ett gemensamt, övergripande mål och utforma dem så att de blir ömsesidigt understödjande (synergi).

Ställningstagandena på det Europeiska rådets möten i Lissabon och Göteborg byggde på det senare synsättet. Frågan är emellertid om detta synsätt kommer att bestå eller om det kommer att ersättas med ett mera traditionellt synsätt: "först tillväxt, sedan det andra" för att citera ett inlägg i

den aktuella debatten. Det är denna grundläggande fråga om sambanden mellan olika delar av politiken, som denna artikel handlar om.

Eftersom hållbar utveckling efter Göteborgstoppmötet är det övergripande begreppet i Lissabonstrategin finns det anledning att särskilt fokusera den fortsatta diskussionen om hållbar utveckling på frågan om och hur detta begrepp bidragit till att uppfylla Lissabontoppmötets strategiska mål att göra Europa till ”*världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning*”. För att uppnå detta mål ska EU och medlemsländerna, enligt slutsatserna från Lissabon:

- Förbereda övergången till en kunskapsbaserad ekonomi och samhälle genom bättre åtgärder för informationssamhället och för forskning och utveckling och genom att förstärka processen för strukturella reformer.
- Modernisera den europeiska sociala modellen, investera i kompetens och bekämpa social utslagning.
- Utforma en lämplig makroekonomisk policy-mix som upprätthåller gynnsamma tillväxtutsikter.

Denna strategi är, enligt ordförandeskapets slutsatser, utformad för att göra det möjligt för EU att återskapa förutsättningarna för full sysselsättning och att stärka den regionala sammanhållningen. Om de åtgärder, som anges i strategin, genomförs mot en sund makroekonomisk bakgrund bör en ekonomisk tillväxt på omkring 3 procent vara möjlig under de kommande åren, förutspådde Europeiska rådet. Kommissionen har därefter redovisat ekonomiska bedömningar av vilka framgår att det behövs en tillväxt i investeringarna på 4–6 procent över flera år för att kunna upprätthålla en tillväxttakt på 3 procent i BNP. Det innebär en avsevärd ökning av investeringstakten från de 2 procent per år som registrerades under 1990-talet.

Under de inledande åren av det första decenniet har inte dessa krav uppfyllts. Investeringarna har ökat långsamt och den ekonomiska tillväxten har varit svag. Från 2001 till och med 2003 har tillväxten på årsbasis pendlat kring 1,25 procent, vilket ska jämföras med 2,7 procent under senare

delen av 1990-talet. Bakom detta ligger både en svag ökning i sysselsättningen och en svag ökning av produktiviteten. Den årliga ökningen i produktiviteten per anställd har de här åren pendlat mellan 0,5 och 1,0 procent. Den svaga ökningen i produktivitet förklaras i sin tur med bristande utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik och med sviktande investeringar.

Lissabonstrategins höga politiska ambitioner och den svaga ekonomiska utvecklingen inom EU ställer således frågan om hållbar utveckling på sin spets: har hållbar utveckling som en formel för att skapa synergier mellan olika politikområden visat sig otjänlig som strategi för att åstadkomma ekonomisk tillväxt, eller erbjuder den fortfarande en möjlighet att åstadkomma något kvalitativt nytt i form ekonomiska framsteg förenade med sociala och miljömässiga framsteg?

Denna fråga ska först belysas med hjälp av en genomgång av hur strategin från Lissabon och Göteborg har formulerats – och omformulerats – av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet och av finansministerna i Ekofin-rådet. Därefter behandlas genomförandet i nationell politik och den utvärdering som gjorts av EU:s högnivågrupp under ledning av den förre holländske premiärministern Wim Kok. Slutligen diskuteras några av de centrala frågorna inför halvtidsöversynen av Lissabonstrategin med betoning på den grundläggande frågan om hållbar utveckling kan fungera som mål för en ny tillväxtstrategi.

EU:s strategi från Lissabon 2000 till Bryssel 2004

Självaste begreppet hållbar utveckling fick sin första visionära definition i den rapport, som arbetades fram av FN:s kommission för miljö och utveckling under ledning av Gro Harlem Brundtland 1978. Begreppet "hållbar utveckling" innebär ett långsiktigt mål för den ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen och innebär att vi i vår generation ska kunna tillgodose våra behov utan att därigenom begränsa kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

FN-kommissionens arbete blev plattformen för FN:s konferens kring miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Inom EU deltog medlems-

länderna i genomförandet av den strategi, som antogs under namnet Agenda 21, men denna strategi kom framför allt att ses som en miljöstrategi. Det var först i och med Amsterdamfördraget som begreppet hållbar utveckling fick en sådan rättslig grund att kommissionen, rådet och parlamentet engagerade sig i utformningen av en europeisk strategi. Vid toppmötet i Helsingfors gav stats- och regeringscheferna kommissionen i uppdrag att inför toppmötet i Göteborg 2001 lägga fram förslag till en strategi.

Med kommissionens förslag som grund kunde toppmötet i Göteborg 2001 komplettera den ekonomiska och sociala dimensionen i Lissabonstrategin med en tredje dimension, en miljödimension. Insatser skulle ske på tre områden, vilka tillsammans skulle kunna åstadkomma en kraftfull omorientering i riktning mot hållbar utveckling:

- Det första området handlade om sättet att utforma politiken. Kommissionen förklarade att i fortsättningen måste alla åtgärder ha hållbar utveckling som mål. Som exempel angavs jordbrukspolitiken, fiskeripolitiken, transportpolitiken och regionalpolitiken.
- På det andra området angavs fyra prioriterade insatser: begränsning av klimatförsämringen och ökad användning av ren energi, uppmärksamhet på hot mot folkhälsan, en mer ansvarsfull hantering av naturresurser samt förbättring av transportsystem och användningen av mark.
- Det tredje området handlade om arbetet för att genomföra strategin. Det skulle ske genom en ny metod, den öppna samordningsmetoden, och innefattade ett åtagande att föra upp hållbar utveckling på agendan för varje vårtoppmöte samt att utarbeta indikatorer som kan användas i utvärderingen av strategin.

Europeiska rådet framhöll att klara och stabila mål för hållbar utveckling erbjuder stora ekonomiska möjligheter. En sådan strategi kan "frigöra en ny våg av teknologiska innovationer och investeringar, som genererar tillväxt och sysselsättning". De bjöd in näringslivet att delta i utvecklingen och användningen av miljövänlig teknologi i sektorer som transporter och energi. De angav att syftet var att åstadkomma "decoupling", det vill säga att kunna åstadkomma ekonomisk tillväxt utan negativa effekter på miljö och naturresurser. De framhöll vikten av ta hänsyn till alla effekter

så att priserna på varor och tjänster på ett bättre sätt speglar de verkliga kostnaderna för samhället av olika aktiviteter. På så sätt ska konsumenter och producenter få bättre incitament för de dagliga besluten om vad som bör tillverkas och vad som kan köpas.

De fyra prioriterade områdena i kommissionens rapport fick stöd av Europeiska rådet (bekämpa klimatförändringar, säkra hållbara transporter, tackla hot mot folkhälsan samt en mer ansvarsfull hantering av naturresurser). Europeiska rådet gav också sitt stöd till det pågående arbetet med att integrera miljöhänsyn i alla relevanta politikområden inom gemenskapen. I överenskommelsen om strategin byggdes också en plattform för EU:s agerande i globala sammanhang, framför all det förestående FN-toppmötet i Johannesburg 2002 om hållbar utveckling. Stats- och regeringscheferna förklarade att EU skulle eftersträva att nå en global uppgörelse om hållbar utveckling och att EU skulle eftersträva att göra hållbar utveckling till ett mål i allt bilateralt biståndssamarbete och i alla internationella organisationer.

Det finns skäl att notera att Europeiska rådet vid sitt möte i Göteborg 2001 uttalade sig kraftfullt för att behandla ekonomisk politik, socialpolitik och miljöpolitik på ett integrerat sätt för att därigenom göra dem ömsesidigt förstärkande. Det hindrade inte att en central del av strategin, sysselsättningen och de sociala villkoren i arbetslivet, det vill säga kärnan i den sociala dimensionen, fick en parallell behandling i slutsatserna.

Under de följande åren har arbetet fortsatt, både på EU-nivå och på nationell nivå, med att vidareutveckla strategin och att genomföra den nationellt. Vårtoppmötena har varit det forum, där tidigare ställningstaganden har följts upp och nya initiativ lanserats.

I slutsatserna från vårtoppmötet i Barcelona 2002 angavs att ”målet är nu att förenkla och konsolidera strategin för att säkerställa ett mera effektivt genomförande av de beslut som redan har tagits och av de beslut som kommer att tas i dag”. Vid det följande toppmötet under spanskt ordförandeskap i Sevilla i juni 2002 enades man om en plattform för EU och medlemsländernas deltagande i FN-toppmötet. I slutsatserna presenterades denna plattform under rubriken ”Johannesburg”. Där förband sig stats- och regeringscheferna att EU ska spela en ledande roll i förberedelserna av toppmötet i syfte att nå en global uppgörelse och bjöd in andra rika länder att stödja EU:s agenda för globalisering, handel och finansiering.

Vid vårtoppmötet 2003, som från och med detta år hålls i Bryssel, presenterades slutsatserna under titeln "Tillväxt, arbetstillfällen och välbefinnande i *vårt Europa*". Den senare delen, som är kursiverad i rådtexten, kan ses som en replik till den amerikanska administrationen som behagade att tala om det "nya" och det "gamla" Europa och därigenom delade upp Europa i länder vilka stödde eller tog avstånd från USA:s invasion av Irak.

Att främja hållbar tillväxt och skapa fler och bättre jobb måste, enligt slutsatserna, förbli högsta prioritet. Till detta lades nu ytterligare en uppgift, att ta sig an utmaningen från en åldrande befolkning och säkra långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna.

Av särskilt intresse bland prioriteringarna är den som handlar om miljöskydd för tillväxt och sysselsättning. I det avsnittet sägs att medlemsländerna måste utnyttja sin tillväxtpotential, men det måste gå hand i hand med förbättringar i miljö och livskvalitet. Det betyder att det är viktigare än någonsin att driva på insatserna på miljöområdet. Detta är också en faktor för innovationer och för introduktion av nya teknologier, som leder till tillväxt och sysselsättning. Miljömål kommer att fungera som katalysatorer för uppfinningar och för modernisering inom nyckelområden som energi och transporter och främja nya investeringar i rena och mer resurseffektiva teknologier.

Vid det följande toppmötet under grekisk ledning, i Thessaloniki i juni 2003, la stats- och regeringscheferna särskild vikt vid tre centrala prioriteringar, som hade lagts till grund för de ekonomiska riktlinjerna och sysselsättningsriktlinjerna. Det gällde den ekonomiska politiken, arbetsmarknaden samt de offentliga finanserna (hållbarhet i de offentliga finanserna genom åtgärder som reducerar den offentliga skuldbördan och som säkerställer att inte en massiv pensionsbörda läggs på kommande generationer).

Europeiska rådet diskuterade i samband med detta också förändringen i de politiska instrumenten för politiken, nämligen de ekonomisk-politiska riktlinjerna och sysselsättningsriktlinjerna. Man välkomnade det faktum att båda dessa instrument nu skulle komma att omfatta en period av tre år, att de presenterades i ett nytt koncist format och att de skulle innehålla tydliga policyrekommendationer. Medlemsstaterna uppmanades att säkerställa att åtgärderna var konsistenta och hängde samman i genomförandet av dessa riktlinjer. Begreppet hållbarhet användes således endast för frågan om de offentliga finanserna i relation till den åldrande befolkningen och

pensionssystemen. Ställningstagandet vad avser integrationen och konsistensen mellan politikområden gällde den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken, inte den bredare integrationen mellan ekonomiska, sociala och miljörelaterade politikområden.

Ett år senare, under det irländska ordförandeskapets vårtoppmöte i Bryssel i mars 2004, har det övergripande målet ”hållbar utveckling” ersätts med begreppet ”hållbar tillväxt” som rubrik över ett avsnitt som innehåller fyra element: sund makroekonomisk politik, konkurrenskraft och innovationer, social sammanhållning samt miljömässigt hållbar utveckling. Frågan om ”fler och bättre jobb” ingår inte som ett element i strategin för hållbar utveckling och social sammanhållning, utan utgör ett eget, separat kapitel i slutsatserna. I avsnittet om miljömässigt hållbar utveckling gör Europeiska rådet en kraftfull markering om betydelsen av teknik och investeringar för att frikoppla tillväxt och förbättrad miljö och ger sitt stöd till den handlingsplan för miljöteknologi, som kommissionen lagt fram. Kommissionen och Europeiska Investeringsbanken uppmanas mobilisera möjliga finansiella instrument för att främja sådana teknologier.

Hållbar utveckling i Europeiska rådet och Ekofin: ett svårhanterligt begrepp

Ordförandeskapets slutsatser från det Europeiska rådets möten är politiskt viktiga, men inte formellt bindande. Därför är det av särskild vikt att studera andra dokument som har en starkare formell ställning, framför allt de ekonomisk-politiska riktlinjerna. Dessa utarbetas av Ekofin-rådet och ”välsignas” sedan av det Europeiska rådet innan de läggs till grund för den ekonomiska politiken i medlemsländerna. Dessa riktlinjer ska integrera olika dimensioner i en samlad politik.

Vid Europeiska rådets möte i Stockholm 2001 gavs kommissionen i uppdrag att innefatta hållbar utveckling i de ekonomisk-politiska riktlinjerna. I samma års riktlinjer finns ett avsnitt, som markerar att hållbar utveckling är ett begrepp som går utöver de vanliga ekonomiska bedömningarna. Det presenteras som ett begrepp, som syftar till förbättringar i livsvillkoren genom åtgärder vilka är baserade på en övergripande bedömning av de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna. På så sätt innebär be-

greppet ett långsiktigt perspektiv på välfärden för både nuvarande och framtida generationer. Riktlinjerna betonar vikten av att miljöaspekterna integreras i den ekonomiska politiken, särskilt användningen av marknadsbaserade instrument, som ett sätt att främja hållbar utveckling. Där finns också en stark plädering för principen att prissättningen av varor och tjänster ska innefatta de långsiktiga miljökonsekvenserna och att skattepolitiken ska användas i detta syfte.

I de ekonomisk-politiska riktlinjerna året därpå, 2002, vidareutvecklades argumenten för en integration av ekonomisk politik och miljöpolitik. Här kommer begreppet "decoupling" in, det vill säga att uppnå ekonomisk tillväxt utan ökad resursförbrukning, särskilt mellan tillväxt i transporter och energiförbrukning i förhållande till BNP-tillväxten.

Det följande året, 2003, användes begreppet hållbarhet på ett nytt sätt. Det övergripande temat är att "stärka hållbarheten" och under den rubriken behandlas ekonomisk hållbarhet i form av de offentliga finanserna, social hållbarhet i form av den sociala sammanhållningen och miljömässig hållbarhet i form av effektiv hantering av naturresurser.

De ekonomisk-politiska riktlinjerna för 2004 anger att stor tonvikt ska läggas på att säkerställa att tillväxten är hållbar genom att integrera ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet i den ekonomisk-politiska strategin. Här presenteras indikatorer för de tre områdena, dels för EU-15, dels för de tio nya medlemsländerna. Riktlinjerna pläderar för åtgärder i syfte att öka sysselsättningsgraden och därmed göra socialförsäkringarna hållbara, särskilt i de nya medlemsländerna, där sysselsättningsgraden är låg både för unga och äldre arbetare. På miljöområdet pläderas i riktlinjerna för omfattande investeringar i energi- och transportsystem.

Redan en sådan första översikt över hur strategin har formulerats under tiden från våren 2001 understryker att begreppet hållbar utveckling är ett nytt och ovant begrepp och att innehållet förändras och utvecklas över tiden. Det sker förändringar i strategin, eller i varje fall i beskrivningen av strategin, från ordförandeskap till ordförandeskap, ja, till och med mellan ett par toppmöten under samma ordförandeskap. Formuleringen av slutsatserna visar också på oklarhet om hur integrationen av tre politikområden ska gå till och vad som kan uppnås genom en stark integration. Ett exempel på detta är slutsatserna från vårtoppmötet 2003, då slutsatserna fokuserar på samordningen mellan de ekonomisk-politiska och de sysselsättnings-

politiska riktlinjerna; hållbarhet blir ett begrepp som endast handlar om statsfinanserna.

Ett bestående intryck av en genomgång av Europeiska rådets slutsatser är att begreppet hållbar utveckling inte sällan tjänar som en samlingsrubrik för ett antal initiativ inom miljöpolitik och utvecklingssamarbete. Den ursprungliga tanken om hållbar utveckling som ett gemensamt begrepp för integration av ekonomiska, sociala och miljörelaterade politikområden, och som uttryck för ett nytt tillväxtprojekt, har successivt tonats ned.

Detta intryck, att begreppet hållbar utveckling är ett nytt och svårhanterligt begrepp, bekräftas även av den ovan redovisade kortfattade översikten över de ekonomisk-politiska riktlinjerna. I dessa för den nationella politiken viktiga EU-dokument, som manglats fram i en omfattande diskussion mellan kommissionen, finansministerrådet och Europeiska rådet skiftar formuleringarna från år till år: "hållbar utveckling" blir "hållbarhet" som sedan blir "hållbar tillväxt". Även om frågan om synergi mellan de tre pelarna inte är särskilt starkt uttalad, finns den dock med i form av markeringen av att ekonomisk tillväxt kan och ska förenas med bättreushållning med naturresurser liksom markeringen av investeringar i energi- och transportsystem. Men det är å andra sidan det närmaste man kommer tanken på hållbar utveckling som en investeringsstrategi, det vill säga som drivkraft för tillväxt, sysselsättning och förbättrad miljö.

Hållbar utveckling som nationell politik

Hållbar utveckling ingår som ett övergripande mål för Lissabonstrategin och ska utformas och genomföras med hjälp av den öppna samordningsmetoden. Det innebär att strategin utformas på EU-nivå, medan ansvaret för den konkreta utformningen av strategin och genomförandet vilar på medlemsländerna i form av nationella handlingsplaner, innefattande alla nödvändiga åtgärder.

I kommissionens rapport till vårtoppmötet 2004 finns en översikt över vilka resultat, som uppnåtts när det gäller Lissabonstrategin i stort. Kommissionen delar in medlemsländerna i sådana som hittills lyckats bättre än andra. Hit räknas Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Sverige och Storbritannien. I andra ändan på denna "resultatlista" återfinns

Grekland, Spanien, Italien och Portugal, det vill säga medlemsländerna i Sydeuropa.

Kluvenheten mellan begreppet hållbar utveckling som ett övergripande mål för Lissabonstrategin och hållbar utveckling som ett samlingsnamn för miljöpolitiska åtgärder går igen också i kommissionens utvärdering. Utöver den samlade redovisningen av vad som uppnåtts och inte uppnåtts inom Lissabonstrategin har kommissionen gjort en särskild rapport, som behandlar medlemsländernas genomförande av strategin för hållbar utveckling. Kommissionens analys visar att strategierna varierar kraftigt och avspeglar ett nationellt sammanhang. Miljöfrågorna dominerar i många strategier. Men de flesta tar ett bredare grepp på hållbar utveckling och inkluderar också socialpolitiska och ekonomiska målsättningar. Det geografiska synfältet varierar också mellan strategierna, vissa fokuserar främst eller uteslutande på inhemska frågor, andra tar med också de internationella aspekterna. Vissa lägger vikt vid geografiska områden, andra gör det inte. Vissa bygger på en branschindelning, till exempel transporter, jordbruk, fiske med flera, medan andra är ämnesdisponerade, till exempel klimatförändring, biologisk mångfald, resursanvändning och så vidare.

En av slutsatserna i kommissionens översikt av handlingsplaner från de 25 medlemsländerna är att man behöver finna en sammanhållande vision eller en gemensam väg för den långsiktiga utvecklingen. De mål och medel som ingår i de nationella planerna är "ofta en blandad kompot eller en samling av enskilda åtgärder". Därför är de inte alltid integrerade i en bredare ram och många beslut förekommer också som står i strid med målen för strategin. Samma kritik finns i OECD:s länderanalys. Av den framgår att "i de flesta fall ... är målen för var och en av dimensionerna för hållbar utveckling helt enkelt listade efter varandra och kan knappast beskrivas som integrerade i en samlad strategi."

Inför halvtidsöversynen av Lissabonstrategin: avvägning mellan ekonomi och miljö eller synergi genom integration?

Kommissionen och Europeiska rådet enades vid vårtoppmötet 2004 om en process fram till 2005 för att genomföra en översyn i halvtid av Lissabonstrategin. Först skulle en översyn göras av strategin för hållbar utveckling. Denna översyn skulle sedan tas om hand i den fortsatta halvtidsöversynen av Lissabonstrategin under första halvåret 2005.

I förslaget till budgetplan för tiden efter 2006 tänker kommissionen sedan sätta Lissabonstrategin i centrum för EU:s verksamhet under de närmaste åren. Som komplement till budgetförslaget tänker kommissionen föreslå riktlinjer (en "vägkarta"), som ska ge ledning och struktur åt genomförandet i EU och medlemsstaterna.

Europeiska rådet upprepade visserligen den ursprungliga tanken om att den ekonomiska och sociala politiken samt miljöpolitiken ska vara ömsesidigt understödande och att reformer måste genomföras på alla områden samtidigt. Men när man samtidigt säger att hållbar utveckling, Göteborgsstrategin, är en fråga som bör behandlas separat, skapas det oklarhet om inriktningen. Är hållbar utveckling ett övergripande begrepp för alla tre policyområdena, eller är det ett sidospår?

Det förefaller som om den starka kopplingen mellan ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och miljöpolitik som fanns i den ursprungliga uppläggningsen från Lissabon och Göteborg är på väg att försvagas. Den förändringen i politiska prioriteringar överensstämmer med flera inlägg under det senaste året, i vilka inte enbart miljödimensionen utan också den sociala dimensionen har ifrågasatts. "Ett skäl för detta gap när det gäller genomförandet är att målet för Lissabon har belastats med sidomål sådana som social integration", skrev den holländske ekonomiministern Laurens Jan Brinkenhorst i Financial Times den 18 maj 2004 och fortsatte: "Mr Kok måste trycka på för att prioritera mellan de olika Lissabonmålen: först tillväxt, sedan de andra målen".

Denna argumentationslinje har emellertid ifrågasatts av andra. I en debattartikel i samma tidning några veckor senare, den 11 juni 2004, skrev den spanske finansministern Pedro Solbes och den svenske finansministern

Bosse Ringholm att de är bestämda på att genomföra Lissabonstrategin och att de är övertygade om fördelarna med den europeiska modellen: "En modern välfärdsstat med en hög nivå av sysselsättning, utbildning och social integration är en förutsättning för en modern ekonomi inriktad på ekonomiska reformer och hållbar utveckling – och vice versa".

Denna konflikt mellan två synsätt har legat till grund för den rapport som lades fram i slutet på 2004 av en högnivågrupp under ledning av den före holländske premiärministern Wim Kok ("Facing The Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment"). Den rapporten utgör det tyngsta bidraget till den pågående halvtidsöversynen och kommer att fungera som utgångspunkt för kommissionens och Europeiska rådets ställningstaganden.

Rapporten tar upp de frågor som ställts i debatten om målen för strategin: Var ambitionen felaktig? Var strategin överambitiös? Ska tidsperspektivet – 2010 för att nå målen – ändras? Högnivågruppen avvisar alla dessa ifrågasättanden av den ursprungliga strategin. Ambitioner behövs mer än någonsin. Tidsperspektivet är viktigt för att markera vikten av handling.

Rapporten ger uttryck både för den ursprungliga tanken om en stark synergi mellan politikområden och den senare argumentationslinjen att tillväxt kommer först och de andra målen i andra hand. I sammanfattningen förs resonemanget på följande sätt: *"Ökad ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning skapar medel för uthållig social sammanhållning och miljömässig hållbarhet. I sin tur kan social sammanhållning och miljömässig hållbarhet bidra till en högre ekonomisk tillväxt och sysselsättning"*.

I avsnittet om miljöpolitik diskuteras hur miljöförbättringar kan utgöra en källa till konkurrensfördelar för Europa. Det sägs att miljöpolitik kan bidra till att uppnå det som är kärnan i Lissabonstrategin, nämligen ökad tillväxt och fler arbetstillfällen. Där framhålls på nytt att miljön ska utgöra en viktig dimension av strategin, eftersom den både kan utgöra en källa för konkurrensfördelar på de globala marknaderna och öka konkurrenskraften. Men denna positiva kombination av miljöaspekter och förbättrad konkurrenskraft är inte automatisk; den kräver det rätta valet av policyinstrument och ställer krav på regeringarna att finna den rätta balansen mellan miljömässig, social och ekonomisk påverkan, både på kort och lång sikt. Högnivågruppen uttalar sig för att Europa ska verka för de långsiktiga målen om energi- och resurseffektivitet och att medlemslän-

derna ska använda offentlig upphandling som ett medel för att stimulera utvecklingen av ny miljövänlig teknologi.

Det bestående intrycket är emellertid att Kok-rapporten vill ändra inriktningen på Lissabonstrategin, koncentrera insatserna på tillväxt och sysselsättning och reducera hållbar utveckling till en fråga om miljöpolitik. Ett uttryck för detta är att slutsatserna från toppmötet i Göteborg, där miljöpolitiken blev en tredje dimension i strategin för hållbar utveckling överhuvudtaget inte omnämns. Det betyder att hållbar utveckling som övergripande mål för strategin nu är på väg att försvinna eller skjutas på framtiden.

Hållbar utveckling som ett tillväxtprojekt – ett förlorat spel eller en outnyttjad möjlighet?

I inledningen till denna artikel ställdes frågan om strategin för hållbar utveckling som en formel för att skapa synergier mellan olika politikområden visat sig otjänlig som strategi för att åstadkomma ekonomisk tillväxt, eller om den fortfarande erbjuder en möjlighet att åstadkomma något kvalitativt nytt i form ekonomiska framsteg förenade med sociala och miljömässiga framsteg?

Denna fråga ska diskuteras mera utförligt i detta avsnitt och diskussionen ska föras mot bakgrund av de ekonomiska resultat som uppnåtts under de första fyra–fem åren av innevarande årtionde. Det ska först sägas att det råder en bred enighet om att EU har haft en svagare ekonomisk utveckling än USA under dessa år. Däremot finns det ingen motsvarande enighet om orsakerna till denna svagare ekonomiska tillväxt och hur en ny politik bör utformas. Det finns, enkelt uttryckt, två skolor bland ekonomerna, en pessimistisk och en optimistisk skola: I den aktuella debatten är de främsta företrädarna för dessa två skolor André Sapir, Universitet Libre de Bruxelles, och Olivier Blanchard, Massachusetts Institute of Technology, Boston.

Låt oss först se på fakta om den ekonomiska utvecklingen. Under de senaste 50 åren, mellan 1950 och 2000, har Europa haft en snabbare tillväxt än USA, ungefär 0,5 procent högre per år, vilket har lett till att Europa har tagit in på det stora försprång som USA innehade vid denna periods början (se även Lennart Schöns kapitel). En viktig förklaring till detta är

att Europa haft en snabbare tillväxt i produktivitet än USA. Produktiviteten per arbetstimma i EU hade i slutet av perioden nått upp till cirka 90 procent av den amerikanska nivån.

Det som hänt sedan dess är att den ekonomiska tillväxttakten i Europa har mattats av och att återhämtningen blivit svagare än i USA. Under de tre åren 2001 till och med 2003 har tillväxten på årsbasis pendlat kring 1,25 procent, vilket ska jämföras med 2,7 procent under senare delen av 1990-talet.

Hur kan man förklara denna utveckling? Om man ser det från efterfrågesidan, är EU:s svagare ekonomiska tillväxt, framför allt relaterad till svagare privat konsumtion. Investeringsutvecklingen har också varit svag, men det gäller även andra OECD-länder. Det specifika för EU-länderna under de allra senaste åren är att hushållens sparande har ökat och att konsumtionen varit svag.

Om man betraktar problemet från utbudssidan har EU en uppseendeväckande försvagning i produktivitetstillväxten. För första gången på flera decennier har EU en trendmässig tillväxt i produktiviteten som är lägre än den i USA. Medan EU har haft en försvagning i produktivitetstillväxten har USA registrerat en klar förbättring. Den årliga ökningen i produktiviteten per anställd inom EU har de här åren uppgått till cirka 1,0 procent medan den i USA uppgått till närmare 2 procent.

Ska vi mot denna bakgrund vara pessimistiska om Europas ekonomiska framtid, som André Sapir, eller ska vi vara försiktigt optimistiska, som Olivier Blanchard?

Sapirs analys presenterades i en rapport från en högnivågrupp till kommissionen. Sapir konstaterar att EU:s ekonomiska system har misslyckats med att åstadkomma tillfredsställande ekonomiska framsteg. Detta beror, enligt Sapir, på föråldrade ekonomiska institutioner och på oförmåga att omvandla den industriella strukturen och skapa en innovationsbaserad ekonomi. Han menar att de ekonomiska institutionerna tidigare kunde bidra till ekonomisk tillväxt, men att de nu har blivit ett hinder för framsteg. Under hela efterkrigstiden var den ekonomiska tillväxten driven av tillverkningsindustrin, genom storskalighet och genom att imitera USA:s tekniska framsteg. Rapportens slutsats är att den europeiska modellen inte är hållbar. Redan på 1980-talet ledde åtagandena om social trygghet till en negativ spiral i form av svag BNP-tillväxt, ökad arbetslöshet och växande offent-

liga utgifter. Sedan dess har tre nya utmaningar tagit form, nämligen en demografisk utmaning (åldrande befolkning), en teknologisk utmaning (informations- och kommunikationsteknologin) samt globaliseringen (nya industriländer). USA och Europa har svarat på olika sätt på dessa utmaningar och USA har genom mer flexibla arbetsmarknader kunnat möta dessa utmaningar mera framgångsrikt, men till priset av ökade klyftor. Sapir menar att Europa misslyckats med att uppfinna ett nytt socialt kontrakt, som på ett mera framgångsrikt sätt förenar effektivitet och rättvisa.

Blanchard, å sin sida, har presenterat en mer optimistisk, eller i varje fall mindre pessimistisk syn på Europa. Han hävdar att det finns utrymme för optimism. Under de senaste 30 åren har produktiviteten ökat snabbare i Europa än i USA och nivån på produktiviteten är i stort sett densamma i USA och Europa i dag. Den största skillnaden är att Europa har använt en del av den förbättrade produktiviteten till att öka fritiden, snarare än att öka inkomsterna, medan man i USA har gjort tvärtom. När man ser till dagens situation, skriver Blanchard, pågår det en bred och djupgående reformprocess. Denna drivs av reformer i finans- och produktmarknaderna. Reformerna inom dessa marknader sätter i sin tur tryck på reformer av arbetsmarknaden. Sådana reformer kommer att äga rum, men inte över en natt och inte utan politiska spänningar. Dessa spänningar har dominerat och kommer att dominera nyheterna och de är ett symptom på förändringar, inte ett uttryck för orörlighet. Blanchard balanserar sin optimism med reservationer, speciellt på tre områden. Han är visserligen optimistisk om EU:s tillväxtutsikter på medellång sikt, men pessimistisk om dessa utsikter på kort sikt, det vill säga hur och när EU kommer att återgå till en högre ekonomisk tillväxt. Han skriver vidare att den offentliga sektorn i EU:s medlemsländer är problematisk; det finns föga bevis för någon politisk vilja att reformera denna sektor. Slutligen pekar han på den högre utbildningen i Europa, som han betraktar som medioker.

Dessa två perspektiv får tjäna som bakgrund till den avslutande diskussionen om huruvida Lissabonstrategin, kompletterad i Göteborg med en tredje dimension, inte fungerar som tillväxtstrategi, eller om den tvärtom innebär en outnyttjad möjlighet? Tre aspekter ska särskilt uppmärksammas, nämligen relationen mellan makroekonomisk politik och strukturpolitik, integrationen mellan ekonomiska, sociala och miljörelaterade politikområden, samt den öppna samordningsmetoden.

Synergi eller trade-off mellan makroekonomisk politik och strukturpolitik?

Lissabonstrategin utformades under en period av framgångar i den makroekonomiska politiken och med ljusa framtidsutsikter för Europa. I slutsatserna framhölls de goda förutsättningarna för fortsatt tillväxt: inflationen och räntorna var låga, underskotten i de offentliga finanserna hade kraftigt reducerats och EU:s betalningsbalans beskrevs som hälsosam. Stats- och regeringscheferna kunde också konstatera att goda resultat hade uppnåtts inom strukturpolitiken: "Euron har framgångsrikt introducerats och levererar de förväntade fördelarna för Europas ekonomi. Den interna marknaden är i stort sett fullbordad och ger tydliga fördelar för både konsumenter och näringsliv. Den kommande utvidgningen kommer att skapa möjligheter för tillväxt och sysselsättning. EU har en överlag välutbildad arbetskraft och ett socialt skyddssystem, som skapar, utöver dess direkta fördelar, en stabil ram för att klara de strukturella omställningar som en övergång till ett kunskapsbaserat samhälle innebär".

Det är en väldig skillnad mellan de ljusa utsikter som tecknades våren 2000 och den bild av Europas ekonomiska läge och framtidsutsikter som redovisas av André Sapir och hans högnivågrupp i rapporten till kommissionen år 2003. Hur förklarar man att bedömningarna kan skilja sig så fundamentalt?

En enkel förklaring är att den ena bedömningen gjordes på toppen av en konjunkturuppgång, medan den andra gjordes i botten av nedgången. I kommissionens vårrapport 2004 konstateras att den återhämtning som startade under andra halvåret 2003 väntas fortgå och ta fart under 2004. Den reala BNP-tillväxten kan stiga till 2 procent under 2004 och närma sig 2,5 procent under 2005. Den europeiska ekonomin skulle därmed återgå till en bättre tillväxt på kort sikt, vilket skulle komma att bidra till ökad sysselsättning.

Även om utsikterna ser bättre ut under 2004 återstår dock att diskutera i vilken utsträckning den makroekonomiska politiken och strukturpolitiken verkligen är ömsesidigt understödande. Är den makroekonomiska politiken – ECB:s penningpolitik och EU:s stabilitets- och tillväxtpakt – alltför hårt inriktad på stabilitet för att ge utrymme för ekonomisk tillväxt? Eller är det svagheter i strukturpolitiken som har fungerat som kraf-

tig broms på tillväxten under de allra senaste åren?

För att belysa frågan om makropolitikens roll kan nämnas att både de korta och de långa räntorna i euro-området under åren 2001 till och med 2003 har varit mycket låga i historiskt perspektiv och penningmängdens ökning har legat på en förhållandevis hög nivå. De långa räntorna har under de senaste åren legat på ungefär samma nivå i EU som i USA och Japan.

Inte heller finanspolitiken anses vara överdrivet restriktiv. Budgetunderskottet i euro-området uppgick under 2001 och 2003 till 2,3 procent i genomsnitt, det vill säga i stort sett samma siffra som gällde under andra hälften av 1990-talet. Det strukturella underskottet ökade från 1,8 procent år 2000 till 2,4 procent år 2002.

Denna typ av argumentation, som kan utläsas av kommissionens dokument, ger inte svar på den fråga som informationen om låg konsumtionsbenägenhet och högt sparande ger upphov till. Hushållens sparande ökade med 1,5 procent av BNP mellan år 2000 och 2003 och konsumtion och investeringar gick tillbaka i motsvarande utsträckning. Den ekonomiska tillväxttakten sjönk till 0,6 procent under åren 2001 till och med 2002. Det är svårt att se att denna dramatiska utveckling skulle vara en följd av plötsligt påkommande strukturella hinder och problem. Det är tvärtom så att omfattande strukturella reformer har genomförts under de senaste tio åren, reformer som nu i början av 2000-talet borde resultera i en högre tillväxttakt (gemensamma marknaden, den gemensamma valutan, avregleringar av telekom och energi-marknaderna, utförsäljningar av statliga företag, effektivare konkurrenslagstiftning, ny teknik och en större gemensam marknad efter utvidgningen).

Frågan om makropolitikens roll blir än mer intressant när man studerar ekonomin i det största medlemslandet, Tyskland. Där uppgick underskottet i de offentliga finanserna till drygt 3 procent, medan det privata sparandeöverskottet hade stigit till 6 procent och bytesbalansöverskottet därmed uppgick till 3 procent. Tyskland står således för en stor del av sparandeöverskottet i euro-området, och bidrar till att finansiera det amerikanska bytesbalansunderskottet och en mera tillväxtorienterad amerikansk politik. Frågan är vad det är för politik, som krävs för att frigöra detta omfattande finansiella sparande och omvandla det till investeringar, arbetstillfällen och inkomster inom EU.

Synergi eller trade-off mellan Lissabonstrategins tre dimensioner?

Den uttalade ambitionen från Lissabon och Göteborg, upprepad i slutsatserna från de följande toppmötena, var att göra strategins tre pelare ömsesidigt förstärkande. Det har på EU-nivå pågått ett omfattande arbete att integrera miljöhänsyn i andra politikområden. På nio områden har en sådan integration skett: jordbrukspolitiken, fiskeripolitiken, transport- och energipolitiken, den inre marknaden, industripolitiken, biståndspolitiken, ekonomiska politiken och i utrikespolitiken. Trots dessa framgångar måste man konstatera att den deklarerade ambitionen inte uppnåtts. Det framgår av den ovan redovisade genomgången av Europeiska rådets slutsatser, av de ekonomisk-politiska riktlinjerna och av utvärderingen av medlemsländernas handlingsprogram för hållbar utveckling. Detta bekräftas också av kommissionens rapport till vårtoppmötet 2004, där det sägs att "EU har svårt att dra nytta av synergieffekter mellan olika politikområden, särskilt miljö-, forsknings- och konkurrenskraftspolitiken".

Formuleringen och presentationen av strategin präglas inte av tydlighet och konsekvens om hur mål och medel ska kunna bidra till synergi. Begreppet hållbar utveckling förefaller snarare användas i tre olika meningar: ibland som uttryck för ambitionen att åstadkomma synergi, ibland som uttryck för avvägning mellan olika mål och ibland enbart som en ram för att presentera olika politiska alternativ för att ge vart och ett av områdena större legitimitet.

En enkel förklaring till detta blandade intryck kan vara att begreppet hållbar utveckling är nytt och att det tar tid att utforma och etablera ett sådant begrepp på ett enkelt och tydligt sätt. I så fall skulle den nu pågående halvtidsöversynen av strategin kunna bidra till ett mera enhetligt synsätt på begreppet hållbar utveckling.

En annan förklaring kan vara att mekanismerna för att klara integrationen av tre politikområden är svaga i förhållande till de traditionella, trehövdade organisationerna för policyutveckling. Var och en av dessa områden – ekonomisk politik, social politik och miljöpolitik – är väl etablerade med sina egna mål och riktlinjer, sina egna policyskapande organisationer i form av departement och verk och sina egna intressenter. Däremot är hållbar utveckling som en sammanhållande och integrerande process svagt

utvecklad. I kommissionen är det ordförandens kabinett och generalsekretariatet som har att svara för denna integrerande funktion. I Europeiska rådet är det ordförandelandet via presidenten eller premiärministern som med hjälp av sin politiska stab ska fungera som den sammanbindande kraften. I många medlemsländer betraktas hållbar utveckling framför allt som en miljöfråga, vilket framgår av de nationella handlingsplanerna, och handläggs av miljödepartementen. I finansdepartementen, som är en starkare organisation, ligger fokus beträffande hållbar tillväxt framför allt på hög och jämn tillväxt och på hållbarhet i statsfinanserna.

Kommissionen tycks inte heller för egen del ha bestämt sig för om hållbar utveckling ska vara det överordnade begreppet för Lissabonstrategin eller om det är ett av många åtgärdsområden inom denna strategi. I uppläggningsen av halvtidsöversynen 2005 har en särskild översyn gjorts av strategin för hållbar utveckling och en annan av Lissabonstrategin. Hur dessa två översyner förhåller sig till varandra framgick emellertid inte av den avgående kommissionens rapport. Uppdelningen på två olika processer antyder att kommissionen såg hållbar utveckling som i huvudsak en miljöfråga, vilken i ett senare skede ska fogas in som en del i den reviderade Lissabonstrategin. Om Kok-gruppens rapport läggs till grund för halvtidsöversynen finns det anledning att räkna med att ökad tillväxt och fler jobb kommer att vara det övergripande målet, inte hållbar utveckling.

Är den öppna samordningsmetoden effektiv?

Den följande diskussionen gäller frågan om relationerna mellan vad som ska göras på EU-nivå och vad som ska göras på nationell nivå. Hämmas ett effektivt genomförande av Lissabonstrategin av motsättningar mellan dessa två synsätt?

Genom den nya traktat, som stats- och regeringscheferna enades om vid toppmötet i Amsterdam 1997, utökades antalet politikområden som betraktas som "gemensamma angelägenheter". Sysselsättning fick en egen titel och en ny metod för samarbete etablerades, den som i Lissabon 2000 kom att kallas den öppna samordningsmetoden. Åtgärder mot social utslagning och utformningen av de sociala trygghetssystemen fick en likartad ställning. På samma sätt etablerades hållbar utveckling som en fråga av

gemensamt intresse och vid Göteborgstoppmötet 2001 enades man om att arbetet med hållbar utveckling skulle baseras på den öppna samordningsmetoden.

Med det menas, till skillnad från gemenskapsmetoden, att medlemsländerna behåller suveräniteten att utforma nationell politik, men att denna politik utformas inom ramen för en gemensam strategi. Denna strategi innehåller mål, prioriteringar och riktlinjer. Den översätts i nationella handlingsplaner, som blir föremål för kommissionens analys och för en process i vilken medlemsländerna granskar varandras politik, det som på engelska kallas "peer review". På grundval av en sådan analys kan kommissionen föreslå rekommendationer till enskilda medlemsländer. Det ska dock tilläggas att Lissabonstrategin både omfattar politiskt förpliktande åtgärder och juridiskt bindande direktiv, bland annat inom ramen för den gemensamma marknaden. I kommissionens rapport till vårtoppmötet 2004 sägs att Lissabonstrategin mynnat ut i cirka 100 förordningar, direktiv och program av varierande betydelse, men med anknytning till strategin.

Med ett perspektiv på fem år från det att Lissabonstrategin först formulerades och började genomföras, finns det anledning att diskutera denna methods effektivitet. Har den varit tillräckligt effektiv för att uppnå de ambitiösa målen eller har motsättningen mellan vad som ska göras av EU och vad som ska göras nationellt varit ett allvarligt hinder för att uppnå det som beslutades i Göteborg?

En första iakttagelse är att de länder som är minst angelägna om att stärka EU som överstatlig organisation, Storbritannien, Danmark och Sverige, är de länder som varit bland de pådrivande krafterna i tillkomsten och utvecklingen av strategin för hållbar utveckling. Däremot har de länder som traditionellt visat störst intresse för att stärka EU:s roll, länderna i Sydeuropa, varit minst angelägna om att lyfta fram hållbar utveckling som ett gemensamt projekt.

Det förefaller som om det är andra faktorer än graden av engagemang för ett starkt EU, som har varit avgörande för hur frågan om hållbar utveckling har betraktats och hur den har påverkat den nationella politiken. En fråga av särskild vikt är den som gäller formuleringen av strategin. Med tanke på de oklarheter som finns kring begreppet hållbar utveckling och de förändringar som sker från ett ordförandeskap till ett annat, är det

kanske förklarligt med brister i genomförandet på nationell nivå. Det har funnits en stor uppslutning kring Lissabonstrategin, men det har funnits allt för många olika uppfattningar om vad denna innebär och vad som ska göras. Det har påverkat det sätt som de olika ordförandeskapen har hanterat frågan och försvårat genomförandet på nationell nivå.

Man kan fråga sig om den använda metoden är tillräckligt handfast. Det är emellertid svårt att se vad som skulle vara alternativet till den öppna samordningsmetoden för politiska insatser över ett så brett fält och med de mål som gäller för Lissabonstrategin. Om varje initiativ skulle inordnas under gemenskapsmetoden och bli föremål för europeisk lagstiftning skulle sannolikt en stor del av reformstrategin behöva avvecklas och EU:s pådrivande roll tonas ned. Till det kan läggas att inte heller gemenskapsmetoden alltid är en garanti för ett snabbt genomförande. Strategin för den gemensamma marknaden, lanserad 1992, är ett tydligt exempel på detta. Fortfarande mer än tio år efteråt finns det brister, ibland stora brister, i hur medlemsländerna omsätter dessa direktiv i nationell lagstiftning. Finns det då något sätt att förstärka den öppna samordningsmetoden? Skulle genomförandet kunna förbättras om strategin blev tydligare och mer fokuserad och om arbetet med att skapa synergi mellan de tre pelarna fick större uppmärksamhet och större kraft? Hur organiserar man i så fall ett sådant arbete i kommission, råd och regeringar? Kan en starkare koppling till EU:s budget, såsom kommissionen tänker sig, bli ett verksamt medel att stärka det nationella fullföljandet?

En annan aspekt på frågan om engagemanget för hållbarhetsstrategin är i vilken utsträckning detta är beroende på den politiska sammansättningen av medlemsländernas regeringar och därmed av kommissionen, det Europeiska rådet och av rådet i dess olika konstellationer. Det är dock svårt att urskilja ett tydligt politiskt mönster i engagemang eller brist på engagemang för strategin. Det är visserligen sant att regeringar med center-vänster-sammansättning hade en starkare ställning från 1997 och fram till Lissabon 2000 och i Göteborg 2001 än vad som varit fallet dessförinnan och därefter. Men det rådde bred enighet i Amsterdam 1997 om att skriva in en traktatsmässig grund för hållbar utveckling, i Lissabon om den långsiktiga strategin och i Göteborg om att komplettera denna strategi med en tredje dimension. Till den kan läggas att analysen av de nationella handlingsplanerna snarare pekar på en skillnad mellan nord och syd, än mellan

vänster och höger. Det som trots allt talar för att den politiska dimensionen spelar en roll är att konservativa partier tenderar att betona vikten av avvägningar mellan olika politikområden, medan partier till vänster ofta lyfter fram möjligheten att göra olika politikområden ömsesidigt understödjande.

Halvtidsöversynen: ett halvt steg tillbaka eller ett steg framåt?

Den fråga som ställdes inledningsvis i denna artikel var om hållbar utveckling, så som den formulerades vid toppmötet i Göteborg fortfarande, trots de senaste årens svaga ekonomiska utveckling, erbjuder en möjlighet att åstadkomma något kvalitativt nytt i form ekonomiska framsteg förenade med sociala och miljömässiga framsteg. Svaret på den frågan är att hållbar utveckling och en stark synergi mellan de tre dimensionerna överhuvudtaget inte har prövats som tillväxtstrategi. I ljuset av det som skett under de senaste åren, politiskt och ekonomiskt, bör den snarare betraktas som en outnyttjad möjlighet än som en orealistisk tanke.

Mot bakgrund av den omprioritering som Kok-gruppen har föreslagit med starkare fokus på tillväxt på kort sikt och mindre fokus på hållbar utveckling som övergripande och långsiktigt mål, borde en alternativ agenda för halvtidsöversynen formuleras. Den skulle kunna innehålla följande element:

1. *Ett tydligare mål.* I den offentliga debatten är det dominerande intrycket av Lissabonstrategin själva utfästelsen att till 2010 göra Europa till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen. Detta har tolkats som en ambition att ha en snabbare tillväxt än USA. När så inte skett under de allra första åren av den utstakade tioårsperioden har ambitionerna från Lissabon ifrågasatts. På den här punkten har Kok-rapporten effektivt tillbakavisat kritiken. Där framhålls att Europa måste finna sin egen plats i den globala ekonomiska jämförelsetabellen, en plats som gör det möjligt att upprätthålla sina egna vägval avseende den sociala modellen. "Antingen det gäller förväntad medellivslängd, spädbarnsdödlighet, inkomstskillnader

eller fattigdom har Europa bättre resultat än USA. Målet för Lissabon är att hävda dessa resultat i en omgivning ”där utmaningarna är mångfaldiga och växande.” Kok-rapporten hävdar att målen och tidsperspektivet – 2010 – fortfarande är giltiga. Men det är viktigt att observera att gruppen i den diskussionen bortser från att hållbar utveckling angavs som det övergripande målet för strategin och att målen nu formuleras enbart i form av ökad tillväxt och fler jobb. Ett bättre sätt vore att hålla fast vid hållbar utveckling som det övergripande och långsiktiga målet för strategin, och att tydligare klargöra att ekonomisk tillväxt och fler jobb både kan och ska uppnås inom ramen för en sådan strategi. I en förnyad och förtydligad uppsättning av mål bör Kyoto-perspektivet läggas in som en lika viktig faktor som den demografiska utvecklingen i Europa eller den ekonomiska konkurrenskraften gentemot resten av världen.

2. *En bättre fungerande makroekonomisk politik.* Lissabonstrategin har till syfte att skapa bättre förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt, men den kan inte ersätta en väl fungerande makroekonomisk politik, eller kompensera brister i denna politik. Stabilitets- och tillväxtpakten, är tillsammans med ECB:s penningpolitik, det viktigaste ekonomisk-politiska instrumentet i Europa. Pakten har spelat en stor roll för den finanspolitiska förstärkningen i Europa. Den har bidragit till en ny balans mellan utgiftskrävande parlament och återhållsamma regeringar. Den har skapat en ny balans inom regeringarna med en förstärkning av finansdepartementen på bekostnad av utgiftsdepartementen. Men den har också inneburit en frestelse för regeringar att skjuta upp nödvändiga investeringar, när man i en konjunkturedgång närmar sig högsta tillåtna budgetunderskott. Den har på så sätt bidragit till en procyklisk ekonomisk politik, med för liten återhållsamhet i den offentliga sektorn under högkonjunktur, och för stark inriktning på återhållsamhet i lågkonjunktur. Tillväxt- och stabilitetspakten är under diskussion och kommissionen har lagt fram en plan för reformering av pakten, en plan som kan ses som en försiktig anpassning till nya realiteter. En sådan reformering bör inte ses som avslutningen på diskussionen om den makroekonomiska politikens roll, utan som en början. EU består inte längre av 25 länder, som ska bedriva ekonomisk politik i konkur-

rens med varandra, utan utgör nu världens största ekonomiska enhet med 22 procent av handeln i världen och 30 procent av BNP i hela världen. Detta är en roll som kräver att EU och dess medlemsländer inte bara förväntar sig att dra nytta av en exportledd tillväxt, utan som använder den stora gemensamma marknaden som grund för en tillväxtorienterad ekonomisk politik. Eller som Kok-gruppen säger: "Lissabon ... kan inte genomföras mot bakgrund av stagnerande eller svagt ökande efterfrågan; den vidare makroekonomiska ramen, både penningpolitiken och finanspolitiken, måste bli så understödjande för ekonomisk tillväxt som möjligt".

3. *En investeringsstrategi för hållbar utveckling.* Den grundläggande tanken med Lissabonstrategin var att öka investeringarna i ny teknik och ny kompetens för att därmed göra Europa till den mest dynamiska kunskapsbaserade ekonomin. När strategin för hållbar utveckling etablerades i Göteborg 2001 genom att en tredje pelare, miljödimensionen, lades till, fanns stora förväntningar om att strategin skulle bidra till att "*frigöra en ny våg av teknologiska innovationer och investeringar, som genererar tillväxt och sysselsättning*". Det är på denna centrala punkt – investeringsutvecklingen – som Lissabonstrategin inte har motsvarat förväntningarna. De finansiella förutsättningarna i form av ett stort sparande finns i Europa för en ny period av investeringar, tillväxt och sysselsättning. Därtill kommer att Europa står inför två djupgående omställningar, dels den fortsatta IT-revolutionen, dels omställningen till hållbara produktions- och konsumtionsmönster, vilket förutsätter ny teknik och investeringar på bred front. Av dessa två har IT-utvecklingen nu en inneboende dynamik. Övergången till en ny teknik för hållbar produktion och konsumtion har hittills inte uppnått samma inneboende dynamik. Till skillnad från IT är det inte fråga om en enda grundläggande form av teknik som behövs utan en rad nya tekniska lösningar inom transportsystem, energiförsörjning, byggande, industriell verksamhet, jordbruk med mera. Vad det handlar om är att i varje investering som görs välja en teknik som är mera hållbar från miljö- och resurssynpunkt än den teknik som finns i dag. Det handlar således inte om miljöteknik i gammal mening, det vill säga åtgärder för att rena utsläpp, eller eko-teknik, vilket är en viktig, men mycket liten del av

den förestående omställningen. Det handlar om att i hela investeringsflödet, drygt 20 procent av BNP, göra medvetna val av teknik på ett systematiskt sätt. Men mer än så, för att åstadkomma en "frikoppling" mellan tillväxt och miljö måste den ekonomiska livstiden för en del av de investeringar som finns i dag, till exempel inom energi och transporter, förkortas för att kunna ersättas av nya investeringar med en bättre teknik. Det är genom att fasa ut gammal teknik och fasa in ny teknik, som miljön kan förbättras och det är genom investeringar som denna process genomförs. Ökade investeringar förbättrar möjligheterna för ett teknikskifte, samtidigt som detta teknikskifte är ett starkt argument för ökade investeringar. Det innebär således att denna process av teknikskifte behöver påskyndas för att på en och samma gång åstadkomma ekonomisk tillväxt, bättre jobb och en bättre hushållning med naturresurser.

4. *Starkare integration mellan ekonomiska, sociala och miljörelaterade politikområden.* Ett allvarligt problem inom EU:s institutioner och i medlemsländernas regeringar är, å ena sidan, den organisatoriska styrka som var och en av de tre policyområdena besitter och, å den andra, den organisatoriska svaghet som råder när det gäller att samordna politiken mot gemensamma mål. Detta är en av orsakerna till att det i många av handlingsplanerna från de 25 medlemsländerna saknas en sammanhållande vision. De mål och medel som ingår i de nationella planerna är "ofta en blandad kompott eller en samling av enskilda åtgärder", eller som OECD framhåller i sin analys, "i de flesta fall ... är målen för var och en av dimensionerna för hållbar utveckling helt enkelt listade efter varandra och kan knappast beskrivas som integrerade i en samlad strategi." Kok-gruppen har två förslag som syftar till att komma till rätta med detta problem. Det ena är att uppmana Europaparlamentet att etablera ett nytt stående utskott för Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Det andra är förslaget att EU:s budget ska spegla prioriteringarna i Lissabonstrategin och att budgeten ska skapa incitament för att stimulera medlemsländerna att medverka till att nå målen. Dessa förslag går i rätt riktning, men går inte tillräckligt långt för att skapa en ny och bättre ordning för samordning och synergi. Det behövs motsvarande organisatoriska förstärkningar i kommissionen, rådet och i

medlemsländernas regeringar och regeringskanslier. Det behövs politiskt ledarskap från allra högsta nivå i respektive institution eller regering.

5. *Ny kraft både i den öppna samordningsmetoden och i gemenskapsmetoden.*

Den största svagheten i Lissabonstrategin är oförmågan eller oviljan bland många medlemsländer att vidta nödvändiga åtgärder. I Kok-rapporten understryks att den öppna samordningsmetoden inte har uppfyllt förväntningarna. Men inte heller gemenskapsmetoden, det vill säga europeisk lagstiftning, har åstadkommit vad som förväntas. "Medlemsländerna släpar efter genomförandet av vad som överenskommits; över sättningen av direktiv till nationell lagstiftning är i nästan alla länder långt efter målet" heter det i Kok-gruppens rapport, som fortsätter: "Vidare är genomförandet av lagstiftningen, i allt för många fall, inte i linje med de ursprungliga direktiven eller i onödan komplex, vilket betyder att fördelarna av ett gemensamt regelverk går förlorat eller skapar onödiga bördor på näringslivet". Uppgiften är således inte att välja mellan gemenskapsmetoden och den öppna samordningsmetoden, uppgiften är att få båda metoderna att fungera bättre. Kok-rapporten föreslår att de mer än hundra indikatorer som har använts i Lissabonstrategins olika policyområden ska koncentreras till fjorton mål och indikatorer och att kommissionen ska göra en årlig resultattabell i vilken medlemsländerna ska rankas från 1 till 25. Dessa åtgärder kan ses om välkomna förenklingar och förstärkningar. Men frågan är om detta är tillräckligt för att göra alla medlemsländer lika engagerade i att genomföra strategin på hemmaplan, som de är när strategin formuleras och beslutas på EU-nivå. Lösningen ligger snarare i en starkare koppling mellan medlemsländernas vilja att genomföra strategin och deras tilldelning av medel från EU:s budget, inklusive strukturfonderna. Det är förmodligen det enda medel som skulle kunna locka fram det politiska ledarskap, som gör att överenskomna strategier omsätts i nationella handlingsplaner.

Den pågående offentliga debatten liksom underlaget inför halvtidsöversynen av Lissabonstrategin tyder på att EU är på väg att ta ett steg tillbaka mot ett mera ensidigt mål och en mera förenklad strategi. Mot den bakgrunden finns det all anledning att erbjuda alternativa framtidsscenarios

i form av en mera ambitiös tillväxtstrategi, som tar tillvara den synergi som skulle kunna skapas genom att omvandla de många initiativen till en tydligare investeringsstrategi inriktad på ny teknik, bättre resurshushållning och därmed större internationell konkurrenskraft och hållbar utveckling.

Källor och litteratur

Denna uppsats bygger framför allt på en genomgång av de centrala dokumenten för policyutformning inom EU. Den viktigaste källan för att beskriva EU:s strategi för hållbar utveckling är ordförandeskapets slutsatser från de senaste årens toppmöten, särskilt vårtoppmötena. Till det kommer de ekonomiska riktlinjerna, som utarbetas i Ekofin-rådet men som slutligen antas av Europeiska rådet. En jämförande studie mellan dessa dokument innebär ett test på hur mycket genomslag den allmänna politiska inriktningen har på det viktigaste instrumentet för samordning inom EU.

Utöver detta finns en rad meddelanden från kommissionen, till exempel rapporterna till vårtoppmötena, förslaget om reformering av Stabilitets- och tillväxtpakten, det sjätte miljöhandlingsprogrammet och det sjätte ramprogrammet för forskning samt ett antal meddelanden om hur miljöpolitiken integreras i andra politikområden. Av särskilt intresse från tillväxtsynpunkt är ett meddelande från 2004 om ett handlingsprogram för miljöteknologi. Sist men inte minst, finns rapporter om hur medlemsländerna omsätter strategin i nationell politik.

Under 2004 har ett omfattande arbete pågått med utvärdering av Lissabonstrategin. En del av underlaget för den utvärderingen har använts som källor till artikeln. Dit hör bland annat rapporten från Wim Kok-gruppen *Facing the Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*. Dessa dokument återfinns på kommissionens hemsida om Lissabonstrategin: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

När det gäller den ekonomiska analysen är de viktigaste källorna – utöver kommissionens dokument – rapporter som författats av André Sapir under titeln *An Agenda For a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver* (publicerad i juli 2003 och utgiven av Oxford University Press i mars 2004 under titeln *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*)

och av Olivier Blanchard i ett papper som har titeln "The Economic Future of Europe" (*NBER Working Paper* 10310, 2004). Den allmänna debatten om Lissabonstrategin har belysts genom exempel från debattinlägg i *Financial Times*.

Denna uppsats bygger också på en rapport från European Panel for Sustainable Development, som är ett samarbetsprojekt mellan Chalmers, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Charles universitet i Prag och London School of Economics. Rapporten har titeln *From here to Sustainability – is the Lisbon/Göteborg agenda delivering?* och finns tillgänglig på: www.miljo.chalmers.se/epsd.

Industriell dynamik och ekonomisk tillväxt i Europa och USA – kommer Europa ifatt?

av Bo Carlsson

I Europa präglades de första årtiondena efter Andra världskrigets slut av en stark tillväxt i samband med både fysisk och institutionell återuppbyggnad. Från och med 1970-talet gick utvecklingen in i en lugnare fas. Under perioden 1970–2000 var den ekonomiska tillväxten mätt som BNP per capita nästan exakt lika hög, 2,2 procent per år, i Europa (varmed i detta kapitel avses de 15 medlemsländerna i EU, EU-15) som i USA. Men sedan mitten av 1990-talet har USA:s tillväxt ökat markant, medan den legat kvar på sin tidigare nivå eller till och med sjunkit något i Europa. Detta är bakgrunden till den så kallade Lissabonstrategin som går ut på att inom 10 år omvandla Europa till världens mest dynamiska ekonomi. I praktiken innebär detta att målet är att komma ifatt USA.

För att förstå den nuvarande ekonomiska situationen i Europa i jämförelse med den i USA måste man sätta in det senaste årtiondets utveckling i dess större historiska sammanhang. Vilka är orsakerna till den ökade tillväxttakten i USA sedan 1995? Varför har Europa stagnerat (åtminstone relativt sett), och hur skall man tolka detta i förhållande till den likartade utvecklingen i de båda regionerna under 1970- och 80-talen? Hur ser framtidsutsikterna ut för ekonomisk tillväxt i Europa jämfört med USA?

Utgångspunkterna för detta kapitel är följande: (1) Institutionella förhållanden är grundläggande för långsiktig ekonomisk tillväxt och är betydligt viktigare än tillgång till resurser, geografiska grundbetingelser och ekonomisk politik. Det är förekomsten och kvalitén hos institutionerna för tillväxt som utgör den grundläggande skillnaden mellan hög- och lågutvecklade ekonomier. Dessa institutioner är av mångahanda slag och innefattar bland annat demografiska förhållanden, marknadernas storlek och beskaffenhet, kulturella traditioner och värderingar, lagar och förordningar samt klimatet för företagsverksamhet. (2) Institutioner förändras

långsamt, och det tar lång tid innan institutionella förändringar slår igenom på tillväxten; det rör sig ofta om flera årtionden. (3) Vi befinner oss i början av en ny era grundad på informations- och kommunikationsteknologi (ICT) vars effekter förmodligen kommer att bli lika omvälvande för ekonomin och samhället i stort som resultaten av elektrifieringen och förbränningsmotorn för cirka 100 år sedan. Men liksom fallet var med dessa historiska föregångare blir verkningarna synliga först med flera årtiondens eftersläpning.

Huvudtesen i detta kapitel är att vissa grundläggande institutionella faktorer ger USA mer gynnsamma långsiktiga förutsättningar för ekonomisk tillväxt än Europa. Det faktum att Europa har hållit jämna steg med USA under de tre senaste årtiondena fram till år 2000 beror på att de gynnsamma effekterna av den ökade integrationen i Europa temporärt har maskerat Europas sämre långsiktiga förutsättningar i andra avseenden. Vid början av 1990-talet hade Europa nått ett läge då ytterligare djupgående förändringar krävdes för att motverka relativ stagnation. Detta ledde till bland annat Maastricht-avtalet 1992 om fördjupad integration inte bara i ekonomiskt avseende, utvidgningen av den Europeiska unionen till fler medlemsländer (däribland Sverige) och införandet av en gemensam valuta. Dessa förändringar kan på sikt skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt i Europa. Samtidigt började i USA under 1990-talet frukterna skördas av investeringar som gjorts under flera årtionden i informations- och kommunikationsteknologi. Liknande investeringar har gjorts även i Europa, men i lägre takt och med en viss fördröjning. Tillväxteffekterna av dessa investeringar kommer förmodligen att märkas i Europa under kommande år, och de förstärks av den fortsatta integrationen. Men frågan är i vilken mån tillväxten kommer att hämmas av relativt ogynnsamma institutionella förhållanden i andra avseenden.

Produktivitetsutvecklingen sedan 1995: Snabb i USA, långsam i Europa

Varför har produktivitetstillväxten i USA varit så hög sedan mitten av 1990-talet medan den avstannat i Europa? Är det cykliska (konjunkturrella) faktorer som ligger bakom, eller är det djupare och mera långsiktiga skill-

nader som gör sig gällande? (I detta kapitel behandlas både USA och EU-15 som enheter, även om det finns stora regionala skillnader och variationer inom respektive block.)

Enligt vissa författare kan man tolka den höga produktivitetstillväxten i USA under 1995–1999 som konjunktorellt betingad, men inte därefter. Flera studier visar att tillväxten i USA under det senaste decenniet är hänförlig nästan helt och hållet till investeringar som gjorts i informations- och kommunikationsteknologi. En del av ökningen beror på ökad produktivitet inom de sektorer som producerar ICT-produkter – till exempel datorer, telekommunikationsprodukter och mjukvara – och resten på ökad produktivitet inom ICT-användande sektorer. I de icke ICT-användande sektorerna var produktivitetstillväxten i stort sett obefintlig. De viktigaste användarna av ICT är inom tjänstesektorn, framför allt i detaljhandel, grossisthandel och finansiella tjänster.

Medan de flesta experter är överens om att produktivitetstillväxten i USA under 1990-talet, särskilt dess senare del, i huvudsak är hänförlig till investeringar i ICT, är det mycket som tyder på att det rör sig om fördröjda (ackumulerade) effekter av investeringar och organisatoriska förändringar som gjorts under flera decennier. Sålunda har flera författare, särskilt ekonomhistorikern Paul David, dragit belysande paralleller mellan investeringar i ICT under 1990-talet och de stora investeringar som gjordes i USA under 1900-talets två första årtionden i elektrifiering i industrin samt i förbränningsmotorer, framför allt i bilindustrin (se även Lennart Schöns kapitel i denna volym). I samtliga dessa fall krävdes stora investeringar i organisation och infrastruktur innan produktivitetseffekterna blev synliga och mätbara. I elektrifieringsfallet var det till exempel nödvändigt att bygga kraftstationer och distributionsnät, etablera standarder (avseende exempelvis valet mellan växel- och likström samt val av nätspänning) och införa regleringar. Att göra detta tog flera årtionden. Men även efter det att elkraft fanns tillgänglig fördröjdes användarnas investeringar av att det var olönsamt att omedelbart ersätta befintliga anläggningar och av behovet av att driva gamla och nya system parallellt under en övergångstid. Därför ägde den största spridningen rum i de branscher som råkade befinna sig i den snabbaste tillväxten just då, till exempel metallbearbetande industri, transportindustri och maskinindustri. Av dessa skäl kom produktivitetseffekterna av den nya tekniken att bli synliga och mätbara först

under 1920-talet, det vill säga 40–50 år efter det tekniska genombrottet. Det rörde sig här om en grundläggande teknologisk förändring som innebar behov av genomgripande förändringar i de institutionella förhållandena och som påverkade flera stora och snabbväxande branscher.

Liknande fenomen kan iakttas även vad gäller spridningen av datorer och annan informationsteknik. Medan de första datorerna byggdes under 1940-talet blev spridningen betydande först mot 1960-talets slut. I början rörde det sig om stordatorer som på grund av höga investeringskostnader hade en begränsad, om än snabbt växande, avsättning. Den stora datoriseringen ägde rum först efter mikroelektronikens (och miniatyriseringens) genombrott samt persondatorns tillkomst i början av 1980-talet. Men produktivitetseffekterna lät vänta på sig ännu längre. År 1990 konstaterade exempelvis Nobelpristagaren i ekonomi, Robert Solow, att ”vi ser datorer överallt utom i produktivitetsstatistiken”. Detta är den så kallade produktivitetsparadoxen. Det tar helt enkelt lång tid att anpassa system och organisationer till den nya tekniken, och vice versa. Anpassningen tar längre tid ju mer genomgripande den tekniska förändringen är och ju mer omfattande de berörda verksamhetsområdena är. Produktivitetseffekterna börjar inträda på processnivå efter en viss inkörningsperiod, men de blir synliga på företags- och branschnivå först när tillräckligt många tillämpningsområden uppnått och föråldrade processer och system börjat fasas ut. De största effekterna märks först när anpassningen kommit så långt att även produkterna har utvecklats så att de nya möjligheterna utnyttjas, det vill säga produkterna är utformade så att datoriserade produktionsprocesser kan tillämpas. Ett exempel på detta är att persondatorerna fick stor spridning först när de kommit ner i pris och mjukvaruutvecklingen ökat deras användbarhet.

Forskningen pekar alltmer entydigt på att de organisatoriska förändringarna är minst lika viktiga som ICT-investeringarna när det gäller att förklara produktivitetstvinsterna. En färsk rapport från konsultföretaget McKinsey visar att produktivitetseffekterna av enbart organisatoriska förändringar är mångdubbelt större än effekterna av enbart ICT-investeringar och att kombinationer av de båda typerna av förändringar ger ännu större effekter.

Men även om det tar lång tid för ICT-investeringar att slå igenom på den ekonomiska tillväxten, finns det anledning att fråga sig varför fördröjningen

skulle vara längre i Europa än i USA. Givet att ICT-utrustning och mjukvara finns tillgängliga inte bara i USA utan även runt om i världen, borde inte tillväxten i Europa ha ökat samtidigt med den i USA?

Det finns såväl strukturella som institutionella skäl till både ett mindre och ett senare genomslag i Europa än i USA. De strukturella skälen är följande. Produktivitetstillväxten i såväl ICT-producerande som i ICT-användande sektorer har givit positiva bidrag till den samlade ekonomiska tillväxten i Europa precis som i USA, men bidragen är mindre. Till en del förklaras detta av att investeringarna i ICT var betydligt mindre och gjordes senare i Europa än i USA. Enligt beräkningar av Dale Jorgenson vid Harvard-universitetet gjordes större ICT-investeringar i USA än i Europa redan under 1990-talets första hälft, med resulterande större bidrag till tillväxten i ekonomin. Skillnaderna mellan USA och Europa blev ännu större under 1990-talets andra hälft, då ICT-bidraget till den årliga BNP-tillväxten var minst 1/2 procentenhet större i USA än i Europa. Genomslaget på den totala tillväxten har sålunda hittills varit mycket mindre i Europa. De kompletterande investeringar som krävs i organisation och infrastruktur saknas fortfarande i många fall.

En bidragande orsak till det mindre genomslaget i Europa är att de stora ICT-användande sektorerna är mindre och annorlunda organiserade än i USA. För det första är den totala tjänstesektorn mindre i förhållande till hela ekonomin i Europa (76,5 procent av BNP) än i USA (80,6 procent), och för det andra utgör de ICT-användande tjänstesektorerna – varuhandel samt finansiella och professionella tjänster – en mindre andel av tjänstesektorn (35,8 procent i EU-15, jämfört med 37,6 procent i USA).

En minst lika viktig förklaringsfaktor är organisationen och konkurrensen inom varje sektor. Exempelvis har studier i USA visat att hela den ansenliga produktivetsökningen i detaljhandeln under 1990-talet är hänförlig till nytillkomna butiker och varuhus; trots betydande ICT-investeringar i existerande anläggningar har dessa inte bidragit nämnvärt till produktivetsökningen i sektorn. Så kallade "Big Box"-anläggningar av typ Wal-Mart och Home Depot har stått för hela ökningen. Eftersom markregleringar, infrastruktur, reglering av öppethållande, med mera, har förhindrat sådana anläggningar på många håll i Europa, har den direkta produktivitetseffekten blivit mycket mera blygsam. Den

indirekta produktivitetseffekten av ökad konkurrens har därmed också uteblivit.

Utöver dessa strukturella skillnader kan man också peka på ett antal institutionella förhållanden som främjar industriell dynamik ("kreativ förstörelse" i form av att gamla produkter och verksamheter ersätts av nya) i USA, medan motsatsen gäller i Europa. Det är dessa institutionella skillnader som ger USA en långsiktig fördel gentemot Europa (mera härom nedan), men de är märkbara även när man studerar det senaste årtiondets utveckling.

Det längre perspektivet: en fråga om mått och deras tolkning

För att förstå institutionernas betydelse och långsiktiga verkningar behöver vi ett längre historiskt perspektiv. Därför tar vi nu en titt på utvecklingen under de tre senaste årtiondena. (Se Lennart Schöns kapitel för ett ännu längre tidsperspektiv).

Medan den ekonomiska tillväxten har varit betydligt snabbare i USA än i Europa sedan mitten av 1990-talet oavsett vilket mått som används, är tolkningen av utvecklingen under perioden 1970–2000 beroende av hur man mäter tillväxten. Om vi börjar med bruttonationalprodukten (BNP) i fasta priser, det vill säga efter justering för allmänna prisökningar, visar sig detta mått ha ökat med 3,2 procent i genomsnitt per år 1970–2000 i USA, jämfört med 2,5 procent i EU-15. Skillnaden i tillväxttakt förklaras i huvudsak av den snabbare befolkningstillväxten i USA. Om man i stället tar det vanligaste måttet för internationella jämförelser, BNP per capita, visar sig utvecklingen ha varit ungefär densamma i Europa (EU-15) som i USA. Under varje årtionde från 1970 var tillväxten nästan identiskt lika, även om de årliga variationerna var stora och tillväxten ibland högre i Europa, ibland i USA. Men sedan 1993 har tillväxten kontinuerligt varit högre i USA, med undantag endast av 1995 och 2001.

Ett annat mått är BNP per sysselsatt. Enligt detta växte Europa något fortare än USA på grund av att sysselsättningen ökade fortare i USA. Om man dessutom tar hänsyn till olikheter i antalet arbetade timmar per sysselsatt, det vill säga om man jämför BNP per arbetad timme, visar sig Europa

ha vuxit betydligt snabbare än USA och ha slutit en stor del av det produktivitetssgap som existerade 1970. I några länder var produktiviteten enligt detta mått till och med något högre i vissa europeiska länder (till exempel Frankrike) än i USA år 2000. Skillnaden mellan måtten avspeglar det faktum att antalet arbetade timmar per person har sjunkit dramatiskt i Europa medan det ökat något i USA. Förkortad arbetsvecka, längre semester och ökad frånvaro är de främsta bidragande orsakerna i Europa, medan ett ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i USA (med en viss minskning för män) är den främsta orsaken till ökningen där.

Frågan är hur man skall tolka skillnaden i utvecklingen mellan BNP per capita och BNP per arbetad timme. Det förra betraktas ofta som ett mått på den ekonomiska välfärden per individ, medan det senare är ett snävare mått på arbetsproduktiviteten. Ett sätt att se det är att européer har valt att ta ut sin ökade produktivitet (mätt i BNP per timme) i form av ökad fritid. Om detta val är frivilligt, borde värdet av den ökade fritiden läggas till BNP-måttet, om man vill använda det som mått på välfärden. I så fall kan man hävda att det inte existerar någon större skillnad i välfärd – åtminstone inte på aggregerad nivå – mellan USA och Europa. Om uppnådd välfärd, mätt på detta sätt, är den rätta indikatorn på en dynamisk ekonomi, kan man till och med hävda att målet med Lissabonstrategin redan har uppnåtts.

Det är dock nödvändigt att notera att BNP är ett mycket bristfälligt mått på välfärd. Även om det ofta används som ett mått på den samlade produktionen i ekonomin, mäter det i själva verket bara aktivitetsnivån i ekonomin vid en viss tidpunkt och under en stor mängd antaganden som bland annat avspeglar institutionella förhållanden. Vissa tjänster som till exempel barn- och äldreomsorg utförs i vissa länder till stor del i hemmen och därmed utanför marknadsekonomin, medan de i andra länder ingår i marknadsekonomin. Detsamma gäller i viss mån även sjukvården. Andra förhållanden skiljer sig också mellan länder – till exempel betydelsen av luftföroreningar, trafikstockningar och kriminalitet. De innebär en höjd aktivitetsnivå men medför samtidigt direkta negativa välfärdseffekter och indirekta kostnader som egentligen borde belasta BNP i stället för att räknas som produktion.

På grund av sådana skillnader i antaganden och förhållanden är det egentligen inte möjligt att göra jämförelser i strikt mening av *nivåer* av

välfärd, inkomst och produktion mellan länder. Men även om BNP är ett bristfälligt mått, är det fortfarande det bästa som finns tillgängligt och används därför ofta i internationella jämförelser. Mycket lättare att försvara är jämförelser mellan länder av *tillväxttakter* över tiden. Det är där fokuseringen ligger i detta kapitel.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att BNP per arbetad timme och även per sysselsatt ökade fortare i Europa än i USA under perioden 1970–2000, medan det bredaste måttet, BNP per capita, ökade i samma takt i de båda världsdelen. Men medan sysselsättningen (mätt både i arbetade timmar och antal sysselsatta) ökade markant i USA, stagnerade den i Europa. En kontinuerligt hög arbetslöshet i Europa – nästan dubbelt så hög som i USA – är en av följderna.

Institutionernas betydelse för den ekonomiska tillväxten

Med tanke på den fortgående integrationen i Europa kan man fråga sig varför den inte har gett större avkastning i form av en högre tillväxt per capita. Borde inte Europa ha vuxit betydligt fortare än USA under de senaste årtiondena?

En anledning till att så inte är fallet är att det helt enkelt tar lång tid innan institutionella förändringar ger effekter på tillväxten. Det rör sig härvid om flera årtionden. Ett belysande exempel kan hämtas från ekonomihistorikern Alfred Chandlers studier av industrialiseringen i USA, Storbritannien och Tyskland från cirka 1870 fram till Andra världskriget.

Chandlers teori är i korthet att teknologiska förändringar i transport och kommunikation (järnvägar, ångbåtar och telegrafi) vid 1800-talets mitt möjliggjorde större, snabbare och jämnare flöden av varor och material vilka i sin tur ledde till nya och förbättrade produktionsmetoder i vissa kapitalintensiva branscher (till exempel metall- och maskinindustri och många processindustrier). Dessa förändringar skapade stordriftsfördelar; för att utnyttja dessa krävdes investeringar i såväl nya produktionsanläggningar som i marknadsföring och distribution samt i nya organisationsformer (särskilt multidivisionella företag). De företagare som gjorde de rätta satsningarna blev dominerande för lång tid framöver.

Det är viktigt att notera att de nya teknologierna – järnvägar, ångbåtar och telegrafi – var tillgängliga inte bara i Amerika utan även annorstädes, inte minst i Storbritannien som vid den tiden hade den mest avancerade ekonomin i världen. Att USA växte förbi Storbritannien under 1800-talets senare del berodde inte bara på bättre naturtillgångar och snabbare befolkningstillväxt utan också på att amerikanska företag, i motsats till de brittiska, gjorde de investeringar som krävdes. Investeringarna underlättades av de nya institutioner som växte fram samtidigt, särskilt intermediära finansiella institutioner i form av investeringsbanker som förmedlade finansiering till nya företag, en växande aktiemarknad med många börsnoterade företag och många investerare, bättre och mer standardiserad finansiell redovisning som gjorde det lättare att bedöma risker, konkurrensbefrämjande lagstiftning samt en integrerad marknad täckande en hel kontinent. Genom dessa institutionella förändringar kunde riskvilligt kapital från Europa (särskilt England) kanaliseras till nya, växande företag i Amerika. Kapitalmarknaden kunde både breddas och fördjupas så att resursallokeringen kunde förbättras och såväl marknaderna som konkurrensen kunde öka.

Följden av alla dessa institutionella förändringar, inte bara den rent tekniska utvecklingen, blev att den amerikanska ekonomin hade bättre förmåga att absorbera nya investeringar och ny teknik. Detta ledde i sin tur till större investeringar, högre tillväxt och mer dynamik än de (statiska) komparativa fördelarna (i form av jordbruksmark och andra naturtillgångar samt en snabb befolkningstillväxt) i sig motiverade. Härigenom fick den amerikanska ekonomin bättre institutionella förhållanden som kunde bära upp en snabbare tillväxt än i Europa under flera årtionden.

Den fortgående integrationen i Europa bör på sikt ge liknande gynnsamma tillväxteffekter även där: Europas nackdel i integrationshänseende bör minska. Men utöver denna minskande nackdel finns ett antal andra institutionella skillnader mellan Europa och USA som är betydligt svårare att komma åt.

Institutionella skillnader mellan USA och Europa

Som redan nämnts finns det vissa institutionella faktorer som har gynnat USA i förhållande till Europa i samband med ICT-utvecklingen under det senaste årtiondet. Men det finns också ett antal andra institutionella förhållanden som ger USA ännu mera långsiktiga fördelar i förhållande till Europa. Vilka är då dessa?

En av de viktigaste faktorerna som under det senaste decenniet kommit att uppmärksammas alltmera är demografiska förhållanden. Medan Europas befolkning väntas minska fram till år 2020, väntas en ökning i USA med cirka 50 miljoner. Medan livslängden ökar på båda sidor om Atlanten, minskar födelsetalen i Europa under det att de är i stort sett oförändrade i USA. Detta innebär att den arbetsföra befolkningen minskar i Europa medan den fortsätter att öka i USA. Ett ökat arbetskraftsdeltagande bland den arbetsföra befolkningen (åldersgruppen 15–64 år), särskilt bland kvinnor, har varit en av de främsta drivkrafterna bakom den ekonomiska tillväxten (såväl totalt som per capita) i både USA och Europa under efterkrigstiden. Denna faktor har nu ebbat ut; en sjunkande pensionsålder i Europa gör att dess framtida bidrag i stället blir negativt. Sammantaget har den demografiska utvecklingen en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten i Europa under de närmaste årtiondena och en viss positiv inverkan i USA.

En av USA:s största fördelar är en stor hemmamarknad med gemensamma lagar och förordningar, gemensamt språk och gemensam valuta. Visserligen har ett av huvudsyftena med den europeiska integrationen under efterkrigstiden varit att minska Europas nackdelar i detta avseende, men det krävs fortfarande åtskilliga steg innan den europeiska marknaden når samma integrationsgrad som den amerikanska. Många integrationsfrämjande åtgärder (till exempel euron) täcker inte alla medlemsländer, och många undantag och övergångsregler finns. Även med den nya gemensamma valutan, euron, är prisutjämnningen på varor och tjänster mellan regioner endast partiell. (Detta är fallet även i USA. Prisutjämnningen kan inte förväntas bli fullständig. De regionala prisskillnaderna är dock betydligt mindre i USA än i Europa.) Till en del förklaras detta av skillnader i varu- beskattning, reglering och standarder på enskilda produktområden. Men

den huvudsakliga förklaringen ligger i bristande konkurrens inte bara på produktmarknaderna utan även på många andra marknader inklusive arbets-, bostads- och kapitalmarknaderna. Införandet av 35-timmarsvecka har hämmat vissa länders konkurrensförmåga och således minskat konkurrensen både inom EU och mera globalt. Regleringar på arbetsmarknaden begränsar flexibiliteten och därmed konkurrensen. Byggnads- och hyresregleringar begränsar rörligheten på bostadsmarknaden; i förening med djupliggande kulturella traditioner, attityder och språkskillnader blir den geografiska rörligheten mycket begränsad.

Härtill kommer förekomsten av korporativistiska institutioner som skyddar existerande företag och förhindrar nyetablering. Bland dessa kan nämnas obenägenheten att privatisera statliga företag inte minst inom telekommunikations- och elsektorerna, stöd till nationella ledarföretag (i strid mot EU-reglerna), och försvårandet av tillkomsten av nya lågpriskonkurrenter inom flyget. Samtidigt hindrar europeiska värderingar och attityder rationalisering inom varuhandeln. Som nämnts tidigare är detta en av de mest dynamiska sektorerna i USA, framför allt genom att särskilt snabbt ta upp ICT.

Bristande konkurrens leder till långsammare produktivitetsutveckling och ekonomisk tillväxt än vad som annars skulle vara fallet. En studie av tjänstesektorn (utförd av konsultföretaget McKinsey) för några år sedan visade till exempel att bristande konkurrens var den främsta anledningen till att europeiska företag har väsentligt lägre produktivitet än sina amerikanska motsvarigheter inom flygindustri, telekommunikation och bankverksamhet. Regleringar, statliga monopol och etableringshinder var de underliggande orsakerna. Samtidigt visades att produktivitetsskillnaderna var större i tjänstesektorn än i den mer konkurrensutsatta tillverkningsindustrin. Dessa skillnader består fortfarande, och de har blivit än viktigare, eftersom tjänstesektorns roll har ökat i ekonomin. De så kallade kunskapsintensiva företagstjänsterna (finansiella tjänster, försäkringstjänster, fastighets- och företagstjänster) samt detalj- och grossisthandeln har haft den snabbaste ökningen i både produktionsvolym och produktivitet under de senaste årtiondena. Dessa dynamiska tjänstesektorer svarar nu tillsammans för över hälften av BNP i USA (52,9 procent år 2001), jämfört med 48,9 procent i Europa. Som jämförelse kan nämnas att tillverkningsindustrin (inklusive energisektorn) svarar för 17,9 procent av BNP i USA och 21,5

procent i Europa. Det är produktiviteten i de största sektorerna i ekonomin – inte de tekniskt mest avancerade – som är avgörande för inkomstnivån. Det är med andra ord utvecklingen i tjänstesektorerna som bestämmer den relativa tillväxten i USA och Europa. Det är också där som de största skillnaderna i produktivetsökning finns.

En annan grundläggande institutionell skillnad mellan USA och Europa har att göra med kapitalmarknadens beskaffenhet. En större, bredare och djupare kapitalmarknad i USA bidrar till en större mångfald vad gäller finansiella institutioner. Detta ökar konkurrensen mellan dessa och ger därmed större flexibilitet på marknaden. Särskilt viktiga är de förhållanden som underlättar riskfyllda satsningar. Det rör sig här om finansiella institutioner och allmänna värderingar. En större risktolerans medför en större benägenhet att finansiera innovationer. USA:s fördel härvidlag består bland annat av en större förekomst av venture-kapitalister och så kallade affärsänglar samt andra institutioner som särskilt ägnar sig åt riskfyllda investeringar och kanaliserar såväl kapital som kompetens till nya företag och verksamheter. Det är här inte i första hand frågan om tillgång till riskvilligt kapital (på vilket det inte råder någon brist i Europa – delvis tack vare stora statliga satsningar i flera länder). Det är i stället kompetens och attityder det handlar om. Detta kan illustreras med ett exempel: Medan det i USA och då särskilt i Silicon Valley är lättare att erhålla riskkapital om man tidigare misslyckats med att starta ett nytt företag, gäller motsatsen i Europa. Den som tidigare har misslyckats anses i USA ha visat framåtanda och tros ha lärt något av erfarenheten, medan ett tidigare misslyckande i Europa tolkas mycket mera negativt. Detta är en av anledningarna till att det startas många fler nya företag i USA än i Europa. Detta gör i sin tur att det finns ett större antal personer som har erfarenhet av att starta och driva nya företag. Denna kompetens är inte alls densamma som den att driva stora befintliga företag. Det rör sig här om riskfylld verksamhet som i sig innebär många misslyckanden. En hög tolerans för misslyckanden i form av både allmän attityd och institutionella regler för exempelvis konkurs som gör det möjligt att ta risker är därför nödvändig. Här har USA ett klart försprång gentemot Europa.

Dessa förhållanden bidrar i sin tur till ett väsentligt bättre klimat för entreprenörskap i USA än i Europa. Inget europeiskt land når upp till samma nivå på nyföretagande som USA, minst av allt länderna i EU-15. Enligt

rapporter från Global Entrepreneurship Monitor ligger den totala entreprenöriella aktivitetsnivån i USA mer än dubbelt så högt som i alla EU-länder med Irland som enda undantag.

Investeringarna i forskning och utveckling (FoU) har länge legat på en lägre nivå i Europa än i USA. Under perioden 1995–2001 låg FoU-utgifterna konstant på en nivå av 2,8 procent av BNP i USA, medan Europa inte nådde upp till mer än 1,9 procent år 2001 – klart under Lissabon-målet på 3 procent. Om skapandet av nya idéer står i proportion till de resurser som sätts in i forskningen, innebär detta att det kontinuerligt genereras ett ymnigare flöde av nya idéer i USA än i Europa.

Idéflödet är viktigt, men minst lika viktigt är hur och i vilken takt nya idéer omsätts i nya produkter som ger upphov till nya verksamheter. Härvidlag spelar nyföretagandet en avgörande roll: genuint nya produkter införs oftast på marknaden av nya företag, medan existerande företag i huvudsak står för produktförbättringar. Ett begränsat nyföretagande bidrar sålunda till att dynamiken i ekonomin dämpas. Det är också viktigt att notera att det behövs ett stort antal satsningar för att nå ekonomisk framgång. Studier i USA har visat att bara en bråkdel av nya forskningsrön patenteras, bara en liten del av patenten resulterar i licenser som ger royalty-intäkter, och bara en handfull licenser ger mer än marginella intäkter. Detta innebär att bara 1–2 procent av nya forskningsresultat ger ekonomisk avkastning. Det behövs därför ett ymnigt flöde av såväl idéer som nya företag för att ge utslag i ekonomisk tillväxt. Det stora flertalet nysatsningar misslyckas. Det måste därför också finnas förståelse och tolerans för misslyckanden och sätt att hantera dessa utan att strypa företagsamheten. I detta avseende har, som vi sett, USA ett klart övertag.

Betydande skillnader finns även vad gäller utbildningsnivå och utbildningssystem. I USA har cirka 85 procent av personer 25 år eller äldre fullföljt gymnasieutbildning, medan motsvarande siffra för EU-15 ligger på cirka 75 procent. College-utbildning ovanpå gymnasieutbildningen i USA ger en bredare och mer flexibel plattform för vidareutbildning under karriären än den mera direkt ämnesinriktade utbildningen i Europa (särskilt den som börjar redan innan gymnasiet). Detta är särskilt viktigt när individerna behöver omskolas och vidareutbildas i samband med att gamla produkter och verksamheter ersätts med nya. Ytterligare en viktig skillnad är konkurrensen mellan privata och offentliga utbildningsinstitutioner

som är betydligt större i USA än i Europa. Härigenom höjs kvalitén på både utbildningen och studenterna.

Även forskningsfinansieringens karaktär skiljer sig. Medan finansiering av den högre utbildningen i Europa vanligen sker genom centrala statliga anslag till grundutbildningen och den akademiska forskningen finansieras av separata anslag från ett fåtal och huvudsakligen statliga forskningsfinansiärer, präglas det amerikanska systemet av konkurrens på alla nivåer. Studierna är avgiftsbelagda i betydligt högre grad än i Europa och varierar starkt mellan olika universitet som därför tvingas konkurrera om studenterna. Kvalitén på utbildningen och den därtill kopplade forskningen ökar därför. Liksom i Europa måste universiteten också konkurrera om forskningsresurser, men med två viktiga skillnader: för det första är antalet forskningsfonder och variationsrikedomen hos dessa betydligt större än i Europa; det finns såväl privata som offentliga (federala och delstatliga) forskningsfinansiärer vars prioriteringar skiljer sig i många avseenden. Detta ger upphov till stor mångfald i forskningen. För det andra tillämpas i de flesta fall ett granskningssystem för ansökningar, som innebär att granskningen sker med hjälp av de främsta experterna på varje område. Härigenom filtreras de sämre projekten bort, medvetandet om nya forskningsområden ökar, och resultaten av den nya forskningen sprids fortare. Liknande system tillämpas även i Europa, men i mindre omfattning och mindre systematiskt.

Vad gäller spridningen av forskningsresultat finns stora skillnader mellan USA och Europa. Genom ny lagstiftning (Bayh-Dole Act) som infördes 1980 överfördes den intellektuella egendomsrätten till forskningsresultat av federalt finansierade projekt från forskningsfinansiärerna till universiteten. Samtidigt uppmuntrades universiteten att kommersialisera forskningsresultaten i ökad utsträckning. Detta har bidragit till en stark ökning i antalet patent, licensintäkter och företagsetableringar grundade på akademisk forskning. På grund av annan lagstiftning (särskilt de enskilda forskarnas – inte universitetens – rättigheter till intellektuell egendom) och mindre samhällsorienterad attityd hos universiteten i Europa har den akademiska forskningen inte haft samma ekonomiska genomslag där som i USA. Under de senaste åren har dock institutionella förändringar gjorts i flera europeiska länder i samma riktning som tidigare i USA.

En ytterligare institutionell skillnad utgörs av olika attityder till invand-

ring. Detta är viktigt inte minst i den högre utbildningen, där exempelvis ingenjörssämnena i USA nu domineras av utländska studenter. Många av dessa stannar kvar i landet efter utbildningen i betydligt större utsträckning än vad som är fallet i Europa. Till exempel startades cirka 40 procent av företagen i halvledarindustrin i Silicon Valley av invandrare från Indien, Taiwan och Sydkorea. Det är svårt att hitta motsvarigheter i Europa.

Slutligen måste också rörlighetsfaktorn nämnas. Attityden till invandring påverkas bland annat av befolkningens och arbetskraftens rörlighet. Den väsentligt högre rörligheten på den amerikanska arbetsmarknaden än den europeiska är väl dokumenterad. Den är rotad inte bara i kulturella traditioner och värderingar utan också i färre regleringar på arbetsmarknaden och en rörligare bostadsmarknad.

Institutionella faktorer gör Lissabonmålet ouppnåeligt

Efter återhämtningen från Andra världskriget under 1950- och 60-talen var den ekonomiska tillväxten i Europa ungefär densamma som i USA fram till 1990-talets mitt. Därefter har USA åter dragit ifrån. Detta är bakgrunden till Lissabonstrategin. Har Europa en chans att nå målet, att komma ifatt USA, före år 2010?

Svaret är nej. Möjligen kan Europa uppnå samma tillväxttakt som USA på längre sikt – men det är ytterst osannolikt under de närmaste åren. Anledningen är att det finns en rad institutionella förhållanden som gör den amerikanska ekonomin mycket mera dynamisk än den europeiska. Dessa institutioner kan förändras över tiden, men det tar lång tid; det rör sig om flera årtionden.

Den snabba amerikanska tillväxten sedan mitten av 1990-talet förklaras i stor utsträckning av högre investeringar i FoU och ICT än i Europa. Även om EU kommer ifatt ifråga om FoU och ICT-investeringar tar det lång tid (åtminstone ett årtionde och sannolikt mycket längre) innan effekterna syns på produktiviteten och därmed tillväxten. Under de relativt ogynnsamma institutionella förhållandena i Europa kan verkningarna fördröjas ytterligare eller helt utebli.

Som visats i detta kapitel finns en rad institutionella faktorer som lång-

siktigt gör den amerikanska ekonomin mer dynamisk än den europeiska. Dessa kan sammanfattas i fem övergripande faktorer.

Den första faktorn är den demografiska utvecklingen. En åldrande befolkning och minskat arbetskraftsutbud i Europa ger både en ökad försörjningsbörda för den arbetsföra befolkningen och en långsammare tillväxt. Visserligen åldras även den amerikanska befolkningen, men arbetskraftsutbudet fortsätter att öka.

Den andra faktorn är USA:s fortsatta fördel av en stor hemmamarknad med gemensam valuta, gemensamma lagar, gemensamt språk och gemensam kultur. Detta ger upphov till skalfördelar, specialisering och låga transaktionskostnader. Det är här som den fortsatta integrationen inom EU på sikt kommer att reducera den amerikanska fördelen. Jämfört med situationen efter Andra världskrigets slut har Europa gjort oerhört stora och viktiga framsteg – vilket bland annat avspeglas i att EU höll jämna steg med USA i ekonomisk tillväxt 1970–2000 – men mycket återstår ännu att göra, och anpassningen tar tid.

Den tredje faktorn är kulturella traditioner och värderingar. Här förefaller det som om USA och Europa i ökande grad har valt skilda vägar. Detta gäller inte minst värderingar av vad som utgör välfärd (materiell och annan) och särskilt av valet mellan arbete och fritid. I den mån människorna väljer att ta ut välfärden i fritid och konsumera produkter (till exempel sjuk- och hälsovård och bättre miljö) som inte ingår i marknads ekonomin, blir de konventionella ekonomiska måtten (särskilt BNP) mindre relevanta som indikatorer på välfärdsutvecklingen. Men i strikt ekonomisk bemärkelse minskas efterfrågan på varor och tjänster. Härigenom reduceras också incitamenten till investeringar och därmed förnyelse. Chandlers studier av utvecklingen i Storbritannien under 1800-talets senare hälft i jämförelse med den i USA är belysande. USA:s stora naturtillgångar (såväl jordbruksmark som råvaror och mineraler) och snabba befolkningstillväxt inte minst genom immigration bidrog till snabb produktionsstillväxt, vilket i sin tur ledde till större investeringar och snabbare förnyelse; mycket av det kapital som investerades kom från Storbritannien. Tillväxten och räntabiliteten var högre i USA än i Storbritannien på grund av bättre grundförutsättningar, inte bara i form av större naturtillgångar och befolkningstillväxt (särskilt genom invandring) utan även genom de nya institutionella och organisatoriska förhållanden som växte fram under 1800-

talets senare del. Det är inte osannolikt att liknande skillnader mellan USA och Europa kommer att förstärka de dynamiska effekterna under kommande år.

Den fjärde faktorn är de förhållanden, bland annat lagar och regleringar, som hämmar rörligheten på arbets-, kapital- och bostadsmarknaderna. Här spelar även kulturella traditioner in, liksom arbetskraftens utbildning (såväl nivån som inriktningen).

Den femte och slutliga faktorn är de förhållanden som håller tillbaka entreprenörskap och nyföretagande i Europa jämfört med USA. Viktigast bland dessa är kapitalmarknadens storlek och beskaffenhet, tillgången till kompetens och riskkapital, attityden till risktagande, forskningens omfattning och inriktning samt mekanismerna för att omsätta forskningsresultat till ekonomiskt bärande verksamhet.

Utmärkande för institutionella förhållanden är att de förändras långsamt – men de är inte oföränderliga. EU:s framväxt och expansion under de senaste 50 åren är ett exempel på detta; många av verkningarna är ännu bara delvis synliga och mätbara. Det är också värt att hålla i minnet att oförutsedda händelser, till exempel krig, terroristaktiviteter och naturkatastrofer, radikalt kan ändra förutsättningarna och att mera kortsiktigt inriktade ekonomisk-politiska åtgärder kan både fördröja och påskynda anpassningen till nya omständigheter.

Källor och litteratur

Den ekonomiska utvecklingen i USA och Europa har analyserats i flera rapporter från National Bureau of Economic Research i Cambridge, Massachusetts. Bland dessa kan nämnas följande: Olivier Blanchard (2004) "The Economic Future of Europe" (*NBER Working Paper* 10310); Robert J. Gordon (2004) "Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier" (*NBER Working Paper* 10662); Robert J. Gordon (2004) "Why Was Europe Left at the Station When America's Productivity Locomotive Departed?" (*NBER Working Paper* 10661); Robert J. Gordon (2004) "Five Puzzles in the Behavior of Productivity, Investment, and Innovation" (*NBER Working Paper* 10660).

Blanchard är verksam vid Massachusetts Institute of Technology och

Robert Gordon vid Northwestern University. Även Dale Jorgenson vid Harvard University har forskat om liknande ämnen men med fokusering på informationsteknologi: Dale W. Jorgenson (2003) *Information Technology and the G7 Economies* (Harvard University, Department of Economics, arbetsrapport); Dale W. Jorgenson (2001) "Information Technology and the U.S. Economy" (*American Economic Review* 91(1), pp. 1–32).

En jämförande studie av ICT-utvecklingen i USA och Europa är Bo Carlsson och Thomas Paulsson (2004) *Information and Communication Technology (ICT) Sector Developments in European and United States Metro Areas* (CWRU och Jönköping International Business School, arbetsrapport).

Statistisk information kan hämtas från flera källor, bland annat följande: *National Accounts of OECD Countries, Main Aggregates, vol. 1, 1991–2002* (Paris, OECD [Organization for Economic Cooperation and Development], 2004); *Structural Indicators, Update of the Statistical Annex (annex 1) to the 2004 Report from the Commission to the Spring European Council*, <http://europa.eu.int/eurostat/structuralindicators>.

Institutionernas betydelse för ekonomisk tillväxt har länge varit föremål för ekonomhistorikernas intresse. Inte minst nobelpristagaren i ekonomi, Douglass North, har haft stort inflytande. Hans bok *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1991) är numera en klassiker. Också värda att läsa är Nathan Rosenberg & L. E. Birdzell, Jr., *How the West grew rich: The economic transformation of the industrial world* (New York: Basic Books, 1986) samt David Landes, *The wealth and poverty of nations* (New York: W. W. Norton, 1998). De senaste åren har William Easterly vid New York University skrivit ett antal intressanta artiklar, bland annat William Easterly och Ross Levine (2002) "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development" (*NBER Working Paper* 9106).

Alfred Chandler vid Harvard Business School har skrivit en rad böcker om framväxten av stora företag i USA, Storbritannien och Tyskland mellan 1870 och 1930 och varför USA kom att växa fortast. Främst bör nämnas *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990). En annan ekonomhistoriker, Paul David vid Stanford- och Oxford- universiteten, har studerat så kallade General purpose technologies och deras inflytande på produktivitetsutvecklingen.

Särskilt kan nämnas Paul David and Gavin Wright (1999) "General Purpose Technologies and Surges in Productivity: Historical Reflections on the Future of the ICT Revolution" (*Oxford Economic and Social History Working Papers*, Ref: 1999-W31). Tidigare artiklar i ämnet är Paul David (1990) "The Dynamo and the Computer: An Historical Perspective on the Productivity Paradox" (*American Economic Review*, 80 (2), pp. 355–361), samt Paul David (1991) "General Purpose Engines, Investment, and Productivity Growth: From the Dynamo Revolution to the Computer Revolution" i E. Deiacco, E. Hörnell och G. Vickery (red.) *Technology and Investment: Crucial Issues for the 90s* (London: Pinter, pp. 141–154).

Beträffande organisatoriska faktorerers betydelse för produktivitetens utvecklingen kan hänvisas till MIT-ekonomen Erik Brynjolfssons arbete, särskilt Erik Brynjolfsson och Lorin M. Hitt (2000) "Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance" (*Journal of Economic Perspectives*, 14 (4), pp. 23–48) samt T. F. Bresnahan, E. Brynjolfsson och L. Hitt (2002) "Information Technology, Workplace Organization, and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence" (*The Quarterly Journal of Economics*, 117 (1), pp. 339–376). Konsultföretaget McKinsey har publicerat några artiklar på området, nämligen S. J. Dorgan och J. J. Dowdy (2004) "When IT Lifts Productivity" i *The McKinsey Quarterly* (2) samt W. W. Lewis (2004) "The Power of Productivity" i *The McKinsey Quarterly* (4). I en rapport från McKinsey (*Service Sector Productivity*, Washington D.C., 1992) jämförs produktivitetens utvecklingen i vissa tjänstesektorer i USA och Europa.

Vad slutligen gäller entreprenörskapets betydelse för tillväxten finns en utmärkt översikt på svenska i Dan Johansson och Nils Karlson (red.) *Den svenska tillväxtskolan om den ekonomiska utvecklingens kreativa förstörelse* (Stockholm: Ratio, 2002). För en mer formell analys hänvisas till Z. J. Acs, D. B. Audretsch, P. Braunerhjelm och B. Carlsson (2004) *The Missing Link: The Knowledge Filter and Entrepreneurship in Endogenous Growth* (CEPR, Centre for Economic Policy Research, Working Paper). Internationellt jämförbara data om entreprenörskap är svåra att komma åt. En av de bästa källorna är P. D. Reynolds, W. D. Bygrave och E. Autio (2004) *Global Entrepreneurship Monitor 2003*, <http://www.gemconsortium.org>.

Den öppna samordningsmetoden som demokratiproblem

av Ulrika Mörth

Vid toppmötet i Lissabon 2000 beslöts att en särskild metod – den öppna samordningsmetoden – ska användas som ett viktigt led i EU:s strävan att göra Europa till ”den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen”. Sommaren 2004 kan man läsa i *Financial Times* att regeringarna inom stabilitets- och tillväxtpakten vill gå ifrån juridiskt bindande regler och istället uppnå samordning av den ekonomiska politiken med hjälp av mer politiska påtryckningar. Den öppna samordningsmetoden är även viktig för regleringen av sysselsättningsområdet men också avseende miljöpolitik och frågor som rör hållbar utveckling (se kapitlet av Allan Larsson). På sikt kan även hälsofrågor, utbildningspolitik, immigrationspolitik, frågor om forskning och utveckling och till och med skattefrågor komma att få ett tydligare inslag av den öppna samordningsmetoden. Denna metod och andra former av i huvudsak icke-juridiskt bindande regler är sålunda inte enstaka företeelser i EU:s beslutsprocesser.

Den öppna samordningsmetoden, som diskuteras mer ingående i andra kapitel (se framför allt kapitlet av Maria Bergström och Kerstin Jacobsson), innebär i korthet att EU och medlemsländerna fattar beslut som i huvudsak inte är juridiskt bindande. Det handlar istället om att utforma en politik med hjälp av en gemensam strategi som innehåller målformuleringar, riktlinjer, rekommendationer etcetera. Det är alltså mer av politiskt förpliktigande åtgärder än av juridiskt bindande direktiv, även om också Lissabonstrategin resulterat i beslut av det senare slaget (se kapitlet av Allan Larsson). Det ska också noteras att EU:s direktiv ofta är mycket vaga och att de ger stort utrymme för flexibilitet och nationellt manöver- och tolkningsutrymme. Trots att alltså skillnaden mellan hård och mjuk lagstiftning i praktiken inte alltid är så stor är det viktigt att ur ett demokratiskt perspektiv uppmärksamma när alltför centrala politiska EU-frågor

beslutas med hjälp av mjuk normgivning. Till detta kan läggas att sådana beslut i EU kan ses som mer problematiska än i nationella politiska system eftersom EU åtnjuter en svagare demokratisk legitimitet än vad som är fallet med nationella politiska system. Det låga valdeltagandet i Sverige och i andra länder i 2004 års val till Europaparlamentet är en viktig indikator på detta.

Detta kapitel handlar om vad denna form av regler – mjuk normgivning eller ”soft law” – betyder ur ett demokratiperspektiv. Vilken demokratisk legitimitet har den mjuka normgivningen och vilka demokratiprinciper har varit viktiga inför införandet av den öppna samordningsmetoden?

Paradoxalt nog har det debatterats och skrivits mycket lite om hur olika uppgörelser, rekommendationer, riktlinjer och andra frivilliga regler kan demokratiskt legitimeras i ett EU som traditionellt beslutar i enlighet med gemenskapsmetoden. Gemenskapsmetoden innebär att kommissionen arbetar fram förslag till lagstiftning som sedan beslutas av ministerrådet och Europaparlamentet. En första skillnad i förhållande till gemenskapsmetoden är att den mjuka normgivningen inte är juridiskt bindande vilket betyder att man inte kan använda sig av juridiska sanktioner. En annan viktig skillnad i förhållande till gemenskapsmetoden är att mjuka normgivningsprocesser lämnar Europaparlamentet utanför. Mjuka normgivningsprocesser kan beskrivas som slutna, elitistiska och därmed som typiska för mellanstatligt och diplomatiskt beslutsfattande. De kan därför ses som djupt problematiska ur ett demokratiskt perspektiv. Mjuka normgivningsprocesser kan också ses som en del av ett korporativt beslutssystem där olika samhällsgrupper tar del i beslutsfattandet. Den öppna samordningsmetoden kan till exempel beskrivas som inklusiv och att den öppnar för dialog, lärande och andra positiva effekter. Den kan alltså enligt en sådan beskrivning stärka demokratin i EU.

Syftet med detta kapitel är inte att utreda vilken av dessa beskrivningar som ligger närmast verkligheten. Syftet är istället att påvisa hur man genom att betona olika demokrativärden kan rättfärdiga den mjuka normgivningen, samt att klarlägga hur de centrala politiska aktörerna argumenterat för den öppna samordningsmetoden.

I nästa avsnitt diskuteras termen mjuk normgivning och hur den har analyserats i såväl den juridiska som den statsvetenskapliga litteraturen. I nästföljande avsnitt analyseras relationen mellan mjuk normgivning och

demokrati. I fokus står olika demokratimodeller och i vilken utsträckning mjuk normgivning kan ses som ett demokratiskt problem eller som en möjlighet för demokratin. I det avslutande avsnittet studeras hur den Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska rådet och författningskonventet resonerat kring den öppna samordningsmetoden utifrån ett demokratiskt perspektiv. Det som studeras är vilka demokratiargument som dessa institutioner givit uttryck för sedan toppmötet i Lissabon då den öppna samordningsmetoden formellt beslutades. Analysen baseras på en genomläsning av de olika institutionernas centrala dokument i vilka den öppna samordningsmetoden diskuteras. I analysen lämnas enskilda regeringars överväganden av den öppna samordningsmetoden utanför. I fokus står istället hur regeringarna kollektivt resonerat om metodens införande.

Mjuk normgivning – en anomali?

I kapitlet används mjuk normgivning som synonymt med den engelska termen "soft law". Det tycks vara den allmänt erkända och etablerade översättningen. Den juridiskt skolade läsaren kommer också att märka att jag genomgående skriver regler och inte normer när jag skriver om mjuk normgivning. Jag är medveten om att detta inte helt överensstämmer med den rättsvetenskapliga terminologin. För samhällsvetare avses ofta med norm en social sådan, det vill säga något implicit och outtalat. En regel däremot handlar om något explicit och uttalat. Med mjuk normgivning avses i detta kapitel frivilliga rättsregler i betydelsen att reglerna saknar juridiska sanktionsmöjligheter. Dessa regler kan utvecklas till sociala normer som tas för givna. Det är också möjligt att mjuk normgivning genererar sociala normer. Hur denna kausala relation ser ut diskuteras emellertid inte i detta kapitel.

En utbredd och allmänt accepterad definition av mjuk normgivning är att det rör sig om rekommendationer, riktlinjer, uppförandekoder och andra regler som inte är rättsligt bindande men som ändå kan ha praktiska konsekvenser. Det är ingen idealisk begreppsdefinition eftersom den tycks täcka in allt för många regler som vi vanligtvis inte skulle kategorisera som rättsliga regler. En annan invändning mot definitionen är att den tycks

förutsätta att det går en skarp gräns mellan mjuk normgivning och traditionell lagstiftning. Den första invändningen är svår att värja sig emot. Det är uppenbart att det finns en risk att termen mjuk normgivning förlorar sitt innehåll om den används till att täcka in det mesta av politiska uppgörelser, uppförandekoder och andra frivilliga regler. Den andra invändningen är enklare att bemöta. Det finns ingen klar gräns mellan mjuk normgivning och tvingande regler. Det handlar istället om ett kontinuum längs med vilket man kan placera in regler där den ena ändpunkten utgörs av den allra mjukaste tänkbara normgivningen och den andra änden av strikt juridiskt bindande regler.

I den juridiska och statsvetenskapliga litteraturen är mjuk normgivning föremål för en relativt omfattande diskussion. Termen eller begreppet mjuk normgivning formulerades på 1970-talet och har framför allt varit ett viktigt begrepp inom internationell rätt och internationell politik. Under senare år har det kopplats alltmer till EU:s besluts- och lagstiftningsprocesser. I den juridiska litteraturen tycks fokus ligga på hur mjuk normgivning påverkar den rättsliga doktrinen medan den statsvetenskapliga litteraturen är mer upptagen av huruvida mjuk normgivning är effektiv, inte minst i betydelsen av om effektiviteten ökar i beslutsfattandet när EU använder sig av mjuk normgivning. På senare år har det vuxit fram en relativt omfattande litteratur som lyfter fram deliberativa, korporativa och sociala aspekter av EU:s öppna samordningsmetod.

De olika perspektiven på mjuk normgivning innebär att diskussionen om själva termen mjuk normgivning skiljer sig åt mellan disciplinerna. I den juridiska litteraturen handlar ofta kritiken mot termen om att den urholkar traditionell rätt och att en diffus gräns mellan mjuk och traditionell lagstiftning på sikt kan äventyra legitimiteten och efterlevnaden av lagstiftningen. Kritiken, eller kanske snarare tveksamheten, till att använda mjuk normgivning bland statsvetare och andra samhällsvetare handlar främst om att mjuk normgivning anses vara kopplad till juridiska institutioner och processer och i mindre grad till politiska institutioner och processer. Termer som mjuk policy och mjuk reglering föredras framför lag eftersom man anser sig analysera politiska processer och i mindre grad policyprocesser som är förknippade med juridik.

Det är inte mitt syfte att här diskutera var gränsen går mellan politik och juridik, men det är uppenbart att mjuk normgivning aktualiserar en

diskussion om denna gräns. Det kan förstås finnas analytiska och vetenskapliga skäl till att hålla politiken isär från juridiken och vice versa. I praktiken ter det sig alltmer som en svår gränsdragning som närmast kan liknas vid att dra en linje i vattnet. Det förefaller också som om en analytisk gränsdragning mellan politik och juridik baseras på traditionella och formella definitioner av juridik och politik. Lite förenklat kan man hävda att vissa författare menar att juridiken styrs av juridiska institutioner, såsom till exempel EG-domstolen, medan politik bedrivs inom Europeiska rådet, Europaparlamentet och andra politiska institutioner. Min uppfattning, som baseras på olika empiriska studier, är att politiken och juridiken samspelar med varandra på ett mångfacetterat och komplext sätt i EU.

Mitt främsta skäl till att använda mjuk normgivning handlar emellertid inte om de komplexa relationerna mellan juridiken och politiken i EU utan om politiska och demokratiska frågor. Det finns nämligen en risk att EU:s aldrig sinande kreativitet – som syftar till att få en komplex organisation att fungera – springer ifrån våra traditionella föreställningar om lagstiftning och politiska styrprocesser. Införandet av mjuk normgivning tycks ju öka och spridas till alltfler centrala politiska områden. Om vi ställer oss mycket kritiska till termen mjuk normgivning så finns det en risk att vi inte ställer viktiga frågor om demokratiskt ansvarsutkrävande och andra demokratifrågor när mjuk normgivning används. Vi kanske inte ens märker att dessa regler existerar. Mjuk normgivning beslutas nämligen ganska ofta inom informella beslutsprocesser och av en mindre krets av beslutsfattare som ofta är tjänstemän, experter och andra icke-folkvalda politiker. Genom att beteckna dessa regler som mjuk normgivning lyfter vi fram den politiska och juridiska betydelsen av dessa informella beslutsprocesser. Vi får därmed svårare att se reglerna som opolitiska när de kopplas till en central funktion för våra folkvalda församlingar, nämligen den lagstiftande makten.

Varför används då mjuk normgivning i EU och särskilt den öppna samordningsmetoden? En vanlig förklaring är att den används för att komma ur politiska låsningar som riskerar att lamslå EU:s beslutsprocesser och därmed också de konstitutionella reformer som av många bedömare anses vara helt avgörande för ett utvidgat EU. Den tyske statsvetarprofessorn Fritz Scharpf menar att den öppna samordningsmetoden är det enda

sättet att gå vidare i ett utvidgat EU i frågor där regeringarna inte vill avhända sig nationell suveränitet men där det finns behov av europeiskt samarbete. Det finns säkerligen en hel del som talar till förmån för en sådan funktionell förklaring – att regeringar väljer mjuk normgivning när det är mest ändamålsenligt – men det lämnar samtidigt den grundläggande frågan obesvarad om attraktionen hos de frivilliga reglerna. Ur ett bredare nationellt och internationellt perspektiv kan man nämligen hävda att frivilligheten breder ut sig och att det snarare rör sig om en samhällslig trend än om enstaka företeelser. Frivilliga regler – mjuk normgivning – är ett sätt för organisationer att presentera sig som moderna. Idag vill väldigt få organisationer, inklusive olika regeringar, identifiera sig med tvång och hierarkier. Istället vill politiker och andra beslutsfattare fatta beslut i processer som kännetecknas av dialog och deltagande. Mjuk normgivning framstår därmed som ett attraktivt sätt att åstadkomma ökat deltagande i beslutsprocesser, ökad beslutseffektivitet i organisationen och ökad efterlevnad av reglerna. Om detta sedan lyckas är en annan fråga.

I nästa avsnitt är det dags att titta lite närmare på vilket sätt mjuk normgivning demokratiskt kan legitimeras. Vad betyder det ur ett demokratiperspektiv att alltfler centrala politikområden i EU beslutas med hjälp av mjuk normgivning?

Styrelse av, för och genom folket

Huruvida mjuk normgivning är bra eller dåligt ur ett demokratiperspektiv beror på vilken demokratimodell som ligger till grund för de demokrativärden som förordas. Jag har inte hittat några explicita uttalanden i demokratilitteraturen om hur mjuk normgivning uppfattas. Följande analys är därför ett resultat av ett tänkt resonemang om relationen mellan mjuk normgivning och demokrati. Med utgångspunkt från USA:s president Abraham Lincolns berömda tal i Gettysburg 1863 analyseras mjuk normgivning och demokrati utifrån tredelningen *styrelse av folket, för folket och genom folket*.

Tabell 1. Tre demokratimodeller.

Demokratimodell	Demokratiprincip
Styrelse av folket	Representativ demokrati
Styrelse för folket	Effektivitet och handlingskraft
Styrelse genom folket	Deltagande och deliberation

Den övergripande demokratiprincipen för styrelse *av* folket är representativ demokrati. Tyngdpunkten ligger på en strävan att se till att väljarna kan utkräva ansvar via allmänna val till parlamentariska församlingar. Dessa kan vara nationella parlament eller Europaparlamentet. När det gäller synen på hur EU ska reformeras i demokratisk riktning finns det dels en reforminriktning som betonar ett mellanstatligt EU (betonar betydelsen av nationella parlament) och en mer överstatlig reforminriktning (betonar betydelsen av Europaparlamentet och möjligheten till ett tvåkammerssystem på europeisk nivå).

I demokratimodellen styrelse *för* folket fokuseras på de politiska systemens handlingskraft och effektivitet. De politiska systemens förmåga att leverera resultat är, enligt denna modell, beroende av självständiga institutioner. I EU handlar det bland annat om institutioner som kommissionen, domstolen och centralbanken, vilka anses stå fria i förhållande till särintressen som finns i de parlamentariska församlingarna. Enligt denna demokratimodell innebär alltså inte en ökad demokratisering av EU att de parlamentariska församlingarna stärks. Istället bör makten delegeras till oberoende institutioner som kan erbjuda expertis, långsiktighet och trovärdighet.

I styrelse *genom* folket betonas hur demokratin förverkligas genom medborgardeltagande. Demokrati handlar om att engagera det civila samhället och olika intressegrupper i politiska beslutsprocesser. Enligt denna demokratimodell fokuseras på en mer direkt demokratisk legitimering av det politiska systemet än vad som är fallet med modellen styrelse *av* folket. Styrelse *genom* folket kan dels tolkas som en modell för deltagardemokrati men också som en modell som betonar betydelsen av demokrati som samtal – så kallad deliberativ demokrati. Det allmänna bästa kan inte enbart fångas upp vid allmänna val eller formuleras i form av tydliga instruktioner till oberoende institutioner, utan måste formuleras i ständigt pågående diskussioner.

De tre demokratimodellerna – styrelse *av*, *för* och *genom* folket – behö-

ver inte nödvändigtvis stå i konflikt med varandra. I de flesta demokratiska system finns ju inslag av alla tre modellerna. Det är emellertid en poäng att diskutera modellerna enskilt eftersom de demokratiska implikationerna av olika reformer och åtgärder av politiska system, till exempel beslutet att införa den öppna samordningsmetoden i EU, tydliggörs. Modellerna är inte heller enhetliga. Inom ramen för demokratimodellen styrelse *genom* folket finns uttolkare som menar att modellen ska ses som ett komplement och som en del av den representativa demokratin medan andra menar att den utmanar den representativa demokratis grundvalar. Det övergripande problemet, enligt denna kritik mot den representativa demokratin, är att de demokratiska institutionerna inte längre fungerar som redskap för folklig påverkan och att viktiga politiska processer sker utanför de folkliga organen. Den traditionella makt- och ansvarskedjan fungerar inte längre – de som har makt kan man inte utkräva ansvar av och de som man kan utkräva ansvar av har ingen makt. Det finns alltså en konventionell tolkning av styrelse *genom* folket och en mer utmanande och kritisk tolkning av modellen.

Kan då mjuk normgivning vara förenlig med styrelse *av* folket, *för* och *genom* folket? Först och främst kan man konstatera att gemenskapsmetoden hämtar sin demokratiska legitimitet från ett traditionellt hierarkiskt styrsystem som bygger på en tydlig makt- och ansvarskedja, åtminstone formellt sett. Frågan är om även den mjuka normgivningen ska ses som en del av ett sådant system eller om den istället ska ses som en del av ett mer nätverksbaserat och icke-hierarkiskt makt- och styrsystem. Ett sådant styrsystem hämtar sin demokratiska legitimitet från en mer samhällsbaserad demokratisyn där deltagande och deliberation, det vill säga samtal och dialog, betonas.

Användningen av mjuk normgivning kan vara problematisk om man med demokrati menar styrelse *av* folket, vilken baseras på en hierarkisk makt- och ansvarskedja. Den representativa demokratin har olika förgreningar men en vanlig tolkning är att den betonar betydelsen av konkurrens mellan politiska partier, allmänna och fri val (därför ibland kallad valdemokrati) och kravet på ansvarsutkrävande av valda politiker. Demokratins krav på en klar makt- och ansvarsfördelning, öppenhet, transparens och offentlig debatt kan försvåras om tjänstemän, experter och andra icke-valda politiker inom informella och ganska slutna processer fattar beslut om mjuk

normgivning. I likhet med styrelse *för* folket (se nedan) kan man emellertid hävda att relationen mellan mjuk normgivning och representativ demokrati är oproblematiske just utifrån den hierarkiska makt – och ansvarskedjan. Det politiska ansvarsutkrävandet är så att säga möjligt även om normgivningen beslutas längre ned i systemet. Mot detta kan invändas att den beslutas i informella processer som i praktiken ligger utanför den formella politiska ansvarskedjan.

Relationen mellan mjuk normgivning och styrelse *för* folket ter sig ganska oproblematiske. Detta förutsatt att den leder till ett mer handlingskraftigt och effektivare EU. Med effektivitet kan man mena dels att beslutsprocesserna fungerar smidigt och dels att beslutsprocesserna resulterar i beslut som implementeras. Det är lite oklart vilken typ av effektivitet som menas enligt styrelse *för* folket men det framstår som om själva resultatet av beslutsprocesserna är det mest centrala för att kunna fastslå om ett system är effektivt eller ej. Man kan ju också fundera på om inte beslut som uppfattas som bevis på handlingskraft är beroende av smidiga beslutsprocesser. En annan avgörande punkt för att den mjuka normgivningen ska vara förenlig med styrelse *för* folket är att det finns en tydlig delegeringskedja av normgivningsmakten och att denna maktutövning kan övervakas och följas. Ett viktigt grundantagande enligt denna demokratimodell är alltså att det är möjligt att formulera tydliga och stabila mål som sedan tjänstemän och andra icke-folkvalda personer försöker nå. Mot detta kan invändas att den mjuka normgivningen tenderar att innehålla vaga och politiskt kontroversiella frågor som inte lämpar sig för teknokratiska beslutsprocesser.

Mjuk normgivning kan ses som förenlig med den tradition inom styrelse *genom* folket som utmanar den representativa demokratin. En mer samhällsbaserad och deliberativ demokratimodell har ju knappast problem med ansvarsutkrävande i den traditionella betydelsen eftersom medborgarna på ett direkt sätt antas delta i beslutsfattandet. Mjuka normgivningsprocesser handlar ofta om självreglerande nätverk och passar därför bättre ihop med demokrati- och politiska styrsystem som baseras på nätverk snarare än på hierarki.

Enligt andra varianter av denna demokratitradition innebär förmodligen mjuk normgivning större problem, särskilt den så juridiskt och procedurreglade tolkning som förts fram av den tyske samhällsvetaren Jürgen

Habermas. Habermas tycks ju inte heller se den representativa demokratin som ett problem för att förverkliga den deliberativa demokratin. Den samtalsbaserade demokratin, med dess betoning på kollektiva förståelse- och viljebildningsprocesser, kan istället ses som en förstärkning av den representativa demokratin på det sättet att det offentliga samtalet demokratiskt legitimerar de beslut som politikerna sedan fattar. Förenligheten mellan mjuk normgivning och styrelse genom folket är alltså beroende av hur man tolkar – radikalt eller mer traditionellt.

Förenligheten mellan mjuk normgivning och demokrati tycks därmed vara störst när vi har att göra med en radikal tolkning av deliberativ demokrati. I andra styrelseformer – styrelse *av* och styrelse *för* folket – framstår förhållandet mellan mjuk normgivning och demokrati som mycket problematiskt.

I nästa avsnitt analyseras vilka demokratiargument som den Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska rådet och författningskonventet fört fram när det gäller den öppna samordningsmetoden. Demokratiargumenten har huvudsakligen kategoriserats utifrån de tre demokratimodellerna. Uttalanden som betonar att den öppna samordningsmetoden är en del av gemenskapsmetoden, och som därför på sikt ska bli en del av denna metod tolkas som demokratiargument av typen styrelse *av* folket. Argument som betonar den mjuka normgivningens betydelse för ett effektivare EU kategoriserar som styrelse *för* folket. Uttalanden som lyfter fram den öppna samordningsmetodens självständighet gentemot gemenskapsmetoden och betydelsen av deltagandet av det civila samhället tolkas som demokratiargument av typen styrelse *genom* folket. Huruvida det är möjligt att uttala sig om det rör sig om en radikal eller traditionell tolkning av denna modell återstår att se.

EU-dokument om den öppna samordningsmetoden

Kommissionen och den öppna samordningsmetoden

Sedan 1992 har kommissionen, under parollen ”bättre lagstiftning” publicerat ett antal meddelanden, handlingsplaner och andra texter om hur

EU:s lagstiftningsprocesser bör förändras. Kommissionens texter är dels fokuserade på hur gemenskapsmetoden kan förbättras och dels hur man kan hitta andra sätt att nå beslut som kringgår den ofta tungrodda och formella lagstiftningsprocessen. Det är emellertid ofta oklart om man ska tolka kommissionens förslag som sätt att fatta beslut om regler eller om det rör sig om utvecklingar och kompletteringar av gemenskapsmetoden. Enligt kommissionen handlar det om hur gemenskapsmetoden ska förbättras och förslagen till förbättringar sträcker sig från att öka inslaget av rådgivande partnerskap till att öka användningen av den öppna samordningsmetoden. Vissa förslag innebär alltså stora avvikelser från gemenskapsmetoden vilket gör att förslagen innebär mycket mindre formaliserade beslutsprocesser, utan insyn och deltagande av Europaparlamentet, med större deltagande och inflytande av det civila samhället, och som resulterar i mjuk normgivning. I vitboken om styrning lyfter kommissionen även fram betydelsen av självreglering som betyder att industrin och andra som berörs av regleringarna utarbetar dessa regler i samarbete med kommissionen.

När det gäller insynen och deltagandet från intressegrupper och det civila samhället betonar kommissionen dessa gruppers rådgivande roll och som ett sätt att stärka gemenskapsmetoden, inte minst i implementeringsfasen. Kommissionen argumenterar sällan utifrån ett deltagar- eller deliberativt demokratiskt perspektiv – *styrelse genom folket* – utan betonar istället vikten av förändringar i beslutsprocessen utifrån värden om beslutseffektivitet, måluppfyllelse och flexibilitet – *styrelse för folket*. Kommissionens förslag ska därmed i första hand råda bot på EU:s problem med att leverera resultat till sina medborgare. Man tycks också betona vikten av att beslutsprocesserna får ökad legitimitet men sällan kopplas legitimitet ihop med demokrati. Beslutsprocesser kan ju uppfattas som legitima, det vill säga att det finns en samhällelig acceptans för processerna och för de beslut de resulterar i, men det är ju inte samma sak som att hävda att de också är demokratiska. Att implementeringen av beslut underlättas på grund av intressegruppers deltagande i beslutsprocessen innebär ju inte automatiskt att demokratin stärks. Det beror ju helt på vilka intressen som får komma till tals och hur man i övrigt organiserar ett ökat deltagande av intressegrupper i EU:s beslutsprocesser.

Det står klart i kommissionens texter att den öppna samordningsmeto-

den och andra avvikelser från gemenskapsmetoden inte ska ses som en självständig metod. De ska tvärtom komplettera gemenskapsmetoden. Utifrån denna argumentation krävs alltså inga stora förändringar av EU:s funktionssätt utifrån ett demokratiskt perspektiv. Gemenskapsmetoden kvarstår och den vilar på den representativa demokratins grund – styrelse *av* folket. Kommissionen hävdar att den öppna samordningsmetoden inte ska användas om gemenskapsmetoden är möjlig att använda vilket förstås kan tolkas på flera sätt. Förklaringen till att gemenskapsmetoden inte kan användas kan ju dels bero på att det finns ett politiskt motstånd mot att föra upp beslutet till en överstatlig beslutsprocess och dels att EU saknar den formella kompetensen att använda sig av gemenskapsmetoden inom ett visst sakpolitiskt område. Vi får dessvärre inte veta vilken av dessa tolkningar som kommissionen ställer sig bakom. Kommissionen tycks dock i första hand mena att metoden ska användas inom policyområden den redan har eller delvis har inflytande över. De policyområden kommissionen nämner som intressanta att använda sig av den öppna samordningsmetoden, förutom de områden där den redan gör det, är till exempel utbildning och immigrationsfrågor. Metoden skall dock bara användas under en initial fas på sex år. Sedan ska kommissionen ha möjlighet att använda sig av traditionella lagstiftningsinstrument.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kommissionens demokratisyn är i enlighet med både demokrati som styrelse *av* och *för* folket. De deltagardemokratiska och deliberativa inslagen i den öppna samordningsmetoden nämns visserligen i texterna men diskuteras som ett komplement till styrelse *av* folket. Man kan också notera att termen styrning inte används av kommissionen som ett sätt att beskriva nätverk och icke-hierarkiska beslutsprocesser, utan utifrån styrelseprinciper som framstår som ganska självklara utifrån fundamentala demokratiska- och rättstatsprinciper, såsom till exempel betydelsen av öppenhet och tydlig ansvarsfördelning. Det är hierarki som är basen för kommissionens resonemang om den öppna samordningsmetoden. Metoden är inte viktig för att den i första hand ser till att delar av det civila samhället och andra medborgare får ökad insyn och deltagande, utan för att den anses öka EU:s beslutseffektivitet. Hur ökad beslutseffektivitet ska kombineras med öppenhet och tydlig makt – och ansvarsfördelning när det gäller den öppna samordningsmetoden står det däremot ingenting om.

Europaparlamentet och den öppna samordningsmetoden

Det är föga förvånande att Europaparlamentet är mycket kritiskt till varje form av beslutsfattande som exkluderar parlamentet. I parlamentets olika texter om den öppna samordningsmetoden görs en viktig åtskillnad mellan användandet av mjuk normgivning inom områden där EU har en rättslig kompetens och inom områden där kompetensen är svag eller där den saknas helt. Det är i det förra fallet, det vill säga när EU faktiskt har rättslig kompetens, som Europaparlamentet menar att användningen av mjuk normgivning inte kan rättfärdigas. Bortsett från argumentet att Europaparlamentet är kritiskt till att det inte är med och fattar sådana beslut, och att det minskar de folkvaldas möjligheter att utöva inflytande på besluten, menar parlamentet att den mjuka normgivningen inom områden där EU har kompetens är en slags pseudolag som riskerar att äventyra demokratiska principer om öppenhet och kravet på rättsstatsprincipen om förutsägbarhet. Oron för en sådan utveckling, menar parlamentet, gäller inte enbart för det ökade inslaget av mjuk normgivning utan också för ramdirektiv. Risker är, enligt Europaparlamentet, att man därigenom skapar en vag och mindre säker lagstiftning som mer eller mindre godtyckligt införlivas i de nationella rättssystemen. Den öppna samordningsmetoden kan enligt parlamentet ses som ett viktigt steg mot en utveckling av en dold och parallell lagstiftning utanför gemenskapsmetoden.

I andra texter välkomnar Europaparlamentet ett brett urval av regleringsinstrument i syfte att nå politiska mål som annars hade varit svåra att nå med traditionella lagstiftningsmetoder. Parlamentet tycks alltså inte här vara emot den mjuka normgivningen i sig, endast det faktum att Europaparlamentet ställs utanför beslutsprocesserna. Europaparlamentet framställer sig som garanten för den demokratiska legitimiteten av EU:s beslutsprocesser, en funktion man har inom gemenskapsmetoden, men som parlamentet förlorar när man frångår denna metod.

I likhet med kommissionen betonar Europaparlamentet den mjuka normgivningens komplementaritet till gemenskapsmetoden. Den mjuka normgivningen kan inte existera på egen hand utan kan bara lyckas om den omfattar nödvändig lagstiftning och administrativt ramverk samt att den är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Europaparlamentets syn på den mjuka normgivningen, och särskilt då på den öppna samordningsmeto-

den, baseras på dess centrala roll som lagstiftare inom gemenskapsmetoden. Parlamentet betonar betydelsen av den representativa demokratin på europeisk nivå och kravet på politiskt ansvarsutkrävande – styrelse *av* folket. Det står sällan något om andra demokratiska principer i parlamentets texter. Det ska också sägas att det är oklart hur enigt parlamentet är när det gäller synen på mjuk normgivning. Resolutioner och andra gemensamma texter från parlamentet säger ju ingenting om eventuella meningskiljaktigheter som finns mellan olika politiska grupperingar. Texterna ovan handlar ju endast om hur den mjuka normgivningen kan försvaga parlamentets starka position i EU:s lagstiftningsprocesser.

I en studie av Henrik Frykman visas att en viktig konfliktlinje bland den svenska EU-nämndens ledamöter om den öppna samordningsmetoden handlar om vilka frågor partierna menar att EU ska ägna sig åt, och därmed också vilken syn de politiska partierna har på EU-samarbetet i termer av överstatlighet och mellanstatlighet. Medan moderaterna menar att den öppna samordningsmetoden kan fungera som ett dolt sätt att utöka EU:s kompetens på områden som man menar inte ska behandlas av EU, menar socialdemokraterna att den öppna samordningsmetoden bevarar nationell suveränitet samtidigt som den öppnar möjligheten för EU-samarbetet inom områden som är viktiga att behandla på europeisk nivå. Man kan förmoda att samma mönster återfinns i Europaparlamentet. De konservativa partierna skulle då vara mer kritiska till den öppna samordningsmetoden om den innebär att EU:s beslutskompetens stärks på områden utanför den inre marknaden, medan socialistiska och socialdemokratiska partier är mer positiva till en beslutsmetod som stärker EU:s kompetens på områden som sysselsättningspolitik och socialpolitik.

Europeiska rådet och den öppna samordningsmetoden

Europeiska rådet har mycket lite att säga om mjuk normgivning och demokrati. I en bilaga till ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon 2000 kan man dock läsa om demokratiska aspekter på den öppna samordningsmetoden. I bilagan sägs explicit hur den öppna samordningsmetoden kan ses som ett viktigt instrument för att förbättra öppenheten och det demokratiska deltagandet i EU. Här betonas betydelsen av en dialog mellan sociala partners och det civila samhället å den ena sidan och medlemsstaternas politiska representanter från olika nivåer å

den andra sidan. I dokumentet lyfter även det europeiska rådet fram hur den öppna samordningsmetoden skapar förutsättningar för lärande mellan deltagarna inom metoden. Det är tydligt att Europeiska rådet argumenterar för hur den öppna samordningsmetoden kan ses som styrelse *genom* folket. Det är emellertid knappast fråga om en radikal tolkning av deliberativ demokrati utan snarare hur den öppna samordningsmetoden kompletterar och förstärker den representativa demokratin.

Förutom detta dokument tycks det inte finnas några andra texter om relationen mellan mjuk normgivning och demokrati trots att detta regleringsinstrument är viktigt för EU:s mellanstatliga institutioner. Avsaknaden av några mer principiella resonemang om användningen av mjuk normgivning kan ju helt enkelt bero på att frågan inte uppfattas som kontroversiell eller utmanande för Europeiska rådet vilket den gör för framför allt Europaparlamentet. I enskilda medlemsländer kan det förstås finnas olika åsikter om den mjuka normgivningen (se ovan om Frykmans studie). Den svenske statsministern Göran Persson har uttryckt sig positivt till beslutet i Lissabon om att använda sig av den öppna samordningsmetoden. De positiva inslagen i metoden är dels, enligt Persson, att den är politisk och *inte* juridisk och att metoden innebär samarbete men utan överstatlighet.

Formellt beslutades den öppna samordningsmetoden vid Europeiska rådets toppmöte i Lissabon 2000. I en studie av Kerstin Jacobsson och Magnus Ekengren hävdas att redan vid toppmötet i Amsterdam konstitutionaliserades ett flernivåsystem genom att en tredje väg öppnades för beslutsprocesser inom sysselsättningsområdet. Vid Lissabonmötet kodifieras sedan den öppna samordningsmetoden men den ges också en bredare funktion i det att den ska användas som ett viktigt medel för att skapa ett ekonomiskt konkurrenskraftigt Europa. Den öppna samordningsmetoden ses inte enbart som en reform för att öka medborgarnas deltagande i EU:s beslutsprocesser utan också som ett sätt att stärka EU:s politiska och ekonomiska handlingskraft.

Relationen mellan den representativa demokratin och dess inslag av deltagande och deliberation å ena sidan och handlingskraft och effektivitet å den andra sidan finns sida vid sida i Lissabontexten utan någon problematisering av hur man både kan öka medborgarnas deltagande i EU:s beslutsprocesser och samtidigt få ett mer handlingskraftigt EU. Texten

från Europeiska rådets möte i Lissabon kan därmed tolkas som en typisk politisk kompromissprodukt. De deliberativa inslagen i texten från 2000 kan förstås tolkas som allvarligt menade försök att faktiskt skapa ett större inslag av styrelse *genom* folket i EU och det ska därför bli intressant att följa upp hur Europeiska rådet utvärderar metoden framöver.

Min slutsats är emellertid att det politiska beslutet att lyfta fram betydelsen av mjuk normgivning, och då i form av den öppna samordningsmetoden, kan ses som ett resultat av en politisk nödvändighet. Det gäller att använda sig av andra metoder än av den så politiskt besvärliga gemenskapsmetoden och att samtidigt bevara nationell suveränitet. På så sätt kan olika politiska inriktningar sammanfalla i en gemensam linje utifrån helt olika bevekelsegrunder. De politiska krafter som önskar ett djupare samarbete i frågor, som är svåra att åtminstone i första fasen besluta i enlighet med gemenskapsmetoden, och de som vill bevara nationell suveränitet och därmed förstärka det mellanstatliga samarbetet kan enas om den öppna samordningsmetoden. Denna strategiska förklaring till varför den öppna samordningsmetoden framstår som så politiskt attraktiv kompletterar väl min tidigare framförda förklaring att frivillighet fått en viktig plats i den politiska diskursen om hur moderna organisationer fungerar.

Europeiska rådets argumentation för införandet av den öppna samordningsmetoden handlar alltså om styrelse *genom* folket inom ramen för den representativa demokratin. Det finns också tydliga inslag av effektivitetsargument som jag tolkar som styrelse *för* folket.

Framtidskonventet och den öppna samordningsmetoden

Den öppna samordningsmetoden har efter Lissabonmötet varit föremål för diskussion i arbetet med att utarbeta en ny författning till EU. Vid Europeiska rådets toppmöte i Laeken 2001 beslöts att sammankalla ett konvent som fick till uppgift att göra en översyn av unionens konstituerande principer och grundläggande institutioner samt att utarbeta ett förslag till författning till EU. Vid mötet i Laeken formulerades ett femtiotal frågor som konventet skulle fokusera på och de handlade framför allt om en förenkling av fördragen, kompetensfördelningen i unionen och ett mer demokratiskt, effektivt och öppet EU. I det förslag till upprättandet av en ny konstitution för Europa som lades fram i juni 2003 finns flera hänvisningar till mjuk normgivning. Här kan nämnas två exempel. I artikel 14

står att "Unionen skall besluta om åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik, särskilt genom att anta de allmänna riktlinjerna för denna politik. Medlemsstaterna skall samordna sin ekonomiska politik inom unionen". I artikel 32 om unionens rättsakter nämns möjligheterna för unionen att använda sig av rekommendationer.

I förslaget till ny konstitution saknas emellertid en mer principiell diskussion om användningen av mjuk normgivning i allmänhet och den öppna samordningsmetoden i synnerhet, inte minst hur en sådan normgivning ska demokratiskt legitimeras. Bristen på ett förslag som skulle konstitutionalisera mjuk normgivning utifrån mer principiella politiska och demokratiska värden är anmärkningsvärd med tanke på den i övrigt så elaborerade och stundtals djärva fördragstexten. Den är också anmärkningsvärd med tanke på att ett av konventets uppdrag var att göra EU mer demokratiskt.

Läser man i arbetsgruppernas slutrapporter, som föregick arbetet i konventet, ges dock delvis en annan bild på konventsarbetet och på frågan om mjuk normgivning i allmänhet och om den öppna samordningsmetoden i synnerhet. I slutrapporten från arbetsgruppen IX för förenkling diskuteras lagstiftarens dilemma som består i att å ena sidan åstadkomma en lagstiftning "med en obestridlig demokratisk legitimitet" och behovet att snabbt och effektivt reagera på "verklighetens utmaningar" å den andra sidan. Gruppen tycks mena att den öppna samordningsmetoden behövs för att göra beslutsprocesserna mer smidiga men att metoden bör ges konstitutionell rang samt att metoden inte får förväxlas med de "samordningsbefogenheter som tilldelas unionen genom olika rättsliga grunder, särskilt när det gäller ekonomi och sysselsättning". I slutrapporten från arbetsgrupp XI för ett socialt Europa är ledamöterna också för att den öppna samordningsmetoden införs i fördraget men att detta görs på ett "sådan sätt att förfarandena och aktörernas respektive roller klargörs". Gruppen efterlyser också en skrivning i fördraget där det tydligt anges "att den öppna samordningsmetoden inte får användas för att undergräva den befintliga unionsbehörigheten eller medlemsstaternas behörighet". Arbetsgruppen för förenkling föreslår införandet av en regel i fördraget enligt vilken EU:s lagstiftare (rådet och parlamentet) avstår ifrån att anta rättsakter som i princip saknar bindande rättsverkan, "om förslag eller lagstiftningsinitiativ har förelagts denne i samma fråga. Användningen av atypiska akter på

lagstiftningsområdet kan nämligen ge det felaktiga intrycket att unionen lagstiftar genom att anta atypiska akter". Kravet på tydlighet när EU ska använda sig av icke-bindande rättsakter känns igen från Europaparlamentet och dess oro över utvecklingen av "pseudolag" (se ovan).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den mjuka normgivningen problematiseras i konventets arbetsgrupper. Argumenten tyder både på att ledamöterna betonar såväl effektivitet – styrelse *för* folket – som värandet av gemenskapsmetoden vilket jag tolkar som ett stöd för styrelse *av* folket.

Hur ska man då förklara bristen på tydlighet när det gäller när den mjuka normgivningen bör användas och hur den ska demokratiskt legitimeras? Svaret på frågan är säkerligen komplext och mångfacetterat. Jag begränsar mig här till att diskutera tre möjliga förklaringar. För det första är det vanligt att konstitutioner, nationella som europeiska, måste vara öppna för flexibilitet och olika konstitutionella nödutgångar. Det vore därför kontraproduktivt att konstitutionalisera något som då skulle upphöra att tjäna sitt främsta syfte, nämligen att fungera som ett flexibelt regleringsinstrument i komplexa politiska miljöer. Vi kan därför konstatera att det finns en ganska rimlig pragmatisk och funktionell förklaring till varför konventet inte specificerat hur och när olika typer av mjuk normgivning ska användas.

En andra och besläktad förklaring till den första, men mer politisk sådan, är att konventet helt enkelt ville undvika en het potatis, nämligen frågan om hur möjligheterna till ansvarsutkrävande ska se ut i viktiga lagstiftningsprocesser som ofta är slutna och där annars så centrala lagstiftare inte finns med. "Strutsmetoden" är ju inte helt ovanlig i EU-sammanhang och man kan därför inte förvänta sig annat än att en kontroversiell fråga hänvisas till det politiska väntrummet så länge som det bara är möjligt.

En tredje förklaring är normativ. Det kan ju helt enkelt vara så att mjuk normgivning inte uppfattas som ett hot eller problem mot gemenskapsmetoden och mot den traditionella makt- och ansvarskedjan. Fördragstexten följer ju i princip en traditionell hierarkisk styrlogik och tycks därmed kategorisera mjuk normgivning som en del av den representativa demokratin. Den mjuka normgivningen är därmed ingen självständig regleringsform utan bara en tillfällig politisk och juridisk lösning i väntan på en bättre politisk konjunktur som gynnar gemenskapsmetoden och en överstatlig

beslutsprocess. I praktiken är det dock svårt att se hur stora delar av de politiskt känsliga beslut som fattas utanför gemenskapsmetoden, och istället med hjälp av mjuk normgivning, åtminstone på kort sikt ska kunna införas under gemenskapsmetoden. Risken är istället att gapet ökar mellan den formella konstitutionen och beslutsprocesserna å ena sidan och de mer kreativa och informella beslutsprocesserna å den andra sidan. Önskan att komma ur olika politiska dödlägen i ett utvidgat EU kommer sannolikt att förstärka denna process. I det nya fördraget förstärks den demokratiska kontrollen inom gemenskapsmetoden med bland annat möjligheten för nationella parlament att stoppa lagförslag utifrån subsidiaritetsprincipen. Denna förstärkning är emellertid ett trubbigt instrument mot lagförslag som inte passerar inom ramen för denna lagstiftningsprocess. Det är därför inte tillräckligt, enligt min mening, att hänvisa till den traditionella makt- och ansvarskedjan för att demokratiskt legitimera beslut om mjuk normgivning.

En avslutande reflektion över förslaget till ny konstitution för EU, även om man tittar i den senaste versionen som passerat stats- och regeringscheferna (augusti 2004), är att frågan om den demokratiska legitimeringen av mjuk normgivning inte diskuteras. Frågan om ansvarsutkrävande av beslut som handlar om vaga riktlinjer, men ofta om ganska omfattande och genomgripande politiska beslut, tycks lämnas obesvarad i konventstexten och lämnad åt sitt öde. Man ska förstås inte överdriva betydelsen av hur EU:s fördrag kan lösa komplexa demokratiska problem, särskilt om dessa problem rör styrprocesser som karaktäriseras av nätverk. Det hade emellertid varit en viktig politisk markering i konventstexten, om man nu menar allvar med att skapa ett mer demokratiskt EU, att mer principiellt diskutera mjuk normgivning. Ett reformförslag i linje med konventets representativa demokratiperspektiv vore också att se till att Europaparlamentet och de nationella parlamenten fick en större roll i mjuka normgivningsprocesser. Det skulle visserligen inte lösa den mjuka normgivningens mer fundamentala demokratiska problemen men det skulle åtminstone visa på att man från politiskt håll tar frågan på allvar.

Effektivitet och demokrati – en omöjlig kombination?

Efter en genomläsning av EU-dokumenterna om den öppna samordningsmetoden är slutsatsen att vi ställs inför uppgiften att förena effektivitet med demokrati. Enligt en av demokratimodellerna som använts för att analysera relationen demokrati och mjuk normgivning – styrelse *för* folket – bör vi avstå från direkt politiskt inflytande på beslutsprocesser för att i gengäld få ett mer effektivt EU. Denna typ av resonemang, som bygger på en misstro mot det politiska systemet och mot människors förmåga och vilja att delta i politiska processer, sammanblandar demokrati med legitimitet. Jag menar att den demokratiprincip som finns inom modellen styrelse *för* folket – effektivitet – egentligen är en legitimeringsprincip. Användningen av mjuk normgivning kan legitimeras med hjälp av effektivitetsargument och därmed åtnjuta samhällelig acceptans. Det är dock något annat än att processen är demokratisk, även om det förstås är viktigt att en statsmakt eller liknande auktoritetssystem har handlingskraft. Effektivitet har dock mer att göra med legitimitet än med demokratis kärna – folkstyrelse. Spänningen mellan ett EU som bygger på folkstyrelse å den ena sidan och en effektivare organisation å den andra sidan problematiseras sällan i officiella EU-dokument om mjuk normgivning i allmänhet och den öppna samordningsmetoden i synnerhet. Istället tycks kommissionen och andra institutioner mena att den öppna samordningsmetoden klarar av att både öka effektiviteten i beslutsfattandet och att öka medborgarnas deltagande och inflytande i beslutsprocesserna. Det handlar emellertid om helt olika demokratiska modeller och principer, nämligen styrelse *för* och *av* folket. Om vi dessutom menar allvar med att engagera människor i politiken – styrelse *genom* folket – ställs vi inför uppgiften att kombinera två olika styrsystem med varandra – nätverk och hierarki.

Man kan också ifrågasätta föreställningen om att den öppna samordningsmetoden är effektiv. Jag är dessutom ganska skeptisk till den krisdiagnos som med jämna mellanrum dyker upp bland politiker och olika debattörer att EU skulle vara en ineffektiv organisation. EU är i flera avseenden en mycket stark organisation som fattar beslut med en kraft, kreativitet och en effektivitet som saknar motstycke i internationell och europeisk politik. Detta kapitel har inte undersökt frågan om huruvida

den öppna samordningsmetoden är effektiv utan EU-institutionernas föreställningar om metodens effektivitet. Det är förstås en empirisk fråga huruvida metoden är effektivare jämfört med gemenskapsmetoden. Det är emellertid inte alltid en relevant jämförelse eftersom alternativet till den öppna samordningsmetoden ofta inte är gemenskapsmetoden utan en situation där frågorna inte förs upp alls på den europeiska politiska agendan. Utifrån detta perspektiv kan man förstå den attraktion som den öppna samordningsmetoden har för regeringar som ogärna släpper ifrån sig nationell suveränitet men som ändå inser behovet av ett europeiskt samarbete i viktiga frågor. Målen i Lissabonstrategin kan därför bli enklare att uppnå med den öppna samordningsmetoden än med traditionella beslutsätt. Metoden kan på så sätt bli legitim men det är inte samma sak som att säga att den också är demokratisk. Ett sätt att öka legitimiteten och kanske också de demokratiska inslagen i den öppna samordningsmetoden är genom deltagande från det civila samhället. Problemet med den korporativa modellen i EU är emellertid att beslutsprocesserna mellan olika parter tycks sväva fritt i en slags politisk, demokratisk och kanske också juridisk gråzon som saknar folklig förankring i vare sig den framväxande europeiska demokratin eller i de nationella demokratierna. Metoden blir bara ett sätt att komma ifrån tungrodda formella beslutsprocesser där många intressen och aktörer ska komma till tals i offentliga diskussioner, det vill säga ett sätt att komma runt viktiga demokratiska processer. Frågan är dessutom om olika intressegrupper tjänar på att vara en del av beslutsfattandet och om de inte ställs inför den klassiska "gisslan"-situationen som den korporativistiska litteraturen uppmärksammade för decennier sedan. Det är förstås möjligt att det praktiska arbetet inom ramen för den öppna samordningsmetoden innebär att grupper som annars inte skulle ha fått inflytande över frågor nu får möjlighet att påverka frågor genom hela policyprocessen. Det är kanske också inom detta vardagsarbete som det kan utvecklas en mer deliberativ förståelse av demokrati. Förändringar av och i den Europeiska unionen är ju ofta ett resultat av vardagsprocesser och sällan ett resultat av politiska överläggningar på hög nivå. Historiskt sett brukar EU:s fördragsändringar endast kodifiera en redan existerande praktik. Det är därför möjligt att mjuk normgivning i allmänhet och den öppna samordningsmetoden i synnerhet börjar användas som ett viktigt medel för att öka effektiviteten i beslutsprocesserna men att metoden

med tiden blir en viktig del av en deltagarinriktad och deliberativ demokrati i EU.

Källor och litteratur

Om man vill läsa mer om mjuk normgivning så rekommenderas boken *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal Systems* av Dinah Shelton (red.) (Oxford: Oxford University Press, 2000). Andra lästips är Francis Snyders artikel "Soft law and Institutional Practice in the European Community" i S. Martin (red.), *The Construction of Europe – Essays in honour of Emile Noel* (Kluwer Academic Publishers, 1993, ss. 197–225), Kenneth Abbott och Duncan Snidals artikel "Hard and Soft Law in International Governance" (*International Organization*, 54:3, pp. 421–456) och *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Ulrika Mörtth (red.) (Cheltenham: Edward Elgar, kommande).

Om frivilliga regler utifrån ett bredare samhällsperspektiv, se boken *Den organiserade frivilligheten*, Magnus Boström, Anders Forssell, Kerstin Jacobsson och Kristina Tamm-Hallström (red.) (Malmö: Liber, 2004). Fritz Scharpf skriver om mjuk normgivning i rapporten "Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration" som getts ut av *Cahiers Europeens de Sciences po*, nummer 1.

För att läsa om distinktionen mellan styrelse *av*, *för* och *genom* folket rekommenderas en text av Anthony Barnett "The Creation of Democracy?" i Paul Hirst and Sunil Khilnani (red.), *Reinventing Democracy* (London: Blackwell Publishers, pp. 157–175, 1996). En annan bra text som tar upp denna distinktion är Fritz Scharpfs bok *Governing in Europe – Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999). Se också SNS Demokratirådsrapport 2003, *Demokrati i EU*, av Olof Petersson, Ulrika Mörtth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg.

Om Jürgen Habermas tolkning av deliberativ demokrati kan man läsa i hans bok *Diskurs, rätt och demokrati* (Göteborg: Daidalos, 1995). Magisteruppsatsen av Henrik Frykman om den svenska riksdagen och den öppna samordningsmetoden heter *Vem vill ha frillighet? En studie av debatten om den öppna samordningsmetodens funktion i den europeiska integrationen*

(Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2003). Magnus Ekengrens och Kerstin Jacobssons studie går att läsa i en av Scores forskningsrapporter (2000:8). Rapporten heter *Explaining the Constitutionalization of EU Governance. The Case of European Employment Cooperation*.

För att läsa om den öppna samordningsmetoden i EU dokument: Europeiska kommissionens vitbok om styrelseformer, KOM (2001) 428 slutlig, Europaparlamentets *Betänkande om kommissionens rapport till Europeiska rådet: Bättre lagstiftning 1998 – Ett delat ansvar* (A5-0269/2000) och Europeiska rådets slutsatser i Lissabon den 23 och 24 mars 2000. Texter av konventets arbetsgrupper här jag hämtat från konventets hemsida – http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN.

EU:s lagstiftningskompetens inom Lissabonstrategin – befintliga alternativ till den öppna samordningsmetoden

av Maria Bergström

Lissabonstrategin har nära förknippats med den öppna samordningsmetoden som en ny metod för att göra EU till ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi”. Implicit i detta ligger en kritik av den så kallade gemenskapsmetoden där gemenskapslagstiftaren inför ny eller ändrar i befintlig lagstiftning. Såsom påtalats ovan (se kapitel av Ulrika Mörtz) hävdar kommissionen att den öppna samordningsmetoden inte ska användas när gemenskapsmetoden är möjlig att använda. Tolkningsvis kan detta avse dels vad som är politiskt möjligt, dels ramarna för EU:s befintliga kompetens. För att anknyta till det senare tolkningsalternativet kan man fråga sig inom vilka av Lissabonstrategins områden som EU idag har lagstiftningskompetens. Huvudsyftet med detta kapitel är därför att ge en överblick över de områden som omfattas av Lissabonstrategin avseende dels EU:s lagstiftningskompetens, dels den öppna samordningsmetodens användning.

Medan EG-fördraget ger stöd för en variant, alternativt inslag, av den öppna samordningsmetoden på ett antal områden, har EU redan idag viss lagstiftningskompetens på flertalet sakområden som omfattas av Lissabonstrategin. Den öppna samordningsmetoden kompletterar huvudsakligen gemenskapsmetoden. På EU:s ekonomiska kärnområden där EU:s lagstiftningskompetens är stark tycks den inte ha vunnit insteg. Föga förvånande har den störst betydelse på områden där EU:s kompetens är svag eller där politisk enighet inte kan nås för att anta rättsligt bindande lagstiftning. Men den förespråkas inte enbart på sådana områden vilket skulle kunna indikera att den har ett mervärde utöver att vara enbart kompletterande. En genomgång av aktuella sakområden visar emellertid att den

rättsligt bindande gemenskapsmetoden fortfarande är den mest tongivande. Det torde därmed dröja länge, eller rent av aldrig bli en realitet, innan någon variant av den öppna samordningsmetoden får en mer än kompletterande roll.

De två metoderna och gränsen för EU:s lagstiftningskompetens

Vid det Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 fastställdes målet att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning före 2010. För att uppnå detta mål infördes den öppna samordningsmetoden som ett sätt att sprida de bästa lösningarna och nå större fokusering på EU:s viktigare mål. Denna metod var tänkt att användas på de områden där EU har begränsade befogenheter.

Den öppna samordningsmetoden, som är utformad för att hjälpa medlemsstaterna att efterhand utforma egna strategier, innebär att:

- det ska fastställas riktlinjer för unionen i kombination med bestämda tidsplaner med uppgift om hur de mål som de anger ska uppnås på kort, medellång och lång sikt,
- det ska, när så är lämpligt, och i jämförelse med de världsledande på området, fastställas kvantitativa och kvalitativa indikatorer och referensvärden vilka ska anpassas till behoven i olika medlemsstater och sektorer för att bra lösningar ska kunna jämföras,
- dessa europeiska riktlinjer ska överföras till nationell och regional politik genom att man sätter upp specifika mål och beslutar om åtgärder, och i samband därmed ska nationella och regionala olikheter beaktas,
- det skall förekomma regelbunden övervakning, utvärdering och inbördes utvärdering upplagd som en process där man lär av varandra.

Dessa riktlinjer kan ses som ramar för tillämpningen av metoden inom olika områden. Det återstår sedan att i detalj fastställa hur arbetet ska organiseras samt vilka inslag och arbetsmetoder som ska användas i sam-

band med varje tillämpning. Sammanfattningsvis innebär metoden att kommissionen erbjuder medlemsstaterna en plattform för att fastställa indikatorer, mål och jämförelsevärden och samla in information om bra metoder på politikområden av gemensamt intresse.

I jämförelse med den öppna samordningsmetoden i vid mening är lagstiftningsprocedurer enligt gemenskapsmetoden utförligt reglerade i EG-fördraget. För att fullgöra sina uppgifter och enligt bestämmelserna i EG-fördraget ska Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet eller kommissionen utfärda förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden. Medan förordningar, direktiv och beslut är juridiskt bindande rättsakter, så kallad hård lagstiftning, utgör rekommendationer och yttranden mjuk normbildning (se vidare kapitel av Ulrika Mörth). Trots att dessa inte är rättsligt bindande saknar de inte juridisk betydelse, utan är vägledande och ibland avgörande vid tolkningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser och därpå baserade nationella åtgärder.

Inom sitt befogenhetsområde kan gemenskapslagstiftaren i de flesta fall välja mellan att anta juridiskt bindande lagstiftning och någon typ av mjuk normbildning. Medan sådan mjuk normgivning har direkt stöd i fördragen är det enbart på vissa områden, såsom sysselsättning och allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken, som den öppna samordningsmetoden har direkt fördragsstöd.

För att EU:s institutioner ska kunna införa gemenskapsrättsakter, bindande eller inte, krävs att kompetens har tilldelats EU inom det aktuella området. EU saknar därmed befogenhet att tillerkänna sig själv ytterligare kompetens utöver den som angivits i fördragen. Konkret betyder det att en rättsakt som saknar specifikt fördragsstöd, så kallad rättslig grund, eller som bygger på en felaktig sådan, riskerar att ogiltigförklaras av EG-domstolen.

EG-fördraget innehåller en rad olika artiklar vilka ger EU befogenhet att anta rättsakter på olika områden. I jämförelse med Romfördraget från 1957 har senare genomförda fördragsändringar medfört utökade befogenheter och införandet av mer specialiserade fördragsartiklar och rättsliga grunder. Enbart införandet av specifika rättsliga grunder betyder emellertid inte att EU fått utökad kompetens. I många fall skulle rättsakter som antagits på grundval av en nyinförd rättslig grund också tidigare kunnat

antas men då med hänvisning till den inre marknaden eller den så kallade restkompetensen. Detta har möjliggjorts mycket på grund av de rättsliga bestämmelsernas karaktär av målstadganden snarare än att en uppräknings av sakområden där EU har kompetens har gjorts. I de fall olika sakområden är specificerade i EG-fördraget innebär detta inte med automatik att konkreta lagstiftningsåtgärder låter sig indelas enligt samma systematik. Enbart en genombläddring av EG-fördraget och en genomgång av specifika rättsliga grunder ger därför inte en sanningsenlig bild av EU:s lagstiftningskompetens.

I de fall EU har kompetens krävs dessutom att den är rätt använd. Framförallt måste gemenskapsåtgärder vara proportionerliga i förhållande till de mål som ska uppnås. Av ständigt ökande betydelse är också att gemenskapsåtgärder måste överensstämma med subsidiaritetsprincipen. Detta betyder i korthet att EU endast får vidta åtgärder om målet som avses bättre kan uppnås på denna nivå och inte av medlemsstaterna själva.

I litteraturen förekommer hänvisning till när EU har exklusiv kompetens, alternativt med medlemsstaterna delad kompetens. I de flesta fall där EU har kompetens är den delad med medlemsstaterna. Fördraget ger dock inga klara besked om var gränsen går. Frågan om EU överhuvudtaget har kompetens på ett område, eller om det är EU eller medlemsstaterna som får vidta en viss åtgärd, avgörs därför i sista hand av EG-domstolen. Med andra ord så möjliggör det gemenskapsrättsliga systemet en lagenlighetskontroll av gemenskapsåtgärder för att säkerställa att EU inte överskrider eller missbrukar sin kompetens.

Gemenskapsåtgärder som inte är lagenliga, det vill säga där EU saknar kompetens, där befintlig kompetens är felaktigt använd eller där vissa föreskrifter inte har iakttagits, kan ogiltigförklaras av EG-domstolen. Kompetensvister kan uppkomma internt mellan EU:s institutioner, men också externt i förhållandet mellan EU och andra internationella aktörer å ena sidan samt dess medlemsstater å andra sidan. Att också enskilda individer, företag och organisationer kan ha intresse av att processa för att ogiltigförklara en specifik rättsakt är föga förvånande med tanke på det stora antal områden EU:s lagstiftning idag berör. Att enskilda intressen inte givits möjlighet att föra talan inför EG-domstolen i samma omfattning är en annan sak.

Utöver de fall där EU:s institutioner processat mot varandra i interna

maktkamper, gäller de hitintills uppkomna mål där EU:s kompetens mer eller mindre framgångsrikt ifrågasatts framförallt förhållandet mellan EU och medlemsstaterna. Har EU kompetens att lagstifta inom ett visst sakområde? Har subsidiaritetsprincipen åsidosatts?

Vid den konkreta prövningen av en specifik rättsakt kontrollerar EG-domstolen att det finns en rättslig grund för åtgärden men också att rättsakten i fråga faktiskt bidrar till att uppnå de i sådana fall legitima mål som avses i den aktuella rättsliga grunden. I förekommande fall prövas rättsakten också mot subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Trots att en harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar uttryckligen inte får införas på områdena sysselsättning, utbildning, kultur och folkhälsa kan åtgärder med inslag av dessa politikområden införas på grundval av någon annan rättslig grund såsom den inre marknaden. Konkret belägg för detta gavs genom EG-domstolens dom om det så kallade tobaksreklamdirektivet. EG-domstolen underströk i denna dom att det uttryckliga harmoniseringsförbudet för att skydda och förbättra människors hälsa i EG-fördraget inte hindrar att harmoniseringsåtgärder som vidtas med stöd av andra bestämmelser i fördraget kan påverka detta skydd. Som stöd påpekades dessutom att den rättsliga grunden för folkhälsan föreskriver att hälsoskyddskraven ska ingå som ett led i EU:s övriga politik. Detta medför dock inte att det uttryckliga förbudet ska kunna kringgå. Ett liknande resonemang skulle kunna föras avseende sysselsättning, utbildning och kultur.

EG-domstolen erinrade också att en rättsakt som antas med stöd av den rättsliga grunden för den inre marknaden faktiskt måste ha till syfte att förbättra villkoren för den inre marknaden och dess funktion. EG-domstolen medgav med andra ord inte gemenskapslagstiftaren någon generell befogenhet att lagstifta på området. Till skillnad mot vad som tidigare varit fallet begränsade detta avsevärt gemenskapslagstiftarens kompetens. Denna begränsning har emellertid modifierats något i senare rättspraxis vilket lett till att gemenskapslagstiftaren återigen kan anses ha en tämligen vid lagstiftningskompetens i anslutning till den inre marknaden. Att en gräns finns är emellertid uppenbart.

De specifika rättsliga grunderna för sysselsättning, utbildning, kultur och folkhälsa vilka uttryckligen förbjuder harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning kan ses som konkreta exempel på befogenhetsfördelning

i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Inför EG-domstolen har emellertid inte ett åberopande av subsidiaritetsprincipen än så länge gett resultat. Av de fem större mål där subsidiaritetsprincipen åberopats för att försöka ogiltigförklara gemenskapsrättsakter ogiltigförklarades endast tobaksreklamdirektivet och detta på grund av att dess rättsliga grund var felaktig.

Lissabonstrategins mål

För att kunna redogöra för EU:s idag befintliga lagstiftningskompetens inom ramen för Lissabonstrategin jämför jag de vid Lissabonmötet fastställda målen med befintliga rättsliga grunder i EG-fördraget.

För att EU ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi har Lissabonstrategin främst förknippats med tillväxt, sysselsättning, social sammanhållning och miljöhänsyn. Man kan därför säga att Lissabonstrategin förenar ekonomiska mål med socio-kulturella mål. Detta omfattar ett antal områden där EU redan idag har viss kompetens även om det är svårt att ange exakt vilka områden som berörs. Å ena sidan är det till viss del godtyckligt vilka områden som bör utvecklas för att EU ska kunna bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi, å andra sidan är detta mål både övergripande och svävande. Ledning får därför hämtas i några av Lissabonstrategins mest centrala dokument. Jag utgår därmed från de så kallade viktiga dokumenten och deras klassificering under teman på kommissionens hemsida för Lissabonstrategin. Följande tematiska områden nämns: beskattning och tullunion, bioteknik, ekonomiska och finansiella frågor, energi och transport, forskning, företag, informationssamhället, inre marknaden, konkurrenskraft, miljö, sociala frågor, strukturella indikatorer, sysselsättning, utbildning och kultur samt utveckling.

Dessa sakområden kan inordnas i fem grupper. För det första områden där fördragsstadgade samordningsprocesser förekommer. Exempel utgörs av den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och sociala frågor. För det andra områden där kompetensen är delad i olika mån mellan EU och medlemsstaterna men där EU framförallt har en kompletterande kompetens och där inslag av den öppna samordningsmetoden förekommer och i många fall finner stöd i EG-fördraget. Exempel utgörs av företag,

forskning, utbildning, kultur samt utveckling. För det tredje områden där enhällighet krävs för beslut i rådet och där den öppna samordningsmetoden samt alternativa vägar övervägs. Här utgör området beskattning ett belysande exempel trots att det inte finns någon rättslig grund för den öppna samordningsmetoden på området. För det fjärde områden där EU har en stark lagstiftningskompetens med kvalificerade majoritetsbeslut i rådet och där den öppna samordningsmetoden i stort lyser med sin frånvaro. Typexempel är den inre marknaden och konkurrenskraft – typiska kärnområden för EU-samarbetet – samt finansiella frågor, energi och transport. En femte grupp exemplifieras av miljö, bioteknik och informationssamhället där rådet kan lagstifta med kvalificerad majoritet men där den öppna samordningsmetoden kan förespråkas som ett passande verktyg trots att inget direkt fördragsstöd finns. Denna fiktiva och överlappande indelning i fem grupper ligger till grund för den fortsatta framställningen.

Fördragsstadgade samordningsprocesser

Inom vissa områden såsom sysselsättning och social- och arbetsmarknadspolitik används den öppna samordningsmetoden tillsammans med program och lagstiftning. Framförallt avseende samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken grundar sig instrument för samordning direkt på EG-fördraget. Samordningsprocesserna på dessa områden utgör dessutom de två huvudsakliga delarna av Lissabonstrategin. Metoden har även använts inom socialpolitiken. På detta område innehåller EG-fördraget en rättslig grund för en variant av metoden.

I EG-fördraget stadgas att medlemsstaterna ska föra sin *ekonomiska politik* så att de bidrar till att förverkliga gemenskapens mål. De ska betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och samordna denna politik inom ramen för allmänna riktlinjer. Dessa ska antas av rådet i en rekommendation och gäller för alla medlemsstater och för gemenskapen som helhet. EG-fördraget innehåller med andra ord en rättslig grund för en variant av den öppna samordningsmetoden. Inom ramen för den övergripande strategin kan de viktigaste uppgifterna för den ekonomiska politiken variera från en medlemsstat till en annan till följd

av skillnader i fråga om ekonomiska resultat, utsikter, strukturer och institutioner.

I Unionsfördraget stadgas vidare att unionen ska ha som mål att främja ekonomiska och sociala framsteg och en hög *sysselsättningsnivå* och att uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling. Liknande bestämmelser finns upptagna bland principerna i EG-fördraget. Vid sidan av regler om fri rörlighet för arbetstagare innehåller EG-fördraget detaljerade förfaranderegler för sysselsättningspolitikens område som utgör ramen för en fördragsstadgad variant av den öppna samordningsmetoden. Samordningen av sysselsättningspolitiken organiseras inom ramen för den Europeiska sysselsättningsstrategin. I riktlinjer fastställs gemensamma prioriteringar och enskilda mål för medlemsstaternas sysselsättningspolitik som verkställs nationellt genom nationella handlingsplaner. Kommissionen och rådet granskar de nationella handlingsplanerna och lägger fram en gemensam sysselsättningsrapport. Länderspecifika rekommendationer utfärdas sedan på förslag från kommissionen. Medlemsstaterna bör också behandla de gemensamma målsättningar som man enats om inom ramen för den öppna metoden för samordning av pensioner och social integration.

Inom ramen för den socialpolitiska agendan kopplas den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken samman. I den socialpolitiska agendan ingår den Europeiska sysselsättningsstrategin, bättre arbetsvillkor och standarder, social integration och social trygghet, samt jämställdhet. I Lissabon framhölls att det arbete som skulle utföras avseende olika delar av det *sociala skyddet* inom den integrerade socioekonomiska strategin skulle underlättas om man använde en ny öppen samordningsmetod. Metoden är förenlig med den rättsliga grunden i EG-fördraget för att anta sociala bestämmelser som stadgar att gemenskapen har att understödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder. EG-fördraget ger med andra ord också på detta område en rättslig grund för en variant av den öppna samordningsmetoden.

I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon framgår en syn på socialt skydd som ett viktigt inslag i den övergripande sociala och ekonomiska politiken. Grundtanken har sedan varit att en politisk triangel ska skapas som bygger på en samverkan mellan den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och sociala frågor. En synkronisering är därför önskvärd mellan processen för socialt skydd och samordningsprocesserna

för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken som grundar sig på EG-fördraget.

Trots att den öppna samordningsmetoden redan används på området för den sociala politiken där den tillämpas inom vissa delar av socialt skydd menar kommissionen att den bör rationaliseras och förenklas vilket innebär en tydlig definition av dess räckvidd. Kommissionen understryker att den är en kompetterande metod. Den rationaliserade samordningsprocessen kan därmed komplettera och ge ett mervärde till nuvarande metoder och samordningsprocesser som grundas på fördraget.

Medan socialt skydd idag utgör ett grundläggande inslag i den europeiska samhällsmodellen är det fortfarande medlemsstaterna som har det fulla ansvaret för att finansiera och organisera de egna systemen. De största utgiftsposterna för den sociala tryggheten i EU är ålderspensioner samt hälso- och sjukvård. Gemenskapslagstiftningen som finns på området går i stort ut på hur EG-fördragets grundläggande principer ska tillämpas inom de nationella systemen. Ett exempel utgörs av den nedan diskuterade förordningen om socialförsäkring som innebär att migrerande arbetstagare inte förlorar intjänade rättigheter när de utnyttjar rätten till fri rörlighet.

Vid sidan av rationaliseringen av den öppna samordningen inom socialt skydd behandlar dokumenten på kommissionens hemsida för Lissabonstrategin jämställdhet mellan kvinnor och män, förordningen om socialförsäkring samt det Europeiska sjukförsäkringskortet. Dessa delområden innehåller en rad rättsligt bindande åtgärder som exemplifieras nedan.

Jämställdhet mellan kvinnor och män har varit en grundläggande princip för EU sedan den upprättades och gemenskapens jämställdhetslagstiftning utgör ett enhetligt rättsligt ramverk som måste följas av medlemsstaterna. För att Lissabonstrategins mål ska kunna uppnås krävs bland annat att åtgärder vidtas för att främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Medlemsstaterna måste också införliva det nyligen antagna direktivet om ändring av rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Direktivet är antaget på den rättsliga grunden för lika lön. Dessutom har kommissionen lagt ett förslag till rådsdirektiv om likabehandling på grundval av en relativt nyinförd fördragsartikel. Tidigare förbjöd EG-fördraget uttryckligen diskriminering på grund av nationalitet och kön men möjligheten att anta generell lagstift-

ning på dessa områden var något oklar. Numera kan åtgärder antas för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Medan enhällighet krävs i rådet för att anta generell lagstiftning med denna artikel som rättslig grund finns en möjlighet att anta rättsakter med kvalificerad majoritet så länge som medlemsstaternas lagar inte harmoniseras.

Förordningen om tillämpning av systemen för social trygghet för migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar, förordningen om socialförsäkring, utgör en av de centrala lagstiftningsåtgärderna på ett av EG-rättens kärnområden. Som viktigt komplement till den fria rörligheten innehåller förordningen samordningsmekanismer för social trygghet för migrerande arbetstagare. Förslaget till ändring av förordningen är baserat på den rättsliga grunden för social trygghet för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar samt på restkompetensen. Enligt båda dessa förfaranden ska rådet besluta enhälligt.

Införandet av det europeiska sjukförsäkringskortet kommer att göra det lättare för medborgarna att dra fördel av samordningen av de lagstadgade sjukförsäkringssystemen som infördes för mer än trettio år sedan genom förordningen om socialförsäkring. I nämnda förordning anges de speciella regler som ska gälla i fråga om de förmåner som omfattas av begreppet social trygghet. Personer som vistas tillfälligt i en annan medlemsstat har exempelvis rätt till akutvård på samma villkor som den medlemsstatens medborgare.

Som nämnts är varje medlemsstat i princip behörig att själv bestämma hur landets sjukvård och sjukförsäkringssystem – liksom dess sociala trygghetssystem i övrigt – ska utformas och organiseras. Av fast rättspraxis från EG-domstolen följer emellertid att staterna likväl måste beakta de krav som gemenskapsrätten ställer när de utövar denna sin kompetens. I en serie avgöranden under senare år har EG-domstolen prövat om nationella bestämmelser varit förenliga med EG-fördragets grundläggande regler. EG-domstolen har slagit fast att sjukvård är en tjänst som alla andra och omfattas av EU:s regler om fri rörlighet. Detta innebär bland annat att patienter som inte kan garanteras vård inom rimlig tid har rätt att söka sig till ett annat EU-land och få vården betald av hemlandet. Till skillnad från vad som gäller akutvård där varje år mellan 12 000 till 14 000 svenskar får vård utomlands i samband med resa, har hittills få svenskar sökt pla-

nerad vård i andra EU-länder (se vidare kapitel av Ulf Bernitz).

Detta område utgör därför ett bra exempel dels på att inga vattentäta skott finns mellan de olika sakområdena med därpå följande konsekvenser för kompetensfördelningen mellan EU och dess medlemsstater, dels på EG-domstolens fortfarande centrala roll för hur gemenskapsrättens utvecklas och preciseras. Vad gäller fri rörlighet för patienter och tillhandahållande av gränsöverskridande vårdtjänster innehåller kommissionens förslag till tjänstedirektiv närmast en kodifiering av EG-domstolens rättspraxis.

Kompletterande kompetens och samordning

På områdena företag, forskning, utbildning, kultur samt utveckling är kompetensen delad i olika mån mellan EU och medlemsstaterna ofta till förmån för de senare där EU framförallt har en samordnande och stödjande roll. På dessa områden förekommer inslag av den öppna samordningsmetoden vilket i många fall finner stöd i EG-fördraget. På företagsområdet har en variant av metoden direkt fördragsstöd avseende näringslivspolitik men den har också använts inom ramen för innovationspolitiken samt entreprenörskap. Avseende forskning, utbildning, kultur samt utveckling innehåller EG-fördraget inslag av metoden.

EU och medlemsstaterna har att säkerställa att nödvändiga förutsättningar finns för att främja konkurrensförmågan hos gemenskapens industri och *företag*. Näringslivspolitikens rättsliga grund i EG-fördraget ger rådet en möjlighet att anta åtgärder som stödjer medlemsstaternas insatser. Kommissionen får ta lämpliga initiativ för samordning och medlemsstaterna ska i samverkan med kommissionen inbördes samråda och vid behov samordna sina insatser. EU åtar sig därmed att bistå vid skapandet av en positiv miljö för företagande, näringsliv och innovation. Denna variant av den öppna samordningsmetoden har direkt fördragsstöd i EG-fördraget.

Många delar av ett företags verksamhet är reglerade och EU:s regler omfattar en liten del av bolagsrätten, skatterätten samt regler om social trygghet när det gäller gränsöverskridande verksamhet. Merparten av de regler ett företag har att följa har emellertid nationellt ursprung. Regleringen av arbetsmarknaden, arbetsmiljön, konsumentskyddet och miljöskyddet är

ett delat ansvar och på dessa områden finns både nationella regler och EU-regler. Regleringen av allmännyttiga tjänster är övervägande nationell, medan ramen sätts av EU:s regler. Tekniska föreskrifter om produkter är det område där EU:s regler är viktigast inom ramen för fri rörlighet för varor på den inre marknaden.

Innovationspolitik i EU bedrivs huvudsakligen på nationell och regional nivå. Medlemsstaterna och kommissionen behöver därför samarbeta för att stärka innovation. Lägesrapporten om innovation i Europa utgör ramen för genomförandet av den öppna samordningsmetoden på området. Den samlar god praxis för att hjälpa medlemsstaterna att utveckla sin egen innovationspolitik.

Avseende entreprenörskap har inslag av den öppna samordningsmetoden också använts. En sådan samordning behövs avseende nationella och regionala regler samt mellan politiska beslutsfattare som verkar inom olika områden som påverkar företagande. På detta område är medlemsstaternas och näringslivsorganisationernas aktiva deltagande en nödvändig förutsättning för framgång. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna och näringslivsorganisationerna att vidta nödvändiga åtgärder på strategiska områden inom deras respektive kompetensområde på nationell eller regional nivå. Kommissionen kan sedan inom ramen för metoden hjälpa de politiska beslutsfattarna att göra jämförelser av resultaten och utbyta policy-praxis. Kommissionen kan dessutom, inom ramen för dess kompetensområde, agera på de områden där resultat bäst kan nås på EU-nivån.

Forskning och teknisk utveckling har en egen avdelning i EG-fördraget där EU ges en med medlemsstaterna delad kompetens. Denna avdelning omfattar all gemenskapsverksamhet på området. Tills för en relativt kort tid sedan hanterades EU:s politik på detta område endast på medlemsstatsnivå. Målet för den nya forskningspolitiken är att organisera samarbetet på olika nivåer, samordna den nationella och europeiska politiken, uppmuntra forskarlag att arbeta i nätverk samt öka rörligheten hos individer och idéer. En variant av den öppna samordningsmetoden med rättslig grund i EG-fördraget används med andra ord också inom forskningspolitiken. Bland dokumenten på kommissionens hemsida för Lissabonstrategin finns en vitbok om rymdforskning, en handlingsplan om forskning, samt ett kommissionsmeddelande om forskare.

Inom området rymdforskning krävs en fördragsändring för att en ge-

gemensam politik ska kunna införas. Om EU:s förslag till konstitution träder ikraft väntas EU och dess medlemsstater få delad kompetens på området. Fram till dess kan vissa viktiga komponenter av en framtida gemenskapspolitik införas med hjälp av redan befintliga rättsliga grunder. Rymdteknik kan därmed stödja implementeringen av redan befintliga politikområden och på så sätt införas utan något direkt stöd för rymdpolitik i fördraget. På så sätt kan rymdpolitik stödja unionens mål avseende exempelvis en gemensam transportpolitik, transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorer, gemenskapsindustrins konkurrensförmåga, samt forskning och teknisk utveckling.

Kommissionens handlingsplan om investering i forskning har utarbetats på grundval av samråd med EU:s institutioner, medlemsstater, anslutnings- och kandidatländer, berörda parter från näringslivet, offentlig forskning och finansvärlden. Den kompletterar ett antal europeiska initiativ som delar det gemensamma målet att öka EU:s konkurrenskraft såsom det uttalades i Lissabon. Handlingsplanen innehåller en rad olika åtgärder såsom samordning av åtgärder vidtagna av medlemsstaterna, förbättring av det offentliga stödet till forskning och teknisk innovation, förbättring av forskarkarriären, samt förbättring av villkoren för forskning. Vad gäller forskare har deras yrkes- och karriärmässiga situation aldrig tidigare tagits upp på europeisk nivå. I kommissionens förslag till åtgärder och initiativ ingår dels en lista över vad kommissionen ska göra, dels en lista över vad kommissionen avser att göra i samarbete med medlemsstaterna. Slutligen ingår en rad förslag riktade till medlemsstaterna och aktörerna inom forskarsamhället.

Enligt bestämmelserna i EG-fördraget om *utbildning* ska EU främja samarbetet mellan medlemsstaterna samt stödja och komplettera deras insatser. EU har med andra ord ingen gemensam utbildningspolitik utan endast en stödjande och samordnande kompetens. Trots att EU får besluta om stimulansåtgärder får dessa inte omfatta någon form av harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Samtidigt som EU kan hjälpa till att skapa ett verkligt samarbete mellan medlemsstaterna gäller det att bevara varje medlemsstats kompetens när det gäller utbildningssystemens innehåll och organisation. EU tillför därmed ramar för behandling av allmänna frågor och en plattform för dialog och samråd för jämförelser, riktmärkning och utarbetande av politik. EU:s

insatser kompletterar medlemsstaternas och inslag av den öppna samordningsmetoden finns redan idag på området.

Inom området allmän utbildning och yrkesutbildning har samarbete mellan medlemsstaterna utvecklats särskilt under de senaste åren, och framförallt efter Europeiska rådets möte i Lissabon. En detaljerad arbetsplan för uppföljningen av utbildningssystemens mål har utarbetats som kommer att genomföras genom den öppna samordningsmetoden. Med hjälp av denna metod hoppas man kunna utveckla en samstämmig politik på områden som utbildning där all gemensam politik är utesluten men behovet av ett europeiskt utbildningsområde är en realitet.

Detsamma gäller för området *kultur*. Trots att den europeiska integrationsprocessen historiskt sett har varit inriktad på ekonomi och handel har dess kompetensområde med åren vidgats. Vid sidan av bidrag till god utbildning stadgas numera bland principerna i EG-fördraget att gemenskapens verksamhet innefattar bidrag till kulturens utveckling i medlemsstaterna. Med andra ord har EU idag befogenhet att vidta åtgärder också på kulturområdet utan att därför ha någon gemensam kulturpolitik. EG-fördraget innehåller en rättslig grund som möjliggör stödjande och kompletterande insatser.

I sina uttalanden vid Europeiska rådets möte i Lissabon betonade stats- och regeringscheferna att det utsatta målet vid sidan av en radikal omvandling av den europeiska ekonomin skulle kräva ett djärvt program för att modernisera de sociala välfärds- och utbildningssystemen. Detta var därmed första gången som Europeiska rådet i denna omfattning erkände den roll som utbildningssystemen spelar i EU:s ekonomiska och sociala strategi och i dess framtid. I kommissionens meddelande "Utbildning 2010" konstateras att snabba reformer krävs om Lissabonstrategin ska lyckas. Därmed understryks att den öppna samordningsmetoden måste användas fullt ut samtidigt som subsidiaritetsprincipen måste respekteras. De huvudsakliga verktyg som EU har på detta område är dess olika program framförallt på utbildnings- och kulturområdet.

Gemenskapens *utvecklingssamarbete* regleras i EG-fördraget där det stadgas att detta ska vara ett komplement till medlemsstaternas politik. För att nå de specifika mål som räknas upp i sammanhanget kan rådet anta åtgärder vilka kan ta formen av fleråriga program. Dessutom innehåller EG-fördraget en bestämmelse om att EU och medlemsstaterna ska

samordna sin politik inom området och samråda med varandra om sina biståndsprogram. Kommissionen är initiativtagare för att främja denna samordning.

Enhällighet, nationell suveränitet och samordning

Beskattning som symbol för den nationella suveräniteten är ett politiskt känsligt område och utgör ett av de få områden där det krävs ett enhälligt ministerråd för att lagstiftning ska kunna antas på EU-nivån. Trots att EU inte har någon egen beskattningsrätt skiljer man inom EU-rätten mellan indirekta och direkta skatter. Då indirekt beskattning rör den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster krävs en hög grad av harmonisering. EG-fördraget ger därför gemenskapslagstiftaren en uttrycklig befogenhet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning avseende vissa typer av indirekta skatter om detta krävs för att säkerställa den inre marknadens funktion. Trots att enhällighet i rådet är en förutsättning har man hittills lyckats enas om ett antal momsdirektiv samt punktskatter på vissa varor såsom alkohol och tobak.

Vad gäller direkt beskattning innehåller inte EG-fördraget några särskilda bestämmelser om harmonisering och harmonisering på detta område har visat sig vara mycket svårt. De rättsakter som finns utgör lösningar för vissa specifika situationer såsom dubbelbeskattning eller gränsöverskridande ekonomisk verksamhet. Avseende företagsbeskattning gäller för närvarande endast ett fåtal direktiv samt en konvention. Direktivet om moderbolag och dotterbolag infördes på grundval av den rättsliga grunden för den gemensamma marknadens funktion vilken kräver enhällighet i rådet. Avseende inkomstbeskattning har kommissionen föreslagit i en rekommendation, det vill säga en icke-bindande rättsakt, att medlemsstaterna ska skilja mellan personer som har och inte har sin skattemässiga hemvist i landet. På skatteområdet ska givetvis fri rörlighet för personer, varor, tjänster, och kapital samt etableringsfriheten iakttas. I linje med EG-domstolens mål avseende sjukvård har domstolen under senare år avkunnat en rad kontroversiella domar där den nationella beskattningsrätten fått ge vika för den fria rörligheten.

En viss harmonisering av bolagsskatten ses emellertid på vissa håll som önskvärd och nödvändig. Framförallt kommissionen är av den uppfattningen att skillnader i medlemsstaternas regler på området leder till problem på den inre marknaden. Medan exempelvis Tyskland och Frankrike vill lagstifta om lägsta tillåtna nivåer för att hindra skattedumping är många medlemsstaters grundinställning fortfarande att skattepolitiken är en nationell angelägenhet. Då medlemsstaternas skilda uppfattningar gör det omöjligt att nå enhällighet har kommissionen föreslagit att man för första gången ska använda sig av förfarandet för närmare samarbete som beskrivs i EG-fördraget och Unionsfördraget. Konkret innebär det att minst åtta länder kan gå före de andra och anta lagstiftning på ett visst område efter godkännande av rådet med kvalificerad majoritet. Förfarandet ska endast användas som en sista utväg med vilket menas att uppställda mål inte kan uppnås inom rimlig tid. Det gäller också att uppmuntra medlemsstaterna att använda sig av rekommendationer snarare än tvingande lagstiftning för att avskaffa skattehinder som skadar konkurrensen. Kommissionen kommer slutligen att överväga att använda den öppna samordningsmetoden för att uppmuntra utbyte av bra lösningar på skatteområdet. Idag existerar emellertid ingen rättslig grund för detta.

EU:s ekonomiska kärnområden

Den *inre marknaden* utgör en av grundvalarna för EU och kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna. EG-fördraget ger gemenskapslagstiftaren en vid befogenhet att anta åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar och bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Enligt senare domstolspraxis från EG-domstolen ger detta emellertid inte gemenskapslagstiftaren någon generell rätt att reglera den inre marknaden. Däremot har så kallad kompletterande politik såsom miljö- och socialpolitik en viktig roll när det gäller att få den inre marknaden att fungera. Åtgärder antagna med hänvisning till den inre marknaden omfattar ett vitt spektrum av situationer och kan antas av rådet med kvalificerad majoritet. Vid sidan av denna fördragsartikel finns det rättsliga grunder för var och en av de fyra friheterna, varor, personer,

tjänster och kapital samt etableringsfriheten. Dessa grundläggande fördragsartiklar används dessutom för att anta lagstiftning inom ett flertal specifika politikområden såsom finansiella frågor, energi och transport.

Som en grundläggande förutsättning för Lissabonstrategin utlovades att en fullständigt öppen marknad för bank- och *finansiella tjänster* skulle vara klar till utgången av 2005. I handlingsplanen för finansiella tjänster definieras 42 rättsliga åtgärder för att undanröja nationella hinder för att skapa en gemensam finansmarknad. Dessa åtgärder är omväxlande antagna med stöd av den rättsliga grunden för den inre marknadens funktion, den fria etableringsrätten samt fri rörlighet för tjänster. Med andra ord några av EU:s kärnområden. Handlingsplanen är nu i det närmaste genomförd där nya lagar och regler har antagits av gemenskapslagstiftaren.

Det centrala målet för gemenskapens *energipolitik* är att säkra försörjningen av energi till ett rimligt pris för alla konsumenter samtidigt som miljöaspekter observeras samt en sund konkurrens på den europeiska energimarknaden främjas. Energipolitiken ingår i det inre marknadsprojektet och kommissionens mål är att se till att EU har den effektivaste, säkraste och mest konkurrenskraftiga energimarknaden. Viktiga framsteg har skett under de senaste tio åren genom att direktiv med gemensamma regler för el respektive gas har antagits. Tanken är att dessa direktiv ska säkerställa den fria rörligheten. Avregleringen av dessa marknader har endast i viss mån varit framgångsrik och krav framställdes i Lissabon på att energimarknaderna skulle öppnas snabbare. Därpå följde bland annat två direktiv om ändring i direktiven om el- och gasmarknaderna samt en förordning om villor för tillträde till nätet för gränsöverskridande elhandel. Dessa rättsakter är antagna med hänvisning till den inre marknadens funktion, fri rörlighet för tjänster samt etableringsfriheten.

Den senaste vitboken om *transportpolitiken* utgör en handlingsplan som syftar till att förbättra de europeiska transporternas kvalitet och effektivitet. Det övergripande målet är att åstadkomma en bättre balans mellan de olika transportsätten senast 2010. Bland förslagen till nya rättsakter grundas flera på den rättsliga grunden för transportpolitikens område. EG-fördraget innehåller dessutom regler om transeuropeiska nät vilka ger EU kompetens att utfärda riktlinjer och övriga åtgärder avseende infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna. Vid sidan av sådana gemenskapsinsatser innehåller EG-fördraget en möjlighet till sam-

verkan där kommissionen och medlemsstaterna ska samordna nationell politik på området för att den inre marknaden samt den ekonomiska och sociala sammanhållningen ska stärkas. Ett exempel där restkompetensen har utnyttjats utgörs av förslaget till rådsförordning om inrättandet av organ för förvaltning av det europeiska projektet för satellitbaserad radionavigation. I övrigt betonades i Lissabon den potential för tillväxt, konkurrens och nya arbetstillfällen som övergången till en digital, kunskapsbaserad ekonomi innebär. En rad politiska förslag till ett nytt regelverk omfattande all kommunikationsinfrastruktur och tillhörande tjänster lades fram. Direktiven som ingår i det nya regelverket är utformade efter samråd med berörda parter och är antagna med den inre marknads funktion som rättslig grund.

Andra specifika rättsliga grunder kan också sägas bidra till den inre marknads funktion. Bland EG-fördragets grundläggande principer stadgas att EU ska främja en hög grad av *konkurrenskraft*. EU:s verksamhet ska därmed innefatta en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. EU har långtgående befogenhet på området och framförallt kommissionens roll är central. De viktigaste delområdena inom konkurrenspolitiken utgörs av antitrust och karteller, koncentrationskontroll, liberalisering samt statligt stöd.

Att den inre marknaden ingår i Lissabonstrategin mer än tio år efter att den i stort var genomförd kan väcka viss förvåning. Inte minst med tanke på att den utgör ett av EU:s kärnområden där EU:s lagstiftningskompetens är som starkast. Det förhållande att den inre marknaden inte presterar optimalt är emellertid en av de utmaningar som enligt kommissionen hindrar EU från att uppnå Lissabonstrategins ambitiösa mål. Här krävs ytterligare analyser och handlingsplaner för att komma till rätta med såväl nya som gamla problem. Av Lissabonstrategins åtgärder har ironiskt nog kommissionens förslag till tjänstedirektiv förmodligen fått mest uppmärksamhet i Sverige. På ett av EG-rättens mest centrala områden kodifierar förslaget i stort redan gällande rätt genom ett av de mest använda instrumenten, det rättsligt bindande direktivet. Förslaget har trots vissa brister förtjänsten att det försöker förenkla och förtydliga på ett område som är av stor betydelse för det fortsatta samarbetet inklusive Lissabonstrategins mål (se vidare kapitel av Ida Otken-Eriksson).

På dessa ekonomiska områden kan emellertid alternativ till traditionell

lagstiftning såsom självreglering, europeisk standardisering i kombination med samreglering, frivilliga överenskommelser eller ramlagstiftning i vissa fall användas med bättre verkan för att nå en lämplig avvägning mellan de eftersträlvade målen. Slutligen har framsteg gjorts i fråga om samråd med de berörda parterna före initiativ som kan få betydande konsekvenser.

Majoritetsbeslut och samordning

På miljöområdet anser kommissionen att införandet av hållbar utveckling öppnat för användandet av den öppna samordningsmetoden. Inom området för bioteknik förespråkas en sammanhållen europeisk ram för att nå de bland annat i Lissabon uppställda målen. Detta område samt området informationssamhället omfattar en rad olika rättsliga grunder utan att därmed utesluta användandet av den öppna samordningsmetoden.

EU har med åren fått en utökad kompetens på miljöområdet och *miljöskydd* ingår idag bland de grundläggande principerna i EG-fördraget. Vid sidan av att en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet samt en hållbar utveckling av näringslivet ska främjas är målet att integrera miljöaspekter i övriga politikområden såsom jordbruk, energi och transport. EG-fördraget innehåller en egen avdelning för miljöpolitik och gemenskapslagstiftaren får anta bindande rättsakter på området med kvalificerad majoritet i rådet. Vid sidan av att subsidiaritetsprincipen tillämpas är det av stor vikt att medlemsstaterna får besluta om strängare skyddsregler för miljön under förutsättning att de inte strider mot fördragets övriga bestämmelser.

EU kunde emellertid anta miljöskyddsregler redan innan en specifik rättslig grund för miljöåtgärder infördes. Med hänvisning till den gemensamma marknaden och restkompetensen infördes exempelvis regler om kvaliteten på dricks- och badvatten, vilket numera regleras med hänvisning till miljöskyddet. När gemenskapslagstiftaren använt sig av restkompetensen har EG-domstolen understrukt vikten dels av att Europaparlamentet inte ges ett större inflytande enligt någon annan rättslig grund och procedur, dels att andra förfaranden till skillnad mot restkompetensen endast kräver kvalificerad majoritet i rådet.

Sedan även hållbar utveckling infördes som övergripande mål i EG-

fördraget har EU antagit en strategi för hållbar utveckling vilket betecknar en vändpunkt. Genom strategin strävar man efter att främja ekonomisk tillväxt och social sammanhållning utan att försämra den miljömässiga kvaliteten. Detta innebär att miljömål måste vägas mot sina ekonomiska och sociala effekter samt att lösningar måste planeras som innebär vinst för ekonomin, sysselsättningen och miljön. För att förverkliga en hållbar utveckling krävs med andra ord en blandad miljöpolitik inklusive införlivandet av miljöaspekterna i andra politiska områden, genomförande och information.

Hållbar utveckling kan emellertid inte uppnås av enskilda länder eller regioner som agerar ensamma. Enligt kommissionen krävs åtgärder på alla nivåer av offentligt styre, bättre utformade prioriteringar på alla nivåer och att verksamheterna utnyttjas för att tjäna ett gemensamt mål. Detta öppnar för den öppna samordningsmetoden som hittills inte har använts på miljöområdet men som här skulle kunna användas med fördel. Framförallt utbyte av bästa praxis, fastsällande av indikatorer samt utarbetande av riktlinjer och tidsplaner skulle kunna bidra till genomförandet av specifika åtgärder. I andra fall kan det med hänsyn till behovet av att garantera en väl fungerande inre marknad emellertid vara bäst att vidta rättsligt bindande åtgärder på EU-nivån.

Inom ramen för Lissabonstrategin har kommissionen antagit en strategi för biovetenskap och *bioteknik*. Denna strategi innebär ett tillvägagångssätt där kommissionen bara är en av flera berörda aktörer. Kommissionens uppgift är framförallt att fungera som katalysator samt att ta fram en sammanhållen europeisk ram. Strategin har de andra institutionernas stöd men många av de föreslagna åtgärderna ligger i huvudsak eller helt inom medlemsstaternas eller de berörda privata aktörernas räckvidd. För att bli framgångsrik krävs framförallt att kommissionens strategi åtföljs av ytterligare åtgärder i de enskilda medlemsstaterna. Tanken är att en av kommissionen utformad handlingsplan och en av rådet utformad färdplan inklusive prioriterade åtgärder, ansvarsfördelning och tidtabell ska utgöra en fast ram för att en politik för bioteknik för hela EU ska utformas i samverkan.

Trots vissa framsteg bedömer kommissionen att det finns en risk för att Lissabonstrategins mål inte ska nås på området. Dessutom har kommissionen uppmärksammat en tydlig inkonsekvens vad gäller Europeiska rådets slutsatser från Lissabon och senare toppmöten å ena sidan, och när dessa

uttalanden överförts till bindande bestämmelser och åtaganden å den andra. Slutsatser från toppmötena har fastställt målet att EU ska vara en ledande, kunskapsbaserad ekonomi som främjar bioteknikens fulla potential och efterlyst en ökad konkurrenskraft i den europeiska biotekniksektorn. Kommissionen menar emellertid att bevarandet av en rättsligt osäker situation samt dröjsmål med att inrätta ett enhetligt gemenskapspatent påverkar konkurrenskraft, forskningskompetens och handel.

Bland de rättsligt bindande åtgärder som införts på området finns regler om immaterialrättsligt skydd samt lagstiftning om läkemedel. I avvaktan på inrättande av ett enhetligt gemenskapspatent har emellertid EG:s befintliga patentlagstiftning införlivats dåligt. Hittills har endast sex medlemsstater införlivat direktivet om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar. Detta har lett till att kommissionen avgett motiverade yttranden i enlighet med förfarandet för fördragsbrott.

Direktivet ålägger medlemsstaterna att skydda biotekniska uppfinningar genom sin nationella patenträtt. Då Nederländerna traditionellt motsätter sig genetiska manipulationer och anser att varken växter, djur eller levande mänskligt material borde vara patentbart har Nederländerna väckt talan om ogiltigförklaring av direktivet. EG-domstolen fann att det med hänvisning till den inre marknadens funktion är nödvändigt att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på området och att en sådan harmonisering kan åstadkommas med hjälp av ett gemenskapsdirektiv. Direktivet bidrar till att närma medlemsstaternas lagstiftningar till varandra och därmed till att undanröja de rättsliga hindren för utvecklingen på genteknikområdet. För att möta Nederländernas åberopande av subsidiaritetsprincipen konstaterade EG-domstolen att direktivets syfte att säkerställa den inre marknadens funktion inte skulle kunna uppnås endast genom åtgärder på medlemsstatsnivå.

Patentskydd inom EU ges för närvarande genom två system: det europeiska och de nationella patentsystemen. Den Europeiska patentorganisationen beviljar patent bland annat inom medlemsstaternas territorium och beaktar direktivet. De parallella systemen innebär att patentering i Europa är dyrbar och förenad med rättslig osäkerhet. Kommissionen har därför lagt fram ett förslag till en förordning om ett enhetligt gemenskapspatent som ska gälla i alla medlemsstater. Då implementeringen av det befintliga direktivet är bristfällig och i väntan på införandet av ett gemen-

skapspatent råder emellertid en rättsligt osäker situation vilket en fördröjning av framsteg på området för genetiskt modifierade organismer (GMO) dessutom bidrar till. På grund av avsaknad av ett klart och förutsägbart regelverk råder enligt kommissionen rättsosäkerhet för aktörerna i kedjan för produktion och distribution.

Majoriteten av den befintliga gemenskapslagstiftningen på området är baserad på den rättsliga grunden för den inre marknaden trots att exempelvis forskning och hälsoskydd utgör centrala inslag. Rådsförordningen från 1993 om läkemedel är antagen med hänvisning till restkompetensen då EG-fördraget inte ger några befogenheter för antagandet av ett enhetligt system på gemenskapsnivå av det slag som föreskrivs i förordningen. Ovan nämnda lagstiftning har med andra ord införts utan en specifik rättslig grund för bioteknik.

Informationssamhället omfattar en rad rättsliga grunder. Avseende telekommunikationspolitiken har de rättsliga grunderna för den inre marknadens funktion, konkurrens, etableringsrätt och frihet för tjänster med framgång använts. Stöd till teknisk utveckling inom informations- och kommunikationsteknik kan antas med hjälp av bestämmelserna för forskning och utveckling. Åtgärder kan dessutom införas med hänvisning till behovet att skapa nödvändiga förutsättningar för konkurrenskraften inom gemenskapens industri. Slutligen kan åtgärder införas med hänvisning till de transeuropeiska näten inom transport, energi och telekommunikation.

Kompletterande metoder med kommissionen som katalysator

Vid en översiktlig genomgång av de sakområden som omfattas av Lissabonstrategin uppenbaras att gemenskapslagstiftaren redan har kompetens på ett flertal områden men att den öppna samordningsmetoden ändå används alternativt förespråkas som ett passande verktyg för att uppnå de strategiska mål såsom de uttalades vid Europeiska rådets möte i Lissabon. Av de officiella dokument jag valt att studera framgår att den öppna samordningsmetoden används både på typiska ekonomiska områden och på mer socio-kulturella områden. Den har fördragsstöd i vissa fall där en variant av metoden regleras eller inslag av metoden förekommer. Den förespråkas

emellertid också på andra områden. På områden där EU kan anta rättsligt bindande åtgärder används den som komplement och stöd till EU:s gemensamt utformade politik. På andra områden fungerar den som en väg framåt där gemenskapen saknar kompetens att införa gemensamma regler men där en viss samordning av medlemsstaternas politik ändå är önskvärd för att nå uppsatta mål. På områden eller avseende förfaranden som kräver enhällighet i rådet kan den öppna samordningsmetoden dessutom fylla en särskild funktion. Sammanfattningsvis används den öppna samordningsmetoden på områden där gemenskapen besitter en klar kompetens att lagstifta men förespråkas framförallt på de områden där ingen gemensam politik finns idag men där en viss samordning av medlemsstaternas politik framstår som önskvärd. Direkt fördragsstöd finns för närvarande inte för alla områden där metoden används.

Trots att gemenskapslagstiftaren har kompetens att införa rättsligt bindande åtgärder genom majoritetsbeslut avseende exempelvis miljö, bioteknik och informationssamhället skulle inslag av den öppna samordningsmetoden med fördel kunna användas också här. Problem med att överföra politiska uttalanden i bindande bestämmelser och åtaganden samt negativa effekter av en rättsligt osäker situation bör emellertid inte förbises. Rättsligt bindande regler krävs för att berörda parter ska kunna planera och agera, vilket är en förutsättning för att EU ska kunna bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. Här krävs dessutom bättre åtgärder för att säkerställa implementering. Alternativet att inblandade aktörer uteslutande skulle välja den öppna samordningsmetoden framför gemenskapsmetoden även om den senare är möjlig att använda – både politiskt och rättsligt – är därför inte särskilt troligt.

Som komplement till traditionell lagstiftning har metoden många fördelar. Vid sidan av de mer uppenbara såsom utbyte av information och bästa praxis kan dess användande förhoppningsvis bidra till att de olika aktörerna tar större ansvar och motverkar trender av bristfälligt genomförande och implementering av enskilda och gemensamma åtgärder. Metoden ger också en viss flexibilitet för nationella och regionala särlösningar såsom för övrigt det rättsligt bindande direktivet är tänkt att göra. Än så länge kvarstår emellertid rollen av den öppna samordningsmetoden som huvudsakligen kompletterande.

Då politisk enighet inte kan nås för att juridiskt bindande rättsakter

ska antas, då EU saknar kompetens, samt på områden där EU har svag lagstiftningsmakt fyller den öppna samordningsmetoden sin viktigaste roll. Gemenslagslagstiftaren har endast lagstiftningskompetens på de områden medlemsstaterna har tillerkänt en sådan i EG-fördraget. EU har med andra ord ingen befogenhet att ge sig själv ytterligare kompetens. Som exemplifierats ovan kan rättsliga åtgärder emellertid införas på en mängd sakområden med hänvisning till den inre marknadens funktion eller restkompetensen vilket utgör en rättslig väg framåt. Svåra gränsdragningsproblem uppkommer emellertid inte alltför sällan och det är ytterst EG-domstolen som har att avgöra kompetensvister i enlighet med de grundläggande fördragen. EG-domstolen har dock varit relativt generös mot gemenslagslagstiftaren.

Med tanke på all uppmärksamhet den öppna samordningsmetoden fått framförallt inom akademiska kretsar är det uppseendeväckande att den åtgärd inom Lissabonstrategin som förmodligen uppmärksamats mest i Sverige är förslaget till tjänstedirektiv. Fri rörlighet för tjänster utgör inte bara en av grundpelarna i den inre marknaden och hela EU-samarbetet, den föreslagna formen är dessutom det rättsligt bindande direktivet. Förslaget innebär med andra ord ett rättsligt bindande dokument inom ramen för ett av EU:s absoluta kärnområden. Därmed inte sagt att förslaget inte kommer att ändras eller fortsätta att debatteras. Kanske kan en samordning av medlemsstaternas bästa praxis utgöra en väg framåt också på EG-rättens kärnområden nu när mycket av grundbestämmelserna är på plats. Uppenbart är emellertid att den ständiga utvecklingen inom samhällslivets olika grenar ger upphov till nya lösningar på gamla och nya problem.

Avslutningsvis måste understrykas att oavsett den öppna samordningsmetodens fördelar respektive nackdelar och de varierande bakomliggande anledningarna till varför den förespråkas, så innebär dess användning framförallt att kommissionen stärks. Kommissionen blir på grund av dess samordnande och övergripande roll den största vinnaren och har nu både initiativrätt och överblick över ett allt större antal politikområden – både när gemenskapsmetoden används och när den öppna samordningsmetoden ses som en bättre väg framåt.

Källor och litteratur

De viktigaste officiella EU-dokument som behandlar Lissabonstrategin finns grupperade under teman på kommissionens hemsida för Lissabonstrategin. I de flesta fall kan en svensk version laddas ned från http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/key/index_en.html samt angränsande sidor.

Den öppna samordningsmetodens särdrag och vissa principer för dess användning läggs fram i kommissionens vitbok om styrelseformer, KOM (2001) 428 slutlig. Vitboken finns i EU:s officiella tidning nr C 287 av den 12 oktober 2001, s. 1. Den svenska versionen kan laddas ned från http://europa.eu.int/eur-lex/pri/sv/oj/dat/2001/c_287/c_28720011012sv00010029.pdf.

Den öppna samordningsmetoden finns behandlad i en lång rad artiklar och böcker. Vid sidan av relevanta kapitel i denna publikation med ytterligare referenser utgör följande titlar några tongivande exempel: De la Porte, C. och Pochet, P. (eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination* (Brussels: PIE Peter Lang, 2002); Radaelli, C. M. *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* (Sieps 2003:2, www.sieps.se); Scharpf, F. W. "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity" (*Journal of Common Market Studies*, 2002, 40(4), pp. 645–670); Scott, J. and Trubek, D. M. "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union" (*European Law Journal*, 2002, 8(1), pp. 1–18).

Kompetensfördelningen inom EU är ett ständigt aktuellt ämne. För en publikation på svenska se exempelvis Langdal, F. och J. Almer, *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna* (Sieps 2003:2, www.sieps.se). Se också von Bogdandy, A. och Bast, J. "The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform" (*Common Market Law Review*, 2002, 39(2), pp. 227–268).

EG-domstolens uppmärksammade dom avseende tobaksreklamdirektivet och följande domar finns bland annat behandlade av Byström, M. "Precisering av EG:s kompetens: Formulering av problem utan lösning i sikte" (*Europarättslig Tidskrift*, 2001, pp. 92–102), samt Bergström, M. "Gemenskapslagstiftaren kvitterar i det andra tobaksmålet" (*Europarättslig Tidskrift*, 2003, pp. 353–364). Avseende det ogiltigförklarade tobaksreklam-

direktivet se även Schneider, H-P. and Stein, T. (eds.) *The European Ban on Tobacco Advertising: Studies Concerning its Compatibility with European Law* (Baden-Baden: Nomos, 1999).

EU:s sysselsättningsstrategi som institutionaliserad kompromiss

av Kerstin Jacobsson

Vad ska Europeiska unionen ägna sig åt och användas till? Detta är en ständig stridsfråga där skiljelinjerna inte bara går mellan höger och vänster på den ideologiska kartan utan även mellan dem som förordar mer av överstatligt samarbete och dem som föredrar mellanstatlighet och betonar den princip som säger att EU bara ska samarbeta i frågor där inte medlemsländerna sköter uppgifterna bättre.

Det EU-gemensamma samarbete i sysselsättningsfrågorna som vuxit fram sedan mitten av 1990-talet illustrerar väl dessa konfliktlinjer. Bakgrunden till detta nya samarbete var att EU-länderna under flera decennier dragits med hög arbetslöshet, och i många fall en hög långtidsarbetslöshet. Men vad skulle EU kunna göra för att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen – i synnerhet som EU saknade befogenhet att agera i arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken?

Det faktum att regeringscheferna ville börja samarbeta aktivt i frågorna samtidigt som EU inte har befogenhet att fatta bindande beslut på detta område, ledde till utvecklandet av en ny samarbetsmetod som har kallats en tredje väg mellan överstatlighet och mellanstatlighet. Vi ska i detta kapitel se närmare på vad denna samarbetsmodell innebär. Sysselsättningsstrategin, som samarbetet kommit att kallas, är intressant både vad gäller samarbetsformen och vad gäller det politiska innehållet.

Samarbetet aktualiserar ideologiska perspektiv och skiljelinjer: Hur ska man åstadkomma ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet? Också här har sysselsättningsstrategin betraktats som en tredje väg – denna gång mellan socialism och liberalism. Jag kommer i kapitlet att betrakta samarbetet som en institutionaliserad kompromiss, vilket samtidigt innebär att den rymmer en rad inneboende konflikter.

Sysselsättningsstrategin föregick alltså den bredare Lissabonstrategin, i vilken sysselsättningsstrategin kommit att integreras och utgöra en del av.

Samma slags ideologiska kompromiss återspeglas även i Lissabonstrategin.

Att sysselsättningsstrategin inte är entydig till sitt ideologiska innehåll gör att den lyckats vinna bred anslutning från medlemsregeringarna. Men dess innehållsliga och formmässiga sammansatthet gör samtidigt att samarbetet möter kritik från olika håll. Det finns både höger- och vänsterdebattörer som förespråkar samarbetet i nuvarande form, och både höger- och vänsterkritiker som menar att frågorna bör återföras till medlemsländerna.

Kapitlets syfte är att beskriva EU-samarbetet i sysselsättningspolitiken, både vad gäller form och innehåll. Jag kommer att mejsla ut olika synsätt på samarbetet. Jag kommer även att adressera frågan om vad samarbetet har åstadkommit så här långt. Vilka möjligheter och svårigheter är vidhäftade med denna samarbetsmodell?

Kapitlet är disponerat enligt följande: Först tecknar jag bakgrunden till och framväxten av EU:s sysselsättningsstrategi. I detta avsnitt beskriver jag även samarbetets utformning. Därefter rekonstruerar jag fyra grundpositioner i synen på samarbetet. I det efterföljande avsnittet diskuterar jag sysselsättningsstrategins karaktär av institutionaliserad kompromiss, vilken rymmer en rad inneboende konflikter. Därefter övergår jag till att diskutera på vad sätt ett icke-bindande samarbete som sysselsättningsstrategin kan påverka nationell politik. Avslutningsvis gör jag en utvärdering av vad strategin hittills lyckats åstadkomma.

Utvecklandet av en EU-gemensam sysselsättningsstrategi

De svenska socialdemokratiska regeringarna har varit av uppfattningen att EU ska ägna sig åt frågor som är viktiga för medborgarna och en sådan fråga är den om jobb och sysselsättning. Redan före Sveriges medlemskap i EU den 1 januari 1995 arbetade svenska socialdemokrater aktivt för att föra upp frågorna om sysselsättning på EU:s dagordning. *Sätt Europa i arbete* var namnet på en rapport som togs fram inom ramen för det nordiska fackliga och socialdemokratiska samarbetet några år in på nittioalet. En rapport med samma titel blev sedermera antaget av det europeiska socialdemokratiska partiet och låg till grund för partiets manifest vid

Europaparlamentsvalet 1995. En drivande person var i båda fallen Allan Larsson, som senare blev generaldirektör för Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning och sociala frågor.

Bakgrunden till de nordiska socialdemokraternas initiativ var den ekonomiska och monetära unionen och, som det uppfattades, den ensidiga fokuseringen på ekonomi och marknad. De nordiska socialdemokraterna lanserade begreppet sysselsättningsunion för att introducera tanken att sysselsättningsfrågan måste prioriteras och få en egen plattform i form av egna mål och metoder inom ramen för det europeiska samarbetet. Begreppet sysselsättningsunion visade sig dock vara för kontroversiellt och övergavs senare. Skälet var att det även fanns debattörer som menade att ett mål om sysselsättning borde införas jämte målet om prisstabilitet som riktningsgivare för den Europeiska centralbanken. Så långt var inte de nordiska socialdemokraterna beredda att gå – och inte heller EU:s medlemsregeringar i övrigt. EU-ländernas regeringar beslutade sig ändå för att utveckla ett samarbete om sysselsättning. Detta fick dock inte ifrågasätta prisstabilitet som det överordnade målet i EMU, inte inkränkta på medlemsländernas självbestämmande i arbetsmarknadsfrågorna och fick inte heller kosta nya pengar från EU:s budget. Samarbetet som utvecklades var en kompromiss, både till innehåll och tillvägagångssätt.

Även om EMU var det omedelbara skälet till att frågan om en sysselsättningsunion blev brännande så var bakgrunden bredare än så. De senaste decennierna hade visat att många EU-länder hade en hög arbetslöshet, som bestod oavsett konjunkturläge och som i varje fall delvis antogs vara strukturell till sin natur. Det var vidare viktigt att Europa skulle kunna hävda sig i den globala konkurrensen. Utmaningarna som skulle hanteras var mångfacetterade: Tillväxt och skapande av nya jobb, matchningen på arbetsmarknaden mellan arbetskraftsutbud och efterfrågan på arbetskraft, behovet att höja arbetskraftsdeltagandet generellt, inte minst för grupper som av olika skäl stod utanför arbetsmarknaden, som ungdomar, kvinnor, invandrare, äldre och så vidare. Fler i arbete skulle krävas för att klara den finansiella belastning på de sociala trygghetssystemen som en åldrande befolkning skulle komma att innebära. EU:s sysselsättningsstrategi, som den kom att kallas, skulle därför behöva beröra såväl arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken som de sociala trygghetssystemens utformning och beskattningen av arbete. Det skulle behövas en

integrerad strategi där olika politikområden skulle understödja varandra. Samtidigt har de europeiska regeringscheferna varit angelägna om att den europeiska strategin inte ska innebära en amerikanisering i betydelsen att konkurrenskraften nås på bekostnad av sociala hänsynstaganden. Man har velat, som det heter på EU-språk, bevara men modernisera den europeiska sociala modellen. Denna modernisering handlar om att försöka förena konkurrenskraftiga ekonomier med socialt hänsyns- och ansvarstagande.

Grunden för EU:s sysselsättningsstrategi lades 1993 då Europeiska kommissionen, under ledning av Jacques Delors, presenterade vitboken *Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet*. En huvudtanke i den var behovet av att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Satsningar på utbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande efterlystes. En övergång från en passiv till en aktiv arbetsmarknadspolitik krävdes. Utsatta grupper, som ungdomar och långtidsarbetslösa, ansågs behöva särskilda satsningar. Ett annat förslag var att ändra skattesystemen för att skapa jobb, det vill säga att sänka skatten på arbete, och att skärpa bidragssystemen så att arbete lönar sig jämfört med bidrag. Toppmötet i Bryssel i december 1993 uttalade sitt stöd för vitboken. Ett första steg mot att samordna medlemsländernas sysselsättningspolitik togs året efter vid Europeiska rådets möte i Essen i december 1994. Toppmötet enades om fem prioriteringar: Utbildningssatsningar, sysselsättningsintensiv tillväxt, minskade indirekta lönekostnader, effektivare arbetsmarknadspolitik samt förstärkta insatser för utsatta grupper. Länderna åtog sig att skriva årliga rapporter om måluppfyllelsen i respektive land. Den första rapporteringen ägde rum vid toppmötet i Madrid i december 1995.

Det stora steget mot en gemensam sysselsättningsstrategi togs i och med Amsterdamfördraget och dess sysselsättningsavdelning (artikel 125–130 i fördraget om Europeiska unionen). I fördraget slogs fast att medlemsländerna ska betrakta sysselsättningspolitiken som en fråga av gemensamt intresse och samordna sina åtgärder i enlighet med detta. Även om beslutsmakten ligger kvar hos de nationella parlamenten åtog sig alltså medlemsländerna att betrakta sysselsättningen som en gemensam angelägenhet och underkasta sig en procedur för samordning av den nationella politiken. Några allmänna målsättningar slogs också fast i fördragstexten: Medlemsstaterna och gemenskapen skall ”arbeta för att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi och särskilt för att främja en kvalificerad, utbildad

och anpassningsbar arbetskraft och en arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar” (artikel 125). Det slogs också fast att målet att uppnå en hög sysselsättningsnivå skall beaktas i all gemenskapspolitik.

Samordningen av den nationella politiken skulle ske genom att ministerrådet, på förslag av kommissionen, årligen antar riktlinjer för sysselsättningen som medlemsländerna sedan har att beakta i sin nationella sysselsättningspolitik. En rådgivande sysselsättningskommitté, bestående av två tjänstemän från varje medlemsland samt två från kommissionen, upprättades för att främja samordningen av ländernas politik. Den ska i sitt arbete samråda med arbetsmarknadens parter. Dessutom deltar Europaparlamentet, regionkommittén och ekonomiska och sociala kommittén som rådgivande organ i riktlinjearbetet. Riktlinjerna antas med kvalificerad majoritet i ministerrådet. På grundval av riktlinjerna ska varje medlemsland sedan årligen utarbeta en nationell handlingsplan för sysselsättning där de förutom sina framtidsplaner också ska rapportera hur man har implementerat tidigare riktlinjer. Dessa handlingsplaner granskas sedan i sysselsättningskommittén samt av kommissionen och slutligen ministerrådet. På grundval av handlingsplanerna ger kommissionen och ministerrådet ut en gemensam sysselsättningsrapport om läget i medlemsländerna. Där görs strategiska jämförelser mellan länderna. Ministerrådet kan vidare, efter förslag av kommissionen, besluta med kvalificerad majoritet om rekommendationer till enskilda länder om hur de ska kunna uppfylla de gemensamma riktlinjerna. I implementeringen av strategin krävs insatser av såväl medlemsstater som regionala och kommunala beslutsfattare, arbetsmarknadens parter och EU:s institutioner. Lokala och regionala beslutsfattare har kommit att involveras i processen alltmer efter hand, efter kritik mot att processen varit centraliserad och aldrig nått de berörda i medlemsländerna.

De första riktlinjerna antogs vid ett extra möte med Europeiska rådet i Luxemburg med sysselsättning som tema i november 1997, varefter riktlinjearbetet kommit att kallas Luxemburgprocessen. Riktlinjerna strukturerades i fyra pelare: Förbättra *anställbarheten*, utveckla *företagarandan*, uppmuntra *anpassningsbarheten* samt stärka *jämställdheten*. Under temat anställbarhet återfinns bland annat riktlinjer om aktiv arbetsmarknadspolitik, exempelvis genom snabba insatser för arbetslösa ungdomar och upprättande av individuella handlingsplaner för arbetslösa. Under temat företaganda finns riktlinjer om att underlätta att starta och driva företag

samt minska beskattningen av arbete. Anpassningsbarheten handlar bland annat om förändrad arbetsorganisation, exempelvis vad gäller arbetstider, och behovet av livslångt lärande. Jämställdheten handlar bland annat om att underlätta för kvinnors att förvärvsarbeta genom förbättrad barnomsorg. Också arbetsmarknadssituationen för andra grupper, som handikappade och invandrare, har kommit att uppmärksammas under detta tema.

Efter fem år utvärderades sysselsättningsstrategin och utvärderingen resulterade bland annat i att pelarstrukturen övergavs till förmån för tre övergripande mål: full sysselsättning, att förbättra kvaliteten och produktiviteten i arbetet samt att stärka den sociala sammanhållningen. Till varje mål knöts ett antal riktlinjer, varav en del innehåller kvantitativa mål. Det beslutades att målen skulle gälla för tre år i taget istället för ett, om inget oförutsett inträffar. Handlingsplanerna med resultatrapporteringen ska dock inlämnas årligen också fortsättningsvis. Det årliga riktlinje- och handlingsplanarbetet hade visat sig vara för arbetskrävande och riskerade leda till rapportskrivande åt Bryssel utan verklig förankring i verksamheterna i medlemsländerna.

Ett viktigt skäl till att sysselsättningsstrategin reformerades år 2003 var också den så kallade Lissabonstrategin (se bokens inledning), i vilken sysselsättningsstrategin skulle integreras. Vid toppmötet i Lissabon i mars 2000 fick unionen ett nytt strategiskt mål: att EU ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till varaktig tillväxt med fler och bättre jobb och en högre grad av social sammanhållning. Målet skulle uppnås till år 2010. I Lissabon började regeringscheferna tala om full sysselsättning och de började sätta upp kvantitativa mål. Det mål för sysselsättningsgraden som sattes var att 70 procent av den arbetsföra befolkningen ska vara i arbete år 2010, vilket senare, på svenskt initiativ, kompletterades med ett delmål på 67 procent till år 2005. Målet för kvinnors deltagande sattes till 60 procent av kvinnorna tills år 2010, delmålet blev 57 procent år 2005. Det tillkom även ett mål för den äldre arbetskraften: Hälften av personer över 55 år ska arbeta år 2010. Genom sysselsättningsmålen kom sysselsättningsstrategin att bli ett viktigt instrument för förverkligandet av Lissabonprocessens strategiska mål.

Nya inslag i Lissabonstrategin jämfört med den ursprungliga sysselsättningsstrategin var betoningen av social sammanhållning, bättre – och

inte bara fler – jobb och satsningarna på informationsteknik och innovation. Också den ekonomiska reformprocessen fick större betydelse, exempelvis avregleringar av produkt-, tjänste- och kapitalmarknaderna. Lissabonstrategin kan sägas stå på fyra ben: sysselsättning, social sammanhållning, ekonomiska reformer och satsningar på ny teknik och innovation. (Senare tillkom även miljön i form av hållbar utveckling; se Larssons kapitel i denna bok.) Lissabonstrategin är, enligt dess arkitekter, ett försök att förena en dynamisk och konkurrenskraftig ekonomi med social sammanhållning. Sysselsättningsfrågan går inte att skilja från den ekonomiska och sociala reformprocessen.

Fyra positioner i synen på sysselsättningssamarbetet

Samordningsproceduren bygger alltså på ett slags målstyrning på EU-nivå, där den nationella beslutskompetensen respekteras. Genom att sätta upp mål som länderna ska sträva mot och riktlinjer för hur detta kan genomföras, genom resultatjämförelser, ibland baserade på gemensamma indikatorer, och genom utbyte av erfarenheter och goda exempel är tanken att länderna ska lära av varandra. Tanken är även att ett politiskt tryck och opinionstryck ska skapas som kan underlätta reformer i medlemsländerna. Denna samarbetsmodell, som vuxit fram i sysselsättningspolitiken och även i samordningen av den ekonomiska politiken enligt Maastrichtfördraget, generaliserades vid Lissabontoppmötet till att kallas den öppna samordningsmetoden och infördes på en rad nya områden, som arbete mot social utslagning samt företags- utbildnings- och IT-politik. Senare har den, med vissa variationer i utformning, även införts vad gäller migrationspolitik och reformering av pensionssystem.

Den öppna samordningsmetoden, som den definierades vid Lissabontoppmötet, är ett renodlat mellanstatligt samarbete. Samordningsproceduren i sysselsättningspolitiken enligt Amsterdamfördraget är däremot i huvudsak ett mellanstatligt samarbete men med några överstatliga inslag. Överstatliga inslag är det faktum att kommissionen är förslagsställare och ministerrådet fattar besluten om riktlinjer med kvalificerad majoritet. Det är dock ytterst upp till medlemsregeringarna om de vill ta till sig riktlinjerna

och rekommendationerna eller ej. Sätillvida ligger makten ytterst kvar hos medlemsländerna.

Även om uppslutningen bakom samarbetet är stor bland EU:s medlemsregeringar finns det inom länderna delade meningar om samarbetet.

Lite förenklat finns det tre huvudsakliga handlingsalternativ för framskridandet i sysselsättningspolitiken: för det första att stödja samarbetet i nuvarande form (status quo), för det andra att utveckla en överstatlig social- och sysselsättningspolitik och för det tredje att återföra frågorna till nationell nivå och ha en alltigenom nationell social- och sysselsättningspolitik. Detta gäller frågan om samarbetets form. Men positioner i formfrågan kan inte förstås utan relation till samarbetets innehåll, vilket bidrar till frågans komplexitet: det finns både höger- och vänsteranhängare av strategin, vilka stödjer den av olika skäl. Och det finns både höger- och vänsterkritiker av strategin, vilka kritiserar den av olika skäl. Företrädare för olika politiska grundhållningar kan alltså komma till samma slutsats vad gäller samarbetets form.

Jag ska nedan behandla fyra principiella positioner i renodlad form. Från vänsterhåll kan två huvudpositioner urskiljas: Kritikerna ser sysselsättningsstrategin som icke-förpliktigande samarbete som framför allt gynnar marknadens aktörer. De menar att ett mellanstatligt samarbete aldrig kan balansera den överstatliga ekonomin. Vänsteranhängarna däremot ser den som ett politiskt samarbete för att just balansera marknaden. Från högerhåll kan likaledes två positioner urskiljas: Kritikerna menar att EU endast ska reglera marknaden medan arbetsmarknads- och socialpolitik ska regleras nationellt. Anhängarna från höger ser samarbetet som ett bra sätt att förmå länderna att genomföra nödvändiga strukturreformer.

Vänsterkritiker av samarbetsmetoden menar att ett mellanstatligt samarbete aldrig kan balansera den överstatliga ekonomiska integrationen i form av EMU och den inre marknaden. Enligt denna syn reduceras EU:s sociala dimension, som EU:s sociala samarbete ibland kallas, dels till att ta bort hinder för marknaden, dels till att bli städgumma åt den inre marknaden, det vill säga att ta hand om konsekvenserna av marknadsprojektet. Den fundamentala obalansen mellan marknad och sociala hänsyn ändras inte med det i huvudsak mellanstatliga samarbetet i social- och sysselsättningspolitiken.

En teoretiskt förankrad kritik av EU:s mellanstatliga och därmed icke-

bindande socialpolitiska samarbete längs dessa linjer har levererats av sociologen Wolfgang Streeck. Han talar om samarbetet som ”nyfrivillighet”. Frivilligheten ligger i att samarbetet inte binder medlemsstaterna och inte heller företag juridiskt utan implementeringen bygger helt och hållet på deras välvilja. Han tycks se detta som ett steg tillbaka jämfört med den juridiskt bindande reglering som samarbete kring EU:s sociala dimension tidigare lyckats åstadkomma, till exempel på områden som arbetsmiljö och arbetsrätt. Streeck menar att EU-samarbetet bygger på en konstitutionell asymmetri i form av en selektiv centralisering av politikområden. Han syftar här på att penningpolitiken i EU är helt centraliserad till EU-nivån (närmare bestämt till europeiska centralbanken), finanspolitiken (budgetpolitiken) begränsas genom den bindande överkommelsen stabilitets- och tillväxtpakten medan social- och arbetsmarknadspolitikens fortsatt är ett nationellt ansvar. Eftersom medlemsstaterna avhållit sig viktiga styrinstrument som räntan och aktiv användning av den offentliga budgeten blir andra styrinstrument desto viktigare. Närmare bestämt menar Streeck att de till buds stående medlen för att matcha tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden är att på olika sätt flexibilisera arbetsmarknaden. Detta kommer att se ut som frivilliga nationella beslut men vilken politik som kommer att premieras är i praktiken inbyggd i den europeiska maktfördelningen. Den konstitutionella asymmetrin i EU-samarbetet avgör alltså i hög grad vilken politik som kommer – och kan – föras. Detta förklarar i sin tur den utbudsorienterade sysselsättningsstrategin. Möjligheten att stimulera ekonomin för att parera lågkonjunkturer är begränsad genom stabilitets- och tillväxtpakten. Likasinnade vänsterkritiker menar att tillväxt och jobbskapande skulle kräva en annan makroekonomisk politik, och de menar att sysselsättningsstrategin inte är fokuserad på tillväxt och jobbskapande. Den är snarare designad för att öka arbetskraftsutbudet samt för att fördela de jobb som finns, genom sådant som kompetensutveckling och livslångt lärande. Problemet är här inte bristen på jobb utan bristen på ”anställbarhet” hos de arbetslösa.

Streeck och likasinnade vänsterkritiker menar att icke-bindande samarbete gynnar marknad och ekonomi, vilka redan är överstatliga, och att endast bindande överenskommelser kan balansera och korrigera marknaden. Statsvetaren Fritz Scharpf, som inledningsvis trodde på den öppna samordningsmetodens möjlighet att bygga upp ett frivilligt samarbete för

att balansera marknaden, har alltmer kommit att sälla sig till denna kritik. Han såg först sysselsättningsamordningen som ett försök till positiv integration i motsats till negativ integration, förstått som försök att balansera borttagandet av handelshinder med sättandet av gemensamma sociala standarder och krav. Men regeringarna tar inte det icke-bindande samarbetet på tillräckligt stort allvar, konstaterar han.

Försvare av sysselsättningsstrategin från vänsterhåll menar att den inre marknaden är genomförd och att samarbetet nu handlar om andra sorts frågor – det är inte lätt att lagstifta om fler jobb till exempel. Medan lagstiftning var ett nödvändigt instrument för att upprätta och reglera den inre marknaden är det andra typer av åtgärder som behövs för att stimulera företagande, öka arbetskraftsdeltagande och så vidare. Vänsteranhängarna menar också att alternativet till samarbetet inte är ett bindande samarbete utan inget samarbete alls. Medlemsregeringarna är inte beredda att ge upp beslutsmakten i så inrikespolitiskt känsliga områden som social- och arbetsmarknadspolitik. Den öppna samordningsmetoden är ett sätt att introducera ett EU-samarbete – och EU-styrning – på områden där EU inte har rätt att fatta gemensamma beslut. Eftersom medlemsländerna har olika traditioner och institutioner på arbetsmarknads- och välfärdsområdet passar samsarbetsmodellen dessutom bra: Även om EU sätter målen så beslutar medlemsländerna själva om medlen, det vill säga hur målen ska nås. Företrädare för denna syn är exempelvis den svenska socialdemokratiska regeringen och överhuvudtaget socialdemokratiska partier i EU-länderna. Synen får också stöd av samhällsvetenskapliga forskare som Jonathan Zeitlin och Anton Hemerijck.

Kritiker av strategin från högerhåll menar att EU endast bör ägna sig åt genuint gränsöverskridande frågor, som skapandet av en inre marknad och inte sådant som socialpolitik och arbetsmarknads- och utbildningspolitik, vilket bäst hanteras nationellt. Denna syn accepterar att den överstatliga ekonomin sätter gränserna för vad den nationella sociala politiken kan åstadkomma. Dessa kritiker från högerhåll menar vidare att den nya samsarbetsmetoden hotar att föra över nationellt viktiga beslutsområden till europeisk nivå, inte minst på sikt. Om det icke-bindande samarbetet inte visar sig vara framgångsrikt fruktar de att krav på bindande beslut kommer att resas när väl en förväntan skapats att EU ska kunna agera i dessa frågor. Exempel på företrädare är de svenska borgerliga partierna och

också det konservativa tory-partiet i England.

Förespråkare för strategin från högerhåll ser sysselsättningsstrategin som ett bra sätt att samarbeta om viktiga frågor, som att göra arbetsmarknaden flexiblare och förbättra villkoren för företagande, utan att beslutskompetens förs över till EU. Struktureller reformer behövs genomföras för att Europa ska bli konkurrenskraftigt och den öppna samordningsmetoden är ett sätt att sätta press på regeringarna att genomföra dem. Exempel på företrädare för denna position är till exempel det Europeiska Folkpartiet (EPP), som samlar kristdemokratiska partier i EU. Överhuvudtaget kan man säga att högerregeringar i EU företräder denna position och i hög grad också de europeiska arbetsgivarorganisationerna.

Sysselsättningsstrategin som institutionaliserad konflikt och kompromiss

Sysselsättningsarbetet är en institutionaliserad kompromiss mellan överstatlighet och mellanstatlighet – och mellan synen att besluten ska tas på nationell nivå samtidigt som frågorna betraktas som gemensamma angelägenheter som inte helt kan lämnas åt ländernas godtycke. Därför finns hela tiden spänningen mellan att EU ska styra – det är ju själva poängen med samarbetet – men inte styra för mycket. EU ska sätta målen men inte lägga sig i medlen genom vilka målen ska nås. Denna gränsdragning är dock inte alltid lätt att göra. Är rekommendationen till Sverige att sänka skatten på arbete ett mål eller medel? Om detta har svenska regeringen och Europeiska kommissionen olika uppfattningar.

Men sysselsättningsstrategin har som nämnts mött stor uppslutning bland medlemsregeringarna, över de partipolitiska gränserna. Ett skäl till den stora uppslutningen är att strategin rent innehållsligt innehåller komponenter som kan passa såväl vänster- som högerregeringar. Jag ska nu gå över till att diskutera den innehållsliga kompromiss som sysselsättningsstrategin utgör.

I EU:s sysselsättningsstrategi råder en spänning mellan en politisk inriktning som syftar till avreglering av ekonomin, och i viss mån också arbetsmarknaden, och en politisk inriktning som syftar till investeringar i arbetskraften. Båda komponenterna finns i strategin och olika aktörer

tar fasta på olika saker. Spänningen är ännu tydligare i den bredare Lissabonstrategin, som på samma gång syftar till effektivare marknader genom avregleringar och till goda arbeten och en "inklusiv arbetsmarknad" där det finns utrymme för alla, även särskilt utsatta, grupper. I den politiska retoriken finns förvisso inte någon konflikt: Kommissionen talar om "socialpolitik som en produktiv faktor" och betonar att sociala investeringar gynnar Europas konkurrenskraft. Detta förutsatt att de sociala trygghetssystemen reformeras så att de blir förenliga med och understödjer konkurrenskraften. Till exempel måste incitamentet att jobba ökas. Kommissionen betonar också att investeringar i lärande ökar rörligheten och därmed flexibiliteten på arbetsmarknaden. Detta är en positiv flexibilitet till skillnad från den negativa flexibilitet som en ren avreglering av arbetsmarknaden skulle innebära. Sysselsättningsstrategin bygger på ett slags ideologiskt tredje vägen-tänkande där konkurrenskraft och socialt ansvarstagande oproblematiskt låter sig förenas. I praktiken – för dem som ska implementera strategin – torde konfliktmomentet framstå tydligare. Vem ska till exempel bekosta det livslånga lärandet? Ska ansvaret främst ligga på enskilda, på företagen eller på staten? Är verkligen konkurrenskraft och sociala hänsyn ömsesidigt förstärkande? Är det inte mer rationellt ur enskilda företags perspektiv att öka konkurrenskraften genom besparingar snarare än investeringar i arbetskraften? Det faktum att regeringarna implementerar rekommendationerna selektivt liksom det faktum att det fortsatt pågår en dragkamp mellan finansdepartement och socialdepartement både nationellt och i EU-systemet om politikens inriktning indikerar att de inblandade aktörerna inte helt delar synen om komponenternas förenlighet och att det råder gemensamma intressen mellan arbete och kapital.

Strategins innehållsliga komplexitet öppnar för olika ideologiska tolkningar av den. En del kritiker av Lissabonstrategin ser den som uttryck för nyliberalism. De pekar exempelvis på EU:s tjänstedirektiv som syftar till att tjänsteföretag utan hinder ska kunna etablera sig och verka i ett annat medlemsland (se Ida Otken-Erikssons kapitel). Enligt förslaget skulle ett tjänsteföretag som utför tillfälliga tjänster i ett annat land följa det egna landets lagar och regler. Ett polskt tjänsteföretag som verkar i Sverige skulle alltså följa polska regler, vilket enligt kritikerna riskerar leda till social dumpning. Värt att notera här är att Lissabonstrategin förutsätter både

åtgärder som bygger på EU-gemensam lagstiftning där befogenhet för detta finns – vilket är fallet när det gäller den inre marknaden och den fria rörligheten – och på den öppna samarbetsmetoden på områden där EU saknar beslutskompetens – som i fallet med sysselsättningspolitiken och socialpolitiken (se Maria Bergströms kapitel). Kritikerna pekar här, som nämnts, på den konstitutionellt inbyggda obalansen mellan marknadsintressen och sociala hänsyn.

Andra kritiker, från en annan ideologisk position, menar att EU:s sysselsättningsstrategi handlar om AMS-politik på EU-nivå och något som EU inte bör ägna sig åt. Att skriva handlingsplaner om sysselsättning och social sammanhållning är bara tidsödande och tar uppmärksamheten från de nödvändiga reformerna. Struktureller reformer som ökar arbetskraftsutbudet är det viktiga och här är skärpta bidragssystem nyckelåtgärden.

Men den generellt sett stora uppslutningen hos EU:s medlemsregeringar bakom såväl sysselsättningsstrategin som Lissabonstrategin beror på att det finns så många och olikartade komponenter i dem – alla regeringar kan hitta några godbitar. Risken här ligger i att regeringarna bara tar fasta på sådana rekommendationer som ligger i linje med den egna – och inte sällan redan förda – politiken.

Hur sker påverkan från EU-politik till nationell politik?

Vad kan ett samarbete som bygger på mjuk normgivning (se Ulrika Mörths kapitel i denna bok) och lärande genom kollegial granskning och goda exempel egentligen förväntas åstadkomma? Jag ska i detta avsnitt diskutera möjliga mekanismer för påverkan från EU-nivå till nationell politik.

Skeptiker till den icke-bindande samarbetsformen menar att ett internationellt samarbete bara kan vara framgångsrikt om det lyckas binda upp länderna. Bindande beslut krävs om strategin ska få mer än symbolisk betydelse och reduceras till pratpolitik. Här är alltså lagstiftning den mekanism som förväntas leda till genomförande. Förpliktelsen måste vara juridisk, inte bara politisk eller social.

Alla delar dock inte tron på lagstiftningen som universalmetod för samordning av politik. Vanliga argument för mjuk normgivning är att det

är en snabbare beslutsmetod än EU-gemensam lagstiftning – genom att konfliktnivån reduceras – och att den är mer flexibel, både vad gäller att anpassa åtgärderna till situationen i respektive land och vad gäller möjligheten att fortlöpande ompröva och omforma riktlinjerna i ljuset av ny kunskap. Lagstiftning ses som både långsammare och mer stelbent. Ibland framförs också ståndpunkten att EU-gemensam lagstiftning inte alls garanterar lika villkor i alla länder eftersom alla länder inte är lika villiga eller snabba med att verkställa besluten. Sverige brukar ligga i toppen av rankingslistor över verkställandet av EU-direktiv medan länder som Italien och Frankrike ligger långt nere. Det kan alltså förekomma implementeringsproblem även med lagstiftning.

Mot synen att bindande regler krävs kan ställas synen att ett icke-bindande samarbete kan påverka på en rad andra sätt. Ett icke-bindande samarbete kan lyckas åstadkomma sådant som ett bindande samarbete misslyckas med, eftersom ett icke-bindande samarbete reducerar konfliktnivån och har lättare att vinna uppslutning från ett brett spektrum av aktörer. Den stora uppslutningen bakom sysselsättningsstrategin hade inte varit möjlig om besluten varit bindande. Ett frivilligt samarbete kan vidare fungera mobiliserande, i fallet med EU:s sysselsättningsstrategi till exempel genom att aktivera aktörer i medlemsländerna på olika nivåer. De EU-gemensamma målsättningarna och riktlinjerna kan introducera nya tankar och förslag i den offentliga debatten i medlemsländerna. De kan också stödja och underlätta reformer nationellt genom att regeringar och andra samhällsintressen får nya argument för sin sak och en ”tung” aktör (EU) i ryggen. Ett frivilligt samarbete kan i vissa fall innebära en viss makt- och resursomfördelning, genom att vissa intressen på olika sätt bemäktigas. Makt- och resursomfördelning är således mekanismer för påverkan från EU-nivå till nationell nivå. Andra sådana mekanismer är idéspridning och lärande men också sanktioner i form av negativa exempel som kan vara politiskt kostsamma.

Den öppna arbetsmetoden binder som framgått inte medlemsstaterna till gemensamma regler och beslut utan bygger på politiska överenskommelser där besluten måste tas i länderna. Samordningen innefattar i teorin ett sanktionselement och ett lärandeelement, eller annorlunda uttryckt både element av påtryckning och incitament. Sanktionselementet är dock svagt: det handlar om att visa upp goda förebilder och exempel

samt att "hänga ut" dåliga. Det sker genom rankningslistor, kommentarer till läget i varje land och genom rekommendationer till de enskilda länderna. Ett försök att skapa politiskt tryck på regeringarna har också varit att föra upp frågorna till den högsta politiska nivån, till EU:s stats- och regeringschefer i Europeiska rådet, vilka årligen på en särskilt möte ska följa upp Lissabonstrategin och som bevakas av europeiska massmedier. Lärandeelementet i metoden är tydligare än sanktionselementet: Det handlar både om att lära av goda exempel och alltså andras erfarenheter och att lära av de egna erfarenheterna. För detta ändamål finns bland annat ett utbytesprogram, organiserat av kommissionen, där länderna vid studiebesök kan visa upp projekt och samtidigt få dessa granskade av såväl utländska kollegor som oberoende experter. Att länder kopierar goda exempel från andra (imitation) är mindre sannolikt men de goda exemplen kan inspirera till ny- och omtänkande i medlemsländerna. Tjänstemännen och politikerna ser att det finns många olika sätt att lösa problem och det egna kanske inte är det bästa. De egna erfarenheterna utsätts för kritisk granskning som, i bästa fall, kan uppmuntra till självkritik.

Jag har i min egen forskning pekat på den mer subtila form av lärande – och om vi så vill styrning – som ligger i att ett gemensamt språkbruk etableras liksom gemensamma problembeskrivningar och tolkningsramar. Ett exempel är begreppet anställbarhet. Detta bygger på ett utbudsorienterat betraktelsesätt där problemen ligger hos arbetskraften och de arbetslösa snarare än i den makroekonomiska politik som förs. Själva begreppet förutsätter alltså en rad antaganden och problemuppfattningar. På liknande sätt följer med begreppen entreprenörskap och anpassningsbarhet en rad antaganden om vad som krävs av en fungerande ekonomi och arbetsmarknad, till exempel reformerade skatte- och bidragssystem och vissa typer av flexibilitet på arbetsmarknaden. Vissa problembeskrivningar har alltmera etablerats som "självklarheter" i den europeiska policydebatten, exempelvis behovet att öka sysselsättningsgraden, öka incitamenten att jobba ("det ska vara lönsamt att arbeta"- principen) men också behovet av livslångt lärande. Det innebär inte att det inte också förekommer ifrågasättande av dessa policyidéer men jag menar att uppslutningen bakom dem är stor bland regerande eliter – i tal om än inte alltid i handling. EU och dess sysselsättningsstrategi har givetvis inte uppfunnit dessa begrepp och tankegångar men bidragit till att sprida dessa till

många aktörer och att införa dem som riktningsgivare för hur den nationella politiken utvärderas och presenteras, till exempel i de nationella handlingsplanerna.

När det gäller incitament för att implementera strategin handlar detta främst om diffusa incitament i form om topplaceringar på rankingslistor och löften om förbättrad ekonomi och arbetsmarknad på sikt. De materiella incitamenten är svaga. EU har dock till sitt förfogande den Europeiska Socialfonden, vilken enligt det nya reglementet ska betraktas som sysselsättningsstrategins finansiella stöd och de båda verksamheterna ska samordnas. Kommissionen har också utlyst stöd till lokala aktörer och civilsamhället, till exempel för att utarbeta lokala handlingsplaner för sysselsättning eller för att ha erfarenhetsutbyte. För en del länder, till exempel i Sydeuropa och ännu mera så i de nya medlemsländerna, är ESF-medlen betydande sett till den totala budgeten för arbetsmarknadsåtgärder. För de nordiska länderna är de en mycket liten del av de totala medlen spenderade på aktiv arbetsmarknadspolitik. (I Sverige utgjorde ESF-medlen 3 procent av de totala medlen för arbetsmarknadspolitik år 2003). Det hindrar inte att stödet för enskilda aktörer, som kommuner och lokala företag, kan vara betydelsefulla. Till exempel jobbar en rad kommuner tillsammans med Svenska kommunförbundet med att ta fram lokala handlingsplaner för sysselsättning med stöd från kommissionen.

Fler vill vara med och påverka sysselsättningsstrategin

Enligt min tolkning byggde sysselsättningsstrategin ursprungligen på en i hög grad teknokratisk syn, där regeringarnas uppslutning bakom strategin var det avgörande snarare än den politiska uppbackningen i bredare mening, det vill säga stödet bland nationella parlament, offentligheter och intressegrupper. Samarbetet utvecklades som ett regeringssamarbete som inte i särskilt hög grad involverade andra policyaktörer i medlemsstaterna, som parlament, kommuner, arbetsmarknadens parter, fränsett ett fåtal representanter för fackets och arbetsgivarnas centralorganisationer, och inte heller andra civilsamhälleliga aktörer deltog. Regeringarna kunde på detta sätt hålla samarbetet på armlängds avstånd. De deltog förvisso flitigt i

samarbetsprocesserna och fullföljde de proceduriella åtagandena, som att skriva och diskutera handlingsplaner, ta fram nya riktlinjer och så vidare. Men uppslutningen bakom riktlinjerna på ministerrådsmöten och möten med Europeiska rådet motsvarades inte av politiska beslut på hemmaplan.

Bristen på förankring av strategin i medlemsländerna blev tydlig bland annat i den officiella femårsutvärderingen av sysselsättningsstrategin. I Sverige visade femårsutvärderingen, liksom mina egna undersökningar, att sysselsättningsstrategin endast involverade ett fåtal tjänstemän på några department – som dock var mycket engagerade – medan andra tjänstemän knappast kände till samarbetet. Än tydligare var detta på lokal och regional nivå men även på Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som vanligtvis är det verk som implementerar arbetsmarknadspolitiken. Men en viss utveckling och förbättring vad gäller förankringen i medlemsstaterna över tid kan iakttas. Det gäller även Sverige där näringsdepartementet år 2002 genomförde en informationskampanj om sysselsättningsstrategin riktad mot såväl offentliga tjänstemän på alla nivåer som till arbetsmarknadens parter. Intresset visade sig vara stort. I den reviderade sysselsättningsstrategin från 2003 framhölls betydelsen av att aktörer i medlemsländerna involveras. Bland annat ska medlemsländerna under temat goda styrningsformer rapportera om delaktigheten i arbetet. Sådan delaktighet ansågs inte bara viktig för att skapa legitimitet för och uppslutning bakom strategin utan även för att göra implementeringen mer effektiv. Till exempel är det parlamentariska församlingar som beslutar om budgetallokeringar, vilket är nödvändigt för exempelvis utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska satsningar. När det gäller sådant som livslångt lärande måste arbetsmarknadens parter mobiliseras. En strategi som inte når ut till berörda blir varken effektiv eller legitim.

Icke-regeringsaktörer i medlemsstaterna har ifrågasatt det teknokratiska ”uppifrån och ner”-perspektivet som strategin inledningsvis byggde på, enligt vilket dessa endast var viktiga för implementeringen av strategin – ej dess utformning. I Sverige har såväl fack och arbetsgivare som Svenska kommunförbundet motsatt sig en sådan roll. Lokala och regionala aktörer i flera medlemsstater, liksom deras europeiska organisationer, har betonat betydelsen av ett ”nerifrån och upp”-perspektiv där de även får vara med och diskutera utformningen av riktlinjerna. I Sverige har kommunförbundet tillsammans med enskilda kommuner engagerat sig i sysselsättningsstrate-

gin, främst genom att stimulera till framtagandet av lokala handlingsplaner för sysselsättning.

Min bedömning, baserad på en egen studie av sysselsättningsstrategin i 11 av medlemsländerna samt på andra befintliga studier, är att sysselsättningsstrategin fått ett begränsat genomslag i medlemsländerna bland annat beroende på det ursprungliga upplägget. Inledningsvis tenderade regeringstjänstemännen att presentera redan befintlig politik i handlingsplanens skepnad istället för att låta EU-målen bli styrande för den egna politiken. Samordningen mellan EU-riktlinjerna och budgetbehandlingen i medlemsländerna var begränsad eller obefintlig. Få kände till sysselsättningsstrategin i medlemsländerna. Fack och arbetsgivare konsulterades i handlingsplanearbetet men deras deltagande var ofta passivt – de informerades om regeringens plan snarare än konsulterades i meningen att de också kunde påverka innehållet. Men detta har successivt ändrats i riktning mot bättre förankring och bredare deltagande. En lärdom är att ett samarbete baserat på frivillig samordning och mobilisering tar tid och att effekterna sannolikt endast kommer att kunna utläsas på medellång sikt.

Europa satt i arbete?

Vad kan man då säga om effekterna av sysselsättningsstrategin så här långt? Här är en svårighet vad man ska räkna som effekter. Till effekter kan räknas såväl prestationer vad gäller jobb och sysselsättning, policypåverkan och policyförändringar, som mer processuella effekter i form av förbättrad samordning och deltagande av berörda intressen. En annan svårighet är hur man ska etablera orsakssamband. Det är många olika faktorer som spelar in och EU:s sysselsättningsstrategi är bara en faktor bland flera andra. Den ekonomiska konjunkturen är givetvis ofta avgörande. Det är numera en utbredd uppfattning att Lissabons mål om sysselsättningsnivåer som skulle nås tills 2010 formulerades i en högkonjunktur och helt enkelt var för optimistiska. Få – och inte heller kommissionen – tror att de kommer att uppnås. Det finns också ett tilltagande konsensus om att stabilitets- och tillväxtpaktens regler för underskotten i de offentliga finanserna bör bli mer flexibla för att inte pakten ska förstärka konjunkturedgångar

(fungera procykliskt) även om någon regeländring i skrivande stund ännu inte ägt rum.

Vi ska ändå våga oss på att säga något om effekter och börjar med att titta på arbetsmarknadsprestationer. Enligt kommissionens och minister rådets utvärderingar har förbättringar av arbetsmarknadens funktionssätt skett, främst under perioden 1997–2001. Den strukturella arbetslösheten minskade inom unionen, tillväxten blev mer sysselsättningsintensiv och produktiviteten förbättrades, även om produktiviteten ökade ännu mera i USA. Många EU-medborgare var emellertid fortsatt arbetslösa (13 miljoner personer eller 7,4 procent år 2001) och ungdomars arbetskraftsdeltagande har inte ökat sedan 1997.

Åren 2002–2004 stagnerade utvecklingen, mycket beroende på konjunkturläget. Jobbskapandet/sysselsättningsökningen stagnerade och arbetslösheten i unionen som helhet ökade en aning. Arbetslösheten var 8 procent eller cirka 14 miljoner personer år 2003. Också ungdomsarbetslösheten ökade under 2003. Detta år var den samlade sysselsättningsgraden i unionen 64,3 procent att jämföras med målet 67 procent till 2005 och 70 procent till 2010. Sysselsättningsgraden för kvinnor var 55,6 procent att jämföras med målet 57 procent till 2005 och 60 procent till 2010. Sysselsättningsgraden för äldre arbetare var 40 procent att jämföras med målet 50 procent till 2010. Även om kommissionen och ministerrådet konstaterar att arbetsmarknaden blivit mer responsiv till ekonomisk förändring på senare år återstår således mycket att göra. Framstegen varierar givetvis mellan och även inom länder (se Tabell 1).

Tabell 1. Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i respektive medlemsland i procent. Siffrorna avser år 2002.

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	EU-15
Arbetslöshet	7,3	4,5	8,6	10,0	11,3	8,8	4,4	9,1	2,8	2,7	4,3	5,1	9,1	4,9	5,1	7,7
Män	6,7	4,4	8,7	6,6	8,0	7,7	4,6	7,0	2,1	2,5	4,1	4,2	9,1	5,3	5,6	6,9
Kvinnor	8,2	4,7	8,4	15,0	16,4	10,0	4,0	12,2	3,9	3,0	4,5	6,1	9,1	4,5	4,6	8,7
Sysselsättningsgrad (15–64 år)	59,9	75,9	65,3	56,7	58,4	63,0	65,3	55,5	63,7	74,4	69,3	68,2	68,1	73,6	71,7	64,3
Män (15–64 år)	68,2	80,0	71,7	71,4	72,6	69,5	75,2	69,1	75,6	82,4	75,7	75,9	70,0	74,9	78,0	64,3
Kvinnor (15–64 år)	51,4	71,7	58,8	42,5	44,1	56,7	55,4	42,0	51,6	66,2	63,1	60,8	66,2	72,2	65,3	55,6
Sysselsättningsgrad (55–64 år)	26,7	57,8	38,4	39,7	39,7	34,8	48,1	28,9	28,3	42,3	30,0	50,9	47,8	68,0	53,5	40,1
Män (55–64 år)	36,1	64,5	47,1	56,0	58,6	39,3	65,1	41,3	37,9	54,6	39,8	61,2	48,5	70,4	62,6	50,1
Kvinnor (55–64 år)	17,6	50,4	29,9	24,4	22,0	30,6	30,8	17,3	18,6	29,9	20,9	41,9	47,2	65,6	44,7	30,5

Källa: Kommissionens och rådets gemensamma rapport om sysselsättningen 2003/2004.

Någon drastisk minskning av arbetslösheten har EU:s sysselsättningsstrategi således inte lett till och problemet med långtidsarbetslöshet samt ungas och äldres deltagande i arbetslivet har inte lösts. Men det är ändå inte rimligt att säga att samarbetet varit utan konsekvenser. Vi ska nu gå över till att titta på förändringar på policynivå.

Sysselsättningsstrategin har tveklöst bidragit med att föra upp en rad frågor på dagordningen i alla medlemsländer: livslångt lärande, aktivering, behovet av att undvika förtidspensioneringar och att genomföra pensionsreformer (så kallat aktivt åldrande) och skatte- och bidragsreformer. Behovet av förebyggande och aktiverande insatser för arbetslösa har etablerats i länder där detta paradigm inte tidigare slagit igenom, som exempelvis i Frankrike. Uppmärksamheten fokuseras på problem som regeringarna kanske själva ogärna lyfter fram. I Sveriges fall har till exempel uppmärksamhet fokuserats på den könssegregerade arbetsmarknaden i Sverige och svårigheten för invandrare att komma in på arbetsmarknaden men även på behovet av att sänka beskattning av arbete och öka incitamenten att jobba genom reformer av bidragssystemen.

Sysselsättningsstrategin har vidare angett ett perspektiv på sysselsättningspolitik som varit nytt i en del länder: att fokusera på sysselsättningsnivåer istället för arbetslöshetsnivåer, att se sysselsättningspolitik i ett integrerat perspektiv med kopplingar både till ekonomisk politik, socialpolitik och utbildningspolitik, att förbättra familjepolitiken så att kvinnor kan jobba, etcetera. I vissa länder, som Irland, har sysselsättningsstrategin bidragit till utbyggd barnomsorg. Tanken att kvinnoperspektiv måste anläggas i alla verksamheter och inte är att betrakta som en sektor i sig har fått genomslag i så gott som alla de 15 medlemsländerna (före utvidgningen). Sysselsättningsstrategin har överhuvudtaget stimulerat till sektorsövergripande samarbete, exempelvis mellan departement eller mellan olika offentliga och privata aktörer på lokal nivå. Strategin har bidragit till att introducera ett mer långsiktigt, eller i varje fall medellångt, policyperspektiv i länder som kännetecknats av kortsiktighet, som exempelvis Portugal och Belgien.

En slutsats är dock att sysselsättningsstrategin har varit mer framgångsrik när det gäller att stödja förändringar som redan låg i linje med den förda politiken eller som börjat diskuteras nationellt, än i att genomföra reformer som skulle innebära mer avgörande policyskiftet. Regeringarna har täm-

ligen oemotsagda kunnat välja en ”att plocka russinen ur kakan”-strategi när det gäller implementeringen av riktlinjer och rekommendationer. Vad man än tycker om detta i sak är det inte särskilt förvånande. Stora reformer, som utformningen av sociala trygghetssystem och liknande, kräver ett stöd hos de folkvalda i medlemsländerna liksom hos deras uppdragsgivare, medborgarna. EU-målsättningarna kan ge ett argument som dock måste vägas mot andra i en sådan reformprocess. Mjuk samordning kan understödja men inte framtvinga reformer.

Vi går nu över till att titta på mer processuella effekter. Sysselsättningsstrategin kan här sägas ha lett till en del resultat, snarast genom en rad sido-effekter: sysselsättningsstrategin har stimulerat till en utvärderingskultur och professionalisering av arbetsmarknadspolitiken genom utvecklandet av förbättrad och jämförbar statistik, framtagandet av indikatorer för resultatbedömning och genomlysning av hur arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiska åtgärder fungerar. Nätverkandet mellan tjänstemän från olika medlemsländer inom ramen för sysselsättningskommittén har, enligt mina studer, bidragit till ökad kunskap om varandras system och lösningar och också blivit en plattform för kontakter på tjänstemannanivå mellan företrädare för olika länder för utbyte i arbetsmarknadsfrågorna.

Samordningen mellan departement har förbättrats i de flesta medlemsländer till följd av sysselsättningsstrategins samordningskrav, enligt den jämförande studie jag medverkat i. Behovet att integrera politikområden har även kommit till uttryck i upprättandet av så kallade superdepartement, där arbetsmarknads-, industri/närings- och ekonomisk politik integreras, i länder som Sverige, Danmark, Österrike och Tyskland.

Samarbetet har gett vissa aktörer i medlemsländerna argument för reformer och kan på så vis understödja reformarbete i länderna. På Irland har till exempel kvinnogrupper liksom de avdelningar i den offentliga förvaltningen som jobbat med kvinnofrågor och kvinnoperspektiv bemäktigats genom att företrädarna kunnat hänvisa till EU-riktlinjerna. Interessegrupper har kunnat begära tillträde och delaktighet med hänvisning till EU-processerna: det gäller fack och arbetsgivare i länder med svag tradition på detta område. Det finns alltså fog för att hävda att sysselsättningsstrategin i en del länder inneburit ett utvidgat deltagande i arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken. I Sverige har ett nystartat nätverk av civilsamhällesorganisationer, Nätverket mot social utslagning, krävt att få delta i diskussioner

på Näringsdepartementet om arbetsmarknad och sysselsättning. De har velat utmana vad de sett som fack och arbetsgivares monopol på deltagande i dialogen med regeringen. Sysselsättningsstrategin har alltså stimulerat en viss maktomfördelning i medlemsstaterna men betydelsen av detta ska dock inte överskattas. I stort har maktrelationerna i arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken bestått. Man kan också konstatera att när det gäller den ekonomiska politiken finns inte alls samma grad av deltagande av intressegrupper, vare sig nationellt (i relation till finans- eller ekonomidepartement) eller på EU-nivå i relation till generaldirektoratet för ekonomiska och finansiella frågor. Finansdepartementetens starka ställning har inte heller rubbats av de nya sociala samarbetsprocesserna.

Är glaset halvfullt eller halvtomt?

Som framgått finns det olika synsätt på hur arbetet i sysselsättnings- och socialpolitiken bör framskida. Det finns röster med krav på att den bör bli helt övernationell, och det finns också röster som kräver att den tvärt emot bör återföras helt till nationell nivå. Men på politisk nivå är stödet stort för den tredje väg mellan överstatlighet och mellanstatlighet som utvecklats i EU, vilken ses som det framkomliga alternativet för samarbete i dessa frågor. Medan krav på överstatlig social- och sysselsättningspolitik främst reses av vänsterdebattörer finns det företrädare från såväl vänster- som högerhåll som – av olika skäl – menar att nuvarande strategi är bra respektive att frågorna bör återföras till nationell nivå. De som betonar EU:s sysselsättningssamarbete som en framgång menar att viktiga sysselsättningsfrågor, genom samarbetet, har förts upp högt på EU:s dagordning, och att samarbetet har lett till en rad nya initiativ i medlemsstaterna. Kritikerna menar att EU inte ska försöka styra medlemsländerna på områden där beslutsmakten formellt ligger kvar nationellt, vilket är fallet i arbetsmarknads- och välfärdspolitiken.

Vilka slutsatser kan vi då dra? Är samarbetet främst en skönhetstävling, där länderna visar upp sina bästa fasader, eller en lärandeprocess där länderna tar tillfället att lära av såväl andras som egna erfarenheter? Ska samarbetet förstås som symbolpolitik i meningen pratpolitik eller kan vi se exempel på reell förändring i medlemsstaterna? Har sysselsättningsstrate-

gin lett till fler jobb i Europa eller endast till sysselsättning för byråkrater?

Sanningen ligger som oftast någonstans däremellan. Onekligen har det funnits inslag av "tomt" rapportskrivande åt Bryssel där den befintliga politiken packeterats om till EU-kategorier. Det har också funnits exempel på att länderna hellre visar upp sina egna förebilder än låter sig inspireras av andra. Och jag har nämnt att uppslutningen bakom sysselsättningsstrategin inte har omsatts i reella reformer i alla länder. Det finns få exempel på att sysselsättningsstrategin lett regeringar till att genomföra – i ekonomiskt eller politiskt avseende – kostsamma reformer. Några avgörande policyförändringar i länderna kan sysselsättningsstrategin knappast sägas ha åstadkommit.

Men det vore fel att säga att ingenting har hänt. Det finns många exempel på hur samarbetet lett till att frågor förts upp på dagordningen i medlemsländerna samt på EU-nivån och det finns exempel på ny- och omtänkande i den nationella politiken, inte minst vad gäller ett aktiveringsperspektiv i arbetsmarknadspolitiken och i synen på, och åtgärder för, kvinnors arbetskraftsdeltagande. Fler intressenter i medlemsländerna har efter hand involverats i strategin. Regeringar som inte vill genomföra riktlinjerna måste i alla fall ta debatten om detta. Sysselsättningsstrategin har sannolikt en långsiktig betydelse genom etablerandet av samsyn i problembeskrivningar och policytänkande. Länderna drar i ökad utsträckning åt samma håll i strukturpolitiken.

För att glaset är halvfullt talar det faktum att en hel del har satts igång till följd av sysselsättningsstrategin. För att glaset är halvtomt talar det faktum att mycket återstår innan målen är nådda i alla medlemsländer.

I vad mån kan då sysselsättningsstrategin bidra till förverkligandet av Lissabonstrategins mål? Jag har pekat på att sysselsättningsstrategin är utbudsorienterad; dess starka sida är ambitionerna att öka arbetskraftsutbudet och höja sysselsättningsnivåerna och här torde dess länderrekommendationer kunna ha en hel del att bidra med. Sysselsättningsstrategin torde också kunna bidra till målet om social inklusion och sammanhållning genom att lyfta upp frågan om alla gruppers integration på arbetsmarknaden högt på dagordningen. Det är mindre klart hur sysselsättningsstrategin kan medverka till tillväxt och jobbskapande, i synnerhet då den tvingas ta den makroekonomiska politiken för given och även har begränsade möjligheter att påverka den ekonomiska politiken. (Se även Bo Carlssons kapitel

om betydelsen av investeringar i informations- och kommunikationsteknologi för tillväxten).

Jag har i det här kapitlet även försökt peka på de spänningar som finns inbyggda i samarbetet: spänningar mellan överstatlighet och mellanstatlighet å ena sidan och spänningar mellan ekonomisk liberalism och mer traditionell socialdemokratisk social- och arbetsmarknadspolitik å den andra. Detta gör naturligtvis processen konfliktfylld. Tanken att länderna ska lära av varandra genom utbyte av goda exempel tenderar att se lärande som något opolitiskt. Alla lösningar på arbetsmarknadsproblem är tvärt om inbäddade i en politisk och kulturell kontext. Sysselsättningsstrategin är i sig i hög grad politisk och jag har pekat på att den dessutom innehåller en rad delvis konfliterande mål och perspektiv. Regeringarna som ska implementera strategin företräder ju dessutom olika politiska ideologier och har olika mandat från väljarna. Implementeringen av den är därför med nödvändighet en komplicerad – och konfliktfylld – process. Kanske mera så än regeringscheferna anade när de satte upp sina ambitiösa mål en vårdag i Lissabon.

Källor och litteratur

Forskningen om sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden har växt lavinartat de senaste åren. EU-centret vid University of Wisconsin, Madison, har upprättat en hemsida där det mesta som publicerats finns samlat (<http://eucenter.wisc.edu>).

Bakgrunden till och framväxten av sysselsättningsstrategin finns beskriven i Goetschy, Janine "The European Employment Strategy. Genesis and Development" (*European Journal of Industrial Relations*, 5(2), 1999) samt i Johansson, Karl Magnus, "Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty: Uncovering Transnational Coalitions" (*Journal of European Public Policy*, 6(1), 1999). På svenska finns Jacobsson, Kerstin, Johansson Karl Magnus och Ekengren Magnus *Mot en europeisk välfärds-politik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU* (Stockholm: SNS Förlag 2001).

En rad studier och utvärderingar av strategin har utgivits av Europeiska fackföreningsinstitutet (ETUI) tillsammans med det svenska forsknings-

programmet SALTSA, som är ett samarbete mellan de svenska facken och Arbetslivsinstitutet. Ett exempel är Foden, David och Magnusson, Lars (red.) *Five years experience of the Luxembourg Employment Strategy* (Brussels: ETUI 2003).

Länderstudier av den öppna samordningsmetoden, bland annat på sysselsättningens område finns i De la Porte, Caroline och Pochet, Philippe (red.), *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination* (Brussels: PIE Peter Lang, 2002) och Zeitlin, Jonathan, Pochet, Philippe och Magnusson, Lars, *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: PIE Peter Lang, 2005). En länderjämförande utvärdering av såväl den ekonomiska reformprocessen som sysselsättningsstrategin återfinns i Linsenmann, Ingo, Meyer, Christoph, Wessels, Wolfgang (red.), *Economic Governance in the EU* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005).

Artikeln Borrás, Susana and Kerstin Jacobsson, "The Open method of coordination and the new governance patterns in the EU" (*Journal of European Public Policy*, 11(2), 2004), behandlar den öppna samordningsmetoden mer generellt. Det gör även Claudio Radaellis *The Open Method of Coordination – A New Governance Architecture For the European Union* (Stockholm: Sieps, 2003).

Sysselsättningsstrategins påverkan på sättet att tala och tänka om politik har jag behandlat i Garsten, Christina och Jacobsson, Kerstin (red.) *Learning to be Employable: New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004) samt i Jacobsson, Kerstin "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy" (*Journal of European Social Policy*, 14(4), 2004) och i Jacobsson, Kerstin "Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy", i Mörtz, Ulrika (red.) *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 2004).

Ett par kritiska inlägg som jag refererat i texten ovan är Streeck, Wolfgang "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?" i Gary Marks med flera (red.), *Governance in the European Union* (London: Sage 1996), samt Streeck, Wolfgang, "The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems" (*Politics & Society*, 26(4), 1998). En kortversion är utgiven på svenska i *Fronesis* nr 2, 2003. Se även

Scharpf, Fritz W "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity" (*Journal of Common Market Studies*, 40(4), 2002). I boken *Governing in Europe. Effective and Democratic?* (Oxford University Press 1999), var Fritz Scharpf mera optimistisk om metodens möjligheter.

För policyutvecklingen i EU på sysselsättningens område, se även kommissionens meddelanden samt slutsatserna från Europeiska rådets möten.

Den öppna samordningsmetoden är svag när målen är många – exemplet EU:s utbildningspolitik

av Erik Mellander och Christina Håkanson

Inom många politikområden används den öppna samordningsmetoden som instrument för att uppnå Lissabonstrategins mål att göra Europa till "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi". Utbildningspolitiken är ett av dessa områden. Den öppna samordningsmetoden innebär att de politiska målen formuleras på EU-nivå medan valet av åtgärder för att uppnå målen är de enskilda ländernas angelägenhet. Med hjälp resultatjämförelser, erfarenhetsutbyte och spridande av goda exempel är det meningen att de olika länderna ska sporra och lära av varandra (se kapitlet av Kerstin Jacobsson för en vidare diskussion).

Politiska mål som har beslutats med hjälp av den öppna samordningsmetoden är inte juridiskt bindande. Följaktligen finns det inga kraftfulla sanktioner att ta till mot dem som helt eller delvis underlåter att arbeta mot de målen. Vad man har att tillgå är i princip resultat från länderjämförelser – rangordningar – där mindre ambitiösa länder "ställs i skamvrån" genom dåliga placeringar. Denna nackdel uppvägs emellertid av att i frågor där de enskilda EU-länderna inte är beredda att ge avkall på sin nationella suveränitet utgör den öppna samordningsmetoden ofta den enda möjligheten att över huvud taget få till stånd ett europeiskt samarbete. Att det i många sammanhang saknas alternativ till den öppna samordningen, gör det särskilt angeläget att närmare granska de problem som kan tänkas vara förknippade med metoden. I kapitlet av Ulrika Mörth ställs frågan om den öppna samordningsmetoden kan utgöra ett demokratiproblem. Bland annat ställs den ökade europeiska handlingskraft som denna arbetsform medför mot en mindre öppenhet i besluten och en otydligare makt- och ansvarsfördelning.

I detta kapitel diskuterar vi en annan aspekt av otydlighet och brist på transparens, som förekommer när flera mål ska uppfyllas samtidigt – vilket

är fallet på i stort sett alla politikområden. Problemet ligger i att den öppna samordningsmetoden i sådana sammanhang ger enskilda länder stora möjligheter att agera på ett sätt som inte ligger i linje med EU:s intresse, *utan* att detta tydligt framgår. Lockelsen att avvika från det gemensamma intresset förstärks också av att det saknas juridiska sanktioner för att stävja ett sådant agerande.

Varför uppstår problemet bara när flera mål ska eftersträvas samtidigt? Skälet är att så länge man har bara ett mål kan man enkelt jämföra graden av måluppfyllelse mellan olika länder, till exempel med hjälp av en enkel rangordning. Men med två eller flera mål blir det möjligt för enskilda länder att nå en hög måluppfyllelse ifråga om ett mål genom att lägga sig på en låg måluppfyllelsenivå för ett annat mål, utan att för den skull satsa mera resurser totalt sett. En sådan åtgärd kan te sig lockande eftersom hög måluppfyllelse ifråga om ett mål och låg ifråga om ett annat ofta uppfattas som bättre än medelmåttig måluppfyllelse ifråga om båda målen. I själva verket kan det inte uteslutas att förändringen utgör en förbättring – eller en försämring – om man inte har kommit överens om hur viktiga målen är i förhållande till varandra. Samtidigt är det knappast troligt att ett agerande av det här slaget ligger i EU:s intresse; ur ett EU-perspektiv skulle det vara bättre om varje land förbättrade sig ifråga om minst ett mål utan att försämrade sig ifråga om något av de andra målen.

Möjligheterna för enskilda länder att i större eller mindre utsträckning agera på ett sätt som avviker från andan i gjorda överenskommelser är större ju fler målen är. Därigenom ökar också otydligheten och bristen på transparens i den politiska processen med antalet mål. EU:s utbildningspolitik innehåller ett stort antal olika mål och är därför ett intressant exempel i detta sammanhang. Till att börja med har man formulerat tre *strategiska mål*:

1. Bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen i EU.
2. Att underlätta tillträdet för alla till utbildningssystemen.
3. Att öppna utbildningssystemen mot omvärlden.

Dessa strategiska mål har i sin tur brutits ner på sammanlagt *tretton* olika *delmål*. Som exempel kan nämnas att det första delmålet är "Bättre utbildning för lärare och utbildare" (vi återkommer till de övriga). Med tretton

delmål finns det naturligtvis stora möjligheter för enskilda länder att "växla" olika mål mot varandra.

Det kan i förstone verka som att ett enkelt sätt att minska detta problem är att komplettera målen med restriktioner, som anger en minsta grad av måluppfyllelse. Då borde ju möjligheterna att överföra resurser mellan olika mål minska. Inom EU har man också försökt göra något som mycket påminner om detta. Man har utöver målen formulerat *fem* stycken *riktmärken* som anger miniminivåer för vad som skall uppnås på olika områden. Det första riktmärket anger exempelvis att "Den genomsnittliga andelen unga i Europa som lämnar skolan i förtid ska uppgå till högst tio procent". Problemet med restriktioner av det här slaget är att de lägger reella begränsningar på beteendet endast om underlåtelse att följa restriktionerna medför sanktioner. Om sanktionsmöjligheter saknas kan införandet av restriktioner istället *öka* rörelsefriheten för enskilda länder. Skälet är att man nu inte bara kan växla olika mål mot varandra utan också växla mål mot riktmärken.

Vad kan man då göra för att få medlemsländerna att agera i överenskommen riktning, givet att man saknar sanktionsmöjligheter? På ett principellt plan är lösningen enkel: när de politiska överenskommelserna innefattar flera mål bör man ange deras relativa betydelse – hur viktiga de är i förhållande till varandra. Då kan man väga samman måluppfyllelsen för olika delmål. Detta innebär att man, precis som i fallet med bara ett mål, kan rangordna de olika ländernas totala måluppfyllelse på ett entydigt sätt. Även om ett enskilt land också i ett sådant system kan öka måluppfyllelsen ifråga om ett mål genom att minska måluppfyllelsen ifråga om ett annat, kommer effekten av detta utbyte på den totala måluppfyllelsen att bli tydlig. Exempelvis kommer den totala måluppfyllelsen att sjunka om man ökar måluppfyllelsen ifråga om ett lågt värderat mål på bekostnad av ett mål som är högt värderat.

I praktiken är det emellertid förenat med stora svårigheter att värdera alla olika mål i förhållande till varandra. En näst bästa lösning är då att istället undersöka vilken betydelse valet av vikter har för länderrangordningar med avseende på total, sammanvägd, måluppfyllelse. Man kan exempelvis jämföra effekten av att alla mål betraktas som lika viktiga – vilket innebär att alla mål tilldelas lika stora vikter – med rangordningar när olika mål tilldelas olika vikter.

I detta kapitel kommer vi att undersöka den praktiska betydelsen av de problem som vi har diskuterat här. För det första kommer vi att se på förhållandet mellan målen för utbildningspolitiken och de riktmärken som har formulerats för denna politik. Om det finns fog för vår farhåga att införandet av riktmärken har ökat de enskilda ländernas möjligheter att avvika från överenskommelsen, istället för att begränsa dem, kommer jämförande länderbedömningar att skilja sig åt beroende på om de baseras på graden av måluppfyllelse eller på tillgodoseendet av riktmärkena. För det andra ska vi undersöka hur mycket rangordningar av total, sammanvägd, måluppfyllelse påverkas av hur måluppfyllelsen på olika delmål vägs ihop.

Vår analys innehåller både metodologiska och empiriska bidrag. Det metodologiska bidraget består i att vår diskussion är generell och det gäller också de beräkningsmetoder vi använder. Vår ansats kan alltså användas även för att analysera andra delar av Lissabonstrategin som genomförs med hjälp av den öppna samordningsmetoden.

Ett empiriskt bidrag är att vi har tagit fram kvantitativa indikatorer på samtliga de tretton delmål som ingår i Lissabonprocessens utbildningsstrategi, för såväl EU-länderna som för länder utanför EU. Vi har också sammanställt uppgifter om de fem riktmärkena. Det bör dock betonas att de uppgifter vi har haft tillgång till avser de allra första åren av 2000-talet, det vill säga bara inledningen av Lissabonstrategin och kan således endast ge en indikation om hur processen kommer att sluta i de olika länderna år 2010.

Kapitlet är disponerat på följande vis. I nästa avsnitt följer en kort beskrivning av hur EU:s arbete på utbildningsområdet har utvecklats mellan år 2000 och år 2004. Därefter följer två avsnitt där vi diskuterar förhållandet mellan mål och riktmärken samt problemet med att väga samman måluppfyllelsen för olika delmål. Det nästföljande avsnittet ägnas åt en genomgång av de tre strategiska målen och de tretton delmålen, samt en beskrivning och motivering av de kvantitativa delmålsindikatorer som vi har sammanställt. På motsvarande sätt görs i det efterföljande avsnittet en genomgång av de fem riktmärkena och tillhörande kvantitativa mått. Efter att vi på så sätt har redogjort för vårt dataunderlag genomför vi de empiriska analyserna. I en avslutande diskussion summerar vi våra slutsatser och ger förslag på relaterad litteratur.

Bakgrund

Sex viktiga hållpunkter i EU:s arbete för att ”Högsta kvalitet ska uppnås på utbildningsområdet och Europa ska erkännas som en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för” är:

- *Mars 2000, Lissabon.* EU:s stats- och regeringschefer fattar beslut om att påbörja Lissabonprocessen. I samband med detta får EU:s utbildningsministrar i uppdrag att diskutera konkreta mål för utbildningssystemen och presentera en rapport till Europeiska rådets toppmöte om sysselsättning i Stockholm, våren 2001.
- *Mars 2001, Stockholm.* EU:s utbildningsministrar lägger fram sin rapport för Europeiska rådet. Med utgångspunkt i det livslånga lärandet och ambitionen att ge varje individ möjligheten att lära var, när och på det sätt han eller hon önskar formulerar rapporten de tre strategiska mål som nämndes i inledningen, samt tillhörande tretton delmål.
- *Mars 2002.* Ett detaljerat arbetsprogram för hur de tretton delmålen ska nås läggs fram vid Europeiska rådets möte i Barcelona. För varje delmål anger arbetsprogrammet ett antal nyckelfrågor, förslag på indikatorer för att mäta framsteg, samt teman för utbyte av erfarenheter och god praxis. En tidsplan för uppföljningsarbetet anges också. Enligt denna ska uppföljningen av samtliga delmål ha påbörjats under 2003.
- *Maj 2003.* EU:s utbildningsministrar enas om fem stycken riktmärken som ska uppnås senast år 2010. Riktmärkena anger referensnivåer för genomsnittliga resultat som ska gälla på ett antal centrala områden. Riktmärkena används för att kontrollera genomförandet av det detaljerade arbetsprogrammet.
- *Mars 2004.* EU:s utbildningsministrar och kommissionen avlägger en lägesrapport till Europeiska rådet. I lägesrapporten förs dels en allmän diskussion om utvecklingen fram till början av 2004, dels en mera kvantitativt inriktad diskussion, baserad på de fem riktmärkena.

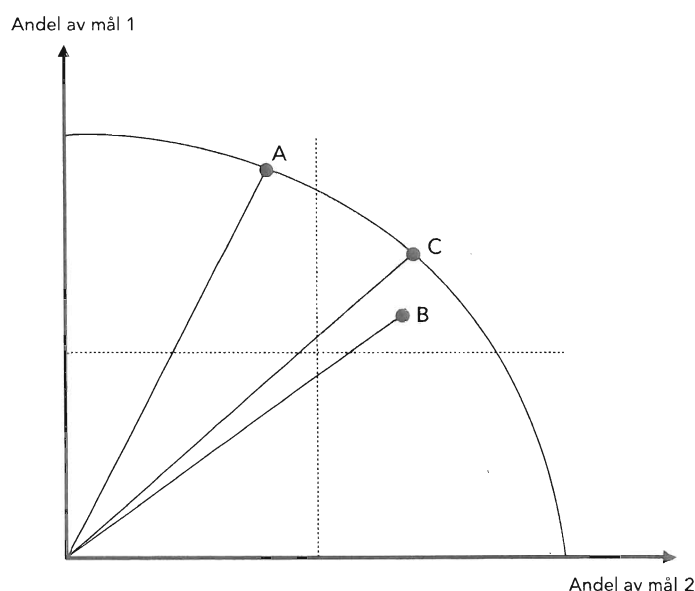
- *November 2004.* En särskild grupp, utsedd av EU-kommissionen och ledd av den förre holländske premiärministern Wim Kok, lägger fram en rapport baserad på en oberoende genomgång av Lissabonstrategin i sin helhet. Rapporten, allmänt kallad Kok-rapporten, noterar bland annat att den öppna samordningsmetoden inte fungerat tillfredställande. En orsak som anges är att det stora antalet indikatorer som används i Lissabonstrategin – sammanlagt över hundra stycken – gör att varje land kan vara bäst på åtminstone någon indikator (underförstått: utan att anstränga sig). För att skärpa kraven på enskilda länder rekommenderar man att antalet indikatorer bantas till blott fjorton stycken. Kommissionen föreslås publicera årliga rangordningar av EU-länderna för var och en av dessa fjorton indikatorer.

Vi noterar att samtidigt som en minskning av antal indikatorer kan medföra att enskilda länder i högre utsträckning handlar i enlighet med Lissabonstrategins anda, har minskningen nackdelen att ett antal viktiga mål avförs från agendan. Denna nackdel är mycket tydlig på utbildningsområdet: trots att detta område är centralt för möjligheterna att långsikt öka tillväxten och sysselsättningen är det endast en av de fjorton föreslagna indikatorerna som avser utbildning, nämligen andelen 20–24-åringar som har minst gymnasieutbildning. Detta är förvisso en viktig indikator men ensam är den helt otillräcklig för att avspegla hur utbildningssystemen i EU-länderna utvecklas. Som vi kommer att visa är det möjligt att nå syftet med Kok-rapportens förslag – ökad press på enskilda länder att följa Lissabonstrategin – utan att man behöver drabbas av nackdelen att viktiga mål utelämnas. Lösningen är att man tillåter flera delindikatorer men väger samman dessa till jämförbara aggregerade indikatorer och att man genomför sammanvägningarna på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka länder som bara satsar på vissa delar av Lissabonstrategin och tar alltför lätt på andra delar.

Sikta mot vad? – förhållandet mellan mål och riktmärken

Hur målen för utbildningspolitiken och de riktmärken som har formulerats för den kan leda till olika beteenden och olika bedömningar vid uppfölj-

ningar illustreras i Figur 1. Vi tänker oss här för enkelhets skull att det bara finns två mål. Den heldragna kurvan visar maximalt möjliga kombinationer av de två målen när deras respektive andelar varierar. De streckade linjerna illustrerar riktmärkena, vilka kan tolkas som begränsningar som anger "golv" för måluppfyllelsen för de två målen.



Figur 1. Förhållandet mellan mål och riktmärken.

För en given kombination av de två målen – för en given linje från nollpunkten – ökar måluppfyllelsen när man närmar sig den yttre heldragna linjen, för att bli som högst på linjen. Om det inte finns några särskilda krav på i vilka proportioner de två målen ska kombineras är alla punkter på linjen "bäst". Ingen skillnad kan således göras mellan punkten A som har störst tyngdpunkt på mål 1 och punkten C, som har störst tyngdpunkt på mål 2.

Innebörden av att uppfylla riktmärkena är att man hamnar på eller ovanför de båda streckade begränsningslinjerna, det vill säga i det skuggade området i figuren. Punkten B uppfyller riktmärkena för både mål 1 och mål 2. Punkten A uppfyller riktmärket för mål 1 men inte för mål 2. Punkten C uppfyller båda riktmärkena, i likhet med B. Till skillnad från B är C

dock ett exempel på en punkt som samtidigt innebär maximal måluppfyllelse och tillgodoseende av båda riktmärkena. De punkter som har denna egenskap ligger på den del av den heldragna linjen som avgränsar det skuggade området.

Figuren visar också att uppföljningar baserade på mål och riktmärken kan ge olika resultat. Ifråga om måluppfyllelse föredras punkten A otvetydigt framför B medan slutsatsen blir precis den motsatta om det är tillgodoseende av riktmärkena som prioriteras. Endast punkten C är bäst utifrån båda perspektiven. Länder som har svårt att göra bra ifrån sig ifråga om måluppfyllelse kan alltså satsa på riktmärkena och vice versa.

Hur väga samman olika delmål? – aggregeringsproblemet

Aggregeringsproblem som påminner om de som vi ställs inför när vi ska väga samman olika utbildningsmål förekommer i många sammanhang. Ett välkänt exempel är konsumentprisindex. I detta index väger man ihop prisutvecklingen på olika varor och tjänster. Det är rimligt att tänka sig att vägningstalet för prisutvecklingen på en viss vara bör vara nära relaterad till hur mycket som spenderas på varan ifråga. Ekonomisk teori stödjer denna tanke; vikten för varan ges av dess andel av de totala utgifterna.

Även om man i princip skulle kunna tänka sig kostnadsbaserade vikter även i fråga om utbildningspolitiken är detta inte en praktiskt framkomlig väg, eftersom kostnadsuppgifter i allmänhet inte finns att tillgå. Så länge den som har formulerat målen inte särskilt har angivit att vissa av dem är viktigare än andra är det inte heller lätt att hävda att ett visst mål bör väga tyngre än något annat mål. I så fall hamnar man i slutsatsen att alla delmål bör tilldelas lika stora vikter.

Det är emellertid lätt att argumentera även mot lika vikter. Om man inte kan säga något särskilt om vilken vikt ett givet mål bör ha, hur kan man då föredra någon vikt mellan noll och ett framför någon annan vikt i samma intervall? Detta är en viktig invändning eftersom värdet på de sammanvägda indikatorerna kan variera kraftigt med valet av vikter. Detta illustreras i Tabell 1.

I tabellen tänker vi oss att vi vill jämföra aggregerade indikatorer på mål-

uppfyllelse för två olika länder, A och B. För enkelhets skull antar vi endast tre delindikatorer, vars värden kan variera mellan noll och ett. När vi viktar alla indikatorer med samma vikter kommer vi fram till att de aggregerade indikatorerna antar precis samma värde för de bägge länderna. Men med vikterna (0,1, 0,5, 0,4) får land B det högsta värdet på den aggregerade indikatorn. När vikterna (0,4, 0,4, 0,2) tillämpas blir det istället land A som får högst värde på den aggregerade indikatorn. Alltså: tre olika vikt-system, tre olika resultat.

Tabell 1. Illustration av hur valet av vikter kan påverka jämförelser av sammanvägda indikatorer.

	Land A	Land B
Indikatorvärden		
Indikator 1	0,9	0,5
Indikator 2	0,3	0,6
Indikator 3	0,6	0,7
Sammanvägning med vikterna		
(1/3, 1/3, 1/3)	0,60	0,60
(0,1, 0,5, 0,4)	0,48	0,63
(0,4, 0,4, 0,2)	0,60	0,58

Med hjälp av olika uppsättningar av vikter kan man alltså pröva hur stabil rangordningen av länderna är. Ett tilltalande sätt att utföra denna prövning har nyligen föreslagits av nationalekonomen och forskaren Anders Hoffmann vid OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Hoffmanns metod går ut på att man bestämmer vikterna slumpmässigt och sedan beräknar det aggregerade värdet. Därefter låter man slumpen bestämma en ny uppsättning vikter och beräknar det sammanvägda värde som svarar mot dessa nya vikter. Denna process upprepas ett stort antal gånger, till exempel 10 000 gånger. För var och en av de 10 000 dragningarna rangordnar man de olika ländernas aggregerade indikatorer. Med hjälp av dessa 10 000 rangordningar kan man sedan beräkna sannolikheter för hur de olika länderna skulle placera sig i en rangordning när vikterna tillåts variera slumpmässigt. Man kan till exempel beräkna sannolikheten att ett visst land skulle rangordnas som ett av de fyra bästa länderna. Vi kommer att använda Hoffmanns metod och jämföra de resul-

tat vi då får med det resultat vi erhåller när vi använder lika vikter för alla indikatorer.

Målen för utbildningspolitiken och indikatorer på dessa

I detta avsnitt återger vi de tre strategiska målen och de tretton delmål som presenterades på Europeiska rådets möte i Stockholm i mars 2001. För vart och ett av delmålen redovisar vi vilken uppföljningsindikator vi har använt. Knappt hälften (sex av tretton) av våra indikatorer baseras på de förslag till indikatorer som ingick i det detaljerade arbetsprogram som presenterades i Barcelona i mars 2002. I de sju fall vi har gjort avsteg från förslagen i arbetsprogrammet påpekas och motiveras detta särskilt.

Speciellt intressant är naturligtvis vad indikatorerna har att säga om Sverige. Vi vill emellertid understryka att vi inte medvetet har valt indikatorer som skulle gynna eller missgynna Sverige. I ett fall – ifråga om indikatorn för delmål 2.2 *Att göra lärandet mera attraktivt* – har vi däremot i valet mellan två indikatorer föredragit den ena eftersom det för denna finns data för Sverige, vilket inte är fallet för den andra.

De strategiska målen är numrerade 1, 2 och 3. Delmålen under det strategiska målet 1 är numrerade som 1.1, 1.2 och så vidare. Vi har genomgående försökt använda så aktuella uppgifter som möjligt. Eftersläpningen i den officiella statistiken har emellertid inneburit att merparten av våra indikatorer avser år 2000 eller 2001.

1. Bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemet

1.1 Bättre utbildning för lärare och utbildare

Indikator: Andel lärare som deltog i annan kompetensutveckling än informations- och kommunikationsteknologi (IKT) år 2000/2001.

Motivering: Följer ett av förslagen i arbetsprogrammet som är "Procentandel lärare och utbildare som deltar i återkommande fortbildning i yrket". IKT-utbildning utelämnas eftersom IKT beaktas i indikatorn för mål 1.3.

1.2 Att utveckla färdigheter för kunskapssamhället

Indikator: Resultat på matematikprov för 15-åringar i den så kallade PISA-undersökningen år 2000.

Motivering: Utgör ett av förslagen i arbetsprogrammet.

1.3 Att se till att alla får tillgång till IKT

Indikator: Andel av gymnasieelever som år 2000 gick i en skola där e-post var tillgänglig för lärare och elever.

Motivering: Följer ett av förslagen i arbetsprogrammet.

1.4 Ökad antagning till naturvetenskapliga och tekniska studier

Indikator: Förändring mellan år 2000 och år 2001 i andelen av examinerade på minst 3-åriga akademiska utbildningar som har läst naturvetenskap, teknik eller matematik.

Motivering: Ingår bland förslagen i arbetsprogrammet.

1.5 Att använda resurserna på bästa sätt

Indikator: Andel av studenterna på minst 3-åriga akademiska utbildningar som år 2000 tog examen på föreskriven tid.

Motivering: Här har vi inte följt förslaget i arbetsprogrammet, som är "Ökade investeringar per capita i mänskliga resurser" eftersom vi anser att denna indikator mäter mängden satsade resurser snarare än hur resurserna används. Vår indikator anger istället om man använder resurserna effektivt i den meningen att utbildningssystemet får fram examinerade studenter i

planerad omfattning. Hur hög denna effektivitet är beror dels på hur väl antagningssystemet fungerar i urvalet av de mest lämpade studenterna, dels på hur väl själva utbildningen fungerar.

2. Att underlätta tillträdet för alla till utbildningssystemen

2.1 En öppen inlärningsmiljö

Indikator: Andel av befolkningen i åldrarna 25–64 år som har deltagit i utbildning under en given fyraveckorsperiod år 2003.

Motivering: Följer förslaget i arbetsprogrammet.

2.2 Att göra lärandet mera attraktivt

Indikator: Arbetsinkomster för universitetsutbildade, jämfört med gymnasieutbildade, i åldersgruppen 30–44 år, år 2000.

Motivering: Vi har inte följt arbetsprogrammets förslag att mäta deltagande i utbildning eller andelen lågutbildade eftersom vi anser att dessa indikatorer inte mäter hur attraktivt lärandet är utan istället mäter konsekvenser av lärandets attraktionskraft.

Vår indikator ger en grov uppfattning om det ekonomiska incitamentet att utbilda sig (på universitetsnivå), vilket vi anser vara en viktig aspekt på hur attraktivt lärandet är. För att få uppgifter för Sverige har vi inte inskränkt oss till minst 3-åriga utbildningar utan inkluderat även kortare universitetsutbildningar.

2.3 Att stödja aktivt medborgarskap, lika möjligheter och social sammanhållning

Indikator: Variation mellan skolor i läskunnighet, bland 15-åringar, enligt PISA-undersökningen år 2000. (Ju lägre variation desto bättre.)

Motivering: Vi har inte följt arbetsprogrammets förslag att mäta andelen lågutbildade ungdomar eftersom vi anser att relationen mellan denna indikator och målet är svag. Vår indikator tar fasta på aspekten "lika möjligheter" och mäter om 15-åringarnas läskunskaper beror på vilken skola de har gått i.

3. Att öppna utbildningssystemen mot omvärlden

3.1 Att stärka kopplingen till arbetsliv, forskning och samhället i stort

Indikator: Antal år som en 15-åring kan förväntas vara arbetslös eller utanför arbetskraften utan att studera, fram till 29 års ålder. (Ju lägre antal år desto bättre.)

Motivering: Vi har inte följt arbetsprogrammets förslag att mäta antal studenter som deltar i varvad utbildning eftersom vi menar att denna indikator fokuserar alltför kraftigt på kopplingen till arbetslivet. Vår indikator mäter graden av ”inaktivitet” och fångar därmed upp såväl kopplingen till arbetslivet som till samhället i stort.

3.2 Att utveckla företagandean

Indikator: Antal personer, per 100 personer i åldersgruppen 18–64 år, som startade företag år 2003.

Motivering: Vi har inte kunnat följa arbetsprogrammets förslag att mäta andel egenföretagare i den kunskapsbaserade ekonomin respektive andelen utbildningsanstalter som ger vägledning för att starta företag, på grund av att data saknas. Vi tvingas därför använda en indikator som vi själva menar inte är helt tillfredsställande, dels därför att den mäter konsekvenser av företagandean, snarare än försök att utveckla den, dels för att den är känslig för skillnader i institutionella förhållanden mellan länder.

3.3 Att förbättra inläringen av främmande språk

Indikator: Genomsnittligt antal främmande språk per elev i gymnasieskolan år 2002.

Motivering: Ansluter nära till ett av förslagen i arbetsprogrammet.

3.4 Ökad rörlighet och flera utbyten

Indikator: Förändring i andelen universitetsstudenter med utländskt medborgarskap mellan år 1998 och år 2000.

Motivering: I arbetsprogrammet föreslås andelen av det egna landets studenter som studerar utomlands, andel utländska lärare på inhemska utbildningar, samt andel utländska studenter i det egna landet. Samtliga dessa indikatorer avspeglar nivåer snarare än förändringar, som målet avser. Den förstnämnda torde dessutom vara mer beroende av (det egna) landets ekonomiska situation än den sista. Vi har därför valt att den sista indikatorn, men uttryckt den som en förändring, i enlighet med målformuleringen.

3.5 Att förstärka det europeiska samarbetet

Indikator: Andel röstande i valet till Europaparlamentet år 2004.

Motivering: Vi har inte följt förslagen i arbetsprogrammet som handlar om andelen studenter som studerar utomlands och/eller erhåller examina som är gemensamma för flera europeiska länder. Skälet är att vi menar att dessa indikatorer ger uttryck för en alltför snäv syn på förstärkningar av det europeiska samarbetet. Vi har istället valt en indikator som avspeglar ett allmänt intresse för hur det europeiska samarbetet bedrivs.

Riktmärken som antogs 2003

De fem riktmärken som jämte målindikatorerna används för att följa upp arbetsprogrammet är:

Riktmärke 1. Den genomsnittliga procentandelen unga i Europa som lämnar skolan i förtid ska år 2010 uppgå till högst 10 procent

Mått: Andel personer i åldersgruppen 18–24 år som år 2002 uppfyller följande två villkor: i) har en utbildningsnivå motsvarande högst grundskola, ii) ej har erhållit någon form av utbildning under de fyra veckorna före intervjutillfället.

Riktmärke 2. Antalet personer med akademisk examen i matematik, naturvetenskap och teknik bör ha ökat med minst 15 procent till år 2010, samtidigt som könsfördelningen bör ha blivit jämnare

Mått: Den procentuella förändringen i antalet personer med examen från minst 3-årig universitetsutbildning i matematik, naturvetenskap och teknik mellan år 2000 och 2001, dividerat med 1,5.

Kommentar 1: Divisionen med 1,5 motiveras av att 15 procentenheters ökning på tio år motsvarar en ökning med 1,5 procentenheter/år.

Kommentar 2: I EU:s uppföljning år 2004 används som mått *andelen* av samtliga universitets- och högskolestudenter år 2001 som studerade vid matematiska, naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Detta mått har inte använts här eftersom det varken ger information om antal examinerade personer eller om förändringen i detta antal.

Riktmärke 3. 85 procent av alla 22-åringar inom EU bör år 2010 ha en gymnasial utbildning

Mått: Andel 22-åringar med minst avslutad gymnasieutbildning år 2002.

Riktmärke 4. Andelen 15-åringar som har bristande läskunnighet bör ha minskat med minst 20 procent jämfört med år 2000

Mått: Bristande läskunnighet definieras som högst nivå 1 i läskunnighetsprovet i PISA-undersökningen år 2000. Eftersom den motsvarande andelen

var 17,2 procent för hela EU år 2000 har man satt som referensnivå 0,8 $\frac{17,2}{0,8} = 13,7$ procent. Måttet är därför respektive lands andel dividerad med 13,7.

Riktmärke 5. Den genomsnittliga nivån för deltagande i livslångt lärande i EU bör vara minst 12,5 procent av den vuxna arbetsföra befolkningen

Mått: Andel av de tillfrågade i Eurostats arbetskraftundersökningar som har deltagit i utbildning någon gång under de fyra veckorna som föregick arbetskraftundersökningen år 2002.

Uppföljning av mål och riktmärken i praktiken

Den principiella skillnad som finns mellan delmålen och riktmärkena har betydelse för hur de motsvarande indikatorerna operationaliseras. Eftersom (del)målen syftar till att göra det europeiska utbildningssystemet världsledande måste uppfyllelsen av delmålen mätas i relation till det bästa landet i världen på respektive områden. I praktiken kommer detta att innebära att vi jämför med det bästa land för vilket vi har data på den aktuella indikatorn. För enkelhets skull har vi också normaliserat värdena på indikatorerna så att de alltid ligger mellan 0 och 1. För merparten av indikatorerna innebär detta att det normaliserade värdet är det faktiska värdet dividerat med värdet för det bästa landet. Ifråga om indikatorerna för delmål 2.3 och 3.1 gäller dock att "mindre är bättre". För dessa indikatorer har de enskilda ländernas värden först räknats om (inverterats) så att "mer är bättre". De omräknade värdena har sedan dividerats med värdet för det land som har det högsta värdet. Indikatorerna för delmålen 1.4 och 3.4, slutligen, kan anta negativa värden. För dessa har därför först ett positivt tal adderats som medför att det land som har det lägsta värdet kommer att få ett nytt värde som är precis större än noll. Därefter har dessa nya värden dividerats med det största av de nya värdena. Genom denna operation ges inte oproportionerligt stor vikt åt de negativa talen samtidigt som ländernas inbördes avstånd bibehålles.

Av utrymmesskäl kan vi inte här redovisa de olika EU-ländernas värden på indikatorerna för vart och ett av de tretton olika delmålen. Denna infor-

mation finns dock att tillgå i en mera detaljerad uppsats som vi hänvisar till i det avslutande avsnittet om källor och litteratur.

Vilka länder är det då som har högst måluppfyllelse på de tretton delmålen, det vill säga för vilka länder är de normaliserade indikatorerna lika med 1? Som framgår av Tabell 2 är det ett land utanför EU, nämligen Island, som har flest indikatorer lika med 1 – tre stycken. Därefter kommer ytterligare ett land utanför EU, Japan, samt EU-landet Sverige. Både Japan och Sverige har två normaliserade indikatorer som är lika med 1. Av tabellen framgår också att för sex av de tretton delmålen är det länder utanför EU som har högst måluppfyllelse.

Tabell 2. Länder som har högst måluppfyllelse, det vill säga har normaliserade delmålsindikatorer som är lika med 1.

Land	Antal normaliserade delmålsindikatorer = 1	Delmål
Island	3	2.3, 3.1, 3.4
Japan	2	1.2, 1.5
Sverige	2	1.1, 2.1
Belgien	1	3.5
Danmark	1	1.3
Luxemburg	1	3.3
Slovakien	1	1.4
Ungern	1	2.2
Uganda	1	3.2

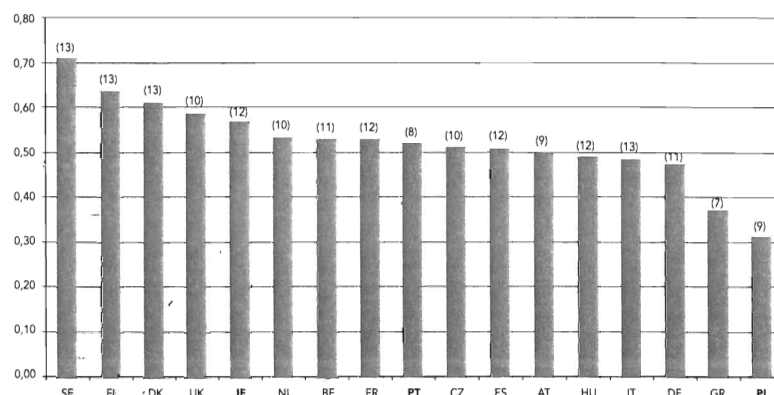
Not: Länder som har lika många delmålsindikatorer som är lika med 1 har placerats i bokstavsordning.

Ett kuriosum är att Uganda har högst måluppfyllelse ifråga om en delmålsindikator. Indikatorn ifråga mäter hur många per 100 personer i åldersgruppen 18–64 år som startade företag år 2003. Här har vi ett (extremt) exempel på ett problem som i större eller mindre utsträckning föreligger ifråga om flera av indikatorerna, nämligen att de är beroende av institutionella förhållanden. Att nyföretagandet är högt i Uganda beror helt enkelt på att ekonomin och arbetsmarknaden är så pass utvecklade att egenföretagande för många är den enda möjligheten till försörjning.

Ett annat (mindre extremt) exempel på hur indikatorerna påverkas av institutionella förhållanden är att Luxemburg har högst måluppfyllelse ifråga om genomsnittligt antal främmande språk per elev i gymnasieskolan. Att Luxemburg som har tre officiella språk – luxemburgiska, franska och

tyska – och dessutom en stor portugisisk minoritet hamnar i topp här är inte särskilt förvånande.

I Figur 2 har vi för EU-länderna kondenserat indikatorerna på de tretton delmålen till en enda indikator, beräknad som ett enkelt (ovägt) genomsnitt av värdena på landets delmålsindikatorer. Endast länder som har värden på minst hälften av delmålsindikatorerna har tagits med i diagrammet. Skälet till detta är att för länder med värden på få delmålsindikatorer kan utfallet på en enskild indikator spela stor roll för värdet på landets aggregerade (genomsnittliga) indikator. Om alla länder skulle tas med skulle exempelvis Luxemburg, med värden på sex delmålsindikatorer, placera sig på andra plats, mycket beroende på att landet har den högsta måluppfyllelsen ifråga om indikatorn som rör antal främmande språk i gymnasieskolan.



Figur 2. Aggregerade indikatorer baserade på lika vikter, det vill säga ovägd genomsnitt, antal indikatorer i parentes.

Not 1: För EU-länderna används följande nationalitetsbeteckningar: AT = Österrike, BE = Belgien, CY = Cypern, CZ = Tjeckien, DK = Danmark, DE = Tyskland, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finland, FR = Frankrike, GR = Grekland, HU = Ungern, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Nederländerna, PL = Polen, PT = Portugal, SE = Sverige, SI = Slovenien, SK = Slovakien, UK = Storbritannien.

Not 2: Endast länder med värden på minst hälften av delmålsindikatorerna har tagits med i figuren.

Allmänt kan sägas att ju fler delmålsindikatorer som ett land har värden på, desto mindre känsligt är genomsnittet för värdena på enskilda indikatorer. Att de tre nordiska länderna Sverige (SE), Finland (FI) och Danmark

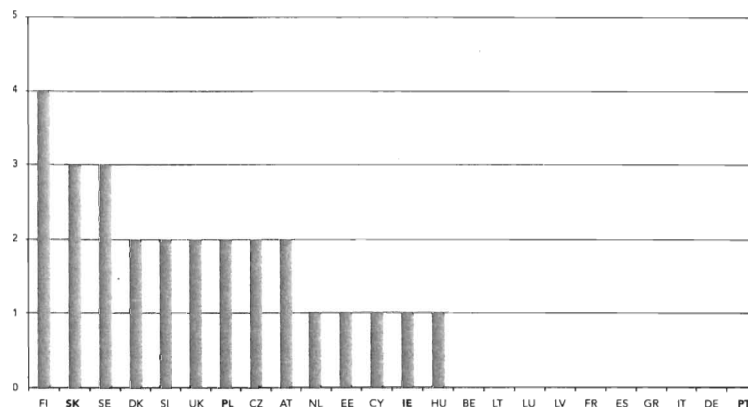
(DK), som har de högsta värdena på sina aggregerade indikatorer enligt Figur 2, har värden på samtliga tretton delmålsindikatorer pekar i denna mening på att resultaten är stabila för dessa länder. Det är dock viktigt att notera att denna stabilitet gäller just för aggregerade indikatorer som utgör enkla genomsnitt av de enskilda indikatorerna, det vill säga när alla indikatorer får samma vikt. När delmålsindikatorerna vägs ihop med olika vikter kan det se annorlunda ut. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

Ett annat skäl till att aggregerade indikatorer som innefattar många delmålsindikatorer bör anses mera tillförlitliga är att det inte kan uteslutas att länder med värden på få indikatorer (delvis) kan ha inskränkt sig till att redovisa sådana indikatorer som ger en positiv bild av landet. Det finns inget sätt att ta reda på om det faktiskt förhåller sig så men möjligheten kan, som sagt, inte uteslutas.

Det kan noteras att av de femton ”gamla” EU-länderna, det vill säga Belgien (BE), Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Grekland (GR), Irland (IE), Italien (IT), Luxemburg (LU), Nederländerna (NL), Portugal (PT), Spanien (ES), Sverige (SE), Storbritannien (UK), Tyskland (DE) och Österrike (AT) ingår samtliga utom Luxemburg i Figur 2. Av de 10 ”nya” EU-länderna, Cypern (CY), Estland (EE), Lettland (LV), Litauen (LT), Malta (MT), Polen (PT), Slovakien (SK), Slovenien (SI), Tjeckien (CZ) och Ungern (HU), ingår endast tre stycken, nämligen Polen, Tjeckien och Ungern. Orsaken är helt enkelt att i flera av de nya EU-länderna är statistikproduktionen ännu inte harmoniserad med statistiken i de gamla EU-länderna.

För merparten av länderna i Figur 2 är rangordningen mycket jämn. Exempelvis skiljer det endast 0,05 enheter mellan Nederländerna, som hamnar på sjätte plats i rangordningen, och Tyskland, som hamnar på plats 15. Detta antyder att valet av vikter kan ha stor betydelse, vilket diskuteras vidare i nästa avsnitt.

Slutligen kan noteras att tre av länderna i Figur 2 har markerats med fetstil: Irland (IE), Portugal (PT), samt Polen (PL). Orsaken är att dessa länders rangordning i Figur 2 skiljer sig markant från samma länders rangordning i Figur 3.



Figur 3. Måluppfyllelse i termer av antal tillgodosedda riktmärken.

Not 1: För nationalitetsbeteckningar, se not 1 till Figur 2.

Not 2: Alla länder med värden på minst tre av de fem riktmärkena har tagits med i figuren, vilket innebär att alla länder utom Malta ingår.

Not 3: Länder som är med i figuren men saknar stapel har inte tillgodosett något riktmärke.

Not 4: Länder med lika många tillgodosedda riktmärken har rangordnats efter (ovägt) genomsnitt av riktmärkesvärdena.

Not 5: Nationalitetsbeteckningar i fetstil anger länder med stora skillnader mellan uppföljning baserad på mål och uppföljning baserad på riktmärken.

Figur 3 visar på måluppfyllelse i termer av antal tillgodosedda riktmärken. Som framgår av diskussionen i anslutning till principdiagrammet i Figur 1, är det viktigaste övervägandet när det gäller riktmärkena om värdet på motsvarande indikatorer överskrider den undre gräns, det "golv", som riktmärket anger. Hur högt över golvet indikatorvärdet ligger kommer i andra hand. Figur 3 är utformad i enlighet med dessa överväganden. Länderna har i första hand rangordnats efter hur många riktmärken de hade tillgodosett i början av 2000-talet. Länder med lika antal tillgodosedda riktmärken har sedan rangordnats efter hur stora (ovägda) genomsnitt av riktmärkesvärden de har. Av utrymmesskäl hänvisar vi återigen till vår underlagsuppsats för en detaljerad redovisning av EU-ländernas värden på enskilda riktmärken.

På motsvarande sätt som i Figur 2 har i Figur 3 endast de länder tagits med som har värden på minst hälften av riktmärkena, det vill säga tre eller flera. Detta villkor är uppfyllt av alla utom ett av de 25 EU-länderna. Undantaget är Malta. Tio av de länder som ingår i Figur 3 saknar dock

stapel. Innebörden är att dessa länder inte hade lyckats tillgodose något av de fem riktmärkena.

Det kan noteras att i inledningen av milleniet fanns det inget land som hade lyckats tillgodose alla fem riktmärken. Endast ett land, Finland, uppfyllde fyra av riktmärkena. Däremot var det, som vi redan har noterat, gott om länder som inte uppfyllde ett enda riktmärke.

I vissa stycken överensstämmer rangordningen i Figur 3 väl med rangordningen i Figur 2. Exempelvis placerar sig de nordiska länderna Finland, Sverige och Danmark högt och samma sak gäller även Storbritannien. Liksom i Figur 2 hamnar Tyskland och Grekland långt ner. För dessa länder spelar det alltså inte någon roll om uppföljningen av EU:s utbildningspolitik baseras på (genomsnittlig) måluppfyllelse eller på hur många riktmärken som har tillgodosetts.

Men det finns också påfallande skillnader mellan Figur 2 och Figur 3. Slovakien, som inte ingår i Figur 2 överhuvudtaget, har rang nummer två i Figur 3. Polen som är rankat sist (17) i Figur 2 är rankat som nummer sju i Figur 3. Det finns också exempel på länder som erhåller en betydligt sämre rangordning i Figur 3 än i Figur 2; Irland och, framför allt, Portugal tillhör denna kategori.

Sammanfattningsvis: beroende på om man tittar på hur väl riktmärkeskraven har uppfyllts eller studerar genomsnitt av delmålsindikatorerna kan man för vissa länder dra helt olika slutsatser om hur framgångsrikt landet är, både i absolut mening och i förhållande till andra länder. Exempel är Slovakien, Polen, Portugal och Irland. Därmed kan vi också dra slutsatsen att risken för att införandet av riktmärken kan ha ökat "manöverutrymmet" för enskilda länder, som vi pekade på inledningsvis, inte bara är av teoretiskt intresse utan visar sig ha praktisk betydelse.

Rangordningarnas känslighet för hur delmålen vägs ihop

I detta avsnitt ska vi fördjupa diskussionen kring aggregeringen av delmålsindikatorerna. Mera precist ställer vi följande fråga: hur känslig är rangordningen av de aggregerade indikatorerna för de vikter med vilka delmålsindikatorerna vägs ihop? För att fokusera på den *variation* i de aggrege-

rade indikatorerna som valet av vikter kan ge upphov till, väljer vi vikterna på ett sådant sätt att de i genomsnitt blir likstora, det vill säga sammanfaller med de vikter som används i Figur 2.

För att förklara hur vi går tillväga är det enklast att anknyta till Tabell 1 ovan. Istället för att som i tabellen godtyckligt ansätta tre olika uppsättningar utnyttjar vi en statistisk fördelning. Denna fördelning innehåller värden mellan 0 och 1. Ur fördelningen drar vi ett värde, ungefär som när man drar en lott i en tombola. Alla värden i fördelningen har samma sannolikhet att bli dragna. När vi har dragit det första värdet drar vi ytterligare ett, och när detta är gjort drar vi ett tredje värde. Vi har nu tre värden som alla ligger mellan 0 och 1. För att dessa värden ska kunna fungera som vikter måste de summera till 1. Detta ordnar vi genom att dividera de tre värdena med summan av dem. Nu har vi med hjälp av slumpen bestämt en uppsättning vikter. Denna procedur upprepar vi 10 000 gånger, vilket ger oss 10 000 olika viktuppsättningar. Genom att tillämpa dessa 10 000 viktuppsättningar på de tre givna indikatorvärdena för land A respektive land B erhåller vi 10 000 olika aggregerade indikatorer för de båda länderna.

Man kan visa att det faktum att alla värden i den statistiska fördelningen har samma sannolikhet att bli dragna innebär att genomsnittet för de 10 000 viktuppsättningarna är den viktuppsättning där alla tre vikterna är $1/3$. Detta innebär i sin tur att genomsnittet av de 10 000 aggregerade indikatorerna kommer att vara den aggregerade indikator som motsvarar det ovägsda genomsnittet, det vill säga när lika vikter tillämpas (i detta exempel $1/3$).

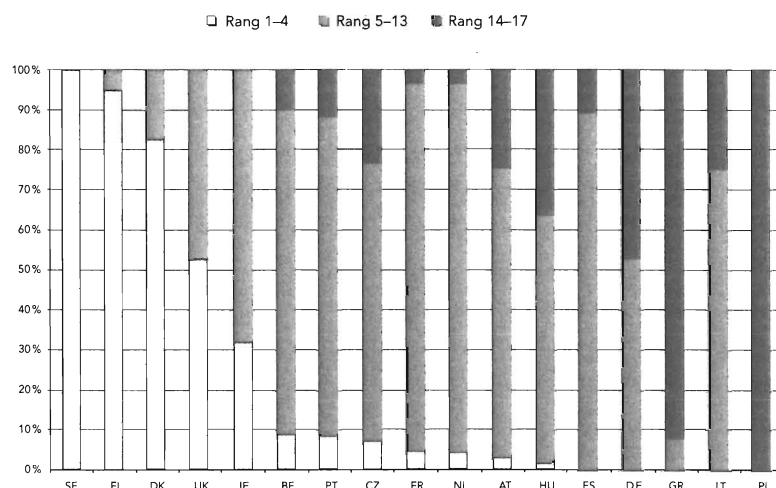
För att se vilken betydelse valet av vikter har för rangordningen rangordnar vi länderna A och B i vart och ett av de 10 000 "försöken". Om vi då till exempel finner att land B får rangen 1 i 7 000 av de 10 000 gångerna drar vi slutsatsen att sannolikheten för att land B får rangen 1 när vikterna väljs slumpmässigt är 70 procent ($100 \times 7000 / 10\,000$). Sannolikheten att land A får rangen 1 blir följaktligen 30 procent. Och eftersom vi i detta enkla exempel endast jämför två länder följer också att land B får rangen 2 med sannolikheten 30 procent medan sannolikheten att land A får rangen 2 är 70 procent. Dessa resultat talar om för oss att rangordningen mellan A och B är ganska känslig för hur delindikatorerna vägs ihop. Givet att vägningstalen väljs slumpmässigt kommer ju land B att rankas högst i sju fall av tio medan land A kommer att rankas högst i tre fall av tio. När skulle

vi då hävda att rangordningen *inte* är känslig för valet av vikter? Svaret blir med nödvändighet något godtyckligt men ett rimligt villkor skulle kunna vara att det ena landet rankas högst med sannolikheten 90 procent, det vill säga i nio fall av tio.

När vi går från exemplet i Tabell 1 till EU-länderna måste vi först ta hänsyn till att antalet värdesatta delmålsindikatorer varierar bland dessa. Detta problem är dock enkelt att hantera. För exempelvis Portugal som enligt Figur 2 har värden på åtta delmålsindikatorer kommer de slumpmässigt valda viktuppsättningarna att utgöras av åtta vikter, som summerar till 1. För Sverige kommer varje viktuppsättning istället att innehålla tretton vikter, som också summerar till 1.

I och med att sjutton länder ingår i jämförelsen – de länder som ingår i Figur 2 – kommer varje rangordning att innehålla sjutton placeringar. För varje land beräknar vi sannolikheten att det får rangen 1, 2, 3, ..., 17. Att redovisa alla dessa sannolikheter vore emellertid att dränka läsaren i siffror. Istället redovisar vi i Figur 4 tre sannolikheter, nämligen sannolikheten att landet får någon av rangerna 1–4, att det får någon av rangerna 5–13, samt sannolikheten att det får rangen 14–17. Varje land kommer därigenom att få en stapel som går mellan 0 och 100 procent. Sannolikheten att ett givet land får någon av rangerna 1–17 måste ju vara 100 procent. Däremot kommer givetvis längden på de tre ”delstaplarna” att skilja sig mellan länderna.

I figuren har det land som har högst sannolikhet att få rangen 1–4 placerats längst till vänster. Detta land är Sverige, som med 99,5 procents sannolikhet hamnar i denna kategori. Därefter följer Finland, som har den näst högsta sannolikheten att få rang 1–4, och så vidare, till Polen som har sannolikheten noll att hamna bland de tretton första länderna.



Figur 4. Sannolikheter för olika rangordningar när måluppfyllelsen på olika delmål vägs ihop med slumpmässigt valda vikter.

Not 1: För nationalitetsbeteckningar, se not 1 till Figur 2.

I enlighet med vår diskussion ovan i anslutning till det enkla exemplet med två länder, bedömer vi en rangordning – eller rättare sagt en placering i en av de tre rangordningskategorierna – som okänslig för valet av vikter om sannolikheten att hamna i en viss kategori är minst 90 procent. I Figur 4 ser vi att det finns sex länder som uppfyller detta villkor: för Sverige (SE) och Finland (FI) är sannolikheten över 90 procent att få rangen 1–4, för Frankrike (FR) och Nederländerna (NL) gäller motsvarande för rangerna 5–13 och Grekland (GR) och Polen (PL) har högre sannolikhet än 90 procent att få rangen 14–17.

Hur förhåller sig då resultaten i Figur 4 till rangordningen i Figur 2? För de länder vars rangordning är okänslig för valet av vikter bör vi förvänta oss att kategoriseringen i Figur 4 stämmer överens med rangordningen i Figur 2. Detta är också fallet. Vi ser till exempel att Sverige och Finland som med 90 procents sannolikhet har rang 1–4 enligt Figur 4 har rangen 1 respektive 2 i Figur 2. På motsvarande sätt har Frankrike och Nederländerna rangerna 8 respektive 6 i Figur 2, vilket stämmer överens med resultatet i Figur 4 att dessa länder med 90 procents sannolikhet har rang 5–13. Även

för Grekland och Polen är Figur 2 och Figur 4 konsistenta med varandra. För länder vars rangordning är okänslig för valet av vikter ger alltså de enklast tänkbara aggregerade indikatorerna i Figur 2 – enkla genomsnitt av delmålsindikatorerna – en ganska god uppfattning om landets rangordning även när vikterna tillåts vara olika stora.

För länder vars rangordning är känslig för valet av vikter är överensstämmelsen mellan Figur 2 och Figur 4 sämre. Ett exempel är Storbritannien (UK) som i Figur 2 har rangen 4 men enligt Figur 4 har nästa lika stor sannolikhet att hamna i rangordningskategorin 5–13 som i kategorin 1–4. Och Tyskland (DE) som har rangordningen 15 i Figur 2 visar sig ha nästan 50 procents sannolikhet att tillhöra rangordningskategorin 5–13 när vikterna väljs slumpmässigt. Ett ännu mer intressant exempel är Tjeckien (CZ), som har rangordningen 10 i Figur 2. Enligt Figur 4 är det förvisso mest sannolikt att detta land hamnar i rangordningskategorin 5–13 (68 procents sannolikhet) men sannolikheterna att det i stället hamnar i rangordningskategorierna 1–4 eller 14–17 är långt ifrån försumbara (8,5 procent respektive 23,5 procent). För länder vars rangordning är känslig för valet av vikter utgör således rangordningen baserad på enkla genomsnitt av delmålsindikatorerna en osäker prognos på vilken rangordning landet får när delmålsindikatorerna vägs samman med olika stora vikter.

Den viktigaste lärdomen av detta avsnitt är att rangordningar baserade på aggregerade indikatorer, det vill säga sammanvägda delmålsindikatorer, i allmänhet är mycket känsliga för valet av vikter vid sammanvägningen. Om man, som vi, utgår ifrån att alla vikter mellan 0 och 1 är lika sannolika för varje delmålsindikator, kan man generera rangordningar där ett och samma land ligger i topp i en rangordning och hamnar sist i en annan. De beräkningar som ligger till grund för Figur 4 visar att detta är fallet för fyra länder i vårt fall: Belgien, Frankrike, Portugal och Tjeckien. Det går naturligtvis att hävda att vår utgångspunkt att alla vikter är lika sannolika är felaktig. Såvitt vi vet finns det emellertid inte något underlag för ett sådant argument i de EU-dokument där målen för utbildningssystemen i Europa diskuteras.

Eftersom vår analys baserar sig på en metod som har utvecklats och tillämpats av Anders Hoffmann vid OECD är det naturligtvis av intresse att jämföra våra resultat med Hoffmanns. Hoffmanns studie avser OECD-länder och analyserar bland annat osäkerheten i en aggregerad humankapi-

talindikator som omfattar tre delindikatorer: andel sysselsatta med kvalificerade arbeten, antal forskare per 10 000 i arbetskraften samt andel av befolkningen i åldersintervallet 16–65 år som har uppnått en läskunnighetsnivå motsvarande vad som krävs för universitetsstudier. Resultat baserade på 10 000 slumpvisa dragningar av vikter visar att Finland har 100 procents sannolikhet att tillhöra de fyra bästa OECD-länderna, oavsett vilka vikter som väljs. Därefter följer USA och Sverige med sannolikheter precis under 100 procent att hamna bland de fyra högst rankade länderna. På fjärde plats, en bra bit efter de tre första länderna, kommer Belgien. Med tanke på att Hoffmans analys omfattar andra, och färre, indikatorer än vår studie måste överensstämmelsen i resultat ses som relativt god. En skillnad är att Hoffmanns analys ger Belgien en mera framskjuten position. Dessutom får Danmark och Storbritannien, som hamnar direkt efter Finland i vår undersökning (jämför Figur 4), betydligt sämre placeringar i Hoffmanns studie.

Slutsatser och lärdomar

I detta kapitel har vi diskuterat två aspekter på styrningen av EU-länderna med hjälp av den öppna samordningsmetoden, mot att ”Högsta kvalitet ska uppnås på utbildningsområdet och Europa ska erkännas som en världsomfattande referens för den kvalitet och den relevans som dess utbildningssystem och utbildningsinstitutioner står för”. Den ena aspekten rör hur det samtidiga användandet av olika mål – ”så bra som möjligt” – och begränsningar i form av riktmärken – ”minst lika bra som...” – påverkar enskilda länders agerande när möjligheter saknas att sanktionera beteenden som är oönskade i ett EU-perspektiv. Den andra aspekten rör hur indikatorer på uppfyllelsen av de olika målsättningarna kan vägas ihop till ett sammanfattande mått.

En första lärdom är att för att man överhuvudtaget ska kunna undersöka hur den öppna samordningsmetoden fungerar i praktiken måste man ha tillgång till data. Vi tycker därför att det är viktigt att det byggs upp databaser av det slag som vi har sammanställt, inte bara på utbildningsområdet utan även på andra områden som omfattas av Lissabonstrategin.

Ifråga om kompletteringen av delmål (tak) med riktmärken (golv) har vi pekat på att detta kan resultera i att enskilda länders möjligheter att

avvika från den överenskomna strategin *ökar* istället för att, som avsett, minska. Orsaken är att det inte finns några möjligheter att sanktionera underlåtenhet att tillgodose riktmärkena. Med hjälp av data har vi visat att detta potentiella problem också har praktisk betydelse. Ett uttryck för detta är att uppföljningar av mål och riktmärken delvis leder till olika bedömningar av vilka länder som är framgångsrika respektive mindre framgångsrika. Vi har exempelvis visat att Irland och Portugal framstår som relativt framgångsrika i termer av ett enkelt genomsnitt av värdena på sina delmålsindikatorer men tillhör de minst framgångsrika länderna ifråga om uppfyllelsen av riktmärkena. Omvänt har vi sett att Polen klarar sig hyggligt med avseende på riktmärkena men hamnar mycket långt ner i rangordningen av de genomsnittliga målindikatorerna. Vi finner dock också flera länder som samtidigt tillgodoser riktmärken och får höga värden på sina delmålsindikatorer, till exempel de nordiska länderna Finland, Sverige och Danmark, samt Storbritannien.

Vår slutsats av detta är att det är viktigt att tydligare betona nödvändigheten av att *både* arbeta mot delmålen *och* tillgodose riktmärkena. För att markera detta bör man i framtiden följa upp riktmärken och delmål parallellt, inte var för sig. Länder som samtidigt tillgodoser riktmärken och får höga värden på sina delmålsindikatorer bör lyftas fram som goda exempel.

Frågan om sammanvägningen av olika delmålsindikatorer till en aggregerad indikator är viktig eftersom det på områden med många politiska mål är svårt att inom ramen för den öppna samordningsmetoden förhindra att enskilda länder satsar på hög måluppfyllelse på delområden där de har goda förutsättningar, på bekostnad av lägre måluppfyllelse på andra. Om måluppfyllelsen på alla delmål vägs med samma vikter kommer ett sådant agerande inte att påverka landets totala måluppfyllelse, såsom den mäts med den aggregerade indikatorn. Följaktligen kommer det oönskade beteendet inte att tydliggöras av det vanligaste styrinstrumentet inom den öppna samordningsmetoden, länderrangordningar. Rangordningarna skulle emellertid påverkas om delmålen vägdes ihop med olika vikter för de olika delmålen.

Vi har visat på en metod som gör det möjligt att bedöma hur känsliga rangordningarna är med avseende på valet av vikter. Vår slutsats är att de aggregerade indikatorerna i allmänhet är mycket känsliga för valet av vikter. Detta illustreras bland annat av att för flera länder finner vi att olika slumpmässiga val av vikter kan leda till att landet hamnar såväl i toppen

som i botten av rangordningen. För några länder visar sig valet av vikter dock ha mycket liten betydelse för rangordningen. Det gäller exempelvis Sverige och Finland som genomgående placerar sig i toppen och för Grekland och Polen som nästan alltid hamnar i botten.

Den lärdom man kan dra av detta är att man i diskussioner av sammanvägd måluppfyllelse *inte* bör inskränka sig till att endast redovisa genomsnitt av de ingående (del)indikatorerna. Detta sker ofta, med motiveringen att det inte finns någon teoretisk grund för att använda olika vikter. Vi menar dock att detta argument är felaktigt: i de sammanhang som det saknas teoretiska skäl för att använda olika vikter finns det i allmänhet inte heller någon teoretisk grund för att använda lika vikter. I själva verket kan man oftast inte säga mer än att vikterna bör ligga någonstans mellan noll och ett, samt att deras summa ska vara lika med ett. Det är detta vi har tagit fasta på i den metod vi har använt för att bedöma hur känsliga de olika ländernas rangordningar är för valet av vikter.

Att regelmässigt redovisa sådana känslighetsanalyser av sammanvägd måluppfyllelse som vi har förslagit här är enkelt och medför två viktiga fördelar. För det första får man, för varje land, ett mått på osäkerheten i den sammanvägda måluppfyllelsen. För det andra kan dessa beräkningar bidra till att stävja att enskilda länder inskränker sig till att satsa på vissa delmål på bekostnad av andra. Ett sådant agerande kommer nämligen att yttra sig på så sätt att landets rangordning blir mycket känslig för valet av vikter.

Denna metod kan också tillämpas på de fjorton indikatorer för hela Lissabonstrategin som nyligen har föreslagits i den så kallade Kok-rapporten (se sista punkten i avsnittet Bakgrund). Detta skulle innebära att man går ett steg längre än i Kok-rapporten. Eftersom man i Kok-rapporten inte tog ställning till hur måluppfyllelsen på olika indikatorer ska vägas mot varandra kunde man inte säga något om mätningen av enskilda länders övergripande måluppfyllelse. Den metod vi föreslår visar hur den övergripande måluppfyllelsen kan beräknas och demonstrerar också hur stabilt detta mått är med avseende på valet av vägningstal för de olika indikatorerna.

De rangordningar som vi nu har talat om omfattar bara EU-länder. Detta är naturligt i den meningen att Lissabonstrategins mål endast omfattar EU-länder och vi vill jämföra hur olika länder inom EU utvecklas

i riktning mot dessa mål. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att jämförelserna indirekt innefattar även länder utanför EU. För de olika delmålsindikatorerna har vi ju valt det bästa landet som jämförelsenorm, oavsett om detta land ligger inom eller utanför EU. För sex av de tretton delmålsindikatorerna utgör länder utanför EU jämförelsenorm. Våra datasammanställningar visar också att det finns en uppsjö av icke EU-länder som på de olika delmålsindikatorerna har lika bra eller bättre värden än många EU-länder. Båda dessa observationer visar att det vid uppföljningar av Lissabonstrategin är betydelsefullt att hela tiden göra jämförelser även med länder utanför EU.

Slutligen: trots att den analys vi har genomfört här baseras på senast tillgängliga uppgifter under år 2004 så framgår det i beskrivningen av de indikatorer på delmålen och riktmärkena som vi har använt att våra data endast täcker de allra första åren på 2000-talet. Eftersom de riktmärken och mål som har formulerats för utbildningsområdet gäller för år 2010 kan våra resultat följaktligen säga ytterst lite om hur denna process kommer att utvecklas och var den kommer att sluta. Men den metod vi har använt visar på ett enkelt och informativt sätt att analysera den utveckling vi står inför. Denna uppföljning bör således följas av flera, helst löpande, uppföljningar.

Källor och litteratur

En allmän introduktion till de utmaningar som utbildningssystemen i Europa står inför finns i antologin *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness* (Edward Elgar, 2002), redigerad av Maria João Rodrigues. Bland bidragen ingår uppsatser som har en direkt koppling till detta kapitel, till exempel diskussioner om den öppna samordningsmetoden och om hur internationella jämförelser kan utnyttjas i den politiska processen.

Formuleringarna av de tre strategiska målen och de tretton delmålen för de europeiska utbildningssystemen finns dokumenterade i Europeiska rådets rapport *Konkreta framtidsmål för utbildningssystemen* (Nr 5680/01, EDUC 18) som EU:s utbildningsministrar presenterade vid Europeiska rådets möte i Stockholm, i mars år 2001. Året efter publicerade Europe-

iska rådet det arbetsprogram som beskriver hur dessa mål ska nås: *Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa* (Nr 5828/02, EDUC 17). De fem riktmärken som har använts för att kontrollera genomförandet av arbetsprogrammet finns beskrivna i meddelandet *Europeiska riktmärken inom allmän och yrkesinriktad utbildning: uppföljning av Europeiska rådets möte i Lissabon*, utgivet av Europeiska kommissionen, KOM(2002) 629 slutlig.

Mera lättillgängliga diskussioner av målen och riktmärkena finns i skriften *Utbildningen i Europa: olika system, gemensamma mål för år 2010*, utgiven år 2002 av EU-kommissionens generaldirektorat för utbildning och kultur, samt i *Utbildningen i Europa – en rapport om utbildningen i Sverige och de gemensamma europeiska målen*, Rapport 6 i Utbildningsdepartementets skriftserie, år 2004.

Den 30 april 2004 publicerade Europeiska rådet och EU-kommissionen en lägesrapport med titeln *Utbildning 2010* i Europeiska unionens tidning. Rapporten innehåller bland annat en statistikbilaga med data på hur de olika länderna ligger i förhållande till de fem riktmärkena.

Kok-rapporten, som kom i november 2004 och har titeln *Facing the Challenge – the Lisbon Strategy for Growth and Employment* är utgiven av EU-kommissionen. Till denna rapport hör en statistikbilaga med data för samtliga 25 EU-länder på de fjorton indikatorer för hela Lissabonstrategin som föreslås i rapporten.

I samband med den allmänna diskussionen om sammanvägning av olika indikatorer nämner vi möjligheten att använda utgiftsbaserade vikter, såsom man gör i prisindexar. Om detta kan man läsa i exempelvis boken *The price index* (Cambridge University Press, 1977), skriven av A. A. Afriat. Den metod som vi har använt här, viktning med hjälp av slumpmässiga vikter, diskuteras i uppsatsen *Micro-policies for growth and productivity* som kommer att ges ut av OECD i slutet på 2004 eller i början av 2005. Uppsatsen är skriven av Anders Hoffman som är forskare vid OECD:s direktorat för Vetenskap, teknologi och näringsliv.

De data vi har utnyttjat kommer i första hand från OECD och Eurostat. Våra OECD-data är hämtade från publikationen *Education at a Glance* för åren 2002 och 2003. Data från Eurostat kommer dels från publikation *Key Data on Education in Europe 2002* samt ifrån Eurostats arbetskraftsundersökningar. För en redovisning av data för de olika delmålsindikatorerna

och riktmärkena hänvisar vi till en utvidgad artikel i L. Oxelheim (ed) *Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe*, Elsevier, Oxford, 2005.

I vår avslutande diskussion noterar vi att man i diskussioner av aggregerade indikatorer ofta väljer att bara redovisa genomsnitt av delindikatorerna, med argumentet att det saknas teoretiska grunder för att använda sammanvägningar baserade på olika stora vikter. Detta argument nämns i artikeln "Index för internationella välfärdsjämförelser: Sverige i täten", författad av Joachim Israel och Mikael Wolf och publicerad i *Välfärd*, Nr 1, 2004. I artikeln redovisas också ett internationellt välfärdsindex som baseras på just ett genomsnitt av olika (välfärds)indikatorer.

Slagskepp eller kanonbåt? – EG-rättslig utvärdering av tjänstedirektivet

av Ida Otken Eriksson

Enligt kommissionen är förverkligandet av tjänstesektorns potential den faktor som spelar störst roll i den ekonomiska reformprocess som Europeiska rådet inlett i Lissabon. Kommissionen har därför presenterat ett förslag till ett direktiv om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) som för närvarande är under behandling i rådet och Europaparlamentet. Med sitt övergripande tillvägagångssätt och sina många specifika bestämmelser kan tjänstedirektivet liknas med ett veritabelt slagskepp i striden för att få medlemsstaterna att upphäva onödiga hinder för tjänsteutövarnas fria rörlighet. Kommissionen verkar således satsa stor kraft på att tjänstedirektivet ska bli ett effektivt vapen mot de hinder för den fria utväxlingen av tjänster som anses sätta käppar i hjulet för fullbordandet av en ”verklig” inre marknad för tjänster och därmed ökat tillväxt.

Frågan är emellertid om tjänstedirektivet kan infria dessa högt ställda förväntningar. Även om vissa bestämmelser i direktivet stadgar ”nya” kontroversiella principer, är många andra bestämmelser mycket vaga och diffusa. Inre marknadsanhängare anser att direktivet endast befäster vad EG-domstolen genom många år har fastlagt i sin rättspraxis, vilket redan (bör) respekteras i medlemsstaterna. Inre marknadsskeptiker anser att direktivet inte tar tillräcklig hänsyn till speciella förhållanden i medlemsstaterna och på längre sikt kommer att innebära en alltför långtgående, total harmonisering av medlemsstaternas lagstiftningar. En sak kan dock alla förmodligen enas om: Det är svårt att uttala sig om tjänstedirektivet i allmänhet. Direktivet består av en rad olika bestämmelser och även olika lagstiftningsmetoder. Ett ställningstagande till direktivet kräver därför en mer detaljerad analys.

I denna artikel ska jag gå igenom de viktigaste bestämmelserna i tjänstedirektivet. Genomgången kommer att överensstämma med direktivets kapitelindelning: Direktivets tillämpningsområde, underlättandet av etab-

leringsfriheten, ursprungslandsprincipen på området för fri rörlighet av tjänster, tjänsternas kvalitet, tillsyn, samt konvergensprogram med mera. Genomgången har till syfte att identifiera de EG-rättsliga frågor som bestämmelserna ger upphov till, samt att undersöka i vilken utsträckning tjänstedirektivet medför ytterligare integration i förhållande till det nuvarande rättsläget. Med andra ord skall jag försöka utvärdera om tjänstedirektivet verkligen är ett revolutionerande slagskepp eller om det snarare bör liknas med en kanonbåt som med enskilda skott försöker befästa EG-domstolens redan gällande praxis.

Direktivets tillämpningsområde: Kan man reglera alla typer av tjänster under en allmän rättslig ram?

Syftet med tjänstedirektivet är att ställa upp en allmän rättslig ram som skall gälla för all ekonomisk verksamhet inom tjänstesektorn. Med denna målsättning har kommissionen inte tagit på sig någon lätt eller tacksam arbetsuppgift. Som kommissionen själv konstaterar är tjänstesektorn mycket omfattande och varierad. Tjänstesektorn omfattar allt från cirkusverksamhet till revision. Det kan gälla advokatrådgivning, snickeri, städning, prostitution, tandläkarbehandling, simskolor, museibesök, busstransport etcetera.

Det är uppenbart vanskligt att sätta upp regler som kan gälla i allmänhet för alla dessa olika typer av verksamheter. Ändå vågar kommissionen ställa upp generella regler som skall tillämpas på alla tjänster som tillhandahålls av personer som är etablerade i en medlemsstat. Endast finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät samt vissa transporttjänster undantas generellt därför att dessa områden redan har reglerats i detalj i andra gemenskapsrättsakter. Direktivet skall inte heller påverka tillämpningen av andra gemenskapsinstrument på tjänsteområdet. Speciell lagstiftning går alltså före det generella tjänstedirektivet. Vidare skall inte direktivet tillämpas fullt ut i fråga om skatter. Härtill kommer att det till en av de viktigaste bestämmelserna i direktivet, ursprungslandsprincipen, ges möjlighet för en del specifika undantag.

Tjänstedirektivets framtid och praktiska konsekvenser i medlemsstaterna

kommer i hög grad att bero på kommissionens balansgång mellan tillämpningen av direktivets generella bestämmelser och de specifika undantagen. Kommissionen står här inför ett dilemma. Om den tillåter för många undantag till de allmänna reglerna blir direktivet mindre effektivt. Det kommer då inte att undanröja så många hinder för utväxlingen av tjänster och den utlovade tillväxten riskerar att utebli. Omvänt kan absurda situationer uppstå i den mån generella regler måste tillämpas, som uppenbart inte är anpassade eller avsedda att gälla för ett aktuellt verksamhetsområde. Detta leder till stelhet, undergräver tilliten till EU-systemet och kan ge medlemsstaterna anledning att inte vilja tillämpa direktivet. Också i denna situation kan resultatet bli att direktivets effektiva genomslagskraft och den utlovade tillväxten hotas.

Kommissionen har med tjänstedirektivet valt att hellre riskera det sistnämnda alternativet än det förstnämnda, genom att inte tillåta många generella undantag till de allmänna reglerna. Direktivet gäller alla tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning i alla situationer som inte faller under något uttryckligt undantag. Detta bäddar för väldigt långtgående konsekvenser av direktivet.

Å andra sidan är ett omfattande tillämpningsområde egentligen ingen nyhet. De redan existerande reglerna i EG-fördraget rörande tjänster definierar tjänster negativt som allt som inte faller under reglerna om varor, kapital och personer. EG-domstolen har i sin praxis vägrat sätta mer strikta gränser för begreppet. Domstolen har endast konstaterat att bestämmelserna inte omfattar tjänster som utförs i välgörande syfte, alltså utan någon form av ekonomisk ersättning. Tjänstedirektivets omfattande tillämpningsområde utgör således inte i sig en utökning av tillämpningsområdet för de redan gällande reglerna.

En sak är dock säker: Tjänstedirektivets omfattande tillämpningsområde och samtidiga precisering av reglerna i fördraget minskar möjligheterna för flexibla lösningar. EG-domstolen kommer i framtiden att bli ställd inför mycket svårlösta och komplicerade frågor rörande direktivets tillämpningsområde, som ingen i dag har fantasi nog att föreställa sig, där de (löst definierade) villkoren för tjänster är uppfyllda, men tjänstedirektivets regler känns mindre lämpade. Som exempel kan nämnas att flera mer eller mindre "offentliga" tjänster, exempelvis undervisning i olika former, kan komma att omfattas av direktivet.

Underlättande av etableringsfriheten: Frågan om direkt effekt kommer bli avgörande för bestämmelsernas effektivitet

Medlemsstaterna skall underlätta etableringsfriheten för tjänsteutövare genom att förenkla de nationella förfarandena och formaliteterna, ömsesidigt erkänna varandras dokument, upprätta gemensamma kontaktpunkter samt genomgripande se över sina tillståndssystem.

Plikten för medlemsstaterna att *förenkla* de förfaranden och formaliteter som gäller för att starta och utöva en tjänsteverksamhet låter förståelig. Problem uppstår emellertid när man försöker fastlägga vad som närmare ingår i förpliktelsen. Detta är helt obestämt. Bestämmelsen säger ingenting om när ett förfarande eller en formalitet är "för" komplicerat och skall förenklas. Medlemsstaterna själva kommer säkert ha svårt för att döma ut sina egna förfaranden som "för" komplicerade. Bestämmelsen verkar därför inte vara av det mer kraftfulla slaget och det måste hållas för tveksamt om bestämmelsen kan ha direkt effekt, det vill säga om den kan åberopas direkt av privatpersoner gentemot medlemsstater som inte har "förenklat" sina förfaranden och formaliteter. Bestämmelsen tycks vara en programförklaring snarare än en traditionell juridisk plikt.

Man bör dock uppmärksamma att EG-domstolen i sin rättspraxis inte har dragit sig för att kritiskt granska och underkänna medlemsstaternas förfaranden och formaliteter. EG-domstolen har således redan mot bakgrund av de existerande generella reglerna i fördraget underkänt onödigt komplicerade förfaranden, exempelvis ett krav om förhandstillstånd i samband med förvärv av viss fast egendom. Likaså har EG-domstolen i sin praxis särskilt i monopolliknande situationer kraftigt kritiserat förfaranden som inte framstår som enkla och förutsägbara. Det kan således inte uteslutas att kravet om att medlemsstaterna skall förenkla sina förfaranden kan ha direkt effekt.

Kravet om *ömsesidigt godkännande av dokument* från andra medlemsstater som har en likvärdig funktion eller av vilka det framgår att ett visst krav är uppfyllt, är inte nytt, utan utgör endast en kodifiering av Domstolens sedan länge gällande rättspraxis. Däremot kan bestämmelserna om upprättande av *gemensamma kontaktpunkter* bli de i praktiken kanske

viktigaste bestämmelserna i hela direktivet.

Varje medlemsstat skall upprätta en kontaktpunkt (ett organ) i medlemsstaten där alla tjänsteutövare kan fullgöra alla förfaranden och formaliteter och kan få reda på vilka krav som gäller för att de skall kunna starta och utöva en tjänsteverksamhet i den relevanta medlemsstaten. Den gemensamma kontaktpunkten skall även vara tillgänglig på elektronisk väg. Bestämmelserna om gemensamma kontaktpunkter innebär inte att medlemsstaten skall ändra sina existerande regler om förfaranden och formaliteter. Bestämmelserna kräver endast att medlemsstaten skall säkra att alla intresserade kan få en översikt över alla krav på ett enda ställe och där kan lämna in sina handlingar, eventuellt till vidarebefordring till den eller de relevanta nationella myndigheterna.

Om ett danskt företag således vill etablera en filial i Sverige, skall företaget på den svenska gemensamma kontaktpunkten kunna ta reda på samtliga de förfaranden, formaliteter och villkor som skall uppfyllas för att komma igång med verksamheten i Sverige.

Den gemensamma kontaktpunkten skall också hjälpa personer som tar emot en tjänst som tillhandahålls från en annan medlemsstat. Om ett svenskt bolag således vill beställa ett stort utredningsarbete av en tysk firma, kan det svenska bolaget på den tyska gemensamma kontaktpunkten få information om vilka regler som gäller i Tyskland för utförande av det aktuella arbetet, exempelvis vilken utbildning som krävs etcetera.

Kommer de gemensamma kontaktpunkterna att fungera även på elektronisk väg, vilket förutses i direktivet, kan de utan tvekan bli till ovärderlig hjälp och stöd på det rent praktiska planet. Tjänsteutövaren kan här nå all information i stället för att själv uppsöka alla möjliga olika myndigheter och instanser i den främmande medlemsstaten för att ta reda på vilka krav som gäller. Något som ofta är en tidsödande, överskådlig och besvärlig process. Bestämmelsen innebär inga stora ändringar i medlemsstaternas rättsordningar, men kan i praktiken komma att spela en mycket stor roll.

Problemet är dock just om de gemensamma kontaktpunkterna kommer att fungera. Vad händer ifall de gemensamma kontaktpunkterna faktiskt upprättas, men inte lyckas uppfylla alla förväntningar? Om de exempelvis ger ut ofullständiga uppgifter eller tar väldigt lång tid på sig att svara? Detta innehåller direktivet inga regler om. Likväl kan komplicerade problem förutses. Om en gemensam kontaktpunkt till exempel skulle glömma att

informera en person om ett viktigt tillståndskrav eller villkor, uppstår nämligen frågan om den aktuella näringsidkaren kan åberopa den direkta effekten av bestämmelsen på så sätt att det aktuella kravet inte kan göras gällande gentemot personen.

Argumentationen är inte så långsökt som den omedelbart låter. Kommissionen har vid framtagandet av tjänstedirektivet givetvis varit starkt inspirerad av området för fri rörlighet av varor där den faktiska utväxlingen av produkter mellan medlemsstaterna är större och därmed mer ”lyckad”. På detta område har EG-domstolen i sin rättspraxis tillerkänt det så kallade ”informationsdirektivet”, direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, direkt effekt. Direktivet ålägger medlemsstaterna att anmäla alla nya utkast till regler innehållande tekniska standarder och föreskrifter till kommissionen innan reglerna sätts i kraft. EG-domstolens beslut om att direktivet har direkt effekt innebär att nationella bestämmelser som medlemsstaten inte lyckas anmäla i enlighet med direktivets bestämmelser, inte kan göras gällande mot exempelvis importörer av varor som bryter mot de aktuella nationella bestämmelserna. Om denna praxis överförs till tjänstedirektivet skulle det kunna innebära att ett tillståndskrav eller villkor som den gemensamma kontaktpunkten inte har informerat om, inte kan göras gällande mot den aktuella näringsidkaren.

Om EG-domstolen skulle välja denna lösning, tvingas medlemsstaterna verkligen att se till att de gemensamma kontaktpunkterna fungerar effektivt och korrekt. Därmed kan kontaktpunkterna mycket väl bli ett starkt instrument som vill bidra till att fler tjänsteutövare vågar ge sig i kast med det annars komplicerade projektet att etablera sig i en annan medlemsstat.

Medlemsstaternas tillståndssystem: Redovisningsplikt med möjlig direkt effekt samt första stegen till en gemensam förvaltningslag

Tjänstedirektivet ställer vidare en rad generella krav till medlemsstaternas tillståndssystem. Överhuvudtaget får medlemsstaterna endast *kräva tillstånd*

för att starta och utöva en viss verksamhet om tre villkor är uppfyllda: Systemet skall vara icke-diskriminerande, systemet skall vara objektivt motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset och kravet om tillstånd skall vara proportionellt, särskilt därför att efterhandskontroll inte skulle få någon reell verkan eftersom det skulle vara för sent.

Bestämmelsen och villkoren utgör i princip endast en kodifiering av de villkor som EG-domstolen redan har formulerat i sin rättspraxis. Vad som däremot är mycket viktigt och spektakulärt är att tjänstedirektivet tvingar medlemsstaterna till att genomgå och motivera samtliga sina tillståndssystem. Medlemsstaterna skall även redovisa sina tillståndssystem och deras motivering i en rapport som avges till kommissionen. Med dessa rapporter får kommissionen en ovärderlig möjlighet att jämföra ländernas olika tillståndssystem och öppna en dialog om huruvida det finns några tillståndssystem som kanske är omotiverade.

Kravet om att medlemsstaterna skall redovisa sina tillståndssystem och deras motivering kan alltså ge kommissionen ett mycket effektivt verktyg i kampen mot onödiga handelshinder. Problemet är dock vad som händer om medlemsstaterna inte samarbetar som förutsett. Vad händer om medlemsstaternas genomgång av samtliga tillståndssystem inte blir fullständig på grund av ovilja eller slarv? Återigen uppstår frågan om EG-domstolens praxis rörande informationsdirektivet kan överföras till tjänstedirektivet. Detta skulle innebära att ett tillståndssystem som inte har redovisats till kommissionen inte kan göras gällande gentemot personer som verkar i medlemsstaten utan det aktuella tillståndet.

I detta fall kommer redovisningsplikten att bli ett mycket effektivt verktyg i kampen mot omotiverade tillståndssystem. Sett med medlemsstaternas ögon innebär detta dock också att en ganska liten och kanske ursäktbar försummelse kan få väldigt allvarliga konsekvenser som även kan vara till nackdel för mottagarna av de aktuella tjänsterna. Om EG-domstolens praxis rörande informationsdirektivet överförs till detta område i sin helhet, kan frågan även få betydelse i tvister mellan två privatpersoner. Exempelvis i den situation där mottagaren av en tjänst har förlitat sig på att tillhandahållaren uppfyller alla de krav som ställs i hemlandet (vilket han alltså eventuellt inte behöver, om inte alla dessa krav har anmälts behörigt till kommissionen).

Tjänstedirektivet ställer också upp en rad krav på de *villkor* som ingår

i medlemsstaternas tillståndssystem. Som systemen själva, skall också samtliga villkor vara icke-diskriminerande, objektivt motiverade och proportionella. Men tjänstedirektivet ställer även upp en rad supplerande krav: Villkoren skall bland annat vara exakta och entydiga, objektiva och offentliggjorda i förväg. Villkoren får inte överlappa andra krav som redan uppfylls i en annan medlemsstat och negativa beslut skall motiveras och kunna överklagas. Om ett urval måste göras bland ansökningarna om tillstånd, skall det ske med hjälp av ett förfarande som uppfyller alla krav på opartiskhet och öppenhet. Det får inte ges någon fördel för den som senast innehaft tillståndet. Förfarandet får inte heller verka avrådande och inte i onödan försvåra eller försena tillhandahållandet av tjänsten. Svar skall ges snarast möjligt inom en rimlig maximal tidsfrist. Annars skall tillståndet anses beviljat. Undantag kan dock göras om detta är objektivt motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Med dessa bestämmelser i tjänstedirektivet kan kommissionen sägas presentera första steget till en gemensam förvaltningslag för EU. EG-domstolen har i sin praxis antytt att medlemsstaterna vid speciella förfaranden särskilt på monopolområden bör respektera vissa krav på förutsebarhet, tidsfrister, motivering och överklagande. Det är dock först med tjänstedirektivet som kraven blir generellt tillämpliga, detaljeras och specificeras.

Vidare anger tjänstedirektivet ett antal krav som är *direkt förbjudna* att ställa som villkor för att få starta eller utöva tjänsteverksamhet. Bland annat förbjuds krav grundade på nationalitet eller bosättning, förbud mot att vara etablerad i flera medlemsstaters yrkesregister och krav om att den huvudsakliga verksamheten skall vara på landets territorium. Medlemsstaterna får inte heller ställa krav på ömsesidighet, kräva att personen i fråga kan påvisa ett ekonomiskt behov eller en efterfrågan på marknaden eller låta konkurrerande aktörer vara inblandade vid beviljandet av tillståndet.

De förbjudna kraven är nästan alla gamla bekanta från EG-domstolens rättspraxis. Direktivets förbudslista för dock integrationen ett steg vidare, eftersom medlemsstaternas tidigare möjlighet att enligt rättspraxis i enstaka fall motivera de förbjudna kraven med tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionalitet, försvinner.

Tjänstedirektivet ställer också upp en rad krav som skall *utvärderas* av medlemsstaterna och motiveras och rapporteras särskilt till kommissionen.

Det handlar om krav som typiskt innebär en dubbel börda för den som är etablerad i flera medlemsstater, även om kraven inte är direkt diskriminerande. Några exempel på sådana är krav på kapitalinnehav, krav på ett minsta antal anställda, minimi- och/eller maximipriser samt förbud och skyldigheter i fråga om förlustbringande försäljning och utförsäljning. Medlemsstaterna skall inte bara utvärdera och redovisa dessa krav till kommissionen; tjänstedirektivet föreskriver också att medlemsstaterna skall anmäla till kommissionen alla förslag till nya lagar och andra författningar som innehåller krav av denna art.

Anmälningssplikten motsvarar i stort sett anmälningssplikten i informationsdirektivet rörande fri rörlighet för varor som omtalats ovan. Allt tyder således på att EG-domstolen också kommer tillägga anmälningssplikten i tjänstedirektivet direkt effekt. Som omtalats ovan är det något mer tveksamt om medlemsstaternas plikt att redovisa existerande krav samt fel från den gemensamma kontaktpunkten också kan få denna verkan. Om så blir fallet finns det däremot ingen tvekan om att bestämmelserna kommer att tvinga medlemsstaterna till att följa tjänstedirektivets krav ytterst noggrant.

Fri rörlighet för tjänster: Omfattningen av ursprungslandsprincipen

Det tredje kapitlet i tjänstedirektivet presenterar den klart mest revolutionerande och omdiskuterade principen i hela direktivet, nämligen *principen om ursprungsland*. Principen innebär att en tillhandahållare av tjänster utslutande skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där personen är etablerad, oavsett om personen tillhandahåller tjänster i den medlemsstaten eller i andra medlemsstater. Ursprungslandsprincipen omfattar alla bestämmelser rörande rätten att starta och utöva tjänsteverksamhet samt alla regler om tillhandahållarens beteende, tjänsternas kvalitet eller innehåll, reklam, avtal och tillhandahållarens ansvar. Ursprungsstaten skall också ansvara för tillsynen över tillhandahållaren och de tjänster personen utför, även när tjänsterna utförs i en annan medlemsstat.

Principen innebär således i praktiken att en polsk målare som får erbjudande om att måla ett hus i Sverige, inte behöver uppfylla alla krav för sådan verksamhet i Sverige (vårdlandet), utan endast skall uppfylla alla

polska krav för arbetet i fråga och även stå under polsk tillsyn. Motsvarande gäller att en grekisk bungejumpinstruktör som får lust att erbjuda bungejump i Sverige under sommaren, endast behöver uppfylla grekiska säkerhetskrav.

Principen går klart längre än EG-domstolens hittillsvarande praxis om ömsesidigt erkännande, vilket endast innebär att tillhandahållare av tjänster inte får åläggas dubbla bördor, utan måste respektera speciella regler som gäller på värdlandets territorium om dessa är objektivt motiverade och proportionella.

Räckvidden av ursprungslandsprincipen måste bedömas mot bakgrund av de *undantag* som kan göras från principen. För det första undantar tjänstedirektivet en rad allmänna områden som posttjänster, el, gas etcetera, av vilka de flesta har samordnats i andra gemenskapsrättsakter. Andra undantagna områden är exempelvis revision, tjänster som är helt förbjudna med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan, sjukhusvård, avtal som ingåtts av konsumenter för utförande av tjänster och vissa frågor rörande fast egendom.

Det är något vanskligt att överblicka omfattningen av dessa undantag och vissa undantag är inte alls klara. Exempelvis kan det bli knepigt att fastställa vad som menas med "helt förbjudna" tjänster i förhållande till tjänster där bara vissa aspekter är förbjudna. Likaväl kan det bli svårt att avgränsa vad som omfattas av konsumentundantaget. "Avtal som ingåtts av konsumenter" verkar endast omfatta de avtalsrättsliga delarna av ett avtal, men omfattas exempelvis reklam som presenteras för konsumenter inför slutandet av ett avtal? Omedelbart verkar detta inte vara fallet. Direktivet kan alltså troligen komma att reglera även en del traditionella konsumentfrågor, i den mån dessa inte är detaljreglerade i särskild EG lagstiftning eller direkt rör avtalsfrågor. Direktivet kan i vart fall anses lägga viss press på medlemsstaterna att enas om en fullständigt harmoniserande konsumentlagstiftning, eftersom tjänstedirektivets ursprungslandsprincip annars kan bli tillämplig.

Direktivet medger också möjlighet för vissa tillfälliga undantag till ursprungslandsprincipen. I avvaktan på att ytterligare harmoniseringsrättsakter antas skall under en övergångsperiod utförande av värdetransporter, indrivning av fordringar och spelverksamhet inte omfattas av ursprungslandsprincipen.

Medlemsstaterna får även möjlighet att i undantagsfall vidta åtgärder mot en enskild tjänsteutövare etablerad i en annan medlemsstat. Åtgärden skall i detta fall avse tjänsternas säkerhet, inklusive aspekter som har samband med folkhälsan, utövandet av ett vårdyrke samt skydd av den allmänna ordningen, särskilt aspekter som har samband med skyddet av minderåriga.

Medlemsstaterna får dock endast göra ett sådant enskilt undantag från ursprungslandsprincipen sedan de har försökt att få ursprungslandet att agera enligt en förskriven "procedur för ömsesidigt bistånd". En rad villkor skall uppfyllas: Medlemsstaten skall först uppmana ursprungsmedlemsstaten att agera och även invänta kommissionens uppfattning i frågan. Även om det finns en "nödprocedur" för särskilt brådskande ärenden, finns skäl att anta att proceduren kommer ta tid. Det bör också uppmärksammas att medlemsstaterna endast kan ingripa mot "enskilda tjänsteutövare". Svenska myndigheter tycks således inte generellt kunna kräva att alla grekiska bungejumpyinstruktörer skall respektera den svenska säkerhetsnivån för bungejumpy, bara därför att de grekiska säkerhetskraven är mindre strikta. Ingrepp måste baseras på en faktisk säkerhetsrisk som påvisas hos den enskilda instruktören.

Tjänstedirektivet tillåter således endast medlemsstaterna att göra mycket begränsade undantag till ursprungslandsprincipen under vissa, närmare preciserade, omständigheter. Anmärkningsvärt är att medlemsstaterna med tjänstedirektivet inte längre kan åberopa konsumenthänsyn eller miljöhänsyn, utan endast tjänsternas säkerhet och allmän ordning, särskilt skyddet av minderåriga. Medlemsstaternas nuvarande möjligheter att åberopa alla "tvingande hänsyn till allmänintresset", härunder konsumenthänsyn, miljöhänsyn, hänsyn till djurs välfärd, kulturella intressen etcetera, krymper alltså avsevärt. Vidare får medlemsstaterna endast vidta åtgärder efter att ha konsulterat kommissionen i frågan. Kommissionen får således kännedom på förhand om ingripandet och kan säga ifrån om den anser att de föreskrivna villkoren för ingripandet inte är uppfyllda.

Mot denna bakgrund måste det konstateras att kommissionen med tjänstedirektivet har ställt upp en stark ursprungslandsprincip som endast kan frångås i vissa, mycket särskilda fall. En sådan stark ursprungslandsprincip gör det givetvis mycket enklare för tjänsteutövare att leverera tjänster till mottagare i andra medlemsstater.

Fri rörlighet för tjänster: Kommer ursprungslandsprincipen att undergräva reglerna om etablering?

Den stora frågan rörande ursprungslandsprincipen är om principen kommer att undergräva medlemsstaternas möjligheter att själva reglera vilka bestämmelser som skall gälla på deras territorier. Enligt reglerna om etablering är utgångspunkten att den som etablerar sig på en annan medlemsstats territorium skall uppfylla alla de krav som ställs i etableringsstaten. Den som kan åberopa ursprungslandsprincipen behöver emellertid inte uppfylla alla krav i värdlandet utan skall "endast" uppfylla kraven i sin hemstat. Det är klart att näringsidkare under dessa omständigheter har intresse av att etablera sig i den medlemsstat som har de "lägsta" kraven på verksamheten i fråga, för att därefter åberopa ursprungslandsprincipen för all aktivitet i andra länder som ställer högre krav. Problematiken lägger alltså press på *gränsdragningen* mellan tillämpningen av reglerna om etablering respektive ursprungslandsprincipen.

Tjänstedirektivet själv definierar etablering som faktiskt utövande av en ekonomisk verksamhet där tillhandahållaren av tjänster är fast etablerad för en obegränsad tidsperiod. Avgörande för tillämpningen av ursprungslandsprincipen är däremot att tillhandahållarens verksamhet i andra medlemsstater är av tillfällig art. Tjänstedirektivet definierar inte närmare när en verksamhet skall anses vara tillfällig, utan hänvisar till EG-domstolens praxis på området. Enligt domstolens praxis skall verksamhetens tillfälliga art bedömas inte bara på grundval av tjänstens varaktighet, utan också med hänsyn till dess frekvens, periodiska karaktär eller kontinuitet. Det faktum att tjänsten är av tillfällig art påverkar inte tjänstetillhandahållarens möjligheter att i en mottagande medlemsstat skaffa sig en viss infrastruktur (inklusive ett kontor eller en mottagning av något slag) om detta är nödvändigt för att tjänsten i fråga skall kunna tillhandahållas. Domstolen har även uttalat att begreppet tjänster kan omfatta tjänster som tillhandahålls under en längre tid, till och med flera år, när det exempelvis är fråga om tjänster som tillhandahålls i samband med uppförandet av en stor byggnad.

Enligt domstolens praxis skall reglerna om etablering däremot tillämpas om en person stadigvarande och kontinuerligt bedriver yrkesverksamhet

i en annan medlemsstat, där personen från en stadigvarande plats för affärsverksamhet vänder sig till, bland andra, medborgare i denna medlemsstat. Domstolen har även fastslagit att reglerna om etablering skall tillämpas i vissa *missbruksfall*, där en tjänsteutövare etablerad i en medlemsstat riktar sin verksamhet helt eller huvudsakligen mot en annan medlemsstats territorium och åberopar reglerna om fri rörlighet av tjänster i syftet att undandra sig de yrkesregler som skulle vara tillämpliga på honom om han var etablerad på den andra medlemsstatens territorium.

Problemet är att EG-domstolen i nyare praxis har visat relativt stor tolerans när det gäller tillämpningen av reglerna om fri rörlighet av tjänster. EG-domstolen har således konstaterat att enbart den omständigheten att en näringsidkare etablerad i en medlemsstat, mer eller mindre ofta eller regelbundet tillhandahåller identiska eller liknande tjänster i en annan medlemsstat utan att där ha en infrastruktur som gör det möjligt för honom att där stadigvarande och kontinuerligt bedriva yrkesverksamhet, och att utifrån denna infrastruktur vända sig till bland andra medborgarna i denna medlemsstat, inte räcker till för att reglerna om etablering skall användas. Det senast aktuella fallet handlade om ett portugisiskt hantverksbolag som under tre års tid hade utfört rappningsarbeten i Tyskland. Bolagets byggjobbare hade dock hållit sig ”på resande fot” och bolaget hade således inte anlagt någon form av infrastruktur varifrån man kunde vända sig till potentiella kunder.

Samtidigt har EG-domstolen i en annan praxis konstaterat att det inte kan anses som ”missbruk” av reglerna om fri rörlighet att förlägga sitt primära etableringsställe i den medlemsstat som har den för verksamheten i fråga mest fördelaktiga lagstiftningen och ändå endast ha faktisk verksamhet i en annan medlemsstat genom reglerna om sekundär etablering, exempelvis filial. Eventuell misstanke om missbruk eller bedrägeri etcetera, skall kunna påvisas konkret av medlemsstaten i fråga innan denna kan ingripa.

Om dessa två riktningar i rättspraxis bedöms tillsammans med bestämmelserna i tjänstedirektivet kan man mycket väl argumentera för att tjänsteutövare etablerade i en medlemsstat kan ha mycket omfattande verksamhet i en annan medlemsstat och fortfarande åberopa ursprungslandsprincipen. Det gäller i alla fall så länge tjänsteutövaren låter bli att anlägga någon omfattande infrastruktur varifrån denna kan anses vända sig till medborgarna i medlemsstaten. Att en tjänsteutövare etablerar sig i den

medlemsstaten som har den för verksamheten i fråga mest fördelaktiga lagstiftningen och väljer att förse andra medlemsstater med tjänster i enlighet med ursprungslandsprincipen kan knappast anses vara missbruk i sig. Så länge tjänsteutövaren ser till att ha åtminstone någon verksamhet i hemlandet och inte anlägger någon infrastruktur varifrån personen vänder sig till medborgarna i värdlandet, kan tjänsteutövaren således ha goda chanser att lagligen ”*kringgå*” värdlandets mer betungande krav på verksamheten i fråga.

Ursprungslandsprincipen i kombination med EG-domstolens rättspraxis om gränsdragningen mellan etablering och fri rörlighet samt om missbruk verkar således på lång sikt att kunna hota särregleringar i medlemsstaterna. Näringsidkare etablerade i medlemsstater med höga krav på en viss verksamhet utsätts för konkurrens från verksamheter etablerade i andra medlemsstater som i enlighet med ursprungslandsprincipen inte behöver uppfylla alla kraven i värdlandet. Värdlandet har i princip inga möjligheter att ingripa mot dessa verksamheter och kan på längre sikt tvingas avveckla sina speciella krav. En form av ”race-to-the-bottom” effekt – eller de facto harmonisering på lägsta nivå – kan uppstå.

Det är dock också viktigt att notera i detta sammanhang att medlemsstaternas gällande krav på olika former av verksamhet redan i relativt omfattande utsträckning har harmoniserats till följd av reglerna om etablering. Som nämnts ovan innebär tjänstedirektivets regler om etablering att medlemsstaterna skall redovisa samtliga sina krav för att utöva olika former av verksamheter och skall motivera varje gällande villkor. Detta kommer troligen i sig att innebära en ganska kraftig likriktning av medlemsstaternas lagstiftningar. Vidare kan det inte heller uteslutas att näringsidkare i en medlemsstat med ”höga” krav på verksamheten i fråga faktiskt får en konkurrensfördel. Är de ”höga” kraven således motiverade och proportionella, exempelvis av hänsyn till konsumenterna, är det fullt möjligt att inhemska och även konsumenterna i andra medlemsstater vill välja tjänster från verksamheter som är etablerade i den aktuella staten, just därför att dessa näringsidkare uppfyller de högre kraven.

En helt annan mycket vanskelig fråga rörande gränsdragningen mellan reglerna om etablering och ursprungslandsprincipen är den situation där en verksamhet endast etablerar ett försäljningskontor i värdlandet och själva tjänsten presteras från hemlandet. Enligt vilket lands regler skall tjänsten

bedömas – enligt ursprungslandets regler där tjänsten faktiskt presteras eller enligt värdlandets regler där tjänsten har marknadsförts? Direktivet är tyst på denna punkt.

Till slut i detta avsnitt en något teoretisk anmärkning. Tjänstedirektivet har som *rättslig grund* huvudsakligen artikel 47 i EG-fördraget enligt vilken rådet skall utfärda direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet i syftet att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare. Man kan diskutera om etableringen av en allmän ursprungslandsprincip på området för fri rörlighet av tjänster går längre än traditionell "samordning", det vill säga att medlemsstaternas lagstiftningar harmoniseras eller läggs på en gemensam nivå. Ursprungslandsprincipen innebär nämligen att medlemsstaterna tvingas acceptera varandras lagstiftningar, det vill säga även lagstiftningar som eventuellt ligger på en mycket lägre nivå. Om denna formella invändning skulle accepteras av EG-domstolen, vilket kanske ändå är relativt osannolikt, är konsekvensen tjänstedirektivets ogiltighet.

Sammanfattningsvis tycks tjänstedirektivets ursprungslandsprincip kunna ge god och stabil grund för att motivera tjänsteutövare att i högre grad också erbjuda sina tjänster i andra medlemsstater. Ursprungslandsprincipen kommer dock också utan tvekan att sätta press på regleringen i de medlemsstater som ställer "höga" krav på utövandet av tjänsteverksamhet och kan bland annat ställa till med betydande säkerhetsproblem.

Fri rörlighet för tjänster: Underlättande av tjänstemottagarnas ställning

Rätten till fri rörlighet av tjänster omfattar enligt EG-domstolens praxis inte endast tillhandahållarens rätt att erbjuda och leverera sina tjänster i andra medlemsstater, utan också en *rätt för tjänstemottagaren* att inte få några nackdelar enligt nationell rätt endast till följd av att tjänsten levereras av en tillhandahållare etablerad i en annan medlemsstat. Tjänstedirektivet befäster också tjänstemottagarnas ställning. Direktivet föreskriver att medlemsstaterna inte får inskränka utnyttjandet av tjänster från andra medlemsstater, exempelvis genom att ställa krav om tillstånd, genom att straff-

beskatta, ålägga orimliga avgifter eller på det hela taget diskriminera på grundval av tjänstemottagarens nationalitet eller bosättningsort. Bestämmelserna utgör i stort sett en kodifiering av gällande praxis.

Medlemsstaterna skall dock också se till att tjänstemottagarna i den stat där de är bosatta, kan få *uppgifter* om vilka krav som gäller i andra medlemsstater, i synnerhet avseende konsumentkrav, prövningsmöjligheter och adressuppgifter. Medlemsstaterna skall utse ett nationellt organ, exempelvis de gemensamma kontaktpunkterna eller en konsumentorganisation, för denna uppgift.

Etableringen av en nationell kontaktpunkt som skall informera om förhållandena i de övriga medlemsstaterna kan synas något orealistisk. Att samla all denna information om den egna medlemsstaten får anses utgöra ett relativt stort arbete. Att samtidigt kommunicera detta med samtliga andra medlemsstater som därefter skall kunna råda tjänstemottagare, kan öppna upp för fel kommunikation och talrika misstag. Även om det givetvis får anses trygga tjänstemottagarens ställning att denna kan få sådan information i sin egen medlemsstat och på sitt eget språk, får man omedelbart rekommendera den tjänstemottagare som stöter på ett allvarligt problem att direkt kontakta den gemensamma kontaktpunkten i den andra aktuella medlemsstaten.

Vidare kan man också ifrågasätta hur många tjänstemottagare som innan beslutet om att ingå ett kontrakt ger sig tid att kontakta kontaktpunkten och ta reda på all information. Sannolikt blir det först aktuellt att kontakta kontaktpunkten om något går snett med leveransen av tjänsten. I denna situation kommer kontaktpunkten emellertid att bli ett bra stöd för den besvikna tjänstemottagaren.

Vård- och utstationeringsbestämmelserna: Ett steg längre

En stor del av diskussionen kring tjänstedirektivet i svenska media innan valet till Europaparlamentet försommaren 2004 angick egentligen inte hela direktivet, utan tre rätt specifika bestämmelser om ersättning för utgifter för vård samt utstationering av arbetstagare.

Tjänstedirektivet föreskriver att medlemsstaterna inte får ställa krav om

tillstånd för att ekonomisk ersättning skall utgå för utgifter för *öppen hälso- och sjukvård* i andra medlemsstater, om de berörda utgifterna skulle ha ersatts genom deras system för social trygghet i det fall behandlingen hade utförts på deras eget territorium. Villkor och formaliteter som gäller i medlemsstaterna, såsom kravet på att man skall konsultera en allmänt praktiserande läkare innan man kan konsultera en specialist, kan dock fortfarande göras gällande mot patienter som erhållit behandling i en annan medlemsstat.

Vad avser *sjukhusvård*, kan medlemsstaterna inte neka tillstånd för ekonomisk ersättning för utgifter som tillhandahålls i en annan medlemsstat, om vården ingår i de vårdtjänster som är fastställda i medlemsstatens lagstiftning och om vården inte kan ges till patienten i denna medlemsstat inom en tidsfrist som är godtagbar av medicinska skäl med hänsyn tagen till patientens aktuella hälsotillstånd och sjukdomens troliga utveckling.

Även om bestämmelserna i stort endast utgör en kodifiering av EG-domstolens senaste rättspraxis på området, får betydelsen av bestämmelserna i tjänstedirektivet inte underskattas. Det finns medlemsstater som har svårt för EG-domstolens senaste praxis och att med tjänstedirektivet tvinga alla medlemsstater till att införa klara regler i nationell rätt för vad som gäller, måste ses som ett stort framsteg för sjukas möjligheter att få ersättning för vård i andra medlemsstater.

EG-domstolen har i sin praxis sedan länge fastslagit att rätten till fri rörlighet för tjänster inte endast gäller tillhandahållaren av tjänster själv, utan även *tjänsteutövarens medarbetare*. Medlemsstaterna får således exempelvis inte kräva att sådana medarbetare skall ha arbets- eller uppehållstillstånd. EG-domstolen har dock också fastslagit att gemenskapsrätten inte utgör hinder för att medlemsstaterna utvidgar sin lagstiftning eller de kollektivavtal som ingått av arbetsmarknadens parter, till att omfatta alla personer som utför avlönat arbete, om så även tillfälligt, inom deras territorium. Mot denna bakgrund antog rådet och parlamentet det så kallade utstationeringsdirektivet, direktiv 96/1/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

Utstationeringsdirektivet föreskriver kort sammanfattat att medlemsstaterna skall se till att företag som utstationerar arbetstagare på deras territorium under en längre tid, garanterar arbetstagarna de arbets- och anställningsvillkor som är fastställda i värdlandets lagstiftning, kollektivavtal och

skiljedomar med allmän giltighet på vissa bestämda områden, såsom längsta arbetstid, semesterdagar, minimilön, villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen etcetera.

Tjänstedirektivet bekräftar utstationeringsdirektivet genom att föreskriva att utstationeringsmedlemsstaten (värdlandet) skall göra de kontroller, inspektioner och utredningar som krävs för att utstationeringsdirektivet följs och även kan vidta åtgärder mot tillhandahållare av tjänster som inte följer bestämmelserna.

Samtidigt för tjänstedirektivet integrationen ett steg vidare på området genom att föreskriva att utstationeringsstaten (värdlandet) varken får ställa krav på att tillhandahållaren av tjänster skall uppnå något tillstånd, registrera sig eller avge någon deklaration, och inte heller kan kräva att tillhandahållaren av tjänster har en representant eller förvarar anställningsrelaterade handlingar i värdlandet. Man kan här fråga sig hur effektivt värdlandet kan kontrollera att villkoren i utstationeringsdirektivet följs, om inte det finns någon representant eller några anställningsrelaterade handlingar att tillgå i denna stat.

Tjänstedirektivet föreskriver dock vidare att ursprungsmedlemsstaten skall se till att tillhandahållaren av tjänster upp till två år efter utstationeringens slut kan underrätta de relevanta myndigheterna om utstationerade arbetstagares identitet, funktion och uppgifter, anställnings- och arbetsvillkor med mera. Ursprungsstaten skall även bistå utstationeringsstaten och på eget initiativ informera denna, om ursprungsmedlemsstaten uppträcker något som tyder på oegentligheter från tillhandahållarens sida. Frågan är dock i vilken omfattning ursprungsstaten har intresse i att uppfylla dessa något oklara förpliktelser lojalt.

Reglerna om utstationering av arbetstagare inom gemenskapen är komplicerade och svåröverskådliga och denna artikel lämnar inte tillräckligt utrymme för en mer detaljerad diskussion av problemställningarna. Här skall ytterligare endast nämnas att tjänstedirektivet även innehåller regler om utstationering av arbetstagare från tredje länder varvid ursprungsmedlemsstaten bland annat skall se till att endast de arbetstagare utstationeras som uppfyller villkoren för att vara bosatta och har reguljär anställning i landet.

Mot bakgrund av denna översiktliga genomgång av reglerna om utstationering av arbetstagare får det konkluderas att tjänstedirektivet till synes inte riktigt är inriktat på de nordiska arbetsrättsmodeller där organisationsgraden

är hög på grund av hot om blockad. Vidare breddar tjänstedirektivet tillhandahållarens möjlighet för att utstationera arbetstagare genom att hindra medlemsstaterna från att ställa krav om att tillhandahållaren skall ha en representant eller bara anställningsrelaterade handlingar i förvar på utstationeringsstatens territorium.

Tjänsternas kvalitet: Är minimikraven tillräckliga?

Gemenskapslagstiftning som stipulerar en ursprungslandsprincip eller omfattande ömsesidigt godkännande vilar traditionellt på en gemensam grund i och med att medlemsstaterna enas om en rad krav som verksamheten i fråga minst skall uppfylla. När dessa minimikrav är uppfyllda, kan alla medlemsstater acceptera verksamheten på deras territorier. Detta gäller också som utgångspunkt i tjänstedirektivet. Tjänstedirektivets karaktär av allmän rättslig ram gör det emellertid svårt att ställa upp gemensamma minimikrav för tjänsternas kvalitet. Bestämmelserna i tjänstedirektivet om kvalitetssäkring blir därför av ganska formell karaktär.

Tjänstedirektivet föreskriver således att medlemsstaternas skall se till att tjänsteutövare ställer en *rad viktiga upplysningar* till tjänstemottagarnas förfogande, bland annat namn och adress, eventuella registreringsnummer, standardklausuler och allmänna villkor samt avtalsbestämmelser om vilken lagstiftning som skall tillämpas på avtalet och/eller behörig domstol. Dessa upplysningar skall lämnas av tjänsteutövaren på eget initiativ och vara lätt tillgängliga för tjänstemottagaren. På begäran skall även vissa kompletterande upplysningar lämnas, bland annat en sammanfattning av vad tjänsten i huvudsak omfattar, priset eller beräkningsmetod för priset med mera.

Denna harmonisering av medlemsstaternas lagstiftningar är så kallad minimiharmonisering, vilket innebär att medlemsstaterna har rätt att ställa ytterligare krav på upplysningar från de tjänsteutövare som är etablerade på deras territorium. Däremot kan de inte hindra att tjänsteutövare från andra medlemsstater inte uppfyller dessa ytterligare krav.

Direktivet föreskriver vidare att medlemsstaterna skall se till att tjänster som utgör en särskild hälso- eller säkerhetsrisk, eller medför en särskild ekonomisk risk för tjänstemottagaren, skall omfattas av en *yrkesansvarsförsäk-*

ring eller liknande som skall vara anpassad till riskens art och omfattning. Kommissionen skall upprätta en förteckning över de aktuella tjänsterna. Tillhandahållare av tjänster skall även på tjänstemottagarens begäran upplysa om eventuella kundgarantier, vad dessa omfattar, giltighet etcetera.

Medlemsstaterna åläggs vidare att upphäva totala förbud mot kommersiella meddelanden från reglerade yrken. Medlemsstaterna skall däremot se till att kommersiella meddelanden från reglerade yrken följer de yrkesetiska reglerna i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

För att råda bot på omöjligheten att ställa allmänna minimikrav till alla olika arter av tjänsters kvalitet, föreskriver direktivet att medlemsstaterna i samarbete med kommissionen skall vidta *stödåtgärder* för att uppmuntra tillhandahållare av tjänster att frivilligt säkerställa tjänsternas kvalitet, särskilt genom att låta certifiera verksamheten eller låta den utvärderas av oberoende organ samt utarbeta egna kvalitetskriterier. Stödåtgärder skall också antas för att uppmuntra yrkessammanslutningar, handelskamrar och hantverks- och industriföreningar i medlemsstaterna att samarbeta på gemenskapsnivå för att förbättra kvaliteten på tjänsterna, samt för att uppmuntra till utveckling av förmedlingen av kritiska uppgifter om tjänsternas kvalitet och brister. Vidare skall medlemsstaterna och kommissionen uppmuntra utvecklingen av *frivilliga* europeiska normer som skall underlätta kompatibiliteten mellan tjänster, mottagarinformation och tjänsternas kvalitet.

Frågan är om dessa åtgärder är tillräckliga för att undvika att tjänstemottagare beställer en tjänst från en annan medlemsstat och blir grymt besviken över tjänstens kvalitet. Man kan tänka sig många exempel på hur problem kan uppstå.

I en medlemsstat innebär uttrycket "montering av hus" kanske att montören sätter ihop väggarna i huset och sätter på tak. I en annan medlemsstat innebär uttrycket "montering av hus" kanske endast att väggarna sätts ihop, medan tjänstemottagarna alltid beställer en särskild takläggare till att fixa taket. Om en tjänstemottagare i den förstnämnda medlemsstaten beställer "montering av hus" av en montör i den sistnämnda medlemsstaten kommer tjänstemottagaren att bli besviken över att inte få taket lagt. Montören däremot har ingen aning om att mottagaren förväntar sig detta. Direktivets minimiregler ställer inte krav på att tjänsteutövaren specificerar innehållet av tjänsten, om inte tjänstemottagaren uttryckligen begär detta. Detta bör man givetvis göra vid så stora projekt som montering av ett hus,

men en ”vanlig” tjänstemottagare kommer troligen inte att göra detta om det handlar om en mindre tjänst, där liknande missförstånd emellertid lika lätt kan uppstå.

Det är absolut inte säkert att den kvalitetspolitik som medlemsstaterna och kommissionen skall uppmuntra till kan undanröja alla dessa risker för missförstånd. För det första är det högst oklart vad som menas med ”stödåtgärder” och hur dessa stödåtgärder kan få tillhandahållarna att enas om gemensamma kvalitetskriterier. Erfarenheterna från området för fri rörlighet av varor säger att vissa frågor kan ge upphov till mycket stora problem som inte kan lösas ens efter år av diskussioner. Detta tycks dock inte hindra kommissionen från att låta tjänstedirektivet träda i kraft och få full effekt.

Konklusionen får bli att tjänstedirektivet gynnar tjänsteutövarnas möjligheter att prestera tjänster i andra medlemsstater, utan att det finns ett riktigt betryggande system för etablering av minimikrav på kvalitet gällande de relevanta tjänsterna.

Slutsatsen ovan tycks bädda för en del konflikter och *twister* mellan besvikna tjänstemottagare och tillhandahållare. På detta område förutser direktivet att medlemsstaterna skall vidta de allmänna åtgärder som är nödvändiga för att se till att tillhandahållare av tjänster lämnar en adress dit tjänstemottagarna kan vända sig med klagomål eller förfrågan om den utförda tjänsten. Medlemsstaterna skall även vidta de allmänna åtgärder som är nödvändiga för att se till att tillhandahållarna besvarar klagomålet så snart som möjligt och skyndsamt försöker finna lämpliga lösningar.

Bestämmelsen är sympatisk, men säger inte hur medlemsstaterna skall lyckas med detta i praktiken. Tjänsteutövarna kan knappast åläggas böter eller dylikt om de inte besvarar en förfrågan eller ett klagomål ”så snart som möjligt”. Bestämmelsen tycks vara en programförklaring utan mycket substans.

Slutligen skall medlemsstaterna på begäran av en annan medlemsstats behöriga myndigheter översända alla upplysningar om domar, påföljder eller åtgärder samt beslut om bedrägliga konkurser som är av sådant slag att tjänsteutövarens förmåga att utöva sin verksamhet eller dennes yrkesmässiga *trovärdighet* kan ifrågasättas. Bestämmelsen kommer utan tvekan ge problem i förhållandet till skyddet av personuppgifter. Den praktiska betydelsen av bestämmelsen kanske också blir begränsad, eftersom upplysningarna endast skall avges på begäran av en annan medlemsstats behö-

riga myndigheter och det då troligen oftast är för sent att hindra att tjänstemottagare i den andra medlemsstaten redan har lidit skada.

Sammanfattningsvis är avsnittet om kvalitetspolitik inte tjänstedirektivets starkaste avsnitt. Tjänsternas mångfald gör det omöjligt att garantera tjänstemottagarna en viss lägsta nivå redan innan direktivet träder i kraft. Den ”alternativa” regleringsmetoden att förlita sig på certifiering och frivillig normbildning är långt mer osäker än traditionell minimiharmonisering. Om den alternativa regleringen lyckas, ges tjänstemottagarna ett bra skydd. Det får emellertid förväntas att ta tid innan en sådan reglering har etablerats och risken är att en del tjänstemottagare under mellantiden blir besvikna och tilliten till andra medlemsstaters kvalitetsnivån försvinner.

Tillsyn: Svaga länken om medlemsstaterna faktiskt kommer att (vilja) hjälpa varandra lojalt

En förutsättning för ursprungslandsprincipen och principen om ömsesidigt godkännande är att ömsesidig tillit och lojalt samarbete etableras mellan medlemsstaterna. Tjänstedirektivet gör sitt för att åstadkomma detta resultat. Direktivet föreskriver uttryckligen att ursprungsstaten skall se till att övervakning och tillsyn också utövas när tjänsten tillhandahålls i en annan medlemsstat och att medlemsstaterna skall bistå varandra och göra sitt yttersta för att samarbeta effektivt vid kontrollen av tillhandahållare och deras tjänster. Medlemsstaterna skall även utse kontaktpunkter för detta samarbete som också skall fungera på elektronisk väg.

Samarbetet specificeras på flera punkter: Om någon handlat otillbörligt eller om en medlemsstat får kännedom om specifika omständigheter som kan orsaka allvarlig skada i en medlemsstat, skall de snarast möjligt underätta ursprungsmedlemsstaten. Ursprungsmedlemsstaten skall också utföra de kontroller, inspektioner och utredningar som en annan medlemsstat begär och upplysa om resultaten och de åtgärder som i förekommande fall vidtagits. Härtill kommer att värdlandet skall medverka vid kontrollen av tillhandahållaren, när denna förflyttar sig, och även kan vidta vissa (dock relativt begränsade) åtgärder på eget initiativ.

Etableringen av kontaktpunkter kommer utan tvekan att spela en stor

roll för samarbetet mellan medlemsstaterna. Alla kan föreställa sig den panik en vanlig myndighet kan gripas av om en person åberopar omständigheter i en annan medlemsstat som myndigheten inte har någon kännedom om och som även dokumenterats på ett främmande språk. Att ta reda på vad som egentligen döljer sig bakom de åberopade omständigheterna kräver ett omfattande granskningsarbete, bara att utreda vem som kan ge fler upplysningar i det främmande landet är besvärligt och tidskrävande. Här kan kontaktpunkterna bli ett mycket stort stöd. Ett mejl till kontaktpunkten i den berörda medlemsstaten kan snabbt ge svar på vilken myndighet som kan ge besked. I bästa fall kan kontaktpunkten även själv svara på frågorna och hjälpa den svenska myndigheten med att bestämma hur de åberopade omständigheterna skall bedömas.

Den svaga länken i tillsynskapitlet är givetvis hur medlemsstaterna kommer att implementera de anförda plikterna. Kommer medlemsstaterna att utföra en effektiv kontroll, också när tillhandahållaren av tjänster utför tjänster i andra medlemsstater? Kan man lita på att kontaktpunkterna ger snabb och riktig information? Om medlemsstaterna inte uppfyller dessa plikter samvetsgrant och lojalt, faller en del av fundamentet för hela direktivet bort, eftersom ursprungslandsprincipen och principen om ömsesidigt godkännande endast fungerar så länge medlemsstaterna har tillit till varandra.

Problemet är att kommissionen på tillsynsområdet inte har andra vapen för att tvinga medlemsstaterna till lojalt samarbete än vanlig fördragsbrotts-talan. En sådan kommer kommissionen säkerligen inte att väcka endast vid enstaka försummelser från medlemsstaternas sida. Om en medlemsstat däremot systematiskt inte verkar vilja samarbeta, bör kommissionen inte tveka med att väcka talan. Annars sätts hela syftet med tjänstedirektivet på spel.

Konvergensprogram med mera: Behov för ytterligare åtgärder identifieras

I direktivets sista kapitel identifierar kommissionen en rad ytterligare åtgärder som kanske kan bli nödvändiga. Medlemsstaterna och kommissionen skall således vidta stödåtgärder för att uppmuntra uppföranderegler på gemenskapsnivå inom särskilt följande områden: kommersiella meddelan-

den från reglerade yrken, yrkesetiska regler och fastighetsmäklares verksamhet. Möjligheterna för kompletterande harmonisering på områden för värdetransporter, spelverksamhet och indrivning av fordringar skall undersökas och man skall överväga om ytterligare initiativ är nödvändiga mot bakgrund av de olika mekanismer som har etablerats vid direktivet, bland annat vad gäller konsumentskydd och gränsöverskridande avtal. Intressant är särskilt vad gäller konsumentfrågor att kommissionen nu verkar satsa helt och hållet på fullständig harmonisering och tycks ha övergett minimiharmoniseringen som hittills har varit mest utbredd.

Direktivet föreskriver även att medlemsstaterna och kommissionen med jämna mellanrum skall avge olika rapporter om tjänstedirektivets funktion, liksom att en kommitté etableras bestående av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen. Direktivet skall ha implementerats i medlemsstaternas lagstiftningar senast två år efter dess ikraftträdande (enligt planeringen 2007). Dock fastställs att några mer komplicerade förpliktelser som upprättelsen av de gemensamma kontaktpunkterna, förfarandet på elektronisk väg med mera, senast skall uppfyllas av medlemsstater från den 31 december 2008.

Sista kapitlet i tjänstedirektivet visar att tjänstedirektivet ingår i ett större sammanhang, där det eventuellt blir nödvändigt att anta fler rättsakter på de speciella områden som på något sätt har undantagits från tjänstedirektivet. Effekten av skyldigheten att anta ytterligare harmonisering är dock tveksam. Även om medlemsstaterna formellt sett skulle åsidosätta tjänstedirektivet, om de senare inte lyckas enas om att harmonisera exempelvis konsumentskyddet, kan detta knappast ge grund för mer än detta konstaterande.

Slagskepp eller kanonbåt?

Tjänstedirektivet har fortfarande lång väg kvar innan det kan sjösättas i praktiken. Först måste det runda de talrika grund som behandlingen i rådet och Europaparlamentet kan innebära. Sedan skall medlemsstaterna lojalt och samvetsgrant implementera bestämmelserna i deras rättsordningar. Oavsett denna osäkerhet blir min konklusion av genomgången ovan att kommissionen med tjänstedirektivet har byggt ett veritabelt slagskepp.

Direktivet innehåller många olika vapen mot hinder för den fria utväxlingen av tjänster och går på flera väsentliga punkter "längre" än det nuvarande rättsläget. Med lite välvilja från EG-domstolen (direkt effekt inspirerad av "informationsdirektivet" på området för fri rörlighet för varor) kan bestämmelserna om förenkling av nationella förfaranden och medlemsstaternas plikt till att redovisa och anmäla hinder för den fria utväxlingen, få mycket betydande verkningar genom att nationella bestämmelser inte kan göras gällande mot näringsidkare som inte uppfyller dem. Ursprungslandsprincipen kan – med hjälp av EG-domstolens gränsdragnings- och missbrukspraxis – få enorm genomslagskraft, också genom det att medlemsstaterna måste förelägga kommissionen varje enskilt fall där de tänker göra undantag från principen. Med lite välvilja från medlemsstaterna kan de gemensamma kontaktpunkterna för såväl tjänsteutövare, tjänstemottagare och inte minst för offentliga myndigheter bli det kanske i praktiken viktigaste instrumentet i realiseringen av en "verklig" inre marknad för tjänster. Ökad öppenhet (bland annat med hjälp av de första stegen till en gemensam förvaltningslag), ökad kontakt och kommunikation skapar utan tvekan bättre tillit mellan medlemsstaterna och deras medborgare och undanröjer fruktan för det okända. När det inte längre är så besvärligt att undersöka förhållandena i andra medlemsstater, ökar motivationen för att också själv agera där. Ökad information bryter ner fördomar och omotiverade konkurrensaspekter. Klara regler ger en sund konkurrens baserad på pris och kvalitet och det önskade utbytet ökas.

En risk med tjänstedirektivet är emellertid att medlemsstater med väl-motiverade "höga" krav på tjänsteverksamhet tvingas reducera dessa på grund av konkurrens från företag som åberopar ursprungslandsprincipen. Detta problem kan dock kanske undanröjas om EG-domstolen skärper gränsdragningen mellan etablering och fri rörlighet för tjänster. Återstående problem med "höga" respektive "låga" krav och säkerhetsaspekter måste lösas på vetenskaplig grund och genom ytterligare harmonisering.

En annan risk är att många tjänstemottagare kan komma i kläm till följd av att det inte finns gemensamma minimikrav på innehållet av de flesta tjänster. Besvikna tjänstemottagare leder till misstro mot andra medlemsstater och hotar den ovan beskrivna möjliga positiva utvecklingen. Den allra största risken med tjänstedirektivet är dock fortfarande medlemsstaterna själva. Effektiviteten av många av bestämmelserna i tjänstedirektivet

hänger på att medlemsstaterna och deras myndigheter lojalt och samvetsgrant implementerar och följer dem. Utan sådan välvilja från medlemsstaterna riskerar slagskeppet att gå på grund och sjunka – eller att ändra skepnad till en kanonbåt som med endast enskilda skott försöker befästa EG-domstolens redan gällande praxis.

Avslutningsvis en helt personlig anmärkning. Jag har just konstaterat att tjänstedirektivet är ett veritabelt slagskepp som på flera olika sätt kan underlätta för fri utväxling av tjänster inom gemenskapen. Detta innebär emellertid inte automatiskt att tjänstedirektivet verkligen kommer att ”förverkliga tjänstesektorns potential” och säkerställa fullbordandet av Lissabonstrategins målsättning. Det finns stora skillnader mellan att köpa en vara och beställa en tjänst. Tjänsten involverar per definition en mer personlig aspekt och många kommer under lång tid framöver fortfarande anse det för mer praktiskt och tryggt att anlita ”lokala förmågor”. Även om tjänstedirektivet antas, är det således fortfarande en öppen fråga om utväxlingen kommer att anta en sådan omfattning och ge en sådan tillväxt som man hoppas på i samband med Lissabonstrategin.

Källor och litteratur

Tjänstedirektivet med kommissionens anmärkningar och hänvisningar till tidigare rapporter med mera, finns på kommissionens hemsida för den inre marknaden under rubriken *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden*, KOM(2004) 2 slutlig.

EG-domstolens nuvarande rättspraxis beskrivs bland annat i Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens Grunder* (Norstedts Juridik, 2002) samt i flera engelskspråkade handböcker, exempelvis Paul Craig och Gráinne De Búrca, *EU-law* (Oxford University Press, 2003).

Ovan hänvisas till en rad domar från EG-domstolar varav de viktigaste redovisas här: Dom av den 17 juni 1997, mål C-70/95, *Sodemare*, REG 1997 s. I-3395 (artikel 49 i EG-fördraget omfattar inte tjänster som utförs endast i välgörande syfte), dom av den 15 maj 2003, mål C-300/01, *Salzmann*, REG 2003 s. I-4899 (ett österrikiskt tillståndsförfarande vid förvärv av fastigheter underkändes eftersom den behöriga myndigheten hade ett vidsträckt handlingsutrymme som liknade en befogenhet att företa en skönsmässig

bedömning), dom av den 5 februari 2004, mål C-24/00, *Kommissionen mot Frankrike*, REG 2004 s. I-0000 och dom av den 23 oktober 1997, mål C-189/95, *Franzén*, REG 1997 s. I-5909 (nationella förfaranden skall vara lätt tillgängliga och avslutas inom rimlig tid, avslag skall motiveras och kunna överklagas), dom av den 30 april 1996, mål C-194/94, *CIA Security International*, REG 1996 s. I-2201 (direkt effekt av informationsdirektivet 98/34/EG), dom av den 4 december 1986, mål 205/84, *Kommissionen mot Tyskland*, REG 1986 s. 3755, svensk specialutgåva VIII s. 741 (gränsdragning mellan tillämpningen av EG-fördragets bestämmelser om tjänster respektive etablering samt missbruk av tjänstereglerna), dom av den 11 december 2003, mål C-215/01, *Schnitzer*, REG 2003 s. I-0000 (senare praxis om tillämpning av tjänstebestämmelserna) samt dom av den 9 mars 1999, mål C-212/97, *Centros*, REG 1999 s. I-1459 (senare praxis om ”missbruk” och valet av land för primär etablering).

Fri rörlighet för tjänster och möjligheterna till nationell kontroll: var går gränserna?

av Ulf Bernitz

Den fria rörlighet och öppna konkurrens över nationsgränserna som EU syftar till har ännu långt kvar till sitt fulla förverkligande. På många områden är de nationella marknaderna i de olika EU-länderna rätt isolerade och huvudsakligen under inhemsk kontroll och styrning. Generellt sagt är detta väsentligt mer påtagligt på tjänsternas område än på varuområdet. När det gäller industriproduktionen har Sverige sedan gammalt företrätt en frihandelslinje. Vissa svensktillverkade industriprodukter går till helt övervägande del på export medan vi saknar egen produktion av andra industrivaror och importerar allt. På tjänsteområdet är bilden en annan. Tjänsteexport och tjänsteimport har relativt sett mindre betydelse än varuhandeln och det finns på många områden en tradition att de tjänster som tillhandahålls i Sverige också skall produceras inom landet och enligt här fastställda normer. Motsvarande är i allmänhet fallet i andra EU-länder. I medlemsstaterna finns kvar mängder av hinder mot utländsk etablering och mot att tjänsteverksamhet bedrivs från annat medlemsland. Vanligen rör det sig om olika detaljregler anpassade för den inhemska verksamheten. Vägen till verklig integration förefaller lång.

Den så kallade Lissabonstrategin syftar till att väsentligt öka EU:s tillväxttakt, reducera arbetslösheten och göra EU till "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi", enligt målsättningen till cirka 2010. Om detta mycket ambitiösa mål är uppnåeligt låter sig diskuteras, men själva den politiska viljeinriktningen är redan i sig själv mycket väsentlig. Det är naturligt att tjänstesektorn står starkt i centrum i detta sammanhang. Dels svarar den i dag för en väsentligt större del av bruttonationalprodukten än varuproduktionen, dels släpar den efter från integrationssynpunkt. Tjänsterna svarar för 70 procent av bruttonatio-

nalprodukten och sysselsättningen i de flesta medlemsstater men för bara 20 procent av handeln mellan medlemsstaterna.

Som framgår av bidragen i denna bok arbetar man med olika metoder för att nå det önskade målet. En metod bygger på rättsliga instrument – lagstiftning och auktoritativa domstolsavgöranden – som har anspråk på att åtlydas och verkställas i medlemsstaterna. En annan metod är den öppna samordningsmetoden enligt Lissabonstrategin baserad på politiska beslut som är juridiskt oförbindande men som förutsätts bli genomförda genom varje medlemsstats godvilliga handlande. Gränsen mellan metoderna är dock flytande; mjuk normgivning har begagnats sedan länge inom EU som instrument för genomförande av gemenskapens intentioner. Benämningarna varierar med den närmare utformningen: oförbindande överenskommelser, riktlinjer, koder, gemensamma bedömningsprinciper med mera. Erfarenhetsmässigt kan mjuk normgivning vara ett effektivt styrinstrument, särskilt om man har bindande regler i botten och givetvis beroende på de närmare förutsättningarna i det särskilda fallet.

Det är vanligt att man i det politiska livet betraktar den öppna samordningsmetoden med anslutande mjuk normgivning som mera flexibel och mindre ingripande. Somliga ser den därför som mera tilltalande. På denna punkt bör man dock inte vara okritisk. EU har att verka inom de kompetensgränser som fördragsverket drar upp och detta övervakas i sista hand av EG-domstolen inom ramen för rättstvister som förs dit. Dessa kompetensgränser gäller i huvudsak för EU:s lagstiftningsverksamhet och sådana beslut som är grundade på denna. Den öppna samordningsmetoden bygger emellertid på ett i princip frivilligt mellanstatligt samarbete mellan medlemsstaterna och kan därigenom sträcka sig utanför de legala kompetensgränserna för EU. I vissa fall är nog huvudsyftet just att kunna arbeta utanför EU:s egentliga kompetensområde. Detta medför att de rättsliga kontrollmekanismer som är inbyggda i EU:s system inte låter sig tillämpas på ett sådant frivilligt samarbete, i vart fall inte fullt ut.

I det stora arbetet med att nå resultat när det gäller att åstadkomma europeiska tjänstemarknader som ger utrymme för omfattande tjänsteexport och tjänsteimport arbetar man sålunda efter olika vägar, både en öppen samordningsmetod som väsentligen bygger på juridiskt oförbindande uppgörelser (samordningsvägen) och en legal metod som bygger på själva för-

dragsreglerna och lagstiftning som antas, i regel gemensamt, av EU:s råd och Europaparlamentet och som sedan genomförs och tillämpas såsom bindande av domstolarna, både nationellt och på EU-planet (den rättsliga vägen). Medan den förra metoden till sin karaktär är mellanstatlig, är den senare överstatlig och baserad på att EU:s rättssystem står över och har företräde i förhållande till medlemsstaternas.

Det finns på många tjänstemarknader ett påtagligt nationellt motstånd mot ökad integration och konkurrens utifrån. Genom att sådana marknader sedan gammalt ofta varit mer eller mindre nationellt isolerade har näringslivets struktur anpassats efter detta. Regler om yrkeskompetens och verksamhetens utövande har blivit utformade efter nationella modeller och visar vanligen en mängd avvikelser länderna emellan. Dessa kan spegla olika samhälleliga ambitionsnivåer men är nog många gånger till betydande del historiskt betingade eller styrda av gruppintressen. För företagen inom en viss tjänstesektor kan det ofta vara lättare att se förtjänsterna med den egna etablerade ordningen än fördelarna med en mera öppen marknad med långt fler konkurrenter som har divergerande konkurrensförutsättningar, till exempel när det gäller löneläge och kompetenskrav. Kort sagt kan vakthållningen om den egna marknaden te sig viktigare för företagen än de ofta osäkra möjligheterna att nå ut på nya marknader.

Med denna utgångspunkt får man räkna med att det även i fortsättningen kommer att finnas stort behov av att använda den rättsliga vägen, baserad på bindande lagstiftning på EU-planet och genomslag genom domstolarnas tillämpning. Det kan vara skäl att se närmare på hur denna metod kommit att tillämpas på några viktiga områden som särskilt berört svenska förhållanden och där man från den svenska statsmaktens sida sökt hålla emot, med begränsad framgång.

Utgångspunkten är att det skall finnas fri rörlighet inom EU att utöva tjänster i annat medlemsland. Denna fria rörlighet är emellertid som redan berörts på olika sätt begränsad och kringskuren. En grundläggande problemställning som kommer upp i detta sammanhang är i vilka situationer och hur långt som det är möjligt att hävda krav på nationell kontroll och styrning och på denna väg sätta upp gränser och förbud för tjänsteutövare som kommer från annat EU-land och erbjuder tjänster i eller riktade till exempelvis Sverige.

Detta är den centrala bakgrunden till kommissionens nu aktuella förslag

till ett samlat tjänstedirektiv. Innehållet i detta förslag är dock ingalunda så nytt som man kunnat få intryck av i den allmänna debatten. Till mycket stor del bygger förslaget på vad som redan gäller inom EU, framför allt till följd av den rättsutveckling som ägt rum över åren inom ramen för EG-domstolens praxis.

Artikeln är så disponerad att den efter denna inledande presentation först i korthet klargör vad som gäller generellt i EU om fri rörlighet för tjänster. Därefter behandlar artikeln i var sin fallstudie tre viktiga konkreta problemkretsar där möjligheterna att på svenskt plan utöva nationell kontroll och styrning ställts på sin spets i förhållande till tjänster som härrör från andra EU-länder, nämligen rätten till hälso- och sjukvård i annat EU-land mot bakgrund av de så kallade sjukvårdsdomarna, möjligheterna att upprätthålla nationella reklamförbud mot bakgrund av Gourmet-avgörandet om alkoholreklam och konflikten mellan nationella svenska monopol och handel över Internet mellan säljare i annat EU-land och svenska köpare. Det sistnämnda rör främst Apoteksbolaget, Systembolaget och spelmonopolet.

Avslutningsvis knyter artikeln tillbaka till inledningen med reflexioner och slutsatser, särskilt till möjligheterna att framgent upprätthålla nationella svenska regler om kontroll och styrning på tjänsternas område.

Den fria rörligheten för tjänster

I EU:s system skiljer man mellan den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer. Vad som förstås med tjänster är negativt bestämt. Tjänster är ett uppsamlingsbegrepp som omfattar allt som inte anses som varor eller kapital eller rör den fria rörligheten för enskilda personer (artikel 50 stycke 1 i EG-fördraget). Tjänster täcker ett jätteområde: bank och försäkring, bygg- och anläggning, transporter och turism, utbildning, konsulter och fria yrken av alla slag, hälso- och sjukvård etcetera. Tjänsterna är det centrala i vad som brukar kallas det postindustriella samhället.

Tidigare sökte man i allmänhet få till stånd ökad rörlighet och allmänt friare förhållanden på tjänsteområdet genom att utfärda direktiv om liberalisering av varje tjänst för sig. Det är den ordning som man från början anvisade i EG-fördraget. Detta har dock varit ett mödosamt och ofta inte

särskilt framgångsrikt arbete som man sökt förverkliga successivt genom att utfärda direktiv område för område. Sådana sektorsdirektiv har utfärdats för bland andra läkare, sjuksköterskor, tandläkare, veterinärer, arkitekter, apotekare, jurister och barnmorskor. Som exempel på hur tungrovt och tidskrävande detta varit kan nämnas att slutförandet av arkitektdirektivet, utfärdat 1985, tog 17 år.

Grundläggande inom EU är principen om likabehandling, som innebär förbud mot alla former av diskriminering på grund av nationalitet (artikel 12 stycke 1 i EG-fördraget). Detta är en direkt gällande rättsregel i medlemsstaterna som visat sig få stor betydelse på tjänsternas område. Redan 1974 slog EG-domstolen fast i två viktiga avgöranden (Reyners och van Binsbergen) att diskrimineringsförbudet gäller generellt vid etablering och utförande av tjänster i annat medlemsland, alltså oavsett om några särskilda direktiv utfärdats.

Ett oerhört viktigt, närmast epokgörande steg tog häfter EG-domstolen 1979 genom avgörandet i målet *Cassis de Dijon* (120/78). Här slog domstolen fast att en vara som lagligen tillverkats i ett medlemsland (i detta fall en likör) i princip inte får vägras tillträde till andra medlemsstaters marknader. Detta kallas ofta principen om ömsesidigt erkännande, på engelska "mutual recognition". Denna kan bara inskränkas om det behövs för att slå vakt om så kallade tvingande hänsyn som kan föreligga i en annan medlemsstat. Exempel på tvingande hänsyn kan vara folkhälsoskäl och miljö- eller konsumentskyddskrav. Det skall vara fråga om starka skyddsintressen för det allmänna (trängande allmänintressen) som kan legitimera inskränkningarna. Dessutom krävs att regler som skyddar tvingande hänsyn är ägnade att tillgodose det uppgivna ändamålet och inte sträcker sig längre än klart erforderligt för att tillgodose syftet med de ifrågasvarande skyddsintressena, den så kallade proportionalitetsprincipen.

Dessa principer har överförts också till tjänsternas område. Här innebär principen om ömsesidigt erkännande att den som har rätt att utföra en viss typ av tjänst i en medlemsstat normalt också skall kunna göra detta över hela EU, om inte ett annat land kan hindra detta genom att stödja sig på tvingande hänsyn. Viktigt är att EG-domstolen funnit att den fria rörligheten för tjänster inte bara gäller dem som verkar på utbudssidan, det vill säga erbjuder att utföra tjänster, utan också dem som befinner på efterfrågesidan (tjänstemottagare), alltså privatpersoner och företag som efter-

frågar tjänster, till exempel läkarvård eller andra konsulttjänster men också exempelvis turister.

Bedömningsprinciperna har sammanfattats av EG-domstolen i ett senare, likaledes grundläggande avgörande, Gebhard från 1995 (C-55/94). Målet gällde möjligheterna för en tysk advokat att driva verksamhet i Italien. Själv hade jag tillfälle att lyssna till den muntliga förhandlingen i det fallet inför EG-domstolen i Luxemburg. Gebhard hade i åtskilliga år varit verksam i Milano för huvudsakligen tyska klienters räkning, många av dem hade köpt bostäder i Italien. Advokatståndet i Milano hade på olika sätt sökt stoppa honom och hävdade emfatiskt inför EG-domstolen att man måste ha italiensk utbildning och vara medlem i det italienska advokatståndet för att kunna driva advokatverksamhet i Italien. Domstolen gick, inte oväntat, på Gebhards linje och slog fast stränga principer om möjligheterna att stödja sig på tvingande hänsyn. Dessa är fortfarande grundläggande. Enligt det så kallade Gebhardtestet gäller att "nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget" skall uppfylla fyra förutsättningar, nämligen:

- vara tillämpliga på ett icke diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade av ett trängande allmänintresse (tvingande hänsyn),
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och
- i enlighet med proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Det redan nämnda förslag till allmänt tjänstedirektiv som EU-kommissionen lagt fram i januari 2004 skall ses mot denna bakgrund. Direktivförslaget tar ett samlat grepp på behovet av väsentligt ökad europeisk integration på tjänstemarknaderna och förutsätter utnyttjande både av den öppna samordningsmetoden och den rättsliga metoden. Tjänstedirektivets innehåll presenteras i en annan artikel i denna bok. I mycket bygger förslaget som sagt på principer som redan gäller.

Kort kan noteras att samordningsmetoden kommer till uttryck i förslag om inrättande av gemensamma kontaktpunkter för administrativa åtgärder, förstärkt ömsesidigt bistånd mellan de nationella myndigheterna, åtgärder

för att främja tjänsternas kvalitet i samverkan med näringslivsorgan, till exempel frivillig kvalitetscertifiering, och främjande av tillkomsten av yrkesetiska regler på EU-nivå. Den rättsliga metoden förblir dock viktig. Förslaget till tjänstedirektiv har utvecklat den ovan berörda principen om ömsesidigt erkännande till en preciserad och längre gående ursprungslandsprincip. Enligt huvudregeln skall tillhandahållare av tjänster endast omfattas av lagstiftningen i det land där de är etablerade och skall sedan på den basen kunna erbjuda tjänster över hela EU. Detta gäller både bestämmelser om kompetens och kontroll. Den som uppfyller dessa krav i etableringslandet (vanligen hemlandet) får vara verksam i till exempel Sverige, trots att de krav som tillämpas i Sverige inte är uppfyllda. I förslagets ingress understryker man betydelsen av att tillsynen av tjänsteverksamhet sker vid källan. Genom att medlemsstaterna i praktiken erkänner varandras kompetens- och kontrollregler öppnar man för ökad konkurrens och rörlighet. Problem med att reglerna många gånger skiljer sig väsentligt i fråga om utformning och ambitionsnivå vill kommissionen i första hand lösa genom harmoniserade regler på EU-nivå. Förslaget till tjänstedirektiv berör inte minst vilka undantag från ursprungslandsprincipen som medlemsstaterna kan få ställa upp nationellt på olika områden under åberopande av tvingande hänsyn. Detta blir känsliga frågor under direktivets fortsatta behandling i Europaparlamentet och rådet, där kommissionen och medlemsstaterna normalt drar åt olika håll. Kommissionen vill ha få undantag, medan olika medlemsstater försöker få igenom undantag skräddarsydda efter respektive stats intressen.

Vi skall nu mot denna bakgrund se på de tre belysande fallstudier som nämndes i slutet av inledningsavsnittet.

Svenskars rätt till ersättning för hälso- och sjukvård i annat EU-land

En vanlig svensk uppfattning har länge varit att hälso- och sjukvård är något som, i vart fall i allt väsentligt, ligger utanför EU-samarbetet. EG-fördraget innehåller emellertid inget undantag för medicinsk verksamhet. Sådan faller under fördragets tjänstebegrepp. Samtidigt står det klart att det är fråga om ett område som särskilt berörs av medlemsstaternas sociala

ersättnings- och trygghetssystem. I Sverige har landstingen närmast ett sjukvårdsmonopol.

På grundval av en successiv utveckling i EG-domstolens praxis har emellertid en genomgripande förändring numera skett när det gäller de legala förutsättningarna för den svenska hälso- och sjukvården. På kort tid har vi gått från en nationell avgränsning till en hälso- och sjukvårdssituation som påverkas av EU-samarbetet. Svenska patienter kan nu i stor utsträckning söka hälso- och sjukvård i andra EU-länder och kräva att vården ersätts av den svenska försäkringskassan. Med svenskar förstås här personer som tillhör svensk försäkringskassa; situationen för personer som har viss anknytning till Sverige men inte tillhör sådan försäkringskassa lämnar jag åt sidan.

EG-domstolen har uttryckligen slagit fast att alla slag av medicinsk behandling utgör tjänster i EG-fördragets mening. Grundläggande har varit domarna i målen Decker och Kohll, avgjorda 1998 (C-120/95, C-158/96), som gav dessa personer rätt att köpa glasögon respektive söka tandvård i ett annat medlemsland och få detta betalat av det egna landets sociala förmånssystem. EG-domstolen fann detta följa framför allt av den grundläggande rätten till fri rörlighet inom EU.

I senare avgöranden har EG-domstolen utvecklat regelsystemet och därvid gjort en grundläggande skillnad mellan öppen vård och sluten sjukvård. Denna skillnad har EG-domstolen klargjort bland annat i fallet Smits och Peerboms från 2001 (C-157/99) och ytterligare i fallet Müller-Fauré och van Riet från 2003 (C-385/99). Domstolen har här erkänt att särskild hänsyn måste tas i fråga om sluten sjukvård till medlemsstaternas möjligheter att planera verksamheten och säkerställa vårdmöjligheter av god kvalitet. Detta har domstolen funnit utgöra en form av tvingande hänsyn. EG-domstolen har därför godtagit att medlemsstaterna ställer upp krav på förhandstillstånd såsom förutsättning för rätt till ersättning för sluten sjukvård som utförs i annat medlemsland.

EG-domstolen har emellertid preciserat under vilka förutsättningar ett sådant förhandstillstånd får vägras och har härvid närmast uppträtt som en kvasilagstiftare. För att tillstånd skall kunna vägras måste beslutet vara motiverat, respektera proportionalitetsprincipen och grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand för att inte myndigheterna skall få för stort utrymme för skönsmässig bedömning.

Dessutom måste patientens ansökan behandlas inom rimlig tid. Ett avslagsbeslut skall kunna överklagas i domstol. Härutöver krävs, enligt vad domstolen också slagit fast, i materiellt hänseende att ett tillstånd bara får vägras när en identisk behandling eller en behandling som är lika effektiv för patienten kan erhållas i tid i hemstaten. Vården skall kunna erbjudas utan oacceptabelt lång väntetid. Behandlingar som utförs utomlands skall godtas kvalitetsmässigt om de är tillräckligt beprövade och erkända av den internationella medicinska vetenskapen. Sammanfattningsvis måste kriterierna för att kunna vägra förhandstillstånd till sluten sjukhusvård i annat EU-land betecknas som snäva.

Den svenska statsmakten har närmast intagit hållningen att medicinsk behandling skall hållas utanför tillämpningen av EG-fördragets regler för tjänster. I flera av målen inför EG-domstolen har Sverige, liksom åtskilliga andra EU-länder, hävdade det nationella sjukvårdssystemets integritet och motsatt sig rätt till ersättning för sjukvård i annat medlemsland, annat än akutvård. I målet Müller-Fauré hävdade svenska regeringen i första hand att EG-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster överhuvud inte skulle anses tillämpliga på sjukhusvård. Nu synes dock utvecklingen ha passerat denna ståndpunkt. I detta läge har Sverige, i vart fall hittills, inte infört något krav på förhandstillstånd för sluten sjukvård utomlands.

Det som här har sagts har fått konkret belysning och fastare konturer med sikte på svenska förhållanden genom tre grundläggande domar av Regeringsrätten i januari 2004. I samtliga fall bestred Riksförsäkringsverket såsom företrädare för staten kraftfullt begäran om ersättning. En anmärkningsvärd omständighet, som framgår av dessa avgöranden, är att det svenska regelsystemet på området varit påtagligt oklart. I målen hävdade Riksförsäkringsverket emfatiskt att det i Sverige gällde ett krav på förhandstillstånd för sjukvård utomlands och att tandvård utomlands inte kunde ersättas. Regeringsrätten fann dock att denna uppfattning inte hade något stöd i svensk lagstiftning som överhuvud befanns innehålla få regler som berörde saken. Regeringsrätten kunde härigenom anpassa det svenska rättsläget till EG-rätten utan att behöva sätta åt sidan några svenska lagregler. Däremot hade man i faktiskt tillämpad praxis uppenbarligen sett mycket snävt på möjligheterna till vård i annat EU-land.

Ett av de tre fallen gällde öppen vård, i detta fall tandvård, nämligen Regeringsrättens dom den 30 januari 2004, Knut Stigell mot Riksförsäk-

ringsverket (mål nr 6790-01). Stigell bodde halva året i Tyskland och hade där låtit göra en omfattande tandbehandling med inläggning av proteser. Regeringsrätten gjorde i domskälen en omfattande genomgång av rättsläget mot bakgrund av EG-rätten och fann att en i Sverige försäkrad person, som anser sig behöva tandvård i en annan medlemsstat, kan utnyttja sin direkt på EG-fördraget grundade rätt att ta emot sådan vård och begära ersättning för sina kostnader. Försäkringskassan var därför skyldig ersätta Stigell med vad som skulle ha betalats i tandvårdsersättning om behandlingen hade utförts i Sverige.

För öppen vård, inbegripet tandvård, gäller sålunda att det är fritt för svenskar att söka och utnyttja sådan vård i annat EU-land. Till öppen vård räknas även sjukvård som inte kräver inläggning på sjukhus. Medlemsländerna får inte ställa upp krav på förhandstillstånd. Motsvarande gäller om ersättning för inköp av ordinerade sjukvårdsartiklar såsom glasögon, hörapparater och rullstolar. Ersättning skall betalas av den svenska försäkringskassan om motsvarande vård skulle ha ersatts i Sverige (med avdrag för en summa motsvarande svenska patientavgifter).

Ett undantag är dock så kallade "onödiga behandlingar", till exempel vissa typer av skönhetsoperationer, det vill säga behandlingar som inte omfattas av medlemsländernas sjukförsäkrings- och sjukvårdssystem. När det gäller olika typer av lindrande behandlingar, till exempel för reumatiker, är det avgörande om motsvarande behandling i Sverige skulle ersättas av försäkringskassan. Vissa EU-länder, däribland Tyskland, tycks ha en liberalare hållning i Sverige till vad som utgör ersättningsberättigade behandlingar, till exempel behandling med kurbad.

Rätten till ersättning för sluten sjukhusvård i annat medlemsland prövades samtidigt av Regeringsrätten i det uppmärksammade avgörandet Susanne Jelinek mot Riksförsäkringsverket (mål nr 5595-99). I fallet var det en huvudfråga om någon motsvarighet till den SLE-behandling som Jelinek med stor framgång hade undergått vid en universitetsklinik i Kiel (det så kallade Kielprotokollet baserat på cellgiftsbehandling) hade funnits att tillgå i Sverige. Regeringsrätten godtog inte Riksförsäkringsverkets invändningar vare sig mot metoden som sådan eller att motsvarande behandling funnits tillgänglig inom landet. Här märks följande passus i domsmotiveringen:

Det står ... klart att SLE är en sjukdom som behandlas på svenska sjukhus. Den metod som vid den aktuella tidpunkten kom till användning överensstämde i flera avseenden med den som Kiel-protokollet innefattade. Kiel-protokollet innehöll dock ... även vissa för den metoden särpräglade inslag. Metoden som helhet hade visserligen år 1997 inte vunnit allmän acceptans inom den internationella medicinska vetenskapen, men den hade under flera års tid använts vid universitetskliniken i Kiel för behandling av ett antal patienter, av vilka flera lidit av SLE, och hade varit föremål för publicering i vetenskaplig medicinsk litteratur. Det rör sig således om sjukvård som, om den utförts i Sverige, skulle ha omfattats av och bekostats enligt de regler som gäller för sjukvård här.

Regeringsrätten har här visat en öppen attityd till den nya behandlingsform som hade använts. Det räckte att den tillämpats i Kiel och publicerats internationellt, det krävdes ej att metoden vunnit allmän acceptans och den tillämpades inte i Sverige. Avgörandet visar att de uppställda förutsättningarna för att kunna få slutenvård utomlands ersatt inte skall tolkas restriktivt. Jelinek fick ersättning för fulla behandlingarkostnaden 70 000 US dollar med avdrag för ett obetydligt belopp motsvarande svenska patientavgifter.

Samtidigt med Jelinekfallet avgjorde Regeringsrätten ett ytterligare fall, Wistrand mot Riksförsäkringsverket (mål nr 6396-01), som gällde en person som genomgått behandling i Frankrike för rektalcancer med en något annan vårdmetod än den i Sverige gängse och som innebar att man undvek radikaloperation. Regeringsrätten fann att Wistrand hade varit berättigad till motsvarande sjukhusvård i Sverige och att han hade rätt till ersättning för sina behandlingarkostnader i Frankrike.

Svenska patienter har alltså, som avgörandena visar, rätt att söka slutenvård i annat EU-land och få ersättning för kostnaderna för detta från svensk försäkringskassa med avdrag för vad de hade fått erlägga i patientavgifter vid motsvarande vård i Sverige. Något krav på att söka tillstånd i förväg gäller inte och några tak för ersättningsgilla kostnader finns inte. Sverige skulle dock kunna införa krav på förhandstillstånd, förutsatt att man följer de kriterier härför som EG-domstolen dragit upp och som redan berörts.

Skulle Sverige välja att införa krav på förhandstillstånd, kommer frågan upp vad som är att förstå med vård i tid och vad som utgör en oacceptabelt lång väntetid, som medför att svenska patienter av denna anledning skulle

ha rätt till sluten sjukvård i annat EU-land. I sådana fall skulle inte förhandstillsånd kunna vägras. Frågan vad som menas med "oacceptabelt" lång kö har inte preciserats av EG-domstolen, i vart fall inte hittills. Svenska myndigheter och domstolar (efter överklagande) får i så fall ta ställning till den närmare tolkningen. Man kan dock utgå från att tolkningen skall ske med utgångspunkt i patientens behov, inte vårdgivarens. Rör det sig om en situation, där redan ett kort dröjsmål kan vara livsavgörande, är med all sannolikhet även en helt kort väntetid att betrakta som oacceptabel. Rör det sig å andra sidan om ett ingrepp som utan större nackdel kan avvakta en tid är den tillåtna tidsrymden givetvis längre.

I förslaget till tjänstedirektiv behandlas ersättning för utgifter för vård under rubriken Tjänstemottagarnas rättigheter. De där intagna reglerna bygger på den praxis som EG-domstolen utvecklat. Man slår fast att ursprungslandsprincipen inte skall tillämpas för utgifter för sjukhusvård. Reglerna utvecklas i förslagets ingress men huvudintrycket är att det rör sig om en kodifiering av den redan etablerade ordningen. I dagens läge är dock andelen EU-medborgare som söker hälso- och sjukvård i annat EU-land helt marginell. Man räknar med att detta endast svarar för 0,5 procent av medlemslänternas totala sjukvårdskostnader.

För Sverige innebär den ordning som lagts fast genom Regeringsrättens avgöranden på grundval av de bedömningsprinciper som EG-domstolen utvecklat en ny situation, för vilken vår beredskap förefaller ha varit dålig. Sålunda tycks mycket litet ha gjorts när det gäller patientinformation om de nya vårdmöjligheterna och regelverket kring dessa. Det förefaller fortfarande finnas en betydande okunskap om vad det nya regelsystemet innebär för patienternas möjligheter att söka vård utomlands, också inom läkarkåren. På sikt torde man få räkna med att patienterna i större utsträckning än hittills tar till sig de nya möjligheterna, särskilt i den mån man upplever brister i de svenska vårdgivarnas tillgänglighet. För landstingens planer på att tillämpa prioriteringslistor för olika typer av vård, ett för närvarande aktuellt ämne, är det sålunda av betydelse att patienterna faktiskt har möjlighet att efterfråga lägre prioriterad, men ersättningsgill, vård utanför Sverige – förutsatt att vården utförs inom EU.

I ett EU-perspektiv har emellertid myntet också en annan sida. EU-reglerna om rätt till ersättning för vård utomlands öppnar även möjligheter för svenska vårdgivare att erbjuda sjuk- och hälsovård till patienter som

söker sig till Sverige från annat EU-land och som kan få vården betalad genom sitt hemlands system för sjukförsäkring, med andra ord sjukvårds-export. Detta öppnar nya perspektiv som man i dagsläget ser påtagligt litet diskuterade i vårt land. I ett EU med en mera öppen sjuk- och hälsovårds-marknad borde det till exempel finnas intressanta möjligheter för svensk sjukvård att genom nya finansieringsmöjligheter inom vissa sektorer kunna utveckla och erbjuda högspecialiserad medicinsk spetskompetens.

Tillåtligheten av nationella reklamförbud, särskilt för alkohol

Reklam och annan marknadsföring syftar normalt till att sälja varor. Reklam är emellertid som sådan en form av tjänst och faller under EG-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster. Som vi vet har reklamen i praktiken ofta sprängt landgränserna, inte minst TV-reklamen är inte sällan utformad för att kunna sändas mer eller mindre oförändrad i ett antal länder. Detta betyder att reklamförbud i princip strider mot EU:s regler om fri rörlighet för tjänster. De kan dock vara godtagbara enligt de principer om tvingande hänsyn till allmänintressen som berörts ovan.

Här föreligger ett viktigt avgörande som rör Sverige, nämligen Gourmet-fallet som efter att ha bedömts av EG-domstolen i ett förhandsavgörande slutligen avgjordes av den svenska Marknadsdomstolen. Sedan EG-domstolen funnit att det svenska totalförbudet för alkoholreklam riktad till konsumenterna stred mot den fria rörligheten för både varor och tjänster (C-405/98), hade Marknadsdomstolen att pröva om förbudet likväl kunde godtas under hänvisning till tvingande hänsyn. Marknadsdomstolen gjorde en självständig rättslig prövning av denna fråga och kom i sin dom (2003-5) fram till att förbudet inte kunde motiveras av sådana tvingande hänsyn. Den svenska lagstiftningen på området sattes härigenom åt sidan till förmån för den överordnade EG-rätten. Detta föranledde riksdagen att efter en snabbbehandling anta en ny, inte fullt lika ingripande lagstiftning.

Avgörandet i Gourmet är betydelsefullt, framför allt genom den ingående prövning som gjordes i domstolarna och den utgång fallet fick. För svenska domstolar har det tidigare varit en i stort sett främmande uppgift att på detta sätt överpröva svensk lagstiftning. Avgörandet belyser konflikten

mellan den fria tjänsterörligheten och nationella folkhälsointressen och hur dessa kan hanteras inom ramen för vad som i EU:s rättssystem erkänns såsom tvingande intressen. Avgörandet ger också utgångspunkter för mera övergripande reflexioner.

Fakta i fallet var okomplicerade. Företaget GIP gav ut tidskriften *Gourmet*, en specialtidskrift om mat och dryck. Tidskriften publicerades i två editioner. Den ena editionen, som såldes i den allmänna handeln, saknade alkoholannonsering. Den andra editionen, prenumerationsupplagan, innehöll annonsering för vin och sprit. Prenumeranterna var huvudsakligen näringsidkare, till stor del med anknytning till restaurangbranschen. En mindre del av den prenumererade upplagan nådde dock privatpersoner, totalt dock endast cirka 1 000 exemplar. Konsumentombudsmannen (KO) gjorde gällande att det stred mot alkohollagen att på detta sätt göra reklam för alkohol riktad till konsument. KO yrkade förbud vid vite för GIP att fortsätta med denna marknadsföring. Enligt KO var det svenska reklamförbudet helt förenligt med EG-rätten. GIP däremot gjorde gällande vid tingsrätten att förbudet stred mot den fria rörligheten för varor och tjänster och att de svenska reglerna genom att innehålla ett reklamförbud som inte kunde anses stå i proportion till det eftersträlvade målet – folkhälsa – hindrade tillträdet till den svenska marknaden. Tingsrätten inhämtade förhandsavgörande av EG-domstolen rörande denna fråga.

EG-domstolen gjorde en relativt sträng bedömning av vad som utgör diskriminering och hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster. Domstolen gjorde skillnad mellan reklamförbud riktade mot endast en viss form av marknadsföring av en vara och totalförbud som hindrar producenter och importörer från att sprida någon som helst reklam till konsumenter (med försumbara undantag). I det senare fallet fann domstolen att ett reklamförbud medför att marknadstillträdet för varor, där konsumtionen styrs av traditionella sociala sedvänjor samt lokala vanor, försvåras i större utsträckning för varor från andra medlemsstater än för inhemska varor. Domstolen konstaterade att totalförbudet i detta fall försvårade marknadstillträdet mer för varor från andra medlemsstater än för inhemska varor, med vilka konsumenterna av naturliga skäl är mer förtrogna. EG-domstolen drog slutsatsen att reklamförbudet verkade diskriminerande.

I ett sådant läge måste reklamförbudet vara berättigat av tvingande hänsyn till allmänintressen för att kunna vara godtagbart. EG-domstolen fann

att detta skulle bedömas efter samma principer i fråga om fri rörlighet för tjänster som när det gäller fri rörlighet för varor. KO såsom företrädare för svenska staten hävdade att skydd för folkhälsan utgjorde ett sådant tvingande hänsyn. GIP däremot menade att reklamförbudet var oproportionerligt långtgående eftersom det eftersträvade skyddet skulle kunna uppnås med mera begränsade åtgärder. EG-domstolen beslöt att skicka ställningstagandet tillbaka till de svenska domstolarna genom att säga att dessa var mer lämpade än EG-domstolen att avgöra om förbudet var oproportionerligt långtgående genom att det eftersträvade folkhälsomålet kunde uppnås genom begränsningar av mindre ingripande art.

De svenska domstolarna ställdes härigenom inför en komplicerad lagprövningssituation. Utgångspunkten är härvid att de svenska domstolarna så att säga utgör den nationella armen i EU:s rättssystem och har att lojalt tillämpa gemenskapsrätten. De svenska domstolarna kunde alltså inte utgå från något slags presumtion för att den inhemske lagstiftaren gjort en riktig bedömning. Marknadsdomstolen konstaterade att reklamförbudet för att kunna godtas måste vara ändamålsenligt, nödvändigt och proportionellt mot det eftersträvade nationella målet att skydda folkhälsan. Domstolen fann det behövt att göra en fullständig intresseavvägning på grundval av framlagt material mellan reklamförbudets fördelar från allmän synpunkt och dess nackdelar för gemenskapshandeln. Vid en samlad bedömning fann Marknadsdomstolen att förbudet var föga effektivt i förhållande till sitt syfte att skydda folkhälsan. Enligt författarens mening gjorde domstolen härvid en korrekt bedömning med hänsyn särskilt till reklamförbudets svepande utformning.

Domen föranledde betydande politisk irritation och en lagändring genomfördes inom två månader. Reklamförbudet begränsades till drycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol, vilket undantar öl och måltidsviner, däremot inte många efterrättsviner, till exempel åtskilliga sherrysorter. Om denna lagändring uppfyller EG-rättens krav får framtiden utvisa. Generellt gäller härutöver att all alkoholreklam måste uppfylla stränga regler om att iaktta särskild måttfullhet. Den regeln var inte ifrågasatt i Gourmetfallet.

När kan man då tänka sig att en svensk lagstiftning som helt eller delvis förbjuder vissa typer av tjänster uppfyller EG-rättens krav på att vara motiverad av tvingande hänsyn och därför godtagbar? Här kan man notera några

fall där EG-domstolen faktiskt accepterat att mera begränsade reklamförbud på alkoholområdet kan vara godtagbara av tvingande hänsyn. Så har varit fallet i målet *Aragonesa* 1991 (C-1/90, C-176/90), där domstolen accepterade av folkhälsoskäl ett förbud i provinsen Katalonien mot alkoholreklam efter allmänna vägar och på biografier. I ett färskt avgörande 2004 har EG-domstolen gått emot kommissionen och godtagit ett franskt förbud mot att reklamskyltar för alkohol vid idrottsarenor visas i TV-sändningar (C-429/02). Däremot ger det kända svenska fallet angående förbudet mot barnreklam i TV, *de Agostini*, inte så mycket ledning eftersom detta förbud i slutänden (kanske något välvilligt) av Marknadsdomstolen (1998-17) bedömdes sakna diskriminerande effekter i förhållande till företag från andra EU-länder. Med hänsyn till att bedömningsprinciperna är likartade för varor och tjänster kan emellertid nämnas EG-domstolens avgörande 2000 angående det svenska förbudet mot trikloretylen (C-473/98). Domstolen gick här emot kommissionen och bedömde det svenska förbudet som befogat och proportionerligt i rådande forskningsläge. Av domskälen framgår att det förelåg vissa, om än ej fullt belagda, risker för att medlet hade cancerframkallande effekter.

Internettjänster och nationella monopol

Det står klart att nationella monopol till hela sin art egentligen är främmande för en integrerad europeisk marknad som spränger nationsgränserna. Nationella monopol upprätthålls ju med stöd av lagstiftning som ger ett visst företag eller en grupp av sådana ensamrätt inom landet på en viss ekonomisk verksamhet och härigenom förbjuder konkurrens utifrån. Inom EU har trenden över åren klart gått mot en avveckling av sådana monopol. Många gånger är emellertid en sådan avveckling politiskt känslig, eftersom monopolen ofta bärs upp av sociala eller statsfinansiella intressen, ibland i förening. Man kan här erinra om de många turerna i frågan om en avveckling av det svenska apoteksmonopolet.

Förslaget till tjänstedirektiv intar en försiktig hållning i frågan och det uttalas i ingressen att bestämmelserna i direktivet inte gör det nödvändigt för medlemsstaterna att avskaffa existerande monopol, särskilt på lotteriområdet. Konflikten mellan EG-fördragets grundläggande regler om fri

rörlighet och de hinder för köp och tjänster över gränserna som följer av den ensamställning som är kärnan i monopol finns emellertid hela tiden latent och kommer upp till rättslig prövning i olika fall. I sådana situationer ifrågasätts och prövas bärkraften i de olika tvingande hänsyn som förs fram till försvar för olika slag av monopol.

Framväxten av handel och tjänster över Internet har ställt denna konflikt i nytt ljus. Erbjudandena över Internet känner inte nationella gränser och lagstiftningen kring olika monopol har nästan alltid utformats innan Internet vuxit fram och är inte närmare anpassad till detta nya medium. I denna tredje fallstudie skall jag kort beröra dessa konflikter. De berör för svensk del särskilt Apoteksbolaget, Systembolaget och det statliga spelmonopolet.

En utgångspunkt är härvid EG-domstolens grundläggande avgörande i december 2003 i fallet DocMorris (C-322/01) som gällde försäljning av läkemedel från ett virtuellt apotek i Nederländerna till kunder i Tyskland. Tyskland har en lagstiftning enligt vilken all försäljning av både receptbelagda och receptfria läkemedel endast får ske på apotek. Varje apotek skall ledas av en apotekare och det gäller en ordning med fasta, enhetliga priser på läkemedel. DocMorris var lagenligt etablerad i Nederländerna, drev Internetförsäljningen delvis på tyska och levererade varorna till tyska konsumenter genom en kurirtjänst.

EG-domstolen hade att pröva om den tyska, klart handelshindrande apoteksordningen kunde upprätthållas under hänvisning till tvingande hänsyn. Domstolen kom till olika slutsatser i fråga om receptbelagda och receptfria läkemedel. Vad gäller de receptbelagda framhöll domstolen att hänsyn till liv och hälsa är särskilt centrala och att en distansförsäljning inte kunde säkerställa erforderlig äkthetskontroll av läkarrecept eller att läkemedlen kom rätt person tillhanda. När det gällde receptfria läkemedel fann domstolen däremot att det inte förelåg några tillräckligt vägande skäl mot distansförsäljningen och att den därför var tillåten. De motstridande tyska reglerna sattes alltså åt sidan. Den tyska regeringen hade framhållit att ordningen med enhetlig prissättning på apotek utgjorde en del i det nationella socialförsäkringssystemet och att en ändring riskerade att rubba den ekonomiska balansen i detta. Domstolen konstaterade dock att den inte funnit några argument för att detta var riktigt, i vart fall i fråga om receptfria läkemedel. Svepande hänvisningar till nationella system och ekonomisk

balans tycks alltså inte räcka för att gälla såsom tvingande hänsyn. En utomstående iakttagare kan heller inte freda sig från intrycket att den tyska apoteksordningen framstår som något ålderdomlig och skråbetonad.

Avgörandet visar EG-domstolens positiva syn på integrationsfrämjande Internethandel och har uppenbarligen slagit en kil i den tyska apoteksordningen. Frågan är om Internethandel med receptfria läkemedel riktad mot Sverige skulle bedömas annorlunda. Avgörande blir vilka tvingande hänsyn, helst konkret utvecklade, som kan anföras till stöd för att sådan handel inte skulle vara tillåten.

Internethandeln utmanar även det svenska detaljhandelsmonopolet på alkoholdrycker. Såsom en viktig del av den vidare frågan om tillåtligheten av privatimport ligger den för närvarande under prövning i EG-domstolen, där staten återigen har att försvara Systembolagets ensamställning. Det är egentligen fråga om två processer. I den ena har kommissionen stämt in Sverige för fördragsbrott. Kommissionen hävdar att det strider mot EG-fördragets regler om fri rörlighet för varor att privatpersoner bosatta i Sverige är förbjudna att själva beställa alkoholdrycker från utländska leverantörer för direkt leverans till deras svenska adress. Svenska regeringen hävdar å sin sida att förbudet är motiverat av tvingande hänsyn, nämligen att värna folkhälsan och härvid särskilt att skydda ungdomar. Regeringen påpekar även att Systembolaget har en importservice som gör det möjligt att den vägen beställa hem varor som saknas i Systembolagets sortiment. I det andra fallet har Högsta domstolen begärt ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Målet gäller en privatperson som beställt ett antal vinlådor av en spansk leverantör vilka vid ankomsten till Sverige tagits i beslag av tullen. HD frågar bland annat om importförbudet kan ses som en integrerad del i Systembolagets detaljhandelsmonopol och om det kan godtas såsom befogat och proportionellt för att skydda människors hälsa och liv.

Denna nya utmaning mot den etablerade svenska alkoholpolitiken skall ses mot bakgrund av EG-domstolens tidigare avgörande i Franzénmålet 1997 (C-189/95), där domstolen fann Systembolagets detaljhandelsmonopol godtagbart under hänvisning till skyddet för folkhälsan. Systembolaget lyckades också övertyga EG-domstolen om att man höll ett mycket brett urval och gav alla leverantörer reell chans att få in sina produkter i sortimentet. Man skall dock veta att domstolen samtidigt fällde det då gällande svenska partihandelsmonopolet på alkoholdrycker, att Systembolaget

står under fortlöpande övervakning från EU-kommissionens sida från diskriminerings- och konkurrenssynpunkt med hjälp av rapportering från Konkurrensverket och att Franzénavgörandet många gånger har kritiserats av utomnordiska bedömare såsom alltför välvilligt mot den svenska ståndpunkten. Till bakgrunden hör också att Sverige nödgats släppa de tidsbegränsade, snäva volymbegränsningar vi tidigare upprätthållit för hur mycket alkoholdrycker en resande från annat EU-land får medföra vid egen inresa till Sverige.

Kommissionens agerande bör ses mot bakgrunden av att det finns många utländska leverantörer som är utestängda från Systembolagets sortiment och gärna vill öppna andra inköpskanaler till svenska köpare. Det kan också göras gällande att nuvarande ordning för att beställa hem produkter som Systembolaget inte saluför är tämligen omständlig och knappast anpassad för ett mera omfattande utnyttjande. Risken, om det kommande avgörandet går svenska staten emot, förefaller vara att det öppnas vägar för en i praktiken okontrollerbar import av alkoholdrycker som finner vägen till olaglig detaljförsäljning och mindre nogräknade serveringsställen.

Tjänster över Internet utmanar även det svenska spelmonopolet. I Sverige är spel- och lotteriverksamhet, inbegripet vadhållning, i huvudsak förbehållen staten och i viss mån folkrörelserna inom ramen för lotterilagen. I praktiken är det till stor del fråga om monopol. Utrymmet för utomstående aktörer på den svenska spelmarknaden enligt svensk rätt och tillämplad praxis är mycket begränsat eller närmast obefintligt. Läget är i huvudsak likartat i flertalet EU-länder. I Storbritannien är däremot spel och vadhållning en i huvudsak öppen marknad, låt vara under kontroll enligt särskild lagstiftning. De brittiska företagen har i en rad fall sökt utvidga verksamheten till andra EU-länder under åberopande av EG-rättens principer om fri rörlighet. Utifrån sin bas i Storbritannien erbjuder företagen bland annat svenskar att spela över Internet.

I tidigare avgöranden har EG-domstolen ställt sig kallsinnig till dessa strävanden och funnit medlemsstaternas lagstiftning motiverad av tvingande hänsyn. Här kan dock noteras en omsvängning, senast i det i november 2003 avgjorda fallet Gambelli (C-243/01). Gambelli förmedlade vadhållning i Italien över Internet i samarbete med ett engelskt bookmakerföretag. Detta var i strid med italiensk lagstiftning som förbjöd sådan vadhållning för andra än italienska olympiska kommittén och hästavelsförbundet. Det kan

nämnas att åtta medlemsstater intervenerade i målet till förmån för det nationella intresset, däribland Sverige som framhöll att så länge de nationella inskränkningarna är proportionerliga och icke diskriminerande skall det inte spela roll att de även tjänar fiskala intressen.

EG-domstolen fann att den italienska lagstiftningen inskränkte den fria rörligheten för tjänster och prövade förekomsten av tvingande hänsyn. I målet hade framkommit att den italienska staten synbarligen bedrev en politik som syftade till att öka intäkterna till staten från spel och vadhållning. Sannolikt var detta en bakgrund till att domstolen framhöll explicit i domskälen att en medlemsstats fiskala intresse inte kan motivera spelmonopol eller andra inskränkningar i etablerings- och tjänstefriheten. Domstolen uttalade:

I den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna, för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har att ta ställning till.

Domstolen framhöll vidare att finansiering av sociala aktiviteter genom ett uttag på intäkterna från tillåtna spel endast får utgöra en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs. Vad gäller förutsättningarna för att kunna godta nationella inskränkningar i tillåten spel- och vadhållningsverksamhet under hänvisning till tvingande hänsyn förklarade domstolen att "de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter, som följer av spel och vadhållning kan vara omständigheter som rättfärdigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället."

Gambelliavgörandet förefaller ha stimulerat privata spelföretag till ökad aktivitet i bland annat Sverige och olika rättsprocesser, som syftar till att pröva den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten har dragits i gång. Mot bakgrund av vad EG-domstolen uttalat förefaller en medlemsstat inte längre med framgång kunna motivera ett nationellt spelmonopol och liknande med hänvisning till det fiskala intresset av ökade statsintäkter eller syftet att anskaffa medel till finansiering av ideella aktiviteter såsom sport eller kultur. Tvingande skäl som godtas är däremot inskränkningar

som faktiskt syftar till att begränsa omfattningen av spel- och vadhållningsverksamhet av sociala och liknande skäl och motverka brottslighet. Som alltid krävs dock härutöver att inskränkningarna är proportionerliga och icke diskriminerande till sin utformning.

Regeringsrätten har behandlat saken i en dom 2004 angående Wermdö Krog (mål nr 5819-01), ett företag som förmedlade engelska spel och vadhållning. Regeringsrätten har kommit till slutsatsen, utan att fråga EG-domstolen, att den svenska lotterilagstiftningen är EG-rättsligt godtagbar främst på den grunden att man inte kan förutsätta att inkomstaspekten skulle vara det dominerande motivet bakom vår reglering. I vad mån den ordning som tillämpas i Sverige i längden klarar en EG-rättslig prövning torde dock fortfarande stå öppet. Av stort intresse blir kommissionens fortsatta agerande.

Hur långt sträcker sig det nationella manöverutrymmet?

Som framgått av de tre fallstudierna spelar den rättsliga metoden en central roll när det gäller att öppna medlemsstaternas tjänstemarknader. De principer som slås fast i kommissionens förslag till tjänstedirektiv gäller väsentligen redan. Ett huvudsyfte med direktivförslaget är att söka skynda på genomförandet av en väsentligt större tjänsterörlighet inom EU med hjälp av ytterligare instrument såsom gemensamma kontaktpunkter, samverkan inbördes mellan nationella myndigheter i olika EU-länder, system för kvalitetscertifiering etcetera.

Fallstudierna visar emellertid att oberoende av detta innehåller EU:s rättsliga system mekanismer som kontinuerligt driver på utvecklingen. Det är härvid inte bara fråga om åtgärder från kommissionens sida. Vål så stor roll spelar privata initiativ som mot bakgrund av EG:s grundläggande rättsliga regler driver fram en juridisk prövning av olika hinder mot en fri rörlighet. Exempel som behandlats i det föregående är de svenskar som drivit sin rätt till ersättning för sjukvård och tandvård i annat EU-land till högsta svenska instans (Regeringsrättens sjukvårdsdomar), det mindre företaget GIP som med framgång drev sitt ifrågasättande av det svenska totalförbudet mot alkoholreklam genom domstolsapparaten (Gourmetfallet), det

holländska företaget DocMorris som startat ett virtuellt apotek med inriktning på försäljning till ett grannland och nådde framgång vad gäller receptfria läkemedel (tyska apoteksordningen), livsmedelshandlaren Franzén som genom att sälja några flaskor alkohol i sin butik drev fram en avveckling av det svenska partihandelsmonopolet på alkoholdrycker och det engelska vadhållningsföretag som genom Gambelliavgörandet fått till stånd en omprövning av förutsättningarna för att nationella spelmonopol skall anses godtagbara.

Det framgår även av fallstudierna att kommissionen, rådet eller medlemsstaterna bara delvis kan styra den utveckling som sker. Tvärtom torde många av de berörda avgörandena inte ha fallit regeringarna i berörda medlemsstater på läppen. Utvecklingen kommer till stor del till stånd autonomt genom tillämpningen av EG:s grundläggande fördragsregler på grundval av den etablerade tolkningen av dessa. Även om den centrala institutionen på detta område är EG-domstolen, är det numera till stor del fråga om en decentraliserad tillämpning genom nationella domstolar i de olika medlemsländerna som lojalt tillämpar rättsystemet.

Denna utveckling sätter gränser för vad som är möjligt att reglera genom svensk lagstiftning som saknade motsvarighet före EU-inträdet. I den mån de svenska statsmakterna vill förbehålla företag inom landet att utöva viss tjänsteverksamhet eller ställa upp andra hinder för den fria rörligheten inom EU måste detta kunna motiveras och försvaras utifrån sådana överväganden som EU-systemet erkänner som legitima och godtagbara. Till en början måste klargöras om de svenska reglerna verkar diskriminerande i förhållande till verksamhet som härrör från andra EU-länder. Det räcker härvid inte med en mera formell bedömning. Som Gourmet-fallet visar kan till exempel ett reklamförbud, som formellt drabbar alla företag lika, i realiteten verka diskriminerande genom att slå hårdare mot företag som härrör från andra EU-länder än mot inhemska företag. Motsvarande gäller för andra lagstiftningsåtgärder. Om en lagstiftning konstateras hindra eller försvåra den fria rörligheten är den i princip inte tillåten. Den kan dock tillåtas om den låter sig motiveras med hänvisning till tvingande hänsyn, även betecknat som trängande allmänintressen. Men även om sådana tvingande intressen föreligger, måste lagstiftningen vara proportionerligt utformad och får inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose det eftersträvade ändamålet.

Fallstudierna belyser vad som kan godtas såsom tvingande hänsyn och hur långt det nationella manöverutrymmet kan sträcka sig. Typiska exempel på hänsyn som kan godtas är hänsyn till folkhälsan eller krav på effektivt miljöskydd eller konsumentskydd. Lagstiftningsåtgärder som bygger på sådana hänsyn måste dock som framgått vara klart motiverade, gärna med hjälp av empiriska data. Sammantaget drar detta upp tydliga gränser för den nationella lagstiftarens utrymme. De svenska statsmakterna måste också utgå från att vad man uppger om en förbuds- eller kontrollbestämmelses motivering kan bli föremål för kritisk granskning inom ramen för rättsprocesser och att utformningen därför bör göras så att den kan förutsättas hålla för en sådan bedömning, även vad gäller proportionaliteten.

Fallstudierna visar att nationella bestämmelser som är tydligt avgränsade och kan motiveras relativt konkret kan ha goda utsikter att bli godtagna. EG-domstolen har till exempel godtagit det omsorgsfullt utformade franska förbudet mot att reklamskyltar för alkohol vid idrottsarenor visas i TV-sändningar och det svenska förbudet mot trikloretylen, där man kunnat påvisa vissa, om än inte fullt belagda, risker för att medlet hade cancerframkallande effekter. I båda fallen gick domstolen mot kommissionens uppfattning. Man kan också nämna fallet DocMorris, där svårigheterna för ett virtuellt apotek att bedöma recepts äkthet och säkerställa att läkemedlet når rätt person medförde att EG-domstolen godtog att tyska regler hindrade Internetförsäljning från annat EU-land av receptbelagda läkemedel (till skillnad från receptfria).

Mera svepande och ospecifika hänvisningar till tvingande hänsyn är svårare att driva med framgång. Här är utvecklingen på hälso- och sjukvårdsområdet belysande. Medlemsstaters allmänna hänvisningar till att en ändrad praxis skulle störa det nationella sjukvårdssystemets uppbyggnad har inte hindrat rättsutvecklingen, däremot har EG-domstolen beaktat problem vid planeringen av sluten sjukvård som ett legitimt tvingande hänsyn. Den för statsmakten negativa utgången i Gourmetfallet hade säkerligen samband med att annonseringsförbudets svepande utformning gjorde att kopplingen till folkhälsoargumentet delvis var mindre tydlig. När det gäller det pågående fallet om det svenska förbudet mot privatimport av alkohol-drycker har staten att bemöta argumentet att de kontrollmöjligheter folkhälsan kräver skulle kunna tillgodoses på ett mindre ingripande sätt än genom att hänvisa allmänheten till möjligheten att göra specialbeställning

genom Systembolaget.

Det är författarens uppfattning att den svenska lagstiftningsapparaten ännu har en del att lära när det gäller att utforma erforderliga förbuds- och kontrollregler som kan verka hindrande för den fria rörligheten inom EU på ett ändamålsenligt sätt. En viss sådan prövning sker, men det kan ifrågasättas om den genomgående är tillräckligt konkret och på tillräcklig ambitionsnivå. I vissa fall torde det vara fullt möjligt att finna en annan utformning som bättre fyller kraven på att vara EU-kompatibel.

Avslutningsvis bör framhållas att utvecklingen mot ökad rörlighet för tjänster inom EU, såväl genom den allmänna rättsutvecklingen som genom arbetet med tjänstedirektivet, syftar till ökad konkurrens och flexibilitet. Sett i stort bör denna utveckling passa Sverige väl och kunna fungera som en tillväxtmotor. En växande tjänsteexport borde kunna vara ett viktigt komplement till vår traditionella export av tillverkningsindustrins produkter. Det finns en risk för att farhågor och frågetecken inför förändringar i olika etablerade nationella ordningar kan skymma detta större perspektiv.

Källor och litteratur

Kommissionens förslag till tjänstedirektiv har titeln *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden*, KOM (2004) 2 slutlig, och finns på kommissionens hemsida. Förslaget diskuteras i ett helhetsperspektiv i *Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment* (EU Publications Office, Nov. 2004), som är en rapport från den högnivågrupp för vilken Wim Kok varit ordförande.

Principerna för den fria rörligheten för tjänster och EG-domstolens praxis på området med mera finns bland annat behandlat i Bernitz, U. och Kjellgren, A., *Europarättens grunder* (Stockholm: Norstedts, 2002, 2 uppl.).

Utvecklingen av sjukvårdspolitiken på europeiskt plan har bland annat behandlas av Blomqvist, P. "Mot en gemensam europeisk sjukvårdspolitik" i: Gustavsson, S., Oxelheim, L., Wahl, N. (red.) *EU, skatterna och välfärden – Europaperspektiv 2004* (Stockholm: Santerus, 2004). Se även Bernitz, U. och Lokrantz-Bernitz, B. "Nya vårdmöjligheter utomlands för svenska patienter bosatta i Sverige: Vilken roll bör läkare och annan vårdpersonal axla i denna utveckling?" (*Läkartidningen* nr 32–33, 2004, s. 2502).

Problemen kring reklamförbud och spelmonopol har också behandlats i mina artiklar "Gourmet-målet: Marknadsdomstolen finner annonseringsförbud för alkohol otillåtet enligt EG-rätten" (*Europarättslig Tidskrift* 2003, s. 572 ff.) respektive "Nationella spelmonopol i ljuset av Gambellimålet" (*Europarättslig Tidskrift* 2004, s. 451 ff).

Presentation av författare och redaktörer

MARIA BERGSTRÖM, tidigare Byström, är innehavare av doktorsexamen i juridik från Europeiska universitetsinstitutet (EUI) i Florens och numera doktorand vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet. Hennes forskning omfattar framförallt processtrategier och talerätsregler för grupper inom det europeiska judiciella systemet, kompetensfrågor i vid mening samt anknytande förvaltningsrättsliga och konstitutionella EU-rättsliga frågor.

ULF BERNITZ är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han är också verksam vid Institute of European and Comparative Law vid University of Oxford och leder panelen för europarättsforskning vid Stockholm Centre for Commercial Law. Han har skrivit ett större antal arbeten inom europarätt och svensk marknadsrätt, immaterialrätt och avtalsrätt. Han är hedersdoktor vid Köpenhamns universitet och ledamot av finska och norska vetenskapsakademierna.

BO CARLSSON är E. Mandel DeWindt Professor of Industrial Economics och Director of Ph.D. Programs and Research vid Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University, Cleveland, Ohio. Åren 1972–1984 var han verksam vid Industriens Utredningsinstitut. Bo Carlsson har publicerat mer än 20 böcker och åtskilliga artiklar om industriell dynamik, teknologiska system, småföretag och entreprenörskap. Hans nuvarande forskningsintressen inkluderar den digitala ekonomin, regionala industrikluster, innovationssystem och policy-frågor på dessa områden. Han har även haft forskningsuppdrag på Världsbanken, Nutek, Vinnova och olika policy-organ i de övriga nordiska länderna.

IDA OTKEN ERIKSSON är doktorand i europeisk integrationsrätt vid juridiska institutionen, Stockholms universitet. Hennes avhandlingsämne rör

förhållandet mellan EG-domstolen och Förstainstansrätten samt Gemenskapens framtida domstolsordning. Hon är dansk advokat och har tidigare varit verksam vid en advokatbyrå i Stockholm. Dessutom arbetade hon 1994–1998 i EG-domstolen som rättssekreterare för den danske domaren, Claus Gulmann. Ida Otken Eriksson har bland annat skrivit två debattartiklar i *Europarättslig Tidskrift* om aktuella EG-rättsliga frågor, "Medlemsstaternas skadeståndsansvar för nationella domstolars överträdelser av gemenskapsrätten: björnen sover ..." (2004:2, s. 199) samt "Marknadsdomstolens dom i Gourmet-målet: resonemang kring proportionalitet" (2003:3, s. 585).

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning. Han har bland annat skrivit "Reconciling Suprastatism and Accountability" i *Democratising the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman, eds. (Manchester University Press, 2000), "What makes a monetary union without a fiscal union politically sustainable?" i *Political aspects of the monetary and fiscal union*, S. Dosenrode, ed. (Aldershot: Ashgate, 2002) samt "Double asymmetry and its alternatives" i *Transitions. In honour of Kjell Goldmann*, J. Hallenberg, B. Nygren & A. Robertson, eds. (Stockholm: Department of political science, 2003).

CHRISTINA HÅKANSSON är doktorand i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Hon skriver om utbildning, produktivitet och konkurrens. Hennes magisteruppsats i nationalekonomi behandlade sambandet mellan humankapitalstrukturen och produktiviteten i olika sektorer av den svenska ekonomin. Tillsammans med Satu Johanson och Erik Mellander författade hon bilagan "Personalutbildning i ett tillväxtpolitiskt och stabiliseringspolitiskt perspektiv" till utredningen *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, SOU 2002:16.

KERSTIN JACOBSSON är docent i sociologi. Hon är verksam som universitetslektor vid Södertörns högskola och som forskare vid Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Stockholms universitet. Hon har bland annat publicerat böckerna *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU* (tillsammans med Karl Magnus

Johansson och Magnus Ekengren), utgiven av SNS Förlag 2001, och *Learning to be Employable: New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World* (redigerad tillsammans med Christina Garsten), utgiven av Palgrave Macmillan 2004.

ALLAN LARSSON är professor och ordförande i styrelsen för Lunds universitet, styrelseledamot i Centrum för Miljöforskning i Göteborg, ordförande i vetenskapliga rådet vid Centrum för konsumentvetenskap i Göteborg och styrelseordförande i Sveriges Television, SVT. Han har internationella uppdrag för FN, Världsbanken, ILO och OECD. Han har tidigare varit bland annat finansminister 1990–91, riksdagsledamot 1991–95 och ledamot av riksdagens EU-nämnd. Åren 1995–2000 var Allan Larsson generaldirektör i EU-kommissionen med ansvar bland annat för EU:s sysselsättningsstrategi.

ERIK MELLANDER är filosofie doktor i nationalekonomi. Han är verksam som forskare och ställföreträdande chef vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), där han ansvarar för institutets forskning kring utbildningsfrågor. I antologin *Utbildning, kompetens och arbete*, redigerad av Kenneth Abrahamsson med flera (Lund: Studentlitteratur, 2002) har han i uppsatsen "Lön och lärande – räcker utbildningspremien" diskuterat avkastningen på utbildning i Sverige, på olika utbildningsnivåer. Han deltog också i utredningen om individuellt kompetenssparande och skrev, tillsammans med Eleni Savvidou, artikeln "Företagens kompetensförsörjning och syn på individuella kompetenskonton" (*Ekonomisk Debatt*, 29:333–345). Utöver utbildningsfrågor har han forskat kring frågor som rör tillväxt och produktivitet. Uppsatsen "Effekter av IT i svensk industri" (IFAU Rapport 2004:11), författad med Gudmundur Gunnarsson och Eleni Savvidou, behandlar utbildningens betydelse för att informationsteknologin ska kunna ge upphov till produktivitetsvinster.

ULRIKA MÖRTH är docent och universitetslektor i statsvetenskap vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet där hon bland annat är kursföreläsare för en magisterutbildning med inriktning på europeisk politik. Hon är också forskningsledare vid Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor). Hennes forskningsområden

är bland annat forskning om europeisk forskningspolitik (särskilt teknologisk) och europeisk försvarsmaterielpolitik. En bok om framväxten av en europeisk försvarsmaterielpolitik gavs ut 2003 (Rowman & Littlefield). Hon har också skrivit om kommissionen och om demokratifrågor i EU genom medverkan i SNS Demokratiråd 2001 och 2003, samt om hur organisationsteori kan användas i analyser av europeisk integration. Hennes senaste redigerade volym handlar om mjuk normgivning och olika internationella organisationer (Edward Elgar). Ulrika Mörtz sitter i Scores styrelse, Europeanätverksstyrelsen för statsvetenskap, i styrelsen för Sieps (Svenska institutet för europapolitisk forskning) samt i styrelsen för KBM (Krisberedskapsmyndigheten).

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet och dessutom knuten till IUI i Stockholm. Han leder nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han under senare år publicerat sju böcker på internationella förlag varav de senaste är *Money Markets and Politics – A Study of European Financial Integration and Monetary Policy Options* (London: E. Elgars, 2003, medförfattare J. Forssbaeck) och *European Union and the Race for Foreign Direct Investment in Europe* (Oxford: Elsevier, 2004, medredaktör/författare Pervez Ghauri). Bland hans artiklar av senare datum om integration kan nämnas "Routes to Equity Market Integration – the Interplay between Politicians, Managers and Investors", *Journal of Multinational Financial Management* (2001, vol 11, nr 2), "The Impact of Foreign Board Membership on Firm Value", *Journal of Banking and Finance* (2003, vol 7, nr 12) (medförfattare T. Randøy) samt "The Effects of Internationalization on CEO Compensation", *Journal of International Business Studies* (för publicering 2005, vol 36, nr 5) (medförfattare T. Randøy).

LENNART SCHÖN är professor i ekonomisk historia vid Lunds universitet. Han forskar om ekonomisk tillväxt och strukturomvandling i ett långsiktigt perspektiv, bland annat kring industrialiseringen och industrisamhällets utveckling. Han har i flera arbeten utvecklat modeller för långcykliska förlopp i den moderna tillväxten. Han medverkar också i europeiska forskningsprojekt för att skapa en samlad analys av Europas

ekonomiska historia. Lennart Schön är författare till bland annat *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel* (SNS förlag 2000).

NILS WAHL är sedan 2001 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han disputerade 1995 på avhandlingen *Konkurrensförhållanden: Om förhållandet mellan EG:s konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt*. Han har tidigare varit verksam vid en advokatbyrå i Stockholm. Till de större arbetena hör boken *Konkurrensskada: Skadeståndsansvar vid överträdelser av EG:s konkurrensregler och den svenska konkurrenslagen* från 2000.

Essäer och medverkande författare 1998–2004

Nedan listas samtliga tidigare publicerade essäer i årsboken *Europaperspektiv*. Essäerna är ordnade på författarens efternamn. I de fall en essä har två författare listas den på bådas efternamn. Inom parentes anges i vilken årsbok essän publicerades.

- Agné, Hans: Den europeiska föreningen av välfärdsstat och gränsöverskridande kapitalism (2000)
- Andersson, Hans E: När stater konkurrerar är flyktingar förlorare (2002)
- Andersson, Krister: EMU och våra framtida skatter (1998)
- Andersson, Krister & Lars Söderström: Ansvarsfördelning och skatter i en ekonomisk union (2004)
- Andersson, Thomas: Näringspolitik för höjd konkurrenskraft (1999)
- Andréén, Niclas & Lars Oxelheim: Euron och konkurrens mellan EU-länder (2002)
- Assarsson, Bengt: Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom EU (2001)
- Bennich-Björkman, Li: Är de baltiska staterna redo för ett EU-inträde? (2001)
- Bergman, Michael: Hur bör stabiliseringspolitiken utformas vid ett svenskt EMU-medlemskap? (2003)
- Bergman, Torbjörn: Demokrati på två nivåer (2003)
- Bergström, Carl Fredrik: Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen (2002)
- Bernitz, Ulf: Amsterdamfördraget – utformning, betydelse och flexibel integration (1998)
- Bernitz, Ulf: Flexibel integration – väg för EU:s utveckling? (2001)
- Blomqvist, Paula: Mot en gemensam europeisk sjukvårdspolitik? (2004)

- Braunerhjelm, Pontus & Gunnar Fors: EMU – den nationella industri- politikens återkomst? (1998)
- Bruzelius, Anette: Skattekonkurrens – hinder eller förutsättning för en nationell välfärdsstat? (2004)
- Bull, Thomas: Förändring på ytan eller omvandling i grunden? – om EU:s konstitutionella framtid (2003)
- Christensen, Anna: Den EG-rättsliga likhetsprincipen versus den europeiska enöförsörjarfamiljen (1999)
- Cramér, Per: Neutralitet och regional integration i ett dimhöljt säkerhetspolitiskt landskap (1999)
- Elg, Ulf & Ulf Johansson: Konkurrens och samverkan – den svenska dagligvarusektorn och den europeiska integrationen (2000)
- Elgström, Ole & Christer Jönsson: EU som förhandlingssystem (1999)
- Fors, Gunnar & Pontus Braunerhjelm: EMU – den nationella industri- politikens återkomst? (1998)
- Ganslandt, Mattias: Vem tjänar på parallellimporten? (2002)
- Gerner, Kristian: Tredje gången gillt? Östutvidgningen som fredsprojekt (2003)
- Gidlund, Gullan: IT och demokrati – de europeiska partinäten (1999)
- Goldmann, Kjell: 2000-talet – den eviga freden? (1998)
- Gustavsson, Sverker: Varför överstat utan demokrati? (1998)
- Gustavsson, Sverker: Demokrati, legitimitet eller sakpolitik (2002)
- Haavisto, Tarmo: Sverige utanför EMU – förmån utan pris? (2001)
- Hall, Thomas & Per Magnus Wijkman: De baltiska staternas kapplöpning mot EU-medlemskap (2001)
- Hallström, Pär: EU i de internationella förbindelserna (2000)
- Hansson, Åsa & Karin Olofsdotter: Kan den nationella välfärdsstaten överleva i ett enat Europa? (2004)
- Hellner, Michael: Flexibel integration och östutvidgningen – mycket skrik för lite ull? (2003)
- Henrekson, Magnus & Dan Johansson: Entreprenörskapet som tillväxtmotor i EU (2000)
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks: Hur motsättningar skapar gemenskap (1998)
- Jerneck, Magnus: Är flexibel integration i EU en bärkraftig princip? (2001)

- Johansson, Dan & Magnus Henrekson: Entreprenörskapet som tillväxtmotor i EU (2000)
- Johansson, Ulf & Ulf Elg: Konkurrens och samverkan – den svenska dagligvarusektorn och den europeiska integrationen (2000)
- Jönsson, Christer & Ole Elgström: EU som förhandlingssystem (1999)
- Karlsson, Christer: Utökad tillämpning av majoritetsbeslut – frälsning eller undergång? (2001)
- Kazamaki Ottersten, Eugenia: Arbetsmarknadsförhållanden – EMU och rigida institutioner EMU (1999)
- Kohler-Koch, Beate: En författning för Europa? (2000)
- Kumlin, Staffan: Väljarna, välfärdsstaten och den europeiska integrationen (2004)
- Lindahl, Rutger: Svenskarna och EU – kraftmätningar om folkopinionen inleder det nya millenniet (2000)
- Lodin, Sven-Olof: EU:s beslutsordning ett hinder för välfärdsutvecklingen (2004)
- Lundborg, Per: Utvidgning, fri arbetskraftsrörlighet och institutionell konkurrens (2002)
- Marks, Gary & Liesbet Hooghe: Hur motsättningar skapar gemenskap (1998)
- Malmström, Cecilia: Partiernas regionalisering eller regional partibildning? (1999)
- Naurin, Daniel: Den Europeiska Centralbanken – oberoende med ansvarsutkrävande? (2003)
- Nerep, Erik: Från en union till en annan – Estlands rättsliga dilemma (2001)
- Nergelius, Joakim: Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga (2001)
- Nyman Metcalf, Katrin: Fri rörlighet för arbetstagare och utvidgningen av EU – konkurrens på olika villkor (2002)
- Olofsdotter, Karin & Åsa Hansson: Kan den nationella välfärdsstaten överleva i ett enat Europa? (2004)
- Olsson, Ola: Vad unionen gör och vad den borde göra – ekonomiska aspekter på en konstitution för Europa (2003)
- Oxelheim, Lars & Niclas Andrén: Euron och konkurrens mellan EU-länder (2002)

- Palme, Joakim: EU, skatterna och socialförsäkringarna (2004)
- Pehrson, Lars: Kan aktiebolag flytta? (1999)
- Persson Österman, Roger: Euro – om kravet på skatterättsliga förändringar (2003)
- Rabinowicz, Ewa: Östutvidgningen framtvingar en åternationalisering av jordbrukspolitiken (2003)
- Strömvik, Maria: EU – en ovanlig utmanare i världspolitiken (2002)
- Ståhl, Kristina: EU och inkomstskatterna (2000)
- Södersten, Jan: Från styrinstrument till intäktskälla: Kan EU rädda bolagsskatten? (2004)
- Söderström, Lars & Krister Andersson: Ansvarsfördelning och skatter i en ekonomisk union (2004)
- Torstensson, Johan: EU:s utvidgning – samhällsekonomiska effekter (1998)
- Törnqvist, Gunnar: Regioner och nätverk i framtidens Europa (2000)
- Wahl, Nils: Effektivitet och modernisering i europeisk konkurrensrätt (2002)
- Westerhäll, Lotta: Trygghet utan gränser– exportabilitet av social förmåner vid långvarigt vårdberoende (1998)
- Wihlborg, Claes: Den finansiella sektorn innanför och utanför EMU (1999)
- Wijkman, Per Magnus & Thomas Hall: De baltiska staternas kapplöpning mot EU-medlemskap (2001)
- Wiklund, Ola: Juridik är att vilja – om gränserna för EG-domstolens tolkningsutrymme (1998)
- Wiman, Bertil: Nationella inkomstskatter och europeisk effektivitet (2004)
- Öberg, Ulf: Europeiska offentlighetsprinciper – ett svenskt dilemma? (2000)



Vid Europeiska rådets möte i Lissabon våren 2000 enades EU:s stats- och regeringschefer om målsättningen att på ett decennium omvandla unionen till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsekonomi. Enligt den så kallade Lissabonstrategin skapas ekonomisk tillväxt bäst i samklang med en integrerande social sammanhållning och en hållbar miljöpolitik. För att uppnå det ambitiösa tillväxtmålet infördes också en ny öppen samordningsmetod som komplement till den befintliga gemenskapsmetoden. Frivillig samordning mellan medlemsstaterna används inom de områden där överstatlig lagstiftning inte anses gå att tillämpa.

I denna bok görs en halvtidsbedömning av Lissabonstrategin. Vilka är förutsättningarna för att EU skall nå det uppställda målet inom utsatt tid? Är det överhuvudtaget möjligt att förverkliga hög ekonomisk tillväxt i kombination med social sammanhållning och hållbar utveckling, eller står sociala hänsyn och miljömässig hållbarhet i konflikt med ekonomisk tillväxt? Är den valda metoden med frivillig samordning den bästa för att göra EU till världens ledande ekonomi, eller krävs utökad överstatlig lagstiftningskompetens också inom sysselsättnings-, utbildnings- och socialpolitikens områden? Kan nationella särlösningar som står i strid med den inre marknadens regler om fri rörlighet i längden accepteras?

I den åttonde årgången av *Europaperspektiv* presenteras nio bidrag av forskare inom juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen, som utifrån olika angreppssätt bidrar till en samlad bedömning av *Lissabonstrategin i halvtid*.

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. En av uppgifterna är att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet.

WWW.SANTERUS.SE

