

S

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT, LARS OXELHEIM
& THOMAS PERSSON (REDAKTÖRER)

Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris

EUROPAPERSPEKTIV 2013

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 Antonina Bakardjieva Englbrekt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet.

Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet.

Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Thomas Persson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://europaperspektiv.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.snef.se>

Statskunskap – <http://www.snes.se/>

Ekonomi – <http://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 978-91-7359-062-4

© 2013 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: Tallinna Raamatutrükikoda, Estland 2013

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Anna Michalski

Europa 2020: EU:s samhällsekonomiska
ramverk på gott och ont • 27

Joakim Nergelius

Europakten – flexibel integration som grund
för euron och EU:s framtid • 61

Johan E. Eklund och Pontus Braunerhjelm

Innovationer eller regleringar? Europas konkurrens-
problematik under och efter skuldkrisen • 85

Mattias Bengtsson och Kerstin Jacobsson

Europas låga arbetskraftsinvesteringar
– ett högt pris att betala? • 115

Olle Folke och Johanna Rickne

Kvinnotricket och EU:s konkurrenskraft • 145

Staffan Ingmanson

Ett smartare Europa – utbildning som nyckel
till konkurrenskraft och social sammanhållning • 179

Pär Holmberg och Thomas Tangerås

En gemensam elmarknad stärker EU:s konkurrenskraft • 207

Jörgen Hettne

Strategisk upphandling – stärkt miljöskydd och socialt ansvar på en konkurrenskraftig inre marknad? • 237

Lars Niklasson

Den motsägelsefulla unionen: EU:s skiftande politik för företagande och konkurrenskraft • 265

Presentation av författare och redaktörer • 295

Förord

På kvällen den sjätte maj 2012 firade tiotusentals anhängare till François Hollande på Bastiljplatsen i Paris sedan han segrat i det franska presidentvalets andra omgång. Segern innebar inte bara en framgång för de franska socialisterna utan valresultatet innebar också en viktig seger för vänstern i hela Europa. Hollande hade i första hand gått till val på en ny politik för Frankrike, med löften om reformer och skattehöjningar. Men i valrörelsen hade han även utlovat en ny färdriktning för hela Europa. EU:s finanspakt med sina striktare budgetregler skulle enligt den nyvalde franske presidenten omförhandlas och kompletteras med en tillväxtpakt. Den europeiska åtstramningspolitiken skulle nu byta inriktning mot stimulanspolitik för att skapa sysselsättning och tillväxt i Europa.

Någon verklig omförhandling av finanspakten blev det dock inte. Den tyska förbundskanslern Angela Merkel gick förvisso med på en tillväxtpakt. Det utlovades satsningar från Europeiska investeringsbanken och EU:s strukturfondsmedel på bland annat forskning och utbildning, innovation och småföretagande, och särskilda insatser för arbetslösa ungdomar. Satsningarna motsvarade 120 miljarder euro men merparten utgjordes i själva verket av redan befintliga pengar som ännu inte kommit till användning. Den nionde oktober 2012 röstade så Nationalförsamlingen i Paris igenom EU:s finanspakt utan att några nämnvärda ändringar gjorts och den nye presidenten ansågs även av egna anhängare ha svikit sitt löfte om en tillväxtpakt.

Tillväxtpaktens styvmoderliga behandling speglar den europeiska hanteringen av de senaste årens djupa finansiella och ekonomiska

kris. När den ekonomiska och monetära unionen, EMU, visade sig sakna styrkan att stå emot den prövning den utsattes för i samband med finanskrisen valde regeringarna inom eurozonen att undsätta de skuldyngda länderna med direktlån motsvarande hundratals miljarder euro. I gengäld har de drabbade länderna tvingats strama åt sina ekonomier för att komma till rätta med skenande budgetunderskott och stigande statsskulder. De värst drabbade länderna i södra Europa genomgår nu ett stålbad med massarbetslöshet och ökande social otrygghet till följd. EU:s ledare är dock fast beslutna om att rädda euron till varje pris.

Under flera års tid har Europa kämpat för att ta sig ur den djupa ekonomiska kris som ställt flera länder på randen till statsbankrutt, hotat den gemensamma valutans överlevnad och försatt eurozonen i ett slags permanent undantagstillstånd. De ekonomiska och sociala klyftorna ökar, splittringen mellan medlemsländerna tilltar och riskerar därmed att äventyra den europeiska integrationens framtid. Någon ljusning går ännu inte att skönja. Efter en viss återhämtning i flera länder i Europa har tvärtom utvecklingen återigen vänt nedåt. Risken är överhängande för en så kallad 'double-dip' i konjunkturen.

EU står därför i början av 2013 inför sin största utmaning sedan unionen grundades på 1950-talet. Europa måste finna en uthållig lösning på den ekonomiska krisen och stärka sin konkurrenskraft på den globala arenan. Medlemsländerna måste dock säkerställa att åtstramningarna inte sker till ett alltför högt pris så att den sociala sammanhållningen undermineras. Men hur kan EU öka sin konkurrenskraft och samtidigt förhindra att de sociala klyftorna vidgas och att de politiska motsättningarna mellan och inom medlemsländerna fördjupas? Vilka typer av förändringar i EU:s rättssystem, marknader och politiska styrning krävs? Den här boken är ämnad att besvara dessa frågor utifrån befintlig forskning på området och bidrar därmed till debatten om hur EU kan stärka sin konkurrenskraft inför hotet om integrationsprojektets kollaps.

Detta är den sextonde årgången av årsboken *Europaperspektiv*, som ges ut gemensamt av de tre nätverken för Europaforskning i ekonomi, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har undertecknade

fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare.

Det redaktionella arbetet har hållits samman av redaktionssekreterare Moa Mårtensson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens uppläggning diskuterades med författarna i Mölle den 22 maj 2012 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Lund och Uppsala i januari 2013

Antonina Bakardjieva Engelbrekt Lars Oxelheim Thomas Persson

Inledning

När Europeiska rådet möttes i Lissabon i mars år 2000 enades EU:s stats- och regeringschefer om en ambitiös målsättning för unionen som kom att benämnas *Lissabonstrategin*. EU skulle på tio år ”bli 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”. De ekonomiska utsikterna såg vid denna tidpunkt mer lovande ut än på mycket länge men skulle snart förbytas i nattsvart mörker när IT-kraschen inträffade och världens börser rasade. Den ekonomiska utvecklingen stagnerade och EU lyckades inte leva upp till de högt ställda förväntningarna ifråga om tillväxt, produktivitet och sysselsättning.

Fem år efter lanseringen reviderades därför Lissabonstrategin. I februari 2005 beslutade Europeiska rådet om en nystart för strategin där fokus främst kom att läggas på tillväxt och sysselsättning medan den sociala dimensionen tonades ned. Men inte heller denna omorientering av Lissabonstrategin innebar att unionen kunde infria de högt ställda målsättningarna, även om den ekonomiska utvecklingen förbättrades i många EU-länder mellan åren 2004 och 2007. När så den ekonomiska och finansiella krisen drabbade Europa efter Lehman Brothers-kraschen hösten 2008 försämrades det ekonomiska läget återigen på ett dramatiskt sätt. Krisen har sedan utvecklats till den värsta Europa upplevt sedan Andra världskriget och på kort tid har de framsteg som gjorts under det gångna årtiondet i fråga om ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen raderats ut i många europeiska länder.

Som ett långsiktigt led i att ta sig ur krisen och komma till rätta med den bristande tillväxten i Europa lanserade EU:s stats- och regeringschefer i mars 2010 ännu en tioårig strategi – *Europa 2020*. Den nya tillväxtstrategin syftar till att ”skapa de rätta förutsättningarna för en annan sorts tillväxt som är smartare, hållbarare och mer inkluderande”. Strategin innehåller tre prioriteringar för unionen: *smart tillväxt*, i syfte att utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation; *hållbar tillväxt* i syfte att främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi; och en *tillväxt för alla* i syfte att stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Men precis som med föregångaren Lissabonstrategin, tycks Europa 2020 redan under sina inledande år ha hunnits ikapp av verkligheten.

Det långsiktiga arbetet med att skapa en ny tillväxtmodell för unionen förbyttes snart i akut krishantering. De länder som drabbats värst av den ekonomiska och finansiella krisen har riskerat att gå i statsbankrutt och därmed dra med sig den gemensamma valutan i fallet. Massiva insatser har därför gjorts för att hantera den akuta krisen i form av bland annat direktlån till skuldtungda länder motsvarande hundratals miljarder euro och en omfattande reformering av den ekonomiska styrningen inom unionen. Trots åtgärderna finns emellertid tecken på att den återhämtning som bitvis gick att skönja inom eurozonen har kommit av sig. Enligt EU:s egen statistikbyrå *Eurostat*, minskade eurozonens bruttonationalprodukt (BNP) med 0,1 procent under det tredje kvartalet 2012, en tillbakagång för andra kvartalet i följd. Inom hela unionen (EU27) skedde en måttlig BNP-ökning på 0,1 procent jämfört med föregående kvartal, men i jämförelse med samma kvartal förra året har BNP fallit tillbaka 0,4 procent. Eurozonen befinner sig i recession och utvecklingen för 2013 ser allt annat än ljus ut. BNP beräknas öka under 2013 med blygsamma 0,1 procent för eurozonen och med 0,4 procent för hela EU.

Även arbetslösheten fortsätter att stiga. Nästan 26 miljoner europeer går utan arbete. I slutet av 2012 var arbetslösheten nästan 12 procent inom eurozonen och 11 procent inom hela EU. I länder som Spanien och Grekland saknar mer än var fjärde arbetsför medborgare sysselsättning. Bland de yngre generationerna är siffrorna än mer

alarmerande. Mer än varannan ungdom i Grekland och Spanien är arbetslös (57 respektive 56 procent). En hel generation ungdomar riskerar att aldrig ta sig in på arbetsmarknaden. Och i krisens spår brer också fattigdomen ut sig. Inom ramen för Europa 2020-strategin är ett av målen att antalet personer som hotas av fattigdom ska minska med 20 miljoner. Utvecklingen går dock i rakt motsatt riktning. Under 2011 – det senaste år för vilket det finns tillgänglig statistik – levde totalt 120 miljoner européer, eller nästan var fjärde EU-medborgare, i risk för fattigdom eller social utslagning enligt de kriterier EU själv satt upp, vilket motsvarar en ökning med 5 miljoner från föregående år.

Bland EU:s ledare diskuteras därför intensivt vilken väg unionen nu bör välja för att lyfta sig ur krisen och skapa en hållbar och mer inkluderande tillväxtmodell. Grovt sett präglas debatten av två motstridiga synsätt; antingen att strama åt eller att stimulera ekonomin. Den akuta krispolitiken har varit ensidigt inriktad på åtstramningar och offentliga utgiftsminskningar i syfte att reducera de växande budgetunderskotten och hejda skenande statskulder. Tuffa åtstramningsprogram har ordinerats från EU, den europeiska centralbanken (ECB) och internationella valutafonden (IMF) för länder som Grekland, Irland och Portugal. I gengäld har dessa länder beviljats direktlån ur räddningsfonden (EFSF) och dess permanenta efterföljare (ESM), samtidigt som ECB köpt statsobligationer från krisländerna.

Dessutom har det skett en kraftig skärpning av den ekonomiska styrningen i Europa, genom bland annat finanspaktens (även kallad europakten) krav på hårdare budgetdisciplin jämfört med den tidigare stabilitets- och tillväxtpakten, europluspaktens långtgående samordning av medlemsländernas ekonomiska politik, det så kallade sexpaketet som handlar om finanspolitisk disciplin och regler för effektiv upptäckt och korrigerande av makroekonomiska obalanser inom EU och eurozonen, och den europeiska planeringsterminen som är en årlig samordning av medlemsländernas ekonomiska, politiska och sociala prioriteringar, samt den nyligen framförhandlade bankunionen med en tillsynsmyndighet som ska övervaka medlemsländernas banker. Ett nytt förslag om ytterligare skärpt budgetövervakning, det så kallade tvåpaketet, håller vidare på att framförhandlas.

Sammantaget bidrar dessa regelskärpningar till att EU:s övervakning och styrning av medlemsländernas ekonomier ökar kraftigt inom EU och eurozonen.

I det tal om tillståndet i unionen som kommissionens ordförande, José Manuel Barroso, höll inför Europaparlamentet i Strasbourg den 12 september 2012, menade han att endast genom en utveckling mot ett federalt Europa kan unionen bli tillräckligt stark för att möta den globala konkurrensen. ”Vi ska inte vara rädda för orden: i slutändan måste EU utvecklas till en federation av nationalstater. Detta är en nödvändighet och bör också göras till vårt politiska mål, och måste vara ledstjärnan för vårt arbete under de kommande åren”, hävdade Barroso och eftersökte både en bankunion, en skatteunion och en politisk union. Men utvecklingen tycks snarast gå mot ett allt svagare stöd för överstatliga lösningar bland Europas medborgare och motsättningarna mellan medlemsländerna ökar. I exempelvis Storbritannien hörs alltmer högljudda krav på ett utträde ur EU.

Bakom den nuvarande åtstramningspolitiken vilar idén att konkurrenskraften endast kan återfås om länderna först får ordning och reda i sina statliga finanser. Intressant nog har USA valt en annan väg för att hantera den finansiella och ekonomiska krisen. Den amerikanska politiken har tvärtemot den som förordats i Europa inneburit kraftiga ekonomiska stimulanser från såväl centralbankens som den federala regeringens sida. Tvärtemot den negativa BNP-utvecklingen i Europa steg också BNP i USA under det tredje kvartalet 2012 med 0,5 procent och för helåret 2012 uppskattas tillväxten bli 1,7 procent. Arbetslösheten i USA låg i oktober 2012 på 7,9 procent, vilket kan jämföras med 10,7 procent i EU och 11,7 procent i eurozonen. Men då ska man också ha i åtanke att USA inte haft en havererad valutaunion att rädda.

Samtidigt hörs fler röster som gör gällande att Europa behöver satsa mer på ekonomiska stimulanser och investeringar för att ta sig ur krisen. En tydlig skiljelinje går att skönja mellan de krisdrabbade länderna i södra Europa, som tvingas genomföra tuffa åtstramningar för att minska sina underskott, och de rikare länderna i norra Europa som är ovilliga att hjälpa till med ekonomiska stimulanser utöver de direktlån som getts till de nödställda länderna. Mot idén om en ensi-

dig nedskärningspolitik står således en motsatt tanke som snarare betonar behovet av investeringar för att stimulera ekonomin i tider av djup ekonomisk kris. Utgångspunkten är att offentliga investeringar, t.ex. infrastruktur- och utbildningssatsningar, kan bidra till att överbrygga de svåra tiderna och att konkurrenskraften därmed kan återvinnas. Dessa motstridiga idéer delar idag såväl forskare som ledande politiker i den europeiska debatten.

Den här boken reser således den avgörande framtidsfrågan om vilken väg Europa bör välja för att åstadkomma en hållbar och inkluderande tillväxtmodell som klarar de ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar som EU står inför. Vilka investeringar krävs för att EU ska kunna öka sin konkurrenskraft och samtidigt minska de sociala klyftor och svårlösta politiska motsättningar som krisen har genererat? Tål EU-samarbetet att medlemsländerna konkurrerar med varandra istället för att stå samlade på den globala arenan? Och hur påverkas EU:s konkurrenskraft av den mer flexibla form som den europeiska integrationen tagit under eurokrisen, där flera medlemsstater står utanför centrala samarbetsområden? Är Europa 2020-strategin rätt väg ut ur krisen eller behöver den formuleras om? Dessa är några av de frågeställningar som *Europaperspektiv 2013* – den sextonde årgången av årsboken – behandlar.

I bokens första kapitel granskar *Anna Michalski* de verktyg för ekonomisk styrning som vuxit fram utifrån EU:s tioåriga strategier för tillväxt och konkurrenskraft: den nu aktuella Europa 2020-strategin och dess föregångare Lissabonstrategin. Fokus ligger på effektiviteten och den demokratiska förankringen hos de två strategierna, och Michalski framhåller att de är utformade under mycket olika villkor. När Lissabonstrategin sjuösattes i mars 2000 på initiativ av mittenorienterade socialdemokratiska regeringar var framtidsoptimismen stor. Strategin satte upp målet att göra EU till världens ledande kunskapsbaserade ekonomi, där ekonomisk tillväxt skulle samverka med välfärd och miljömässig hållbarhet. Eftersom EU saknade lagstiftningskompetens i flertalet av de frågor som strategin omfattade (bl.a. finans-, sysselsättnings- och utbildningspolitiken) skulle medlemsstaternas ekonomier och politik konvergera med hjälp av den s.k. öppna samordningsmetoden. Redan vid halvtidsutvärderingen av

Lissabonstrategin år 2005 under ledning av den tidigare holländske statsministern Wim Kok, stod det dock klart att dess reella effekt på medlemsstaternas politik var liten.

I början av 2013, i kölvattnet av den djupaste ekonomiska krisen sedan Andra världskriget, menar Michalski att de framsteg som trots allt gjordes till följd av Lissabonstrategin helt har sopats bort. De ekonomiska och politiska klyftorna mellan EU:s medlemsländer har fördjupats och kommer att bestå under lång tid framöver. Uppföljaren, Europa 2020, har utformats under radikalt ändrade ekonomiska och politiska förutsättningar och har att hantera en union som blivit större och mer heterogen. Den nya strategin har utformats som en del av ett mer omfattande och i högre grad tvingande finanspolitiskt ramverk. I centrum står den s.k. europeiska planeringsterminen, där medlemsstaternas ekonomiska politik samordnas genom att deras budgetarbete följer EU-institutionernas årliga rekommendationer. Sammantaget konstaterar Michalski att EU:s nya verktyg för ekonomisk styrning har haft ett demokratiskt pris, dels i form av ökad centralstyrning och teknokrati, och dels i form av politisk splittring och lägre folkligt förtroende för unionen. Hon anser att EU:s politik för att stärka konkurrenskraften inte kan bli långsiktigt hållbar med mindre än att Europaparlamentet ställer EU:s företrädare till svars för den förda politiken och de nationella parlamenten tar aktiv ställning till rapporterna och rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen.

I bokens andra kapitel analyserar *Joakim Nergelius* europakten som ett försök att stärka EU:s konkurrenskraft genom en ny och kontroversiell juridisk konstruktion. Till följd av Storbritanniens beslut att stå utanför samarbetet har europakten ingåtts som ett mellanstatligt avtal. Den står formellt helt vid sidan av EU-rätten och det ramverk för ekonomisk styrning som beskrivs i Michalskis kapitel. En konsekvens av detta är att pakten kan träda ikraft utan att följa EU-fördragets krav på ratificering i samtliga EU-länder. Innehållsligt ligger tyngdpunkten på att motverka budgetunderskott i medlemsstaterna, i linje med de välkända konvergenskraven för euron. Men de valda metoderna lyfts av Nergelius fram som en konstitutionell innovation. Trots att pakten står utanför EU-fördragets ram ska den fungera

med hjälp av EU:s institutioner. Kommissionen ska t.ex. med automatik ställa krav på korrigeringar om någon stat överskrider paktens gränsvärden för budgetunderskott och statsskulden. EU-domstolen får också nya befogenheter att övervaka staternas budgetprocesser, och vid behov fatta bindande beslut om att dessa ska stramas upp.

Vilka är då paktens för- och nackdelar? Enligt Nergelius är pakten ett kraftigare instrument för regelefterlevnad än man tidigare haft i eurozonen. Samtidigt har paktens tydliga ställningstagande för åtstramningar ett politiskt pris. Pakten kan också sägas ha en juridisk merkostnad, eftersom dess oklara status ökar den rättsliga komplexiteten i EU:s ekonomisk-politiska samarbete. I ett längre tidsperspektiv menar Nergelius att det mest betydelsefulla med europakten är att den öppnar för mer flexibel integration. Pakten grundar sig inte på EU-fördragets regler om s.k. fördjupat samarbete, men kan ändå ses som en övning i att låta vissa medlemsländer föra integrationen vidare i specifika frågor, trots att andra väljer att stå utanför. Dessutom stadgar europakten att fler fördjupade samarbeten får inledas mellan euro-staterna i frågor som är av avgörande betydelse för euroområdet funktion. Detta kan enligt Nergelius dels fungera som en motor för fortsatt europeisk integration, och dels som bränsle för fortsatta debatter om ett politiskt utanförskap för de länder som inte deltar i pakten.

I bokens tredje kapitel belyser *Johan E. Eklund* och *Pontus Braunerhjelm* innovationsklimatets och entreprenörernas betydelse för EU-ländernas långsiktiga konkurrenskraft. De framhåller att Europas mest grundläggande konkurrensproblematik var påtaglig redan innan den ekonomiska kris som tog sin början 2008. Av de 500 största noterade företag som bildades i världen under perioden 1950 till 2007 kom bara 12 från Europa, medan USA bidrog med 52. Eklund och Braunerhjelm understryker också skillnaderna i konkurrenskraft mellan EU-länderna, och visar att dessa var djupa redan innan krisens utbrott. Vissa länder, däribland Tyskland, hade redan då stora överskott i utrikeshandeln och möjlighet att investera betydande summor utomlands, medan andra länder hade en lånefinansierad tillväxt. Eklund och Braunerhjelm menar att EU:s nuvarande bank och skuldskris är ett direkt resultat av dessa ackumulerade obalanser, och att det inte kan uteslutas att ett effektivt genomför-

ande av Lissabonstrategin hade kunnat spela en förebyggande roll.

För att lyfta Europa ur krisen och stärka konkurrenskraften menar Eklund och Braunerhjelm att EU:s medlemsstater måste anta två stora utmaningar parallellt. Utmaningen på kort sikt är att utjämna de ekonomiska obalanserna mellan medlemsstaterna. Detta kräver åtgärder på såväl nationell som europeisk nivå, med tydligt beaktande av subsidiaritetsprincipen. Den andra utmaningen är att redan under krisen blicka framåt och formulera en innovationsbefrämjande politik som utvecklar kunskap och underlättar att kunskap omvandlas till innovation och nya och växande företag. En avgörande faktor är enligt Eklund och Braunerhjelm att EU-länderna lyckas minska företagens regelbörda, som nu fungerar som en stoppkloss i vägen för nya och växande företag. Målet bör vara att bygga långsiktig konkurrenskraft på basis av ett innovationsklimat och en entreprenöriell aktivitet i världsklass. Då får inte den akuta krishanteringens komma till priset av en ökad regelbörda eller tränga undan satsningar på en näringspolitik som ytterligare stärker utbudssidan i EU-ländernas ekonomier.

I bokens fjärde kapitel riktar *Mattias Bengtsson* och *Kerstin Jacobsson* uppmärksamheten mot arbetsmarknadspolitiken inom EU och dess betydelse för att främja EU-ländernas konkurrenskraft. Kapitlet tar sin utgångspunkt i uppfattningen att investeringar i humankapital kan vara en avgörande faktor bakom ekonomisk tillväxt, något som på senare år har framhållits av en rad ledande ekonomer, såsom Gary Becker, James Heckman och Amartya Sen. Detta är också en bärande tanke bakom den sysselsättningsstrategi som EU lanserade på 1990-talet och dess bredare uppföljare, Lissabonstrategin och Europa 2020. Bengtsson och Jacobsson noterar emellertid att det finns en grundläggande spänning mellan ett investerings- och ett avregleringsperspektiv i dessa tre strategier. Det s.k. sociala investeringsperspektivet framställer välfärdspolitik och aktiv arbetsmarknadspolitik som produktiva, dvs. något som kan öka sysselsättningen genom att rusta individerna för arbetsmarknadens krav. Avregleringsperspektivet framställer istället välfärdspolitiken som något som riskerar att försämra ekonomins effektivitet och minska sysselsättningen genom att försvaga incitamenten att ta ett jobb. Det senare perspektivet för-

knippar författarna med en passiv arbetsmarknadspolitik, inriktad på att ge arbetslösa ekonomiskt understöd snarare än kompetensutveckling.

Utifrån data över EU-ländernas satsningar på aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik under perioden 2000–2010 bedömer Bengtsson och Jacobsson vilket genomslag sysselsättningsstrategins sociala investeringsperspektiv har fått i praktiken. Analysen visar att utgångsläget år 2000 såg mycket olika ut för länderna inom Europas fem huvudsakliga typer av arbetsmarknadsmodeller; den nordiska, den anglosaxiska, den kontinentaleuropeiska, den sydeuropeiska och den östeuropeiska modellen. Sedan dess har satsningarna på aktiv arbetsmarknadspolitik varit oförändrade eller minskat (vid kontroll för arbetslösheten) i samtliga fem modeller. Finanskrisen och eurokrisen har sedan 2008 förstärkt tendensen att föra en passiv och mindre kostsam arbetsmarknadspolitik, utan kompetenshöjningar. Bengtsson och Jacobsson framhåller att detta vägval kan få ett högt pris för EU-länderna i form av ökad social utslagning och minskad konkurrenskraft på längre sikt. Som en möjlig väg att motverka kortsiktigheten i arbetsmarknadspolitiken och öka handlingsutrymmet under krisåren föreslår de en förstärkning av den europeiska socialfonden, och att den skall användas strategiskt i de EU-länder där de sociala investeringarna är särskilt eftersatta.

I bokens femte kapitel ställer *Olle Folke* och *Johanna Rickne* frågan om åtgärder som ökar kvinnors deltagande på arbetsmarknaden kan bidra till en mer konkurrenskraftig europeisk ekonomi. Folke och Rickne tar avstamp i generella ekonomiska argument för ett högt arbetskraftsdeltagande och slår fast att det i forskningen råder bred enighet om att detta är centralt för att öka samhällets intäkter. Hur ser då det kvinnliga deltagandet ut på EU-ländernas arbetsmarknader och vilket är reformutrymmet? Folke och Rickne ger en översiktlig bild av läget i fyra grupper av länder med olika välfärdsmodeller; den socialdemokratiska (bl.a. Sverige), den konservativa (bl.a. Tyskland), den liberala (bl.a. Storbritannien) och den mediterrana (bl.a. Grekland och Spanien). Länder med den mediterrana modellen står idag längst ifrån en jämställd arbetsmarknad och har därmed mest att vinna på att genomföra ”kvinnotricket”, det vill säga att öka

tillväxten genom att ge kvinnor incitament att öka sitt arbetsutbud. Samtidigt är reformutrymmet i dessa länder i början av 2013 begränsat av stränga åtstramningspaket till följd av finans- och skuldskrisen.

Författarna framhåller att möjligheten för båda föräldrarna att kunna kombinera arbete och familj förutsätter en generös (men balanserad) föräldraförsäkring och en väl utbyggd barn- och äldreomsorg. Dessutom listar Folke och Rickne ett antal andra åtgärder med lägre kostnad: att byta ut sambeskattning mot särbeskattning, att slopa vårdnadsbidrag och skattelättnader för hemmavarande, samt att kvotera in kvinnor på högre positioner. De slår fast att jämställdhet inte ska ses som en lyxvara som länder kan unna sig när de fått pengar över, utan är en effektiv strategi att stärka konkurrenskraften hos länder med ett sämre utgångsläge.

I bokens sjätte kapitel fokuserar *Staffan Ingmanson* på utbildningspolitiken och Europa 2020-strategins dubbla målsättningar om att stärka EU-ländernas konkurrenskraft och öka unionens sociala sammanhållning. Vilka reella möjligheter har EU att påverka medlemsstaternas utbildningspolitik för att nå dessa mål? Ingmanson konstaterar att utbildningspolitiken har varit ett politiskt känsligt samarbetsområde i EU, med en central plats i medlemsstaternas skattefinansierade välfärdssystem. För att nå de utbildningsrelaterade målen i Europa 2020-strategin tillämpas således den s.k. öppna samordningsmetoden. Unionens egna befogenheter på utbildningsområdet är begränsade till att stödja och komplettera medlemsstaternas politik, bland annat genom åtgärder som stimulerar studentrörligheten och ökar jämförbarheten mellan ländernas utbildningssystem (ett resultat är studiepoängssystemet ECTS).

Samtidigt visar Ingmansons analys att EU:s lagstiftning och domstolspraxis på andra politikområden spelat en central roll för medlemsstaternas utbildningspolitik. Med unionsmedborgarskapet följer t.ex. rätten att få tillträde till högre utbildning i andra medlemsstater, och motsvarande skyldighet för medlemsstaterna att möjliggöra detta. Av arbetskraftens fria rörlighet följer också att den EU-medborgare som arbetar i en annan medlemsstat har rätt till yrkesutbildning på samma villkor som värdlandets egna medborgare, och rätt till ekonomiskt stöd i samband med studier. Ingmanson upp-

märksammar att den domstolsledda utveckling som skett på dessa områden har kommit till priset av svårigheter att utkräva politiskt ansvar. Om EU-domstolens avgöranden dessutom skulle leda till en ojämn fördelning av rörlighetens kostnader kan sammanhållningen mellan EU:s medlemsländer påverkas negativt. Enligt Ingmanson finns dock utrymme för medlemsstaterna att föra samarbetet vidare utan att riskera sådana effekter. Förslaget att förbättra de nuvarande reglerna för erkännande av yrkeskvalifikationer har t.ex. bred politisk uppbackning och lyfts i kapitlet fram som en åtgärd som genom förbättrad kompetensförsörjning skulle stärka EU-ländernas konkurrenskraft. I ett längre tidsperspektiv framhåller Ingmanson värdet av det s.k. *mobication*-perspektivet, som visar att strategiska investeringar i utbildning kan skapa rörlighet på EU:s arbetsmarknad i kombination med ökad trygghet för den enskilde.

I bokens sjunde kapitel analyserar *Pär Holmberg* och *Thomas Tangerås* möjligheterna att stärka den europeiska konkurrenskraften genom att inrätta en gränsöverskridande elmarknad i EU. El är en mycket viktig insatsvara för industrin och en kostnadseffektiv elförsörjning har även en stor betydelse för hushållens ekonomi. EU-kommissionen har länge verkat för att avreglera och öka elhandeln mellan medlemsstaterna. Detta bland annat som en väg att nå klimatmålen om 20 procent minskade utsläpp av växthusgaser, 20 procent förnybar energi och en energieffektivisering med 20 procent fram till år 2020. Holmberg och Tangerås understryker att el är en färskvara och dyr att lagra, vilket talar för en integration. Om de nationella elnäten inom EU sammanlänkas effektivt och den gränsöverskridande handeln ökar, kan länder som producerat ett överskott av el snabbt sälja detta till länder som just då har elbrist. Denna stabiliserande effekt banar i sin tur väg för satsningar på el från förnyelsebara källor som sol och vatten. När tillgången på el från sådana källor viker på grund av vädret, kan nämligen produktionen ökas i en annan del av systemet.

Att en gång för alla sammanlänka de nationella elnäten räcker emellertid inte för att säkra kostnadseffektiviteten i elhandeln, påpekar författarna. För detta krävs också att elpriserna sätts så att de reflekterar de hinder som fördyrar elöverföringen i näten (s.k. flaskhalsar) och möjliggör investeringar för att åtgärda dem. Med enkla exempel illus-

trerar Holmberg och Tangerås hur dessa krav möts av EU-ländernas olika modeller för prissättning på grossistmarknaden för el. Analysen pekar på att s.k. nodprissättning är mest effektiv. Den tillåter pris-skillnader mellan alla noder i elnätet och skapar därför balans mellan förbrukning och produktion i nätets alla delar. Holmberg och Tangerås framhåller att man också måste se upp för andra mekanismer som kan snedvrída en framtida gränsöverskridande konkurrens. I många EU-länder utgör stamnäten en statlig monopolverksamhet och risken finns att nationella intressen styr nätinvesteringarna, till nackdel för handeln över gränserna. Mot denna bakgrund föreslår Holmberg och Tangerås att monopolen bryts genom att förenkla för privat nätägande, samt att en oberoende elmyndighet på EU-nivå övervakar marknaden. Under sådana förutsättningar slår de fast att en gemensam elmarknad både skulle stärka konkurrenskraften och bidra till en miljömässigt hållbar utveckling i EU-länderna.

I bokens åttonde kapitel ställs frågan hur den inre marknadens konkurrenskraft påverkas när offentliga aktörer, såsom exempelvis stat och kommuner använder sin köpkraft för att främja miljöskydd och sociala hänsyn. Här jämför *Jörgen Hettne* det utrymme som lämnas för s.k. strategiska upphandlingar i nu gällande EU-rätt och EU-kommissionens förslag till ett nytt ramverk för offentlig upphandling. Hettne betonar att offentlig upphandling utgör en viktig del av EU:s ekonomi och även spelar en central roll i Europa 2020-strategin. Hela 18 procent av medlemsländernas samlade BNP kommer från offentliga upphandlingar av varor, byggentreprenader och tjänster. Upphandlingarna väntas därför fungera som ett styrmedel som till viss del kan forma den inre marknaden utifrån EU:s politiska prioriteringar av icke-ekonomisk art, t.ex. miljöskydd. I linje med detta har EU-domstolens praxis förändrats i riktning mot en ökad acceptans för sociala och miljömässiga krav vid upphandlingar. Samtidigt understryker Hettne att en avvägning i praktiken sker mellan sådana prioriterade intressen och EU:s ännu tyngre vägande intresse av fri rörlighet för varor och tjänster.

Vad är då en realistisk strategi för upphandlande myndigheter när det gäller att balansera EU:s delvis motstridiga ambitioner? Genom att formulera krav som svarar mot fördragets principer och mål

menar Hettne att upphandlande myndigheter kan maximera sitt utrymme att ta sociala och miljömässiga hänsyn. För det första kan sociala krav och miljökrav beskrivas som en del av själva föremålet för upphandlingen. För det andra bör sådana krav formuleras i termer av EU:s regler och intentioner, och inte som undantag från dessa. Och för det tredje bör de utformas på ett sätt som möjliggör gränsöverskridande konkurrens mellan anbudsgivare från hela EU, eftersom just detta är upphandlingsreglernas primära mål. Inom dessa ramar anser Hettne att det finns ett relativt stort utrymme att genomföra strategiska upphandlingar. Sociala och miljömässiga prioriteringar ska dock inte få övertrumfa den fria rörligheten eller på annat sätt urholka den inre marknad som EU med stora ansträngningar byggt upp under de senaste 50 åren.

I bokens nionde kapitel beskriver *Lars Niklasson* de viktigaste konfliktlinjerna i EU:s näringspolitik från 1950-talets kol- och stålunion fram till 2010-talets finans- och skuldskris. Han urskiljer ett spänningsfält mellan två ideologiska ståndpunkter – merkantilismen och nyliberalismen – som stakar ut helt olika vägar att skapa konkurrenskraftiga företag. Merkantilismen innebär att staten aktivt reglerar marknaden och strategiskt stöder företagen för att skapa konkurrenskraft. Den nyliberala agendan är istället att avreglera och överlåta åt marknaden att skapa ekonomisk utveckling. Niklasson visar att unionen under sina första trettio år utvecklade ett tudelat förhållningssätt i näringspolitiken där båda ståndpunkterna märktes, men inställningen till nationell stödpolitik var tillåtande. På 1980-talet undertecknades Enhetsakten och uppslutningen kring den inre marknaden blev startskottet för en nyliberal inriktning mot att bryta upp nationell stödpolitik. Samtidigt gavs dock unionen nya befogenheter att stödja företagens teknikutveckling (s.k. teknikpolitik), ett mandat som under 1990-talet breddades till att gälla hela industripolitiken.

I början av 2013, under trycket av företagsnedläggningar och fortsatt ekonomisk kris står många medlemsstater inför kritiska beslut längs ovanstående linjer. I denna kontext menar Niklasson att EU:s näringspolitik är otydligare än någonsin. Huvudpositionerna från 1980-talets kompromiss kring den inre marknaden lever kvar, vilket

Niklasson exemplifierar med de stora medlemsstaternas ställningstaganden. Frankrike förordar alltså en kombination av nationell och europeisk stödpolitik, medan Tyskland är skeptiskt till att ge EU en sådan roll. Storbritannien å sin sida önskar officiellt vare sig en nationell eller en europeisk stödpolitik. Att under krisåren återinföra den typ av nationell stödpolitik som EU strävade mot att avskaffa på 1980-talet, vore enligt Niklasson ett avgörande bakslag för EU:s internationella konkurrenskraft. Med Sverige som en möjlig förebild anser han att EU-politiken bör riktas in mot att bejaka strukturomvandling och stå emot impulser att hålla dominerande nationella företag (s.k. *national champions*) under armarna. Till stöd för detta behövs välfärdspolitik och aktiv arbetsmarknadspolitik på nationell nivå. Detta bör enligt Niklasson även kompletteras med någon form av gemensamt skyddsnät för medborgarna inom EU, t.ex. en satsning på individuella kompetenskonton för utbildning vid arbetslöshet. I sammanfattning menar han att EU:s konkurrenskraft ska bygga på trygghet för individerna, inte för företagen.

De nio kapitlen i denna bok bidrar med bedömningar, utifrån juridisk, ekonomisk och statsvetenskaplig forskning av de vägar EU har att välja mellan för att åstadkomma en ny tillväxtmodell, som är hållbar och inkluderande. En viktig slutsats av kapitlen är att EU behöver gå fram på bred front – det finns ingen enkel mirakelmedicin som på en gång löser Europas tillväxtproblem. EU behöver bland annat se över sin egen tillväxtstrategi – Europa 2020, genomföra strukturella reformer för att främja innovation och entreprenörskap, satsa på forskning och högre utbildning, investera i arbetskraften, stimulera kvinnors arbetskraftsdeltagande, främja miljömässiga och sociala prioriteringar genom exempelvis strategisk användning av offentlig upphandling, integrera EU:s elmarknader, osv.

Syftet med boken är emellertid inte att erbjuda en tvättlista med färdiga lösningar – dessa ställningstaganden är ytterst politiska – utan snarare att stimulera till debatt om vilka handlingsalternativen är och vilket pris som EU riskerar att betala både för att agera och att underlåta att agera inom dessa områden. En uppenbar risk som EU i början av 2013 står inför – oavsett vilka handlingsalternativ man väljer att stödja – är att unionen kan komma att splittras alltmer.

Flera av kapitlen vittnar om en tilltagande tendens till splittring och ökade motsättningar mellan medlemsländerna i takt med att integrationen mellan länderna inom eurozonen fördjupas och skillnaden gentemot länderna utanför eurozonen blir allt större. Den nyligen framförhandlade bankunionen understryker denna utveckling. Om lösningen är att gå i federal riktning – som bland annat kommissionens ordförande förespråkar – eller om det är att tillåta en mer flexibel integration där medlemsländerna deltar i olika hög utsträckning, är även det ytterst ett politiskt ställningstagande. Helt klart är emellertid att insatsen är mycket hög oavsett vilken väg man än väljer.

Kapitlen i denna bok erbjuder härvidlag underlag till en fortsatt diskussion om unionens framtid. Den slutsats vi drog i förra årets upplaga av *Europaperspektiv* tycks vara lika aktuell nu som då: vi tycks befinna oss i ett avgörande och ytterst kritiskt skede i den europeiska integrationens utveckling. Vad som följer under den närmaste tiden kan bestämma Europas öde för lång tid framöver. Klarar inte länderna att hålla samman och enas om en gemensam politik för hållbar och inkluderande tillväxt, riskerar unionen att gå kraftigt försvagad snarare än stärkt ur krisen.

Europa 2020: EU:s samhällsekonomiska ramverk på gott och ont

av Anna Michalski

Det svåra ekonomiska läget i Europa sedan 2008 har lett EU in i en djup kris där valet sägs stå mellan att upplösa eurosamarbetet och att fullborda den ekonomiska och monetära unionen med den fördjupning av den politiska unionen som det skulle innebära. Bakom den nu pågående krishanteringen ligger således svåra frågor om hur integrationens konsekvenser ska hanteras där olika idéer om politisk, ekonomisk och monetär integration, och om social sammanhållning och demokratiska grundförutsättningar står emot varandra.

Den ekonomiska och finansiella krisen, och än tydligare stats-skuldkrisen, har blottlagt ett antal svagheter i den monetära unionens uppbyggnad. Det gäller dels välkända, men inte ofta uttalade svagheter, såsom spänningen mellan den monetära unionen och den nationella styrningen av ekonomin. Men det gäller också svagheter som den monetära integrationen i sig själv har givit upphov till i form av makroekonomiska obalanser (se kapitlet av Eklund och Braunerhjelm). I krisens kölvatten ser vi en ekonomisk tudelning av Europa, med djupa strukturella problem och urholkad konkurrenskraft i de mest skuldtunga euroländerna. Men krisen har också visat på det djupa ömsesidiga ekonomiska beroende som råder i EU, inte bara mellan länderna i eurområdet utan också mellan euroländerna och de EU-länder som står utanför den gemensamma valutan.

Sedan statsskuldkrisen satte in på allvar 2009 har europeiska politiska företrädare vid upprepade tillfällen understrukit allvaret i den rådande situationen: EU står inför en existentiell kris som skakar integrationens grundvalar. EU-projektet vilar på ett antal antagan-

den såsom att marknadsekonomisk integration skulle främja alla medlemsländer oavsett utgångsposition eller ekonomiska förutsättningar; att den tillsammans med koordination av ekonomisk politik skulle leda till utjämning (konvergens) mellan medlemsländernas ekonomiska utveckling; och att gemensamma regelverk och mjuk normgivning skulle öka likheterna (homogeniteten) mellan EU-ländernas ekonomiska system. Men krisen har tvärt emot dessa antaganden uppdatat stora skillnader i konkurrenskraft mellan EU-länderna och en klyfta har skapats mellan länderna i södra och norra Europa. Skillnaderna i konkurrenskraft mellan medlemsstaterna tar sig inte bara ekonomiska uttryck, utan påverkar även deras möjligheter att upprätthålla social sammanhållning och deras förmåga att prioritera hållbara lösningar till fördel för miljö och klimat.

Som ett svar på krisen lanserade EU i början av 2010-talet ett omfattande ramverk för finanspolitisk styrning. Det baseras på övervakning och granskning av medlemsländernas ekonomiska politik med tyngdpunkt på finanspolitiska- och konkurrenskraftshöjande åtgärder. EU:s framväxande ekonomiska arkitektur fäster inte bara vikt vid makroekonomisk stabilitet och finanspolitisk återhållsamhet, utan framhåller också betydelsen av tillväxt och konkurrenskraft för att ta sig ur krisen. Grundbulten i systemet är den europeiska planeringsterminen, där enskilda medlemsländers årliga budgetförslag granskas på grundval av Europa 2020-strategin och Stabilitets- och tillväxtpakten.

Den övergripande fråga som ställs i detta kapitel är hur valet av strategier och metoder för EU:s ekonomiska styrning har påverkat dess effektivitet och demokratiska förankring. Ursprungligen ansågs ekonomisk politik ligga alltför nära statssuveränitetens kärna för att kunna omfattas av tvingande EU-åtgärder. De nationella parlamentens förmåga att påverka fördelningen av allmänna resurser sågs som avgörande för en fungerande nationell demokrati. Den mjuka normgivningen lades således fram som en möjlig metod att på frivillig basis påverka utformningen av nationell politik utan att överföra formell kompetens till EU. Jämfört med hård normgivning (företrädesvis EU:s lagstiftning och EU-domstolens praxis) som de senaste 20 åren använts för att bygga den inre marknaden, förväntades den

mjuka normgivningen verka på djupliggande sociala och ekonomiska faktorer i samhället i ett längre tidsperspektiv.

Kapitlets första avsnitt beskriver den gradvisa framväxten av EU:s övergripande ramverk för ekonomisk styrning från år 2000. Det året gav EU:s lansering av Lissabonstrategin startsignalen för en ambition att påverka förutsättningarna för hur medlemsländerna bedriver ekonomisk politik i riktning mot tillväxt, sysselsättning, hållbar utveckling och social sammanhållning. Under det gångna decenniet har sedan Lissabonstrategin genomgått ett antal förändringar.

Det andra avsnittet behandlar därför den utvärdering som strategin genomgick i halvtid då dess uppläggning förändrades och tonvikten kom att läggas på jobb och tillväxt. År 2010 lanserades strategin på nytt i form av Europa 2020-strategin och kom då att framställas som en satsning på stärkt konkurrenskraft och tillväxt som avgörande faktorer både för att lösa den ekonomiska krisen och för att möta framtida utmaningar. Denna utveckling analyseras i kapitlets tredje avsnitt.

Därefter följer två avsnitt som utvärderar den mjuka normgivningen som metod för EU:s ekonomiska styrning. Vilken verkan har den haft på nationell politik och den ekonomiska politikens demokratiska förankring? Vilka lärdomar kan utifrån ovanstående dras om mjuk normgivning som metod för att stärka EU:s konkurrenskraft under och efter den ekonomiska krisen?

Den avslutande diskussionen lyfter farhågorna om att Europa 2020-strategin, i krisens kölvatten, har integrerats i ett allt mer centralstyrt ekonomiskt ramverk där teknokrati och expertstyre dominerar. I ett sådant ramverk skulle det demokratiska styret både på nationell och på europeisk nivå riskera att påverkas negativt.

Vad var drivkraften bakom Lissabonstrategin?

Lissabonstrategin lanserades i mars 2000 av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet, genom en numera beryktad slogan om 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.

Flera bakgrundsfaktorer brukar anges som förklaring till initiativet och dess utformning: Den världsekonomiska situationen kännetecknades kring år 2000 av en hög grad av optimism till följd av det ekonomiska uppsvinget i IT-boomens kölvatten. Detta var en tid då den dåvarande amerikanska centralbankschefen, Alan Greenspan, förutsåg en oavbruten långsiktig ekonomisk tillväxt såväl i USA som internationellt baserad på en till synes aldrig sinande tillgång på billig arbetskraft i Kina och fortsatt hög konsumtion i västvärlden grundad i en stigande privat och statlig skuldsättning. I Europa dominerades den politiska eliten av mittenorienterade socialdemokratiska regeringar, stärkta av en moderniserad version av socialdemokratien (t.ex. New Labour, Die Neue Mitte och den nordiska socialdemokratien). De grundade sin politik på ett erkännande av marknaden som en nödvändig faktor för ekonomisk tillväxt, som kombinerad med välfärdsstatens utjämnande effekter skulle borga för en hög social sammanhållning. På ett liknande sätt framstod den nu begynnande kunskapsbaserade ekonomin både som ett recept för ökad tillväxt genom stigande produktivitet och som en faktor för upprätthållen social rättvisa och förbättrade villkor på arbetsmarknaden genom en höjning av den allmänna bildningsnivån och livslångt lärande. Den kunskapsbaserade ekonomin sågs också som en väg att kombinera ekonomisk tillväxt med hållbar utveckling och produktivitetsförbättringar och därmed främja en miljömässigt uthållig ekonomisk upphämtning.

Men samtidigt med den rådande framtidsoptimismen fanns också en gnagande oro om att Europa tappade mark till de mest dynamiska världsekonomierna. Bristen på reformer och anpassning till rådande konkurrensvillkor hade medfört att flera europeiska länder drogs med låg tillväxt och dålig konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv. Detta framstod inte bara som ett hot mot den europeiska sociala modellen, utan också, inför den stundande lanseringen av den gemensamma valutan, som ett hinder mot en högre grad av samordning av medlemsländernas nationella ekonomiska politik. I officiella sammanhang nämndes inte de stora skillnaderna i konkurrenskraft och strukturella förutsättningar för ekonomisk tillväxt bland euro-

länderna. En varseblivning om detta hade blottlagt svagheten i den frivilliga samordningen av ekonomisk politik och antagandet om en ökande konvergens. Helmut Schmidt och Jacques Delors, initiativtagare till det Europeiska monetära systemet och EMU, underströk i förordet till rapporten "Completing the Euro" att de potentiella svårigheterna och funktionella bristerna i det europeiska monetära samarbetet och EMU var kända när den senare lanserades i början av 1990-talet. Dessa hade uppmärksammats och diskuterats men vid denna tidpunkt tillät inte de politiska kompromisser som låg till grund för djupare integration ett perfekt utformat EMU.

Lissabonstrategin utformades på grundval av tre dimensioner som i samverkan skulle leda till den gemensamma målsättningen om en harmonisk övergång till kunskapssamhället:

- höjd ekonomisk tillväxt
- stigande sysselsättning
- social sammanhållning

Till dessa lades ett mål om hållbar utveckling, på initiativ av det svenska ordförandeskapet vid Europeiska rådets toppmöte i Göteborg 2001. Strategins ursprungliga utformning byggde på ett antagande om synergieffekter mellan dessa områden men utan inbördes prioritering vare sig vad gäller innehåll eller tidsföljd. Resonemanget kring hur övergången till ett nytt ekonomiskt paradigm skulle hanteras byggde på en tro på dessa dimensioners konstruktiva samspel: ekonomisk tillväxt underlättar omställningen till uthålliga produktions- och konsumtionsmönster som i sin tur skapar efterfråga för nya produkter och tjänster; ekonomisk tillväxt skapar därtill nya arbetstillfällen och social sammanhållning men är starkt beroende av individens möjlighet att delta på arbetsmarknaden, vilket kräver livslångt lärande; och en välutbildad arbetskraft är en förutsättning för en innovativ och konkurrenskraftig industri. Vägen mot en gynnsam utveckling på dessa områden krävde dock strukturreformer främst på produkt- och arbetsmarknaderna och en modernisering av den europeiska sociala modellen. Befolkningens åldrande framstod som en av de största långsiktiga utmaningarna.

Initiativet till Lissabonstrategin kom alltså från medlemsländernas regeringschefer, inte från EU-kommissionen som vid denna tidpunkt hade föredragit EU:s traditionella lagstiftningsmetod eller en aktivering av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal på europeisk nivå. Men EU saknar lagstiftningskompetens inom flertalet områden som Lissabonstrategin omfattade, t.ex. sysselsättning och välfärd, frågor som räknas till kärnan av nationell suveränitet. Till följd av detta beslöt regeringscheferna att Lissabonstrategin skulle förverkligas genom ett nytt sätt att samarbeta, den öppna samordningsmetoden, med syftet ”att sprida bra lösningar och nå större fokusering på EU:s viktigare mål”.

Den öppna samordningsmetoden, som först hade initierats i den europeiska sysselsättningsstrategin samt i de så kallade Köln- och Cardiffprocesserna, bygger dels på beprövade metoder från mellanstatligt samarbete inom OECD och dels på managementfilosofier inspirerade av den privata sektorn. Från konceptet *New Public Management* som genomsyrat förvaltningsreformer i flera medlemsländer lånades begrepp såsom *bench-marking*, *peer pressure*, *best-practices* och *naming-and-shaming* (gemensam riktmärkning, kollegialt tryck, utbyten om bästa praxis och att namnge och hänga ut syndabockar). Dessa inkluderades i den öppna samordningsmetodens verktygslåda. Samordningen av den offentliga politiken byggde därmed i grunden på frivillighet att vidta åtgärder på nationell nivå i enlighet med gemensamt fastlagda målsättningar. I syfte att få metoden att utmynna i en process av ömsesidigt lärande fastställdes detaljerade indikatorer inom ett växande antal områden. Medlemsländerna inbjöds att rapportera och diskutera uppnådda resultat i samråd med andra medlemsländer. Det gemensamma lärandet ägde rum i multilaterala samråd i särskilda rådskommittéer med tjänstemän från nationella förvaltningar med stöd av EU-kommissionen i policyfrågor och administration. I denna process kom kommissionen att spela en allt mer betydelsefull roll genom sitt expertkunnande och sin förmåga att samla in och sammanställa en stor mängd information från nationella förvaltningar.

Betydelsen av att man införde den öppna samordningsmetoden har diskuterats livligt i den akademiska litteraturen och också behandlats

i en tidigare utgåva av Europaperspektiv – *Lissabonstrategin i halvtid* från 2005. Forskare såsom Maria Rodriguez på Lisbon University Institute har framhållit vikten av samordning inom områden där gemensam lagstiftning ännu inte accepteras av EU:s medlemsländer. Andra hävdar däremot att metoden utgör ett mellanstatligt inslag och innebär ett avsteg från och möjligt hot mot den europeiska integrationen. Den öppna samordningsmetodens funktionssätt och ringa verkan på samordningen av nationella ekonomiska reformer har emellertid utgjort huvudkritiken mot Lissabonstrategin.

År 2004, inför utvärderingen av Lissabonstrategin i halvtid, genomfördes en granskning av strategin av en oberoende expertgrupp under ledning av den tidigare holländske statsministern Wim Kok. Rapporten fick stort genomslag och låg sedermera till grund för en revidering av Lissabonstrategin. Den framförde en svidande kritik som slog fast att strategin inte hade resulterat i föreskrivna policyreformer och därmed kunde de gemensamt uppsatta målsättningarna inte förväntas uppnås. Kok-rapporten fann att de viktigaste skälen till Lissabonstrategins bristfälliga resultat var att den hade utökats till att gälla allt fler områden och målsättningar. Detta hade lett till en urvattning av de ursprungliga målen. Hela strategin riskerade att bli en administrativ rapporteringsexercis utan reell påverkan på nationell politik. I detta sammanhang framhöll rapporten vad man såg som en överbelastning av samordningsagendan (upp till 107 indikatorer hade upprättats inom områden i direkt eller understödande relation till Lissabonstrategins övergripande målsättningar). Därtill underströks bristen på förankring i såväl EU:s institutioner som hos EU-ländernas förvaltningar och politiska ledarskap. Kok-rapporten uppmanade medlemsländerna att visa större ägandeskap och EU-kommissionen att ”risa” länder som gjorde dåligt ifrån sig och ”rosa” dem som rönste framgångar i reformarbetet.

Lissabon i halvtid: mot tillväxt och sysselsättning

Revideringen av Lissabonstrategin, ”Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning: Nystart för Lissabonstrategin”, utgick ifrån

Kok-rapportens diagnostik om strategins överlastade dagordning med spretiga, i vissa fall motstridiga, målsättningar som kommit att spänna över allt för många politikområden. Därtill slogs fast att en bristande prioritering och uppföljning av reformåtagandena hade försvårat arbetet. Vikten av målen om social sammanhållning och uthållig utveckling förringades inte i sig, men sågs som beroende av ekonomisk tillväxt och sysselsättning vilket därmed satte tonen för en tydligare prioritering av dessa mål. Som allmän förklaringsvariabel brukar också hävdas försämringen i det allmänna konjunkturläget sedan Lissabonstrategins lansering 2000.

Under året 2001 brast IT-bubblan i USA och dess effekter spreds snabbt över marknader i hela världen. Därtill hade det internationella läget förvärrats avsevärt sedan attentaten den 11 september 2001 i USA och som en följd av krigen i Afghanistan och Irak trappades spänningen i världsläget upp markant. Bristen på förutsägbarhet i den internationella politiken speglades också i tillväxtekonomiernas allt mer dominerande ställning på de internationella marknaderna och svårigheten att avsluta de hittills mest ambitiösa förhandlingarna om ett nytt världshandelsavtal, i den så kallade Doharundan, påvisade tydligt att en ny ordning i världsekonomin var ett faktum. På hemmaplan svepte högervindar över Europa och den nytillträdde kommissionsordföranden, José Manuel Barroso, såg halvtidsöversynen av Lissabonstrategin som ett tillfälle att omdirigera agendan till traditionella högerpolitiska frågor om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Vad gäller strategins betoning av en hög sysselsättningsgrad uppkom en debatt kring kvaliteten på de nyskapade arbetstillfällena. Enligt kritikerna kännetecknades de nya jobben av tillfälliga anställningsformer och otrygga anställningsvillkor – de var så kallade prekära jobb. Med andra ord uppfyllde strategin endast utfästelsen om att skapa fler jobb och inte den om att skapa bättre jobb.

Som ett led i omdirigeringen av Lissabonstrategin mot en tydligare och mer sammanhållen prioritering av ekonomisk tillväxt och sysselsättning, lade kommissionen fram ett förslag på uppstramning av styrningsprocessen. Ett tydligare policyfokus skulle uppnås genom att minska antalet områden ämnade för gemensamma målsättningar

samtidigt som policymålen förenklades. Antalet indikatorer på medlemsländernas framsteg på olika områden reducerades till fjorton och rapporteringskraven riktade mot medlemsländerna samlades i en nationell rapport där enskilda länders resultat sammanfattades i syfte att uppnå förbättrad översiktlighet och jämförbarhet. Därtill gjordes det större åtskillnad på åtaganden som ankom EU och åtaganden som ankom medlemsländerna genom att dra upp särskilda rapporter om utfästelser och genomförande av målsättningar på europeisk respektive nationell nivå. Det sistnämnda initiativet ingick i ett försök att stärka ägandeskapet på nationell nivå samt förankra processer som initierats på europeisk nivå hos nationella aktörer; arbetsmarknadens parter, grupper i det civila samhället, regionala och lokala företrädare och nationella parlament. Därtill föreslog kommissionen att EU:s strukturfonder (socialfonden och den regionala utvecklingsfonden) och sammanhållningsfond, skulle inriktas på Lissabonstrategins mål genom att kanalisera deras resurser mot medlemsländernas åtaganden.

Vad innebar reformen av Lissabonstrategin i ett institutionellt perspektiv och hur påverkade den EU:s förmåga att uppnå gemensamma åtaganden i samhällsekonomiska frågor? Forskaren Iain Begg vid London School of Economics and Political Science har föreslagit att omdirigeringen av Lissabonstrategin ska förstås utifrån ett politiskt samordningsperspektiv som ett led i en starkare styrning av nationell ekonomisk politik inom ramen för EMU. Som ett resultat av en starkare samordning bilateraliserades relationerna mellan kommissionen och enskilda medlemsländer vilket utgjorde en viktig skillnad jämfört med det ursprungliga multilaterala samspelet med medlemsländerna som huvudaktörer och kommissionen som samordningssekreterare. Här kan vi skönja framväxten av ett mer hierarkiskt förhållande mellan institutionerna på EU-nivå och nationella aktörer, där de senare rapporterar årligen om reformer som tagits inom ramen för de gemensamt fastlagda målsättningarna och de förra utvärderar och ställer upp riktlinjer om måluppfyllelse och prioritering av åtaganden. Det gemensamma lärandet som utgjorde Lissabonstrategins ursprungliga styrningsprincip tycktes därmed få ge vika för en högre grad av centralisering och uniformering.

När så kommissionen i slutet av 2010-talet fick i uppdrag att lansera en uppföljare till Lissabonstrategin ställde sig många frågan varför en sådan till synes misslyckad policyprocess skulle tillåtas fortsätta, inte minst då kommissionen redan kunde konstatera att konsekvenserna av den finansiella krisen hade sopat bort de magra resultat som strategin utmynnat i fram till 2008. Författarna till den inflytelserika serien ”The Lisbon Scorecard”, Simon Tilford och Philip Whyte på tankesmedjan Centre for European Reform, gav sin tolkning av skälen bakom lanseringen av en uppföljare till Lissabonstrategin. De konstaterade att strategins underliggande diagnos av de ekonomiska utmaningar som EU:s medlemsländer står inför var, och alltså är, giltig. För dem har strategins svaghet snarare legat i dess styrinstrument och brist på tydlig policyinriktning. Dessa saker anser de skulle kunna åtgärdas genom en tydligare och mer uppriktig analys av enskilda medlemsländers framsteg (eller brist därpå), följt av en skarpare fokus på ekonomiska reformer som är nödvändiga i syfte att stärka Europas konkurrenskraft. Dessa forskare skröder inte orden när de rankar EU-ländernas genomförande av Lissabonstrategins mål. Som sammantaget betyg efter tio års utvärdering utnämner de Nederländerna, de nordiska EU-länderna och Österrike till ”hjältar” medan Italien, Grekland, Portugal och Spanien ges epitetet ”busar”.

Europa 2020: EU:s strategi för konkurrenskraft mot en bakgrund av djup ekonomisk kris

Lanseringen år 2010 av EU:s nya strategi för tillväxt och konkurrenskraft, Europa 2020, ägde rum i en kontext som inte kunde ha varit mer olik den som rådde vid Lissabonstrategins sjösättning våren 2000. Ett decennium senare befann sig EU:s medlemsländer mitt i en djup och mångfacetterad ekonomisk kris som blottlade de europeiska ekonomiernas ömsesidiga beroende samtidigt som den också med plågsam tydlighet avslöjade EU:s brist på samstämmighet och handlingskraft.

Inför Europa 2020-strategins lansering offentliggjorde EU-kommissionen i en utvärdering ”The Lisbon Strategy evaluation document” sitt facit av Lissabonstrategin och de lärdomar som kunde

dras efter tio års samarbete. I detta dokument konstaterar kommissionen att den ekonomiska krisen har slagit hårt mot de europeiska ekonomierna men att reformåtaganden, i den mån de har fullföljts, har haft en positiv inverkan på EU-ländernas konkurrensförmåga. Kommissionen framhåller samtidigt att krisen har blottlagt stora skillnader i konkurrensförmåga mellan medlemsländerna och ett tydligt mönster urskiljer sig: Lissabonstrategins gemensamma mål har uppfyllts av de länder som redan från början låg långt fram i reformprocessen och därmed stod inför en mindre krävande uppgift. Dessa länder har sedermera klarat krisen relativt väl och står sig bättre i ekonomisk konkurrens i ett internationellt perspektiv. De länder, däremot, vars ekonomier redan i mars 2000 drogs med ineffektiva produkt- och arbetsmarknader, svag produktivitet, ett ogynnsamt företagarklimat och en dåligt fungerande offentlig förvaltning, har heller inte förmått genomföra strategins riktlinjer och målsättningar. Dessa länder har drabbats hårt av den ekonomiska krisen och därtill ådragit sig stora statsskulder. De makroekonomiska obalanser som uppkom genom överkonsumtion pådriven av ett oförsiktigt lånande av finansiella institut och privatpersoner under 2010-talets goda år förvärrades här av de statliga stödåtgärderna i början av finanskrisen. För att komma till rätta med bristen på verkställighet av gemensamma målsättningar pekar kommissionen på vikten av att stärka Europa 2020-strategins styrning, framför allt genom att förstärka kopplingen till andra EU-instrument och policyprocesser och lägga ett större ansvar på enskilda medlemsländer att uppfylla sina åtaganden.

Det är i ljuset av den finansiella och ekonomiska krisen som utformningen av Europa 2020-strategin ska förstås. I meddelandet ”Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla” föreslår kommissionen ekonomisk tillväxt som övergripande målsättning för perioden 2010–2020 uppdelat i tre prioriteringsområden:

- smart tillväxt (kunskaps- och innovationsbaserad)
- hållbar tillväxt (resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi)
- inkluderande tillväxt (hög sysselsättning och social och territoriell sammanhållning).

Till dessa tre prioriteringar har fem övergripande mål lagts som förväntas vara uppfyllda senast 2020:

- att 75 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år är i arbete
- att 3 procent av EU:s BNP investeras årligen i forskning och utveckling
- att EU uppfyller åtaganden inom 20/20/20-strategin för energi och klimat
- att antalet ungdomar som slutar skolan i förtid minskar till under 10 procent samt andelen yngre vuxna som fullföljt en högre utbildning överstiger 40 procent
- att antalet människor som lever i eller hotas av fattigdom minskas med 20 miljoner

Liksom Lissabonsstrategin bygger Europa 2020-strategin på förhoppningen att uppnå ett positivt samspel mellan de olika målkategorierna. Det understryks i kommissionens förslag som utgår ifrån samma logik som Lissabonstrategin, d.v.s. att ekonomisk tillväxt gynnar sysselsättning och att en satsning på miljö och klimat inte bara förbättrar den fysiska miljön utan samtidigt stimulerar innovation och konkurrenskraft. Däremot tillmäter Europa 2020-strategin ekonomisk tillväxt en större vikt, främst som en nödvändig förutsättning för Europas ekonomier att ta sig ur krisen men också för att inte ytterligare öka belastningen på framtida generationer av finansiella åtaganden i form t.ex. av pensioner. I detta perspektiv bryter Europa 2020-strategin med den ursprungliga Lissabonstrategins uppdelning i tre fristående men ömsesidigt beroende områden för sysselsättning, social sammanhållning och utveckling mot en kunskapsbaserad ekonomi. I krisens tecken förordas ekonomisk tillväxt som en väg att ta sig ur krisen och som en förutsättning att på lång sikt verka för hållbar utveckling.

På utbudssidan lägger Europa 2020-strategin vikt vid struktur-reformer som förbättrar medlemsländernas förmåga att konkurrera på internationella marknader, i synnerhet som allt större skillnader i konkurrenskraft mellan EU-länderna har resulterat i makroekonomiska obalanser och statsskulder. Vikten av tillväxt och kon-

kurrenskraft betonas också genom satsningen på forskning och utveckling med 3 procent av BNP, som består i oförändrad form från Lissabonstrategin. Betydelsen av en stigande utbildningsnivå främst hos ungdomar men också hos vuxna i arbete framhålls som en allt viktigare ingrediens för förstärkt konkurrenskraft såväl som för social och territoriell sammanhållning. Denna målsättning kan ses som en nödvändig satsning på att fylla den kompetenslucka som präglar den europeiska arbetsmarknaden och som en motåtgärd till ökande inkomstskillnader inom EU-länderna.

Även socialpolitiken kan sägas ha underordnats tillväxt- och konkurrenskraftsperspektivet i det att moderniseringen av socialförsäkringssystem och sociala tjänster, som tidigare utgjorde en distinkt samordningsprocess, bara nämns kort i Europa 2020-strategin och då i syfte att föreslå en förändring av processen till en bredare plattform för utbyte av erfarenheter och bästa praxis. Därtill nämns *flexicurity*-begreppet som under senare år används flitigt inom ramen för den europeiska sysselsättningspakten som en arbetsmarknadsreform som möjliggör en anpassning till rådande ekonomiska villkor samtidigt som grundläggande social och ekonomisk trygghet och en högre sysselsättningsgrad tryggas.

Europa 2020-strategins målsättningar innebär betydande åtaganden för EU:s medlemsländer, och i synnerhet för dem som släpade efter redan i genomförandet av Lissabonstrategin. Dessa länder ingår i den grupp som har drabbats hårt av den ekonomiska krisen och som i flera fall dras med betydande statskulder. Satsningen på sysselsättning, utbildning, fattigdomsbekämpning, klimat och energi samt forskning och innovation sammanfaller därmed med en sanering av offentliga finanser och konsolidering av statsbudgetar. På grund av svårigheten att möta åtaganden som kräver stimulansåtgärder föreslår kommission att "Lissabonifieringen" av EU:s strukturfonder fortsätter och öppnar för en diskussion om att mobilisera EU:s femåriga rambudget mot sju så kallade "flaggskeppsinitiativ". Den belgiske sociologen och generaldirektören för den europeiska fackföreningsrörelsens forskningsinstitut, Philippe Pochet, drar slutsatsen att det finns en spänning mellan EU:s strategi för exit ur den ekonomiska krisen, som bygger på budgetkonsolidering och strukturreformer,

och de krav på resurser som skulle krävas för välfärdsåtaganden och investeringar i klimat och energi. Han spår att EU kommer att välja avregleringar framför ökade gemensamma resurser. Detta menar han i sin tur stärker den pågående trenden mot marknadslösningar för offentliga tjänster och intåg av privata aktörer på områden som utbildning, sjuk- och äldreomsorg samt barnomsorg.

Utifrån detta perspektiv är kommissionens förslag om en förnyad satsning på den inre marknaden inte oväntat. Med stöd i Mario Montis inflytelserika rapport "A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society" från 2010 hävdar kommissionen att en fungerande inre marknad bidrar till att höja de nationella ekonomiernas konkurrenskraft genom avregleringar och regelförenkling och föreslår därmed en förnyad insats för att röja undan kvarvarande hinder för företagens gränsöverskridande verksamhet och förenkla lagar och förordningar som bromsar och försvårar expansion. Detta gäller särskilt små- och medelstora företag som inte har resurser att hantera handelshinder varken av praktisk eller av rättslig art, men också större exportföretag som har en sämre utgångspunkt än deras internationella konkurrenter i avsaknad av en fungerande europeisk hemmamarknad. Därtill framhävs vikten av att förenkla handeln av produkter och tjänster via internet och att EU:s inre marknad för tjänster förverkligas med utgångspunkt i tjänstedirektivet.

Europa 2020-strategin lades fast av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet i juni 2010. Beslutet föregicks av en debatt om hur målet om fattigdomsbekämpning skulle definieras och ifall utbildningsmål över huvudtaget ska fastläggas på europeisk nivå. I övrigt var Europeiska rådet enigt om nödvändigheten i att förbättra den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Det förelåg heller ingen oenighet om att hålla fast vid innehållet i Lissabonstrategins målsättningar. Strategins svaghet ansågs ligga i det bristfälliga genomförandet av nationella åtaganden – utan att några detaljerade undersökningar genomfördes för att utröna varför så var fallet. Denna föreställning fångades kärnfullt av Luxemburgs statsminister och EU-veteran, Jean-Claude Juncker, i termer av att alla (stats- och regeringschefer) vet vad som behöver göras för att uppnå en förstärkt konkurrenskraft

men ingen vet hur man lyckas bli återvald efter det att åtgärderna genomförts. Juncker framställer i klarspråk det dilemma som de folkvalda politikerna står inför, men krisens återverkningar har krympt den ekonomiska politikens handlingsutrymme i många länder och därmed möjligheten att undvika eller skjuta upp ekonomiska reformer.

Mot denna bakgrund ser vi att den verkliga betydelsen av Europa 2020-strategin ligger i dess uppstramade styrningsstruktur. I korthet kan de viktigaste förändringarna beskrivas i termer av:

- en förenkling av mål och målsättningar
- en tydligare hierarkisk uppdelning mellan EU och nationell nivå där enskilda medlemsländers målpuppfyllelse granskas och utvärderas
- en differentierad behandling av medlemsländerna samt skarpare sanktioner av brister i verkställandet av reformer
- integreringen i den europeiska planeringsterminen där redovisningen av resultaten från Europa 2020-strategin presenteras samtidigt som Stabilitets- och tillväxtpakten

För att förstå innebörden av denna styrningsreform är det viktigt att först analysera effekterna av samordning och mjuk normgivning av ekonomisk politik under det gångna decenniet. Detta för att kunna dra lärdomar som har bäring på den snabba utveckling vi bevittnar idag.

Experimentell styrning? Mjuk normgivning som samordningsinstrument

Europeiska rådet valde i mars 2000 den öppna samordningsmetoden till Lissabonstrategins styrinstrument. Samordning vilar ytterst på frivillighet från medlemsländernas sida att verkställa gemensamma åtaganden. Mjuka instrument har inlånats från det privata näringslivet och *New Public Management*-filosofin som *benchmarking*, inbördes granskning (*peer review*) eller lärande från andras erfarenheter. I

synnerhet det ömsesidiga lärandet har utpekats som en viktig aspekt av mjuk normgivning eftersom framgångsrika reformer diskuteras och därigenom kan åtminstone i teorin viktig kunskap byggas upp som främjar en gemensam syn på utformningen av offentlig politik.

Utgångspunkten för sådan så kallad mjuk normgivning är att den introduceras på områden där EU inte har formell beslutskompetens. Det gäller frågor där medlemsstaterna är suveräna och överstatlighet varken betraktas som önskvärd eller möjlig. De politikområden som berörs av Lissabon- och Europa 2020-strategierna – såsom välfärds- politik, socialpolitik och utbildning – är områden som brukar räknas till denna kategori. Dit räknas även den offentliga förvaltningens uppbyggnad och principerna för offentlig styrning. Dessa hade man genom Lissabonstrategin ambitionen att påverka genom riktmärkning och utbyte av erfarenheter. På grund av en föreställning om ett ökat ömsesidigt beroende mellan de nationella ekonomierna kom en samordning av politiken mot gemensamma mål att betraktats som nödvändig. Den öppna samordningsmetoden sågs som ett lämpligt instrument att uppnå detta.

Tillämpningen av mjuk normgivning har ökat markant i takt med att EU:s politik har ökat i omfattning. Idag omfattas ett stort antal områden av metoden; både sådana som traditionellt associeras till Lissabonstrategin och sådana som omfattas av EU:s lagstiftningsförfarande och där den mjuka normgivningen bara är ett komplement. Den öppna samordningsmetoden som allmänt förfarande för samordning av ekonomisk politik skrevs år 2009 in i Fördraget om EU:s funktionssätt (artikel 5).

Den öppna samordningsmetoden uppkom i ett initialt skede inom ramen för den europeiska sysselsättningspakten, som alltjämt anses utgöra den mest avancerade samordningsprocessen mellan EU-länderna. Den anammades av Lissabonstrategins arkitekter och ett flertal samordningsprocesser uppstod runt politikområden där gemensamma åtaganden hade ingåtts. Trots en åtstramning av Lissabonmålen vid halvtidgranskningen 2005 som syftade till en reducering av antalet processer bestod alltjämt en stor mängd samordningsprocesser i en mer eller mindre strukturerad form, t.ex. inom forskning, social inklusion och utsatthet, pensioner, hälsa och utbildning. Av vikt

att notera är att utvärderingen av Lissabonstrategin 2005 inte bara medförde ett tydligare policyfocus utan också byggde på en uttrycklig ambition att uppnå en större samverkan mellan EU:s tre ”stora” samordningsprocesser: Sysselsättningspakten, Lissabonstrategin och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken inom Stabilitets- och tillväxtpakten. Samordning av europeisk samhällsekonomisk politik kan därför förstås som en företeelse på två nivåer: dels breda processer som samordnar mångfacetterade och komplexa frågor med betydande politiska inslag, dels smalare processer som rör specifika policyområden och där experter och tjänstemän dominerar.

I Lissabonstrategins tidiga skede fanns en utbredd optimism kring mjuk normgivning som man trodde skulle utmynna i reella reformer och en större samsyn hos medlemsländer om ekonomisk, social, miljö- och klimatpolitik samt en effektiv samordning av europeisk och nationell offentlig förvaltning. Men Lissabonstrategin uppvisade redan efter några år brist på uppföljning och verkställande hos medlemsländerna av de gemensamma målen.

Facit av erfarenheterna av samordning och mjuk normgivning

Eftersom många medlemsländer har brustit i att uppfylla de åtaganden de ingått inom ramen för Lissabonstrategin har den mjuka normgivningens effektivitet som styrinstrument ifrågasatts av både forskare och beslutsfattare. Fritz Scharpf från Max Planck-Institutet tillhör dem som anser att den öppna samordningsmetoden i grunden är bristfällig främst därför att dess tvingande komponent, metoden att namnge och hänga ut medlemsländer som inte genomför sina åtaganden (*naming-and-shaming*), inte är en realistisk påtryckningsmetod och inte heller kom att praktiseras vare sig politiskt eller på tjänstemannanivå. Representanter för medlemsländerna i ministerrådets olika instanser har undvikit att utvärdera eller kritisera andra länders resultat och istället inriktat sig på att finna gemensamma ansatser på grundval av olikartad nationell politik. Metoden har därmed inte haft den karaktär av ”dynamiskt ansvarutkrävande”

som förespråkarna hade hoppats på. Andra ser den öppna samordningsmetoden som ett slags förstadium till en möjlig överföring av beslutskompetens till EU, där lagstiftning eller andra former av bindande beslut kan tillämpas. Forskningen kan idag inte fastställa ifall en sådan utveckling är att vänta och få konkreta exempel finns att tillgå. Hos forskare som intresserat sig för den mjuka normgivningens påverkan på demokratin såsom t.ex. Christian Joerges från universitetet i Bremen, finns det emellertid en utbredd åsikt att den öppna samordningsmetodens resultatuppfyllelse bör stärkas och möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande förbättras.

Undersökningar visar dock att trots att den mjuka normgivningen har presterat ett magert konkret utfall mätt i policyreformer och måluppfyllelse har den ändå bidragit till en ökad kunskap om utformningen och genomförandet av strukturreformer. Samordning på europeisk nivå har påverkat innehållet på dagordningen i nationellt beslutsfattande vad gäller ekonomiska och sociala frågor, och i vissa länder ökat acceptansen för medverkan av grupper från det civila samhället. Brister i genomförandet av konkreta reformer har inte förhindrat påverkan på utformningen av institutionella strukturer på nationell nivå och en tilltagande institutionell likhet i nationella förvaltningars struktur och handlingsförfaranden.

En av de mest optimistiska forskarna, Jonathan Zeitlin vid Amsterdams universitet, menar att den öppna samordningsmetoden har bidragit till att de utmaningar som EU-länderna står inför har identifierats och lösningar har utmejslats vilka i sin tur har påverkat utformningen av nationell politik. Därtill anser han att europeisk samordningspolitik har förbättrat samspelet mellan olika politikområden och mellan aktörer på olika nivåer inom det nationella politiska systemet. Det är emellertid på idéplanet som det gemensamma lärandet främst har bidragit till att skapa en delad förståelse av utformningen av policyreformer. Nationella förvaltningar har anammat en gemensam diskurs och utvecklat ett distinkt språkbruk. I samordningen kring Lissabonstrategin och Europa 2020-strategin har så kallade epistemiska gemenskaper skapats, grupper som utmärks av en särskild expertis och ett gemensamt synsätt.

I takt med att ett gemensamt lärande och utbyte av erfarenheter

har knutit grupper av nationella tjänstemän och experter allt närmare varandra har två parallella men relaterade trender uppstått. Den första trenden innebär en starkare byråkratisering och professionalisering av de nätverk av experter och tjänstemän från centralt belägna EU-institutioner och nationella regeringar och centralförvaltningar som har kommit att monopolisera samordningsprocesserna. Den andra trenden innebär en stigande grad av avpolitisering i takt med att expertstyre och teknokrati allt mer kommit att dominera de epistemiska gemenskaperna. Denna utveckling går stick i stäv med den generella målsättningen att göra samordningsförfarandet öppet för insyn och påverkan både från de berörda grupperna i samhället och från företrädare från kommunal och regional förvaltning, som är de instanser som i majoriteten av medlemsländerna ansvarar för genomförandet av den konkreta politiken.

Forskningen visar en tämligen splittrad bild av läget: i länder där regionförsamlingar innehar fullt ansvar för politikområden som ingår i Lissabon/Europa 2020-strategin deltar regionala företrädare under hela policyprocessen, i vissa fall ända upp på europeisk nivå. I decentraliserade enhetsstater, där ansvaret för politikens genomförande ligger på kommunal nivå, involveras kommunala företrädare på meningsfullt sätt av centraladministrationen i omkring hälften av medlemsländerna. I centraliserade enhetsstater, däremot, ignoreras ofta lokala företrädare.

Vad gäller organiserade grupper i samhället hörs arbetsmarknadens parter i ett särskilt forum på europeisk nivå innan Europeiska rådets vårtoppmöten. De spelar också en betydande roll inom samsättningspakten på nationell nivå i flera EU-länder. Andra grupper från det civila samhället involveras tämligen sällan på ett systematiskt sätt men konsulteras i särskilda fall på tillfällig basis eller när så föreskrivs i EU:s riktlinjer. I vissa samordningsförfaranden, t.ex. de som gäller social inkludering och utsatthet, bidrar grupper av brukare och tjänsteutövare med information och konkreta erfarenheter.

Den avpolitiserande effekten av samordningsförfarandet har drabbat de nationella parlamenten särskilt hårt. I vissa EU-länder hölls generella programdebatter om Lissabonstrategin och Europa 2020-strategin, men inget nationellt parlament involveras systema-

tiskt och på ett meningsfullt sätt under den löpande policyprocessen. Denna situation beror delvis på de nationella parlamentens bristande intresse, kunskap och tid att engagera sig i samordning kopplad till Lissabon/Europa 2020-strategin, och delvis på den exekutiva maktens motvillighet att föra ner debatter om inriktningen på gemensamma europeiska åtaganden och reformer på nationell nivå. I ett initialt skede fanns en förhoppning om att ett offentliggörande av de nationella framstegen vad gäller uppfyllelsen av Lissabonstrategins gemensamma målsättningar skulle stärka möjligheterna för nationella parlament – och i synnerhet den politiska oppositionen – att utkräva ansvar från den sittande regeringen. Undersökningar, bland andra de som diskuterades i specialnumret 2009 om den öppna samordningsmetoden i *European Integration Online Papers*, visar dock att denna möjlighet att granska regeringens handlande och jämföra framsteg mellan EU-länder har utnyttjats i allt för liten grad i nationell politik.

De nationella exekutivernas allt mer dominerande ställning i samordningsförfaranden kopplade till Lissabonstrategin och Europa 2020-strategin kan i mycket jämställas med den generella utveckling inom EU som har konstaterats av forskarvärlden på senare år. Enkelt uttryckt anses denna utveckling gå mot en ökad mellanstatlighet på EU-nivå, där nationella regeringar och centralförvaltningar agerar inom EU:s befintliga besluts- och samordningsförfaranden. På nationell nivå tar sig processen uttryck i en stärkt roll för regeringar vis-à-vis parlament i de frågor som numera avhandlas inom EU:s ramar. En trend mot centralstyrning och professionalisering av EU:s samordningsprocesser har uppkommit, där nationella exekutiver agerar grindvakter för att överstatliga element inte ska ta rot i expert- och rådsgrupper. EU:s institutioner medverkar fortfarande i samordningen, ibland på ett avgörande sätt, och gemensamma förfaranden respekteras.

Lissabonstrategin kom därmed att präglas av mellanstatlighet i det att regeringsföreträdare och statliga tjänstemän allt oftare avhandlade frågor av politisk karaktär men sällan avkrävdes ansvar vare sig på nationell eller på europeisk nivå. Vissa forskare, såsom Milena Buchs från universitetet i Southampton, har valt att karaktärisera

denna utveckling i termer av avpolitisering då regeringsföreträdare och höga tjänstemän väljer att inte lyfta frågor i nationella parlament då dessa klädda i tekniska termer kan avklaras på ett till synes mer effektivt sätt med kollegor i EU:s institutioner. Men samma fenomen fångas också upp i den statsvetenskapliga litteraturen i termer av en centralisering av EU-samordningen. Detta då deltagandet av regeringsföreträdare på hög och allra högsta nivå, särskilt vad gäller frågor av ekonomisk art, har ökat avsevärt de senaste tio åren.

Det paradoxala i denna utveckling kring samordningen av ekonomisk politik i EU kan inte nog understrykas. Lissabonstrategin anamades av EU-länderna just därför att den inte innebar en överföring av formell beslutsmyndighet till EU. Ett sådant steg ansågs sakna demokratisk legitimitet, då Lissabonstrategin omfattade politikområden nära förknippade med statsuveräniteten där nya EU-befogenheter skulle ha inkräktat på de nationella parlamentens uppgift att ta demokratiskt grundande beslut i frågor med fördelningspolitiska konsekvenser. Trots detta beskrivs nu de senare som samordningsprocessens stora förlorare. Initiativ till att engagera samhällsaktörer såsom nationella parlament, regionala och kommunala samarbetsorgan och företrädare från det civila samhället har tagits men, som diskuterats ovan, spelar inte (ännu) en viktig roll i den politiska samordningen.

Från samordning till styrning: Europa 2020 och det finanspolitiska ramverket

Lissabonstrategins akilleshäla var att EU-länderna brast när det gällde att verkställa beslut om reformer på nationell nivå. Man fick därmed låg måluppfyllelse av gemensamma åtaganden. Fenomenet kan ses som ett uttryck för brist på solidaritet mellan EU-länderna men kan också ses som en indikation på ett utbrett problem med försenade eller uteblivna strukturreformer med upprinnelse i olika ekonomiska systems förmåga att hantera förändring. Den gemensamma valutans dolde ett tilltagande problem med försämrade konkurrenskraft i ett flertal länder och resulterade i makroekonomiska obalanser. Statsskuldskrisen och svag ekonomisk tillväxt tvingade emellertid EU

att växla upp och under 2010–2011 genomfördes en reform av den ekonomiska styrningen som i allt väsentligt kan betraktas som början till ett europeiskt finanspolitiskt ramverk. Bakgrunden till detta ligger dels i föreställningen om ett ömsesidigt beroende mellan de europeiska ekonomierna, och dels i erfarenheten från Stabilitets- och tillväxtpakten och Lissabonstrategin av svårigheterna med att på frivillig grund bedriva gemensam ekonomisk politik.

EU:s finanspolitiska ramverk utgörs numera av den europeiska planeringsterminen vars syfte är att utforma EU-ländernas nationella budgetpolitik i riktning mot makroekonomisk stabilitet, konkurrenskraft och tillväxt. Den vilar på en stramare övervakning av nationell ekonomisk politik och möjligheten att utmäta sanktioner som under vissa omständigheter är automatiska. Grundbultarna utgörs av Stabilitets- och tillväxtpakten och Europa 2020-strategin som hädanefter tillsammans tjänar som underlag till kommissionens utvärdering av EU-ländernas efterlevnad av gemensamma regler och mål. Till dessa befintliga processer har lagts ett nytt förfarande, proceduren för makroekonomiska obalanser. Dess syfte är att utvärdera risken för uppkomsten av ohållbara obalanser på grundval av indikatorer som mäter enskilda länders konkurrenskraft samt externa och interna ekonomiska läge. Den innebär således en granskning av hur väl ett lands ekonomi står sig i konkurrensen dels vis-à-vis andra EU-länder, dels internationellt. På grundval av detaljerade indikatorer följer därmed kommissionen den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna och i förekommande fall utfärdar den varningar och föreskriver riktlinjer för ändringar i deras ekonomiska politik. Även sådana riktlinjer kan åtföljas av sanktioner.

Planeringsterminens årliga genomgång startar med att kommissionen offentliggör en tillväxtrapport, som syftar till att påverka EU-ländernas budgetar i riktning mot gemensamma mål och prioriteringar. Kommissionens rapport behandlas i ministerrådet och i EU-parlamentet för att sedan diskuteras på Europeiska rådets toppmöte i mars månad, där den fastställs av stats- och regeringscheferna. Under våren lägger sedan medlemsländerna fram dels stabilitets- och konvergensprogram om situationen i statsfinanserna, dels nationella rapporter om ekonomins konkurrenskraft och situationen på

arbetsmarknaden. Dessa rapporter granskas av kommissionen som lägger fram en utvärdering av de enskilda ländernas ekonomiska politik och utformar rekommendationer till nationella företrädare i ministerrådet. Slutligen godkänns rapporterna av Europeiska rådet. Under hösten slutför medlemsländerna arbetet med den nationella budgeten och tanken är att de råd och riktlinjer som dragits upp av kommissionen och bifallits av andra medlemsländer ska ingå i den slutgiltiga budgetpropositionen (se Figur 1).

EU:S EKONOMISKA STYRNING EUROPEISKA PLANERINGSTERMINEN		
DECEMBER	Årlig tillväxtrapport: Allmän vägledning för EU Framställs av kommissionen – Diskuteras i rådet Godkänns vid Europeiska rådets vårtoppmöte	
MARS	Europeiska rådets politiska vägledning på grundval av den årliga tillväxtrapporten	
APRIL	Stabilitets- och konvergensprogram Läggs fram av EU-länderna utom dem som är föremål för stödåtgärder	Nationella reformprogram Läggs fram av EU-länderna utom dem som är föremål för stödåtgärder
JUNI	Länderspecifika rekommendationer inklusive budgetpolitik och makroekonomiska obalanser Läggs fram av kommissionen Antas av rådet efter godkännande av Europeiska rådet	

FIGUR 1. EUROPEISKA PLANERINGSTERMINEN

Källa: EU-kommissionen, <http://ec.europa.eu/europe2020>

Vad utgör så skillnaderna mellan den tidigare ordningen då Lissabonstrategin hängde fritt från andra förfaranden om ekonomisk politik och den nya där Europa 2020-strategin är en del av ett större, mer förbindande, ramverk? För det första är det av betydelse att Europa 2020-strategins målsättningar kopplas samman dels med Stabilitets- och tillväxtpaktens finanspolitiska regler, och dels med förfarandet för att rätta till makroekonomiska obalanser. Tillsammans bildar dessa tre förfaranden ett ramverk för ekonomisk styrning och tillför en ekonomisk-politisk motpart till penningpolitiken i EMU. Sedan har den tvingande karaktären av EU:s ekonomiska styrning stärkts

genom nya förfaranden och beslutsregler fastlagda i sex lagstiftningsakter (den så kallade sexpacken: fem förordningar och ett direktiv varav två akter bara berör euroländerna). I vilken grad kommissionen och andra institutioner kan föreskriva åtgärder gällande den nationella finanspolitikens inriktning är för tidigt att bedöma, men för länderna i euroområdet – i synnerhet dem som mottar stöd från EU:s nödfonder och dem som anslutit sig till Euro Plus-pakten – är det nu definitivt svårare att ignorera riktlinjer och rekommendationer från EU. Det nya beslutsförfarandet och hotet om sanktioner mot de länder som bryter mot Stabilitet- och tillväxtpaktens regler är av en mer tvingande karaktär. En omvänd kvalificerad majoritet behövs för att stoppa ett förslag om sanktioner från kommissionen (dvs. en kvalificerad majoritet måste i så fall rösta emot förslaget). Slutligen ingår det nu i planeringsterminens förfarande att enskilda länders framsteg rapporteras och rådets rekommendationer offentliggörs efter en diskussion i Europeiska rådet och i Ekofinrådet. Med detta förstärks aspekten ”offentlig uthängning” som EU:s medlemsländer med stor omsorg undvek tidigare.

Under 2012 genomfördes den första fullständiga planeringsterminen på europeisk nivå. Sveriges finansminister som i juni hade fått ta emot rådets rekommendationer om ändringar i svensk ekonomisk politik uttryckte sin irritation över kommissionens inblandning i svenska angelägenheter såsom skatter, socialförsäkringar, arbetsmarknadsfrågor och lönebildning och framhöll uttryckligen riksdagens och regeringens rätt att fatta beslut i dessa frågor utan extern påverkan. Däremot stödde han planeringsterminens grundprincip att EU uttalar sig om enskilda länders ekonomiska politik genom att lägga Sveriges röst för ett godkännande av rådets rekommendation i ministerrådet.

Tendenser och konsekvenser i en framväxande europeisk finanspolitik

Tillsammans innebär planeringsterminen, granskningen av rapporter utifrån Stabilitets- och tillväxtpakten, Europa 2020 och den

förstärkta övervakningen av nationell politik uppbackad av effektiva sanktioner utan tvekan en förtätning av EU:s styrning av den ekonomiska politiken. Det är emellertid för tidigt att hävda att EU med förändringarna i planeringsterminen har funnit en metod för effektiv och demokratiskt legitim styrning av nationell politik. Trots viss förstärkning av Europaparlamentets roll och offentlighögrandet av nationella rapporter kvarstår problemen med ansvarutkrävande, öppenhet och insyn.

På grundval av tidigare erfarenheter och observationer framträder ett antal tendenser som påverkar utformningen av EU:s finanspolitiska ramverk. Planeringsterminen utarbetades av experter och tjänstemän från EU:s institutioner och EU-ländernas centraladministrationer. Företrädare för nationella finansministerier, kommissionens generaldirektorat för ekonomiska och finansiella frågor och Europeiska centralbanken dominerade beslutsfattandet. Detta på bekostnad av företrädare från andra politikområden såsom socialfrågor, miljö- och klimat, hälsa- och sjukvård. Även näringslivsdepartementen och kommissions generaldirektorat för näringslivsfrågor anses ha spelat en underordnad roll. Dessa observationer visar på det nära samarbete som uppstått mellan höga tjänstemän och ministrar som hanterar finanspolitiska frågor inom EU:s institutioner och EU-länderna. De bekräftar också trenden mot byråkratisering och professionalisering. Dominansen av finanspolitiska hänsyn i det initiala skede då det nya ramverket för ekonomisk styrning lades fram tenderar att styrka avpolitiseringsstenen. Avvägningen mellan olika politiska målsättningar tycks följa en teknokratisk logik med makroekonomisk stabilitet som övergripande målsättning.

Ett av krisens kännetecken har varit en centralisering av EU-samarbetet i den meningen att den har orsakat en ökad inblandning av politiska ledare på högsta nivå. Detta märks främst i form av regerings- och statschefernas återkommande möten i Bryssel. Men mellanstatligheten kan sägas ha tagit en ny form i det att EU:s högsta företrädare från institutioner och medlemsländer inte längre drar sig för att kritisera de enskilda EU-länder som inte har uppfyllt sina åtaganden eller som har brutit mot gemensamma regler. Grupper av politiska ledare från euroområdet, som t.ex. representerar de ”stora”,

såsom Frankrike och Tyskland, eller de ekonomiskt starka, såsom Tyskland, Nederländerna och Finland, har bildats. Dessutom har en tätare faktisk politisk och ekonomisk samordning mellan euroländerna, samt en stadfästelse av detta djupare samarbete i Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska monetära unionen som undertecknades i mars 2012, öppnat en skiljelinje gentemot länderna utanför euroområdet som hittills har bjudits in att medverka men utan att kunna påverka premisserna. Krisen har alltså inte bara avslöjat en djup ekonomisk klyfta mellan EU-länderna utan också bidragit till en större politisk splittring inom EU.

Paul Copeland från universitetet i Manchester och Scott James från King's College, London som har undersökt EU-kommissionens roll i utformningen av EU:s ekonomiska ramverk och dess nya striktare samordningsformer framhåller att kommissionen utnyttjade den möjlighet som krisen bjöd för att driva egna initiativ. Den inledande finansiella krisen beskrevs av kommissionen som ett utifrån kommande problem som kunde bemötas genom åtgärder som mildrar asymmetriska chocker såsom nationella stödpaket till banker och ekonomiska stimulansåtgärder. I en senare fas, när statsskuldskrisen satte in, beskrevs denna som ett inom-europeiskt problem som kunde bemötas genom reformer som minskade de makroekonomiska obalanserna mellan EU-länderna. Kommissionen kunde därmed framställa Europa 2020 och den europeiska planeringsterminen som ett svar på krisens underliggande faktorer och påvisa vikten av ett strukturerat, starkt proceduriellt förfarande.

Urholkningen av den nationella politiken som en konsekvens av EU-medlemskapet har länge framhållits inom akademiska kretsar. Professorn i internationella relationer, Vivien Schmidt, beskrev slagfärdigt detta fenomen i termer av att EU har policyer utan politik medan medlemsländerna har politik utan policyer. Den överordnade frågan är om ett demokratiskt styre kan utformas på EU-nivå som åtnjuter medborgarnas förtroende och framstår som legitimt i deras ögon. I fråga om Europa 2020 och den europeiska planeringsterminen måste den preliminära bedömningen vara att många policyfrågor behandlas i dessa förfaranden utan tillfredställande demokratisk förankring.

Den politiska dimensionen finns hittills endast på EU-nivå i ett mellanstatligt spel och når inte ner på nationell nivå på ett tillfredsställande sätt. Problemet med demokratisk legitimitet och politiskt ansvarutkrävande lyfts i officiella rapporter och policypaper, men de föreslagna åtgärderna är välkända: EU-parlamentet och nationella parlament måste beredas plats i policyprocessen på EU- och nationell nivå; och grupper i det civila samhället – vare sig det rör sig om etablerade aktörer eller nyare brukargrupper – måste mobiliseras och beredas möjlighet att delta. De senare finns närvarande redan idag men deras påverkan är sektorsbaserad eller snävt inriktad på att rapportera om situationen på marknaden och fyller därmed snarare en informationslucka än en demokratisk funktion. Hittills har krisen och de nödåtgärder som tagits av EU och den Internationella valutafonden framställt regeringar som maktlösa inför internationella finansiella marknader och oförmögna att själva råda bot på situationen. Därtill har EU:s gemensamma åtgärder setts som otillräckliga och dåligt förankrade hos medborgarna. I en sådan situation är det svårt att föreställa sig att Europa 2020 eller planeringsterminen kommer att få medborgarnas förtroende.

Konkurrenskraft till vilket pris? Ekonomisk samordning i väntan på demokratisk legitimitet

Nödvändigheten att samordna EU-ländernas ekonomiska politik formulerades redan 2000 i Lissabonstrategin, men inte förrän den ekonomiska och finansiella krisen kom uppdragades de stora skillnaderna i medlemsländernas ekonomiska utveckling och konkurrenskraft. Krisen har medfört en ökning av dessa skillnader. Stora makroekonomiska obalanser har uppstått och skuldsättningen hos länderna i euroområdet har påskyndat en förstärkning av ramverket för ekonomisk styrning och en ny fokusering på tillväxt och konkurrenskraft.

En samordning av den ekonomiska politiken av det slag som Europa 2020 och planeringsterminen åsyftar innebär en mycket djupare påverkan på nationellt beslutsfattande än Lissabonstrategin. Till vilken grad EU-länderna kommer att uppfylla målsättningar och poli-

cyrekommendationer är avhängigt faktorer såsom medlemslandets ekonomiska utgångsförutsättningar, förutsättningarna att mobilisera nationella politiska och samhälleliga krafter samt den offentliga förvaltningens förmåga att bereda och verkställa beslutade åtgärder. Men krisen har förvärrat både den finansiella, administrativa och psykologiska beredskapen för socioekonomiska reformer. Samtidigt har den påtvingat reformer i de mest utsatta länderna och dessa har genomförts i snabb takt enligt de villkor som ställts upp för nödlån och med en sneglande blick på de finansiella marknaderna. I de länder som är hårdast drabbade av krisen pågår djupa förändringar i politisk kultur och välfärdsmodeller av ett slag som teorier om den europeiska integrationen inte kunnat förutse och därför är utfallet vanskligt att förutsäga.

Konsekvenserna av krishanteringens på europeisk nivå har hittills visat sig vara politisk splittring och ekonomisk fragmentering inom EU. Bland den politiska eliten har en situation av vidgade förtroendeklyftor uppstått och det kitt av ömsesidig tillit som integrationen vilar på har undergrävts. Utgångsläget för att utveckla en samsyn kring enskilda medlemsländers ekonomiska, sociala och politiska situation är idag klart sämre än innan krisen. Det ligger en paradox i att medborgarna som tidigare visat lite intresse för EU eller för att anamma en europeisk identitet plötsligt finner sig nära sammanbundna med medborgare i andra EU-länder antingen i rollen som långivare- eller tagare. Med tanke på hur litet Europatanken har slagit rot på nationell nivå är det inte förvånande att sammanhållningen hos medborgarna är tunn när det gäller att gå i borgen för statslån eller gå igenom stålbadet av strukturella reformer för att rädda euron.

I takt med att inriktningen på den breda ekonomiska politiken allt mer bestäms på EU-nivån och samordningen stramas upp med gemensamma procedurer blir samspelet komplext mellan EU:s och de nationella politiska systemens demokratiska legitimitet. Tendensen till teknokratiskt styre och mellanstatlighet i EU, trots att den är förklarlig i ett kortare perspektiv, är bekymmersam. Det är avgörande för den demokratiska förankringen att nationella parlament involveras i en aktiv debatt och tar ställning till såväl EU-kommissionens årliga

rapport om det ekonomiska läget som rekommendationer riktade till enskilda EU-länder.

EU brukar betraktas som ett system för flernivåstyrning och ur det perspektivet ter det sig något märkligt att kontakterna mellan nationella parlament och Europaparlamentet fortfarande är så pass underutvecklade. Med tanke på den ekonomiska politikens centrala ställning på båda nivåerna bör nationella parlamentariker kunna inleda ett meningsfullt samarbete med Europaparlamentet. Parlamentariskt engagemang kan stärka det politiska ansvarsutkrävande på nationell nivå. Europaparlamentets möjlighet att ställa EU:s företrädare till svars på europeisk nivå är likaledes av stor betydelse, i synnerhet som Europeiska rådet och ministerrådets dominans på det ekonomiska området har ökat avsevärt. Europaparlamentet är centralt placerat i EU och dess förmåga att väcka debatt och aktivera politiska partier att utveckla ståndpunkter utifrån ett europeiskt perspektiv framstår som allt mer avgörande.

Den senare tidens utveckling har inte endast satt parlamentens förmåga att hålla beslutsfattare ansvariga för fastlagd politik i ny dager utan också villkoren för debatt kring politikens innehåll och avvägning mellan olika målsättningar. Trots att EU:s krishantering har till stor del skett utan att först söka folklig förankring har krisens konsekvenser och åtgärder diskuterats livligt i nationella parlament. Svårigheterna att stävja skenande statsskulder, budgetunderskott och i vissa fall vidta drakoniska reformåtgärder har på ett oväntat, men otvetydigt, sätt uppenbarat djupa åsiktsskillnader om hur ekonomisk politik bör drivas. Dessa åsiktsskillnader följer inte bara nationella-kulturella gränser utan också en ideologisk vänster-höger logik. Optimisterna tolkar detta fenomen som början till en transnationell politisk debatt medan pessimisternas uppfattning snarare pekar på kulturella och sociala skillnader grundande i djupa historiska skiljelinjer mellan länderna i norra och södra, såväl som västra och östra Europa.

EU:s grundläggande svar på den ekonomiska krisen är att Europas konkurrenskraft måste höjas, men till vilket pris? I ett första steg måste EU hitta en sätt som utjämnar effekterna av en inneboende konkurrenssituation som uppkommer när ömsesidigt beroende ekonomier

samtidigt strävar att höja sin konkurrenskraft. De makroekonomiska obalanserna resulterade självklart inte endast i ett minus i länderna med svag konkurrenskraft utan också i ett plus hos länder som sett till att hålla den inhemska prisutvecklingen i schack, såsom Tyskland som dessutom gynnas av det lägre värdet på euron jämfört med den gamla D-marken (se även Eklunds och Braunerhjelm's kapitel).

För att konkurrenskraft inte ska resultera i ett nollsummespel krävs gemensamma överenskommelser om hur kostnader och vinster av reformpolitiska åtaganden fördelas. Samtidigt kräver reformåtaganden fungerande nationella förvaltningar. EU har antagit ny lagstiftning (i den s.k. sexpacken) som på ett mycket detaljerat sätt föreskriver den nationella administrationens funktionsätt och uppgifter inom den ekonomiska politiken. Detta i synnerhet vad gäller funktioner såsom ekonomiska prognoser, och insamlandet och sammanställning av statistik. Eftersom EU här har valt ett hårt styrinstrument finns förhoppningar om att en rättssäker och effektiv förvaltning kan förverkligas på relativt kort sikt.

På längre sikt ter det sig viktigt att stärka EU:s demokratiska legitimitet och folkliga stöd. Eftersom EU som inte har samma grundläggande legitimitet som (de flesta) medlemsländer måste dess folkliga acceptans hela tiden förtjänas. Detta genom att följa godtagna demokratiska procedurer, leverera ett politiskt innehåll som uppfattas som rättvist och sakligt nyttigt och genomföra detta på ett effektivt sätt. Annars ifrågasätts EU såväl utifrån rationella kostnadsberäkningar som utifrån identitetstillhörighet och rådande politiska normer. EU och medlemsländerna är idag så nära sammanflätade att brister hos EU i de avseenden som just nämndes spiller över negativt på nationell politik.

Integrationens målsättning handlar inte bara om fria marknader utan också om européernas levnadsvillkor, och deras livsöden är beroende av den politiska maktens förmåga att lösa ekonomiska och sociala problem inom ramen för demokratiska strukturer. En förstärkt konkurrenskraft är en förutsättning för att lösa krisen. Men eftersom konkurrenskraftshöjande åtgärder i många länder kräver en radikal förändring både av den nationella politiken och förvaltningen och av medborgarnas grundläggande sociala och ekonomiska villkor,

krävs att de går hand i hand med förstärkt demokratisk förankring och folkligt engagemang.

Källor och litteratur

Beskrivningen av Lissabonstrategins utveckling och lanseringen av Europa 2020-strategin utgår ifrån Europeiska rådets slutsatser och EU-kommissionens meddelanden "Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning: Nystart för Lissabonstrategin" från 2005 och "Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla" från 2010. Europeiska rådets slutsatser finns tillgängliga på <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=sv> och EU-kommissionens dokument på http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

På Generaldirektoratet för ekonomi och finans hemsida http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm finns detaljerad information om den europeiska planeringsterminen och andra förfaranden. De lagtexter som ligger till grund för det uppstramade ramverket för ekonomisk styrning, de så kallade sex- och tvåpacken, finns på Eur-Lex portalen. Ett antal rapporter nämns i texten: Wim Koks rapport från 2004, "Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment" och Mario Montis rapport från 2010, "A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe's Economy and Society" finns båda att ladda ner från EU:s webbportal. Rapporten "Completing the Euro. A Road Map Towards Fiscal Union in Europe" finns på tankesmedjan Notre Europe's hemsida <http://www.notre-europe.eu>

Akademisk litteratur som behandlar Lissabonstrategin och Europa 2020 från ett övergripande perspektiv innefattar Maria Rodrigues *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda* (Cheltenham: Edward Elgar, 2009); *Journal of Common Market Studies* symposium om "EU Governance after Lisbon" där akademikerna Kenneth Armstrong, Ian Begg och Jonathan Zeitlin diskuterar sin syn på strategin; samt Europaperspektiv 2005 med titeln *Lissabonprocessen i halvtid*. Den tidiga politiska diskursen kring Lissabonstrategin samman-

fattas av Anna Michalski i ”The Lisbon Process: Lack of Political Commitment, Hard Choices and the Search for Political Will” (The Clingendael Institute Study Nr 23, 2004) samt kring Europa 2020 av Jean-Claude Barbier i skriften ”Changes in Political Discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020: Tracing the Fate of ’Social Policy’” (Bryssel: ETUI). Mytologins betydelse för europeisk integration analyseras av Erik Jones i artikeln ”The Economic Mythology of European Integration” publicerad i *Journal of Common Market Studies* (48:1, 2010). Paul Copeland och Scott James presenterar en analys om EU-institutionernas försök att fånga diskursen kring krisen i den kommande artikeln ”From Lisbon Strategy to Europe 2020: The Impact of the Financial Crisis on the Governance and Discourses of Economic Reform”. En översiktlig ranking av EU-ländernas uppfyllelse av Lissabonstrategins målsättning publiceras av Centre for European Reform (CER) i serien ”The Lisbon Scorecard” som finns tillgänglig på internet.

En omfattande litteratur har växt fram om styrning i EU. Den tyske statsvetaren Fritz W. Scharpf har skrivit flera betydelsefulla verk om europeiskt beslutsfattande och problematiken kring demokratisk legitimitet. I detta sammanhang kan nämnas ”Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy” (MPIFG Discussion Paper Nr 11, 2011) och ”The Double Asymmetry of European Integration – Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy” (MPIFG Working Paper Nr 12, 2009). Vivien Schmidt diskuterar de politiska konsekvenserna av ekonomisk integration i arbetspappret från ”The European Union in Search of Political Identity: Is More Politics the Answer?” (Eif Working Paper Nr 05, 2010).

I Claudio Radaellis rapport *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union* (Sieps rapport 2003:1), uppföljaren *Recalibrating the Open Method of Coordination* med Susana Borrás från (Sieps rapport 2010:7) samt artikeln ”The politics of governance architectures: Creation, Change and Effects of the EU Lisbon Strategy” i en specialutgåva av *Journal of European Public Policy* (18:4, 2011) kartläggs den mjuka normgivningens uppkomst.

Jonathan Zeitlin har publicerat omfångsrikt om experimentell styrning, bland annat böckerna *Changing European Employment and*

Welfare Regimes med Martin Heidenreich (Abingdon: Routledge, 2009) och *The Open Method of Coordination in Action* med Philippe Pochet (Bryssel: Peter Lang, 2005), samt ett kapitel med Charles Sabel, "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU", i boken *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture* (New York: OUP, 2010). Utfallet av den öppna samordningsmetoden analyseras i en specialutgåva av *European Integration Online Papers* (13, 2009). Den mjuka normgivningens genomslag på nationell, regional och lokal nivå analyseras av Anna Michalski i artikeln "Social Welfare and Levels of Democratic Government in the EU" (*Journal of European Integration* 34:4, 2012).

Läsvärda analyser av bakgrunden till den statsfinansiella krisen och EU:s försök att åtgärda hotet mot euron publiceras av forskningsinstitutet *Centre for European Policy Studies* (CEPS) och *Breugel*. I synnerhet framhålls Daniel Gros analyser "Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Symptom or Cause of the Crisis?" (CEPS Policy Brief Nr 266, 2012) och "Europe's Recurrent Employment Problems" (CEPS Policy Brief Nr 271, 2012) samt Jean Pisani-Ferry's "The Euro Crisis and the New Impossible Trinity" (Breugel Policy Contribution Nr 1, 2012) och "Europe's Growth Emergency" med Zsolt Darvas (Breugel Policy Contribution Nr 13, 2011).

Europakten – flexibel integration som grund för euron och EU:s framtid

av Joakim Nergelius

Detta kapitel behandlar europakten, dess bakgrund, huvudsakliga innehåll och möjliga framtida implikationer, om och när den träder i kraft. Tyngdpunkten i kapitlet ligger dock inte på paktens ekonomiska aspekter, även om dessa behandlas kort, utan på några juridiskt centrala och delvis inom EU-rätten helt nya inslag. Bland dessa märks att paktens ganska dramatiskt kan komma att öka utrymmet för framtida s.k. flexibel integration, dvs. fördjupat samarbete mellan en grupp av medlemsländer kring någon specifik fråga, medan övriga medlemsstater väljer att stå utanför. Dessutom märks det i EU-rätten helt nya momentet att paktens innebär fördjupad integration, inom den ekonomiska politikens område, med medverkan av EU:s institutioner, trots att den i sig till skillnad från andra EU-fördrag utgör ett traditionellt mellanstatligt fördrag, som formellt sett därför inte ”tillhör” eller ingår i övrig EU-rätt. Genom paktens får också EU-domstolen nya möjligheter att övervaka medlemsländernas ekonomiska politik.

Alla dessa omständigheter är så intressanta och betydelsefulla att de förtjänar en egen analys. Frågan är helt enkelt vilken slags juridisk konstruktion europakten egentligen är och vilka konsekvenser den egenartade utformningen får för paktens efterlevnad. För att anknyta till bokens övergripande tema kan sägas att europakten utgör ett försök att stärka EU:s konkurrenskraft, vilket nu sker till priset av en juridiskt sett ny och tämligen kontroversiell konstruktion.

Därutöver bör redan från början klargöras att frågan om europaktens framtida roll och utformning också har stor politisk betydelse,

även på längre sikt. Debatten om EU:s och eurozonens framtid intensifierades under andra halvåret 2012 väsentligt, efter två års ekonomisk kris och till ackompanjering av utspel från EU-kommissionen om en tänkt bankunion som ett första steg på vägen mot ett federalt EU. Europakten är en enskild, men dock en mycket viktig komponent i denna breda debatt om EU:s och eurons framtid. Kapitlets mest centrala slutsats är att pakten ganska dramatiskt kan komma att öka utrymmet för framtida s.k. flexibel integration både inom och utanför den ekonomiska politikens område.

Det kan tilläggas att den svenska terminologin på detta område understundom vållar vissa problem, vilka som framgår nedan även har en viss principiell betydelse. Det engelska uttrycket *Fiscal Compact*, som ofta används för att beteckna europaktens innehåll, betyder i ordagrann svensk översättning skatteunion eller kanske snarare skatteenhet (skattegemenskap, skattesamhörighet), men pakten innebär i praktiken inte detta och har i den officiella svenska översättningen logiskt nog betecknats som Finanspolitisk överenskommelse, vilket ju inte är exakt samma sak. Avdelning v i pakten, artiklarna 12–14 med bestämmelser främst om mötes- och beslutsformer, har på engelska titeln *Governance of the Euro Area*, men har på svenska getts den än mer tekniska och ämnesmässigt mer begränsade titeln Styrning av euroområdet. Fler exempel på felaktiga och/eller problematiska översättningar kan ges, men det räcker här med en erinran om att den svenska versionen av europakten på grund av språkliga problem bör läsas med viss vaksamhet.

Det första avsnittet nedan behandlar europaktens historiska och politiska bakgrund samt frågan om varför den fick sin säregna mellanstatliga utformning. Därefter följer två avsnitt som beskriver paktens innehåll och analyserar dess status vid sidan av övrig EU-rätt. Slutligen följer en närmare analys av europaktens framtida betydelse.

Kort historisk och politisk bakgrund – varför blev pakten mellanstatlig?

Euron infördes som bekant som gemensam valuta för ursprungligen elva EU-stater den 1 januari 2002. Därefter har ytterligare sex stater anslutit sig, varför euron i dag är gällande valuta och betalningsmedel i dessa sjutton EU-stater: Belgien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tyskland och Österrike. Därutöver används för övrigt euro, mer i brist på annan lämplig valuta, även i Kosovo och Montenegro.

Under de senaste åren har euron drabbats av sin första större och allvarliga kris, i kölvattnet av den internationella finanskrisen 2008. Denna ännu olösta eurokris kan sägas ha inletts våren 2010, då den statsfinansiella krisen i Grekland blev uppenbar och ohållbar. Därefter har snarlika problem uppstått främst i Portugal, Irland, Italien och Spanien (vilket gjort att dessa fem länder stundtals omnämns som s.k. ”PIIGS”- eller ”GIIPS”-stater), men även Belgien och Cypern nämns ibland som åtminstone potentiella krisländer främst på grund av sina höga budgetunderskott och statsskulder. Det bör dock nämnas att situationen i dessa krisländer inte är helt likartad; problemen i Irland och Spanien samt delvis även i Portugal har exempelvis mer att göra med s.k. spruckna finans- och fastighetsbubblor, med åtföljande bankkriser än med höga budgetunderskott – en utveckling som känns igen från Sverige på tidigt 1990-tal.

Som ett led i ansträngningarna för att motverka denna kris började tongivande EU-institutioner och medlemsländer att under 2011 diskutera nödvändigheten av att strama upp medlemsländernas finanspolitik genom gemensamma och bindande finanspolitiska regelverk. Redan så tidigt som 2007 hade dock den Europeiska centralbankens (ECB) chef Jean-Claude Trichet, liksom ekonomer från Internationella valutafonden (IMF), efterlyst någon form av gemensam skattepolitik genom en slags finansunion eller ”skatteunion” (*Fiscal Union*). Det färdiga resultatet är emellertid, väl att märka, som framgår nedan inget av det slaget.

Olika förslag med nu nämnd inriktning lades dock fram under

2010 och 2011, ofta med tyngdpunkt på att uppfylla främst tyska önskemål om skärpt budgetdisciplin i hela eurozonen. Dessa diskussioner ledde, inom ramen för den tidigare s.k. Stabilitets- och tillväxtpakten, bland annat till ett lagstiftningspaket med sammanlagt sex rättsakter rörande förstärkt ekonomisk-politisk samordning som trädde i kraft i december 2011. De fördes ibland parallellt med, ibland helt fristående från diskussionerna om behovet av tillväxtfrämjande åtgärder, skärpt konkurrenskraft och dylikt. Till stor del har förslagen i praktiken enbart handlat om att säkerställa att EU-fördragets tjugo år gamla regler om s.k. konvergenskrav för inträde i eurozonen (avseende statsskuld, budgetunderskott, inflation m.m.) verkligen respekteras.

I slutet av 2011 lades så det första förslaget fram till en ny, rättsligt bindande stabilitetspakt med denna inriktning, återigen främst efter tyska önskemål (vilka sannolikt haft både politiska och rättsliga orsaker). Det nya var här inte minst införandet av rättsliga sanktionsmöjligheter mot felande stater samt EU-domstolens övervakande roll på detta område. Härvidlag kan europakten i dess slutliga form faktiskt ses som något av en konstitutionell innovation, främst genom det sätt på vilket den tillerkänner nämnda EU-institutioner kompetenser utanför de befintliga EU-fördragens ramar. Här uppstår av lätt insedda skäl flera frågor om paktens förhållande till exempelvis regeln i artikel 13 p. 2 i EU-fördraget, enligt vilken varje EU-institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom EU:s fördrag. (Detta är den s.k. regeln om tilldelade befogenheter, *attributed powers*, vilken även återfinns i artikel 5 p. 2 i nämnda fördrag och enkelt uttryckt innebär att institutionerna endast kan agera när de ges en positiv befogenhet härtill i fördraget. Det räcker således inte att en rättsakt syftar till att uppfylla något av unionens mål eller rymms inom fördragets allmänna tillämpningsområde).

Bland annat dessa nyheter, men också ett ännu icke genomfört förslag om skatt på finansiella transaktioner, fick den brittiske premiärministern David Cameron att upprörd utesluta brittisk medverkan och helt sonika lämna Europeiska rådets möte i Bryssel den 9 december 2011. Härigenom förhindrades möjligheten att genomföra de i synnerhet av Tyskland önskade förändringarna genom ändringar

i Lissabonfördraget. Vid detta möte antog i stället de sjutton eurostaterna, genom ett särskilt uttalande, en s.k. ”Draft International Agreement on a Reinforced Economic Union” (Preliminär överenskommelse om en förstärkt ekonomisk union) till vilken det inledningsvis var oklart om övriga EU-stater hade för avsikt att ansluta sig. Även alternativet att genomföra de önskade reformerna genom ändringar i EU:s sekundärrätt (förordningar, direktiv m.m.) hade därmed således förkastats; kanske ansågs detta vara politiskt omöjligt eller i vart fall nesligt från tyskt och franskt håll sedan tidigare idéer om fördragsändringar hade fallit. Resultatet blev i stället ovan nämnda utkast till ett nytt, mellanstatligt fördrag, med bindande regler, baserat på EU-rätt och byggt på att det ska tillämpas och till stor del genomföras genom eller med hjälp av EU:s institutioner, trots att det formellt gäller vid sidan av och fristående från övrig EU-rätt.

Detta var dock som framgått endast ett utkast till slutlig text. Den 30 januari 2012 anslöt sig, efter intensiva förhandlingar mellan EU:s medlemsstater och åtskilliga justeringar i texten, samtliga 27 EU-stater utom Storbritannien och Tjeckien till den nu aktuella europakten, vilken på engelska benämns ”Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union”. Fördraget skrevs under av företrädare för medlemsstaterna den 2 mars 2012, med avsikt att det skulle träda i kraft den 1 januari 2013, förutsatt att minst tolv eurostater då ratificerat (godkänt, tillträtt) det. Även Storbritannien och Tjeckien kommer som framgår av artikel 15 att ha möjlighet att ansluta sig till pakten i framtiden.

Här nedan görs först en allmän genomgång av fördragets innehåll, varefter några av de juridiskt särskilt intressanta ”knäckfrågorna” behandlas mer ingående.

Vad innehåller europakten?

Paktens övergripande syfte är som nämnts att säkerställa att regler om budgetstabilitet skrivs in i medlemsländernas nationella rättsordningar genom bindande och permanenta regler, vilka helst (”preferably”) ska vara konstitutionella till sin natur. Denna senare markering,

som framhölls tydligare i det första utkastet från december 2011, skulle möjligen i sig kunna förklara varför Storbritannien redan från början markerade avstånd till texten, eftersom man som enda EU-stat saknar en skriven grundlag och därför helt enkelt hade fått svårt att formellt uppfylla detta krav. Den nuvarande versionen av texten innebär dock, eftersom inga krav på grundlagsreglering längre ställs, att just detta inte i sig är något hinder för brittiskt godkännande av texten, utan det brittiska motståndet har främst andra orsaker.

Detta leder oss över till textens faktiskt mycket tekniska och bitvis krångliga innehåll. Det bör då än en gång framhållas att europakten innehåller så gott som inga regler om skatteharmonisering eller medlemsländernas skattepolitik, utan tyngdpunkten i den ligger helt på att motverka budgetunderskott genom att uppnå en s.k. *fiscal compact* (vilket på svenska alltså benämns Finanspolitisk överenskommelse). Även de formuleringar som finns rörande ekonomisk harmonisering, tillväxtfrämjande åtgärder och dylikt är för övrigt mycket vaga (se närmare artiklarna 9 och 11).

Paktens innehåll kan därför ses som ett försök att på rättslig väg slutligen lyckas förverkliga eurons konvergenskriterier och se till att de fungerar och följs i praktiken. Detta är inte rätt plats för att diskutera paktens ekonomiska innehåll mer i detalj eller att diskutera klokheten av denna totala inriktning på att reducera underskott i ett skede då många bedömare tvärtom menar att EU behöver tillväxtfrämjande åtgärder, men en viss orientering också i de mer ekonomiska delarna av regelverket är ändå nödvändig för den fortsatta genomgången.

Den i sammanhanget centrala artikel 3 stadgar således att alla EU-stater måste ha balans eller överskott i sina statsbudgetar, vilket anses vara fallet då det strukturella budgetunderskottet inte överskrider 0,5 procent av BNP. Regler härom ska ha skrivits in i medlemsstaternas lagar (helst grundlagar) inom ett år från europaktens ikraftträdande. EU-kommissionen ska sedan för varje medlemsland föreslå en lämplig tidpunkt när själva detta mål ska ha uppnåtts. Länder med en statsskuld väsentligt under 60 procent av BNP kan dock tillåtas ha ett budgetunderskott på 1 procent av BNP. Skulle dessa gränser komma att överskridas ska emellertid en särskild, korrigerande mekanism automatiskt träda i kraft, enligt vilken medlemsstaten i fråga blir

skyldig att, i samråd med EU-kommissionen, vidta åtgärder för att rätta till avvikelserna och därmed på nytt hamna på rätt sida gränsen.

Medlemsstater vars statsskuld överskrider 60 procent av BNP ska enligt artikel 4 minska denna med i genomsnitt en tjugonedel per år. De stater som är föremål för olika övervakande processer ska enligt artikel 5 införa särskilda program för budget och ekonomiskt samarbete (med de andra EU-staterna, får förmodas). Av särskilt intresse därvidlag är artikel 7, enligt vilken alla sjutton euro-staterna förbinder sig att följa och stödja EU-kommissionens rekommendationer avseende den EU-stat som ansetts bryta mot kraven, såvida inte, vilket är värt att notera, en kvalificerad majoritet av de tjugofem medlemsstater som tillträtt paktens motsätter sig detta. EU-kommissionens ord väger med andra ord tungt, men medlemsstaterna har ändå i någon bemärkelse sista ordet rörande exakt vilka åtgärder som här ska vidtas i en viss given situation.

Några ord bör också sägas om europaktens styrformer, mötesformer och liknande, inte minst eftersom dessa aspekter spelat en viss roll för Sveriges beslut att tillträda paktens. I den ursprungliga versionen av paktens var de toppmöten som regelbundet och minst två gånger per år ska äga rum kring uppföljningen av paktens innehåll endast öppna för euro-stater. Efter påtryckningar från flera olika håll ändrades dock detta så att de övriga åtta EU-stater som avser att tillträda paktens, däribland Sverige, ska inbjudas till dessa möten när det är lämpligt och minst en gång årligen (se artikel 12 p. 6). Enligt art. 12 p. 5 ska en särskild, ny ordförande utses för detta nya slags toppmöten. Jämlikt artikel 12 p. 1 väljs ordföranden av de sjutton euro-staterna för samma tid som ordföranden i Europeiska rådet, dvs. två och ett halvt år med möjlighet till en förlängning. Beträffande övriga stater, dvs. Storbritannien och Tjeckien, som inte avser att tillträda paktens, gäller att ordföranden ska hålla samtliga medlemsstater utan euro noga informerade om förberedelserna och resultatet av dessa möten. Här görs således ingen åtskillnad mellan Storbritannien och Tjeckien å ena sidan respektive de övriga åtta berörda staterna å den andra. Skillnaden mellan dessa två grupper är därför, vilket möjligen kan förvåna, endast den att de senare har en ovillkorlig rätt att delta i dessa, i och för sig säkerligen mycket viktiga möten en gång per år,

medan de förra aldrig lär delta i dessa möten. Exakt vilket inflytande detta i framtiden verkligen kan ge Sverige och andra länder i samma situation över EU:s ekonomiska politik återstår att se. Särskilt starkt inflytande verkar det dock faktiskt inte vara fråga om. Möjligen kan, inom några år från europaktens ikraftträdande, rentav en ny diskussion förutses om nackdelarna med det svenska utanförskapet i förhållande till euron.

Juridiska stötestenar med en mellanstatlig pakt

Som en allmän rättslig bakgrund kan här nämnas att samtliga EU-medlemsstater redan, inom ramen för EU-fördragen, förbundet sig att föra en ekonomisk politik som bidrar till att förverkliga unionens mål; förutom till den allmänna lojalitetsprincipen i artikel 4 st. 3 EU-fördraget kan här hänvisas till artiklarna 120-121 i funktionsfördraget samt artikel 2 p. 3 i EU-fördraget. I artikel 5 i EU-fördraget anges vidare att rådet ska besluta om åtgärder för att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik, med särskilda regler för euro-stater.

Europakten är emellertid, utifrån ett traditionellt juridiskt perspektiv, till skillnad från befintliga och tidigare EU-fördrag, att se som ett traditionellt, mellanstatligt fördrag, vilket således kan sägas leva sitt eget liv, lite vid sidan av övrig gällande EU-rätt (även om pakten enligt artikel 2 p. 2 endast gäller så länge dess regler är förenliga med annan EU-rätt). Även själva konstruktionen beträffande hur och när fördraget träder i kraft är annorlunda, eftersom europakten till skillnad från de ”sedvanliga” EU-fördragen som t.ex. Lissabonfördraget inte kräver samtycke och godkännande från samtliga EU-stater eller ens samtliga i pakten medverkande stater för att träda i kraft. I stället skulle enligt paktens artikel 14 den 1 januari 2013 gälla som ikraftträdandedatum, förutsatt att tolv medverkande euro-stater då hade ratificerat fördraget, eller i annat fall att detta skett på den första dagen i den månad som följer efter att den tolfte euro-staten ratificerat den (vilket ju rent teoretiskt kunde ske före den 1 januari 2013). Den kommer då, från och med detta ikraftträdandedatum, att gälla ome-

delbart för de först tillträdande tolv euro-staterna, medan den gäller för övriga euro-stater från och med den första dagen i den månad som följer efter respektive stats ratificering. Artikel 12 om särskilda toppmöten under ledning av en nyvald ordförande ska dock gälla för samtliga euro-stater från det datum då själva pakten träder i kraft.

För övriga stater inklusive Sverige är situationen härvidlag lite mer oklar, men det framgår av artikel 14 p. 5 att dessa i samband med tillträdandet av europakten kan avge en förklaring om att de avser att vara bundna av dess ekonomiskt centrala delar. I avsaknad av en sådan förklaring är dock rättsläget aningen komplicerat, eftersom en rent rättslig bundenhet vid paktens regler då inte tycks uppstå förrän den omständighet som medför att staten i fråga jämlikt artikel 139 i fördraget om EU:s funktionssätt ("funktionsfördraget") i euro-hänseende bedömts som en *medlemsstat med undantag* avlägsnats. Detta är rent juridiskt en av paktens mer oklara delar, som det dock saknas möjlighet och utrymme att utreda närmare här. Bestämmelsen får dock rimligen tolkas som att dessa åtta stater tills de blivit euro-stater inte i strikt mening är bundna av paktens innehåll, utan snarare gjort ett frivilligt åtagande att respektera och följa dess regler. För svensk del har vid åtskilliga tillfällen från regeringen betonats att detta inte är något problem, eftersom Sverige redan uppfyller alla paktens krav. Det viktigaste skälet för svenskt deltagande tycks därför vara att säkerställa ett visst – om än som framgått ovan till synes starkt begränsat – inflytande i euro-politikens beslutsprocess.

I övrigt är dock åtminstone en politiskt viktig effekt möjlig att utläsa av dessa ikraftträdanderegler, nämligen att ikraftträdandet av pakten, med den förstärkning av EU:s ekonomiska trovärdighet som pakten med rätt eller orätt anse(tt)s medföra, nu inom EU tillmäts så stor vikt att inga eventuellt motsträviga medlemsstater denna gång – som vid alla andra fördragsändringar sedan tidigt 1990-tal – ska tillåtas försena eller förhindra de nya reglernas giltighet. Det är också i detta ljus som folkomröstningen om pakten på Irland den 31 maj 2012 bör ses; valdeltagandet uppgick då till cirka 50 procent av befolkningen, av vilka 60,3 procent röstade ja till den och 39,7 procent nej. Ett eventuellt irländskt nej till pakten hade dock sålunda inte hindrat dess ikraftträdande och det bör även noteras att stater

vilka likt Irland uppbär stöd från ESM, EU:s särskilda stabilitetsmekanism, enligt en avslutande passus i fördragets ingress inte har fortsatt rätt till sådant stöd om de inte har ratificerat pakten per den 1 mars 2013. Detta förhållande kan möjligen ses som en form av utpressning eller något liknande; det kan väl i vart fall inte uteslutas att det hade en viss inverkan på utgången i nämnda folkomröstning.

Som nämnts ovan gäller pakten endast så länge dess regler är förenliga med annan EU-rätt. Vidare märks här den intressanta och uttalade ambitionen i paktens avslutande artikel 16 att inom fem år från dagen för dess ikraftträdande skriva in dess innehåll i EU-rättens ”rättsliga ramverk”. Det lämnas med andra ord öppet exakt hur detta ska gå till, men med hänsyn till paktens viktiga ekonomiska innehåll och dess karaktär av precisering av Lissabonfördragets mer allmänna regler om eurons genomförande (vilka alltså ”ärvt” från tidigare EU-fördrag och nu återfinns i funktionsfördragets artikel 119-144), så vore det tämligen ologiskt om de nya reglerna inte skulle komma att skrivas in i EU:s centrala fördrag. Givet att pakten träder i kraft under 2013 så skulle således en ny, sannolikt besvärlig fördragsändring vara nödvändig senast 2018. Men det bör understrykas att detta endast är en spekulation; många eller rentav flertalet EU-ledare föredrar säkerligen att genomföra det sagda genom ändringar i EU:s sekundärrätt. Oavsett vilket så understryker det sagda vikten av att dessa viktiga förr eller senare bör föras in i EU-rättens ordinarie regelverk.

Paktens efterlevnad och EU-domstolens roll

Alldeles bortsett från det ovan sagda rymmer dock pakten som nämnts åtminstone en viktig juridisk nymodighet, nämligen en omtalad övervakning från EU-domstolens sida av hur medlemsländerna sköter sin ekonomiska politik. Exakt hur är då denna kontroll tänkt att ske?

Som framgått ovan krävs i pakten inte längre, som ursprungligen, av medlemsstaterna att dessa ska skriva in paktens regler i sina grundlagar (se t.ex. artikel 3 p. 2), varför detta inte heller i sig blir en uppgift för EU-domstolen att övervaka. Men domstolen kan ändå,

enligt artikel 8 i pakten, på talan av en eller flera fördragsslutande stater, övervaka att tillräckliga regler om en adekvat budgetprocess med mera införts i en viss stat. Domstolens utslag blir då bindande och en stat som anses ha brustit i sina fördragsförpliktelser måste inom en viss av domstolen bestämd tid åtgärda felet (och riskerar böter efter en ny process om fördragsbrott, se artikel 8 p. 2; böter för överträdelse av EU-rätten och underlåtenhet att följa EU-domstolens utslag finns för övrigt redan som sanktion, vilket framgår av artikel 260 i funktionsfördraget). Denna regel är att se som ett särskilt, för EU-domstolen jurisdiktionsgrundande s.k. prorogationsavtal genom vilket medlemsstaterna ger domstolen denna specifika kompetens (jfr artikel 273 i funktionsfördraget). Eftersom bestämmelsen utökar EU-domstolens jurisdiktion över medlemsländerna på ett inte oväsentligt sätt så torde denna hänvisning i artikel 8 p. 3 vara juridiskt nödvändig.

Det bör dock noteras att denna nya och principiellt intressanta kontroll från EU-domstolens sida primärt riktar sig mot den rent formella regelefterlevnaden, dvs. att de tillträdande staterna inom en viss tid infört regler av visst slag i sina nationella rättsordningar. Själva den ”materiella”, konkreta regelefterlevnaden som sådan kontrolleras av allt att döma inte lika strikt, vilket kan komma att bli ett problem eftersom en del av kritiken mot några av dagens krisländer som Grekland och Italien bygger just på att dessa av hävd anses ha svårt att följa regler som de tidigare antagit. Frågan är om detta är ett förbiseende i texten – vilket i och för sig verkar osannolikt – eller resultatet av en politisk kompromiss. Möjligen kan här kommissionen träda in och utöva en snarlik kontroll (se närmare om s.k. planeringsterminer i Anna Michalskis kapitel), men detta återstår ännu att se.

Öppnar europakten vägen för flexibel integration?

Än viktigare i ett längre perspektiv är dock sannolikt paktens hänvisning till EU-fördragets regler om s.k. fördjupat samarbete (*closer* eller *enhanced co-operation*). Bakgrunden är här i korthet denna: Till de i

förhandlingarna om Amsterdamfördraget 1996-97 mest intensivt diskuterade frågorna hörde den om vissa medlemsstater skulle kunna gå vidare och fördjupa sitt samarbete inom unionens ram och om det i så fall ska kunna ske med bevarande av EU-rättens enhetlighet och institutionella struktur. Några av de stora staterna ville naturligen inte låta den långsammaste eller försiktigaste medlemmen helt avgöra integrationens utvecklingstakt, medan några av de mindre länderna å andra sidan fruktade att bli lämnade i en EU-samarbetets periferi, utan inflytande i de avgörande frågorna. Exempel på att alla EU-stater inte deltar i alla delar av EU-samarbetet är dock samtidigt historiskt sett legio; Storbritannien har sålunda ensamt eller tillsammans med andra länder ställt sig utanför Schengensamarbetet, Maastrichtfördragets sociala protokoll och 2009 även Stadgan om grundläggande fri- och rättigheter. Även själva eurosamarbetet ses ibland som ett exempel på ett sådant samarbete som inte omfattar alla medlemsstater, vilket dock rent juridiskt inte är helt korrekt eftersom alla EU-stater förutom Danmark och Storbritannien som uppfyller de s.k. konvergenskraven juridiskt sett är skyldiga att införa euron.

Genom Amsterdamfördraget infördes emellertid en generell reglering av möjligheterna till ett sådant fördjupat samarbete som nämnts ovan mellan vissa stater inom unionens institutionella och rättsliga ram. Inför den följande utvidgningen till 25 och senare 27 medlemsstater kom anordnandet av ett fördjupat samarbete också att underlättas genom ytterligare reglering i Nicefördraget, som trädde i kraft 1 februari 2003. Ett sådant samarbete kan nu medges under förutsättning bland annat att det syftar till att främja unionens mål och intressen, beaktar fördragets principer, stärker integrationsprocessen, endast används som en sista utväg, innefattar minst nio medlemsstater, respekterar icke deltagande staters befogenheter, rättigheter och skyldigheter samt är öppet för alla medlemsstater att delta i närhelst de önskar (se artikel 20 i EU-fördraget samt artiklarna 326-334 i funktionsfördraget). Det får inte innebära någon form av handelshinder eller diskriminering eller snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna. De medlemsstater som inte deltar i ett sådant samarbete får inte hindra de övriga från att genomföra det. Utanförstående stater ska kunna delta i överläggningarna i rådet,

men naturligt nog inte i omröstningarna. Utöver dessa generella kriterier gäller vissa ytterligare förutsättningar för att tillstånd ska ges till ett närmare samarbete inom ramen för olika samarbetsområden. Det är exempelvis inte tillåtet inom områden där EU har s.k. exklusiv kompetens. Vidare gäller särskilda beslutsregler inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

Möjligheten att inleda ett fördjupat samarbete enligt de särskilda fördragsbestämmelserna har emellertid hittills bara utnyttjats en gång, på ett område av jämförelsevis liten betydelse, nämligen gemensamt erkännande av regler om skilsmässor. Dess potential inför framtiden är dock betydande och har av allt att döma ökat genom Lissabonfördraget. Kanske står nu samarbetsformen genom europakten rentav inför sitt stora genombrott. Exempelvis kan den inom kort komma att tillämpas också beträffande införande av en skatt på finansiella transaktioner (s.k. valpskatt), liksom rörande ett enhetligt europeiskt patentskydd och upprättande av en europeisk patentdomstol.

Det nu antydda genombrottet hänger givetvis samman med att pakten redan i sig själv kan ses som en enda stor övning i flexibel integration, i vilken två medlemsstater redan från början sagt sig inte vilja medverka och åtminstone åtta andra uppenbarligen har en stor valfrihet. Möjligheten att tillgripa flexibel integration för att vidta ytterligare åtgärder i syfte att stärka i synnerhet euro-staternas ekonomi betonas också i paktens ingress. I synnerhet är det emellertid i dess artikel 10 som möjligheten att genom europakten öka utrymmet för flexibel integration inom EU-samarbetet lyfts fram. Här görs också en direkt koppling mellan bestämmelserna om fördjupade samarbeten i artikel 20 i EU-fördraget respektive artiklarna 326-334 i funktionsfördraget samt även artikel 136 i det senare, i vilken möjligheterna till närmare samarbete mellan euro-staterna sedan tidigare finns angivna. Detta ska nu kunna ske i alla frågor som är "essential for the smooth functioning of the euro area, without undermining the internal market". Att den för alla EU-stater gemensamma inre marknaden och dess funktionssätt inte ska skadas är således den enda begränsningen för ett närmare samarbete i olika frågor euro-staterna emellan, vilket onekligen öppnar nya möjligheter och i ett längre

perspektiv, om euro-staterna reder ut krisen och europakten visar sig vara ett verkningsfullt botemedel mot denna, lär ge nytt bränsle åt debatten om övriga EU-staters utanförskap.

Samtidigt är det än en gång värt att notera att europakten *inte i sig själv* är ett uttryck för en sådan form av flexibel integration som möjliggörs genom tillämpning av de befintliga reglerna om fördjupade samarbeten i fördragen. Detta omöjliggjordes genom Storbritanniens bestämda nej till en fördragsändring och överhuvudtaget till att inom fördragets ram genomföra paktens innehåll. I stället utvidgas nu möjligheten till vad som i realiteten om än inte rent juridiskt är flexibel integration genom ett nytt, mellanstatligt, från själva EU-fördragen formellt sett fristående fördrag. Hur ska detta tolkas och vad innebär det juridiskt sett för framtiden? Är vi kanske här rentav på väg mot en ”fragmentarisering” av EU-rätten, av det slag som många EU-jurister länge varnat för? Här kan åtskilliga tolkningstvister förutses. Så mycket kan väl i vart fall sägas att europakten kan bidra till att öka risken för en juridisk splittring mellan eurostaterna och övriga EU-stater, även om den fulla bilden inte lär bli tydlig förrän detaljerna rörande den s.k. bankunionen blivit kända. Det är också i detta ljus som delar av den juridiska kritiken mot europakten bör ses.

Ikraftträdande – en europeisk utblick

Mot slutet av december 2012, hade tio euro-stater, nämligen Cypern, Estland, Frankrike, Grekland, Italien, Portugal, Slovenien, Spanien, Tyskland och Österrike, ratificerat europakten. I Tyskland godkände de båda kamrarna Förbundsdagen och Förbundsrådet den redan i juni 2012, men presidentens underskrift dröjde till efter författningsdomstolens dom i det närbesläktade ärendet om tidigare stödåtgärders – i form av den permanenta räddningsmekanismen *ESM (European Stability Mechanism)* – förenlighet med den tyska grundlagen, som kom den 12 september 2012. Denna dom, i vilken även europakten kort behandlas, innebar i korthet att upprättandet av och Tysklands deltagande i *ESM* inte ansågs strida mot den tyska grundlagen, eftersom detta stödprogram inte urholkade förbundsdagens

rätt att fatta alla avgörande budgetbeslut. En gräns för Tysklands bidrag till stödpaketet sattes dock vid den i en bilaga till fördraget föreskrivna summan 190 024 800 000 euro, vilket utgör 27 procent av det totalt tillgängliga stödpaketet om den hisnande summan 700 miljarder euro. Ytterligare tyska bidrag kan sålunda inte ske utan nya beslut därom i förbundsdagen.

Av övriga berörda stater har endast hälften, nämligen Danmark, Lettland, Litauen och Rumänien ratificerat pakten. I Sverige har riksdagens förväntade godkännande förberetts genom rapporten Ds 2012:30; riksdagen kan med den som utgångspunkt och efter vederbörlig utskottsbehandling förväntas fatta beslut i frågan, i enlighet med Regeringsformen 10 kap. 3 §, under de första månaderna av 2013. Detta förutses också enligt regeringens proposition 2012/13:39.

Särskilda policyfrågor – hur kommer pakten att fungera på lång sikt?

Titeln på denna årsbok är ju ”Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris”. Frågan är dels om europakten kan fungera som en hållbar grund för euro-samarbetet och därmed sägas göra framtidens EU mer konkurrenskraftigt, dels om detta i så fall sker till vad som i det sammanhanget får sägas vara ett åtminstone rimligt pris.

Den första frågan är kanske den enklaste att besvara, åtminstone så länge inga krav ställs på mer detaljerade ekonomiska analyser. Det kan väl utan överdrift sägas att europakten på många håll inom och utom Europa har bedömts som nödvändig sedan eurokrisen under 2010 börjat härja på allvar. Politiskt kan det möjligen sägas att europakten främst eller enbart återspeglar tyska önskemål om skärpt budgetdisciplin, minskad statsskuld osv. – det vill säga en återhållsam, restriktiv ekonomisk politik i hela eurozonen – men å andra sidan kan det stärkta tyska förtroende för eurons framtid som pakten förhoppningsvis för med sig i sig självt vara nödvändigt för att euron ska ha ljusa framtidsutsikter.

Det sagda hänger samman med att Tyskland dels är en stor net-

tobidragsgivare till eurozonen i allmänhet och till krisländerna i synnerhet, men också med att det för eurons fortlevnad är helt nödvändigt att Tyskland, med sin stora ekonomiska tyngd, känner fortsatt tillförsikt inför eurons framtidsutsikter. Endast härigenom kan den nödvändiga internationella tilltron till europrojektets fortlevnad skapas. Det kan också än en gång understrykas att den tyska regeringens bestämda uppfattning om att denna typ av krisreglering är den bästa sannolikt har flera olika orsaker. Ekonomiskt återspeglar den som sagt traditionell tysk, försiktig ekonomisk politik, med rötter i 1920-talets skräckupplevelser av ohejdbar inflation, vilka bidrog till att bana vägen för nazismen. Politiskt torde den ha varit nödvändig för att vinna stöd från en bred majoritet av tyska politiska partier, vilka i längden inte kan antas vilja stöda europrojektet utan rättsligt bindande åtgärder vilka i praktiken på rättslig väg tvingar – eller i vart fall är avsedda att tvinga – de eurostater som har allvarliga ekonomiska problem att vidta kraftfulla åtgärder mot dessa. Och rent juridiskt torde denna lösning också ha bidragit till att göra den tyska författningsdomstolen mindre benägen att finna att de olika stödåtgärder till krisländer som till stor del redan vidtagits strider mot den tyska grundlagen.

Härmed är emellertid inte frågeställningen om pakten bidrar till ökad konkurrenskraft helt uttömd. Europaktens tillkomst har som sagt ett pris, eller snarare – minst – två. Först och främst är det ju en inte helt ovanlig uppfattning bland ekonomer, både i Europa och USA, att trovärdigheten i europrojektet snarare skulle öka om EU i rådande situation i stället för besparingar och åtstramningspolitik skulle satsa på att så att säga expandera sig ur krisen genom tillväxtfrämjande åtgärder. Det var också i denna anda som den nyvalde franske presidenten François Hollande mycket snart efter sitt tillträde i maj 2012 började understryka att europakten behövde kompletteras av en s.k. ”tillväxtpakt” (vars konkreta öde ännu är högst oklart). Så mycket kan nog sägas, att europakten, så länge den inte kompletteras av åtgärder av nu nämnt slag, innebär ett slags ställningstagande avseende EU:s och eurozonens framtida ekonomiska politik. Här gäller besparingar framför satsningar, spara snarare än slösa; sålunda anges till exempel i paktens artikel 1 att parterna avser att genom en över-

enskommelse för att främja budgetdisciplin och ökad samordning av den ekonomiska politiken stödja uppnåendet av EU:s mål. Huruvida detta är en bra ekonomisk politik eller inte ska återigen inte utredas här, men det är med andra ord ingen tvekan om att pakten innebär och innehåller ett ekonomiskt-politiskt ställningstagande till hur den rådande krisen i Europa ska hanteras.

Därutöver kan det naturligtvis hävdas att europakten också har ett slags demokratiskt pris, genom att den medför att enskilda medlemsstater åläggs att föra en viss ekonomisk politik, vilken till yttermera visso inte alltid stämmer överens med vad folkmajoriteten i dessa länder önskar sig. Detta argument är vanligt förekommande i den allmänna politiska debatten, men denna fråga är enligt min mening väsentligt mer svårbedömd. Enskilda stater har nämligen i dag i praktiken under alla omständigheter en mycket begränsad handlingsfrihet avseende vilken ekonomisk politik de önskar föra och denna handlingsfrihet minskar dessutom ju mindre de är och ju större ekonomiska problem de har. I praktiken måste det stora flertalet av världens och Europas stater anpassa sin ekonomiska politik till den s.k. marknadens önskemål och detta gäller alldeles oavsett om de är euro- och/eller EU-stater eller inte. Att fundamenten i en ekonomisk politik som med största sannolikhet ändå hade blivit nödvändig – och som exempelvis för svensk del grundlagsfästs genom ändringar i 9 kapitlet Regeringsformen redan 1998 samt reglerats genom andra ändringar avseende budgetprocessen tidigare under 1990-talet – nu stadfästs genom rättsligt bindande regler i ett nytt internationellt fördrag, innebär därför inte i sig att den nationella demokratin och handlingsfriheten i medlemsländerna minskar nämnvärt, annat än möjligen i rent formellt hänseende. De som tvärtom hävdar att så är fallet överbetonar enligt min mening mycket starkt den formella, nationella suveränitetens reella betydelse i en globaliserad värld; denna frågeställning är ju dock tämligen väl känd och ofta återkommande i debatten om EU:s demokratiska legitimitet. Denna slutsats från min sida innebär dock inget ställningstagande till om europakten som sådan är av godo eller inte.

Huvudproblemet med just den konstruktion som nu valts för att lösa dagens ekonomiska problem inom euroområdet är därför kanske

snarare juridiskt. Europaktens bindande regler och tvingande åtgärder ska genomföras, med ledande EU-institutioners aktiva medverkan, genom ett vanligt internationellt fördrag och därmed utanför EU:s ordinarie rättsliga regelverk. Hur kan den valda konstruktionen tänkas påverka efterlevnaden av pakten och, i förlängningen, den europeiska integrationsprocessen i stort? Dessa frågor behandlas tillsammans med några andra viktiga framtidsfrågor i nästa avsnitt.

Europaktens praktiska betydelse som motor för fortsatt integration

Ovan har gjorts ett försök att beskriva såväl bevekelsegrunderna för införandet av europakten som flera av de praktiska, politiska och inte minst juridiska problem som denna kan tänkas medföra. Med tanke på dess stora praktiska betydelse och dess juridiskt sett ganska nya karaktär är det egentligen föga förvånande att pakten redan blivit mycket omdiskuterad och kritiserad. På en punkt tycks dock denna kritik skjuta lite vid sidan av målet, nämligen när det gäller paktens möjliga inverkan på medlemsländernas framtida skattepolitik.

Det har nämligen i den allmänna debatten ofta antytts som ett problem med europakten och även de tidigare ansatserna till en liknande överenskommelse att syftet är att uppnå en allmän skatteharmonisering inom EU eller inom eurozonen, vilket i så fall onekligen skulle begränsa medlemsstaternas ekonomiska handlingsfrihet väsentligt mer än vad som tidigare varit fallet. Mot just den bakgrunden är det därför viktigt att slå fast att den finanspolitiska överenskommelse, den *fiscal compact*, som pakten talar om och utgår från faktiskt enbart handlar om givna riktvärden för medlemsländernas statsskulder och budgetunderskott. Överenskommelsen i fråga består således så gott som helt och hållet av tekniska budgetregler, syftande till att medlemsstaterna ska uppnå vissa budgetpolitiska mål, men huruvida detta sker genom skattehöjningar eller nedskärningar eller en kombination av dessa eller för den delen eventuella andra åtgärder är från EU:s utgångspunkt skäligen likgiltigt. Detta är viktigt att slå fast, eftersom en skatteharmonisering vore en mycket kontroversiell

åtgärd inom EU eller eurozonen, där Irland eller Estland exempelvis ogärna vill se sina låga bolagsskatter harmoniserade med Tysklands och där synen på arvsskatt nog skiljer sig en hel del mellan låt säga Danmark och Frankrike å ena sidan och Belgien eller Österrike å den andra. Nu kan det naturligtvis tänkas att viss harmonisering på skatteområdet ändå så småningom kan komma till stånd genom flexibel integration, men så länge detta inte skett – och det lär nog inte ske i första taget – så är frågan om det inte inför framtiden är angelägnare att fundera över en annan, fullt möjlig och när allt kommer omkring kanske mer önskvärd harmonisering.

Om någon rent politisk spekulering kan vara tillåten här så är det nämligen mycket som tyder på att det i en snar framtid kommer att bli nödvändigt för EU:s ledare att fundera över åtgärder som kan minska det nuvarande, folkliga motståndet mot ekonomiska stödåtgärder till krisländer, vilket tycks vara utbrett inte minst i nettobidragsgivarländer som Finland, Holland och Tyskland. Och i så fall torde få åtgärder vara mer verksamma än att inleda diskussioner om en harmonisering av pensionsåldern mellan EU:s medlemsländer. Få företeelser eller fenomen i dagens EU torde reta skattebetalarna i välbärgade, nordliga EU-stater mer än det faktum att stödpengar skickas, i till synes ändlösa strömmar, till krisländer i södra Europa där pensionsåldern i allmänhet ligger kring 58 eller 60 år. I den franska presidentvalskampanjen 2012 var exempelvis ett av utmanarens och segrarens François Hollande centrala – och för övrigt snabbt infriade – vallöften att för breda löntagargrupper åter sänka pensionsåldern, från den av företrädaren Sarkozy med stor möda införda gränsen vid 62 års ålder till tidigare gällande 60 år. Detta sker samtidigt som det i Sverige sedan länge brett diskuteras att höja den allmänna pensionsåldern till 67 eller senare rentav 69 eller 70 år; den som så önskar kan som bekant redan i dag arbeta till 67 års ålder.

Medan det från ett EU-perspektiv således uppenbarligen är möjligt och rentav ganska enkelt att acceptera att medlemsländerna på flertalet områden har skilda skattesatser, så är det i längden troligen svårare att leva med ganska drastiskt skilda allmänna och genomsnittliga pensionsåldrar, åtminstone så länge solidaritet från de rikare medlemsländerna med de fattigare eftersträvas. Här skulle EU verkli-

gen behöva bli och agera som en ekonomisk enhet. Stora skillnader i pensionsåldrar medlemsländerna emellan skulle för övrigt i förlängningen rentav kunna ses som en form av otillåten diskriminering grundad på nationalitet. Detta är enligt min mening en väsentligt underskattad faktor i diskussionen om eurons framtid.

Sammanfattningsvis kan emellertid europakten mer än något annat ses som ett försök att säkerställa att eurons konvergenskrav och -kriterier slutligen görs rättsligt bindande. Kanske borde detta ha skett för länge sedan; mycket tyder nämligen på att det egentligen inte är eurons förment felaktiga konstruktion som sådan utan fastmer den bristande regelefterlevnaden som lett till dagens problematiska situation. Kanske bidrog EU-domstolen härtill genom att i en omtalad dom 2004 godta att de tongivande EU- och eurostaterna Frankrike och Tyskland under flera år hade underskott i sina statsfinanser vilka överskred konvergenskraven. Givetvis borde också kontrollen över exempelvis Greklands statsfinanser ha varit bättre innan landet beviljades inträde i eurozonen. Och kanske behövs inför framtiden även andra åtgärder än de som nämns i europakten. Här har nämnts en önskvärd harmonisering av pensionsåldern i Europa som ett exempel. Avsaknad av skatteharmonisering är sannolikt, som framhållits ovan, ett mindre problem, men däremot är det naturligtvis önskvärt att skatteindrivning och dylik offentlig verksamhet fungerar rimligt bra i samtliga EU-stater.

Varken försyndelser från EU i det förflutna eller avsaknaden av några i sig tänkbara och sannolikt även önskvärda reformer i paktens aktuella innehåll bör dock i sig anföras mot paktens som sådan. Denna måste naturligtvis bedömas på sina egna meriter. Och då är dess ekonomiska inriktning, som förhoppningsvis framgått här, fullt begriplig.

Därutöver pockar, som redan nämnts, vissa av europaktens juridiska aspekter på fortsatt uppmärksamhet. Det handlar här, som framgått, i synnerhet om huruvida den starkt fördjupade integration och rättsliga bundenhet som paktens skapar inom den ekonomiska politiken verkligen är möjlig att uppnå utanför EU-fördragets ram samt även om huruvida paktens nu kan tänkas öppna vägen för ökad användning, på bred front, av det ofta diskuterade men sällan använ-

da instrumentet flexibel integration. I anslutning till dessa frågor kan det också ifrågasättas om inte europakten leder till ökad rättslig komplexitet inom det redan tidigare komplicerade ekonomisk-politiska området, eftersom det vid sidan av fördragsregler, sekundärrätt och allmänna ekonomiska riktlinjer nu tillkommer en fjärde rättskälla, av åtminstone initialt något oklar rättslig status. Detta är en juridisk ”merkostnad” och kanske på sikt en av de verkligt svåra stötestenarna; vad händer t.ex. om någon eurostat efter paktens införande tvingas lämna euro-samarbetet?

Slutligen bör det naturligtvis diskuteras om paktens införande verkligen kommer att öka den allmänna regelefterlevnaden inom euro-zonen på det sätt som nu eftersträvas. Förhoppningsvis leder här den valda kombinationen av ekonomisk och juridisk kontroll till bättre resultat än tidigare, med åtföljande positiva effekter för EU:s konkurrenskraft samt för EU-integrationen i stort. Konstruktionen är måhända inte helt perfekt, men på många sätt ändå kraftfullare än tidigare. Pakten är om inte annat så dock ett ambitiöst försök att korrigera tidigare försyndelser på detta område.

Vad nu sagts bygger naturligtvis dock på att europakten verkligen kommer att se dagens ljus och träda i kraft någon gång under 2013. Skulle så av någon anledning inte ske så lär paktens främst vara av historiskt intresse, som ett vittnesbörd om hur EU:s ledare under det tidiga 2010-talet förgäves försökte möta unionens dittills allvarligaste ekonomiska kris. De höga ambitionerna bakom paktens införande gör dock att man frestas säga att den trots allt förtjänar ett bättre öde.

Källor och litteratur

I skrivande stund finns ännu mycket litet publicerat om europakten, utanför den rent politiska och ekonomiska debatten. På svenska finns en utförlig genomgång av paktens innehåll och skälen för svensk anslutning i departementspromemorian, ”Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen” (Ds 2012:30), där även själva fördragstexten återges i officiell svensk översättning. (Denna finns f.ö. även tillgänglig på <http://www.euro->

pean-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability). Även regeringspropositionen (prop. 2012/13:39) är naturligtvis av relevans i sammanhanget.

Den mest utförliga (rätts)vetenskapliga analysen hittills av pak- tens innehåll har sannolikt gjorts av den brittiske juridikprofessorn Paul Craig i artikeln ”The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism” (*European Law Review* 37:3, 2012). Där behandlas flera viktiga juridiska frågor, bland annat i vilken utsträckning EU-institutionernas befogenheter kan tas i anspråk för uppgifter utanför själva EU-fördragens ram. Juridiska frågor med koppling till europakten behandlas också av Damian Chalmers i artikeln ”Introduction: The Conflicts of EU Law and the Conflicts in EU Law” (*European Law Journal* 18:5, 2012). En ytterligare artikel av intresse men med lite annan inriktning är ”Jenseits der Koordinierung? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung”, av Jürgen Bast och Florian Rödl (*Europäische Grundrechte Zeitschrift* 39:10-12, 2012). Här behandlas de rättsliga förutsättningarna för en av många önskad eller efterlyst poli- tisk harmonisering av euroländernas ekonomiska politik, parallellt med de rättsliga och ekonomiska konsekvenser som själva europak- ten kan få. En liknande analys fast från ekonomiska utgångspunk- ter görs av Nicolas Jabko i ”Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of Divided Sovereignty” (Sieps rapport 2011:2). Demokrati- och legitimitetsspörsmål med koppling även till europakten diskuteras av Christopher Lord i skrif- ten ”On the Legitimacy of Monetary Union” (Sieps rapport 2012:3). Fondation Robert Schuman, en pro-europeisk fransk *think tank*, publicerade inför det franska godkännandet av europakten i oktober 2012 ett ganska omfattande informationsmaterial om denna, vilket finns på hemsidan www.robert-schuman.eu.

Bland annan intressant läsning finns bland annat det ovan näm- da rättsfallet *Kommissionen mot Rådet* från 2004 (C-27/04, i rättsfalls- samlingen ECR 2004 I). Det var här som EU-domstolen underlät att kritisera Frankrike och Tyskland för att de under eurons första år brutit mot konvergenskraven, vilket senare skulle visa sig få olyckliga konsekvenser. Den tyska författningsdomstolens avgörande om den

permanenta räddningsmekanismen ESM av den 12 september 2012 har beteckningen 2 BvR 1390/12 och finns tillgänglig (på engelska) på http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html, liksom i *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (39:17-19, 2012).

Innovationer eller regleringar? Europas konkurrensproblematik under och efter skuldskrisen

av Johan E. Eklund och Pontus Braunerhjelm

Europa står inför en akut bank- och skuldskris och i början av 2013 är det oklart huruvida Grekland kan förbli kvar inom eurosamarbetet. Om Grekland tvingas lämna euron finns det också en överhängande risk för spridningseffekter till bland annat Spanien, Portugal och Italien. Sammantaget har 5 utav 17 euroländer tvingats söka nödlån och krediter för att rekapitalisera sina banker, direkt till följd av spridningseffekter från EU:s krisländer. Vad krisen i slutänden kommer att leda till, eller hur långvarig den blir, är mycket osäkert. Ekonomipristagaren Paul Krugman förutspår till exempel att 10 år av kris väntar Europa. Världsbanksekonomerna Ken Rogoff och Carmel Rheinhardt presenterar liknande tidsscenarioer baserat på tidigare kriser.

Samtidigt skiljer sig åsikterna om krisens orsaker kraftigt åt mellan ekonomer och beslutsfattare. Detsamma gäller hur den bäst skall hanteras. En del menar att krisen i princip orsakats av en kollaps av den globala efterfrågan, med sin början i den amerikanska finansmarknadskrisen 2008 som därefter spreds till Europa och andra regioner, medan andra lyfter fram mer strukturella orsaker. I Europa uppstod en skuldskris som i sin tur blottade en politisk oförmåga till strukturella reformer för att åstadkomma mer av makroekonomisk konvergens, vilket en gemensam valuta förutsätter. Europas företag och ekonomier måste bli mer konkurrenskraftiga och fler nya jobb måste skapas för att minska arbetslösheten och klara utmaningarna som följer av globalisering samt en åldrande befolkning.

Det står klart att Europas länder snarast måste åtgärda de makroekonomiska obalanser som finns mellan länderna i euroområdet, samtidigt som konkurrenskraften gentemot omvärlden måste stärkas på lite längre sikt. Likaså är det klart att de nödvändiga reformerna är och kommer vara såväl socialt som politiskt kostsamma. Baserat på vår forskning anser vi att Europa dessutom måste lägga kraft på en långsiktig politik som främjar kunskapsuppbyggnad, innovationer och entreprenörskap. Det gäller framförallt att förbättra förutsättningarna för innovationsdriven tillväxt genom att reformera de regelverk som företag och entreprenörer har att rätta sig efter. Regelbördan inom många områden ansenlig och skillnaderna mellan länderna är stora.

Svaret på frågan vad Europa behöver göra för att stärka sin konkurrenskraft beror följaktligen delvis på vilket tidsperspektiv man anlägger. I detta kapitel ställer vi oss främst frågan vilka åtgärder som behöver vidtas för att skapa långsiktig konkurrenskraft. Inledningsvis diskuterar vi dock även de åtgärder Europa behöver genomföra för att på kort sikt minska nationella skillnader i konkurrenskraft. Övergripande måste reformer för att skapa långsiktig konkurrenskraft ta sin utgångspunkt i att göra Europas ekonomier mer flexibla. Därmed skapas förutsättningar för innovationer och entreprenörskap som nycklar till ekonomisk tillväxt och högre sysselsättning. Behovet av reformer varierar inom Europa; mest akut är naturligtvis situationen i de krisdrabbade länderna i Sydeuropa samt i delar av Europas mer perifera ekonomier. Men länder som Tyskland och Sverige har också behov av reformer för att på längre sikt kunna upprätthålla sin konkurrenskraft. Med konkurrenskraft avser vi i detta sammanhang ett lands förmåga att generera ekonomisk tillväxt, hög produktivitet och upprätthålla välfärd åt sina medborgare.

Något som tydligt illustrerar Europas konkurrensproblematik är bristen på de nya och växande företag som krävs för att uppnå en hög sysselsättningsnivå, långsiktigt hållbar tillväxt, och bibehållen välfärd. I en analys av världens 500 största noterade företag, genomförd av Thomas Philippon och Nicolas Véron vid Bruegel, har det framkommit att Europa endast bidragit med 12 nya företag under perioden 1950 till 2007, medan USA bidrog med 52 nya företag under

samma period. Sedan 1975 har dagens euroländer endast bidragit med ett nytt företag, medan enbart Kalifornien har gett upphov till 26 nya storföretag. Europas långsiktiga konkurrenskraft förutsätter därför en politik som i högre grad satsar på innovationer och entreprenörskap. De mest fundamentala förutsättningarna för detta utgörs av institutionella ramvillkor, såsom lagar och regler. För att bli konkurrenskraftigt behöver Europa reformera sina institutioner och skapa rätt incitament för entreprenörskap.

Detta kapitel är organiserat på följande sätt: I nästa avsnitt diskuterar vi hur den ekonomiska krisen är kopplad till EU-ländernas konkurrensproblematik och pekar ut de faktorer som är av särskild betydelse. Därefter följer en redogörelse för de obalanser i konkurrenskraft som uppstått mellan EU-länderna strategier för att lösa dessa på kort sikt. Efter detta följer ett avsnitt om de strukturella reformer som vi menar kommer att krävas för att Europa långsiktigt skall kunna stärka sin konkurrenskraft. Därefter följer våra slutsatser. Vi argumenterar för att Europa inte ska fokusera ensidigt på kortsiktiga åtgärder för att strama upp finanspolitiken. Parallellt med dessa måste EU-länderna genomföra institutionella reformer för långsiktig tillväxt och konkurrenskraft, dvs. breda politiska satsningar som främjar innovationer och entreprenörskap.

Vägen fram till Europas skuldcris och konkurrensproblematik

Vid införandet av euron förväntade sig många att detta skulle leda till en konvergens mellan EU:s medlemsländer. Förväntan var att de skuldyngda och inflationsbenägna länderna i Sydeuropa skulle konvergera mot Tyskland. Samtidigt förväntade sig dessa länder i sin tur att Tyskland skulle bli lite mera likt dem genom att acceptera högre offentliga utgifter, mindre privat sparande samt en snabbare pris- och lönestegring. Inget av detta har realiserats, istället har många av euroländerna divergerat från varandra i flera nyckelavseenden. Ironiskt nog har Tyskland tagit mest lärdom av eurons disciplinerande effekt på den ekonomiska politiken och dess betydelse för konkurrenskraften.

Skuld- och bankkrisen är en direkt konsekvens av att Europa införde en gemensam valuta för ett stort antal mycket heterogena länder med bristande strukturomvandlingsförmåga. Bidragit har också bristande politisk vilja att via finanspolitiska åtgärder dämpa mycket kraftiga utlåningsökningar och tendenser till överhettning. Inte heller utnyttjades de möjligheter till reformer som införandet av en gemensam valuta innebar till att öka ekonomiernas flexibilitet, vilket ledde till fallande räntor och en ökad skuldsättning – offentlig eller privat – i ett stort antal länder. Ländernas skillnader, inte bara i fråga om ekonomiska strukturer utan även vad gäller sociala värderingar och fiskala traditioner, underskattades gravt. Detta har resulterat i successivt ackumulerade obalanser i fråga om konkurrenskraft inom euroområdet.

Att huvudorsaken till krisen skulle bestå i alltför slösaktiga statsutgifter och dysfunktionella näringsliv i dagens skuldtyngda GIIPS-länder, (Grekland, Italien, Irland, Portugal och Spanien) stämmer endast till en viss del. Irland och Spanien till exempel hade ett mycket litet statsfinansiellt underskott och begränsad statsskuld då de drabbades av krisen. Den främsta orsaken till krisen är i stället en fundamental obalans mellan de länder som har euron som gemensam valuta. I efterhand kan tyckas att euron inte skulle ha införts utan en stark politisk union, åtminstone inte med så disparata ekonomier, alternativt att kontrollfunktionerna för efterlevnaden av Stabilitets- och tillväxtpakten skulle varit betydligt effektivare.

Flertalet ekonomer ställde sig positiva till eurons införande, givet vissa förutsättningar, men det varnades också för att en gemensam valuta skulle kunna medföra större ekonomiska fluktuationer och att länder skulle få det svårare att anpassa sig till ekonomiska nedgångar och kriser. Likaså varnade ekonomer tidigt för att den gemensamma valutan skulle leda till bestående handelsobalanser: Det vill säga obalans i länders konkurrenskraft.

För att förstå hur ett lands konkurrenskraft påverkas av euron är det nödvändigt att förstå hur en gemensam valuta påverkar ett lands förmåga att bedriva ekonomisk politik. I korthet innebär en gemensam valuta att alla medlemsländer omfattas av samma penningpolitik och samma ränta. Den ränta som banker och andra lån-

givare erbjuder låntagare kommer endast variera beroende på den uppfattade kreditrisken, det vill säga risken att låntagaren inte förmår betala av lånet. Euron, vilken kan ses som en form av fast växelkurs, innebär också att medlemsländerna frånhänder sig möjligheten att anpassa sin växelkurs. Enkelt uttryckt kan sägas att den gemensamma valutakombinerad med länderskillnader i pris-, löne- och produktivitet utveckling har resulterat i att vissa EU-länder idag är mycket konkurrenskraftiga, medan andra har alltför höga reallöner och är inte tillräckligt konkurrenskraftiga.

Länder med en oberoende penningpolitik kan bemöta en konjunkturnedgång genom att sänka sina räntor och därmed stimulera ekonomin. Inom euroområdet måste emellertid den Europeiska centralbanken bedriva en enhetlig penningpolitik och sätta en ränta som är avpassad för det genomsnittliga ekonomiska läget inom unionen. Detta innebär i praktiken att räntan är för hög i vissa länder, vilket bland annat leder till stigande arbetslöshet och ett deflationstryck, samtidigt som räntan kommer att vara för låg i andra länder med inflationstryck och stigande löner. Europeiska centralbanken (ECB) bör även ta hänsyn till de olika ekonomiernas storlek, vilket innebär att Tyskland väger tungt vid utformningen av penningpolitiken. Tyskland svarar idag för ca en tredjedel av euroområdets ekonomi. Till detta kommer att ECB har till uppgift att upprätthålla pristabilitet. Sammantaget kan detta leda till en utifrån krisländernas perspektiv alltför återhållsam politik.

ECB, influerad av den tidigare tyska centralbanken, har sedan starten haft ett tydligt pristabilitetsmål och således bedrivit en stram anti-inflationspolitik. Detta har resulterat i att räntorna har fallit kraftigt i länder såsom Grekland, Spanien och Italien. Dessa länder har traditionellt haft hög inflation och höga räntor. I bland annat Spanien har låga räntor lett till att hushållen har ökat sin belåning vilket har finansierat en kraftig uppgång i fastighets- och bostadsbyggande. I flera andra länder utnyttjades också de låga räntorna för att finansiera stora budgetunderskott och sociala transfereringsprogram. Sammantaget har detta resulterat i en kraftig ökning av privata och offentliga skulder i framförallt GIPS-länderna. Grekland har till exempel haft en ansenlig ökning i sina pensionsutbetalningar.

Den offentliga upplåningen har även använts till att expandera och öka lönerna för statsanställda. Under 10 år, mellan 2000 till 2009, ökade till exempel löneutbetalningarna till grekiska statsanställda med 117 procent (inflationsjusterat)! Detta kan jämföras med Tyskland där motsvarande siffra har legat på 12 procent. Räntedifferenserna mellan tyska, grekiska och italienska statsobligationer har samtidigt endast varit marginella, vilket förklaras av euromedlemskapet (dvs. ränteskillnader mellan länderna vilka i idealfallet bl.a. skall återspegla olika risk för att återbetalningsproblem uppstår). Före införandet av euron resulterade vanligen stora statsfinansiella underskott i stigande räntor samt fallande växelkurser. Valutasamarbetet avlägsnade emellertid dessa mekanismer och hushållens låntagande begränsades inte längre av stigande lånekostnader. Effekten blev en lånefinansierad tillväxt som inte var hållbar på sikt.

I en bemärkelse är länders förmåga att hävda sig på de internationella marknaderna – i varje fall på kort sikt – intimt förknippat med valet av växelkursregim (fast, rörlig eller någon kombination av de båda), eller som i Europas fall valet att ingå i valutaunionen eller inte. Mellan länder som har rörlig växelkurs uppstår vanligen inte bestående obalanser i konkurrenskraften, utan dessa problem uppstår nästan uteslutande då länder väljer någon form av växelkurslåsnig. Att detta skulle bli ett problem för Europa påpekades tidigt bl.a. av ekonomen Martin S. Feldstein vid Harvarduniversitetet. Om två länder som har gemensam valuta eller fast växelkurs och är lika varandra i ekonomiskt avseende så kommer skillnader i pris- och löneutveckling att direkt påverka ländernas förmåga att konkurrera. I landet med snabbare löne- och prisstegring kommer företagen helt enkelt sätta för högt pris på sina varor och tjänster för att kunna konkurrera. Det omvända gäller för landet med den lägre prisstegringstakten.

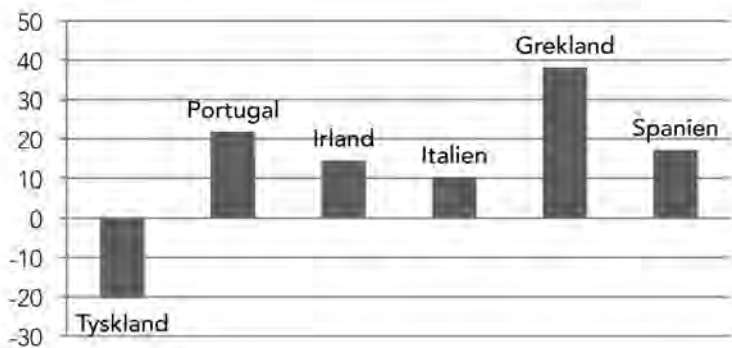
För att undvika detta satte den Europeiska centralbanken, vid införandet av euron 1999, ett inflationsmål på två procent. Tanken var att pris- och lönestegringen skulle konvergera i Europa, vilket är en förutsättning för en långsiktigt hållbar gemensam valuta. Tvärt emot vad många trodde så har inte Europa rört sig mot att bli ett mera ”optimalt valutaområde” under det dryga årtionde euron har funnits. Tvärtom har obalanserna snarare förstärkts och Europas

ekonomier har divergerat från varandra. Under perioden 1999 till 2011 har Euroområdet legat på målet med genomsnitt 2,03 procent medan den genomsnittliga inflationen i Tyskland och Grekland i snitt legat på 1,6 respektive 3,2 procent. Effekten har varit en gradvis divergens mellan euroländerna i fråga om konkurrenskraft. I samband med införandet av euron ökade därför behovet av flexibilitet på de europeiska marknaderna. Anpassningar måste ske med interna devalveringar (i huvudsak lönesänkningar) och ökad rörlighet på arbetsmarknaden (s.k. faktorrörlighet). Så har inte varit fallet, vilket har fått förödande konsekvenser för krisländernas konkurrenskraft.

Europas ekonomiska obalanser

Det sannolikt viktigaste måttet på ett lands externa konkurrenskraft är dess arbetskraftskostnad per producerad enhet. Från införandet av euron 1999 fram till 2008 ökade dessa arbetskraftskostnader med ungefär tre procent per år i Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien. Under samma period ökade de tyska kostnaderna med mindre än en procent per år. Det vill säga en årlig differens på ungefär 2–3 procentenheter. På ett årtionde innebär detta ackumulerad obalans i konkurrenskraft på omkring 25 procent mellan Tyskland och dagens skuldländer.

Arbetskraftskostnaden per producerad enhet beror på löneökningar och förändringen i produktivitet. Med andra ord fångar måttet förändringen i ett lands arbetskraftskostnad vilket ger en indikation på hur landets konkurrenskraft förändrats. Figur 1 på nästa sida visar förändringen i arbetskraftskostnad relativt genomsnittsutvecklingen i euroområdet för Tyskland samt GIIPS-länderna. Av figuren framgår det tydligt att arbetskraftskostnaden har utvecklats gynnsamt för Tyskland samtidigt som arbetskraftskostnaderna i GIIPS-länderna ökat mer än euro-genomsnittet, dvs. de tyska företagens konkurrenskraft har stärkts jämfört med övriga länder. Notera att en förstärkning av konkurrenskraften inte per definition innebär löneminskningar utan står också att finna i produktivetsförbättringar.



FIGUR 1 ARBETSKRAFTSKOSTNADERNAS UTVECKLING RELATIVT EURO-OMRÅDETS GENOMSNITT, 1997–2008

Källa: OECD (2012), egen bearbetning

Anmärkning: Staplarna mäter ländernas ackumulerade procentuella avvikelser från euroområdet genomsnittliga arbetskraftskostnad per producerad enhet under perioden.

Om Grekland fortfarande hade (eller återinför) drachmerna skulle dess värde falla drastiskt i förhållande till omvärlden; enligt vår bedömning med uppemot 50 procent. På motsvarande sätt skulle den tyska D-marken, om den fanns kvar, stiga i värde vis-à-vis omvärlden. Tysklands reella växelkurs ligger enligt Andrew Moravcsik i slutet av 2012 uppskattningsvis 40 procent under det värde valutan skulle haft om D-marken fortfarande existerade. Detta har i sin tur resulterat i ett mycket stort bytesbalansöverskott för Tyskland. Samtidigt som Grekland med flera länder inte har tillräckligt konkurrenskraftiga ”valutor”.

Dessa skillnader i konkurrenskraft har resulterat i stora obalanser mellan euroländerna; vissa länder har ackumulerat stora bytesbalansöverskott och kunnat investera stora summor utomlands medan andra länder har lånat stora belopp årligen. I Tabell 1 nedan redovisas ett antal länder med bytesbalansöverskott respektive bytesbalansunderskott i förhållande till BNP. Siffrorna är från 2007 och visar att obalanserna var stora före krisen. Oljerika länder som Saudiarabien och Norge ligger av naturliga skäl högt i gruppen av länder med bytesbalansöverskott. I gruppen av underskottsländer ligger samtliga

TABELL 1. BYTESBALANSEN FÖR ETT URVAL AV ÖVERSKOTTS- RESPEKTIVE
 UNDERSKOTTSLÄNDER 2007 I PROCENT AV BNP (SIFFROR FÖR 2011 INOM
 PARENTES)

LÄNDER MED ÖVERSKOTT

Saudiarabien	24,3 (27,5)
Norge	15,6 (12,3 ^a)
Kina	11,0 (2,8)
Luxemburg	10,0 (7,0)
Schweiz	9,5 (7,8)
Nederländerna	8,7 (8,4)
Sverige	8,6 (6,9)
Tyskland	7,9 (5,7)
Ryssland	5,9 (5,3)
Japan	4,8 (2,0)
Chile	4,4 (1,8 ^a)
Finland	4,3 (-0,7)
Österrike	3,6 (1,9)
Argentina	2,8 (-0,1)
Indonesien	2,4 (0,2)
Kanada	2,1 (-2,8)
Belgien	2,1 (0,9)
Danmark	1,5 (6,7)
Sydkorea	0,6 (2,4)
Brasilien	0,1 (2,1)

LÄNDER MED UNDERSKOTT

Lettland	-22,3 (-1,3)
Island	-20,2 (-6,8)
Estland	-17,7 (2,2)
Litauen	-14,6 (-1,4)
Grekland	-14,3 (-9,8)
Cypern	-11,8 (-10,3)
Spanien	-10,1 (-3,5)
Portugal	-9,5 (-6,5)
Nya Zeeland	-7,8 (-3,5 ^a)
Sydafrika	-7,3 (-3,4)
Australien	-7,1 (-2,8 ^a)
Ungern	-6,8 (1,5)
Turkiet	-5,8 (-9,9)
Irland	-5,3 (0,1)
USA	-5,3 (-3,1)
Slovakien	-4,9 (0,0)
Polen	-4,8 (-4,3)
Tjeckien	-3,3 (-2,9)
Storbritannien	-2,7 (-1,9)
Italien	-2,4 (-3,3)
Frankrike	-1,0 (-2,0)
Indien	-1,0 (-2,1 ^a)
Mexiko	-0,8 (-0,8)

Källa: Världsbanken (2012)

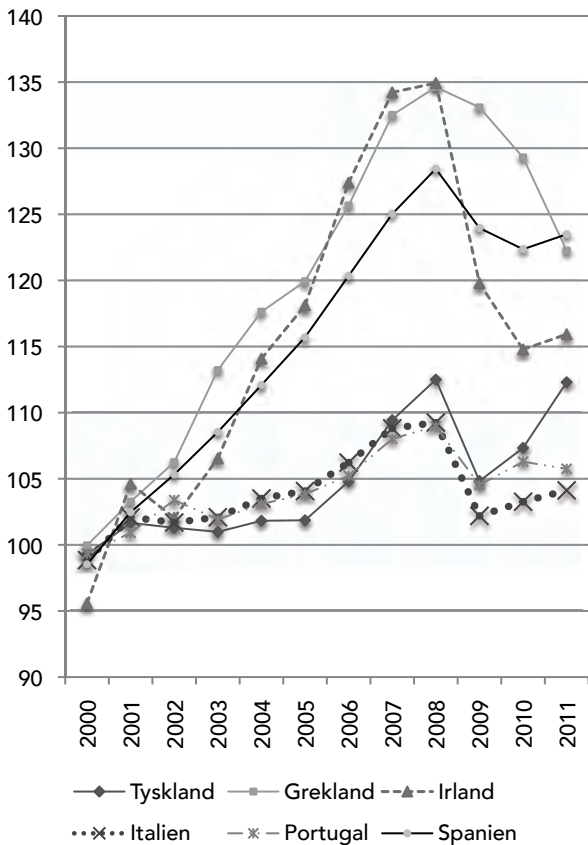
Anmärkning: ^a Senaste siffra från 2010.

krisländer i topp, med undantag för Italien. Att dessa underskott kunnat byggas upp beror på euron samt möjligheten att låna till låga kostnader. Notera att såväl Island som de baltiska staterna har drabbats hårt av krisen och att de även har de största underskotten.

Att de inom-europeiska obalanserna är stora framgår vid en internationell jämförelse. Under 2007, året före den ekonomiska krisen i USA, hade Tyskland ett bytesbalansöverskott som uppgick till 263 miljarder US-dollar. Obalansen mellan USA och Kina lyfts ofta fram som ett problem i världsekonomin och USA pressar Kina att låta sin valuta stiga i värde i syfte att minska denna obalans. I absoluta termer är Kinas och USA:s överskott respektive underskott närmast astronomiska. Men märk väl att Tysklands bytesbalansöverskott nästan är i paritet med Kinas. Under vissa år har Tyskland till och med haft större överskott än Kina. Ser man till bytesbalansunderskotten relativt BNP förändras bilden dock något. I Tabell 1 ovan anges storleken på bytesbalansen som andel av BNP för länder med överskott respektive underskott. Vi kan se att många av euroländerna återfinns antingen i gruppen med förhållandevis stora underskott eller i den med stora överskott.

Samtliga länder som under perioden 2008 fram till dags dato genomgått eller går igenom en ekonomisk kris toppar listan på länder med underskott. Med undantag för Italien och Irland så hade samtliga GIPS-länder och de baltiska staterna bytesbalansunderskott 2007 i storleksordningen 10-20 procent av BNP. Island som drabbades av en ekonomisk kris 2008/2009 hade ett underskott på dryga 20 procent. Under 2011 hade Tyskland ett bytesbalansöverskott på hela 205 miljarder US-dollar, vilket motsvarar ungefär 5,7 procent av BNP. Detta kan jämföras med Kinas mycket uppmärksammade överskott som 2011 låg på 201 miljarder US-dollar, vilket motsvarande 2,8 procent av BNP. Grekland, Spanien, Italien hade 2011 ett underskott på respektive 9,7, 3,7 och 3,2 procent. Motsvarande siffror för 2007 återfinnes i Tabell 1 ovan. Detta innebär att Tyskland på årsbasis kan investera eller låna ut motsvarande dryga 5 procent av BNP till andra länder samtidigt som Grekland har lånat motsvarande knappa 10 procent av sin BNP. Dessa obalanser har existerat i stort sett sedan införandet av den gemensamma valutan. Dessa inomeuropeiska obalanser talar sitt

tydliga språk: Vissa länder har en hög konkurrenskraft medan andra inte är tillräckligt konkurrenskraftiga. Nu kan den observanta läsaren invända att Island inte är ett euroland. Island valde emellertid att ha en fast växelkurs fram till utbrottet av krisen. För att hantera krisen var Island tvunget att låta sin krona falla i värde, vilket återställde konkurrenskraften förhållandevis snabbt.



FIGUR 2. BRUTTONATIONALPRODUKTENS (BNP) UTVECKLING SEDAN 2000

Källa: Eurostat (2012), egen bearbetning

Det kan tyckas paradoxalt att GIIPS-länderna uppvisat en stark tillväxt under ett drygt decennium för att sedan drabbas av en kris.

Faktum är dock att tillväxten har varit lånefinansierad. Den lånefinansierade tillväxten och den artificiellt låga arbetslösheten i krisländerna innebär de facto att BNP-siffrorna har varit kraftigt inflaterade. Från eurons införande fram till 2007 hade Grekland en genomsnittlig BNP-tillväxt på 4 procent per år. Motsvarande siffra för Spanien låg på knappa 4 procent på årsbasis. 2009 hade detta vänt till ett fall på 3,2 respektive 3,7 procent i Grekland och Spanien. Motsvarande mönster, om än svagare, kan observeras även i Portugal, Irland, Island och Baltikum. Prognosen för 2012 var att Greklands BNP skulle falla med uppskattningsvis ytterligare 7 procent och Spanien med knappa 2 procent. Figur 2 nedan visar Tysklands samt GIIPS-ländernas BNP-utveckling sedan år 2000. Av figuren framgår det tydligt hur dramatisk nedgången har varit för krisländerna. Tyskland å andra sidan har återhämtat sitt initiala fall i början av krisen.

Då tillväxten och ekonomierna i flera länder har varit fundamentalt förvrängda är det inte ett rimligt att förvänta sig en snabb återhämtning där regeringarna, med bistånd utifrån, kan återställa ekonomin till samma läge som före krisen. Detta är inte ens önskvärt. Istället är det nödvändigt för länderna att minska på den offentliga sektorns storlek samt att genomföra strukturella reformer som möjliggör att arbetskraft omfördelas från lågproduktiva sektorer till mera produktiva och växande områden i ekonomin. Detta är något som påpekats av ledande forskare, så som t.ex. Andrew Moravcsik vid Princetonuniversitet. Den kortsiktiga politiska responsen på krisen bör alltså fokusera på att både återställa obalanserna inom eurozonen samtidigt som kraft bör läggas på långsiktiga reformer av ekonomierna.

Utmaningen på kort sikt: Att jämna ut Europas ekonomiska obalanser

Vid sidan om att anpassa växelkursen eller överge eurosamarbetet finns det bara två sätt att korrigera en obalans i bytesbalansen: Sänkning av de reala lönerna och/eller en förbättrad produktivitet. Jämfört med en depreciering av växelkursen – vilket inte är möjligt utan att överge euron – är såväl en sänkning av reallönerna som en

ökad produktivitet tidskrävande och smärtsamma processer. Länderna som idag befinner sig i kris behöver dock finna vägar att kraftigt sänka reallönerna. I den mån produktiviteten kan höjas så minskar naturligtvis behovet att justera ned reallönerna. En förstärkning av konkurrenskraften kan uppnås genom att GIIPS-länderna har en långsammare pris- och löneutveckling än resten av euroområdet. På kort sikt kan alltså behovet att justera reallönerna minskas genom att överskottsländerna, med Tyskland i spetsen, stimulerar och låter sina ekonomer expandera mera.

Vad finns det för vägar för Grekland och övriga länder i kris att sänka sina reallöner? Om Tyskland inte är villigt att stimulera sin ekonomi och låta inflationen accelerera återstår i praktiken bara två alternativ. Grekland kan tvingas att lämna samarbetet och återskapa sin valuta. Sker inte detta återstår bara en långt utdragen process där omfattande strukturreformer kommer krävas för att få fart på Europas krisdrabbade ekonomer. Många av de krisdrabbade länderna genomför, vid sidan av statsfinansiella besparingspaket, även omfattande strukturreformer. Italien har till exempel påbörjat arbetsmarknadsreformer samt genomfört neddragningar i den offentliga sektorn och i pensionssystemet. Problemet är att dessa reformer kommer försent och det tar lång tid tills de får effekt. Hade reformerna kommit i slutet av 1990-talet hade krisen sannolikt inte blivit så djup.

Ett ytterligare problem som bör hållas i åtanke i detta sammanhang är det faktum att de obalanser vi ser i Europa idag har förstärks av att Tyskland har reformerat sin ekonomi medan de krisdrabbade länderna i Sydeuropa inte har gjort detsamma. Det vill säga Tyskland har svarat mer på den disciplinerande effekt euron har genom dess inverkan på medlemsländernas konkurrenskraft. Länder med överskott har med andra ord genomfört mera av nödvändiga ekonomiska reformer än vad underskottsländerna har. Tysklands ekonomi har blivit oerhört konkurrenskraftigt och därigenom ackumulerat stora överskott. Så som nämnts ovan är detta till stor del ett resultat av euron, såtillvida att den påskyndade reformer samtidigt som handel underlättades. Självfallet bär GIIPS-länderna den största delen av ansvaret för den rådande situationen i respektive land och för sin bristande konkurrenskraft. Till detta skall dock läggas att både

Tyskland och Frankrike är medskyldiga så till vida att de underminerat Stabilitets- och tillväxtpakten genom att bryta mot den vid ett flertal tillfällen (om detta, se även Michael Bergman och Lars Jonungs kapitel i Europaperspektiv 2011). Tyskland har dessutom starkt gynnats av införandet av euron och den därpå ökade efterfrågan på tyska produkter och tjänster.

Oavsett hur krisen hanteras på kort sikt är det inte möjligt eller önskvärt att återvända till, ofta inflaterade, BNP-siffror från före krisen. I stället måste Europas länder gripa sig an sina i många fall dysfunktionella ekonomier och genomföra långtgående struktur-reformer. Chicagoekonomen Rughuram Rajan betonar just viken av strukturreformer och att det inte är möjligt att ta sig ur krisen med hjälp av ekonomiska stimulanspaket. Faktum är att Tyskland hade betydande problem under lång tid med hög arbetslöshet och låg produktivitet. Tyskland var dock inte ensamt utan många länder upplevde fallande tillväxtsiffror under 1990-talet och inledningen av 2000-talet, men till skillnad från Tyskland genomförde de inga eller få reformer. De så kallade Herz-reformerna i Tyskland under Schröders regeringstid medförde en betydligt flexiblare arbetsmarknad, ett svagare anställningsskydd och ett minskat ekonomiskt stöd till arbetslösa. Efter reformerna uppvisade Tyskland produktivitets-tillväxt inom tillverkningsindustrin samtidigt som löneökningarna hölls nere. Resultatet av detta var att Tyskland utvecklades till att bli ett av de mest konkurrenskraftiga producentländerna i världen. De sydeuropeiska länderna genomförde långt färre reformer. Reformtrycket på länder i Sydeuropa så som Italien och Grekland minskade istället temporärt som en följd av de billiga krediter som följde av anslutningen till euron. Tillgången på billiga krediter hjälpte dessa länder att hålla arbetslösheten nere och driva upp tillväxten. Den grekiska regeringen valde att låna stora belopp för att skapa välavlönade men icke-produktiva statliga jobb, vilket ledde till en minskning av arbetslösheten. I Spanien var det en kombination av byggnads- och bostadsbubbla samt offentliga utgifter på regional nivå som höll nere arbetslösheten.

Gemensamt för krisländerna är med andra ord att ekonomierna har hållits uppe av en lånedriven tillväxt. 1999 när euron introducerades

låg den grekiska arbetslösheten ungefär 12 procent och den spanska på ca 16 procent. 2007 hade arbetslösheten i de båda länderna gått ned till ca 8 procent. Spanien halverade med andra ord sin arbetslöshet på bara några få år. När Grekland och Spanien inte längre förmår låna till en låg kostnad så har det fått till effekt att arbetslösheten stiger kraftigt och BNP faller. Hösten 2012 hade arbetslösheten i Spanien och Grekland stigit till dryga 25 procent och ungdomsarbetslösheten var nära nog 50-procentig. Som jämförelse kan nämnas att Tysklands arbetslöshet har legat stabilt mellan 5 till 8 procent.

En möjlig väg för att återställa en del av obalanserna är att Grekland lämnar euron. Ett problem för Grekland i att lämna euron och återgå till drachmen är det faktum att de flesta lån som företag och privatpersoner har tagit är i euros i banker utanför Grekland och därmed utanför grekisk jurisdiktion. Det innebär att den grekiska regeringen inte kan omvandla skulderna till drachmer. Vid en återgång till drachmen med medföljande fall i dess värde skulle det innebära att grekiska låntagare skulle få det svårare att återbetala sina lån. Vilket i sin tur sannolikt skulle innebära omfattande konkurser med diverse spridningseffekter i den grekiska ekonomin. Med detta i åtanke ter det sig trots allt som om ett mycket kostsamt alternativ för ett land att lämna euron.

Vad som sker häger antagligen till stor del på hur Tyskland väljer att agera framgent. Väljer Tyskland att öka på den inhemska konsumtionen, öka de offentliga utgifterna samt även bejaka en moderat inflation så kommer det underlätta för krisländerna. Om så inte sker ökar risken för att Grekland lämnar euron. Ansvar för den uppkomna krisen har länderna huvudsakligen själva, men då Tyskland förefaller vara det land som mest gynnats av den rådande obalansen, särskilt tysk exportindustri, är det inte orimligt att Tyskland axlar en del av bördan för att återställa EU:s konkurrenskraft. Det är inte heller orimligt att tänka sig att den politiken skulle välkomnas av tyska konsumenter.

Oavsett vad som sker så kvarstår det faktum att handlingsutrymmet för att göra Europa mera konkurrenskraftigt på kort sikt är tämligen begränsat och att det som kvarstår istället handlar om omfattande reformer som får effekt först på längre sikt.

Utmaningen på längre sikt: Att höja produktiviteten och innovationsförmågan

Som antytts ovan finns det inga snabba eller enkla lösningar på Europas konkurrensproblematik, det är istället nödvändigt med en mängd åtgärder som syftar till att på lång sikt göra Europa som helhet mera konkurrenskraftigt, dvs. en tillväxtpolitik som syftar till att höja produktiveten och innovationsförmågan i Europa. En sådan tillväxtfrämjande politik är vare sig en snabb eller enkel lösning på Europas problem.

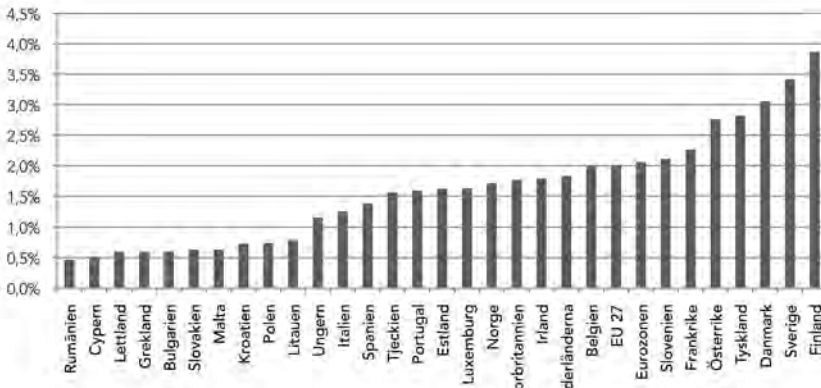
Flertalet av Europas ekonomier kan visserligen klassas som innovationsdrivna, inte desto mindre är det nödvändigt att bedriva en näringspolitik som ytterligare stärker innovationskapaciteten och främjar entreprenörskap, innovation och växande företag. Frågan är således hur detta kan åstadkommas?

Den tillväxtteori som länge var förhärskande inom den ekonomiska forskningen byggde på ett ökat utnyttjande av resurser och produktionsfaktorer, dvs. tillväxt drevs av att allt fler kom i sysselsättning och genom ökade investeringar. Denna förklaringsmodell, med Nobelpristagaren Robert Solow som främsta förgrundsgestalt, ger emellertid inte något utrymme för teknologiska landvinningar och innovationer i olika former. Mer modern tillväxtteori fokuserar på investeringar i forskning och utveckling (FoU) som sedan antas driva innovationer och resultera i ekonomisk tillväxt. Det är denna teoriutveckling som starkt påverkat t.ex. Lissabonstrategin, dvs. att uthållig tillväxt i första hand drivs av kunskapsuppbyggnad som i sin tur leder till entreprenörskap och innovationer. Dessa insikter ligger bakom EU:s mål om att de samlade investeringar i FoU per år ska uppgå till minst tre procent av medlemsländernas BNP.

En ytterligare slutsats som följer av denna kunskapsintensiva tillväxtmodell är, att vid sidan om satsningar på forskning och utveckling, även utbildning av arbetskraften och satsningar på humankapital är av central betydelse. Denna ekonomisk-politiska slutsats är dock i det närmaste trivial. Utmaningen ligger i att det inte är tillräckligt med dessa satsningar för att göra en nation eller region konkurrenskraftig. Den stora ekonomisk-politiska svårigheten är att utforma

det institutionella ramverket, dvs. lagar och regler, så att ny kunskap också kommer till uttryck i samhällsekonomisk nytta, ökad produktivitet och högre tillväxt. I en aktuell forskningsöversikt går en av oss – Pontus Braunerhjelm – igenom forskningen och de viktigaste mekanismerna för innovationer, entreprenörskap och tillväxt.

Detta förutsätter i sin tur att regleringar av ekonomierna är adekvata och inte orsakar onödiga snedvridningar av ekonomin eller utgör hinder för innovationer, entreprenörskap och nyföretagaren. Det förutsätter även att den Europeiska politiken inriktas mot att dels förstärka och utveckla kunskapsbasen, dels att näringspolitiken möjliggör att kunskap kan omvandlas till samhällsekonomiska nyttigheter, dvs., innovation, nya och växande företag. Innovationsdriven tillväxt förutsätter nämligen att kunskap kan omsättas i produkter och tjänster, det vill säga kommersialiseras. Med innovationer avser vi inte enkom nya varor och tjänster utan tänker även på nya organisationsformer, marknader och tekniker.



FIGUR 3. FORSKNINGS- OCH UTVECKLINGSUTGIFTER SOM ANDEL AV BNP

Källa: Eurostat (2012)

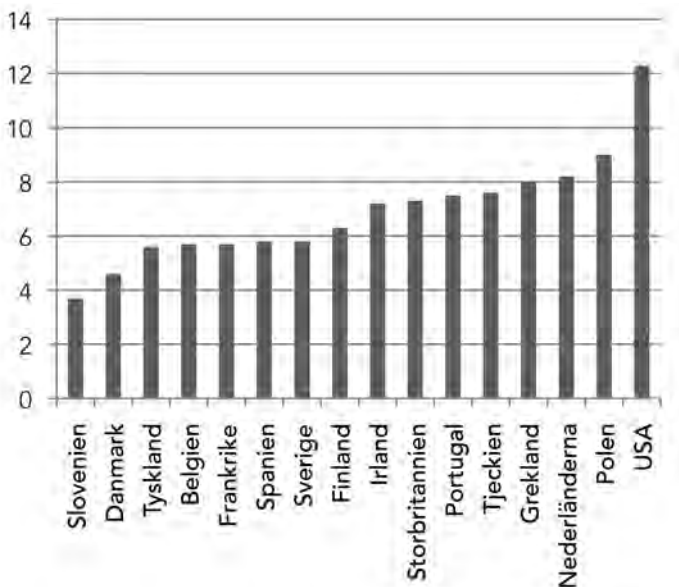
Anmärkning: Senast tillgängliga siffrorna är från 2010 förutom Grekland där senast tillgängliga siffra är från 2007.

Som en grov indikator på hur den ekonomiska strukturen skiljer sig åt mellan EU-länderna i fråga om satsningar på innovationer kan nämnas hur mycket olika länder investerar i forskning och utveckling som andel av BNP. År 2010, vilket är senast tillgängliga siffra från

Eurostat, investerade Tyskland och Sverige 2,8 respektive 3,4 procent av sin BNP i forsknings och utvecklingsaktiviteter, vilket kan jämföras med EU-snittet på 1,9 procent. Skillnaderna har dessutom varit stabila över tiden. Motsvarande siffra för Grekland (år 2007 är senast tillgängliga för Grekland) uppskattades ligga på 0,6 procent av BNP medan Spanien och Portugal låg på ca 1,4 – 1,6 procent. Det förefaller således föreligga ett omvänt förhållande mellan satsningar på forskning och utveckling, och hur hårt drabbade länderna är av den ekonomiska krisen. Detta ger givetvis bara en grov bild av innovations- och konkurrenskraften. Som ovan nämnts finns det också ett behov av att anpassa Europas ekonomier till de krav som kunskapssamhället ställer. De stora grupper som idag är arbetslösa eller befinner sig i mer eller mindre improduktiva sektorer behöver ges incitament och stöd att gå in i nya mera produktiva branscher.

Siffrorna över hur mycket länder satsar på forskning och utveckling skall tolkas med viss försiktighet då sådana satsningar inte är tillräckligt för att öka produktivitet och ekonomisk tillväxt: det finns inget entydigt samband mellan länders FoU-satsningar och tillväxt. Som Pontus Braunerhjelm's forskning visar är kunskap, t.ex. mätt som FoU, en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för ekonomisk tillväxt. Kunskapsatsningar måste kompletteras med en politik som stimulerar innovation och företagande.

Ett annat försök att mäta entreprenörskap och entreprenöriella aktiviteter gör *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM). GEM är ett internationellt projekt som syftar till att mäta entreprenörskap och entreprenöriell aktivitet i ett stort antal länder runtom i världen. I Figur 4 nedan presenteras entreprenöriell aktivitet för så kallade innovationsdrivna ekonomier, dit de flesta av EU-ländernas ekonomier räknas. Mönstret som framträder visar att bilden av vilka ekonomier som är starka i Europa idag inte helt överensstämmer med vilka ekonomier som har hög andel entreprenöriell aktivitet. Föga förvånade har USA den högsta entreprenöriella aktiviteten, medan de nordiska länderna och Tyskland har en förhållandevis låg entreprenöriell aktivitet. Det är sannolikt ingen slump att USA har hög entreprenöriell aktivitet samtidigt som regelbördan för att bedriva näringsverksamhet är låg.



FIGUR 4. ENTREPRENÖRIELL AKTIVITET I INNOVATIONSDRIVNA EKONOMIER (2011)

Källa: Global Entrepreneurship Monitor

Anmärkning: Endast europeiska länder och USA har inkluderats här.

Det förefaller också finnas ett starkt samband mellan ett lands konkurrenskraft och hur stor regelbördan bedöms vara. Korrelationen mellan Världsbankens mått på regelbörda och Världsekonomiskt forums index över länders konkurrenskraft är över 80 procent, vilket får anses högt. Sambandet håller även då vi enbart tittar på gruppen rika OECD-länder. Korrelationen för denna grupp ligger på 70 procent. Det ger också en tydlig signal om vilka reformer som är nödvändiga för att stärka konkurrenskraften och höja den ekonomiska tillväxten.

En strukturomvandling förutsätter också att Europas medborgare förbereds på att lämna stagnerande branscher och sektorer och övergå till andra mer produktiva ekonomiska aktiviteter. Även om Europa på kort sikt lyckas lösa den pågående bank- och skuldcrisen kommer detta inte lösa Europas långsiktiga konkurrensproblematik. I stället behöver Europas ekonomier växa via *utbudssidan*, dvs. företag och

näringsliv måste växa genom produktivitetstillväxt och innovationer. Ett orosmoln är den uppenbara risken att Europas politiker prioriterar kortsiktiga lösningar som mera fokuserar på att t.ex. stimulera aggregerad *efterfrågan* snarare än genomföra nödvändiga reformer som skapar ekonomisk tillväxt från utbudssidan. Icke minst med tanke på det faktum att de problem vi i dag kan observera förutspåddes till stora delar redan på 1990-talet och ekonomer argumenterade redan då för ekonomiska reformer som skulle göra Europa mera konkurrenskraftigt, däribland Martin S. Feldstein vid Harvarduniversitetet. (EU-institutionernas skiftande strävanden, än mot mer liberal marknadsekonomi, än mot mer reglerad och koordinerad ekonomi i medlemsstaterna diskuteras i Lars Niklassons kapitel).

För att minska Europas höga arbetslöshet räcker det inte med mer entreprenörskap och nya företag. Det är också nödvändigt att Europas medborgare har en kompetens som står sig i en hårdare internationell konkurrens. Detta kommer sannolikt kräva reformer av utbildningssystemen i Europa. Inom ramen för Europa 2020-strategin identifieras bland annat behovet av att åstadkomma bättre matchning av den kompetensförsörjning som utbildningssystemet står för och de behov som arbetsmarknaden har (se även Staffan Ingmansons kapitel angående utbildningsfrågornas betydelse för EU:s konkurrenskraft, och kapitlet av Olle Folke och Johanna Rickne för en diskussion av jämställdhet på arbetsmarknaden som en väg till bättre kompetensförsörjning).

Inom ramen för den så kallade Europa 2020-strategin gör EU näringspolitiska satsningar som syftar till att göra dess ekonomier mera konkurrenskraftiga. Bland annat lyfts innovations- och entreprenörskapsfrågor fram, samt behovet av reformer inom bland annat högre utbildning och forskning. Det finns dessvärre en stor risk att Europa 2020-strategin blir samma misslyckande som dess föregångare, Lissabonstrategin. Dess mål var att göra Europa till den mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomin i världen mellan innan år 2010. Den efterföljande forskningen visade emellertid entydigt att Lissabonagendan hade misslyckats (se vidare Anna Michalskis kapitel). Det är inte utan att vi frågar oss hur krisen hade sett ut vid en lyckosam implementering av Lissabonstrategin i

Europa? Kan det vara så att vi inte hade sett samma divergens mellan Europas ekonomer och att krisen uteblivit eller blivit mildare?

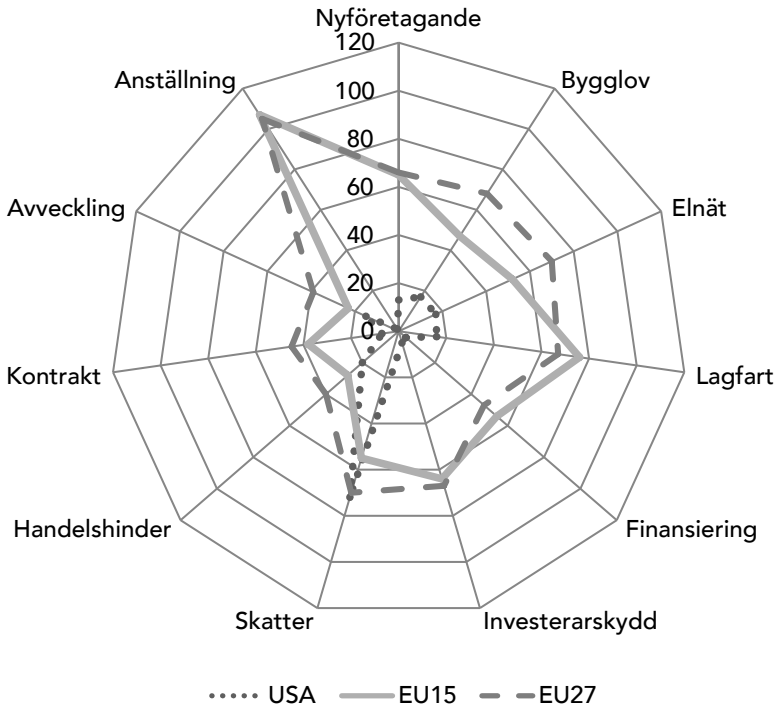
I princip står politiken inför två vägar för att undvika fortsatta skillnader som på sikt leder till att nya obalanser ackumuleras mellan EMU-länderna. En möjlighet är att EU slår in på vägen att reglera stora delar av ekonomin för att på så sätt hindra att nya obalanser som i förlängningen leder till nya ekonomiska kriser. Detta kan till exempel vara i form av bankregleringar som förhindrar att nya lånekriser byggs upp. Problemet är emellertid att det är i det närmaste omöjligt att säga hur dessa regleringar skall utformas och hur negativa skadeverkningar skall undvikas. Det är också ytterst tveksamt om en sådan strategi faktiskt löser några av Europas problem på sikt; tvärtom är det snarast så att fler regleringar i krisens spår skulle bidra till att göra Europa än mindre konkurrenskraftigt.

Det andra alternativet är att Europa faktiskt påbörjar ekonomiska reformer som syftar till att skapa tillväxt och konkurrenskraft på basis av ett gott klimat för innovationer och entreprenörskap. Det kräver i så fall att de reformer som utlovades i Lissabonstrategin och nu även i Europa 2020 faktiskt implementeras. Parallellt med detta måste medlemsländerna ett helhetsgrepp om det institutionella ramverket i form av de spelregler som företag och entreprenörer möter.

Europa behöver minska företagens regelbörda

Sett ur ett företags- och näringslivsperspektiv är Europas ekonomier vida mer reglerade än vad som är fallet i t.ex. USA. Sverige, Tyskland och Nederländerna har sedan något årtionde bedrivit ett förhållandevis omfattande regelförenklingsarbete vars mål är att minska regelbördan och därigenom förbättra villkoren för näringslivet. Detta arbete har emellertid fokuserat relativt snävt på att minska de direkta administrativa kostnaderna för företag. I en aktuell rapport konstaterar Johan Eklund tillsammans med Björn Falkenhall att det inom EU sannolikt är Storbritannien som kommit längst i arbetet med att utveckla metoder för att tillförsäkra att regleringar är ändamåls-

enliga. Internationella jämförelser har också visat att regelgivning i USA föregås av mera omfattande konsekvensutredningar än vad som är fallet inom EU.



FIGUR 5 REGELBÖRDAN I OLIKA DIMENSIONER I EU RESPEKTIVE USA
 Källa: Världsbanken (2012), Doing Business-rapporten, egen bearbetning
 Anmärkning: Senast tillgängliga siffra för arbetsmarknadsflexibilitet (anställning) är från 2010.

Världsbanken mäter sedan något årtionde hur betungande regelverk och lagstiftning inom olika områden är för näringslivet. Figur 5 ovan illustrerar hur regelbördan, mätt med Världsbankens index, skiljer sig åt mellan Europa och USA. Ju närmre mitten av diagrammet en linje ligger desto lägre är regelbördan, dvs. reglerna är mindre betungande för näringslivet. I samtliga dimensioner med undantag för skatter är regelverken i Europa mera komplexa och betungande jämfört

med i USA. Det skall observeras att skattedimensionen inte mäter skattetrycket utan hur komplext själva skattesystemet är utifrån ett företagsperspektiv. Studier har visat att den regelbörda som företag möter har negativa effekter på näringslivets förmåga att anpassa sig till omvärldsförändringar.

Naturligtvis skiljer sig Europas länder mycket från varandra. Storbritannien, Danmark och Finland ligger till exempel under snittet i samtliga dimensioner. De flesta av Europas länder ligger dock över snittet i någon dimension och under i någon annan. Om diagrammet görs om för att jämföra Europas länder visar det sig att de inomeuropeiska skillnaderna är ansenliga. Ett för Sverige relevant exempel är skillnaderna mellan den svenska respektive den danska arbetsmarknadsmodellen. Danmark intar enligt Världsbanken rank 9 medan Sverige intar rank 117 vad avser regelbördan. Dessa skillnader kan sammantaget rimligen antas bidra till att Europas inre marknad förblir fragmenterad, och det i högre grad än till exempel USA:s ekonomi. (Ett annat exempel är den europeiska elmarknaden som även den är fragmenterad och fungerar ineffektivt, se kapitlet av Pär Holmberg och Thomas Tangerås).

OECD genomför kontinuerliga mätningar av omfattningen på produktmarknadsregleringarna. Grekland bedöms här ha de mest reglerade marknaderna i OECD (och därmed även i EU). Bilden är dock långt ifrån entydig; både Sverige och Tyskland bedöms ha något mera reglerade ekonomier än Spanien, enligt OECD:s bedömning. Nu kan man fråga sig vad detta har för bäring på Europas konkurrenskraft. Som nämnts ovan är det nödvändigt för euroområdet långsiktiga stabilitet och konkurrenskraft att få tillstånd en makroekonomisk konvergens mellan de ingående ekonomierna, och det finns vissa belägg för att länder med marknader som är reglerade i lägre grad – i synnerhet med avseende på regleringar som begränsar konkurrensen – uppvisar konvergens ifråga om BNP per capita. OECD och Världsbanks-ekonomerna Giuseppe Nicoletti och Stefano Scarpetta har i en studie visat att regleringar förklarar mycket av skillnader mellan länder ifråga om tillväxt. Detta kan därför tolkas som ett ytterligare belägg för att Grekland behöver avreglera och öppna för konkurrens.

För att göra Europa mer konkurrenskraftigt talar vår och andras forskning för behovet av att minska regelbördan. Detta låter sig dock inte enkelt göras utan det kräver en bred och långsiktig agenda. Reformerna behöver genomföras på kort sikt för att bygga förtroende för den långsiktiga utvecklingen, även om de realekonomiska effekterna kan förväntas uppstå betydligt längre fram i tiden. På kort och medellång sikt är det möjligt att reformer får positiv effekt genom de signaler de sänder till marknaderna. Naturligtvis hade det varit önskvärt för Grekland, Spanien och Italien om dessa tämligen tuffa och smärtsamma reformer kom successivt. Det är emellertid just på grund av det faktum att krisländerna underlät att agera under slutet på 1990-talet och början på 2000-talet som krisen har blivit så djup. Redan årtionden före krisen har många av de avancerade ekonomierna i världen förlorat konkurrenskraft. I USA och Storbritannien genomfördes reformer redan under 1980-talet. Då avreglerades många sektorer, vilket sedermera lede till produktivitetstillväxt. I början av 2013, krisen till trots, rankas USA och Storbritannien bland världens mest konkurrenskraftiga ekonomier.

Det behövs dock litet olika medicin för Nord- respektive Sydeuropa. I Nordeuropa behövs huvudsakligen satsningar på att utbilda arbetskraften som inte längre är lika anställningsbar samt uppmuntra till entreprenörskap och innovationer. I Sydeuropa behövs istället framförallt nedmontering av regleringar som skyddar arbetskraft och företag mot konkurrens. Man måste på detta vis bejaka att jobb som inte är produktiva försvinner och ersätts av andra mera produktiva arbeten. De reformer vi förespråkat återfinns med andra ord framförallt på utbudssidan hos Europas ekonomier. Detta utesluter emellertid inte att det också är önskvärt med regelreformer som påverkar efterfrågesidan av ekonomin. Sverige erbjuder några goda exempel med de avregleringar som gjorts inom massmedia (avveckling av SVT:s monopol), på fastighetsmarknaden (Friggeboden) samt inom välfärdssektorn (skola och vårdval). Avregleringarna har, utan förändringar vad gäller efterfrågan, lett till att marknader har öppnats för nya och innovativa företag som kunnat specialisera och bättre anpassa produkterna efter kundernas preferenser. Kombinerat med någon typ av incitament (som t.ex. de s.k. RUT- och ROT-avdragen

för hushålls- respektive byggtjänster) kan reformer på efterfrågesidan dessutom få en relativt snabb effekt och utgöra ett instrument för att stimulera ekonomin.

En fördom som ibland yttrar sig är att Grekland skulle präglas av lägre arbetsmoral än till exempel Nordeuropa, vilket inte stämmer. I Tyskland arbetade befolkningen i 2011 i genomsnitt 1400 timmar per år medan man i Grekland i snitt arbetade hela 2000 timmar per år. Detta kan tyckas paradoxalt, men förklaringen ligger i att Grekland inte tillnärmelsevis är lika produktivt som Tyskland. Ett mått på produktiviteten är BNP per arbetad timme där Tyskland ligger på nästa samma nivå som USA (91 procent) medan Grekland endast når upp till 57 procent. Tyskland och USA är med andra ord i det närmaste dubbelt så produktiva som Grekland, vilket tyder på ett omfattande reformbehov i Grekland.

Regleringar bidrar sannolikt även till många länders förmåga till interndevalveringar (t.ex. genom lönesänkningar) och därmed till deras förmåga att förbättra sin konkurrenskraft vis-à-vis omvärlden. Mer regleringar kan innebära att företag som behöver skära i sina lönekostnader tvingas att införa anställningsstopp och dylikt istället för att sänka lönerna till de anställda.

Världsekonometiskt forum rangordnar varje år världens ekonomier utifrån deras konkurrenskraft. Indexet som produceras avser att mäta länders förmåga att generera ekonomisk tillväxt och välstånd samt förmågan att bibehålla sitt välstånd. I den senaste rankingen från år 2012 där 142 länder ingår befinner sig Tyskland samt de nordiska, länderna med undantag för Norge, i tio-i-topp gruppen. Grekland däremot intar Europas jumboplats med rank 90. Även de övriga GIIPS-länderna rankar förhållandevis lågt i detta index.

Det finns en risk att länder i Europa idag som går bra och är konkurrenskraftiga, bl.a. Tyskland och Sverige, undviker att genomföra reformer som på lång sikt sannolikt är nödvändiga för att upprätthålla välstånd och en hög sysselsättningsgrad. I Tyskland till exempel finns det utrymme för att avreglera och öppna upp servicesektorn för konkurrens. Vid en jämförelse av produktivitetstillväxten i tillverknings- och servicesektorerna visar det sig att landet inte har haft någon tillväxt inom servicenäringarna utan all tillväxt härrör

från tillverkningsindustrin. Under större delen av 2000-talet har den tyska servicesektorn haft en produktivitetstillväxt som legat under en procent och jämfört med mitten av 1990-talet och andra hälften på 2000-talet har totalfaktorproduktivitet minskat (totalfaktorproduktiviteten mäter den tillväxt som främst kan förklaras av innovation och teknologiska framsteg). Detta kan ställas i relation till utvecklingen i Frankrike där totalfaktorproduktiviteten i tjänstesektorn varit oförändrad. Både Tyskland och Frankrike kan jämföras med USA där totalfaktorproduktiviteten för tjänsteproduktion i stort har hållit jämna steg med tillverkningsindustrins utveckling. Under perioden 2000 till 2007 steg produktiviteten inom tjänstesektorn i Tyskland med 2,2 procent per år, medan den i gruppen av rika OECD länder steg produktiviteten med 3,1 procent per år. Mellan 2007 och 2011 har produktivitetstillväxten varit svag både i Tyskland och OECD området.

Tyskland skulle genom att avreglera sina hårt reglerade och kringgärdade yrkesgrupper – så kallade ”hantverksyrken” – inom servicesektorn kunna höja sin egen produktivitetstillväxt. Samtidigt skulle det kunna resultera i att den inhemska efterfrågan stiger. Detta skulle då även innebära löneökningar vilket skulle minska bytesbalansöverskottet. Mycket pekar mot att en tysk avreglering dessutom skulle kunna höja produktivitetstillväxten inom servicesektorn med en procent per år. När Italiens premiärminister Mario Monti nyligen uttryckte att det ”fortfarande [finns] gott om utrymme för att liberalisera servicesektorn” i Tyskland gjorde han det alltså med rätta. Slutsatsen som kan dras av detta resonemang är att behovet av reformer är stort men var och hur dessa bäst utformas skiljer sig mellan Europas länder. En naturlig följd av detta är då även att kostnaderna för reformerna skiljer sig åt i olika länder.

Innovationsdriven tillväxt i världsklass kräver genomgripande reformer

Ovan har vi konstaterat att EU:s nuvarande bank- och skuldskris är ett direkt resultat av ackumulerade obalanser i medlemsländernas

konkurrenskraft. Frågan för framtiden är hur Europa skall kunna återupprätta sin konkurrenskraft till en samhällsekonomisk rimlig kostnad. Svaret ligger enligt vår mening i att anta två övergripande utmaningar vi beskrivit ovan och hantera dem parallellt. Den första är att på kort sikt utjämna obalanserna mellan EU-ländernas ekonomier. Den andra är att redan nu påbörja en genomgripande strukturomvandling, som får effekt på längre sikt genom att skapa grogrund för innovationer, entreprenörskap och företag som vågar investera.

För att lyckas med den första utmaningen måste kostnaderna för krisen fördelas på ett rimligt sätt där eurozonens starka ekonomier – med Tyskland i spetsen – delar bördan med GIIPS-länderna. Detta är rimligt med tanke på att Tysklands starka position delvis beror på införandet av euron. Eurosamarbetet står sannolikt inför ett vägskäl; antingen måste EU röra sig i riktning mot en fiskal eller finanspolitisk union eller så riskerar euron och EU-samarbetet i sin nuvarande form att bryta samman. Måhända är det redan försent att rädda eurozonen i dess nuvarande omfattning. Ett möjligt scenario är att ett eller flera GIIPS-länder lämnar euron. Om så sker kommer också det ske till ett mycket högt pris.

För att lyckas med den andra utmaningen krävs att man trots krisen lyfter blicken och genomför reformer som bäddar för en effektiv ekonomisk återhämtning. Det finns en överhängande risk att den omedelbara krisen leder till att innovations- och tillväxtfrågor hamnar i skymundan för de mera akuta frågorna. I Europa finns det starka krafter för ökad samordning och centralisering av den ekonomiska politiken (se Anna Michalskis kapitel). Vissa ekonomer och beslutsfattare menar t.o.m. att enda sättet att rädda euron är att införa en betydligt djupare politisk union; en slags EU-regering. Nyligen har kommissionens ordförande Barroso pläderat för att en finanspolitisk union med beskattningsrätt för EU, liksom rätt att utge EU-obligationer, gradvis införs.

Vi ställer oss av flera skäl skeptiska till en EU-regering eller en fullskalig finanspolitisk union som också skulle innefatta beskattningsrätt och utvidgade transfereringar mellan EU:s medlemsländer. Dels talar knappast EU:s ekonomiska *track record* för en ytterligare överföring av makt, dels är det sannolikt svårt att på ett demokratiskt

sätt förena med EU-medborgarnas önskemål. Nu har EU beslutat om en stabiliseringsfond (ESM) och en bankunion, även om det oklart exakt hur den senare ska organiseras och vilken arbetsfördelning som ska gälla mellan nationella finansinspektioner och EU (genom ECB). Men problemet som man tänker sig skall åtgärdas med en EU-övergripande bankunion och finanstillsyn är klassiskt: Genom att ha en garanti för insättarnas pengar undviks så kallad bankpanik (att banker drabbas av en anstormning av kunder som tar ut sina pengar, och därför får svårt att lämna krediter) och likviditeten i banksystemet blir därigenom bättre. Sannolikt skulle en central bankfond därför hjälpa många europeiska banker. Likaså finns det ett behov av bättre tillsyn av europeiska banker för att öka transparensen. Problemet är dock att en bankunion sannolikt inte löser några av Europas mer fundamentala tillväxtproblem. Och de regleringar av detta slag som följer i kölvattnet av krisen riskerar att reglera symptom istället för att lösa några problem.

De uppstramade bank- och finansmarknadsregleringar som med högsta sannolikhet följer riskerar att ta fokus från de verkliga strukturproblemen. För EU:s långsiktiga överlevnad och dynamik är det avgörande att den ekonomiska politiken i betydligt högre utsträckning fokuserar på de genuina tillväxtfrågorna: utbildning och forskning i världsklass, entreprenörskap, konkurrens och innovation.

Enligt vår mening är det betydligt viktigare, och också mer i linje med subsidiaritetsprincipen, att EU-länderna på frivillig grund införa stramare nationella finanspolitiska ramverk, ungefär i stil med det som Sverige haft i snart två decennier. Genom den europeiska planeringsterminen kombineras detta med en tydligare och trovärdigare kontroll från kommissionen (se Anna Michalskis kapitel). Europakten går ett steg längre och ger EU-domstolen befogenhet att ingripa mot länder som inte inför en ändamålsenlig budgetprocess (se Joakim Nergelius kapitel). Parallellt med detta måste ett innovationspolitiskt ramverk sjösättas som syftar till att stärka utbudssidan i EU-ländernas ekonomier, dvs. en politik som underlättar för företagen att investera, växa och driva ekonomin framåt. EU bör utforma en innovationsbefrämjande politik som bygger på två pelare: att bygga och utveckla kunskap samt att föra en politik som underlättar

att kunskap omvandlas till innovation och nya och växande företag. Innovationspolitiken måste således omfatta många olika policyområden – arbetsmarknad, regleringar, offentlig upphandling, skatter, m.fl. – och inte enbart satsningar på forskning och utbildning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det inte finns några snabba eller enkla lösningar på Europas konkurrensproblematik. Under de kommande åren behöver Europas länder genomföra strukturreformer och av(om)regleringar som kommer vara smärtsamma, där kortsiktiga effekter och intressen kan komma att ställas mot mera långsiktiga mål. Hur snabbt dessa reformer genomförs kommer vara en balansakt. Klart är dock att Europa på lång sikt inte kan bli konkurrenskraftigt på den globala arenan utan de genomgripande reformer som krävs för att skapa ett innovationsklimat i världsklass.

Källor och litteratur

Det finns ett rikt bakgrundsmaterial till de frågor som diskuterats i detta kapitel. För den intresserade läsaren finns det en nyligen utkommen serie av artiklar i den välrenommerade tidskriften *Foreign Affairs* som diskuterar den uppkomna skuld- och bankkrisen inom eurozonen. I ”Europe After the Crisis – How to Sustain a Common Currency” (*Foreign Affairs* 91:3, 2012) ställer sig Andrew Moravcsik kritisk till tanken att dagens kris skulle vara orsakad av ett fall i den globala efterfrågan. Han menar att istället för att stimulera ekonomierna ur krisen är det nödvändigt med mer fundamentala reformer som syftar till att stärka den långsiktiga konkurrenskraften. En liknande analys görs av Raghuram Rajan i artikeln: ”The True Lessons of the Recession – The West Can’t Borrow and Spend Its Way to Recovery” (*Foreign Affairs* 91:3, 2012).

För den som vill ta del av en tidig och klarsynt analys av Europas ekonomiska problem rekommenderar vi Martin S. Feldsteins artikel: ”The Euro and European Economic Conditions” (NBER Working Paper Nr 17617, 2011). Den som är intresserad av analyser vad gäller länders konkurrenskraft ifråga om att generera tillväxt och välstånd på längre sikt kan vända sig till Världsekonometiskt forums årliga rap-

port: ”The Global Competitiveness Report 2011–2012”. Den som är intresserad av hur ett mer innovationsvänligt och entreprenöriellt Europa kan åstadkommas kan vända sig till boken: *Ett ramverk för innovationspolitiken – Hur åstadkomma ett mer entreprenöriellt samhälle?* författad av Pontus Braunerhjelm, Klas Eklund och Magnus Henrekson (Stockholm: Samhällsförlaget, 2012). För en forskningsöversikt av entreprenörskap, innovationer och ekonomisk tillväxt rekommenderar vi Pontus Braunerhjelmns artikel: ”Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth – Past Experience, Current Knowledge and Policy Implications” (i Audretsch, D., Falck, O. and Heilbach, P. (red.), *Handbook of Innovation and Entrepreneurship* (Cheltenham: Edward Elgar, 2011). En forskarantologi som redogör för entreprenörskapets betydelse för den makroekonomiska utvecklingen är ”Entrepreneurship, Norms and The Business Cycle”. Swedish Economic Forum Report 2012, redigerad av P. Braunerhjelm (Stockholm: Entreprenörskapsforum, 2012). För en diskussion kring regelverkens betydelse för ekonomisk utveckling se Johan Eklunds kapitel i *Ett innovationspolitiskt ramverk – Ett steg vidare*. Swedish Economic Forum Report, redigerad av P. Braunerhjelm (Stockholm: Entreprenörskapsforum, 2012). För diskussion om effektiva regleringar se artikeln ”Regler – Till vilken nytta och till vilken kostnad?” av Johan Eklund och Björn Falkenhall (*Ekonomiska Samfundets Tidskrift* 3, 2012). För en empirisk analys av sambanden mellan regleringar, produktivitet och ekonomisk tillväxt, se: Guiseppe Nicoletti och Stefano Scarpetta, *Regulation, Productivity, and Growth* (Världsbanken Policy Research Working Paper Nr 2944, 2003).

Utöver ovan nämnda källor har ekonomisk statistik även hämtats från OECD, Internationella Valutafonden (IMF), Sveriges Riksbank och Världsbanken.

Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala?

av Mattias Bengtsson och Kerstin Jacobsson

I Sverige har det funnits en tradition av att se välfärdspolitik som produktiv och som något som bidrar till ekonomisk effektivitet. Sociala satsningar kan bidra till att frigöra resurser och utveckla förmågor, underlätta strukturomvandlingar, stärka konkurrenskraft och bidra till ekonomisk tillväxt. I den så kallade Rehn-Meidnermodellen – en viktig källa för efterkrigstidens svenska ekonomiska politik – var en grundbult att välfärdspolitiken kan – och bör – både garantera individens trygghet och underlätta ekonomins funktionssätt. Individens trygghet och samhällsekonomisk effektivitet står enligt detta betraktelsesätt inte i motsats till varandra. En viss trygghet främjar individens möjligheter att göra övergångar i arbetslivet efter en period av arbetslöshet, och bidrar därmed till en mer rörlig och effektiv arbetsmarknad.

När LO-ekonomen Gösta Rehn talade om ”vingarnas trygghet” syftade han på en särskild form av trygghet på arbetsmarknaden där individen vågar ta steget och byta jobb och vidareutveckla sina kompetenser medan osäkerhet inför framtiden istället gör henne rädd att förlora det hon har. Investeringar i människors utbildning, hälsa och välmående bidrar vidare till att göra arbetskraften mer produktiv. Ett motsatt synsätt ser sociala utgifter som en kostnad snarare än som en investering och som något som riskerar hota ekonomins effektivitet. Hotet anses här vara att om sociala ersättningar blir för generösa riskerar ”välfärdsfällor” uppstå och människor föredra att inte arbeta. Båda synsätten finns företrädna i den europeiska debatten.

Tanken om välfärdspolitik som potentiellt produktiv kan vi kalla ett *socialt investeringsperspektiv*. I ett sådant perspektiv betonar man

att sociala satsningar ska utformas så att de understödjer en föränderlig ekonomi och arbetsmarknad. Det skiljer sig därför från en så kallad reaktiv och kompensatorisk välfärdspolitik som huvudsakligen bygger på kontanta ersättningar från arbetslöshets-, sjuk- och pensionsförsäkringssystemen när problemen uppkommer, men som inte nödvändigtvis rustar individerna i fråga för framtiden eller hjälper till att förebygga att problemen uppstår. Det sociala investeringsperspektivet innebär däremot en proaktiv och investeringsinriktad välfärdspolitik – framtids- och serviceorienterade tjänster som arbetsmarknadspolitiska program, barnomsorg och utbildning.

Det sociala investeringsperspektivet har fått en del uppmärksamhet internationellt de senaste åren, till exempel i en aktuell antologi redigerad av Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme och av de socialvetenskapliga forskarna John Hudson och Stefan Kühner. Att investeringar i humankapital kan vara en avgörande faktor bakom ekonomisk tillväxt och därmed vara samhällsekonomiskt lönsamma har också framhållits av en rad ekonomer såsom Gary Becker, James Heckman och Amartya Sen.

I det här kapitlet ska vi framför allt rikta uppmärksamheten mot arbetsmarknadspolitiken inom EU och dess betydelse för att främja konkurrenskraft och samhällsekonomisk effektivitet i medlemsländerna. På det arbetsmarknadspolitiska området innebär det sociala investeringsperspektivet satsningar på människors humankapital för att de ska utrustas med färdigheter för att kunna möta ett flexibelt arbetsliv och dess tillhörande krav. Det kan även beskrivas som en förskjutning från passiva åtgärder, såsom kontant ersättning vid arbetslöshet, mot aktiva åtgärder, såsom arbetsmarknadsutbildning.

Ett socialt investeringsperspektiv fanns med i bakgrunden när EU vid mitten av 1990-talet utvecklade sin sysselsättningsstrategi, inte minst genom Allan Larssons inflytande under sin tid som kommissionär för Generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor. Som en av oss – Kerstin Jacobsson – har visat i tidigare forskning så har detta perspektiv hela tiden fått konkurrera med det ekonomiska perspektivet som ser välfärdspolitik som något som riskerar hota ekonomins effektivitet. EU:s sysselsättningsstrategi innehåller både en ekonomisk liberaliseringsagenda och en investeringsagenda, där

sociala investeringar ses som produktiva och något som kan gynna konkurrenskraften.

Denna inneboende spänning – vilken lätt tar sig uttryck i målkonflikter – är ännu tydligare i den bredare Lissabonstrategin liksom i dess efterföljare Europa 2020, som på samma gång syftar till effektivare marknader och till fler men också bättre arbeten och en hög grad av social sammanhållning. De investeringar som behöver göras ska dessutom ske inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen (EMU) och dess makroekonomiska prioriteringar och de finanspolitiska reglerna om balanserade budgetar.

Förutom målkonflikter rymmer EU:s sysselsättningsstrategi konflikter mellan tidsperspektiv: det kortsiktiga, det medellånga och det långsiktiga perspektivet. De många – och olikartade – målen gör samtidigt att det finns ett visst utrymme för länderna att göra sina egna tolkningar och prioriteringar. Sysselsättningsstrategin liksom dess efterföljare är dessutom politiska överenskommelser som saknar juridiskt bindande kraft och istället bygger på mjuk normgivning (se Anna Michalskis kapitel om skillnaderna mellan mjuk och hård normgivning). Detta har i praktiken lett till att medlemsländerna tolkar strategin utifrån sina egna intressen och vad som passar deras egen nationella reformagenda – genomförandet är med andra ord selektivt.

Kapitlets syfte är att analysera huruvida EU:s sysselsättningsstrategi har lyckats rikta den nationella politiken mot ett socialt investeringsperspektiv, och belysa hur den grundläggande spänningen mellan en avreglerings- och en investeringsagenda kommer till uttryck. Vi ger en översiktlig bild av utvecklingen på det arbetsmarknadspolitiska området i flertalet av EU:s medlemsländer. Har utvecklingen gått mot en politik för att rusta individerna för arbetsmarknadens krav och därigenom bidra till Europas konkurrenskraft?

Kapitlet är upplagt så att vi först kort presenterar EU:s sysselsättningsstrategi och dess uppföljare Lissabonstrategin och Europa 2020 och diskuterar deras inneboende spänningar och målkonflikter. Vi ger därefter en översiktlig bild av utvecklingen på det arbetsmarknadspolitiska området i flertalet av EU:s medlemsländer. Vi har disponerat vår framställning utifrån olika välfärdsmodeller, eftersom de

institutionella utformningarna i välfärdssystemen skiljer sig kraftigt åt mellan länderna i EU. Utmaningarna de står inför skiljer sig därför också. Vi kan dock konstatera att oavsett välfärdsmo­dell har länderna tenderat att skärpa incitamenten att arbeta snarare än att investera i arbetskraften. Vår avslutande analys visar alltså att EU:s sysselsättningsstrategi och dess uppföljare inte lyckats särskilt väl i sina försatser att skifta inriktning från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik och framförallt inte att investera i arbetsmarknadsutbildningar och arbetskraftens kompetenshöjning. Det sociala investeringsperspektivet tycks inte ha fått något större genomslag i ländernas politik. Vi menar att lägre investeringar i människors humankapital innebär att EU står sämre rustat att möta utmaningar som skärpt global konkurrens och åldrande befolkningar. Vi ger därför avslutningsvis några policyrekommendationer.

Sysselsättningsstrategins inneboende spänningar

Ett mer systematiskt samarbete i sysselsättningsfrågorna började diskuteras i EU vid 1990-talets mitt mot bakgrund av en rad utmaningar: Den höga arbetslösheten hade bitit sig fast i många EU-länder och tycktes bestå oavsett konjunkurläge. Åldrande befolkningar gjorde det nödvändigt att höja arbetskraftsdeltagandet generellt, men särskilt för grupper som i högre grad stod utanför arbetsmarknaden, som ungdomar, kvinnor, invandrare, äldre och funktionshindrade. Europas möjlighet att hävda sig i den globala konkurrensen stod också på spel. Det krävdes ökad tillväxt och fler jobb, fler i arbete, ökad flexibilitet på arbetsmarknaden och förbättrad matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Till bakgrunden hörde också genomförandet av EMU.

Europeiska socialdemokrater drev tanken att sysselsättningsfrågan måste prioriteras och få en egen plattform i form av egna mål och metoder inom ramen för det europeiska samarbetet. Vissa menade att ett mål om sysselsättning borde införas jämte målet om prisstabilitet som riktningsgivare för den Europeiska centralbanken. Så

långt var emellertid inte EU:s medlemsregeringar beredda att gå. EU-samarbetet i sysselsättningsfrågorna fick inte ifrågasätta prisstabilitet som det överordnade målet i EMU, inte inkräkta på medlemsländernas självbestämmande i arbetsmarknadsfrågorna och inte heller öka kostnaderna i EU:s budget.

EU:s sysselsättningsstrategi från 1997, som fick en rättslig grund i Amsterdamfördraget 1999, kom därför att utvecklas som ett mellanstatligt samarbete, där den nationella beslutskompetensen respekteras. Samarbetsmetoden har kallats ”öppen samordning” och baseras på politisk samordning och mjuk normgivning istället för tvingande regler. Genom att sätta upp mål och riktlinjer som länderna ska sträva mot, genom resultatjämförelser, och genom utbyte av erfarenheter och goda exempel är tanken att länderna ska lära av varandra. En finansiell uppbackning till strategin finns i form av den Europeiska socialfonden vars mål har anpassats till sysselsättningsstrategins.

Ambitionen är en integrerad strategi där olika politikområden understödjer och ömsesidigt förstärker varandra, med det övergripande målet att öka sysselsättningsgraden. Sysselsättningsstrategin berör såväl arbetsmarknadspolitik, utbildnings- och familjepolitiken som de sociala trygghetssystemens utformning och beskattningen av arbete. I arbetsmarknadspolitik betonas nödvändigheten av ett skifte från passivt kontantstöd till aktiva åtgärder för att få arbetslösa tillbaka i arbete och behovet av en kontinuerlig kompetenshöjning av arbetskraften, så kallat livslångt lärande.

Sysselsättningsstrategin kom senare att integreras i den bredare Lissabonprocessen. Vid toppmötet i Lissabon år 2000 sattes det strategiska målet att EU till år 2010 skulle 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. Nya inslag i Lissabonprocessen jämfört med den ursprungliga sysselsättningsstrategin var betoningen av social sammanhållning, bättre – och inte bara fler – jobb och satsningarna på informationsteknik, forskning och innovation. Också den ekonomiska reformprocessen fick större betydelse, exempelvis avregleringar av produkt- tjänste- och kapitalmarknaderna.

Värt att notera är att Lissabonstrategin både förutsätter 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 sysselsättnings-, utbildnings- och socialpolitiken. Man kan säga att det finns en konstitutionell asymmetri i EU-samarbetet där marknadsfrågorna liksom den makroekonomiska politiken bygger på överstatlighet medan de sociala frågorna beslutas nationellt. På detta sätt har den inre marknaden europeiserats i en annan takt och omfattning än områden som arbetsrätt och social trygghet. Vissa, till exempel den tyske statsvetaren Fritz Scharpf, menar att denna selektiva centralisering innebär en konstitutionellt inbyggd obalans mellan marknadsintressen och sociala hänsyn, som tenderar att ge de förstnämnda företräde.

År 2010 var det så dags för en ny strategi, Europa 2020 (vilken beskrivs utförligare i Anna Michalskis kapitel). Tre övergripande mål sattes: smart tillväxt (vilket fokuserade på kunskap och innovation), hållbar tillväxt (en resurseffektiv och miljösmart tillväxt) och inklusiv tillväxt (ambitionen att förena ekonomisk tillväxt och social sammanhållning). Även om strategierna bytt namn vill vi framhålla den grundläggande kontinuiteten från 1990-talets sysselsättningsstrategi. De övergripande målen är desamma – ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Strategierna syftar alla till att förena konkurrenskraftiga ekonomier med socialt hänsyns- och ansvarstagande. Att göra detta är dock lättare sagt än gjort.

I EU:s sysselsättningsstrategi råder en spänning mellan en politisk inriktning som syftar till avreglering av ekonomi och arbetsmarknad, 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 ”inklusive arbetsmarknad” där det finns utrymme för alla. I den politiska retoriken finns förvisso inte någon konflikt: Kommissionen talar i sin socialpolitiska agenda från år 2000 om ”socialpolitik som en produktiv faktor” och betonar att sociala investeringar gynnar Europas konkur-

renskraft. Detta förutsatt att de sociala trygghetssystemen reformeras så att de blir förenliga med och understödjer konkurrenskraften, vilken därmed görs till överordnat mål även för välfärdspolitiken.

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 konkurrenskraft och sociala hänsyn alltid ömsesidigt förstärkande? Är det inte mer rationellt ur enskilda företags perspektiv att öka konkurrenskraften genom besparingar snarare än investeringar i arbetskraften? Även för stater kan det vara frestande att stärka konkurrenskraften genom minskade utgifter, och att aktivera genom skärpta incitament och tumskruvar snarare än att investera i människors humankapital.

Här blir också konflikter mellan olika tidsperspektiv tydliga. Det som är ekonomiskt rationellt på kort sikt, till exempel att tvinga arbetslösa att ta lågproduktiva och lågbetalda arbeten, är inte självklart det mest gynnsamma för Europas konkurrenskraft på lång sikt. Med andra ord: billiga åtgärder och kostnadsänkningar kan kanske tillfälligt öka konkurrenskraften men det är svårt att se att de kan höja produktiviteten och säkra konkurrenskraften i ett längre perspektiv. Två olika sätt att se på flexibilitet kolliderar också: dels den ekonomiska syn som ser arbetsmarknaden som vilken marknad som helst och ju mindre störningar för marknadskrafterna desto bättre, dels en syn som utgår från att människor är annorlunda än varor. De känner sig trygga eller otrygga utifrån sina jobb- och löneutsikter och fattar beslut, till exempel om familjebildning, utifrån det. En viss trygghet kan alltså både öka rörligheten på arbetsmarknaden och bidra till reproduktionen av arbetskraft.

Man kan alltså identifiera ett antal spänningar som också kommer att utvecklas vidare i efterföljande avsnitt: Konkurrenskraft genom investeringar eller besparingar? Ska flexibiliteten uppnås genom avregleringar eller genom en ökad rörlighet på arbetsmarknaden till följd av kompetenshöjning?

Aktiveringspolitikens Janusansikte – olika vägar mot ökad sysselsättning

Aktiv arbetsmarknadspolitik är en central aspekt av ett socialt investeringsperspektiv, vilket då handlar om förebyggande och aktiverande insatser för arbetslösa för att utrusta dem med kvalifikationer som gör dem anställbara. Samtidigt ska man vara medveten om att aktiv arbetsmarknadspolitik är ett paraplybegrepp som kan åsyfta en mängd olika åtgärder, som matchning av lediga platser och jobbsökande, yrkesutbildningar och anställningsstöd. Dessutom förs under aktiva åtgärder ibland även in krav och sanktioner för utbetalning av ersättningar. Förstärkta jobbcincentament i skatte- och socialförsäkringarna kan ses som en del av den bredare aktiveringspolitiken.

Aktivering som begrepp och perspektiv har fått stor spridning sedan 1990-talet och är en viktig del av den omvandling de europeiska välfärdsstaterna genomgått i syfte att stabilisera offentliga finanser och öka sysselsättningsgraden, vilket betonas i en antologi redigerad av Werner Eichhorst, Otto Kaufmann och Regina Konle-Seidl. Aktivering kan ses som en uppsättning politiska åtgärder riktade mot personer som får inkomststöd eller är i risk att bli permanent exkluderade från arbetsmarknaden. Det handlar om proaktiva åtgärder som ska hjälpa människor att få ett arbete, både de som tidigare inte har arbetat och de som står utan arbete eller har en nedsatt arbetsförmåga. Aktiveringspolitiken kan emellertid sägas ha ett ”Janusansikte” då den både består av åtgärder som kompetenshöjning för att öka personens anställbarhet på arbetsmarknaden och åtgärder för att förstärka incitamenten att ta ett arbete, såsom hårdare krav på bidragstagare, och därigenom minska ”välfärdsberoendet”.

Den schweiziske forskaren Giuliano Bonoli har gjort en indelning i fyra typer av aktiva åtgärder utifrån två grundläggande dimensioner som fångar aktiveringspolitikens Janusansikte. Den första dimensionen handlar om huruvida åtgärderna består av svagare eller starkare incitament till att få ett reguljärt förvärvsarbete (graden av marknadsinriktning) medan den andra dimensionen handlar om i vilken grad som åtgärderna leder till investeringar i människors humanka-

pital. I det senare fallet ser vi en stark koppling till det sociala investeringsperspektivet.

Den första typen av åtgärd kallar vi för *sysselsättning*. Istället för starka drivkrafter till förvärvsarbete och utveckling av personens humankapital består denna åtgärd av offentligt skapade jobbtillfällen – såsom beredskapsarbeten – och kortare arbetsmarknadsutbildningar – som främst ska hålla deltagarna aktiva och motverka en förlust av kompetenser. En förväntad positiv effekt är att arbetslösa på ett bättre sätt integreras i samhället. Denna typ av åtgärd var särskilt vanlig i Kontinentaleuropa och i Norden under 1980- och -90-talen men har därefter förlorat i betydelse.

En andra typ är *anställningsstöd*. Den kännetecknas av starka drivkrafter till förvärvsarbete men bidrar i mindre utsträckning till kompetenshöjning utan huvudsakligen till att förbättra personens sociala färdigheter. Här handlar det istället om att ta bort hinder för arbetsmarknadsdeltagande med hjälp av förmedlingstjänster, rådgivning och jobbsökarprogram men även subventionerat arbete. Det senare kan fungera som en morot för arbetsgivare att exempelvis anställa funktionshindrade, långtidsarbetslösa eller de som tidigare inte arbetat. Huruvida anställningsstöd ska ses som en del av det sociala investeringsperspektivet kan diskuteras. Det är en typ av åtgärd som inte syftar till kompetenshöjning – vilket talar emot. Det som talar för är att den är inriktad mot att få folk i arbete så fort som det är möjligt, vilket kan reducera arbetslöshetens negativa sociala och ekonomiska konsekvenser. I ett sådant perspektiv kan anställningsstöd ses som en del av en social investeringsagenda.

En tredje typ av åtgärd är *förstärkta jobbincitament*. Här är det frågan om starka drivkrafter till förvärvsarbete men vilka däremot inte leder till kompetenshöjning. Målet är att stärka personens arbetsmoral genom att minska hennes välfärdsberoende och därigenom öka utbudet av arbetskraft. Det är dock tveksamt om ökade jobbincitament – genom exempelvis striktare krav för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, kortad varaktighet och sänkt nivå på ersättningen, ökade krav på aktivt jobbsökande och finansiella instrument som jobbskatteavdrag – ska klassificeras som aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Snarare än aktiva åtgärder så kan

de anses ingå i aktiveringspolitikens bredare register. Denna typ av aktivering är en del av det vi ovan kallat en liberaliseringsagenda. Åtgärder som förstärkta jobbincitament är också kopplade till den passiva sidan av arbetsmarknadspolitik. Ökade krav på de arbets-sökande och hårdare sanktioner är ju åtgärder som kan minska nivåer på och varaktigheten av ersättningar och bidrag och – som en följd av detta – utgifterna för den passiva arbetsmarknadspolitik.

Den fjärde typen är *kompetensutveckling* – den typ av åtgärd som har mest gemensamt med det sociala investeringsperspektivet. I detta fall handlar det huvudsakligen om yrkesutbildning med både starka drivkrafter till arbete och kompetenshöjning. Denna jämförelsevis kostsamma åtgärd syftar till att underlätta möjligheten att bli sys-selsatt på nytt – genom att utrusta människor med de kompetenser och förmågor som behövs för att bli anställbara och den kan också förväntas ha en positiv effekt på produktiviteten.

Aktivering kan alltså ske med eller utan insatser för att stärka individens humankapital och rusta henne för arbetsmarknadens krav. Om aktivering och aktiverande stater är ett av samtidens mantra så signalerar passiva åtgärder idag något negativt i den europeiska poli-cydebatten. Att politiken med kontantunderstöd beskrivs som passiv innebär att också mottagarna av ekonomiska ersättningar eller bidrag förknippas med att vara ”passiva” – vilket inte enbart är en deskriptiv utan även en värdeladdad kategori. Förskjutningen i betoning från välfärd till arbete riskerar i detta perspektiv att avvärja en politik där inkomstrygghet ses som något som potentiellt kan förstärka män-niskors risktagande på arbetsmarknaden – att våga ta steget och söka sig till nya jobb och yrken.

Sociala investeringar i ett Europaperspektiv

I det följande ger vi en översiktlig bild av utvecklingen på det arbets-marknadspolitiska området i EU:s medlemsländer. Kan man se en utveckling mot ökade satsningar på aktiva åtgärder i olika delar av Europa, och då särskilt yrkesutbildnings-satsningar, eller snarare en utveckling där arbetsmarknadspolitik i högre grad tycks ses i ter-

mer av utgifter än i investeringar? Om ett skifte från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik ägt rum bör det återspeglas i utgiftsmönstren, varför vi redovisar utgifterna för passiv respektive aktiv arbetsmarknadspolitik i Tabell 1. Hur mycket medel som används för passiv respektive aktiv arbetsmarknadspolitik är i viss mån konjunkturberoende. För att få ett mer jämförbart mått på arbetsmarknadspolitikens ambitionsnivå och prioriteringar över tid kan man därför studera hur stor andel av BNP länderna spenderar på arbetsmarknadspolitiska utgifter för varje procentenhet arbetslöshet. Vi redovisar också detta i Tabell 1 (nästa sida), där siffrorna inom parentes är justerade för arbetslösheten i länderna respektive år. Vi väljer att även redovisa siffror för 2007 för att kunna se effekterna på utgifterna av den ekonomiska krisen.

Vi kommer att analysera inriktningen på arbetsmarknadspolitiken sedan år 2000 i länder med fem olika välfärdsmodeller: nordisk, anglosaxisk, kontinental, sydeuropeisk och östeuropeisk. Välfärdsmodellerna skiljer sig åt både vad gäller institutionell utformning och politisk inriktning. Den östeuropeiska välfärdsmodellen är en blandform med inslag från flera av de övriga modellerna, varför vi väljer att redovisa den som en egen modell. Med hjälp av dessa fem olika modeller blir det möjligt att synliggöra den variation som finns mellan EU-ländernas satsningar på passiv och aktiv arbetsmarknadspolitik. Vi lägger i framställningen särskild tonvikt vid de nordiska länderna; utvecklingen här är särskilt intressant eftersom ju Norden fick stå modell för den europeiska sysselsättningsstrategin. Vi bygger här särskilt på Caroline de la Portes och Kerstin Jacobssons forskning liksom Mattias Bengtssons och Tomas Berglunds.

TABELL 1. UTGIFTER FÖR PASSIV OCH AKTIV ARBETSMARKNADSPOLITIK I PROCENT AV BNP SAMT JUSTERADE FÖR ARBETSLÖSHETEN^a (INOM PARENTES) FÖR 21 EU-MEDLEMSLÄNDER 2000, 2007 OCH 2010

PASSIV ARBETSMARKNADSPOLITIK				AKTIV ARBETSMARKNADSPOLITIK		
Modell/Land	2000	2007	2010	2000	2007	2010
Nordisk						
Danmark	2,38 (0,51)	1,50 (0,37)	1,57 (0,21)	1,89 (0,41)	1,30 (0,32)	1,91 (0,25)
Finland	2,08 (0,21)	1,43 (0,21)	1,78 (0,21)	0,89 (0,09)	0,87 (0,13)	1,04 (0,12)
Sverige	1,35 (0,23)	0,74 (0,12)	0,73 (0,09)	1,72 (0,29)	1,02 (0,17)	1,14 (0,14)
Anglosaxisk						
Irland	0,79 (0,17)	0,91 (0,2)	2,99 (0,22)	0,80 (0,18)	0,64 (0,14)	0,96 (0,07)
Storbritannien	0,30 (0,05)	0,16 (0,03)	0,30 (0,04)	0,24 (0,04)	0,32 (0,06)	0,38 ^c (0,05)
Kontinental						
Belgien	2,11 (0,3)	2,01 (0,27)	2,27 (0,27)	1,13 (0,16)	1,18 (0,16)	1,48 (0,18)
Frankrike	1,38 (0,16)	1,24 (0,16)	1,46 (0,16)	1,19 (0,14)	0,93 (0,12)	1,14 (0,12)
Luxemburg	0,43 (0,23)	0,52 (0,19)	0,80 (0,19)	–	0,47 (0,17)	0,54 (0,13)
Nederländerna	1,76 (0,65)	1,41 (0,44)	1,75 (0,39)	1,45 (0,53)	1,10 (0,35)	1,22 (0,27)
Tyskland	1,90 (0,24)	1,29 (0,15)	1,34 (0,19)	1,24 (0,16)	0,74 (0,09)	0,94 (0,13)
Österrike	1,16 (0,32)	1,23 (0,28)	1,40 (0,32)	0,52 (0,15)	0,67 (0,15)	0,84 (0,19)
Sydeuropeisk						
Grekland	0,40 (0,04)	0,34 (0,04)	0,71 (0,06)	0,24 ^b (0,02)	0,15 ^b (0,02)	0,22 ^b (0,02)
Italien	0,65 (0,06)	0,69 (0,11)	1,45 (0,17)	0,56 ^b (0,05)	0,37 ^b (0,06)	0,35 ^b (0,04)
Portugal	0,79 (0,20)	1,05 (0,13)	1,39 (0,13)	0,62 (0,16)	0,51 (0,06)	0,72 (0,07)
Spanien	1,35 (0,10)	1,46 (0,18)	3,14 (0,16)	0,80 (0,06)	0,79 (0,10)	0,89 (0,04)
Östeuropeisk						
Estland	–	0,10 (0,02)	0,87 (0,05)	–	0,05 (0,01)	0,23 (0,01)
Polen	0,81 (0,05)	0,51 (0,05)	0,34 (0,04)	0,25 (0,02)	0,50 (0,05)	0,69 (0,07)
Slovakien	0,84 (0,04)	0,36 (0,03)	0,61 (0,04)	0,31 (0,02)	0,22 (0,02)	0,33 (0,02)
Slovenien	–	0,30 (0,06)	0,73 (0,10)	–	0,20 (0,04)	0,45 (0,06)
Tjeckien	0,28 (0,03)	0,20 (0,04)	0,37 (0,05)	0,19 (0,02)	0,29 (0,05)	0,33 (0,05)
Ungern	0,47 (0,07)	0,36 (0,05)	0,72 (0,06)	0,39 (0,06)	0,27 (0,04)	0,62 (0,06)

Källa: OECD, Public expenditure and participant stocks on LMP

Anmärkning: ^a Andel av BNP som länderna spenderar på arbetsmarknadspolitiska utgifter för varje procentenhet arbetslöshet. ^b Statistik över aktiva åtgärder med undantag för arbetsförmedlingstjänster och administration. ^c Uppgifter för 2009.

Den nordiska modellen

Serviceorienterade investeringar i familjepolitik, utbildning och aktiv arbetsmarknadspolitik är i ett internationellt perspektiv mycket omfattande i länder som Sverige och Danmark. Dessa politikområden kan ses som en del av den bredare aktiveringspolitiken och viktiga komponenter i ett socialt investeringsperspektiv. Sverige var pionjär inom den aktiva arbetsmarknadspolitik, vilken var en viktig beståndsdel i Rehn-Meidnermodellen. LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner menade att strukturrationaliseringar skulle öka konkurrenskraften i ekonomin, vilket innebar en hög acceptans för att mindre produktiva företag skulle slås ut. Men samtidigt skulle staten göra omfattande investeringar i aktiva åtgärder för att öka arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet. Med hjälp av utbildningsinsatser skulle man skapa en välkvalificerad arbetskraft till expanderande, högproduktiva sektorer.

I stället för att trygga ett specifikt jobb skulle staten via inkomstskydd och via omfattande aktiva åtgärder möjliggöra för individen att hitta andra jobb i andra landsdelar, i andra yrken eller i andra branscher. Det som under 1970- och 80-talen utvecklades till en i internationellt perspektiv mycket generös arbetslöshetsförsäkring fungerade som smörjmedel för mobilitet och ökat risktagande. Denna traditionella svenska aktiveringspolitik var tydligt inriktad mot att göra risker samhällsgemensamma istället för att främst se arbetslöshet som individuella tillkortakommanden. Samtidigt ställde denna aktiveringspolitik krav på rörlighet, vilket kunde gå på tvärs med individens egna behov och önskemål.

1990-talets omsvängning mot aktivering i europeisk arbetsmarknadspolitik innebar att passivering och välfärdsberoende skulle bekämpas. Ett land som tidigt kom att omfamna aktiveringsdiskursen var Danmark, som jämfört med Sverige tidigare gjort mer blygsamma investeringar i aktiva åtgärder (vilka trots detta ändå låg på en hög nivå i ett internationellt perspektiv). Danmark var huvudsakligen känt för sina omfattande utgifter för passiva åtgärder, inte minst då möjligheten att under en längre tid gå på arbetslöshetsersättning utan mer omfattande krav på den arbetslöse. Den socialdemokratiska

regeringen genomförde år 1994 en reform där arbetsmarknadspolitiken i allt högre grad kom att färgas av aktiveringsstrategier. Med detta hamnade den sista pusselbiten på plats i det som kommit att kallas för den danska flexicuritymodellen.

Flexicurity ingår i EU:s sysselsättningsstrategi och har även blivit ett modeord inom europeisk arbetsmarknadsforskning, som exempelvis de danska statsvetarna Henning Jørgensen och Per Kongshøj Madsen har beskrivit. Termen myntades i mitten av 1990-talet i Nederländerna men används idag mest om den danska arbetsmarknads- och välfärdsmodellen och syftar på kombination av lågt anställningsskydd (och hög jobbrörlighet), ett omfattande socialt skyddsnät och en aktiv arbetsmarknadspolitik. I ett historiskt perspektiv har vi sett en liknande kombination av institutioner i den tidigare nämnda Rehn-Meidnermodellen, lanserad i grannlandet Sverige knappt ett halvsekel dessförinnan.

Att dansk flexicurity brukar uppfattas som ett tredje vägen-alternativ beror på att den kan ses som en hybrid mellan den liberala välfärdsstatsregimens mer avreglerade arbetsmarknadsmodell (lätt att anställa och avskeda arbetskraft) och den mer generösa skandinaviska välfärdsstatsregimens höga sociala trygghet. Det som står ut i ett internationellt jämförande perspektiv – och som troligen är det som gjort modellen så lockande för politiker, tjänstemän, forskare och såväl EU som OECD – är att en omfattande välfärdsstat med höga skatte- och bidragsnivåer inte anses vara något som står i motsats till ett mer flexibelt arbetsmarknadssystem. En ökad rörlighet på arbetsmarknaden stöds indirekt av välfärdstjänster såsom ett omfattande utbildningssystem och en utbyggd barnomsorg – kännetecknande för de serviceorienterade skandinaviska välfärdsstaterna och centrala beståndsdelar i ett socialt investeringsperspektiv.

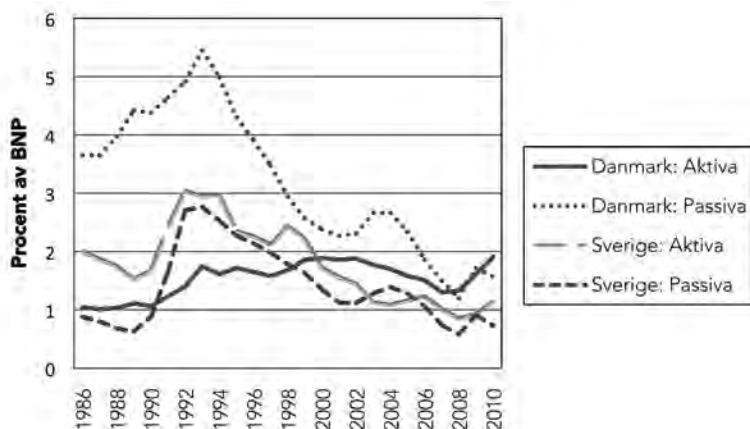
Om den svenska modellen under 1900-talets andra hälft sågs som en tredje vägen-modell mellan mer liberala marknadsekonomier och kommunistiskt styrda ekonomier så kan dansk flexicurity ses som det tidiga 2000-talets europeiska arbetsmarknads- och välfärdsmodell. Gemensamt för båda modellerna är omfattande investeringar i människors humankapital – inte minst via arbetsmarknadspolitiska program, som yrkesutbildning. Till exempel deltog år 1991 en så

stor andel som 66 procent av samtliga svenska programdeltagare i yrkesutbildning och en procent av BNP investerades enbart i yrkesutbildning. Denna andel var tio gånger större än år 2010 – trots att arbetslösheten år 1991 var på en betydligt lägre nivå.

Både i Sverige och i Danmark var det sociala investeringsperspektivet högst levande under 1990-talet. Därefter har en övergång till mindre kostsamma aktiva åtgärder – såsom jobbcoachning och paraplyprogram som Jobb- och utvecklingsgarantin med flera och kortare åtgärder – inneburit ett avsteg från den sociala investeringsagendan. Minskningen av resurser till yrkesutbildningar har varit så genomgripande att Sverige år 2010 låg under genomsnittet för OECD:s medlemsländer. Vi talar här om en utgiftsnivå liknande den i ett land som USA, vilket, i motsats till Sverige, är känt för en tydlig liberaliseringsagenda.

Kontrollerar man för arbetslösheten genom att se hur stor andel av BNP länderna spenderar på arbetsmarknadspolitiska utgifter för varje procentenhet arbetslöshet kan man konstatera att både Sverige och Danmark har kraftigt minskat sina utgifter för såväl passiva som aktiva åtgärder mellan 2000 och 2010 (se Tabell 1). Det övergripande mönstret i Danmark är att satsningar förskjutits från yrkesutbildning till billigare åtgärder. Det är numera svårare att kvalificera sig för arbetslöshetsersättningen, som samtidigt är allt mindre generös. ”Från en vacker svan till en ful ankunge” är Henning Jørgensens ord om den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen i Danmark. Ett uttryck för denna omvandling är att de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder reducerats kraftigt såväl under 1990-talet som under 2000-talets första decennium, vilket framgår av Figur 1. Samtidigt bör det nämnas att Danmark år 2010 var det land bland EU:s medlemsländer som investerade mest i aktiva åtgärder; till följd av en kraftig ökning av arbetslösheten i den ekonomiska krisens kölvatten ökade de absoluta investeringarna under 2009 och 2010 men när vi kontrollerar för arbetslösheten har utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik sjunkit (se Tabell 1).

Om man höjer på ögonbrynen över den danska utvecklingen – som sätter två av pelarna i flexicuritymodellen i gungning med en mindre generös a-kassa och reducerade satsningar på människors



FIGUR 1. UTGIFTER FÖR PASSIV OCH AKTIV ARBETSMARKNADSPOLITIK I PROCENT AV BNP FÖR DANMARK OCH SVERIGE 1986–2010

Källa: OECD, Public expenditure and participant stocks on LMP

humankapital – har den svenska utvecklingen bjudit på en än mer påfallande omvandling i riktning mot en liberaliseringsagenda. Reduceringen av utgifter för såväl passiva som aktiva åtgärder har varit genomgripande i Sverige. År 2010 hade exempelvis investeringar i aktiva åtgärder i stort sett utjämnats mellan Sverige och Finland från att tidigare ha legat på väsentligt skilda nivåer (se Tabell 1). Som betonats av exempelvis Giuliano Bonoli, av Caroline de la Porte och Kerstin Jacobsson samt av Mattias Bengtsson och Tomas Berglund så har två typer av arbetsmarknadspolitik fått större utrymme i Sverige sedan 1990-talets slut: dels åtgärder som ska förstärka jobbincitamenten för bidragstagare, såsom skatte- och bidragsänkningar och skärpta kvalifikationskrav för a-kassan och sjukförsäkringen, dels anställningsstöd genom mindre kostsamma åtgärder som rådgivning, jobbcoachning och jobsökarprogram.

Under den borgerliga alliansregeringen i Sverige har arbetslinjen ytterligare betonats, framförallt genom förstärkta jobbincitament. Det sociala investeringsperspektivet har genom kraftigt minskade yrkesutbildningsinvesteringar i stora delar hamnat på arbetsmarknadspolitikens bakgård. Liberaliseringsagendan som ersatt det foku-

serar i högre grad på såväl personens sökbeteende och motivation genom hårdare krav och sanktioner som på personens mjuka, sociala färdigheter genom tjänster som jobbcoaching.

Den anglosaxiska modellen

Storbritannien skiljer sig väsentligt från Danmark och Sverige ifråga om satsningar på kompensatorisk välfärdspolitik, såsom pensions- och arbetslöshetsförsäkringar. Även om svenska utgiftsmönster rör sig i riktning mot en anglosaxisk utgiftsprofil för passiva åtgärder så är ersättningsnivåerna väsentligt lägre i Storbritannien. Utgifterna för passiva åtgärder år 2010 var här 0,04 procent av BNP justerat för arbetslösheten, vilket var på samma nivå som länder som Polen och Slovakien (se Tabell 1). Detta kan jämföras med motsvarande siffra för Danmark som var fem gånger högre. Samtidigt finns det tydliga likheter i den offentliga diskussionen om arbetslösa mellan länder som Sverige och Storbritannien. Istället för att använda ordet välfärdssystem beskrivs exempelvis arbetslöshets- och sjukförsäkringssystem i termer av ”bidragssystem” som riskerar låsa in människor i ett beroende, vilket framkommer i en antologi redigerad av Eichhorst, Kaufmann och Konle-Seidl.

Det finns även likheter mellan Storbritannien och de nordiska länderna vad gäller sociala investeringar. Aktivering har under längre tid varit en byggsten i det brittiska socialpolitiska systemet genom att områden som hälsovård och utbildning varit viktiga beståndsdelar i skapandet av en kvalificerad arbetskraft. Den tyska statsvetaren Rita Nikolai visar att det även är tydligt på familjepolitikens område där Storbritannien investerar stora summor, vilka tydligt överskrider OECD:s genomsnitt. Om vi istället ser på den aktiva arbetsmarknadspolitikens utveckling i Storbritannien så har det sociala investeringsperspektivet inte fått luft under vingarna. Den utbudsinriktade ”från välfärd till arbete”-strategin har institutionaliserats i brittisk arbetsmarknadspolitik sedan New Labours ”nya giv” i slutet av 1990-talet – då individens ansvar och skyldigheter tydligare kom att betonas relativt dennes rättigheter.

EU:s sysselsättningsstrategi kan inte sägas ha styrt den huvudsakliga reforminriktningen inom brittisk arbetsmarknadspolitik men däremot gett den legitimitet, genom betoningen på aktivering. Investeringar i aktiva åtgärder är dock fortsatt på en låg nivå i ett EU-perspektiv och utgifterna för yrkesutbildning har tydligt minskat sedan slutet av 1990-talet. Detta stödjer inte utvecklingen mot ett socialt investeringsperspektiv. Det gör inte heller de fortsatt låga utgifterna för den passiva arbetsmarknadspolitiken. Av detta kan vi sluta oss till att en tydlig liberaliseringsagenda består.

Den kontinentaleuropeiska modellen

EU:s sysselsättningsstrategi har ställt kontinentaleuropeiska länder – baserade i en manlig försörjar-/kvinnlig omsorgsmodell – inför stora utmaningar: att öka sysselsättningen, möjliggöra en bättre balans mellan arbete och familj samt motverka en för tidig pensionsålder. I de två stora kontinentaleuropeiska ekonomierna Frankrike och Tyskland blev aktivering ett vanligare begrepp under 1990-talet. Det kan ses som ett svar på ländernas höga strukturella arbetslöshet vid denna tidpunkt. I Tyskland var det dock inte det sociala investeringsperspektivet utan snarare den tredje vägens idéer och politik inom den europeiska socialdemokratin som hade en mer direkt påverkan på arbetsmarknadspolitiken. Ett uttryck för detta var det tysk-brittiska tredje vägen-manifestet för Europa, författat 1999 av den tyske förbundskanslern Gerhard Schröder och den brittiske premiärministern Tony Blair, där det betonas att entreprenörsanda och individuellt ansvarstagande alltför ofta har undergrävt av vad de beskriver som universella sociala skyddsnet.

I den tyska sysselsättningspolitiken försköts fokus från efterfrågepolitik mot utbudspolitik och förstärkta jobbincitament, som nya skyldigheter för arbetssökande, förstärkta sanktioner då personen vägrar att acceptera jobberbjudanden, sänkta ersättningsnivåer och förändrade villkor för kvalificering till ersättning. Sammantaget gjordes dessa förändringar för att avlägsna olika incitament i de sociala trygghetssystemen som kunde tänkas motverka ökad sysselsättning. I

Tyskland har utgifterna för såväl passiva som aktiva åtgärder minskat under 2000-talet, som andel av BNP justerat för arbetslösheten (se Tabell 1). Detta gäller även satsningar på arbetsmarknadsutbildning.

I Frankrike var huvudorsaken till en ny kurs mot aktivering olika trögheter på arbetsmarknaden, vilka delvis hade hamnat på agendan via EU:s sysselsättningsstrategi. När flexicurity i dess danska utformning lanserades i sysselsättningsstrategin debatterades den flitigt i franska medier. Modellen blev också en prioritet för den franska regeringen som hade fått rekommendationer från EU om att göra arbetsmarknaden mer flexibel. Regeringens försök att åstadkomma just detta möttes dock av sociala protester, vilket i slutändan kom att fälla regeringen år 2007. Om man ser till utgifterna för den franska arbetsmarknadspolitiken så kan man inte tala om en utveckling mot ett socialt investeringsperspektiv. Utgifterna för passiva åtgärder var i stort sett konstanta medan de för aktiva åtgärder minskade något mellan 2000 och 2010, justerat för skillnader i arbetslöshet mellan de olika tidpunkterna (se Tabell 1).

Den sydeuropeiska modellen

Liksom de kontinentaleuropeiska länderna ställs EU:s medlemsländer kring Medelhavet inför omfattande utmaningar när det gäller att verkställa EU:s sysselsättningsstrategi. Jämfört med i nordligare delar av Europa är åtgärder för aktivering, hög sysselsättning och livslång kompetensutveckling underutvecklade i Sydeuropa. Reaktiv och kompensatorisk välfärdspolitik är däremot ett utmärkande drag, såsom i Italien med högst utgiftsnivå för pensioner i Europa. Bristen på mer serviceorienterade välfärdstjänster i denna del av Europa visar sig också i ett lågt kvinnligt arbetskraftsdeltagande och en underutvecklad offentligt finansierad barnomsorg.

I ett land som Italien har EU:s sysselsättningsstrategi haft ett visst inflytande men den har inte tolkats eller implementerats utifrån ett socialt investeringsperspektiv. Varken en modernisering/professionalisering av arbetsförmedlingen eller humankapitalinvesteringar har stått i fokus. Flexibilitet har fått företräde framför trygghet. Man

ser snarast en utveckling mot *flexi-insecurity* – flexibilitet och trygghet är inte ömsesidigt förstärkande som i flexicuritymodellens idealtillstånd, utan man ser istället en kombination av flexibilitet och otrygghet på arbetsmarknaden.

En sammantagen bild av aktiveringspolitiken i de sydeuropeiska medlemsländerna är närmast en motsats till det sociala investeringsperspektivet. Inte minst som en följd av den ekonomiska krisens verkningar så ökade utgifterna för passiva åtgärder mellan år 2007 och år 2010. I det starkt krisdrabbade Spanien mer än fördubblades utgifterna under perioden i absoluta tal, då de steg från 1,46 procent till 3,14 procent. Sammantaget visar dock Tabell 1 att utgifterna för aktiva åtgärder i Sydeuropa under 2000-talet snarare minskat än ökat, justerat för den ökande arbetslösheten. Detta kan även ses i fråga om satsningar på yrkesutbildning, då den åtgärdstyp som har mest gemensamt med det sociala investeringsperspektivet (kompetensutveckling) inte har vunnit mark bland länderna i den sydeuropeiska modellen.

Den östeuropeiska modellen

Perioden efter statskommunismens upplösning i Östeuropa har kännetecknats av en omvandling av social- och arbetsmarknadspolitiken där yttre aktörer som Världsbanken, Internationella Valutafonden, OECD och EU haft stor påverkan. EU har samfinansierat och stöttat moderniseringen av arbetsförmedlingstjänster och tillgången till Europeiska socialfonden och andra EU-fonder har hjälpt till att öka intresset för aktiva åtgärder. Samtidigt ska det sägas att små ansträngningar görs nationellt utöver det som behövs för samfinansiering från Europeiska socialfonden. De arbetsmarknadspolitiska utgifterna är väldigt knappa, vilket vi återkommer till nedan. Det har förvisso skett en förändring på en diskursiv nivå – i nationella rapporter erkänns behovet av att investera i humankapital men detta återspeglas inte i utgiftsmönstren. Detta trots att ett stort problem i flera av de östeuropeiska länderna är matchningen på arbetsmarknaden, med en stor andel högutbildade yngre medan den äldre arbetskraften

ofta har föråldrade kompetenser samtidigt som välfungerande yrkes- och vuxenutbildningar saknas. Caroline de la Porte och Kerstin Jacobsson betonar att sysselsättningsstrategin, och i ännu högre grad Lissabonstrategin, har tolkats mer i enlighet med ett nyliberalt synsätt än i linje med ett socialt investeringsperspektiv. EU har påtalat att aktiva åtgärder fortfarande är småskaliga till sin omfattning och inte tillräckligt riktade mot sårbara grupper på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att komma ihåg att EU:s sysselsättningsstrategi och Lissabonstrategin skapades då EU bestod av 15 medlemsländer och utformades efter de specifika behov som gällde för dessa länder. Huvudproblemen i de gamla och de nya medlemsländerna har varit delvis olika: i det första fallet att avreglera oflexibla arbetsmarknader, i det andra fallet att i högre grad försöka bygga ut sociala trygghets-system gentemot en relativt oreglerad marknadsekonomi efter den östeuropeiska statskommunismens fall. Men även de östeuropeiska länderna har tolkat sysselsättningsstrategin och dess uppföljare som liberaliseringsstrategier snarare än att försöka öka tryggheten (för att uppnå flexicurity).

Överlag kännetecknas dessa länder av nationella agendor som domineras av ”företagsvänliga”, fria marknadsregleringar. Estland har till exempel genomgått en kraftig liberaliseringsprocess och genomfört väldigt begränsade arbetsmarknadspolitiska satsningar – år 2007 var utgifterna för aktiva åtgärder enbart 0,01 procent av BNP, justerat för arbetslösheten. I den ekonomiska krisens spår ökade utgifterna totalt år 2009-2010 (men bara svagt om man tar hänsyn till arbetslöshetsnivån, se Tabell 1). Vi kan här alltså tala om ett land där det sociala investeringsperspektivet är frånvarande. Den modell som är inbyggd i EU:s sysselsättningsstrategi, där arbetsmarknadens parter och lokala myndigheter ska delta aktivt i genomförandet, går inte ihop med situationen i många östeuropeiska länder med svaga fackföreningar och arbetsgivarorganisationer och outvecklade partsrelationer samt bristande resurser på lokal nivå. Samtidigt är länderna pressade att möta stabilitets- och tillväxtpaktens konvergenskriterier. Liksom i Sydeuropa har finanskrisen dessutom gjort att regeringar i de nya medlemsländerna fokuserat på att hantera kortsiktiga problem snarare än att göra långsiktiga investeringar för att höja män-

niskors kompetenser. Vad vi ser är en utveckling med nedskärningar i statsbudgetar på tvärs med den sociala investeringsagendan.

En liberaliserings- eller investeringsstrategi?

Vad kan vi då sammanfattningsvis säga om utvecklingen mot en social investeringsagenda inom EU, så som denna kommer till uttryck inom arbetsmarknadspolitiken? Även om några länder ökat sina satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik år 2010, som en effekt av krisen, kan vi konstatera att när man kontrollerar för arbetslösheten har utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik i en majoritet av länderna sjunkit eller kvarstått på samma nivå istället för att öka (se Tabell 1). Vi kan konstatera att det inte skett något generellt skifte från passiv till aktiv arbetsmarknadspolitik i EU:s medlemsländer, vilket var ett av syftena med EU:s sysselsättningsstrategi. Detta gäller oavsett välfärdsmodell. Särskilt intressant är utvecklingen i Sverige och Danmark – vilka båda tidigare har lyfts fram som exempel på välfärdsmodeller med hög produktivitet, hög sysselsättning och välutvecklade och omfattande välfärdssystem – där vi nu inom arbetsmarknadspolitiken kan konstatera en förskjutning från mer kostsamma insatser, som yrkesutbildning, till mindre kostsamma insatser, som individuell jobbcoachning.

Vi kan också konstatera att aktiveringspolitik i dess ”förstärkta jobbincitamentvariant – såsom åtstramningar i arbetslöshetsförsäkringen – bidragit till ett mer grovmaskigt socialt skyddsnät och ett ökat arbetsmarknadsberoende för många EU-Invånare. Snarare än att satsa på kompetenshöjning har regeringarna runtom i Europa varit mer benägna att använda åtgärder som underbygger förvärsarbete i lågkvalificerade yrken. Utifrån arbetsmarknadspolitisk terminologi har aktiva åtgärders ”kvalifikationseffekt” fått stryka på foten för deras ”motivationseffekt”. Med andra ord, istället för att uppgradera arbetslösa kunskaper har man satsat på mindre kostsamma tjänster och program. Arbetslösa ser då troligen inte åtgärderna som något positivt och syftet är då att de ska sänka sin tröskel för att ta ett jobb och bli mer aktiva i sitt jobbsökande. De arbetsmarknadspolitiska

verktyg som huvudsakligen använts sedan mitten av 1990-talet är en blandning av förstärkta jobbincitament – såsom skatteavdrag på arbete, sänkta nivåer och varaktighet för bidrag – och olika typer av anställningsstöd – såsom rådgivning, coachning, jobbsökarprogram och subventionerade anställningar.

Giuliano Bonoli hävdar att de sociala investeringarna i arbetskraften var mer betydande för ett halvsekel sedan – under en period med snabb ekonomisk tillväxt och brist på kvalificerad arbetskraft. Han understryker att i motsats till en vida spridd uppfattning bland välfärdsforskare om att efterkrigstiden var en period starkt präglad av passiva åtgärder, så togs det under denna period en hel del initiativ till aktiva åtgärder (huvudsakligen yrkesutbildning) i flera europeiska länder. Aktivering av bidragstagare genom utbildningsåtgärder var inte bara en politik som föll svenska socialdemokrater på läppen utan infördes av partier från höger till vänster – såsom av franska gaullister, italienska kristdemokrater och en tysk koalitionsregering av kristdemokrater och socialdemokrater. Om vi ser på kvaliteten på nutida aktiva tjänster och program, liksom bidragsnivåer, lever de inte särskilt väl upp till den sociala investeringsagendan i EU:s sysselsättningsstrategi. Detta gäller särskilt för syd- och östeuropeiska medlemsländer. Vissa östeuropeiska länder har förvisso ökat sina utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik en aning men från mycket låga nivåer. Utgifterna för passiv arbetsmarknadspolitik – inkomstrygghet vid arbetslöshet – har inte heller ökat. EU-länderna har alltså valt att tolka sysselsättningsstrategin främst som en liberaliseringsstrategi snarare än en investeringsstrategi. I praktiken tenderar flexibilitet att få företräde framför trygghet – också om vi ser på EU-kommissionens råd till medlemsländerna där betoningen är på ökad mobilitet och användning av flexibla anställningsformer medan anställningstrygghet och inkomstrygghet samtidigt är nedtonade. Detta visas exempelvis i en antologi redigerad av Jørgensen och Kongshøj Madsen.

Det primära syftet med sysselsättningsstrategin var att öka sysselsättningsgraden i unionen och i detta avseende har den varit mer framgångsrik. Huvudresultatet har än så länge varit högre sysselsättningsnivåer, medan aktivering har tagit formen av ökade krav och

hårdare sanktioner snarare än sociala investeringar. Dock finns det en risk med att bara fokusera på sysselsättningsnivåer: dels riskerar kvalitet att bli något sekundärt (det gäller både åtgärdernas kvalitet och kvaliteten i jobben) och dels riskerar den ekonomiska ojämlikheten att öka. Ökade sysselsättningsgrader har i vissa fall nåtts genom ökat antal otrygga anställningar (andelen ofrivilligt visstidsanställda och deltidsanställda har ökat i unionen) och till priset av ett ökat antal arbetande fattiga. Detta är tydligt fallet i Öst- och Sydeuropa, men även i ett land som Tyskland. Att minska inkomsttryggheten för människor, genom att minska de passiva utgifterna utan att samtidigt investera i deras förmåga att bli anställbara, riskerar bara att leda till att de får sämre levnadsvillkor utan att deras position på arbetsmarknaden förstärks. I Lissabonstrategin formulerades uttryckligen målet ”fler och bättre arbeten”, det vill säga att sysselsättningsökningen inte skulle ske på bekostnad av jobbets kvalitet, samt målet om ökad social sammanhållning. På dessa punkter har strategin inte lyckats. Om detta vittnar också det faktum att barnfattigdomen ökat inom unionen.

En komplikation är naturligtvis att EU:s sysselsättningsstrategi – och dess inneboende sociala investeringsperspektiv – ska genomföras parallellt med kraven på de nya EU-länderna att möta EMU:s konvergenskriterier och övriga euro-länders åtaganden att följa dessa. Situationen har samtidigt försvårats av den rådande finanskrisen och dess påföljande åtstramningspaket för att skapa statsfinansiell stabilitet. Under finanskrisen och eurokrisen har sociala investeringar bordlagts. Finanskrisen kastar en skugga över möjligheten att regeringar ska se sociala utgifter som produktiva, relativt andra potentiellt tillväxtskapande investeringar. Ett socialt investeringsperspektiv kräver ett långtidsperspektiv i en situation där korttidsprioriteringar om att återskapa finansiell stabilitet och tillväxt dominerar den politiska agendan. Förstärkta jobbincitament utan kompetenshöjning kan då bli det mest lockande alternativet för regeringar i ett kort- eller medellångt perspektiv.

Långsiktighet – EU:s arbetsmarknadspolitiska utmaning

Vi menar att EU:s sysselsättningsstrategi, och tilltron till positiva synergier mellan olika politikområden, underskattar konflikter mellan kort- och långtidsperspektiv. En politik huvudsakligen inriktad mot att öka arbetsutbudet genom såväl nedskärningar i sociala trygghetssystem som mindre kostsamma aktiva åtgärder kan skada produktiviteten i ett längre tidsperspektiv. Och det som förefaller kostsamt för stunden, som investeringar i yrkesutbildningar, kan i ett medellångt perspektiv bidra till en mer effektiv arbetsmarknad. En arbetsmarknadsutbildning är lönsam om personens framtida högre produktionsvärde överstiger en dyr engångskostnad för utbildningen. De ekonomiska effekterna av olika typer av arbetsmarknadspolitiska program för framtida sysselsättning, inkomster m.m. är förvisso omtvistade. Dock är en förklaring till de skilda slutsatser som forskare drar att de genomfört sina studier olika lång tid efter det programmen avslutats. Det visar ekonomerna David Card, Jochen Kluge och Andrea Weber i en utvärdering av 199 arbetsmarknadspolitiska program, huvudsakligen europeiska, för perioden 1995–2007. På kort sikt visar sig arbetsmarknadsutbildningar inte ha särdeles gynnsamma effekter. Men om effekter på medellång sikt (minst 2 år) istället studeras har de däremot mer positiva effekter.

Att sänka tröskeln för förvärvsarbete gör inte heller att man kommer tillräta med den nuvarande bristen på kvalificerad arbetskraft i vissa sektorer. Här skulle snarare krävas förbättrade förutsättningar för det som med EU-terminologi kallas för social dialog mellan arbetsmarknadens parter, inte minst i Östeuropa med dess svaga partsrelationer. Med hjälp av mer formaliserade samarbeten mellan representanter för arbetstagare och arbetsgivare kan grunden även läggas för en medverkan av arbetsmarknadens parter i utformningen av arbetsmarknadspolitiken. En sådan medverkan skapar nämligen ett ansvar för åtgärdernas kvalitet och effektivitet och det är parterna som har förstahandskunskap om i vilka sektorer det råder brist på kvalificerad arbetskraft och vilka kompetenshöjande investeringar som krävs.

En komplikation för en social investeringsstrategi är dock de strukturella spänningar eller asymmetrier som är inbyggda i EU-politikens arkitektur. I dagens EU är ett stort problem för en social investeringsstrategi att den måste implementeras inom ramen för ett institutionellt ramverk som är designat för något annat – offentliga finansers stabilitet. På detta sätt tenderar regeringar att satsa på mindre kostsamma aktiveringsinsatser snarare än reella sociala investeringar. För en långsiktigt hållbar sysselsättningsstrategi krävs det mer omfattande finansiella medel för att uppnå målen. Ett möjligt medel är att förstärka och strategiskt använda Europeiska socialfonden i öst och syd för att möta målen i Lissabonstrategin, såsom reformer gällande utbildning och praktik. Men fondmedlen skulle även kunna användas till att förbättra möjligheterna till barnomsorg så att kvinnor i ett längre tidsperspektiv kan integreras på arbetsmarknaden, eller till ett offensivt arbetsmiljöarbete.

Sysselsättningsstrategin skulle kunna innebära positiva synergier på lång sikt även om det på kort sikt kan uppstå målkonflikter. Problemet är emellertid att strategin inte genomförs på ett sammanhängande sätt utan att regeringar runt om i Europa tenderar att ”plocka russinen ur kakan”. Strategins innehållsliga komplexitet och målens mångtydighet öppnar för olika ideologiska tolkningar av den och har möjliggjort ett selektivt genomförande. Många regeringar tar fasta på den ekonomiska reformprocessen utan att lägga motsvarande vikt vid den sociala sammanhållningen eller den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Kostnadskrävande reformer, som satsningar på utbildning och forskning, skjuts på framtiden. Den mjuka styrformen som strategierna bygger på möjliggör ett sådant selektivt genomförande. Det har funnits en klar tendens att presentera befintlig politik i handlingsplanernas och reformprogrammets skepnad istället för att låta EU-målen bli styrande för den egna politiken. EU-processerna och tillhörande dokument har liten politisk relevans nationellt, vilket också gör att arbetsmarknadens parter och andra nyckelaktörer prioriterar nationella initiativ som bedöms mer relevanta. Hittills har sysselsättningsstrategin varit mer framgångsrik när det gäller att stödja förändringar som redan legat i linje med den förda politiken eller som börjat diskuteras nationellt, än i att genomföra reformer

som skulle innebära mer avgörande skiften. Detta har exempelvis framkommit i studier av Kerstin Jacobsson och Åsa Vifell samt av Caroline de la Porte.

Strategiernas värde ligger i att de bidragit till att föra upp en rad frågor på medlemsländernas dagordning: livslångt lärande, aktiva åtgärder, behovet av att undvika tidiga pensioneringar, att genomföra skatte- och bidragsreformer och att bygga ut barnomsorgen och ta bort andra barriärer för ökad sysselsättning. Tanken om förebyggande och aktiverande insatser för arbetslösa har introducerats i länder där detta paradigms tidigare varit frånvarande. Men sett i konkreta satsningar har alltså en kompetenshöjande aktiv arbetsmarknadspolitik inte slagit igenom. I ett läge där kvalifikationer är viktigare än någonsin för konkurrenskraften – betänk att nya krav ställs i den kunskapsbaserade ekonomin och att arbetslösheten hos lågutbildade är generellt högre än hos högutbildade – satsas inte mer på kvalifikationer utan utbildningsinnehållet i aktiva åtgärder har minskat. Istället har strukturreformer avsedda att öka arbetskraftsutbudet via skärpta regelverk för ersättningar och bidrag varit nyckelåtgärden. Att minska de passiva utgifterna utan att öka de aktiva åtgärderna riskerar öka människors ekonomiska otrygghet utan att stärka deras möjligheter på arbetsmarknaden.

Sverige är ett av de länder som valt en väg med lägre investeringar. Idag gäller större återhållsamhet för offentligt finansierade investeringar och större tonvikt vid medborgarnas personliga ansvar och skyldigheter. Länder, som Sverige, som tidigare satsat på kompetensutveckling har i hög grad övergett detta till förmån för billigare åtgärder – vars effektivitet kan ifrågasättas (som jobbcoachning). Och länder som aldrig haft en aktiv arbetsmarknadspolitik och/eller vuxenutbildning och skulle behöva utveckla detta (som länderna i öst och syd) kan inte göra sådana satsningar inom rådande makroekonomiska och finanspolitiska ram- och regelverk. I ekonomiska kristider är det också lätt att det förebyggande arbetet får stryka på foten, men besparingar på exempelvis arbetsmiljöarbete och förebyggande hälsovård kan på sikt skada både produktivitet och samhällsekonomisk effektivitet. Det är bättre att förhindra uppkomsten av problem, genom förebyggande arbetsmiljö- och folkhälsoarbete, än att försöka

lösa problemen i efterhand, genom åtstramningar i socialförsäkringarna.

Konkurrenskraft kräver sociala investeringar!

Vår och andras forskning stödjer att vad som behövs för att stärka EU:s konkurrenskraft är en framtidsinriktad, långsiktig investeringsstrategi där människor rustas för att klara arbetsmarknadens och ekonomins krav. Avgörande är möjligheten för människor att göra omställningar i arbetslivet (transitionsmobilitet). Utmaningen för europeiska beslutsfattare är att börja betrakta investeringar i ”den sociala infrastrukturen” – och inte bara den materiella – som just investeringar syftande till en mer effektiv ekonomi.

Välfärdsstater med mer omfattande sociala investeringar i en serviceorienterad infrastruktur har visat sig bättre kunna hantera den kunskapsbaserade ekonomins utmaningar, som nya familjeformer, minskade födelsetal och åldrande befolkningar. Det innebär även att investeringar i barnomsorg och annan familjepolitik, grundskola, vuxenutbildning och högre utbildning, men även äldreomsorg och sjuk- och hälsovård, är nyckelkomponenter i en väl utformad social investeringsstrategi. Både produktionen och reproduktionen behöver nämligen säkras; de låga födelsetalen i till exempel Syd- och Östeuropa är också ett hot mot Europas konkurrenskraft på sikt. (Se även Folke och Ricknes kapitel i denna bok om hur ökad jämställdhet bidrar till en konkurrenskraftigare ekonomi).

Vi har i det här kapitlet särskilt pekat på den aktiva arbetsmarknadspolitikens betydelse. Att inte investera i människors human kapital kan i längden bli ett för högt pris att betala i form av såväl bristande konkurrenskraft som ökad risk för social utslagning. Vi ser runtom i Europa en brist på kvalificerad arbetskraft såsom tekniker, hantverkare och hälsovårdspersonal, vilken kommer att förstärkas av demografiska förändringar som minskade födelsetal och en åldrande befolkning. Detta kombineras med en hög arbetslöshet i okvalificerade yrken. Obalansen mellan utbud och efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft – i samspel med en aktiveringspolitik som ökar de arbets-

lösas skyldigheter och gör sociala ersättningar mindre generösa – riskerar dessutom att urgröpa EU-samarbetets sociala dimension genom ökad social exklusion och fattigdom. EU-länderna riskerar med andra ord att hamna i den typ av samhälleliga sjukdomstillstånd som det sociala investeringsperspektivet avser att motverka – vid sidan av att bidra till ökad konkurrenskraft.

Källor och litteratur

Boken *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy Press, 2012), redigerad av Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme, presenterar det sociala investeringsperspektivet och studerar i vilken utsträckning EU-länderna kan sägas ha skiftat politik i riktning mot sociala investeringar. Vi har i detta kapitel särskilt byggt på Caroline de la Portes och Kerstin Jacobssons kapitel "Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States" samt Rita Nikolais kapitel "Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World". Giuliano Bonolis kapitel "Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship" presenterar en värdefull typologi över den aktiva arbetsmarknadspolitikens radikalt olika inriktningar. Han menar att inriktningen mot sociala investeringar generellt var starkast på 1960-talet.

Inte heller John Hudson och Stefan Kühners analys i "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries" (*Journal of European Social Policy* 19:1, 2009) ger stöd för ett generellt skifte mot produktiva investeringar på det sociala området. Att investeringsinriktade åtgärder, som olika typer av arbetsmarknadsutbildningar, kan vara samhällsekonomiskt lönsamma på medellång sikt betonas av David Card, Jochen Kluve och Andrea Weber i artikeln "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis" (*The Economic Journal* 120:548, 2010).

För studier av den svenska och den danska arbetsmarknadspolitikens omvandling, se Mattias Bengtssons och Tomas Berglunds kapitel "Labour Market Policies in Transition: From Social Engineering

to Standby-Ability” i Bengt Larsson, Martin Letell och Håkan Thörn (red.) *Transformations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to Governance?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012) och Henning Jørgensens artikel ”From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: The Renewal of Danish Activation Policy since 2003” (*European Journal of Social Security* 11:4, 2009).

Reformeringen av de kontinental- och sydeuropeiska samt några av de östeuropeiska välfärdsmodellerna har behandlats i *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe* (redigerad av Bruno Palier, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010). Inriktningen mot aktivering i de europeiska välfärdsstaterna studeras också i *Bringing the Jobless into Work?* (redigerad av Werner Eichhorst, Otto Kaufmann och Regina Konle-Seidl, Berlin: Springer-Verlag, 2010).

Ett av de dokument där EU-kommissionen talar om socialpolitik som en produktiv faktor är den socialpolitiska agendan från år 2000 (COM(2000)379). Om flexicurity kan man läsa i *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model* (redigerad av Henning Jørgensen och Per Kongshøj Madsen, Köpenhamn: DJØF, 2007). Om EU:s sysselsättningsstrategi och/eller Lissabonstrategin kan följande arbeten nämnas: Kerstin Jacobssons bokkapitel ”Sysselsättningsstrategin som institutionaliserad kompromiss”, i Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim och Nils Wahl (red.) *Lissabonstrategin i halvtid. Europaperspektiv 2005* (Stockholm: Santérus förlag, 2005) samt Jacobssons artiklar ”Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy” (*Journal of European Social Policy* 14:4, 2004) och ”The Open Method of Co-ordination and the New Governance Patterns in the EU” (*Journal of European Public Policy* 11:2, 2004, tillsammans med Susana Borrás). En utvärdering av EU:s sysselsättningsstrategi finns i Kerstin Jacobssons och Åsa Vifells bokkapitel ”New Governance Structures in Employment Policy Making? Loose Co-ordination in Action”, i Ingo Linsenmann, Christoph Meyer, Wolfgang Wessels (red.) *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007).

Kvinnotricket och EU:s konkurrenskraft

av Olle Folke och Johanna Rickne

Jämställdhet beaktas av många som en möjlig drivkraft för ekonomisk tillväxt. Om man skriver in ”Gender Equality” tillsammans med ”Economic Growth” i Google får man miljontals träffar, och Världsbankens stora årliga ekonomiska rapport fokuserade år 2012 på hur jämställdhet skapar ekonomisk utveckling genom att ta tillvara alla individers resurser och kompetens. Det är tveklöst så att länder som är mer jämställda nått en högre grad av ekonomisk utveckling, både globalt och inom Europa. I en aktuell studie finner den svenska nationalekonomen Åsa Löfström ett i det närmaste perfekt samband mellan jämställdhet och tillväxt bland EU:s medlemsstater. Dock är riktningen på detta statistiska samband inte uppenbar. Frågan är om jämställdhet är en lyxvara som går att unna sig när man redan uppnått ett högt välstånd eller om det är en av förklaringarna till varför vissa ekonomier lyckats så väl?

Under våren 2012 uttalade sig finansminister Anders Borg i *Dagens Industri* om de stora vinster som Europas ekonomier skulle kunna göra genom att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande. Tidningens rubriksättare döpte artikeln till ”Kvinnotricket”:

Tittar vi på de länder [inom EU] som nu har väldiga bekymmer så har de väldigt låg kvinnlig förvärvsfrekvens. Det är alldeles uppenbart att förändringar som skulle stärka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden skulle höja tillväxten under en lång tid.

I det här kapitlet diskuterar vi möjligheterna för Europas länder att använda sig av detta ”trick” för att uppnå en högre konkurrenskraft. Detta ligger också i linje med EU-institutionernas synsätt, vilket exempelvis uttrycks i rådets strategidokument för jämställdhet där det står att ”jämställdhet mellan kvinnor och män är ett av Europeiska unionens grundläggande värden och att jämställdhetspolitiken är av avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt, välbefinnande och konkurrenskraft”. Dokumentet behandlar dels jämställdhet som en orsak till ökad konkurrenskraft på så sätt att arbetskraftens fulla potential kan utnyttjas. Men det behandlar också jämställdhet som en förutsättning för långsiktig konkurrenskraft genom att sociala och ekonomiska klyftor överbyggs. Förutom att förklara hur kvinnotricket ska kunna genomföras i praktiken genom konkreta åtgärder diskuterar vi också möjligheterna och svårigheterna för olika länder att driva igenom den föreslagna politiken.

Europa befinner sig just nu i en djup ekonomisk kris med hög arbetslöshet och tomma statskassor som begränsar möjligheterna att genomföra aktiva politiska åtgärder inom arbetsmarknads- och socialpolitiken. De länder som har det svårast är GIIPS-länderna (Grekland, Italien, Irland, Portugal och Spanien), där statsfinanserna i dagsläget är hårt ansträngda. Det är dock i dessa länder, vilket vårt kapitel visar, som de potentiella vinsterna av kvinnotricket är som störst. Detta beror på att Europas länder under lång tid utvecklat olika typer av grundläggande välfärdssystem där familjen (läs kvinnor i första hand) haft mer eller mindre ansvar för att tillhandahålla välfärdstjänster i hemmet. I Sydeuropa och på kontinenten har barn- och äldreomsorgen byggts upp kring att en stor del av hushållstjänsterna utförs av kvinnor. Det innebär både att det är i dessa länder som förändringspotentialen är som störst, men också att det är där som både de formella (lagar och regler) och de informella institutionerna, det vill säga normer och traditioner, kan vara som mest ogynnsamma för att kvinnotricket ska lyckas. Vi bör också ta i beaktande att dessa länder belastas av sina stora statsskulder och höga arbetslöshetstal under den pågående ekonomiska krisen. Här blir det viktigt att påpeka att reformer som ökar kvinnors möjligheter till arbete i många fall kan spara pengar för staten och således fungera som en krisåtgärd med

snabb verkan. Jämställdhetsreformer kan bland annat förbättra företagens tillgång på kvalificerad arbetskraft genom att öka utbudet av potentiella arbetstagare, vilket kan öka effektiviteten även på kort sikt.

Kapitlet diskuterar också EU:s roll som en möjlig pådrivare av kvinnotricket. Reformen för att öka jämställdheten ligger vanligtvis under arbetsmarknads- eller socialpolitiken, områden som faller under principen om mellanstatlighet och där politiska beslut ska fattas av varje medlemsland för sig. Här försöker EU påverka den nationella politiken genom så kallad mjuk normgivning, som innebär att medlemsstaterna på frivillig basis utformar gemensamma strategier för att samordna och synkronisera sin politik. Där har kvinnotricket sedan länge ingått, först inom ramen för Lissabonstrategin och nu i den gemensamma ekonomiska strategin Europa 2020. Frågan är om EU:s institutioner har en roll att spela i att få medlemsländerna att omsätta strategiernas retorik i praktik?

Vi vill också redan inledningsvis flagga för att vi inte diskuterar alla dimensioner av kvinnors beslut att arbeta. Vår fokus ligger på utbudssidan, det vill säga på kvinnors eget beslut att delta på arbetsmarknaden. I stort utelämnar vi däremot efterfrågesidan, det vill säga förekomsten av diskriminering och låg villighet bland arbetsgivare att anställa kvinnor. Detta är ett område där EU varit aktivt med lagstiftning, men som förtjänar en längre diskussion än vad som ryms inom detta kapitel. Vi avgränsar också analysen från att diskutera horisontell segregering på arbetsmarknaden, det vill säga att män och kvinnor tenderar att välja olika typer av yrken. Slutligen avgränsar vi även studiens geografiska spännvidd genom att titta närmare på EU-länderna i Västeuropa snarare än de i Östeuropa.

Vi diskuterar i tur och ordning: de ekonomiska argumenten för att ett ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande ger en bättre fungerande ekonomi, möjliga åtgärder och styrmedel både på nationell nivå och inom EU, och att typen av välfärdsstat har stor betydelse både för förutsättningarna och de möjliga vinsterna med att genomföra kvinnotricket. Kapitlet avslutas med en lista med förslag på prisvärda åtgärder.

Kvinnotricket ger en mer effektiv ekonomi

Att få många personer i arbete ses ofta som den enskilt viktigaste faktorn för länders ekonomiska utveckling och konkurrenskraft. Många i lönearbete innebär högre skatteintäkter, och de pengarna kan användas för att investera i gemensamma projekt, såsom infrastruktur som i sin tur ger större förutsättningar för fortsatt utveckling. Att ha ett arbete är naturligtvis också viktigt för den enskilde individen. Med en egen lön kan hen nå en större grad av självbestämmande och möjligheter att utveckla sina förmågor. Detta kan jämföras med de motsatta, negativa, effekterna av att vara arbetslös.

Att många av invånarna har arbete innebär vidare att arbetskraftens talanger och potential utnyttjas fullt ut. När samhällets gemensamma resurser spenderats på att utbilda medborgarna är det ett slöseri om många av de utbildade stannar hemma istället för att arbeta. På samma vis kan vi tänka oss att medborgarna i ett land utgör en ”reserv” av potentiella företagsidéer och innovationer. Ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden är (oftast) ett grundvillkor för att denna resurs ska kunna utnyttjas.

En enkel jämförelse av den faktiska situationen i de europeiska länderna tyder på att särskilt kvinnors potentiella bidrag till arbetsmarknaden är underutnyttjat. I de flesta av dessa länder har en större andel kvinnor än män genomgått (åtminstone) en högskoleutbildning, och om vi tittar på de nuvarande studenterna på högre utbildningar finns det idag inte ett enda land där kvinnorna inte är minst lika många som männen. Data från Eurostat visar att det går 115 kvinnor på varje hundratal män som är inskrivna på högskola och universitet inom varje enskilt land, förutom i Tyskland, Grekland, och Nederländerna där andelarna män och kvinnor är ungefär lika stora. För att få avkastning på samhällets gemensamma investeringar i dessa utbildningar bör kvinnor alltså delta på arbetsmarknaden i lika stor, eller större, utsträckning som män. Idag är dock detta inte fallet i något land, då kvinnor uteslutande har ett lägre deltagande.

De ekonomiska vinsterna med att ha medborgarna i arbete bygger också på fördelarna med att ha rätt person på rätt plats för att på så sätt maximera arbetsproduktiviteten genom att låter människor få

använda sina kunskaper och talanger till fullo. Den som trivs på sitt jobb, utvecklas och har arbetsuppgifter som passar de egna specifika talangerna, kommer också att göra sitt bästa. För att nå en sådan situation – alltså rätt person på rätt jobb – är det viktigt att arbetstagaren kan välja fritt mellan olika typer av arbeten istället för att begränsas av fördomar och diskriminering. Fria val av utbildningar och yrken ger därmed mer produktiva arbetstagare. Det handlar om att matcha rätt person med rätt arbete och att till fullo utnyttja befolkningens potential på arbetsmarknaden.

Om det är mer effektivt för ekonomin att ha fler kvinnor i den avlönade arbetskraften innebär det också att vi antar att det är mindre effektivt om de stannar i hemmet. Vi antar alltså att dagens fördelning, där kvinnor i högre grad utför obetalt hemarbete och män i högre grad tar betalda arbeten, är ett relativt ineffektivt utnyttjande av arbetskraftens resurser. Det främsta motargumentet mot detta antagande är att män och kvinnor skiljer sig åt när det gäller deras produktivitet i hushållet. Om kvinnor är bättre på hemarbete (städning, diskning, och – särskilt – barnpassning och uppfostran) kan det vara bättre för ekonomin att de sköter sådana tjänster istället för att lönearbeta.

När nationalekonomen Gary Becker (University of Chicago) förde in analysen av familjen som en ekonomisk enhet till nationalekonomin konstaterade han att "A household is truly a 'small factory'" (en familj är verkligen en 'liten fabrik'). Denna ekonomiska enhet har tillgångar och utgifter. Den behöver också vårda gemensamma investeringar – exempelvis barnen – och sköta om sina lokaler – det vill säga hemmet. För att täcka sina utgifter behöver enheten att minst en av de vuxna har ett arbete som genererar inkomst. Ursprunget till att de två uppdragen, pengar och hemarbete, delades upp så att mannen tog hand om det första och kvinnan det andra var främst den stora arbetsinsats som hemarbetet (i bred bemärkelse) krävde under den historiska tidsperiod då majoriteten av befolkningen arbetade inom jordbruket. Att tvätta, hämta vatten och sörja för maten var omständliga och tidskrävande arbetsuppgifter som innefattade en rad komplicerade moment. Samtidigt var vissa delar av jordbruksarbetet fysiskt tungt, vilket innebar att männen hade en biologisk fördel. Familjens

gemensamma välfärd gynnades därmed av ”specialisering”, det vill säga att sysslorna delades upp så att var och en kunde bli bättre på att sköta antingen de tyngre uppgifterna inom jordbruket (för männen) eller hemmet, inklusive vissa arbetsområden inom jordbruket (för kvinnorna).

I dagens moderna ekonomier har värdet av specialisering inom familjen minskat. El- och vattenförsörjning kombinerat med teknisk utveckling har gjort att hushållsmaskiner idag används för de flesta tyngre sysslor. Det innebär i sin tur att det inte längre behövs övning och färdighet för att utföra arbetsuppgifterna. Att placera tvätt eller disk i en maskin och trycka på en knapp är helt enkelt inte något som kvinnor gör bättre än män. Det lönar sig inte heller för familjen att en person stannar hemma och övar sig på att sköta tvätt- och diskmaskinen eftersom sådan övning knappast ger en bra avkastning i form av snabbare utförande. Hushållsmaskinernas inträde i vardagslivet har lett till en samsyn bland ekonomer att det idag inte är gynnsamt för familjen att en person stannar hemma. Snarare är det bra om båda de vuxna personerna i familjen tar avlönade arbeten. Denna lösning motiveras också av att de avlönade arbetena inte är lika fysiskt tunga som förr. Kvinnor har ingen biologisk nackdel när det gäller jobb inom IT eller i mataffär.

Om det är ekonomiskt rationellt att alla vuxna jobbar kan man fråga sig varför det inte är så i praktiken. Nationalekonomen och Harvardprofessorn Alberto Alesina som forskat mycket inom detta område menar att det beror på mannens ekonomiska övertag i den traditionella familjen. Historiskt sett hade han en starkare förhandlingsposition jämfört med sin fru genom att vara den som tjänade pengarna på jordbruket, och den traditionen lever kvar. Den ekonomiska följderna för dagens familj är att mannen har större makt att bestämma vem som ska göra vad, vilket i sin tur leder till att kvinnan som får ta hand om de enformiga och tråkiga hushållstjänsterna.

Den skeva maktfördelningen leder alltså till en sub-optimal resursfördelning, menar Alesina. Kvinnor kan inte lägga lika mycket tid på att arbeta och utveckla sin produktivitet, vilket leder till att hon förblir en underutnyttjad resurs. Om mannen och kvinnan istället skulle ha lika starka förhandlingspositioner inom familjen skulle de

inte välja den fördelning av sysslorna som man ser idag. Därför är det inte heller ekonomiskt optimalt att dela på arbetstiden som man gör.

Hemarbete är dock inte begränsat till enformiga aktiviteter som städning, disk och matlagning. Den hemmavarande vuxna personen tar också ofta hand om familjens barn, ett område där kvinnor ibland anses ha ett "biologiskt" övertag. För att göra en bedömning av den bästa lösningen för ekonomisk konkurrenskraft krävs här att vi tar ställning till två frågor: är kvinnor bättre på att ta hand om barn? Och utgör barnets bästa en ekonomisk motivation för att någondera föräldern vårdar det i hemmet?

När det gäller den första frågan argumenterar Alberto Alesina att kvinnans biologiska övertag för barnomsorg är svagt. Annat än för den första korta perioden i barnets liv är de vetenskapliga beläggen svaga för att barn skulle gynnas av att bli omhändertagna av mamman istället för av pappan. En nyligen genomförd utvärdering av den norska "pappamånaden" av de norska ekonomerna Sara Cools (Oslo Universitet), Jon H. Fiva (Norska Handelshögskolan) och Lars Johannessen Kirkebøen (Norska SCB) visade snarare det motsatta. För majoriteten av barnen gav fördelningen av föräldraledigheten ingen skillnad i skolresultaten. För barn till pappor med högre utbildning, och däribland särskilt för flickor, fann forskarna en positiv effekt av pappamånaden. Högutbildade och hemmavarande pappor gav förbättrade skolresultat.

Även om kvinnor saknar biologiskt övertag kan det fortfarande gynna samhällsekonomin att någon av föräldrarna vårdar barnet i hemmet istället för i offentlig barnomsorg, såvida denna lösning leder till positiva utfall för barnen. De långsiktiga vinsterna från barn som presterar bättre på sitt framtida jobb skulle då kunna överstigma kostnaderna för att ha en förälder på plats i hemmet, vilket naturligtvis är mer kostsamt jämfört med gemensam barnomsorg. När en vuxen stannar hemma med barnen kan denne inte bidra till ekonomin genom ett avlönat jobb och utveckla sin kompetens på en arbetsplats.

Liksom i fallet med föräldraförsäkringen finns det forskare som studerat frågan om huruvida barns utveckling gynnas av en gemensam barnomsorg. Tarjei Havnes och Magne Mogstad har utvärderat

den omfattande utbyggnaden av den norska barnomsorgen som genomfördes under mitten av 70-talet. Studien jämför framtida utbildningar och arbetsmarknadsutfall för barn som bodde i områden där barnomsorgen byggdes ut i större eller mindre grad. Den visar att en ökad tillgång till gemensam barnomsorg ledde till markanta förbättringar i barnens prestationer senare i livet. Barnen valde längre utbildningar och det var lägre sannolikhet att de hamnade i arbetslöshet eller sökte offentligt finansierade stödåtgärder som socialbidrag. Även sannolikheten att gå ut gymnasiet ökade markant.

Det är viktigt att notera att Havnes och Mogstad inte kan uttala sig om huruvida den offentliga barnomsorgen är bättre än omsorg som ges i det egna hemmet av barnets föräldrar. Anledningen till detta är att de saknar exakt information om huruvida barnomsorgen ersatte hemmavarande föräldrar eller, exempelvis, omsorg från släkt och bekanta. Trots denna brist på precision tycks det stå klart att den offentliga verksamheten gynnade samhällsekonomin genom att förbättra barnens framtida inkomster, skolgång och arbetsmarknadsdeltagande. Vidare får den norska studien stöd i den bredare forskningslitteraturen på området, vilken nyligen sammanfattats av Jane Waldfogel (Columbia University) och Christopher Ruhm (University of Virginia). De konstaterar att utbyggnad av barnomsorg, både genom att öka täckningsgraden till fler barn och att erbjuda omsorg till yngre barn, har gett snarlika resultat i de allra flesta länder: bättre prestationer i skolan och på arbetsmarknaden.

Kvinnotricket på djupet: Arbetsbeslut, karriär och kvotering

För att förstå hur kvinnotricket ska kunna fungera i praktiken behöver vi bilda oss en mer detaljerad uppfattning om kvinnors beslut att arbeta. Det är lätt att tänka i termer av att kvinnor bör ”ta ett jobb”, men beslutet innefattar i själva verket flera former av deltagande på arbetsmarknaden. Det är också skillnader som är viktiga när vi diskuterar konkreta politiska åtgärder. En viktig del i beslutet att arbeta gäller arbetstiden. Givet att man väljer att arbeta kan

man välja mellan deltid, heltid, och övertid. Dessutom tillkommer en rad beslut för olika former av frånvaro från jobbet. I dagsläget finns en stor skillnad mellan mäns och kvinnors beteenden när det gäller föräldraledighet, sjukskrivingar och tjänstledighet, där kvinnor tenderar att vara överrepresenterade. När kvinnor och män väl tagit steget ut på arbetsmarknaden finns det också skillnader i hur det går för dem karriärmässigt. I det här avsnittet diskuteras de ekonomiska vinsterna med utjämnade möjligheter till deltagande mellan män och kvinnor i dessa dimensioner.

Fokus kommer att ligga på den vertikala dimensionen av kvinnotricket, det vill säga frågan om det finns ekonomiska vinster att göra genom att öka andelen kvinnor på chefs- och maktpositioner. På de flesta områden, och i samtliga europeiska länder, är kvinnor idag underrepresenterade högre upp i företag och organisationer. Det gäller både inom näringslivet och politiken, men också inom områden som akademin och mediasfären. Samtidigt vet vi att den viktigaste negativa effekten på samhällsekonomin av en skev fördelning av kvinnor och män inom ett och samma företag uppkommer genom avvikelser från lönsamhetsprincipen om att ha rätt person på rätt plats. Om en organisation inte befordrar den mest produktiva personen blir den totala produktionen lidande. Denna ekonomiska liknelse kan tillämpas såväl inom näringslivet som inom andra sektorer. Som den följande diskussionen kommer att visa har forskning inom psykologi och företagsekonomi inte funnit att män har någon inneboende fördel när det gäller att förvalta inflytande i organisationer. Däremot finns en utbredd föreställning, särskilt bland män, att män har personliga egenskaper som gör dem bättre lämpade för ledarskap i organisationer.

Vid sidan av mentorskap och fortbildning är könskvotering en den politiska åtgärd som oftast diskuteras när det gäller att korrigera den könsmissiga obalansen på högre positioner. Detta är också en aktuell åtgärd inom EU där kommissionären för rättvisa, grundläggande rättigheter och medborgarskap, Viviane Reding, varit en förespråkare. I ett pressmeddelande från kommissionen under våren 2012 konstaterade hon att:

The lack of women in top jobs in the business world harms Europe's competitiveness and hampers economic growth. [...] Personally, I am not a great fan of quotas. However, I like the results they bring.

Detta är dock ett kontroversiellt område, och faktum är att det saknas entydiga forskningsresultat när det gäller effekterna av kvotering på företags lönsamhet. Det enda land som har haft en tvingande könskvotering på plats tillräckligt länge för att effekterna ska kunna utvärderas är Norge, och där samverkar ett flertal faktorer i att försvåra en utvärdering. För det första infördes kvoteringen i flera steg vilket gör det svårt att avgöra när effekten egentligen ska förväntas inträffa. Vidare var det stora skillnader mellan de företag som hade en låg andel kvinnor innan kvoteringen och de som hade en hög andel, exempelvis när det gällde branscher och storlek. Det gör det svårt att dra slutsatser om sambandet mellan kvoteringens effekt och utvecklingen av företagets värde och vinst. Slutligen sammanföll kvoteringen med andra förändrade regleringar som ledde till att många företag lämnade den norska börsen. Därmed är det svårt att följa utvecklingen av näringslivet i stort. Trots svårigheterna i att utvärdera den norska reformen finns det dock ett antal studier, men av dessa visar ungefär en lika stor andel på negativa effekter som på positiva effekter, vilket gör det svårt att dra några tydliga slutsatser.

Vad det gäller effekterna av könskvotering inom politiken finns dock tydligare svar. På senare år har ett flertal nationalekonomiska studier undersökt olika typer av effekter, bland andra professor Esther Duflo vid Massachusetts Institute of Technology (MIT), som tillsammans med olika medförfattare studerat kvotering inom indisk politik. Artiklarna bygger i huvudsak på resultat från kvotering till positionen som byledare, en åtgärd som infördes i början av 1990-talet. I varje val har ett lotteri använts för att välja ut en tredjedel av byarna där ledarposten reserverats för en kvinna. Förekomsten av lotteriet gör reformen särskilt användbar ur ett forskningsperspektiv eftersom byar tilldelas kvinnliga ledare helt slumpmässigt. Det innebär att byarna inte skiljer sig åt när det gäller faktorer som skulle kunna påverka både sannolikheten att välja en kvinna som ledare och sannolikheten för de utfall som ska studeras. Det är också värdefullt att

samtliga byar deltar i lotteriet varje gång. En viss by kan alltså ha haft kvinnligt ledarskap flera gånger i rad medan andra inte haft det alls vilket gör att det går att jämföra olika ”doser” av kvinnligt ledarskap och där dessa doser också varierar helt slumpmässigt.

När forskarna frågade bybefolkningen om deras syn på kvinnor som ledare (i allmänhet) var det många – särskilt bland männen – som tyckte att de hade bristande kompetens för att klara sådana jobb. Detta förändrades dock med kvoteringen. Efter att i en valperiod ha haft en kvinnlig byledare ansåg männen fortfarande att kvinnor var mindre lämpade, men efter två sådana perioder hade skillnaden jämnats ut. Att man först trodde att kvinnor var sämre lämpade hade alltså att göra med att man aldrig haft kvinnor på ledarpositioner. När kvoteringen väl lät dem komma fram och göra jobbet förändrades den negativa bilden. Detta ledde i sin tur till att byarna fortsatte att självmant välja kvinnor i en större utsträckning även när de senare slumpades till ett fritt istället för ett kvoterat val. Där kvinnorna fick utrymme att visa sin kompetens, och attityderna mot dem förbättrats, hade de en större chans att vinna ledarposten även utan kvotering.

Vid sidan av att överbygga fördomar mot kvinnor som ledare och på så vis åstadkomma en situation där den mest produktiva individen, oavsett kön, kan bli ledare har studierna av kvoteringen till ledarpositioner inom indiska byar också visat andra typer av samhällsekonomiska vinster. En av dessa är att kvinnor på ledande positioner kan verka som förebilder för yngre flickor och på så sätt minska skillnader på arbetsmarknaden på lång sikt. I byar som aldrig tilldelats en kvinnlig ledare genom kvoteringen uppmättes stora skillnader mellan pojkars och flickors framtidsplaner. Både barnen och deras föräldrar hade lägre ställda förväntningar på framtida val av utbildning och yrke för flickornas del. Efter två perioder med en kvinnlig byledare hade gapet jämnats ut på så sätt att flickornas egna ambitioner, och föräldrarnas ambitioner för deras räkning, hade höjts markant och närmast sig pojkarnas nivå.

Finns det då några biologiskt grundade motiv att ge män företräde till karriär och höga positioner i politik och näringsliv? Om män och kvinnor är olika väl lämpade för jobb med en hög grad av ansvarstagande skulle det trots allt inte vara ekonomiskt motiverat

att minska snedrekryteringen till högre positioner i samhället. Under senare år har mycket uppmärksammat forskning inom beteendekonomi undersökt psykologiska skillnader mellan kvinnor och män i deras förhållningssätt till tävlingar och risktagande. Forskningen har till största delen undersökt studenter på universitetens grundutbildningar där dessa genomför datoriserade ”spel” om pengar, för att på så sätt särskilja på mäns och kvinnors beslut. Insikterna från beteendekonomin är därmed inte lätta att använda för att förklara skillnader i besluten på arbetsmarknaden eftersom de situationer där könsskillnaderna undersöks, och själva försöksobjekten, i hög grad skiljer sig från dem man vill uttala sig om (det vill säga vuxna och deras beslut på arbetsmarknaden).

Ett resultat från den beteendekonomiska forskningslitteraturen är att resultaten av experimenten är starkt betingade på sociala sammanhang. De svenska forskarna Anna Dreber, Emma von Essen och Eva Ranehill har tillsammans med den colombianske forskaren Juan-Camilo Cardenas undersökt skillnader mellan skolbarn i Sverige och Colombia när det gäller deras tävlingslust i olika spel och lekar. Om pojkar var mer tävlingsbenägna av naturen förväntade sig forskarna att finna detta i båda länderna. Istället visade jämförelsen olika resultat i de båda länderna. I Sverige var pojkarna mer tävlingsbenägna än flickorna, men i Colombia hittades inga skillnader mellan grupperna. Detta är inte samstämmigt med teorin om genetiska könsskillnader. Liknande forskning av Allison Booth (Australian National University) och Patrick Nolen (University of Essex) har visat att flickor och pojkar som gått i skolor med enbart barn av det egna könet var lika tävlingsbenägna, medan det däremot fanns vissa skillnader inom blandade barngrupper. Det tyder på att det sociala samspelet mellan eleverna snarare än biologiska skillnader var avgörande för experimentens resultat.

När det gäller risktagande i de ekonomiska labbexperimenten visar en aktuell forskningsöversikt av Julie Nelson vid University of Massachusetts att resultaten är starkt beroende av den information som deltagarna får om sin egen förmåga. I princip finner studierna alltid att kvinnor och män är lika bra på att utföra den uppgift de ställs inför, vanligtvis att lösa enkla matematiska problem eller labyrinter

under tidtagning. När de ombeds tävla i samma uppgift är kvinnorna däremot mer tveksamma än männen. Bland männen tävlar också många av de som är relativt dåliga på att lösa uppgifterna, men bland kvinnorna väljer vissa bort tävlandet även om de hade haft en större chans att vinna. Genom att variera villkoren för tävlingen kan forskarna undersöka vad denna skillnad beror på (inom experimentet). Här har det visats sig att fler kvinnor, och färre män, väljer att tävla om de innan tävlingsmomentet får information om hur duktiga de var på att utföra uppgiften.

Att färre kvinnor väljer att tävla beror alltså till stor del av att de tror att de är sämre än genomsnittet snarare än att de verkligen är det. Detta kan vara ett resultat av negativa stereotyper, vilket bl.a. en studie av Priyanka Carr och Claude Steele vid Stanford University pekat på. De bad vissa av sina testpersoner att fylla i kön innan de genomförde spelen i experimentet. Resultatet blev stora könsskillnader när försökspersonerna ombads rapportera kön i förväg, men inga könsskillnader när denna information istället rapporterades efter testet genomförts. Resultaten pekar återigen på att sociala föreställningar och fördomar orsakar en snedfördelning av tävlingsbenägenheten och prestationen, snarare än medfödda talanger och egenskaper.

Sammanfattningsvis ger forskningsresultaten inom beteendekonomin inga belägg för biologiskt grundade skillnader mellan män och kvinnor när det gäller personliga egenskaper så som risktagande och tävlingsbenägenhet. Däremot visar experimenten på att faktorer i den sociala miljön kan göra kvinnor mindre benägna att lita på sina egna förmågor, samtidigt som män har ett större självförtroende. Eftersom sociala faktorer, till skillnad från genetiska, kan förändras, är detta goda nyheter för kvinnotricket.

Åtgärder och styrmedel på nationell nivå

Vi ska här gå igenom några konkreta politiska åtgärder som kan användas för att öka andelen kvinnor som jobbar. I ekonomiska termer är detta åtgärder som sänker den så kallade marginalkostnaden

för arbete – som helt enkelt gör det mer lönsamt att arbeta istället för att vara hemma.

Ett tydligt exempel på politik som har denna effekt är att avskaffa vårdnadsbidrag och liknande former av statligt stöd till hemmavarande föräldrar till äldre barn. Att inte ge direkt statligt stöd till den som är hemma gör det mer ekonomiskt attraktivt att istället delta på arbetsmarknaden. Ett något mer komplicerat exempel på en politisk åtgärd är att balansera föräldraförsäkringens generositet och föräldrarnas uttag. I länder med dåligt utbyggda försäkringar blir det nödvändigt att avsluta sin anställning när man blir förälder om man inte kan tänka sig att vara föräldraledig endast under en mycket kort tid. Att bygga ut försäkringen gör det möjligt att både skaffa barn och att fortsätta arbeta, och det gör också att fler kan välja att skaffa barn och att satsa på ett arbetsliv i länder där det tidigare bara funnits en begränsad försäkring. I länder där försäkringen istället är mycket generös kan den bli en ”kvinnofälla” i den bemärkelsen att kvinnor som tar ut den största delen av ledigheten lockas att lämna arbetsmarknaden eftersom det blir svårt att ta sig tillbaka. I de fallen kan försäkringens generositet behöva begränsas. I samtliga fall är det dock av stor vikt att balansera uttaget av ledigheten mellan föräldrarna, vilket vi återkommer till senare i detta kapitel.

Kostnaden av att arbeta är starkt knuten till samhällets grad av ansvar för omsorg om barn och äldre. När samhällets gemensamma resurser används för att göra det mindre krångligt och dyrt att ha barn på dagis, och att ta hand om äldre genom hemtjänst och äldreboenden, minskar behovet för familjen att ha en person i hemmet för att sköta dessa välfärdstjänster.

Skattesystemet är ett annat viktigt politiskt område som avgör lönsamheten av att arbeta. Grundläggande ekonomisk teori ger vid handen att vi får mindre av det som kostar mer. Om det kostar mer att jobba, det vill säga om vi har en högre inkomstskatt, blir det färre som väljer att arbeta och att arbeta fler timmar. När det gäller familjens beslut om huruvida en, eller båda, de vuxna ska arbeta är det särskilt viktigt om familjens inkomst beskattas gemensamt eller om de vuxna betalar skatt var för sig som i det svenska systemet. Många ekonomer har påpekat att beskattning av familjens totala inkomst

(så kallad sambeskattnig) leder till färre arbetade timmar än separat beskattning av varje individs inkomst (särbeskattnig).

När inkomstskatten dras från makarnas gemensamma inkomst blir det mindre lönsamt att båda arbetar. Eftersom det oftast är mannen som har ett heltidsarbete och därigenom högre lön, och kvinnan som väljer huruvida hon ska jobba eller ej, samt hur mycket, så blir det hennes inkomst ett ”tillägg” mannens inkomst. Marginalskatten på hennes första intjänade krona blir därför densamma som på mannens sista krona – och alltså ofta hög i och med att högre inkomster beskattas hårdare. Följaktligen blir det relativt mindre lönsamt för kvinnan än för mannen att ta ett jobb. I länder med individbaserad inkomstskatt blir incitamenten annorlunda. När vuxen nummer två går ut på arbetsmarknaden kommer hen att börja från grundavdraget, alltså helt utan skatt, och sedan få en marginalskatt som motsvarar den egna inkomsten.

Vår lista av politiska styrmedel avslutas med den kontroversiella frågan om kvotering. Som vi påpekat har studier visat att kvotering inom politiken gett minskade könsskillnader både i barns karriärambitioner och i allmänhetens syn på kvinnors lämplighet för jobb som politisk ledare. Detta innebär att kvotering kan minska snedvridningen som uppstått över tid i synen på vilka personer som lämpar sig bäst för jobb och karriär, både bland män och bland kvinnor. Därigenom kan det också vara ett bra verktyg för att öka både utbudet och efterfrågan av kvinnor på arbetsmarknaden och på högre positioner.

Ekonomisk kris och gemensamma åtgärder i EU

Att öka andelen européer i arbete var en viktig politisk målsättning redan innan den ekonomiska krisen och som nu blivit än mer aktuell. Denna nya aktualitet har inneburit vissa förändringar i de gemensamma strategierna, förändringar som också påverkat inställningen till kvinnotricket.

För att förstå betydelsen av den förändrade politiken på EU-nivå bör vi först bilda oss en uppfattning om EU:s befogenheter på det

arbetsmarknadspolitiska området (vilka är desamma som på det socialpolitiska). Faktum är att dessa befogenheter är tämligen begränsade och består just i att lägga fram strategier och målsättningar snarare än att stifta lagar som länderna måste följa. Med andra ord gäller en mellanstatlig beslutsprocess och inte en överstatlig. Trots denna generella princip finns det vissa åtgärder inom arbetsmarknads- och socialpolitiken där beslut ändå planeras, eller redan har fattats, på central EU-nivå. Sedan 1992 finns exempelvis ett direktiv för mammaledighet som garanterar (eller tvingar, beroende på hur man vill se på saken) alla unionens mammor två veckors ledighet. Under senare år har en diskussion pågått för att förlänga perioden till sex veckor, men förslaget har blockerats av rådet och inget beslut har kunnat fattas. Ett annat aktuellt område är frågan om kvotering i bolagsstyrelser där kommissionären Viviane Reding förespråkade en enhetlig EU-reglering. Frågan har dock drivits som tillhörande diskrimineringsområdet snarare än arbetsmarknadspolitiken och har på så sätt kunnat hanteras på den överstatliga nivån.

Om vi återgår till den mellanstatliga nivån råder knappast någon brist på strategier som är ämnade att styra ländernas respektive beslut i en önskad riktning. Det huvudsakliga strategipaketet för fler jobb hette tidigare Lissabonstrategin, men har numera bytt namn till Europa 2020-strategin (för en mer utförlig beskrivning av båda strategierna, se Anna Michalskis kapitel i denna bok).

Arbetet med att förverkliga principerna i Europa 2020-strategin utgörs av ett bollande av rapporter och feedback mellan Kommissionen och medlemsländerna. Kommissionens årliga rapport "Annual Growth Survey" ges ut i januari och anger årets ekonomiska prioriteringar. Dessa inarbetas – åtminstone i teorin – i medlemsländernas ekonomiska politik, som sedan avrapporteras i landspecifika rapporter under sensvåren. Rapporterna analyseras sedan av kommissionens byråkrater under sommaren, varvid rekommendationer på förbättringar delges länderna under hösten. Proceduren är, på det hela taget, en slags konsultation med mycket svaga verktyg för EU-byråkratin att åstadkomma faktisk politisk förändring i de enskilda länderna.

Formuleringarna i Lissabonstrategin och Europa 2020-strategin skiljer sig åt när det gäller kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.

I Lissabonstrategin var målet att höja andelen sysselsatta till 60 procent bland kvinnor och 70 procent bland män. I Europa 2020-strategin höjdes ambitionsnivån till 75 procent för både kvinnor och män, men skrivningen om kvinnors specifika sysselsättningsmål togs bort och den specifika formuleringen av målet är numera:

[a]tt eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till 75 procent för kvinnor och män i åldrarna 20–64 år, bl.a. genom ett ökat deltagande av ungdomar, äldre arbetstagare och lågkvalificerade arbetstagare samt en bättre integration av lagliga migranter.

Dessutom har inställningen till jämställdhet som övergripande policyområde har blivit mer återhållsam i den nya strategin. I den sista versionen av Lissabonstrategin fanns en förmaning i förordet om att jämställdhet skulle utgöra en integrerad del av samtliga åtgärder (så kallad *gender mainstreaming*). I Europa 2020-strategin har denna skrivning ersatts med att endast gälla ”relevanta” områden. Därmed har huvudtanken med *gender mainstreaming* gått förlorad i och med att varje enskilt land i princip kan göra bedömningen att jämställdhet är irrelevant för alla enskilda policyområden.

I de strategipaket som syftat till att häva Europas skuldkris, *European Economic Recovery Plan*, samt rapporten från toppmötet i Prag våren 2009, ingår inte jämställdhet i någon av de planerade åtgärderna. Som motmedel mot den minskade sysselsättningen står flexicurity främst på prioriteringslistan. Flexicurity är en sammansättning av engelskans *flexibility* och *security* och beskriver en särskild syn på vilken typ av reformer som skapar en väl fungerande arbetsmarknad. Grundtanken är att arbetstagarna inte ska stanna så länge på varje jobb utan kunna röra sig friare mellan arbetsplatser och olika typer av uppgifter. Ett vanligt argument är att behovet av sådan rörlighet har ökat när globaliseringen gjort företag mer rörliga mellan länderna och arbetslivet mer föränderligt. Ett sådant föränderligt näringsliv kräver alltså en föränderlig arbetskraft (se även Mattias Bengtssons och Kerstin Jacobssons kapitel i denna bok och André Sapiers kapitel i *Europaperspektiv 2006*).

Kritik mot flexicurity i EU:s krishantering: "Det borde heta Flexicarity!"

Vad innebär då flexicurity i praktiken och hur kan åtgärderna relateras till vårt kvinnotrick? I huvudsak går flexibilitetsdelen av flexicurity ut på att försvaga reglerna om anställningsskydd. Genom att göra det lättare för företagen att avskeda sina anställda får de förstnämnda lättare att anpassa sig till ett föränderligt affärsklimat. För arbetstagarnas del krävs då en hög grad av säkerhet (*security*) så att de friställda smidigt kan röra sig till nästa jobb och inte fastna i arbetslöshet eller helt lämna arbetskraften. Sådan säkerhet byggs upp med hjälp av generösa arbetslöshetsförsäkringar och satsningar på utbildning och fortbildning.

Flexicurity anses ha bidragit starkt till att uppnå den höga graden av sysselsättning som under en längre tid rått i norra Europa, med Danmark som ett särskilt lysande exempel. Modellen har dock kritiserats för att ha missat att kvinnors höga arbetskraftsdeltagande är en viktig bidragande orsak till dessa länders relativt höga sysselsättningsgrad. Kvinnornas deltagande har inte heller (nödvändigtvis) varit en konsekvens av att man följt receptet för flexicurity. En gemensam nämnare för de nordiska länderna är nämligen att de är väl utbyggda välfärdsstater med offentligt tillhandahållen omsorg om barn och äldre, vilket vi kommer att beskriva mer utförligt nedan. De har också generösa föräldraförsäkringar som tillåter människor att kombinera ansvar för barn med ett bibehållet deltagande på arbetsmarknaden. Utifrån denna kritik myntades begreppet flexicarity för att betona att offentlig omsorg kan utgöra ett grundläggande villkor för att de andra delarna av strategin skulle ge önskad effekt.

Om länder följer receptet för flexicurity när de i själva verket borde följa det för flexicarity kan det ge negativa konsekvenser för sysselsättningen. En viktig skillnad är att flexicurity till viss del syftar till att öka andelen människor i jobb på marginalen, det vill säga att minska arbetslösheten bland dem som redan är en del av arbetskraften och som blivit arbetslösa i samband med krisen. Sådana åtgärder riskerar att bli ineffektiva på lång sikt då de inte omfattar ett bredare grepp om sysselsättningen. Insatserna missar dem som befinner sig utanför

arbetskraften, varav många befinner sig i hemmen och är kvinnor. Ett ensidigt fokus på den första gruppen gör därför att samhällets resurser inte läggs på att öka sysselsättningen upp till sin fulla potential.

Ett andra argument mot flexicurity som recept för ökat arbetskraftsdeltagande är att systemet riskerar att skapa en deltidsfälla, främst för kvinnor. På grund av invanda normer för kvinnors ansvarstagande i hemmet, eller det faktum att de oftast har sämre förhandlingsläge i förhållande till sina män och därmed får ansvar för hemarbetet, är det vanligare att kvinnor har osäkra anställningsformer. När anställningstryggheten minskar över lag blir det därför kvinnorna som drabbas hårdast av de uppsägningar, vilket leder till att kvinnor blir överrepresenterade i den grupp som förväntas vara mest flexibla i att gå från jobb till jobb. På grund av att samma kvinnor också har en genomsnittligt starkare koppling till hushållstjänster är det dock mer troligt att de, i jämförelse med avskedade män, inte går från jobb till jobb utan från jobb till hemmet, på hel eller deltid. Detta gäller särskilt när anställningstryggheten försämras i länder där det inte finns tillgång till offentlig barn- och äldreomsorg.

Typen av välfärdsstat avgör EU-ländernas reformutrymme

För att få en överblick över fler europeiska länders förutsättningar för att öka sin konkurrenskraft genom kvinnotricket utgår vi ifrån den danske sociologen Gösta Esping-Andersen uppdelning av välfärdsstater. Med över 15 000 vetenskapliga citeringar är det den mest kända och använda indelningen inom forskningen som jämför länders politiska och ekonomiska system. Den är också nära kopplad till vår frågeställning eftersom den bygger på idén att synen på familjen har en nyckelroll när en välfärdsstat byggs upp. De olika välfärdsmodellerna skiljer sig därigenom åt, menar Esping-Andersen, när det gäller hur mycket av välfärdsfunktionerna som anses kunna ”produceras” bäst av just familjen. Med andra ord skiljer sig modellerna systematiskt åt när det gäller synen på huruvida kvinnor ska vara i hemmen eller på arbetsmarknaden.

Esping-Andersen delar in länder i tre kategorier när det gäller välfärdsstatens organisation och uppbyggnad: den socialdemokratiska välfärdsstaten, den liberala och den konservativa (även kallad den kontinentala). Till dessa tre har senare forskning lagt en fjärde, den mediterrana modellen, som av vissa också uppfattas som en underkategori av den konservativa. Den senare introducerades av Stephan Leibfried vid Bremens universitet redan två efter att Esping-Andersen publicerat sin bok. Esping-Andersen var i sin analys ute efter att beskriva skillnader mellan demokratiska stater i väst, vilket omfattade stora delar av de europeiska länderna men utelämnade de östeuropeiska. Detta är naturligtvis ett tillkortakommande i vår överblick.

Hur skiljer sig då modellerna åt? Den socialdemokratiska välfärdsstaten kännetecknas av att välfärdstjänsterna är generösa och tillgängliga för alla i samhället. I den andra ändan av spektrumet finner vi den liberala modellen som kännetecknas av begränsade socialförsäkringar som endast är tillgängliga för dem som har störst behov av dem. Däremellan finner vi den konservativa modellen med relativt generösa välfärdstjänster som oftast är knutna till yrkestillhörighet. Slutligen föreslås det ofta att medelhavsländerna skiljer sig från de konservativa länderna genom att ha en mindre utvecklad välfärdsstat. Självklart finns skillnader mellan länder inom respektive grupp, men av utrymmesskäl kommer vi i det här kapitlet inte att fokusera på enskilda länder även om det i vissa fall innebär avsevärda förenklingar.

De fyra modellerna täcker särskilda geografiska områden inom EU15 enligt följande indelning:

- Den *socialdemokratiska modellen* (Danmark, Finland, Sverige och Nederländerna)
- Den *liberala modellen* (Irland och Storbritannien)
- Den *konservativa modellen* (Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland och Luxemburg)
- Den *mediterrana modellen* (Grekland, Italien, Portugal och Spanien)

De olika modellerna byggdes upp på olika sätt, vilket kom att innebära att familjen fick en mer eller mindre framträdande roll. Uppbyggnaden av de *konservativa* och *mediterrana* välfärdsstaterna byggde till stor del på kyrkan och dess traditionella familjesyn. Detta fick också flera viktiga konsekvenser, bland annat för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Välfärdsstaterna byggdes upp för att upprätthålla den traditionella strukturen med kärnfamilj där den ena vuxna personen yrkesarbetar och den andra stannar hemma. Därmed fastställdes den grundläggande principen att statens ansvarsområden ska utgöra ett komplement snarare än ett substitut för de funktioner som kan utföras i hemmet. Detta innebär att det är familjen (och då främst kvinnor), snarare än staten, som tar ansvar för både barn- och äldreomsorg. Som vi nämnt ovan leder en sådan modell till att kvinnor i praktiken ofta tvingas välja mellan karriär och familj. I sin tur leder detta både till ett lågt arbetsmarknadsdeltagande bland kvinnor i de konservativa och mediterrana modellerna och till låga fertilitetsnivåer i och med att de kvinnor som deltar fullt ut på arbetsmarknaden tvingas välja bort att skaffa barn.

I den *liberala* välfärdsstaten finns det ingen explicit struktur för att bevara familjen som institution. Barnomsorg och äldreomsorg, liksom andra viktiga välfärdstjänster, förväntas köpas på den privata marknaden. Detta gör det möjligt för dem som har råd att ersätta hemarbete med köpta tjänster. Samtidigt räcker inte inkomsterna för de lägst tjänande männen till för att försörja en hemmavarande kvinna i en enförsörjarfamilj, vilket tvingar kvinnor att kombinera sitt ansvar för familjen med någon form av arbete. En situation skapas där kvinnor med låg inkomst möter en stor press: de behöver både yrkesarbeta och tillhandahålla de välfärdstjänster som familjen inte har råd med. I de liberala välfärdsstaterna uppstår därigenom stora ojämlikheter mellan mäns och kvinnors arbetsmarknadsdeltagande beroende av inkomstnivå.

I den *socialdemokratiska* modellen finns en väl utbyggd välfärdsstat, även på de områden där familjen i andra länder bär huvudansvaret för tjänsterna. I många fall utformas välfärdsstaten rentav för att främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden, till exempel genom väl utbyggda föräldraförsäkringar, barnomsorg, och äldreomsorg. Detta

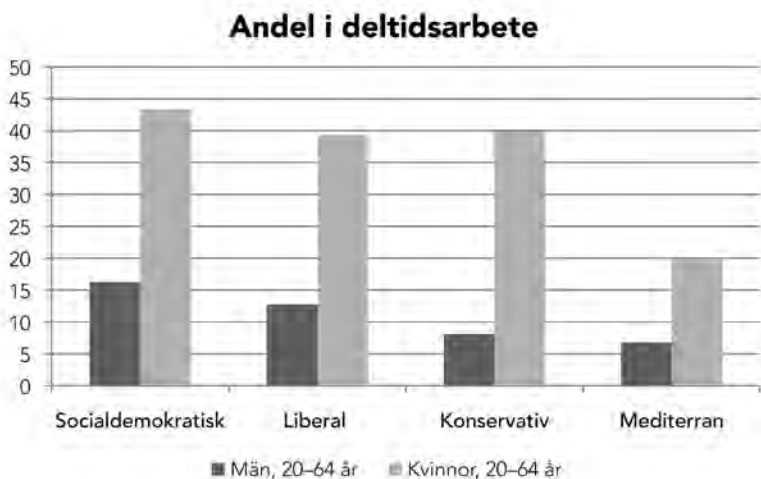
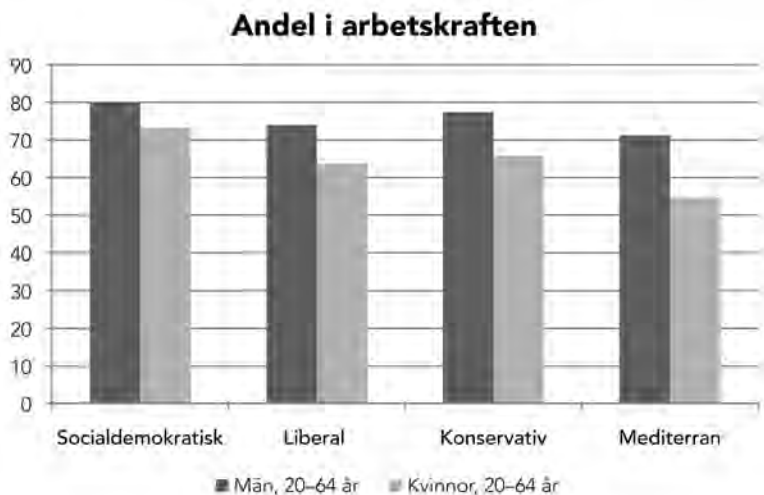
ökar möjligheterna att förena karriär och familj, vilket ger ett högt arbetsmarknadsdeltagande (samt en relativt hög fertilitetsnivå). En viktig utmaning i dessa länder är dock, vilket framhålls av Esping-Andersen, att många av de åtgärder som ökar kvinnors arbetsmarknadsdeltagande också leder till en ”dubbel börda” eftersom kvinnorna också förväntas utföra och ta ansvar för en stor del av de oavlönade hushållstjänsterna. Därför riskerar priset av kvinnors deltagande att bli en högre grad av frånvaro från arbetsplatsen.

Trots den nyckelroll som spelas av familjen i att särskilja de fyra modellerna av välfärdsstater utgör inte jämställdhet en central dimension i Esping-Andersens analys. Detta är någonting han kritiserats för av bland andra statsvetaren Diane Sainsbury, Professor Emerita vid Stockholms Universitet och sociologen Ann Shola Orloff vid Northwestern University. Enligt dem bör vi tala om ”jämställdhetsstater” istället för ”välfärdsstater”. Resultatet av att låta jämställdheten väga tyngre är dock tämligen likartat Esping-Andersens indelning, vilket resonemanget ovan också visat. I den liberala modellen, och särskilt i den socialdemokratiska, har kvinnor större möjligheter att själva bilda och upprätthålla självförsörjande hushåll än i konservativa och mediterrana välfärdsstater. I dessa två välfärdsstater har kvinnor även större tillgång till betalda arbeten. Som svar på denna kritik har Esping-Andersen utvecklat begreppet defamiljarisering i analysen av välfärdsregimerna, vilken utgörs av i vilken grad de frigör från beroendet av familjen.

Välfärdsstaternas förutsättningar i siffror

Hur ser då skillnaderna mellan de olika välfärdsstaterna ut i praktiken? För att besvara denna fråga använder vi oss av senast tillgängliga siffror från den europeiska statistiska centralbyrån, Eurostat. Vi grupperar de europeiska länderna enligt indelningen i de fyra typerna av välfärdsstater ovan och räknar ut genomsnitt bland länderna i respektive grupp. Därmed kan vi beskriva enkla skillnader mellan de olika grupperna när det gäller kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.

I Figur 1 börjar vi med att visa kvinnors och mäns grad av arbets-



FIGUR 1. ANDEL MÄN OCH KVINNOR I HELTIDS- OCH DELTIDSARBETE, 2011
 Källa: Eurostat

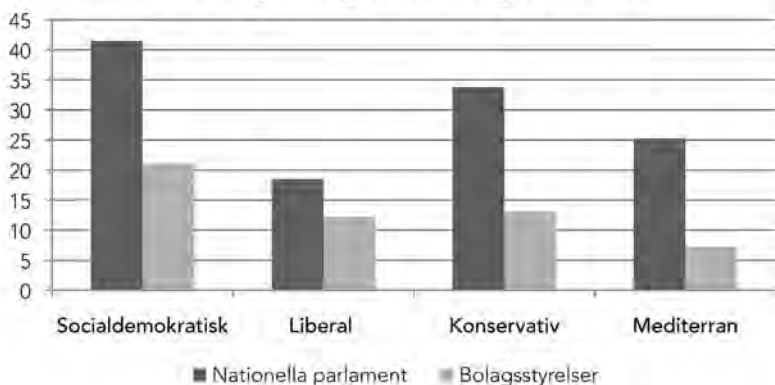
kraftsdeltagande. Här ser vi tydligt att kvinnors deltagande är lägre än mäns i samtliga grupper. Variationen är dessutom större bland kvinnor än bland män. I alla fyra grupper uppgår männens deltagande till mer än 70 procent. Men för kvinnorna skiljer det hela 20 procentenheter mellan gruppen med den högsta och den lägsta siffran. I de socialdemokratiska välfärdsstaterna yrkesarbetar mer än 70 procent av kvinnorna, men i medelhavsländerna är motsvarande andel bara 55 procent.

Som vi tidigare konstaterat är det viktigt att skilja mellan heltid och deltidarbete. I den högra delen av Figur 1 visar vi därför andelen män och kvinnor som arbetar deltid, detta som en andel av den totala gruppen män och kvinnor. Figuren visar tydligt att en långt högre andel av kvinnorna än männen arbetar deltid, återigen i samtliga grupper. Vi kan också se att skillnaden mellan de socialdemokratiska välfärdsstaterna och de konservativa och liberala i detta avseende endast är marginell. Den dryga tio procentenheter stora skillnaden vi noterade mellan dessa grupper för det totala arbetskraftsdeltagandet drivs alltså av heltidsarbete. I den andra ändan av spektret särskiljer sig dock medelhavsländerna i form av en betydligt lägre grad av deltidarbete.

Arbetskraftsdeltagande kan också mätas i hur mycket tid och energi som kan läggas på att ta sig vidare i karriären. Även i detta avseende kan vi notera markanta skillnader mellan de olika grupperna av välfärdsstater. I Figur 2 visar vi den genomsnittliga andelen kvinnor i bolagsstyrelser, och i nationella parlament i respektive grupp. Här upprepar sig exakt samma mönster som tidigare: de socialdemokratiska staterna utmärker sig med en hög andel kvinnor, medan medelhavsländerna utmärker sig med en låg andel. Vad det gäller politisk representation kan vi dock se att det är de liberala välfärdsstaterna som har lägst andel kvinnor. En förklaring till detta är att dessa länder har majoritetsvals-system, vilket har visat sig missgynna kvinnlig politisk representation.

Teorin om familjens funktion i välfärdsstaten innebär att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden till stor del kan förklaras av familjens större ansvar för att tillhandahålla tjänster inom hushållet, särskilt barn- och äldreomsorg. Det antagandet stöds av omfattande enkätundersökningar där svar jämförs mellan länder. År 2009 visade

Kvinnor på inflytelserika positioner

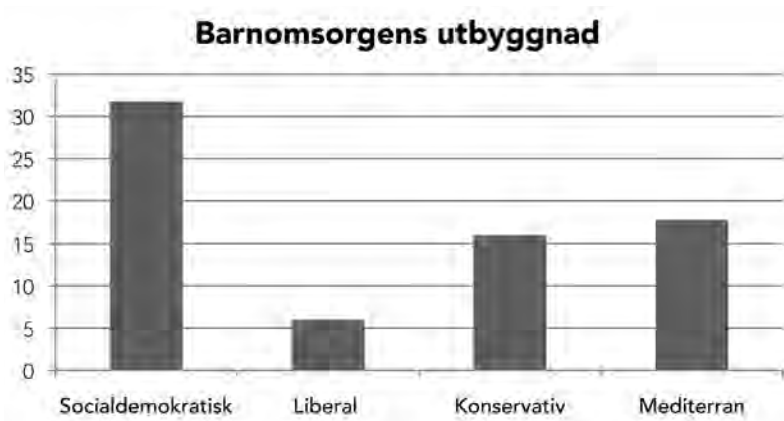


FIGUR 2. ANDELEN KVINNOR I EUROPEISKA NATIONELLA PARLAMENT OCH BOLAGSSTYRELSE 2012

Källa: EU-kommissionen ("Women in Economic Decision Making in the EU: Progress Report 2012") och www.ipu.org.

en omfattande undersökning från Eurostat att mer än hälften av de grekiska och spanska kvinnorna som jobbade mindre än heltid ansåg att deras val av arbetstid hade avgjorts av bristande tillgång till offentligt tillhandahållen barnomsorg. I Sverige och Nederländerna var det mindre än tio procent av kvinnorna som valt bort heltid av samma skäl. I Figur 3 (nästa sida) visar vi andelen barn under tre år som har barnomsorg mer än 30 timmar per vecka. Här ser vi, som väntat, att andelen är dubbelt så hög i de socialdemokratiska välfärdsstaterna som i någon annan grupp av länder. Den grupp av länder som har klart lägst andel barn inom barnomsorgen är de liberala välfärdsstaterna. En viktig detalj när det gäller figuren är också att den, om något, underskattar tillhandahållandet av barnomsorg i de socialdemokratiska välfärdsstaterna. I princip finns det inga barn under ett år som är i offentlig barnomsorg då de är hemma med föräldrar på offentligt finansierad föräldraledighet. Detta är också fallet för många av ettårningarna då den offentligt finansierade föräldraledigheten typiskt är mer än 12 månader.

Förutom de dimensioner vi diskuterat här finns det motsvarande skillnader inom andra områden som härrör från kopplingen mellan



FIGUR 3. ANDEL BARN UNDER TRE ÅRS ÅLDER SOM DELTAR I MER ÄN 30 TIMMAR BARNOMSORG PER VECKA 2011

Källa: Eurostat

familjens roll i ekonomin och välfärdsstatens gränser. Beskattning av familjen som en enhet, snarare än av individerna var för sig, förekommer exempelvis i ett av fyra länder med socialdemokratiska modeller (Nederländerna), en av de två med liberala modeller (Irland), fyra av de fem med konservativa modeller (Belgien, Frankrike, Tyskland och Nederländerna) och tre av de fyra med mediterrana modeller (Spanien, Portugal och Grekland).

Kvinnotrickets praktiska genomförande i EU-länderna: Ett prisvärt åtgärdsprogram

I den första delen av vårt kapitel visade vi att en ökad andel arbetande kvinnor (alltså kvinnotricket) ger en bättre resursanvändning i ekonomin. Därigenom kan det också öka de europeiska ländernas konkurrenskraft. Vi visade också att tricket inte bara gäller beslutet att ta ett jobb utanför hemmet, utan att dimensioner som arbetstid och karriär också har betydelse.

Skuldskrisen inom EU har förtjänat sitt namn eftersom ett flertal länder nått nivåer på sina statsskulder där dessa uppgår till mer än

hundra procent av BNP. Detta gäller särskilt länder med mediterrana välfärdsmodeller där kvinnotricket kan göra som störst nytta, såsom Grekland, Italien och Spanien. Behovet är alltså stort av reformer som har låga kostnader på kort sikt, så som att:

- Byta ut sambeskattning mot särbeskattning
- Slopa vårdnadsbidrag och skattelättnader för hemmavarande
- Kvotera till högre positioner

Att främja hemmavarande vuxna är ekonomiskt olönsamt och har inte heller positiva effekter för barnens framtid inom utbildningsväsendet eller på arbetsmarknaden. Indrag av bidrag som direkt främjar sådana lösningar kan vara ett bra sätt att både spara skattepengar och stärka kvinnors roll på arbetsmarknaden. En annan billig reform är en övergång till särbeskattning, vilken kan genomföras utan att skattebasen minskar eftersom skattesatserna helt enkelt skiftas mellan de vuxna i familjen. Slutligen kan kvotering till höga positioner stärka deras incitament att delta i arbetslivet och utnyttja potentialen i kvinnors högre utbildningsnivåer.

Andra åtgärder kräver större investeringar, så som:

- Utbyggnad av barn- och äldreomsorgen
- Balansering av föräldraförsäkringens generositet

Här utgör naturligtvis offentligt tillhandahållen omsorg en grundpelare för att kunna ha båda familjens vuxna i arbetslivet. På samma sätt behövs en generös föräldraförsäkring för att garantera att den vuxna inte behöver lämna sitt jobb om hen vill ha ett aktivt föräldraskap. Att dela ledigheten jämlikt mellan föräldrarna är också en viktig del av en sådan åtgärd. När ledigheten faller till största delen på kvinnan öppnar detta för statistisk diskriminering och sämre karriärutveckling. Det leder också till mer frånvaro i form av deltidarbete, sjukskrivning och tjänstledighet. Därför behöver utbyggnaden av omsorgen och föräldraförsäkringen kombineras med åtgärder för att höja föräldraskapets status bland män.

Jämställdhet är ingen lyxvara utan en lönsam strategi för konkurrenskraft!

Våra föreslagna åtgärder faller inom ramen för arbetsmarknads och socialpolitiken och är därför per definition en del av EU:s mellanstatliga beslutsfattande. Värdet av att fokusera på att stärka frågornas ställning inom detta ramverk, det vill säga Europa 2020, kan dock ifrågasättas. Strategin kan, i bästa fall, förväntas få svaga effekter på ländernas politiska prioriteringar. Men en framträdande roll i en tandlös strategi bör ändå ses som bättre än en undanskymd roll i densamma. Trots att frågorna om kvinnors arbetskraftsdeltagande riskerar att ha låg relevans för länders politiska prioriteringar kan de naturligtvis ändå skapa välbehövliga diskussioner och fungera som en återkommande påminnelse om åtgärder och områden som prioriteras på den centrala nivån.

En åtgärd som kan vara högst relevant inom EU skulle kunna vara att kritiskt granska den uppmärksamhet som skapats kring flexicurity. Det handlar delvis om att se potentialen i att sätta hela arbetskraften i arbete, inklusive de hemmavarande, istället för att ensidigt fokusera på dem som är tillfälligt arbetslösa på grund av den ekonomiska krisen. Det handlar också om att nogsamt beakta den stora roll som offentligt tillhandahållen omsorg spelat för det höga arbetskraftsdeltagandet i de socialdemokratiska välfärdsmodellerna. Det höga arbetskraftsdeltagandet i norra Europa beror inte enbart på socialförsäkringarnas utformning och flexibla anställningsvillkor, utan också av möjligheten att kombinera familj med arbete och karriär, genom kraftigt utbyggda system för barn- och äldreomsorg.

Gällande de av våra åtgärder där EU för närvarande har överstatliga förslag på gång, det vill säga utökad mammaledighet och kvotering till bolagsstyrelser, finns ett stort och grundläggande problem. De föreslagna åtgärderna riktas ensidigt in på kvinnor istället för att fokusera på jämställdhet och att ta vara på befolkningens kompetens i bred bemärkelse. I fallet med föräldraförsäkringen är detta extra tydligt. Att investera tid i att bygga relationer med sina barn ger ökad livskvalité för både män, kvinnor och naturligtvis även för barnen själva. Normen att endast kvinnor lämpar sig för föräldra-

skap bör förändras för att på kort sikt motverka statistisk diskriminering på arbetsmarknaden och på lång sikt låta båda föräldrarna bygga varaktiga relationer med sina barn. En sådan förändring är också viktig för att kvinnor inte ska behöva ta huvudsakligt ansvar för familjen samtidigt som de arbetar, vilket leder till mer frånvaro från jobbet i form av kortare arbetstider, sjukskrivningar och tjänstledighet.

På kort sikt kan åtgärder som främjar kvinnors arbetskraftsdeltagande alltså öka konkurrenskraften genom att man får ”rätt person på rätt plats”. Så som vi beskrivit kan detta ske genom att exempelvis motverka normen att företrädesvis kvinnor lämpar sig som aktiva föräldrar. Detta skulle även gynna kvinnor som redan är aktiva på arbetsmarknaden genom att minska förekomsten av statistisk diskriminering mot kvinnor som grupp. Andra åtgärder kan öka utbudet av kvinnors arbetskraft och samtidigt spara pengar för staten. Det gäller exempelvis slopade bidrag till föräldrar som är hemmavarande med äldre barn, samt införandet av särbeskattning som kan öka arbetsutbudet och därmed öka skatteintäkterna.

På lång sikt finns det ett flertal andra vinster som kan förväntas uppkomma utav att låta kvinnor delta på arbetsmarknaden, arbeta mer och ha framgångsrika karriärer. Jordan kanske inte behöver fler innehållare, men europeiska länder sägs ofta hotas av en ”demografisk kris” där befolkningen blir allt äldre i genomsnitt (om detta, se Eskil Wadensjös kapitel i *Europaperspektiv 2012*). Det innebär en större försörjningsbörda för dem med beskattningsbara inkomster såvida inte födslotalen ökar vid en given nivå av immigration. Att bygga ett system där kvinnor och män delar på både marknads- och hemarbete kan vara en viktig katalysator när det gäller att uppmuntra familjer att skaffa fler barn. När kvinnor ställs inför valet mellan antingen familj eller arbetsliv är det många som väljer mer arbete och mindre familj. När det däremot går att kombinera båda sakerna väljer familjerna att skaffa fler barn. Detta är en viktig poäng i Gösta Esping-Andersens nyligen publicerade bok *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles* där han argumenterar för vinsterna med att anpassa och bygga ut länders välfärdsstater just för att underlätta möjligheterna att kombinera arbete och familj.

Att ha jämnare fördelade arbetstider kan också förväntas få effekter på folkhälsan. Där finns idag stora könsskillnader i sjukdomar och dödsorsaker som drabbar män och kvinnor och som åtminstone till viss del antas härröra från skillnader i den tid som läggs på arbete i hemmet och på en arbetsplats. Föräldraledighet samvarierar också med mer hälsosamma livsval, exempelvis ökad försiktighet när det gäller rökning, bättre kost och mer motion.

Vi hävdar sammantaget att ett jämställt deltagande på arbetsmarknaden inte skall ses som en lyxvara som länder kan köpa om de har pengar över. Det skall ses som ett medel för att öka de samlade skatteintäkterna och den ekonomiska tillväxten. Vi har föreslagit en rad åtgärder för att genomföra kvinnotricket. De kräver i vissa fall statliga investeringar och i många fall tid för att de ska få effekt. De stora skillnaderna mellan norra och södra Europa när det gäller synen på kvinnans plats i hemmet vittnar dock om att en negativ syn på kvinnors arbetskraftsdeltagande knappast utgör någon naturlag. Ökad konkurrenskraft genom ett jämställt föräldra- och arbetsliv är en genomförbar och lönsam strategi.

Källor och litteratur

De ekonomiska fördelarna med jämställdhet framställdes i Världsbankens årliga rapport från 2012, *Gender Equality and Development* (Washington: World Bank, 2012). Grundläggande ekonomisk teori om familjen som en ekonomisk enhet finns i Gary Beckers *A Treatise on the Family* (Cambridge: Harvard University Press, 1991). Ett viktigt bidrag till diskussionen om värdet av specialisering inom hem- respektive marknadsarbete är Justin Wolfers och Betsy Stevenson artikel "Marriage and Divorce: Changes and their Driving Forces" om teknologiska framsteg och fördelningen av hem- och marknadsarbete inom familjer (*Journal of Economic Perspectives* 21:2, 2007). Alberto Alesina, Andrea Ichino och Lukas Karabarbounis diskuterar sär- och sambeskattnings i sin läsvärda artikel "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores" (*Journal of the American Economic Association: Economic Policy* 3:2, 2007). Sevärt är även Alberto Alesinas

föredrag om skatter, maktfördelning och hushållsarbete vid BBVA foundation och European Economic Association som finns tillgängligt online på <http://www.fbbva.es>.

Statistik över kvinnors och mäns utbildningsnivåer, särskilt för högre utbildning, finns samlad i publikationen *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report* (EU-kommissionen och Eurostat). Den norska studien om hur utbyggnaden av barnomsorgen påverkade barnens framtida utbildningar och framgång på arbetsmarknaden, "No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes" skrevs av Tarjei Havnes och Magne Mogstad (*American Economic Journal: Economic Policy* 2:3, 2011) och forskningsöversikten om barnomsorgens effekter i olika länder av Christopher Ruhm och Jane Waldfogel, "Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education" (*Nordic Economic Policy Review* 1, 2012).

Studien av hur pappors uttag av föräldraledighet påverkade barns skolresultat skrevs av Sara Cools, Jon H. Fiva och Lars Johannessen Kirkebøen och finns tillgänglig via norska statistiska centralbyråns serie av arbetsrapporter ("Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents", Research Department of Statistics Norway Discussion Papers Nr 657, 2011).

En av de viktigaste studierna av effekter av könskvotering på politiska prioriteringar har skrivits av Raghavendra Chattopadhyay och Esther Duflo: "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India" (*Econometrica* 72:5, 2004). Lori Beaman, Esther Duflo, Rohini Pande och Petia Topalova har undersökt effekten av kvotering på kvalitén i investeringsmönster och synen på kvinnor som ledare i sin artikel "Political Reservation and Substantive Representation: Evidence from Indian Village Councils" (*India Policy Forum* 7, 2010-11) och Lori Beaman, Rohini Pande och Petia Topalova har skrivit om effekten på flickor och pojkaras karriärambitioner i "Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India" (*Science Magazine* 335:6068, 2012).

För att läsa mer om könsskillnader i tävlingsbenägenhet mellan kvinnor och män skiljer sig åt mellan olika länder rekommenderas Juan-Camilo Cárdenas, Anna Dreber, Emma von Essen, Eva Ranehills

artikel ”Gender Differences in Competitiveness and Risk Taking: Comparing Children in Colombia and Sweden” (*Journal of Economic Behavior & Organization* 83:1 2012). Muriel Niederle, Carmit Segal och Lise Vesterlunds arbetsrapport ”How Costly is Diversity? Affirmative Action in Light of Gender Differences in Competitiveness” (NBER Working Paper Nr 13923, 2008) visar vidare hur kännedom om en könskvotering påverkar tävlingsbenägenheten. Priyanka Carr och Claude Steele vid Stanford University visar vidare i sin artikel ”Stereotype Threat Affects Financial Decision Making” (*Psychological Science* 21:10, 2010) att fördomar om kvinnor och mäns kunskaper i matematik påverkar utfallen av experimenten. Allison L. Booth och Patrick Nolen genomförde undersökningen ”Gender Differences in Risk Behavior: Does Nurture Matter?” som visade att flickor och pojkars risktagande inte skiljde sig åt om de inte gått i skola tillsammans med barn av det andra könet (i *The Economic Journal* 122:558, 2012). För en omfattande och detaljerad genomgång av litteraturen i stort och en kritisk diskussion, se Julie A. Nelsons arbetsrapport ”Are Women Really More Risk-Averse than Men?” (INET Research Note Nr 12, 2012).

Ytterligare läsning om jämställdhetens roll i de europeiska strategierna för arbetsmarknadspolitiken återfinns i Mark Smith och Paola Villas artikel ”The Ever-Declining Role of Gender Equality in the European Employment Strategy” (*Industrial Relations Journal* 41:6, 2010). Samma författare har också genomfört en omfattande genomgång av medlemsländernas politiska åtgärder som respons på den ekonomiska krisen och hur dessa påverkat den ekonomiska jämställdheten (”Gender Equality, Employment Policies and the Crisis in the EU Member States”, Expertrapport till EU-kommissionen, 2010). Kritiken mot sättet som flexicurity lyfts fram inom denna kontext återfinns i Lise L. Hansens artikel ”From Flexicurity to Flexicarity? Gendered Perspectives on the Danish Model” (*Journal of Social Science* 3:2, 2007).

Slutligen går det att läsa mer om indelningen av välfärdsstater i Gösta Esping-Andersens bok *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Oxford: Blackwell Publishing, 1990), samt hans analys av betydelsen av jämställdhet på arbetsmarknaden för barnafödandet i *The Incomplete Revolution: Adapting to Women’s New Roles* (Cambridge:

Polity Press, 2009). En utförlig beskrivning av olika länders system för olika typer av barnledighet finns i Peter Moss "International Review of Leave Policies and Related Research 2011" (*Leave Policies and Research Network, Annual Review 2012*).

Ett smartare Europa – utbildning som nyckel till konkurrenskraft och social sammanhållning

av Staffan Ingmanson

I den ekonomiska och politiska debatten framhålls ofta utbildningens roll som nyckelfaktor för tillväxt och konkurrenskraft. Som konstateras i Långtidsutredningen 2003 ger forskningen också stöd för att länder med välutbildad arbetskraft har högre ekonomisk tillväxt och att även undervisningens kvalitet har betydelse för tillväxten. Inom EU är frågor om utbildning och rörlighet i utbildningssyfte sedan länge integrerade i arbetet med att förverkliga den inre marknaden och att skapa ett medborgarnas Europa. Genom Lissabonstrategin kom dessa frågor också att knytas till unionens sysselsättningspolitik och målet att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och kunskapsbaserade ekonomi.

I unionens nya strategi för en hållbar och kunskapsbaserad tillväxt och sysselsättning (Europa 2020) tillmäts utbildning på alla nivåer en avgörande betydelse för att möta de ekonomiska, sociala och demografiska utmaningar som Europa står inför. Som kommissionen betonat är det mot bakgrund av den rådande ekonomiska krisen särskilt viktigt att investera i utbildning för att på sikt bygga upp européernas färdigheter och förmåga att konkurrera på internationell nivå. Satsningar på utbildning och rörlighet i utbildningssyfte ses också som ett sätt att motverka den risk för isolationism, protektionism och främlingsfientlighet som lätt uppstår vid ekonomiska kriser, samtidigt som det bidrar till att utveckla en djupare känsla av en europeisk identitet.

Europa 2020-strategin bygger på en insikt om att Europas konkurrenskraft och framtida välstånd måste bygga på en kunskaps- och innovationsdriven tillväxt (se kapitlet av Anna Michalski). Den högre utbildningen och åtgärder som syftar till att underlätta rörligheten på detta område har mot denna bakgrund en framskjuten plats på EU:s utbildningspolitiska dagordning. I detta kapitel kommer särskild vikt att läggas vid att beskriva unionens insatser inom den högre utbildningen. Däremot behandlas inte de åtgärder som vidtagits inom områdena forskning och innovation, vilka tillsammans med utbildning utgör de två andra sidorna av vad som brukar kallas ”kunskapstriangeln” (dessa frågor behandlas däremot delvis i kapitlet av Johan Eklund och Pontus Braunerhjelm).

En utgångspunkt för EU:s insatser på utbildningsområdet är att utbildningspolitik är ett känsligt ämne i medlemsstaterna. Krav på utbildningsinriktade åtgärder i syfte att till exempel stärka tillväxt och konkurrenskraft kan därför lätt vändas till en kritik mot att samma åtgärder inkräktar på ländernas möjligheter att själva utforma sin politik på området. Att utbildningspolitik är ett känsligt ämne återspeglas i det faktum att unionens möjligheter att påverka utbildningens innehåll och organisation genom hård normgivning (lagstiftning eller domstolspraxis) är begränsad. I stället är man främst hänvisad till olika former av mjuk normgivning, till exempel de tekniker och förfaranden för frivilligt samarbete mellan medlemsstaterna som rymts inom den öppna samordningsmetoden. Det utesluter inte att hård normgivning på andra sakområden, till exempel på den inre marknaden, kan komma att begränsa medlemsstaternas handlingsutrymme på utbildningsområdet.

Detta kapitel ska behandla tre frågor. Den första är vilka möjligheter EU har att vidta åtgärder på utbildningsområdet i syfte att uppnå fördragets mål om tillväxt och konkurrenskraft. För att kunna svara på detta måste fördelningen av normgivningsmakt mellan EU och medlemsstaterna granskas. Den andra frågan är hur EU:s lagstiftning, domstolspraxis och samordningsmetoder påverkar medlemsstaternas handlingsutrymme i utbildningsfrågor. Först behandlas den hårda normgivning som påverkar utbildningsområdet, främst den inre marknadsregleringen och den praxis som EU-domstolen

har utvecklat med stöd av unionsmedborgarskapet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Därefter redogörs för EU:s mjuka normgivning på området i form av bland annat åtgärder som syftar till att stimulera student- och lärarrörligheten samt att öka jämförbarheten mellan ländernas utbildningssystem. Den tredje fråga som ska behandlas är vilka för- respektive nackdelar de nämnda normgivningsstrategierna har när det gäller att skapa kunskapsdriven tillväxt och konkurrenskraft på såväl kort som lång sikt. Här ska också beaktas om någon av strategierna riskerar att sätta den sociala sammanhållningen mellan EU:s medlemsstater på spel och därmed få ett alltför högt pris.

När det i fortsättningen hänvisas till "fördraget" avses Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF) om inget annat uttryckligen anges. Europeiska unionen förkortas omväxlande EU och unionen.

Makten över utbildningsfrågorna

Enligt principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 i EU-fördraget får unionen endast handla inom ramen för de befogenheter den har tilldelats enligt fördragen och för att uppnå de mål som fastställs i dessa fördrag. På utbildningsområdet begränsades ursprungligen befogenheterna till att fastställa generella principer för genomförandet av en gemensam yrkesutbildningspolitik. Syftet var att bidra till en utveckling av medlemsstaternas ekonomier och den gemensamma marknaden. Genom Maastrichtfördraget (ikraft 1993) utvidgades unionens befogenheter till att omfatta alla former av utbildning.

Utbildningssystemens organisation och utbildningens innehåll är emellertid nu liksom tidigare frågor för medlemsstaterna att själva besluta om. Förklaringen torde främst stå att finna i de stora skillnader som råder mellan ländernas utbildningssystem och deras starka band till den nationella och regionala identiteten, något som gör det svårt att enas om en gemensam politik på området. Att utbildning också utgör en del av de nationella välfärdssystemen, vilka främst

finansieras med skattemedel, gör sammantaget utbildningspolitik till ett känsligt ämne sett ur ett integrationsperspektiv. Det visar sig bland annat i det motstånd från medlemsstaternas sida som EU-insatser på området ofta har mött och i den svaga fördragsmässiga grund som unionen har att stå på i dessa frågor.

Enligt artiklarna 165 FEUF (allmän utbildning) och 166 FEUF (yrkesutbildning) ska unionens insatser begränsas till att stödja eller komplettera medlemsstaternas egna åtgärder. Här sägs också att den fullt ut ska respektera ländernas ansvar för utbildningens innehåll och organisation och att all harmonisering av nationell lagstiftning är förbjuden. Med harmonisering – eller tillnärmning som man också säger på svenska – avses ett förfarande varigenom ländernas lagar anpassas till varandra enligt en modell som ställs upp på unionsnivå. I praktiken innebär vad som nu har sagts att unionen är hänvisad till att använda olika former av mjuk normgivning. Målen för insatserna enligt dessa artiklar är bland annat att utveckla den europeiska dimensionen i utbildningen, att främja rörligheten för studerande och lärare, att främja samarbetet mellan utbildningsanstalter och att förbättra yrkesutbildningen i syfte att underlätta inträde och återinträde på arbetsmarknaden.

Beslut i utbildningsfrågor fattas av Europaparlamentet och rådet gemensamt i enlighet med det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet och inom kommissionen finns ett särskilt generaldirektorat med ansvar för dessa frågor. Att EU delar befogenheterna med medlemsstaterna på utbildningsområdet innebär att de åtgärder som unionen vidtar på måste innefatta ett ställningstagande till subsidiaritetsprincipens tillämpning. Det betyder att de bara får vidtas om målet inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på EU-nivå. Det kan sägas vara en utbredd uppfattning att utbildningsfrågor bättre hanteras på den nationella nivån och att EU:s åtgärder bör begränsas till de aspekter av utbildningspolitiken som har en gränsöverskridande karaktär. Åtgärderna måste också stå i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, det vill säga utgöra ett lämpligt sätt att nå målet och inte gå längre än vad som är nödvändigt för att nå målet.

Artiklarna 165 och 166 FEUF utgör grunden för EU:s direkta normgivningskompetens i utbildningsfrågor, i den bemärkelsen att de uttryckligen tilldelar unionen en roll i dessa frågor. EU kan därutöver sägas föfoga över en indirekt kompetens genom åtgärder som primärt bärs upp av andra syften, men som begränsar medlemsstaternas handlingsutrymme på utbildningsområdet. Den fördragsmässiga grunden för dessa indirekta åtgärder finner man i fördragets kapitel om fri rörlighet för ekonomiskt aktiva personer, vilka har till syfte att upprätta en inre marknad och få den att fungera. Som exempel kan nämnas artikel 46 FEUF som ligger till grund för lagstiftning som ger migrerande arbetstagare tillgång till yrkesutbildning på samma villkor som värdlandets egna medborgare. Ett annat exempel är artikel 53 FEUF som utgör det fördragsmässiga stödet för EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, vilket gör det möjligt att få en utbildning som krävs för att utöva ett yrke i en medlemsstat godkänt för yrkesutövning i en annan medlemsstat. Den EU-lagstiftning som nu har nämnts är bindande för medlemsstaterna och utgör således exempel på hård normgivning med verkan på utbildningsområdet.

De åtgärder som EU vidtar med stöd av sin normgivningskompetens på utbildningsområdet är ett uttryck för vad som brukar kallas positiv integration, varmed avses att nationella regler ersätts av eller kompletteras med bestämmelser på EU-nivå. Unionsrättens påverkan upphör emellertid inte där, utan följer även av åtgärder som syftar till en icke-tillämpning av nationella regler som försvårar integrationen, s.k. negativ integration. Av central betydelse är här den praxis som EU-domstolen har utvecklat med stöd av fördragets regler om fri rörlighet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Som närmare ska utvecklas innebär denna praxis att alla nationella åtgärder som kan hindra eller avskräcka medlemsstaternas medborgare och företag från att utnyttja den fria rörligheten är förbjudna, såvida de inte kan motiveras med ett objektiva godtagbart skäl och är proportionella i förhållande till sitt syfte.

EU:s hårda normgivning: Utbildningsfrågorna och förverkligandet av den inre marknaden

Enligt fördragen ska unionen upprätta en inre marknad som omfattar ett område utan inre gränser och där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs. Den inre marknaden är emellertid inte ett mål i sig, utan ett medel för att uppnå EU-samarbetets grundläggande mål som numera omfattar bland annat hållbar tillväxt, konkurrenskraft och hög sysselsättning. Det förutsätter förändringar inom ett obestämt antal nationellt definierade politikområden, däribland utbildningsområdet. Av särskild betydelse i detta sammanhang är reglerna om utbildningsrelaterade rättigheter för migrerande arbetstagare och deras familjer och direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer. Hit hör även den praxis som EU-domstolen utvecklat kring fördragets artiklar om fri rörlighet för ekonomiskt aktiva personer och som är ett uttryck för den negativa integration som äger rum på den inre marknaden.

Utbildningsrelaterade rättigheter för migrerande arbetstagare och deras familjer. Rätten till fri rörlighet för arbetstagare innebär enligt artikel 45 FEUF en rätt för varje unionsmedborgare att söka och anta erbjudande om arbete i en annan medlemsstat och att bosätta sig där tillsammans med sin familj. Här förbjuds också all diskriminering på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Begreppet arbetstagare har givits en vidsträckt innebörd och innefattar även deltidsarbetande och gränsarbetare, det vill säga personer som bor i en medlemsstat men arbetar i en annan. För att underlätta den geografiska och yrkesmässiga rörligheten inom EU ska – enligt artikel 7.3 i förordning (EU) 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet – migrerande arbetstagare ges tillgång till yrkesutbildning på samma villkor som värdlandets egna medborgare. Enligt artikel 7.2 äger dessa också rätt till likabehandling i fråga om sociala och skattemässiga förmåner. Begreppet sociala förmåner har tolkats brett av EU-domstolen och omfattar bland annat ekonomiskt stöd i samband med studier.

Enligt artikel 10 i samma förordning ska barn till migrerande arbetstagare ges tillträde till utbildning på alla nivåer på samma

villkor som värdlandets medborgare, under förutsättning att barnen är bosatta där. Rätten till likabehandling avser enligt praxis även de allmänna åtgärder som syftar till att underlätta deltagandet i undervisningen, inklusive ekonomiskt stöd vid studier. Så länge barnet är under 21 år eller beroende av arbetstagaren för sin försörjning betraktas sådant stöd också som en social förmån för arbetstagaren själv. På denna grund har även barn till gränsarbetare ansetts ha rätt till studiestöd för studier i det land där föräldrarna arbetar, trots att barnet inte är bosatt i det landet.

I målet *Kommissionen mot Nederländerna* (C-542/09, dom 2012) tog EU-domstolen denna praxis ett steg längre när den slog fast att Nederländerna brutit mot unionsrätten genom att som villkor för att bevilja studiemedel för studier utomlands kräva bosättning i landet under sammanlagt tre år under de senaste sex åren. Enligt den nederländska regeringen syftade bosättningskravet dels till att undvika en orimlig ekonomisk börda, dels till att öka studenternas rörlighet genom att uppmuntra dem att studera utomlands. Efter att ha noterat att ett sådant krav särskilt missgynnar gränsarbetare och deras familjer konstaterade domstolen att ekonomiska skäl, till skillnad från målet att gynna studentrörligheten, inte kan utgöra en grund för särbehandling av gränsarbetare eftersom dessa deltar i finansieringen av det nederländska välfärdssystemet. Bosättningsvillkoret ansågs dock inte nödvändigt för att uppnå det senare målet.

Erkännande av yrkeskvalifikationer. Ett vanligt sätt att reglera tillträde till ett yrke i medlemsstaterna är att i lag eller med stöd av lag kräva att sökanden ska ha ett examensbevis som visar att personen i fråga har genomgått en viss utbildning. Utgångspunkten är att varje land själv beslutar om vilka yrken som ska omfattas av ett sådant krav (s.k. reglerade yrken) och om det närmare innehållet i dessa krav. Vad som gör behörighetsvillkor av detta slag särskilt problematiska ur ett inre marknadsperspektiv är att utbildningskraven för ett och samma yrke skiljer sig åt mellan länderna. Om inga åtgärder vidtogs på EU-nivå skulle därför den som utbildat sig för att utöva ett visst yrke i en medlemsstat tvingas att genomgå en ny utbildning om personen i fråga avser att utöva samma yrke i en annan medlemsstat, något som effektivt skulle förhindra utbytet av kvalificerad arbetskraft.

Problemet uppmärksammades tidigt och redan det ursprungliga EEG-fördraget som trädde ikraft 1958 innehöll regler om ömsesidigt erkännande av examensbevis, vilka numera återfinns i artikel 53 FEUF. De första direktiven som antogs byggde på en viss samordning av utbildningskraven för berörda yrken i syfte att underlätta ett erkännande. I *Vlassopoulou-domen* (C-340/89) 1991 slogs emellertid fast att ett erkännande ska kunna ske även utan en föregående samordning i fall då kvalifikationerna är att bedöma som likvärdiga. Vid större skillnader i utbildningslängd eller utbildningsinnehåll får värdlandet dock kräva att sökanden fullgör en anpassningstid eller genomgår ett lämplighetsprov. Principen om ett erkännande utan en föregående samordning av utbildningskraven tillämpas numera på flertalet reglerade yrken som omfattas av direktiv (2005/36/EG) om erkännande av yrkeskvalifikationer, vilket har ersatt de tidigare direktiven på området. För de yrken, flertalet inom hälso- och sjukvård, där en samordning av utbildningskraven tidigare har skett tillämpas istället en princip om automatiskt erkännande. För att underlätta ett erkännande innehåller direktivet också detaljerade bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan ländernas behöriga myndigheter. Direktivet skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna under senare delen av 2007.

I ett förslag till ändring av direktivet från 2011 konstaterar kommissionen att det verkar finnas en stor outnyttjad potential vad gäller den kvalificerade arbetskraftens rörlighet. Man föreslår därför att direktivet moderniseras i syfte att öka rörligheten och tillgodose behoven i de medlemsstater som har brist på kvalificerad arbetskraft. Denna brist förutspås också öka, inte minst inom hälso- och sjukvårdssektorn, utbildningssektorn samt i tillväxtsektorer som byggbranschen och företagstjänster. Två av de åtgärder som föreslås är att rationalisera systemen för automatiskt erkännande och att införa ett europeiskt yrkeskort i form av ett elektroniskt certifikat. Antas det senare förslaget kommer flertalet yrkesutövare kunna vända sig till hemlandets myndigheter för att få sina kvalifikationer erkända för yrkesutövning i en annan medlemsstat. Förslaget innehåller också en skyldighet för medlemsstaterna att granska sin lagstiftning om reglerade yrken i syfte att försöka förenkla reglerna.

Negativ integration på den inre marknaden. Av EU-domstolens fasta praxis kring fördragets bestämmelser om fri rörlighet framgår att alla nationella åtgärder som kan hindra, försvåra eller göra det mindre attraktivt att utnyttja dessa friheter är förbjudna såvida de inte uppfyller följande krav; de måste tillämpas på ett icke diskriminerande sätt, ha ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och som kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset samt vara proportionerliga. Det senare kravet innebär att åtgärden måste utgöra ett lämpligt sätt att nå målet och inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Att åtgärden vidtas inom ett område där lagstiftningsmakten helt eller i huvudsak ligger hos medlemsstaterna – som på utbildningsområdet – saknar betydelse. Av samma praxis följer nämligen att länderna, på de områden där de själva är behöriga att fatta beslut, vid utövandet av denna behörighet inte får kränka de rättigheter som följer av den fria rörligheten.

Ett belysande exempel på denna form av negativ integration är *Neri-målet* (C-152/02, dom 2003). Här hade de italienska myndigheterna vägrat att erkänna examensbevis som utfärdats av European School of Economics (ESE), ett engelskt företag som i hemlandet godkänts för att utfärda examensbevis för ett engelskt universitets räkning. EU-domstolen konstaterade att det för utbildningsanordnare som ESE är av stor betydelse att de examensbevis man utfärdar, och som kan underlätta tillträde till arbetsmarknaden, erkänns i medlemsstaterna. Den administrativa praxis beslutet grundades på utgjorde därför inskränkning i den fria etableringsrätten. Till sitt försvar anförde Italien att denna praxis var nödvändig för att säkerställa en utbildning av hög kvalitet och för att motverka att det inom ramen för affärsmässiga arrangemang utfärdas examensbevis som inte omfattas av någon offentlig kontroll. EU-domstolen konstaterade att säkerställandet av universitetsutbildningens kvalitet visserligen utgör ett tvingande allmänintresse, men att denna praxis varken utgjorde ett lämpligt eller nödvändigt sätt att nå målet.

Fri rörlighet inom den högre utbildningen

Att öka rörligheten inom den högre utbildningen är av särskild betydelse för att uppnå EU:s mål om en kunskapsbaserad ekonomi och tillväxt. Ett sätt att åstadkomma detta är, som närmare ska utvecklas under nästa rubrik, att stödja den rörlighet som sker i utbildnings-syfte via program och andra initiativ. Ett annat sätt är att genom vad som kan beskrivas som negativ integration på utbildningsområdet undanröja de hinder för rörligheten som har sin grund i nationella regleringar av olika slag. Detta har kommit att bli en uppgift för EU-domstolen, som i den praxis man utvecklat på området har hämtat stöd i det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet och reglerna om det europeiska medborgarskapet (unionsmedborgarskapet) i funktionsfördraget.

Vad gäller fysiska personer var rätten till fri rörlighet ursprungligen förbehållen arbetstagare, egenföretagare och deras familjer. Genom Maastrichtfördraget utvidgades denna rätt till att omfatta alla unionsmedborgare. Enligt artikel 21.1 FEUF är varje medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare och äger i denna egenskap rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, med de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och den EU-rättsliga lagstiftningen. Av särskild betydelse i detta sammanhang är Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet (2004/38/EG). För studerande gäller enligt direktivet som villkor för uppehållsrätt att man ska vara inskriven vid ett godkänt lärosäte i det mottagande landet, omfattas av en heltäckande sjukförsäkring samt avge en försäkran om att man förfogar över tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Uppehållsrätten får enligt direktivet dras in om den studerande blir en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

Den EU-rättsliga lagstiftningen reglerar däremot inte villkoren för tillträde till högre utbildning i en annan medlemsstat och de villkor under vilka studierna bedrivs. Länderna kan därför fritt välja mellan ett system som grundas på fri tillgång till utbildning eller ett system

där ett urval görs mellan studenterna. Medlemsstaterna beslutar också själva om vilka eventuella förmåner som ska utgå i samband med studier samt nivån på dessa förmåner. Vid utövandet av denna behörighet måste de emellertid iaktta unionsrätten, särskilt rätten till fri rörlighet och förbudet i artikel 18 FEUF. Enligt denna artikel ska, utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde.

Rätt att få tillträde till högre utbildning i en annan medlemsstat. Redan i *Gravier-målet* (293/83, dom 1985) slog EU-domstolen fast att förbudet i artikel 18 FEUF innefattar en rätt till likabehandling med värdlandets egna medborgare i fråga om tillträde till och deltagande i yrkesutbildning. Den särskilda kursavgift som Belgien i detta fall tog ut av studerande från andra medlemsstater stred därför mot förbudet. Förbudet tar inte bara sikte på direkt diskriminering utan också indirekt diskriminering. Härmed avses en tillämpning av utåt sett neutrala bestämmelser som får till följd att andra medlemsstaters medborgare missgynnas i förhållande till de egna medborgarna på ett sätt som inte anses objektivt motiverat. I *Kommissionen mot Österrike* (C-147/03, dom 2005) konstaterade EU-domstolen att de österrikiska antagningsregler för universitetsstudier som var under bedömning hade en sådan effekt. Reglerna innebar att sökande som avslutat sina gymnasiestudier utomlands, förutom att visa upp ett godkänt examensbevis, var tvungna att intyga att de uppfyllde de särskilda behörighetskrav som gällde för tillträde till motsvarande utbildning i hemlandet. Reglerna missgynnade därmed sökande från andra medlemsstater eftersom de som grupp betraktat i högre omfattning avslutat sina gymnasiestudier utanför Österrike. I *Bressol-målet* (C-73/08, dom 2010) fann domstolen på motsvarande sätt att de belgiska antagningsregler varigenom särskilda kvoter inrättats för studenter som inte var permanent bosatta inom den franskspråkiga gemenskapen i Belgien hade en indirekt diskriminerande effekt.

Vilken betydelse har unionsmedborgarskapet? Till skillnad mot vad gäller rätten till likabehandling i fråga om tillträde till högre utbildning ansåg EU-domstolen länge att förbudet i artikel 18 FEUF inte kunde åberopas till stöd för ett krav på likabehandling av studerande

från andra medlemsstater vad avser rätten till sociala förmåner. Införandet av unionsmedborgarskapet har dock medfört ett förändrat synsätt i detta avseende. Med rätten till fri rörlighet och (laglig) bosättning följer nämligen enligt de banbrytande domarna i *Martínez Sala* (C-85/96, dom 1998) och *Grzelczyk* (C-184/99, dom 2001) en principiell rätt till likabehandling med värdlandets medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Det framgår numera också av artikel 24.1 i det tidigare nämnda rörlighetsdirektivet (2004/38/EG). Av det senare målet följer vidare att ställningen som unionsmedborgare utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, på så sätt att unionsmedborgare som befinner sig i samma ställning i rättsligt hänseende ska behandlas lika, oberoende av nationalitet.

Med hänvisning till dessa domar och med avvikelse från tidigare praxis slog EU-domstolen i *Bidar-målet* (C-209/03, dom 2005) fast att såväl rätten till studielån som studiebidrag är förmåner som numera omfattas av fördraget och därmed principen om likabehandling. För att försäkra sig om att det bistånd som ges till studerande från andra medlemsstater inte allvarligt påverkar nivån på det samlade bistånd som kan utges i värdlandet får länderna emellertid kräva en viss grad av samhällsintegration som villkor för att bevilja en sådan förmån.

Vid tidpunkten för EU-domstolens avgörande i *Bidar-målet* hade inte genomförandefristen för rörlighetsdirektivet gått ut. Av artikel 24.2 i direktivet framgår numera att medlemsstaterna själva får besluta om studielån eller studiebidrag ska beviljas andra än migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar innan dessa erhållit permanent uppehållsrätt, en rätt som enligt direktivet inträder efter fem års laglig och sammanhängande bosättning. Frågan hur denna bestämmelse förhåller sig till domen i *Bidar-målet* var föremål för prövning i *Förster-målet* (C-158/07, dom 2008). Genom domen står det klart att ett krav på fem års sammanhängande bosättning krav inte går utöver vad som kan anses nödvändigt för att säkerställa att den studerande uppnått en viss grad av samhällsintegration, men att proportionalitetsprincipen innebär att ett bosättningskrav måste tillämpas utifrån klara och i förväg kända kriterier.

Att unionsmedborgarskapet, som konstaterades i *Grzelczyk-målet*, utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare innebär också att länderna inte får avskräcka sina egna medborgare från att utnyttja den fria rörligheten i utbildningssyften. I förenade målen *Morgan och Bucher* (mål C-11/06 och mål C-12/06, dom 2007) befanns den tyska lagstiftning, där det som villkor för att få ta med sig studiebidrag för studier utomlands krävdes att dessa måste utgöra en fortsättning på studier som bedrivits under minst ett år i Tyskland, ha en sådan avskräckande effekt. I målet betonade EU-domstolen att det faktum att länderna själva får besluta om utbildningssystemens organisation inte befriar dem från skyldigheten att vid utövandet av denna behörighet iaktta unionsrätten. Det betyder bland annat att en medlemsstat som gör det möjligt att ta med sig studiebidrag utomlands måste säkerställa att de villkor som uppställs inte utgör en omotiverad inskränkning i rätten till fri rörlighet.

Den inre marknadsreglering och den praxis från EU-domstolen som ovan har behandlats är exempel på EU:s hårda normgivning med verkan på utbildningsområdet. Frågan är då vilka möjligheter unionen har att påverka utvecklingen på området med stöd av sin mjuka normgivningskompetens.

EU:s mjuka normgivning: Stödjande och kompletterande åtgärder

Den normgivningskompetens som EU förfogar över på utbildningsområdet med stöd av artiklarna 165 och 166 FEUF begränsas som tidigare nämnts till att stödja eller komplettera ländernas egna åtgärder, något som till följd av harmoniseringsförbudet i dessa artiklar främst måste ske genom olika former av mjuk normgivning. Som exempel kan nämnas rekommendationer, resolutioner, yttranden, slutsatser och meddelanden från kommissionen och rådet. Dessa instrument riktar sig till medlemsstaterna och EU:s institutioner, men skapar inga rättigheter som enskilda kan genomdriva vid domstol.

Med stöd av nämnda artiklar har också en rad utbildningsprogram antagits som numera ingår i EU:s handlingsprogram för livslångt

lärande. Programmet administreras av kommissionen och består av fyra delprogram med olika inriktningar och målgrupper; Comenius (för-, grund- och gymnasieskola), Erasmus (högre utbildning), Grundtvig (vuxenutbildning) och Leonardo da Vinci (yrkesutbildning). Samarbetet har också resulterat i en rad instrument som avser att öka jämförbarheten mellan ländernas utbildningar och andra kvalifikationer. Ett exempel är den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (European Qualification Framework, EQF). Syftet är att underlätta jämförelsen av utbildnings- och yrkeskvalifikationer genom att examina och utbildningsnivåer relateras till en gemensam referensram. Ramen är indelad i åtta nivåer med utgångspunkt i kriterierna kunskaper, färdigheter och kompetenser och beskriver de förväntade studieresultaten, inte den utbildning som en person har. Ett annat exempel är det europeiska systemet för överföring av studiemeriter (*European Credit Transfer System*, ECTS), som gör det möjligt för studerande som tar del av kursutbudet vid ett utländskt universitet att få sina studieresultat omräknade enligt ett gemensamt poängsystem.

Genom Lissabonstrategin har också den öppna samordningsmetoden kommit att tillämpas på utbildningsområdet. Som framgått används metoden ofta på områden där unionens normgivningsmakt är begränsad eller där EU-inblandning av olika skäl stöter på motstånd hos medlemsstaterna (se kapitlet av Anna Michalski). Utvecklingen återspeglar det faktum att utbildningsfrågorna mer och mer har kommit att knytas till EU:s ekonomiska agenda med dess betoning på anställningsbarhet, sysselsättning och konkurrenskraft.

Varför ligger Bologna processen utanför EU:s ramar?

Beträffande den högre utbildningen kompliceras bilden av att medlemsstaterna, parallellt med det EU-ledda samarbetet, bedriver ett mellanstatligt samarbete i dessa frågor. Bakgrunden är följande. Sedan 1980-talet har högskolesystemen genomgått en snabb internationalisering, vilket har lett till en ökad student- och lärarrörlighet

och till framväxten av en internationell utbildningsmarknad. Liksom andra marknader kännetecknas den av konkurrens, där i synnerhet USA genom landets vetenskapliga och kulturella dominans haft en ledande ställning. Utvecklingen har inneburit en utmaning för de europeiska systemen för högre utbildning på såväl det ekonomiska som på det vetenskapliga och kulturella planet. För universitet och enskilda länder utgör utländska studenter en viktig inkomstkälla, samtidigt som konkurrenskraftiga europeiska alternativ ses som ett sätt att värna den europeiska universitetstraditionen med dess kulturella och språkliga mångfald. För att öka de europeiska lärosätenas attraktionskraft krävs dock att de examina man utfärdar är gångbara på den internationella utbildningsmarknaden, vilket förutsätter att de kan jämföras med varandra och sina utomeuropeiska motsvarigheter.

I slutet av 1990-talet ledde dessa insikter till att 29 europeiska stater – däribland samtliga dåvarande EU-länder – antog en deklARATION (Bolognadeklarationen) där man enades om att till utgången av 2010 upprätta ett gemensamt europeiskt utbildningsområde (EHEA). Mötet markerar startpunkten för den s.k. Bolognaprocessen vars övergripande mål, förutom att öka de europeiska universitetens attraktionskraft, är att främja rörlighet och anställningsbarhet i syfte att gynna tillväxt och konkurrenskraft. Hittills har länderna bland annat enats om att dela in all högre utbildning i tre cykler (grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå), att införa två generella examina (bachelor och master) samt att införa gemensamma standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring. De länder som deltar i samarbetet har också undertecknat Europarådets och UNESCO:s gemensamma konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (Lissabonkonventionen).

En intressant fråga är om de åtgärder som vidtagits inom ramen för Bolognaprocessen i stället hade kunnat vidtas i form av bindande lagstiftning på EU-nivå. Ur effektivitetssynpunkt hade det kanske varit en fördel med tanke på de effektivare genomdrivandemekanismer som då hade stått till buds. Det är dock tveksamt om artikel 165 FEUF hade kunnat utgöra den rättsliga grunden för sådan lagstiftning, då flera av åtgärderna nog kan ses som en form av harmonisering. Som

tidigare nämnts begränsas enligt denna artikel unionens insatser på utbildningsområdet till att stödja eller komplettera medlemsstaternas egna åtgärder, samtidigt som den slår fast att all harmonisering av ländernas lagar på utbildningsområdet är förbjuden. Följdfrågan är om någon annan fördragsartikel hade kunnat ligga till grund för bindande regler på EU-nivå om den politiska viljan hade funnits.

Två tänkbara kandidater är artiklarna 114 FEUF och 115 FEUF. Enligt den förra artikeln får rådet och Europaparlamentet utfärda direktiv om en harmonisering av sådan lagstiftning i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Enligt den senare artikeln kan rådet utfärda direktiv om en tillnärmning av medlemsstaternas lagar som direkt påverkar den inre marknadens upprättande och funktion. Det är rimligt att anta att bland annat införandet av en internationellt jämförbar examensstruktur och gemensamma standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring skulle kunna få stor betydelse för tillgången på kvalificerad arbetskraft och därmed (direkt) inverka på den inre marknadens funktion.

Vad som nu hart sagts gör att man inte kan utesluta att EU-domstolen, om frågan kommit under dess prövning, skulle anse att någon av dessa artiklar hade kunna ligga till grund för de åtgärder som vidtagits inom ramen för Bolognaprocessen. Som stöd för en sådan tolkning talar också domen i *Tyskland mot Europaparlamentet och rådet* (C-376/98, dom 2000) där frågan var om ett direktiv om tobaksreklam hade kunnat antas med stöd av bland annat artikel 100a i EEG-fördraget (nu artikel 114 FEUF). Enligt Tyskland, som väckt talan i målet, skulle direktivet ogiltigförklaras av bland annat det skälet att det främst syftade till att skydda folkhälsan och att harmoniseringsåtgärder inom detta område var förbjudna enligt artikel 129.4 EEG-fördraget (nu artikel 168.5 FEUF). Av domen följer, såvitt här är av intresse, att förbudet i denna artikel inte hindrar harmoniseringsåtgärder som vidtas med stöd av andra fördragsbestämmelser och som kan påverka skyddet för folkhälsan.

Om man överför detta resonemang till utbildningsområdet skulle det innebära att förbudet i artikel 165.4 FEUF inte hindrar harmoniseringsåtgärder med verkan på området om de syftar till att förverkliga den inre marknaden. En annan sak är att det nog skulle bli

svårt att uppnå den kvalificerade majoritet (artikel 114 FEUF) eller enhällighet (artikel 115 FEUF) som krävs för ett sådant beslut. Detta med tanke att den mellanstatliga form av samarbete som länderna trots allt har valt åtminstone delvis får antas hänga samman med en önskan att undandra dessa känsliga frågor EU-domstolens prövning.

Utbildningens roll i Europa 2020-strategin

Investeringar i utbildning och en höjning av utbildningsnivån är två prioriteringar i EU:s nya strategi för en hållbar och kunskapsbaserad tillväxt och sysselsättning (Europa 2020), en strategi som sammanfattas med orden smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla. Som konkreta mål för smart tillväxt, det vill säga en tillväxt baserad på kunskap och innovation, anges att 3 procent av EU:s budget ska investeras i forskning och utveckling, att andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska vara under 10 procent och att minst 40 procent av den yngre generationen ska ha avslutat en högre utbildning. Som kommissionen har fastslagit bör ”(v)ägen ut ur krisen [...] också bli vägen in i en ny, hållbar marknadsekonomi präglad av socialt ansvar – en intelligentare, mer miljövänlig ekonomi där vårt välbefinnande bygger på innovation och effektivare resursanvändning, och där kunskap är den viktigaste insatsvaran”.

För att bidra till förverkligandet av Europa 2020-strategin har rådet antagit en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete (”Utbildning 2020”) och som utgör en vidareutveckling av tidigare arbetsprogram på utbildningsområdet. Målet är att stödja medlemsstaterna så att de kan vidareutveckla sina utbildningssystem för att ge medborgarna större möjligheter att förverkliga sin potential och för att öka anställningsbarheten. Här betonas att utbildning är av avgörande betydelse när det gäller att möta de ekonomiska och andra utmaningar Europa står inför, och att effektiva investeringar i humankapital genom förbättrade utbildningssystem är en väsentlig del i strategin för att skapa en hög, hållbar och kunskapsbaserad tillväxt. Ramen omfattar fyra strategiska mål:

- Att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet.
- Att förbättra utbildningens kvalitet och effektivitet.
- Att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap.
- Att öka kreativiteten och innovationsförmågan, inklusive företagandan, på alla utbildningsnivåer.

För att stödja medlemsstaternas arbete med att modernisera den högre utbildningen bör unionen enligt rådet eftersträva en nära samverkan med Bolognaprocessen, särskilt när det gäller kvalitets-säkrings-, erkännande-, rörlighets- och öppenhetsinstrument. Vidare framhålls betydelsen av dels en väl fungerande kunskapstriangel i form av samverkan mellan utbildning, forskning och innovation, och dels ett sektoröverskridande samarbete mellan EU:s utbildningsinitiativ och initiativ inom näraliggande politikområden. Här nämns särskilt sysselsättnings-, företags-, social-, ungdoms- och kulturpolitiken.

För att påskynda framstegen på de områden som prioriteras i Europa 2020-strategin har kommissionen antagit ett antal s.k. ”flaggskeppsinitiativ”, varav två är av särskilt intresse för utbildningen; meddelandena ”Unga på väg” och ”En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen”. Det förra initiativet syftar till att tillvarata potentialen hos ungdomar för att uppnå en smart och hållbar tillväxt. Här betonas behovet av att höja andelen ungdomar som deltar i högre utbildning och att utarbeta moderna utbildningssystem som kan tillhandahålla väsentliga färdigheter för kunskapsekonomin och kunskapssamhället. Det senare initiativet har fokus på anställningsbarhet, och här understryks bland annat behovet av ett närmare samarbete och partnerskap mellan utbildningsanordnare, den offentliga sektorn och arbetsgivare på nationell, regional och lokal nivå.

De utbildningsrelaterade målen inom ramen för Europa 2020-strategin ska uppnås i perspektivet livslångt lärande och genom tillämpning av den öppna samordningsmetoden. Det livslånga lärandet omfattar såväl formellt som informellt lärande och lärande på alla nivåer; från förskoleverksamhet till högre utbildning, yrkesutbildning och vuxenutbildning. I ”Utbildning 2020” konstateras att

för att den öppna samordningsmetoden ska bli framgångsrik på utbildningsområdet så krävs dels politiska åtaganden från medlemsstaternas sida, dels effektiva arbetsmetoder på EU-nivå. Enligt rådet bör metoden bygga på gemensamma referensverktyg och referensstrategier, ömsesidigt lärande och utbyte av god praxis, regelbunden övervakning och rapportering, ett fullt utnyttjande av EU:s program på utbildningsområdet samt på fakta och uppgifter från alla relevanta europeiska organ och nätverk.

Perioden fram till år 2020 delas upp i cykler, där det för varje cykel uppställs ett antal prioriterade områden. Vad avser det strategiska målet att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet anger kommissionen och rådet i en gemensam rapport om genomförandet av ”Utbildning 2020”, som ett av de prioriterade målen för perioden 2012–2014, att intensiviera samarbetet för att koppla de nationella referensramarna för kvalifikationer till den europeiska referensramen för kvalifikationer. Ett annat mål är att genomföra initiativet ”Unga på väg” med fokus på bland annat information och vägledning samt att främja rörligheten för lärare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de utbildningsrelaterade åtgärder som föreslås inom ramen för Europa 2020-strategin till sin karaktär främst har formen av mjuk normgivning där den öppna samordningsmodellen är tänkt att fylla en viktig funktion. Kommissionen har emellertid betonat, något som också slås fast i slutsatserna från Europiska rådets möte den 25–26 mars 2010, att all EU-politik samt alla instrument och rättsakter måste mobiliseras för att uppnå målen för denna strategi. Kommissionen planerar därför att stärka särskilt viktiga områden, bland annat den inre marknaden, genom konkreta åtgärder som kan bidra till att målen uppfylls. Ett exempel på en sådan åtgärd är det tidigare nämnda förslaget om en ändring av EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Effekter på den sociala sammanhållningen inom EU

Ovan har redogjorts för de strategier som unionen har utvecklat med verkan på utbildningsområdet i syfte att uppnå fördragets mål om tillväxt och konkurrenskraft. Om dessa strategier faktiskt bidrar till att uppnå målen är främst en empirisk fråga som inte kan besvaras här. Däremot ska diskuteras vilka konsekvenser de kan väntas få för sammanhållningen mellan EU:s medlemsstater och för unionsmedborgarnas inställning till EU-samarbetet.

Vad först gäller reglerna om utbildningsrelaterade rättigheter för migrerande arbetstagare och deras familjer innebär dessa en långtgående rätt till likabehandling med värdlandets medborgare vad avser tillgången till utbildning och utbildningsrelaterade förmåner. Reglerna får dock olika konsekvenser för olika medlemsstater beroende på faktorer som i vilken riktning migrationsströmmarna går och ambitionsnivån när det gäller ekonomiskt stöd i samband med studier. Som tidigare har nämnts kan argumentet att unionsrätten leder till en orimlig ekonomisk börda inte motivera en särbehandling av andra medlemsstaters medborgare i detta fall. Det finns därför en risk att länder med en stor andel arbetskraft från andra EU-länder och omfattande förmåner drabbas av ökade utbildningskostnader som i värsta fall kan påverka det stöd som ges till de egna medborgarna. Med tanke på att de migrerande arbetstagare genom att betala skatt bidrar till att finansiera förmånerna bör dock inte dessa farhågor överdrivas.

Vad därefter gäller EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer beslutar som framgått varje land själv dels vilka yrken som kräver en särskild utbildning, dels om det närmare innehållet i denna utbildning. Det motstånd som historiskt sett har funnits mot att erkänna utländska kvalifikationer torde främst ha sin grund i att dessa förvärvats inom ramen för ett system där delvis andra kunskapskrav, normer och värderingar gäller. Det har stundtals visat sig i en tendens att överskatta skillnaderna i utbildningar och andra kvalifikationer och i ett överutnyttjande av möjligheten att kräva någon form av kompensationsåtgärder. Det har också funnits farhågor om att de

egna medborgarna, i syfte att kringgå landets yrkeslagstiftning, ska välja att kvalificera sig i en medlemsstat där arbetsinsatsen är lägre, för att därefter med stöd av direktivet få kvalifikationerna erkända i hemlandet. Unionsrättens ståndpunkt är dock att sådan ”qualification shopping” är tillåten och att en medlemsstat inte får missgynna de egna medborgarna bara för att de utnyttjat rätten till fri rörlighet och utbildat sig i en annan medlemsstat. På det stora hela råder det ändå enligt min mening bred enighet bland medlemsstaterna om att reglerna fyller en mycket viktig funktion för utbytet för kvalificerad arbetskraft och därmed för förverkligandet av den inre marknaden.

Innebörden av EU-domstolens praxis kring fördragets bestämmelser om fri rörlighet för ekonomiskt aktiva personer är att nationella åtgärder på utbildningsområdet som hindrar eller avskräcker från att utnyttja den fria rörligheten är förbjudna, såvida de inte kan motiveras av ett tvingande allmänintresse och är proportionella i förhållande till sitt syfte. EU-domstolen har dock haft en relativt öppen attityd till vad som kan tillåtas inskränka den fria rörligheten, och har som tvingande allmänintressen bland annat godtagit målen att gynna studenters rörlighet och att säkerställa utbildningens kvalitet och folkhälsan. Vilket bidrag denna praxis kan lämna till målet att stärka EU:s tillväxt och konkurrenskraft beror därför främst på hur domstolen väljer att utforma proportionalitetstestet. En sträng tillämpning av detta test minskar utrymmet för medlemsstaterna att anta eller behålla regler som gör det svårare att tillhandahålla eller motta utbildningstjänster över gränserna. Risker finns dock att det kan uppfattas som en form av ”smygharmonisering” inom ett område där unionens befogenheter är starkt begränsade.

Den praxis som EU-domstolen utvecklat genom en kombinerad tillämpning av unionsmedborgarskapet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet utgör ett kraftfullt instrument för att bekämpa olika hinder för fri rörlighet inom den högre utbildningen. På samma sätt som när det gäller utbildningsrelaterade rättigheter för migrerande arbetstagare riskerar denna praxis emellertid att leda till en ojämn fördelning av utbildningskostnaderna mellan olika medlemsstater. Faktorer som påverkar är bland annat om man tillämpar ett system med fri tillgång till utbildning eller någon form

av urvalssystem, förekomsten av ekonomiskt stöd i samband med studier, storleken på detta stöd samt om landet av språkliga, geografiska eller andra skäl framstår som särskilt attraktivt för utländska studenter. I sammanhanget kan nämnas att i de tidigare behandlade målen Kommissionen mot Österrike och Bressol var ett syfte med de omtvistade bestämmelserna att förhindra att tyska respektive franska studenter konkurrerade ut landets egna studenter på populära utbildningar. Till skillnad mot när det gäller migrerande arbetstagare kan visserligen syftet att motverka orimliga utbildningskostnader i detta fall utgöra ett tvingande allmänintresse som kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten. Som Bressol-målet visar kan dock ett strängt utformat proportionalitetstest göra det svårt att hävda dessa intressen i praktiken.

I målet slog EU-domstolen fast att de antagningskvoter som inrättats för studenter som inte var permanent bosatta i den franskspråkiga gemenskapen i Belgien särskilt missgynnade utländska studenter. Belgien försvarade bosättningskravet med hänvisning till skyddet för folkhälsan. Syftet var, menade man, att säkerställa att ett tillräckligt antal studenter som lämnar de medicinska utbildningarna etablerar sig i den franskspråkiga gemenskapen för att på sikt kunna upprätthålla nivån på folkhälsoskyddet. Att folkhälsan kan utgöra ett tvingande allmänintresse framgår av fast praxis. Enligt EU-domstolen åvilade det dock myndigheterna att visa att en sådan risk verkligen förelåg med avseende på var och en av de aktuella utbildningarna, och att bedöma det maximala antalet studenter som kunde utbildas med iakttagande av önskade kvalitetsnormer för utbildningen. Av analysen skulle också framgå hur många utbildade personer som måste etablera sig inom den franskspråkiga gemenskapen för att kunna garantera ett tillräckligt utbud av offentlig sjukvård. Här måste, menade domstolen, dels beaktas i vilken utsträckning studenter som inte var bosatta inom det aktuella territoriet kunde komma att etablera sig där senare, dels i vilken utsträckning de som redan var bosatta där efter utbildningen kunde komma att arbeta utanför Belgien. Om det därefter ansågs föreligga en verklig risk för folkhälsoskyddet måste den nationella domstolen avgöra om reglerna var ägnade att säkerställa skyddet för folkhälsan och om det fanns andra sätt att

uppnå målet som begränsar den fria rörligheten mindre. Som exempel nämnde EU-domstolen åtgärder som uppmuntrar studerande i den franskspråkiga gemenskapen att etablera sig där efter studierna eller som syftar till att uppmuntra studenter som utbildat sig någon annanstans att etablera sig i denna gemenskap.

Ett problem med den domstolsledda, negativa integration som utgår ifrån unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten är att rättsutvecklingen leds av jurister och inte av EU:s politiska institutioner. Det innebär att öppenheten minskar och att det saknas möjligheter att utkräva politiskt ansvar för de beslut som fattas. Det gäller även den praxis som utvecklats kring fördragets bestämmelser om ekonomiskt aktiva personer. En viktig skillnad är dock att den rätt till likabehandling som migrerande arbetstagare kan göra anspråk på har accepterats av medlemsstaterna av det skälet att de deltar i finansieringen av värdlandets välfärdssystem. Att däremot, utan något krav på motprestation, utsträcka denna rätt till att omfatta studerande och andra icke-ekonomiskt aktiva personer riskerar att leda till motsättningar som kan få konsekvenser den sociala sammanhållningen inom EU. Värdlandets möjlighet att kräva ”en viss grad av samhällsintegration” som villkor för en rätt till likabehandling och det faktum att åtgärder som syftar till att motverka orimliga utbildningskostnader kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten minskar dock risken för en sådan utveckling.

Målen för unionens insatser på utbildningsområdet med stöd av artiklarna 165 och 166 FEUF måste som framgått uppnås genom olika former av mjuk normgivning. Utbildningsfrågornas allt starkare koppling till målen om ökad sysselsättning och tillväxt har på senare år bland annat resulterat i en ökad tillämpning av den öppna samordningsmetoden. För unionen innebär denna metod att man kan påverka utvecklingen på ett område eller i frågor där alternativet kanske hade varit att inte kunna påverka alls. För medlemsstaternas del erbjuder den en form av strukturerat samarbete i utbildningsfrågor, samtidigt som man behåller den handlingsfrihet som går förlorad om besluten tas i form bindande lagstiftning på EU-nivå.

Tillämpningen av den öppna samordningsmetoden innebär emellertid också att de problem som är förknippade med denna metod

överförs till utbildningsområdet. Ett problem sammanhänger med att metoden genererar en uppsjö av mjuk normgivning på de områden där den tillämpas, något som kan göra det svårt för beslutsfattare på nationell nivå att bedöma vilka insatser och prioriteringar som bör göras (om detta se även Anna Michalskis kapitel). Ett annat problem rör bristande effektivitet; samtidigt som medlemsstaterna är överens om att utbildningsfrågorna spelar en nyckelroll i Europa 2020-strategin så saknas verkningfulla sanktioner att ta till mot de länder som inte uppfyller de mål man kommit överens om. Forskning som presenterats i en tidigare utgåva av Europaperspektiv, *Lissabonstrategin i halvtid* som utkom 2005, visar också att risken för att enskilda länder agerar på ett sätt som avviker från de överenskommelser som träffats ökar när målen, som på utbildningsområdet, är många.

Inom den högre utbildningen deltar medlemsstaterna vid sidan av det EU-ledda samarbetet också i ett mellanstatligt samarbete inom ramen för Bolognaprocessen. Som tidigare har nämnts kan det inte anses helt klarlagt om de beslut som fattats inom ramen för denna process hade kunnat genomföras i form av bindande lagstiftning på EU-nivå. En tanke som framförts av Sacha Garben, som forskar om EU:s utbildningspolitik, är att om detta hade varit möjligt så kan medlemsstaterna, genom att inte ha utnyttjat denna möjlighet, ha brutit lojalitetsprincipen i artikel 4.3 i EU-fördraget. Enligt hennes uppfattning strider det nämligen mot denna princip att välja ett mellanstatligt samarbete om målet kan uppnås genom bindande lagstiftning på EU-nivå. Oavsett riktigheten i denna uppfattning finns det skäl som talar för att en tillämpning av den öppna samordningsmetoden inom EU:s institutionella ram hade varit ett bättre alternativ än ett mellanstatligt samarbete, inte minst för att det hade underlättat koordineringen med andra åtgärder på utbildningsområdet.

Vad kan och bör EU göra på kort och lång sikt?

Vilka åtgärder bör då EU prioritera på utbildningsområdet, givet de starka behov som nu finns att lindra den ekonomiska krisen och säkerställa medlemsstaternas långsiktiga konkurrenskraft?

Genom Lissabonstrategin etablerades flexicurity som ett centralt begrepp i debatten om hur arbetslösheten i Europa ska minska och tillväxten öka. Flexicurity kan sägas beteckna en välfärd- och arbetsmarknadsmodell som kombinerar en hög flexibilitet för arbetsgivare med en proaktiv arbetsmarknadspolitik och ett starkt ekonomiskt skydd vid arbetslöshet (se även kapitlet av Bengtsson och Jacobsson och kapitlet av Folke och Rickne). I en forskningsrapport från 2011 hävdar emellertid de tre välrenommerade danska arbetsmarknadsforskarna Søren Kaj Andersen, Nikolaj Lubanski och Ove K. Petersen att det sedan några år tillbaka pågår ett policyskifte på EU-nivå. Enligt rapporten framhålls det i olika sammanhang allt oftare att tillväxt och konkurrenskraft främst beror på förmågan att säkerställa en hög rörlighet på arbetsmarknaden genom omfattande och flexibla utbildningssystem. I rapporten används begreppet *mobication* (sammansatt av engelskans *mobility* och *education*) för att beskriva en strategi där man betonar ett systematiskt utnyttjande av utbildning för att främja den såväl geografiska som yrkesmässiga rörligheten på arbetsmarknaden. Tryggheten för den enskilde säkerställs här genom kontinuerliga utbildningsinsatser – livslångt lärande – snarare än genom generösa förmåner vid arbetslöshet.

Att utvecklingen går i den riktning som beskrivs i rapporten finner stöd i det faktum att utbildningsfrågorna genom betoningen på smart tillväxt har fått en mer framskjuten roll i Europa 2020-strategin jämfört med vad de hade i Lissabonstrategin. Utbildningens allt större betydelse för Europas ekonomiska utveckling betonas också i ett meddelande som antogs av kommissionen den 20 november 2012, ”En ny syn på utbildning: att investera i färdigheter för att uppnå bättre ekonomiska resultat”. I meddelandet framhålls att den massiva ökningen av den globala tillgången på högkvalificerade personer under det senaste decenniet sätter Europa på prov och gör investeringar i färdighetsutvecklande utbildning absolut nödvändiga om tillväxten och konkurrenskraften ska kunna öka.

En fråga som ställs i denna bok är hur konkurrenskraft ska kunna genereras utan att det sker till priset av ökade spänningar inom och mellan EU:s medlemsstater. I det perspektivet är det intressant att notera att rådet och kommissionen inte bara betraktar utbildning

som ett medel för att uppnå EU:s ekonomiska mål, utan också som ett av de effektivaste sätten att bekämpa fattigdom och klyftor i samhället och för att främja ett aktivt medborgarskap. Utifrån ett sådant synsätt bidrar ökade insatser på utbildningsområdet i syfte att öka rörligheten på arbetsmarknaden inte bara till att hjälpa Europa ur krisen, utan också till att stärka den sociala sammanhållningen inom EU.

Frågan är då vilka konkreta åtgärder som bör vidtas för att stärka EU:s konkurrenskraft på kortare sikt (akut under den ekonomiska krisen) respektive på längre sikt? En åtgärd som på kort sikt kan få positiva effekter är de förändringar som föreslås i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, vilka syftar till att tillgodose behoven i de medlemsstater som lider brist på kvalificerad arbetskraft. En annan åtgärd kan vara att öka ansträngningarna för att uppnå de prioriterade målen för perioden 2012–2014 i rådets strategiska ram för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020"). I den gemensamma rapport från kommissionen och rådet om genomförandet av "Utbildning 2020" som tidigare nämnts konstaterades dock att de flesta medlemsstater har svårt att bibehålla de nuvarande utgiftsnivåerna för planerade utbildningsinsatser, än mindre öka utgifterna. Man kan därför knappast att ha några större förhoppningar om att dessa mål kommer att uppnås helt.

Det är svårt att med utgångspunkt i den juridiska forskningen dra några slutsatser om vilka åtgärder som skulle kunna bidra till att stärka EU:s konkurrenskraft på längre sikt. Enligt min mening talar dock mycket för att ett systematiskt utnyttjande av utbildning i syfte att främja den yrkesmässiga och geografiska rörligheten på arbetsmarknaden (*mobication*) kan vara den bästa vägen framåt. Som framhålls i ovan nämnda rapport utgör en sådan strategi i första hand inte ett verktyg för att hantera återkommande ekonomiska kriser. Istället ska den ses som ett svar på de större utmaningar som Europa står inför och som utgörs av de strukturella förändringar som författarna identifierar i rapporten; en ny internationell arbetsfördelning, ständiga förändringar i teknik och arbetsorganisation, demografiska förändringar och en klimatagenda som ger nya perspektiv på tillväxt och sysselsättning. Med tanke på dess särskilda betydelse för en kunskaps- och innovationsdriven tillväxt är satsningar inom den högre

utbildningen särskilt viktiga. I detta arbete måste alla insatser på EU-nivå och nationell nivå i form av såväl hård som mjuk normgivning utnyttjas och samordnas på ett effektivt sätt.

Källor och litteratur

De viktigaste officiella dokumenten vad avser EU:s insatser på utbildningsområdet finner man på kommissionens hemsida för utbildning och yrkesutbildning där de grupperas på olika teman (http://ec.europa.eu/education/index_en.htm). Information om EU:s olika utbildningsprogram finns även på Internationella programkontorets hemsida (<http://www.programkontoret.se/sv/Program-och-stipendier/>). Bolognaprocessen har en egen webbplats på regeringskansliets hemsida (<http://regeringen.se/sb/d/9267>). På kommissionens webbplats om fri rörlighet för yrkesverksamma personer hittar man information om direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer och en databas över reglerade yrken (se http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm).

Som exempel på litteratur som behandlar EU:s insatser på utbildningsområdet från mer allmänna (rättsliga) utgångspunkter kan nämnas B. de Witte (red.), *European Community Law of Education* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989); K. Leanerts, "Education in European Community Law after "Maastricht"" (*Common Market Law Review* 31:1, 1994); J. Shaw, "From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy", i P. Craig & G. de Búrca (red.), *The Evolution of EU Law* (New York: Oxford University Press 1999). Hur EU:s utbildningspolitik har förändrats över tid analyseras i H. Walkenhorst, "Explaining Change in EU Education Policy" (*Journal of European Public Policy* 15:4, 2008). Om den högre utbildningens betydelse för ekonomi och samhällsutveckling, se W.W. McMahon. *Higher Learning, Greater Good. The Private & Social Benefits of Higher Education* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press 2009).

För en djupgående analys av den inre marknadsregleringen om fri rörlighet för personer och den praxis som EU-domstolen har

utvecklat på området, se C. Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (New York: Oxford University Press, 2010). På temat utbildningsrelaterade rättigheter för migrerande arbetstagare och deras familjer kan nämnas N. Hopkins, "Education and the Children of Migrant Workers: Once a Child Always a Child" (*Journal of Social Welfare and Family Law* 18:1, 1996). Den EU-rättsliga regleringen om erkännande av yrkeskvalifikationer behandlas i S. Ingmanson *Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU* (Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet Nr 11, 2005).

Numera finns en omfattande litteratur som rör unionsmedborgarskapets betydelse för den fria rörligheten för studerande och andra icke ekonomiskt aktiva personer. Här kan bland annat nämnas M. Dougan, "Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the EU?" (*Common Market Law Review* 42:4, 2005); S. Giubboni, "Free Movement of Persons and European Solidarity" (*European Law Review* 13:3, 2007); S. Ingmanson, "Välfärdsturister eller framtidsbyggare – migrerande studenters rätt till utbildning och utbildningsrelaterade förmåner" (*Europarättslig tidskrift* 2, 2007).

En intressant redogörelse för förhållandet mellan EU:s insatser inom den högre utbildningen och Bolognaprocessen finner man i S. Garben, "The Bologna Process: From a European Law Perspective" (*European Law Review* 16:2, 2010). För en kritisk analys av tillämpningen av den öppna samordningsmetoden på utbildningsområdet, se B. Lange & N. Alexiadou, "New Forms of European Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination" (*European Educational Research Journal* 6:4, 2007). Den rapport som det hänvisas i slutavsnittet har titeln "De nordiske lands konkurrencedygtighed – Fra flexicurity til mobication" (TemaNord 2011:541). Den gemensamma rapport från rådet och kommissionen som nämns under rubrikerna "Utbildningens roll i Europa 2020-strategin" och i slutavsnittet har beteckningen EUT C 70, 8.3.2012.

En gemensam elmarknad stärker EU:s konkurrenskraft

av Pär Holmberg och Thomas Tangerås

El är en fundamental insatsvara för industrin. En effektiv elförsörjning är därför av central betydelse för EU:s konkurrenskraft. Exempelvis finner OECD i en färsk empirisk studie att avregleringar av nätverksindustrier, såsom el-, tele- och transportsektorn väsentligt har ökat arbetsdeltagandet. Enligt tidningen *The Economist* är reformer som förbättrar effektiviteten inom nätverksindustrierna ett lämpligt sätt att stärka EU:s konkurrenskraft, särskilt nu när Europas ekonomier befinner sig i kris. Mot denna bakgrund är det intressant att klargöra vad forskningen säger om reformer som möjliggör en gemensam europeisk elmarknad och vad en sådan integration skulle betyda för den europeiska konkurrenskraften.

Elförsörjningen har historiskt sett varit en statlig angelägenhet i Europa, och ländernas energipolitik fokuserade tidigare på att trygga konsumtionen hos den egna industrin och befolkningen. Sedan mitten på nittiotalet har dock EU utfärdat en rad direktiv och förordningar som syftar till att avreglera elmarknaden och öka integrationen mellan medlemsländernas elmarknader. Ökad integration ska:

- Förbättra Europas konkurrenskraft genom en mera kostnadseffektiv elförsörjning.
- Förbättra möjligheterna för förnybar elproduktion; en förutsättning för att EU ska uppnå 20-20-20 målen, som innebär 20 procent minskade utsläpp av växthusgaser, 20 procent förnybar energi och en energiefektivisering med 20 procent fram till år 2020.
- Öka självförsörjningsgraden i Europa.

EU vill se transparent, marknadsorienterad och samhällseffektiv elförsörjning och ökad handel mellan medlemsländerna. Marknadsintegration förutsätter att aktörerna kan handla el över gränserna och att marknaderna är fysiskt sammankopplade genom ett elnät med tillräcklig kapacitet som på ett stabilt och säkert sätt kan transportera el mellan kraftverk och konsumenter i olika länder. I de flesta EU länder sker produktion och försäljning av el på avreglerade marknader. Själva nätöverföringen är däremot uppbyggd kring tesen att den utgör regional monopolverksamhet som inte kan konkurransutsättas. I stället är nätverksamheten inom och mellan länderna reglerad. Givet denna marknadsstruktur bygger en effektiv europeisk elförsörjning på välfungerande nationella marknader för produktion och försäljning samt en ändamålsenlig reglering av överföringsnäten.

Genomförandet av den integrerade europeiska elmarknaden går trögt. Ett problem kan vara att medlemsstaterna fortfarande upprätthåller ett nationellt perspektiv och främst ser till de inhemska effekterna på priser och försörjningstrygghet när man till exempel bestämmer om byggandet av nya överföringslinjer mellan länderna. Eftersom elnäten är i statlig ägo, har medlemsstaterna fortfarande stora möjligheter att begränsa integrationen av elmarknaderna, oberoende av EU:s uttryckta målsättning.

I detta kapitel ska för- och nackdelarna med en integrerad europeisk elmarknad granskas på basis av vår egen och andras forskning. Analysen kommer att visa att Europa som helhet och de europeiska elkonsumenterna i synnerhet tjänar på integration genom lägre och stabilare elpriser. Men för att fördelarna med en integrerad europeisk elmarknad ska kunna utnyttjas fullt ut är det nödvändigt att elpriserna bättre återspeglar kapacitetsbristerna i elsystemet, och att konkurrensen inom elnäten ökar. Nätinvesteringarna blir effektivare med en central regleringsmyndighet på EU-nivå om de enskilda medlemsländernas politiska inflytande över regleringarnas utformning kan balanseras.

Vi inleder kapitlet med att kort berätta hur elmarknaderna fungerar idag och illustrerar marknadsintegrationens fördelar med ett räkneexempel. Vi fortsätter med att studera prisbildningen på marknaden. Därefter diskuterar vi investeringar i elnätet, och i vilken

utsträckning dessa bör regleras. Vi avslutar kapitlet med att summera hur en mer integrerad och effektivare elmarknad kan stärka EU:s konkurrenskraft.

Hur fungerar elmarknaden idag?

El är en speciell vara på det sättet att den är dyr att lagra. Det innebär att el är en färskvara som bör produceras så nära inpå tidpunkten den konsumeras som möjligt. Istället för att lagra el blir det samhällsekonomiskt lönsamt att binda samman konsumenter och producenter i ett stort elnät, så att säsongsvariationer och tillfälliga fluktuationer inom området åtminstone delvis tar ut varandra. Att förutsättningarna för att producera el, främst från förnybara energikällor, dessutom varierar inom och mellan länder bidrar ytterligare till att en integration av elmarknaden leder till minskade produktionskostnader. En integrerad europeisk elmarknad är därför en förutsättning för att en kostnadseffektiv elförsörjning ska kunna uppnås inom Europa, vilket är viktigt för hushållens välbefinnande och den elintensiva industrins konkurrenskraft.

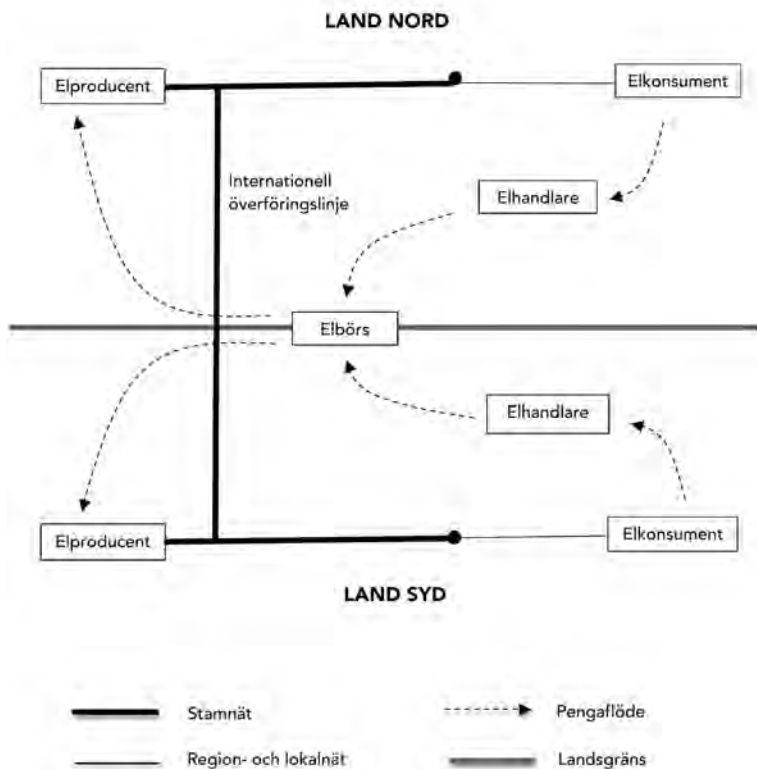
För att bemöta klimathotet har EU:s medlemsländer, som en del av Europa 2020-strategin och för att uppfylla sina åtaganden inom Kyotoprotokollet, satt upp de så kallade 20-20-20 målen. Tanken med målen är, som nämndes ovan, att energiförsörjningen ska bli mera hållbar, utsläppen av växthusgaser minska och den förnyelsebara elproduktionen öka (Anna Michalskis kapitel redogör för den mjuka normgivningen som metod och Europaperspektiv 2008 granskar dess betydelse för EU:s klimatpolitik). För att uppnå 20-20-20 målen har EU länderna företagit storskaliga satsningar på el från förnybara energikällor som sol och vind. Produktionen från dessa källor fluktuerar med vädret, vilket ibland skapar lokala obalanser mellan förbrukning och produktion. Dessa måste snabbt korrigeras för att elförsörjningen inte ska bryta ihop. Balanseringen sker främst genom ändringar i elflödet som innebär att produktionsunderskott kompenseras genom ökad produktion i en annan del av systemet. Men ibland begränsas flödet av att överföringslinjer slår i kapacitets-

taket. Till följd av dylika flaskhalsar i elnätet uppstår ett behov av att korrigera obalanserna lokalt, antingen genom produktionsändringar eller genom förändringar i förbrukningen. En effektiv elförsörjning förutsätter att obalanser korrigeras på ett kostnadseffektivt sätt, dels genom att produktion och förbrukning anpassas till varandra, men även att kapaciteten i överföringsnätet dimensioneras för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

På en avreglerad marknad är priserna de viktigaste signalerna för att styra resursanvändandet. Elmarknaden består egentligen av en rad delmarknader som tillsammans bestämmer slutpriset till konsumenterna och elbolagens vinster. Figur 1 ger en översiktsbild av hur en integrerad elmarknad fungerar. Det finns två länder, Nord och Syd. Elproducenterna i båda länder bjuder ut sin produktion till försäljning på den gemensamma elbörsen. Elbörsen är en grossistmarknad där elhandelsbolagen och de stora industriella konsumenterna i de två länderna köper sin el. Elhandelsbolagen säljer i sin tur elen vidare på slutkundsmarknaden till hushåll och mindre företag i det egna landet.

Elen levereras sedan till konsumenterna genom elnätet som består av det högspända transmissionsnätet, även kallat stamnätet, samt lågspända regionala och lokala distributionsnät. Stamnätet är elförsörjningens huvudpulsådra med uppgift att överföra stora mängder el över långa avstånd. Regional- och lokalnäten förbinder konsumenter och mindre produktionsanläggningar med stamnätet. På en integrerad elmarknad befinner sig producenter och konsumenter ofta i olika länder. Export är möjlig då ländernas stamnät är sammankopplade genom internationella överföringslinjer. Normalt är det systemoperatören, det vill säga bolaget som ansvarar för att upprätthålla balansen i elförsörjningen, som äger och driver stamnätet och överföringslinjerna med utlandet. Somliga regional- och lokalnät ägs och drivs av de stora elbolagen, andra av kommunala eller privatägda kraftbolag.

Eftersom grossistpriserna utgör en så stor del av elhandlarnas kostnader, är en välfungerande grossistmarknad fundamental för att uppnå en kostnadseffektiv energiförsörjning. EU har därför fokuserat på integration av grossistmarknaderna. När man till exempel talar



FIGUR 1. ÖVERSIKT AV EN INTEGRERAD ELMARKNAD

om den nordiska elmarknaden menar man i dagsläget den nordiska grossistmarknaden. Som vi visade ovan, är grossistmarknaden organiserad kring en elbörs. Elbörsen är en form av auktionsmarknad där varje elproducent för varje leveransperiod anger hur mycket man är villig att producera beroende på marknadspriset (dvs. bjuder in en utbudskurva). Samtidigt anger elhandlarna och de industriella konsumenterna hur mycket el de är villiga att köpa beroende på marknadspriset. Jämvikt uppstår där utbud är lika med efterfrågan.

Så långt är alla avreglerade elmarknader lika. Men det finns skillnader i hur priset sätts på marknaden och hur flaskhalsar i elnätet hanteras. Dessa skillnader påverkar marknadseffektiviteten och hur

handelsvinster fördelas mellan producenter och konsumenter. Ett större elnät har flera flaskhalsar och de största flaskhalsarna finns idag ofta vid nationsgränserna. Skillnaderna mellan prissättningsmetoderna blir därför påtagliga i ett stort multinationellt elnät, såsom det europeiska.

Vi jämför nedan de tre prissättningsprinciper som används idag: zonpriser, nodpriser, och diskriminerande prissättning. Zon- och nodprissättning innebär att all el som säljs inom zonen/noden vid en given tidpunkt har samma pris. Detta kallas även marginalprissättning. Med diskriminerande prissättning finns det inte något enhetligt marknadspris. Istället betalas varje enskild elproducent i enlighet med deras accepterade bud.

De europeiska elmarknaderna har reformerats och konkurrensutsatts ett land i taget. På grund av reformernas nationella inriktning har elnäten huvudsakligen anpassats för den inhemska marknaden. Således har varje land en egen regleringsmyndighet som sätter ramvillkoren för en eller flera nationella systemoperatörer som äger och driver det nationella stamnätet. De nationella regleringsmyndigheterna ansvarar även för regleringen av regional- och distributionsnäten inom landet.

Den nordiska elmarknaden kan förtjänstfullt användas som exempel. Norge var ett av de första länderna i världen att avreglera sin elmarknad och bildade senare, tillsammans med Sverige, världens första multinationella elmarknad. Denna marknad utvidgades därefter till att även inkludera Danmark och Finland. Nordens elmarknad, Nord Pool, har därför varit banbrytande och den har på många sätt varit stilbildande för Europas övriga elmarknader. Det är värt att notera att en dom av EU:s konkurrensmyndighet förbättrat integrationen av den nordiska elmarknaden. Konkurrensmyndigheten menade att Sveriges systemoperatör, Svenska Kraftnät (SvK), missbrukat sin dominerande ställning när SvK regelbundet strypt exporten till Danmark för att kunna upprätthålla ett enhetligt elpris inom Sverige. Konsekvensen av domen blev att Sverige delades in i flera elområden. Vi återkommer till domen och dess konsekvenser senare i kapitlet.

Marknadsintegrationens effekter på priser och investeringar – ett enkelt räkneexempel

Värdet av en integrerad elmarknad som den nordiska är de handelsvinster som uppstår när billig elproduktion i ett land kan exporteras till ett annat land där konsumenterna har hög betalningsvilja. Många av marknadsintegrationens mekanismer och effekter på elmarknaden kan illustreras med ett enkelt räkneexempel.

Låt oss som exempel se på integrationen mellan två länder, som vi för enkelhets skull kallar Nord och Syd. Elförbrukningen varierar mellan låg- och högsäsong på samma sätt i de två länderna. Skillnaden mellan de två länderna är att högsäsongen i Nord infaller om vintern då efterfrågan på värme och belysning skjuter i höjden medan elförbrukningen i Syd är som högst om sommaren till följd av högre efterfråga på kylning. I lågsäsong förbrukar hushåll och företag en megawattimme (MWh) el, medan förbrukningen ökar till fem MWh i högsäsong. Med elmarknadsjargong brukar man säga att efterfrågan på baskraft är en MWh och efterfrågan på toppkraft är fyra MWh. Baskraften ska leverera en konstant mängd el över hela året. För att utnyttja skalfördelar produceras typiskt sett baskraften i kraftverk med låga rörliga kostnader (marginalkostnader) och höga fasta kostnader. Kärnkraft är det typiska exemplet på baskraft. Anta att baskraften har en rörlig kostnad om 100 kronor per megawattimme (kr/MWh). Toppkraften är å sin sida endast avsedd att köras vissa delar av året. Det är därför viktigt att toppkraften inte kostar något när den står still. Därför har kraftverk som producerar toppkraft normalt sett höga rörliga kostnader och relativt låga fasta kostnader. Typiska exempel på toppkraft är kol, gas och oljeledade kraftverk. Anta nu att toppkraften i båda länderna produceras med tre typer av kraftverk med olika rörlig kostnad. De första två MWh kostar 200 kr/MWh att producera, den nästa kostar 300 kr, och den dyraste MWh har en rörlig kostnad på 500 kr. På en marknad med marginalprissättning och välfungerande konkurrens bestäms priset av marginalkostnaden av den dyraste enheten som tas i anspråk. Elpriset är därför 100 kr/MWh i lågsäsong och 500 kr/MWh i högsäsong i båda länderna när de två marknaderna är separerade.

Anta istället att de två ländernas elmarknader är integrerade såtillvida att Nord exporterar en MWh el till Syd om sommaren och importerar samma mängd om vintern. Över året som helhet är produktionen densamma i varje land med eller utan marknadsintegration, nämligen sex MWh. Valfärdsvinster uppstår genom att man i realiteten förskjuter elproduktion från hög- till lågsäsong i båda länderna. Dyrare elproduktion i Nord tas i anspråk om sommaren eftersom elproduktionen då ökar med en MWh. Sommarpriset ökar till 200 kr/MWh till följd av produktionshöjningen. Samtidigt sjunker vinterpriset till 300 kr/MWh eftersom import gör den dyraste toppkraften onödig. Kostnadsbesparingen motsvarar $500 - 200 = 300$ kr i varje land i exemplet, totalt 600 kr, och utgör det kortsiktiga handelsekonomiska värdet av integration.

Integration medför även en större inkomstöverföring från producent till konsument. Med marginalprissättning betalar konsumenterna å ena sidan 100 kronor mera för den MWh de förbrukar under lågsäsong. Å andra sidan kostar de fem MWh som konsumeras under högsäsong 200 kronor mindre per MWh. Kundens elräkning sjunker således med 900 kronor i varje land, totalt 1 800 kronor. De inhemska producenterna i varje land förlorar 1 300 kronor i inkomst i högsäsong till följd av att elpriset sjunker med 200 kronor/MWh och att importen sänker efterfrågan med 1 MWh. Å andra sidan ökar inkomsterna med 300 kronor i lågsäsong till följd av prishöjningen om 100 kronor/MWh och att man nu exporterar en MWh i tillägg till den inhemska efterfrågan. Det totala intäktsbortfallet för producenterna i båda länderna över året som helhet är därför 2 000 kronor. Men eftersom de nu producerar samma mängd el till lägre rörlig kostnad, sjunker deras totala vinst endast med 1 400 kronor. Det uppstår även en handelsvinst om totalt 200 kronor eftersom prisskillnaden mellan import- och exportlandet är 100 kr/MWh och det handlas 2 MWh el över året. På elmarknaden tillfaller dessa handelsvinster ägarna av nätförbindelserna. Man kan se det som att nätägaren köper el där den är billig, transporterar den i sitt nät och därefter säljer den utomlands till ett högre pris. Mellanskillnaden ger *flaskhalsintäkten*. Inkomstöverföringar räknas normalt inte som välfärdseffekter. Den totala kortsiktiga välfärdsvinsten är därför $1 800 - 1 400 + 200 = 600$ kronor.

I exemplet är elförbrukningen konstant och oberoende av priset både i hög- och lågsäsong. I realiteten innebär en viss priskänslighet i efterfrågan att elförbrukningen ökar i högsäsong och sjunker i lågsäsong till följd av att priserna ändras. Samtidigt anpassar sig företagen till de nya priserna. Generellt vinner dock kunderna på marknadsintegration, medan elproducenterna över lag förlorar.

På längre sikt påverkas även investeringarna i elproduktionen såväl som i elintensiv industri. Baskraftsproduktionen ökar till exempel från en Mwh till två Mwh i båda länderna till följd av integration. I exemplet produceras den första Mwh med billig baskraft till 100 kr/Mwh medan jämförelsevis kostsam toppkraft till 200 kr/Mwh står för den andra Mwh. Eftersom baskraft har en kostnadsfördel framför toppkraft avseende stabil produktion innebär marknadsintegration att investeringarna i ny elproduktion skiftar från relativt dyr toppkraft till baskraft. Skift i energimixen från toppkraft till baskraft medför på sikt att elpriserna sjunker ytterligare.

Marknadsintegration leder till att konsumenternas genomsnittliga elpris sjunker från 433 kr/Mwh till 283 kr/Mwh i båda länderna, men även till stabilare priser. Till exempel sjunker prisskillnaderna *mellan* länderna från 400 kr/Mwh till 100 kr/Mwh. Prisskillnaden mellan hög- och lågsäsong sjunker motsvarande från 400 kr/Mwh till 100 kr/Mwh. Lägre och stabilare priser gynnar investeringarna i elintensiv industriproduktion i *båda* länderna. Normalt tänker man sig att konsumenterna i exportlandet förlorar på ökad handel, medan de vinner i importlandet till följd av prisökningar i exportlandet och prissänkningar i importlandet. På elmarknaden handlar integration till stor del om att utnyttja svängningar i efterfrågan och utbud av el mellan olika marknader. Integration innebär därför att länderna både importerar och exporterar el över året som helhet. Precis så fungerar till exempel den nordiska elmarknaden: på årsbasis är alla de nordiska länderna i stort sätt självförsörjande med el, men handeln över året är omfattande till följd av att man balanserar svängningar i efterfrågan och utbud mellan länderna. Därför är det möjligt att konsumenter i *alla* länder tjänar på marknadsintegration.

Vi har än så länge utgått från att Nord och Syd totalt utbyter två Mwh el över året. Men vad händer om handeln i stället skulle öka

till fyra MWh el? I så fall ökar elproduktionen i Nord till 3 MWh om sommaren medan den sjunker till 3 MWh om vintern. Priset blir följaktligen 200 kr/MWh, sommar som vinter. Motsvarande händer i Syd. Ökad handel har eliminerat all säsongvariation i priset och alla prisskillnader länderna emellan. Kostnadsbesparingen av att öka handeln ytterligare motsvarar $100 = 300 - 200$ kr/MWh i varje land, totalt 200 kronor. Marginalvärdet av ytterligare integration är således positivt, men *sjunkande*. Eftersom kapaciteten i nätet är tillräckligt hög för att utjämna alla prisskillnader länderna emellan, uppstår full marknadsintegration i detta fall.

I exemplet uppstår handelsvinster till följd av att efterfrågan på el varierar mellan olika länder. Marknadsintegration ger upphov till vinster även genom att handeln stabiliserar produktionen i olika länder. Som vi beskrev är en stabil elproduktion och förbrukning kostnadseffektivt. De naturliga förutsättningarna för förnybar elproduktion varierar även från land till land. I Norden har man till exempel haft tillgång till billig vattenkraft. I Tyskland har man på senare år satsat mycket på vind och solkraft. De storskaliga satsningarna på variabel och oförutsägbar el från sol och vind innebär att det finns ett stort värde i att balansera den variabla produktionen. Nordisk vattenkraft är utmärkt för detta syfte eftersom vattenkraften snabbt och kostnadseffektivt kan regleras upp eller ner. Man kan säga att vattenkraften fungerar som en buffert som fångar upp svängningar i annan typ av produktion. Men för att detta ska ske måste de nordiska marknaderna vara fysiskt och handelsmässigt integrerade med de kontinentaleuropeiska marknaderna.

Trots nordisk marknadsintegration, har exempelvis Sverige ändå upplevt historiskt höga pristoppar vid upprepade tillfällen under de senaste åren. Motbevisar inte detta tesen om att marknadsintegration leder till stabilare priser? Inte nödvändigtvis. De höga priserna berodde delvis på produktionsbortfall i den svenska kärnkraften. Utan importen från våra grannländer hade pristopparna blivit ännu fler och ännu högre. Marknadsintegrationen fungerade inte heller tillräckligt bra, som Sven-Olof Fridolfsson och en av artikelförfattarna (Thomas Tangerås) påvisar i en artikel på *DN Debatt* den 1 oktober, 2010. Norge ströp nämligen elexporten till Sverige precis de timmar

kapaciteten behövdes som mest. Den norska nätägaren, Statnett, ansåg att landet självt behövde elen till att avhjälpa lokala försörjningsproblem. Ett problem som vi går djupare in på senare i kapitlet är att de enskilda länderna kan begränsa handeln mellan länderna i nationellt syfte, då många länder fortfarande ser främst till handels effekter på de egna priserna och den egna försörjningstryggheten.

Marknadsintegration har stora fördelar genom de handelsvinster som uppstår till följd av ett mera effektivt utnyttjande av befintlig produktionskapacitet. Utöver denna effekt tillkommer effekten av ökad konkurrens i producentledet. Ekonomiska och politiska inträdesbarriärer gör det mycket svårt för en producent att etablera sig med ny och storskalig produktion, till exempel kärnkraft, utanför det egna landet. I de flesta europeiska länder domineras därför elmarknaden av ett fåtal stora elproducenter, med risk för bristfällig konkurrens. Genom att koppla samman nationella marknader till en större multinationell marknad sjunker de enskilda företagens marknadsmakt vilket kan förstärka konkurrensen på kort och lång sikt. Detta bidrar till att pressa ned elpriset mot marginalkostnaden och förbättrar investeringsincitamenten. Förbättrad konkurrens ger ytterligare välfärdsförbättringar i Europa som särskilt gynnar elkonsumenterna.

Det är även möjligt att integrera de nationella slutkundsmarknaderna genom att elhandlare i ett land tillåts att konkurrera om kunder utomlands. Multinationella slutkundsmarknader existerar i dagsläget inte i Europa, men det finns långtgående planer på en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Å andra sidan kan man ifrågasätta värdet av att lägga resurser på att skapa regler för en gemensam slutkundsmarknad. I motsättning till grossistmarknaden är det relativt enkelt för elhandelsbolag att etablera sig utomlands redan i dag genom att starta ett dotterbolag i det landet man önskar bedriva verksamhet. Förutsättningarna för välfungerande konkurrens på slutkundsmarknaden är därför goda även i avsaknad av en multinationell slutkundsmarknad.

Hur ska man prissätta elen i EU:s gränsöverskridande elnät?

Som vi tidigare nämnt finns det tre principer för att prissätta elen i det högspända elnätet:

- Zonpriser
- Nodpriser
- Diskriminerande prissättning

Zon- och nodprissättning bygger båda på marginalprissättning vilket innebär att det är säljarnas högsta accepterade bud inom området som sätter priset för hela området. Eftersom all el som produceras inom samma område vid en given tidpunkt säljs till samma pris, kommer el från baskraften, till exempel kärnkraft, att göra en relativt hög vinst, medan toppkraft som kol- och gaskraft, ger en lägre vinst. Att det högsta accepterade säljbudet ska sätta priset för hela området är därför ett förfarande som ofta ifrågasätts i debatten. Man kan dock notera att marginalprissättning gäller på de flesta råvarumarknader. Priset på olja sätts till exempel där marknaden klarerar utbud och efterfrågan, oberoende av om oljan kommer från fält med låga eller höga produktionskostnader. Det enda som är speciellt med prissättningen på elmarknaden är att den tydliggörs i ett auktionsförfarande.

Vad är då speciellt med *nodpriser*? Jo, vid nodpriser har varje knutpunkt av stamnätet, där energi antingen matas in eller tappas av, ett lokalt marknadspris som sätts med marginalprissättning. Det innebär att en marknad med nodprissättning kan ha hundratals eller till och med tusentals olika elpriser. Prisskillnader uppstår varje gång flaskhalsar i elnätet begränsar flödet av el från noder med överskott av produktion till noder med efterfrågeöverskott. Obalanserna driver upp elpriset i områden med importbegränsningar relativt till noder med exportbegränsningar. Nodprissättning tillämpas i Nya Zeeland, Ryssland och i flera av USA:s delstater. Metoden håller även på att införas i Polen. Det verkar kanske komplicerat att ha så många priser, men faktum är att så är fallet för många varor. Exempelvis brukar priset på bensin skilja sig över landet och även inom städerna. Ungefär

som vid nodprissättning kan dessa prisskillnader delvis förklaras av transportbegränsningar och transportkostnader.

Diskriminerande prissättning påminner om nodprissättning på det sättet att den nod som en produktionsanläggning befinner sig i påverkar huruvida dess bud accepteras eller inte. Men till skillnad mot nodprissättning finns det inte något enhetligt nodpris. Istället betalas varje enskild elproducent i enlighet med sitt accepterade bud. Tanken är att produktion med låga rörliga kostnader ska få mindre betalt än produktion med höga rörliga kostnader. Företrädare för elkonsumenterna brukar ibland förespråka diskriminerande prissättning i förhoppning om att det ska leda till lägre elpriser (åtminstone för dem själva). Det var också med den motiveringen som Storbritannien år 2001 införde diskriminerande prissättning på sin mest kortsiktiga marknad, den så kallade realtidsmarknaden. Diskriminerande prissättning håller även på att införas i Italien.

I det brittiska systemet erhåller endast elbolagen diskriminerande priser, inte konsumenterna. I Storbritannien står systemoperatören som motpart till all el som säljs på realtidsmarknaden. Orsaken är att det är svårt att upprätthålla diskriminerande priser gentemot kunderna. El utgör en homogen vara för konsumenterna och alla konsumenter önskar naturligt nog att betala det lägsta priset, allt annat lika. I avsaknad av ransonering mellan olika kundgrupper kommer marknaden på egen hand att driva genom marginalpriser eftersom konsumenterna bjuder upp den billigaste elen till dess att all el säljs till samma pris. Denna mekanism är så stark att den omtalas som lagen om ett pris.

En av författarna (Pär Holmberg) jämför prissättningsmetoderna i ett forskningsbidrag tillsammans med kollegan Ewa Lazarczyk och kommer fram till att så länge som konkurrensen är god och det inte finns några osäkerheter i systemet, är både nodpriser och diskriminerande priser samhällsekonomiskt effektiva. Båda systemen leder till att priset i en nod svarar mot marginalkostnaden i noden. Konsumenterna betalar alltså exakt samma elpris under båda systemen. Förhoppningarna hos förespråkarna av diskriminerande prissättning att detta ska driva ner priset på den billigaste produktionen kommer därför på skam. Det finns ingen anledning för producenter

att erbjuda el till ett pris under det som man kan sälja sin mera kostsamma produktion till. Elbolagen kommer därför att bjuda in sin billiga elproduktion till ett pris över deras marginalkostnad.

Zonpriser innebär att man delar in marknaden i olika elområden eller zoner. Inom varje zon tillämpas ett enhetligt elpris som sätts med marginalprissättning, medan priset tillåts att variera mellan de olika zonerna. En skillnad mellan nod- och zonpriser är att prisskillnader i det första fallet reflekterar de faktiska flaskhalsarna i elnätet. Under zonpriser är indelningen i elområden mera arbiträr då gränsdragningen inte alltid exakt följer systemets fysiska begränsningar. Zonpriser är den mest populära marknadsmekanismen i Europa. För tillfället tillämpar alla kontinentaleuropeiska länder med avreglerade elmarknader zonpriser. På kontinenten dras gränsen mellan zonerna vid landgränserna, så att varje land utgör ett eget elområde med ett enhetligt elpris. Även den nordiska elmarknaden bygger på zonpriser, med skillnaden att man här tillåter ett flertal elområden inom varje land. Således har Danmark för tillfället två och Norge fem elområden, medan Finland utgör ett eget elområde. Sverige hade tidigare ett enhetligt elpris, men är sedan 2011 uppdelat i fyra elområden.

Gränsdragningen vid zonprissättning, särskilt om den sker inom landet, ger upphov till kontroverser mellan de som befinner sig på rätt och fel sida av gränsen, där till exempel konsumenter i ett område med produktionsunderskott och högre priser ser sig som förlorare. Fördelningspolitiska komplikationer kan förklara varför man i många länder har valt ett enhetligt elområde inom landet, även om man på grund av elnätets fysiska begränsningar borde ha flera elområden. I sammanhanget kan det vara värt att påminna om att indelningen av Sverige i flera elområden skedde efter påtryckningar från EU och har mött protester – speciellt från konsumentföreträdare i södra Sverige som beklagar sig över högre priser.

Det kan tyckas att zonprissättning är ett smidigt system, eftersom varje land med denna prissättningsmetod bara har ett eller ett fåtal elpriser. Men detta är inte korrekt. För det första är föreställningen om ett enhetligt elpris en sanning med modifieringar. Den totala elräkningen består av kostnaden för själva förbrukningen, plus en

nätavgift som betalning för elleveransen, med skatter och avgifter på toppen av detta. Även om priset för förbrukningen är den samma, betalar kunderna olika nätavgifter beroende på var i landet man bor. I exempelvis Sverige har elen på grund av differentierade nätavgifter i praktiken varit billigare för en konsument i norra Sverige än i södra Sverige även innan indelningen av Sverige i elområden.

Studerar man zonprissättningen mera i detalj inser man att denna prissättning i praktiken är den mest komplicerade metoden av de tre. Vid zonprissättning får hela elområdet eller zonen samma pris eftersom alla flaskhalsar inom elområdet negligeras när zonpriserna ska bestämmas. Men flaskhalsarna inom elområdet försvinner inte bara för att de inte direkt återspeglas i zonpriserna. När elleveranserna väl ska genomföras måste systemoperatören ändå beakta de flaskhalsar som faktiskt finns där. För att undvika att den produktion och konsumtion som har avropats överbelastar kraftledningarna inom ett elområde, så är systemoperatören ofta tvungen att korrigera produktionen i ett senare skede. Detta innebär att produktion får justeras upp i noder med brist på el medan den måste justeras ned i noder med överskott på el, så att överföringen minskar i de ledningar som annars riskerar att överbelastas. Som kompensation får elproducenterna betalt i enlighet med de extra kostnader som korrigeringsarna förväntas medföra. När systemoperatören handlar upp obalanserna på en marknad, så brukar förfarandet kallas för *mothandel*. Systemoperatörerna använder diskriminerande prissättning i mothandeln. På elmarknader med välfungerande konkurrens kan man visa att mothandelspriserna blir desamma som nodpriserna. Därför leder även zonprissättning och mothandeln till en samhälls-ekonomisk effektiv resursallokering i det kortare perspektivet.

Ett problem med zonprissättning är att framförallt producenterna ges möjlighet att utnyttja de prisskillnader som uppstår mellan det gemensamma zonpriset och de lokala mothandelspriserna till att höja sina vinster. För att illustrera mothandeln och dess problem antar vi för enkelhets skull ett nät med två noder, Nord och Syd, inom samma elområde. Anta nu att rådande zonpriser leder till att den avropade produktionen i den norra noden är för stor och den avropade produktionen i den södra noden är för liten, så att exporten från norr till

söder överskrider överföringskapaciteten i elnätet mellan Nord och Syd. Systemoperatören måste då köpa upp ytterligare produktion i söder och sälja tillbaka produktion i norr på marknaden för mothandel. I vårt förenklade exempel blir då mothandelspriset i norr lägre än mothandelspriset i söder. En producent i norr tjänar på att sälja all sin produktion till zonpriset om det överstiger mothandelspriset. Därutöver kan anläggningar i norr som inte producerar något först sälja hela sin kapacitet till zonpriset och därefter köpa tillbaka den i mothandeln till ett lägre pris. Elproducenter gör en så kallad *arbitragevinst* på den produktion som står stilla. På motsvarande sätt säljer producenterna i söder sin produktion i mothandeln när mothandelspriset i söder överstiger zonpriset. Arbitragevinster i samband med mothandel innebär att konsumenterna som helhet förlorar på zonprissättning medan producenterna överlag är vinnare, något som på kort sikt kan utgöra ett fördelningspolitiskt problem.

Om produktionskapaciteten i norr dessutom understiger den totala efterfrågan i de två noderna, så kommer det gemensamma zonpriset vara lika med det dyra mothandelspriset i söder. I det fallet är det bara producenterna i norr som gör en arbitragevinst. I ett sådant läge skulle några konsumenter vinna men inga förlora på att byta till nodprissättning; elpriset blir då lägre i norr och oförändrat i söder. I motsvarande utsträckning förlorar producenterna i norr på ett byte från zon- till nodprissättning. Därtill kommer förlusten av de arbitragevinster som producenterna i norr kan göra på stillastående produktion vid zonprissättning. På kort sikt är det motparten i mothandeln, dvs. systemoperatören, som får bekosta producenternas arbitragevinster. Men i förlängningen så vältrar de över denna kostnad på skattebetalarna och elkonsumenterna genom höjda skatter och nättariffer. Konsekvensen blir att även elkonsumenterna i söder kan vinna på nodprissättning, även om vinsten inte blir lika stor där som för konsumenterna i norr.

Utnyttjandet av zonpriserna och mothandeln på det ovan beskrivna sättet är så pass välkänt utomlands att det har fått ett eget namn: öka-minska spelet (*increase-decrease game*). Beteendet var en bidragande orsak till att elmarknaden i Kalifornien kraschade för drygt tio år sedan, och till att andra elmarknader i USA tvingades

ändra i prisbildningen. De avreglerade elmarknaderna i USA började med zonprissättning, men nu har alla bytt till nodprissättning. Även Storbritannien har påtagliga problem med att elproducenterna i Skottland tjänar pengar på öka-minska spelet. Ziyad Alaywan och medförfattare diskuterar i en forskningsrapport problemen på den kaliforniska elmarknaden, medan Karsten Neuhoff och medförfattare lyfter fram de europeiska problemen i en annan rapport.

Även om zonprissättning i teorin kan vara lika effektivt som nod- och diskriminerande prissättning på kort sikt, så uppstår välfärdsluster på längre sikt. Endast flexibel produktion som kan regleras upp och ned inom 10–15 minuter, främst vattenkraft och gasturbiner, får delta i mothandeln. Den mindre flexibla baskraften, t.ex. kärnkraft, måste därför sälja till zonpriserna. För att marknaden ska ge korrekta investeringsincitament behövs ett högre elpris i en nod med importbegränsningar jämfört med en nod med exportbegränsningar. Men om noderna i Nord och Syd i exemplet ovan tillhör samma zon, så är ju priset för baskraften densamma i de båda noderna. Samhällsekonomiskt sett blir det därför för lite baskraft i den södra noden med importbegränsningar och/eller för mycket dylik produktion i den norra noden med exportbegränsningar. Det är främst elbolag med flexibel produktion i noder med exportbegränsningar som kan utnyttja prisskillnader till att göra arbitragevinster i öka-minska spelet. Det bidrar ytterligare till överinvesteringar i dessa noder. Ett annat problem är att slutkundpriserna bygger på zonpriserna. Med enhetliga elpriser har hushållen för svaga incitament att reducera respektive öka förbrukningen i noder med produktionsunderskott respektive -överskott.

Nod- och diskriminerande prissättning är lika effektivt i ett system utan osäkerheter, men det finns ändå viktiga skillnader. Något för enkelt kan man säga att alla erbjuder sin produktion till det förväntade högsta accepterade budet vid diskriminerade prissättning. Det innebär att det finns en stor kvantitet till försäljning nära marknadspriset, dvs. likviditeten är hög. De diskriminerande priserna är därför mindre känsliga för efterfrågechocker. Å andra sidan innebär ett mera priskänsligt utbud från konkurrenterna att en liten felberäkning i en producents budkurva kan få stora konsekvenser för dess accepterade

produktion. Denna känslighet ökar risken för att produktionen blir ineffektiv, särskilt om det finns osäkerheter i efterfrågan eller konkurrenternas utbud. Nodprissättning är mera robust mot denna typ av osäkerheter och är därför en effektivare modell i ett system med mycket fluktuerande förnyelsebar elproduktion. Vid zonprissättning används marginalprissättning när zonpriserna sätts och diskriminerande prissättning i mothandeln. Marknader med zonprissättning är därför någorlunda likvida och någorlunda effektiva på att hantera osäkerheter i elsystemet. Zonprissättning med många elområden har ungefär samma för- och nackdelar som nodprissättning.

Vår slutsats blir därför att, särskilt med tanke på den ambitiösa utbyggnaden av fluktuerande förnyelsebar elproduktion som blir konsekvensen av 20-20-20 målen, så blir EU:s elmarknader mest effektiva och konkurrenskraftiga med nodprissättning. Alternativt kan varje land införa fler zoner per land, för att minska nackdelarna med zonprissättning.

Samhällsekonomiska nätinvesteringar

Hitintills har vi jämfört olika modeller för att prissätta elen på grossistmarknaden, hur dessa påverkar konsumenterna och producenterna samt vilka investeringsincitament de ger upphov till. Antagandet har hela tiden varit att elnätet har en given kapacitet. Ett effektivt elsystem handlar emellertid även om att upprätthålla ett välfungerande och pålitligt elnät med en välanpassad produktionskapacitet. Låt oss nu se på elnätet och dess fundamentala betydelse i att uppnå en integrerad elmarknad. I vårt enkla räknexempel där det handlas en MWh el mellan länderna per säsong uppstår en samhällsekonomisk vinst om 600 kronor som motsvarar kostnadsbesparingen av ett mera effektivt utnyttjande av installerad produktionskapacitet. Handel mellan länderna kommer emellertid endast till stånd om det finns tillräcklig kapacitet i överföringsnätet mellan de två länderna. För detta kan krävas investeringar för att öka kapaciteten i nätet. Investeringen i den första MWh per säsong är samhällsekonomiskt lönsam ifall nätkostnaden är under 600 kronor. Kostnadsbesparingen

av att öka kapaciteten med ytterligare en MWh per säsong och uppnå full marknadsintegration är 200 kronor. Den ytterligare utbyggnaden är alltså samhällsekonomiskt lönsam ifall kostnaden understiger 200 kronor.

En annan viktig aspekt som påverkar den optimala investeringsnivån är leveranssäkerheten. Det finns alltid en viss risk för att ett kraftverk eller delar av elnätet bryter samman. På en integrerad elmarknad har de enskilda länderna tillgång till reservkapacitet från utlandet om olyckan skulle vara framme. Reservkapacitet kräver dock att nätet eller produktionskapaciteten är något överdimensionerade. Återgå till exemplet med Nord och Syd och anta att nätkapaciteten mellan de två länderna är en MWh per säsong. Tänk nu att en MWh av toppkraften oförutsett faller bort i Nord. Utan nätintegration skulle man varit tvungen att ransonera eftersom nu endast tre MWh toppkraft finns att tillgå. Under marknadsintegration kan man återaktivera det dyraste kraftverket med rörlig kostnad på 500 kr/MWh som i normalfallet inte behövs. Ett annat alternativ är att öka nätkapaciteten. Den optimala storleken på elnätet hittar man där kostnaden av ytterligare nätutbyggnad precis motsvarar värdet av utökat handel och högre leveranssäkerhet. Investeringar utöver detta är inte samhällsekonomiskt lönsamma då extrakostnaden överstiger mervärdet av högre nätkapacitet.

Se upp för nätägarnas marknadsmakt!

I många EU-länder är nätverksamheten uppbyggd kring tesen att stamnäten utgör monopolverksamhet som bäst drivs i statlig regi. Detta gäller i högsta grad länderna i Norden. I exempelvis Sverige ligger ansvaret för att tillhandahålla tillräcklig kapacitet på Svenska Kraftnät som äger och driver det svenska stamnätet och de flesta stamnätsförbindelserna till utlandet samt på regeringen som via det årliga regleringsbrevet ställer upp de ekonomiska ramar som styr SvK:s verksamhet.

Det kan finnas goda orsaker till att staten önskar att kontrollera och reglera central infrastruktur som stamnätsförbindelserna. En av

orsakerna är att privata intressenter på en avreglerad marknad inte tittar till hela värdet av investeringarna när de tar sina beslut. Notera till exempel att den totala kostnadsbesparingen av att utöka handeln mellan Nord och Syd i vårt hypotetiska exempel med de första två MWh per år uppgår till 600 kronor. Under privat nätägande är det dock flaskhalsintäkterna som driver nätinvesteringarna. I exemplet utgör flaskhalsintäkterna av de första två MWh internationell nätkapacitet 200 kronor. Investeringen är samhällsekonomiskt lönsam, men privatekonomiskt olönsam ifall nätkostnaden ligger mellan 200 och 600 kronor. Ytterligare utbyggnad av nätkapaciteten för att därigenom uppnå full marknadsintegration är alltid olönsamt för den privata nätägaren. Full prisutjämning innebär ju att alla flaskhalskomster försvinner. Problemet är knutet till att nätinvesteringarna här är så pass stora i förhållande till marknaden att nätutbyggnaden har en inverkan på priset. Det vill säga att de privata nätägarna ökar sin vinst genom att utnyttja marknadsmakt och hålla tillbaka investeringarna.

Problemet med marknadsmakt är dock starkare relaterat till den koncentrerade ägarstrukturen än huruvida nätet är privat eller statligt ägt. Alla ägare torde ha ett intresse av ökade resurser. Det privata bolaget har ett vinstintresse medan statliga bolag kan använda pengarna till högre löner, bättre personalförmåner och annat. Ett sätt nätägaren kan spara pengar på är genom att manipulera nätkapaciteten till utlandet för att reducera flaskhalsproblemen på hemmaplan och därigenom begränsa kostnaderna för mothandel. Vi illustrerar problemet med utgångspunkt i vårt räkneexempel. Anta att Nord befinner sig i lågsäsong och producerar en MWh för nationellt bruk och en MWh för export samt att kraftverken som producerar de två MWh bryter ihop. Det mest effektiva är då att ersätta produktionsbortfallet med den näst billigaste toppkraften i Nord. Konsekvensen är att det inhemska priset ökar till 300 kr/MWh. Ett annat alternativ är att begränsa exporten. Utan export behöver Nord endast ersätta en MWh bortfallen produktion. Detta klarar man av med den billigaste toppkraften, vilket innebär att det inhemska priset stannar på 200 kr/MWh. I Syd är konsekvensen av Nord's exportbegränsning att det inhemska elpriset ökar från 300 till 500 kr/MWh. Även om det totalt

sätt vore bättre att upprätthålla handeln mellan länderna, kan Nord begränsa de negativa konsekvenserna för konsumenterna hemma-vid genom att reducera exporten till utlandet. Att dumpa inhemska kapacitetsproblem på utlandet är ganska vanligt. Till exempel var det länge en del av SvK:s officiella policy att reducera exporten till Danmark i perioder av elbrist i södra Sverige.

EU:s konkurrensmyndighet har bedömt att SvK:s begränsning av exporten till Danmark utgjorde missbruk av monopolställning i stamnätet, även om syftet med att reducera handeln föreföll vara att dämpa obalanser i den inhemska elförsörjningen snarare än att maximera nätägarens vinster. SvK har senare beslutat att överge praxisen med att begränsa exporten och i stället lösa inhemska obalanser på annat sätt, bland annat genom att tillåta olika priser i norra och södra Sverige. Flera systemoperatörer, t.ex. norska Statnett, har agerat på ett liknande sätt som SvK, men SvK är de enda som hittills uppmärksammats av EU:s konkurrensmyndighet.

Konsekvensen av marknadsmakt är försvagade incitament bland nätägarna att åtgärda inhemska försörjningsproblem då man i stället kan dumpa en del av problemet på utlandet. I sammanhanget är det intressant att notera att SvK har ökat investeringarna i det inhemska stamnätet som en direkt konsekvens av beslutet att inte längre begränsa exporten. Problemet med att systemoperatörerna utnyttjar marknadsmakt till att begränsa handeln med utlandet torde vara mindre på en marknad med nodpriser än om man har zonpriser med ett fåtal eller enhetliga priser inom landet. Nodpriser skapar bättre balans mellan förbrukning och produktion i varje del av nätet. Bättre balans i elnätet minskar i sin tur systemoperatörens behov av kostsam mothandel, och det blir mindre lönsamt att strypa exporten.

Bör elnäten regleras på EU-nivå?

På de flesta marknader är konkurrensmyndigheterna ansvariga för att aktörerna på marknaden inte missbrukar marknadsmakt. Som vi har sett har EU:s konkurrensmyndighet en roll att spela även på marknaden för internationell elhandel. Man kan dock inte räkna med att alla

nätägare är lika fogliga som SvK var i fallet ovan. Dessutom är det samhällsekonomiskt försvarbart att till viss grad begränsa handeln för att upprätthålla leveranssäkerheten. Därför kan det vara svårt att bevisa missbruk av dominerande ställning.

Problemet med att skatta och bekämpa marknadsmakt pekar på nödvändigheten av en ändamålsenlig reglering av nätverksamheten. Även detta har dock sina problem. På en multinationell elmarknad kommer investeringar i nätet på hemmafronten eller ändringar i nätkapaciteten även ha inverkan utomlands eftersom de påverkar priserna på hela marknaden. Med ett för starkt fokus på hemmamarknaden uppstår risken att de nationella myndigheterna tar för stor nationell hänsyn när de utformar regleringarna och att de nationella nätägarna mest ser till konsekvenserna på hemmafronten i sin verksamhet. En möjlig lösning vore en centraliserad regleringsmyndighet med befogenhet att reglera alla EU:s nät. Idealiskt sett skulle en central regleringsmyndighet balansera effekterna i olika länder och uppnå maximal effektivitet. I realiteten är dock de centraliserade besluten och direktiven resultat av en politisk process där de enskilda medlemsländerna använder sitt inflytande för att uppnå beslut till sin egen fördel.

Risken med en centraliserad regleringsmyndighet vars beslut tas på politisk basis är uppenbar när man betänker att en sådan myndighet i realiteten har befogenhet att beskatta medlemmarna i de enskilda medlemsländerna. Nätinvesteringar finansieras inte endast av flaskhalsintäkter, utan även av de nätavgifter som kunderna betalar. En orsak till varför dessa nätavgifter kan vara nödvändiga är att flaskhalsintäkterna inte alltid är tillräckliga för att täcka investeringskostnaden. I vårt exempel är kostnadsbesparingen av att öka handeln mellan Nord och Syd från noll till två MWh 600 kronor per år, medan flaskhalsintäkterna endast utgör 200 kronor. Ifall det är samhällsekonomiskt lönsamt att öka nätkapaciteten, behövs en extra nätavgift för att täcka upp nätbolagets förlust. Nätavgifterna kan ses som en punktskatt för att bekosta önskvärd nätutbyggnad.

Men en fiskal integration följs inte med nödvändighet av politisk integration. Till exempel kan ett land med dominerande inflytande över regleringsmyndigheten tänkas höja nätavgifterna utomlands

för att täcka inhemska nätinvesteringar och därigenom sänka nätavgifterna i hemlandet motsvarande. För att stävja dylik diskriminerande beskattning måste man ha en regel som kräver att nätavgiften står i proportion till kostnaden av att driva nätet i landet i fråga. En regel med detta innehåll räcker dock inte. Ett dominerande land kan ha ett incitament att överinvestera i nätkapacitet utomlands och låta konsumenterna utomlands bekosta dessa investeringar i syfte att säkra reservkapacitet för oförutsedda händelser i hemlandet. Överinvesteringsproblemet behöver begränsas av en regel om icke-diskriminering som säger att nätinvesteringar ska bero på nätets beskaffenhet och inte vilket land nätet råkar befinna sig i. Ett sätt att uppnå proportionalitet i nätavgifterna och icke-diskriminering är genom ett symmetriskt och harmoniserat regelverk. Problemet att jämka politisk och fiskal integration kan vara en orsak till varför det har visat sig så svårt att besluta om finansieringsregler för internationella stamnätsförbindelser.

En ytterligare ineffektivitet som systemet med nationella regleringsmyndigheter ger upphov till är att investeringarna inte nödvändigtvis koordineras optimalt till följd av felande samarbete. Med en gemensam regleringsmyndighet med ansvar för hela det europeiska stamnätet säkerställer man att investeringarna koordineras på ett optimalt sätt. Däremot är det inte säkert att de totala investeringarna kommer upp på samma nivå som man skulle uppnå med decentraliserad reglering. Problemet uppstår om ett land som har lite att vinna på marknadsintegration får politisk kontroll över den europeiska regleringsmyndigheten. Värdet av marknadsintegration undervärderas då med underinvestering till följd. Omvänt kan det bli överinvesteringar i nätet om ett land som övervärderar betydelsen av marknadsintegration uppnår dominerande politiskt inflytande över den centrala regleringsmyndigheten.

I en nyutkommen forskningsuppsats visar en av kapitelförfattarna (Thomas Tangerås) att en centraliserad regleringsmyndighet är samhällsekonomiskt önskvärd om och endast om man förmår balansera de enskilda medlemsländernas politiska inflytande över regleringarnas utformning. Kommissionen är också högst medveten om vikten av att balansera de olika medlemsländernas inflytande. Det nya sam-

arbetsorganet ACER (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) har fått i uppdrag att koordinera regleringen av stamnäten mellan länderna i EU och att besluta om villkoren för finansiering och tillträde till internationella stamnätsförbindelser ifall medlemsländerna inte själva kommer överens. Styrelsen i ACER har instruktioner om att agera oberoende av de enskilda medlemsländerna. Endast en medlem från varje EU-land får sitta i styrelsen och styrelsens medlemmar har en röst vardera. Baserad på den vetenskapliga forskningen på området drar vi slutsatsen att en gemensam regleringsmyndighet för EU är en bra idé om arbetet i myndigheten fungerar enligt de premisser som kommissionen har ställt upp för verksamheten.

Öppna upp för privat nätägande

Eftersom det finns problem både med marknadsmakt på nätsidan och med att skapa en effektiv reglering av nätbolagen, kan man fråga sig om det inte finns bättre lösningar. Problemet med marknadsmakt är till exempel mycket mindre om det finns många aktörer på marknaden och varje enskild nätinvestering är liten i relation till marknadens storlek. På en dylik konkurrensmässig marknad för nätkapacitet tar nätägaren elpriserna för givna och investerar i ytterligare nätkapacitet mellan två elområden om och endast om prisskillnaderna täcker kostnaden av extra nätkapacitet. Under dessa förutsättningar ger prisskillnaderna dessutom en bra bild av det samhällsekonomiska värdet av marginellt högre överföringskapacitet. Diversifierat ägande av stamnätet kan därför motverka problemet med underinvesteringar och manipulation av nätkapaciteten. En förutsättning för nätkonkurrens är emellertid att man reducerar inträdesbarriärerna för privata nätinvesteringar.

Med Sverige som exempel vore ett första steg att upphäva lagen som ger SvK monopol på det inhemska stamnätet och som endast tillåter nya betydande internationella överföringslinjer mellan Sverige och utlandet när SvK är majoritetsägare. Ett andra viktigt steg vore att skapa fler elområden; något man har företagit i Norden, men inte i Kontinentaleuropa. Prisskillnader är en förutsättning för flaskhalsintäkter och därmed privata nätinvesteringar. Zonpriser

med enhetliga priser inom landet är dock standardmodellen på kontinenten. Hitintills har det därför inte varit privatekonomiskt lönsamt att bygga nationella stamnätsförbindelser i Kontinentaleuropa.

Om man öppnar för privat nätägande är det viktigt att detta även är *oberoende*, så tillvida att det kan vara värdefullt att särskilja nätägandet från ägandet av produktionsresurser. Annars kan elbolagen använda kontrollen över nätförbindelserna till att gynna sin egen produktion i handeln mellan elområden. Detta problem har uppmärksammats av kommissionen som ser separation mellan produktions- och nätkapacitet som en viktig del i att uppnå målsättningen om en integrerad inre elmarknad inom EU. Det är även viktigt att särskilja mellan ägande och drift av nätet – annars finns risken att systemoperatören gynnar sina egna överföringslinjer i det kortsiktiga balanserandet av elförsörjningen. På de stora avreglerade elmarknaderna i USA gör man denna åtskillnad. Detta har dock inte uppmärksammats på samma sätt i Europa där det i stället är vanligt att systemoperatören även äger nätet.

Ett större antal nätägare förenklar även regleringen av de enskilda nätägarnas verksamhet i de fall där nätverksamheten måste stödjas genom nätavgifter. Syftet med regleringar är att övervinster ska motverkas, så att nätavgifterna korrekt återspeglar kostnaderna av att företa de nödvändiga nätinvesteringarna och att driva näten. Problemet för regleringsmyndigheten är att den själv inte har tillräcklig kunskap om kostnaderna av investeringarna och att driva näten; man måste förlita sig på den information som inhämtas från nätföretagen. Privat information ger reglerade nätbolag utrymme att i realiteten utöva marknadsmakt genom att överdriva sina kostnader. Med ett diversifierat nätägande sprids informationen i händerna på flera aktörer vilket försvårar för nätägaren att överdriva sina nätkostnader och därigenom driva upp nätavgifterna.

Ett koncentrerat nätägande kan ändå försvaras, men endast om man tror att det finns stora synergieffekter i att samla nätet i händerna på få ägare. Dylika synergieffekter uppstår om de olika delarna av näten är komplementära, det vill säga att kapaciteten i en del av nätet är starkt beroende av kapaciteten i en annan del av nätet, eller

om det finns stora administrativa kostnader av att dela upp nätet på flera ägare. Om nätet i stället kännetecknas av att det finns många möjligheter att skicka el mellan två punkter, är de olika delarna av nätet substitut och värdet av att koordinera de olika delarna av nätet lägre. I många delar av Europa, speciellt på kontinenten, kännetecknas nätet av en stor grad av substituerbarhet. Baserat på vår analys och på den faktiska europeiska nätstrukturen, drar vi därför slutsatsen att förutsättningarna för ett utspritt nätägande i Europa är goda. De administrativa merkostnaderna torde vara försumbara i sammanhanget.

En tvärvetenskaplig forskningsstudie med bland annat Karsten Neuhoff vid forskningscentret DIW i Berlin pekar på vikten av att koordinera elbörser och formulera regler som leder till effektiv elhandel. Enligt en studie skulle handeln mellan länderna öka med upp till 34 procent och produktionskostnaderna inom Kontinentaleuropa minska med 1,1–3,6 procent om Europas elsystem blev en centralstyrd elbörns med nodprissättning istället för att vara en decentraliserad marknad, där handeln mellan länderna följer EU:s nuvarande riktlinjer. Att uppnå dessa vinster blir svårt så länge varje land klarerar sin egen elbörns. Detta gäller särskilt om elpriset i en nod av nätet skiljer sig från marginalkostnaden i noden, vilket vanligen är fallet vid zonprissättning. Effektivitetsvinsterna talar för att öka koordineringen bland systemoperatörerna. Men det betyder inte att det nödvändigtvis är så viktigt att centralisera själva ägandet av nätverksamheten. Vår bedömning är att en starkare åtskillnad mellan investeringar i och drift av nätet å ena sidan och det kortsiktiga optimerandet av befintlig kapacitet å andra sidan skulle öka effektiviteten i elförsörjningen.

Fler elområden och privata nätinvesteringar ökar Europas konkurrenskraft

En välfungerande europeisk elförsörjning är en förutsättning för att säkra invånarnas tillgång på el till ett rimligt pris och därigenom upprätthålla industrins konkurrenskraft. Marknadsintegration är

en viktig komponent i förverkligandet av ett kostnadseffektivt och tillförlitligt elsystem. Genom att tillåta handel med el över gränserna och att fysiskt sammankoppla de nationella marknaderna genom ett stabilt och säkert elnät kan man stabilisera elproduktionen, trygga förbrukningen samt förbättra konkurrensen i produktionsledet. Elpriserna blir därigenom lägre, stabilare och mera förutsägbara. Överlag förbättras välfärden i Europa. För att undvika störningar i elförsörjningen, så blir handeln mellan EU-länderna allt viktigare allteftersom den fluktuerande förnyelsebara elproduktionen ökar, som en konsekvens av 20-20-20 målen. Särskilt konsumenterna vinner på ökad integration, medan elproducenterna kan få se sina vinster minska.

En fundamental förutsättning för att uppnå kostnadseffektivitet är att elpriserna återspeglar när och var i systemet det finns begränsad kapacitet, både avseende produktionsresurser och överföringskapacitet i elnätet. EU:s förordning 1228/2003, som uppdaterades 2006 och 2009, kräver att medlemsstaterna ska välja marknadsmodeller som är säkra, effektiva, transparenta och marknadsorienterade. Nodpriser och diskriminerande priser är dylika transparenta och effektiva marknadsmodeller. Den vanligaste marknadsmodellen i Europa är dock zonpriser. Genom politiska beslut utgör de flesta europeiska länder enskilda elområden. I avsaknad av detaljerade prissignaler uppstår en rad ineffektiviteter med en sådan marknadsmodell. Investeringarna i elnätet, produktionen och förbrukningen blir alla snedvridna. De storskaliga investeringar som görs i förnyelsebar produktion och relaterad infrastruktur med syftet att uppnå 20-20-20 målen blir därför onödigt dyra. Ett fördelningspolitiskt problem är även att zonprissättning ger elproducenterna större möjligheter att tjäna pengar på konsumenterna och systemoperatörens bekostnad – ett förfarande som till exempel tvingat USA:s elmarknader att frångå zonprissättning. Slutligen ger zonprissättning snedvridna incitament att utnyttja kapaciteten i de internationella överföringsförbindelserna.

En första slutsats är därför att Europa bör frångå systemet med enhetliga landbaserade elpriser och i stället införa elområden som korrekt återspeglar flaskhalsarna i systemet. Nordens länder var tidiga med att avreglera sina elmarknader och även när det gäller indelning-

en av länderna i flera zoner ligger de långt före Kontinentaleuropa. Utanför Europa finns också en trend mot flera elområden. Flera av de regionala elmarknaderna i USA startade med ett elområde per marknad, men i slutet av 2010 hade dessa marknader nått hela vägen fram till nodprissättning. I Europa kan produktionskostnaderna pressas med uppskattningsvis ett par procent genom en mera effektiv prisbildning, så att befintliga anläggningar och infrastruktur därigenom utnyttjas på ett bättre sätt. En fördel för Europas sargade ekonomier är att denna reform inte bör vara särskilt kapitalkrävande. OECD har visat att likartade reformer historiskt sett lett till ökat arbetsdelta-gande. Problemet är främst att reformen inte är populär, särskilt inte bland industrin och hushållen som befinner sig i områden med elunderskott. Även om elpriserna skulle gå ned även där kan dessa regioner ändå uppleva att elpriset stigit om det har ökat relativt det i andra regioner.

En ändamålsenlig reglering av nätbolagen är väsentlig för att uppnå korrekta incitament att utnyttja befintlig nätkapacitet, underhålla nätet och investera i ny kapacitet. Ett system med nationella regleringsmyndigheter ger upphov till försvagade investeringsincitament såtillvida att värdet av förbättrad nätkapacitet utomlands underskattas. Det är bättre att skapa en centraliserad regleringsmyndighet som kan balansera de enskilda medlemsländernas politiska inflytande över regleringarnas utformning.

Baserat på vår egen och andras forskning argumenterar vi också för ökad konkurrens på nätsidan som en väg till en mera effektiv elförsörjning och menar att det är ineffektivt att koncentrera nätägandet i händerna på några få och stora systemoperatörer. Ett sätt att stärka konkurrensen är att underlätta för privata aktörer att investera i nätförbindelser. Privata intressenter kan förvisso begära tillstånd för att bygga nätförbindelser enligt Artikel 17 i EU:s Direktiv 714/2009 som anger villkoren för tillgång till överföringsnätet. Vi anser dock att man även bör undanröja de hinder som finns i flera medlemsländers lagstiftning. I exempelvis Sverige anger Ellagen 2 kapitel 10§ att tillåtelse för en utlandsförbindelse endast får beviljas och innehas av ett stamnätsföretag, det vill säga Svenska Kraftnät. Prisskillnaderna är dock för små – speciellt inom EU:s medlemsstater

– för att ge lönsamhet åt privata stamnätsförbindelser. En övergång till ett marknadssystem med flera elområden och därmed större och mer rättvisande prisskillnader skapar förutsättningar för ett mera utbrett privat nätägande i Europa som ett komplement till statligt ägande av näten.

Sammantaget anser vi att de reformer vi rekommenderar skulle leda till en mera effektiv elförsörjning och i förlängningen till ökad europeisk konkurrenskraft.

Källor och litteratur

Effekterna av nätverksreformer diskuteras av Romain Bouis, Orsetta Causa, Lilas Demmou, Romain Duval och Aleksandra Zdzienicka i "The Short Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis" (OECD Working paper Nr 949, 2012) och av *The Economist* i "The Reform Club" (22 september, 2012).

Jämförelsen av de olika prismekanismerna på elmarknaden och deras effekter bygger på en teoretisk modell utvecklad av Pär Holmberg och Eva Lazarczyk i "Congestion Management in Electricity Networks: Nodal, Zonal and Discriminatory Pricing" (IFN Working Paper Nr 915, 2012). Ziyad Alaywan, Tong Wu och Alex Papalexopoulos skriver i "Transitioning the California Market from a Zonal to a Nodal Framework: An Operational Perspective" (*Power Systems and Exposition* 2, 2004) om reformen av Kaliforniens elmarknad. Karsten Neuhoff, Benjamin Hobbs och David Newbery skriver i "Congestion Management in European Power Networks, Criteria to Assess the Available Options" (DIW Discussion Paper Nr 1161, 2011) om prissättningen i Europas elnät.

Den som vill veta mera om prisbildning och effektivitet på avreglerade elmarknader med bristfällig konkurrens kan läsa "The Supply Function Equilibrium and its Policy Implications for Electricity Wholesale Auctions" (*Utilities Policy* 18:4, 2010) av Pär Holmberg och David Newbery. "Konkurrens och prisbildning" (i *Upplyst eller utfrys – en antologi om energimarknaden*, utgiven av E.ON, 2012) är en populariserad version på svenska av Holmberg och Newberys

artikel. Sven-Olof Fridolfsson och Thomas Tangerås sammanfattar i ”Fungerar konkurrensen på elmarknaden?” (*Ekonomisk Debatt* 8, 2009) forskningen om prisbildningen på den nordiska elmarknaden. Skattningarna av de kostnadsbesparingar som man kan uppnå på kort sikt genom att införa nodpriser i hela Europa finner man i ”Renewable Electric Energy Integration: Quantifying the Value of Design of Markets for International Transmission Capacity” (DIW Discussion Paper Nr 1166, 2011). Ett helt batteri av forskare står bakom denna tvärvetenskapliga studie: Karsten Neuhoff, Rodney Boyd, Thilo Grau, Julian Barquin, Francisco Echavarren, Janusz Bialek, Chris Dent, Christian von Hirschhausen, Benjamin Hobbs, Friedrich Kunz, Hannes Weigt, Christian Nabe, Georgios Papaefthymiou och Christoph Weber.

Thomas Tangerås analyserar i ”Optimal Transmission Regulation of an Integrated Energy Market” (*Energy Economics* 34:5, 2012) vad som händer med investeringar i elnäten och med samhällsekonomisk välfärd om man skapar en gemensam regleringsmyndighet med ansvar för alla systemoperatörer och/eller en enskild systemoperatör som kontrollerar hela nätet. För den som är intresserad av att läsa mer om fördelar och nackdelar med privat ägande av överföringskapacitet rekommenderar vi ”Merchant Transmission Investment” (*Journal of Industrial Economics* 53:2, 2005) av Paul L. Joskow och Jean Tirole.

Sven-Olof Fridolfsson och Thomas Tangerås gör i ”Investeringar på elmarknaden – fyra förslag för förbättrad funktion” (Rapport till Expertgruppen för miljöstudier, 2011:5) en omfattande analys av incitamenten för att investera både i ny produktionskapacitet och elnät samt hur dessa hänger samman. I analysen behandlas även klimatpolitiken och dess effekter på investeringarna.

Strategisk upphandling – stärkt miljöskydd och socialt ansvar på en konkurrenskraftig inre marknad?

av Jörgen Hettne

Med offentlig upphandling menas att varor och tjänster köps in av offentliga myndigheter efter ett öppet anbudsförfarande där företag har möjlighet att erbjuda sina varor och tjänster i konkurrens. Offentlig upphandling spelar en viktig roll för EU:s samlade ekonomiska resultat. Cirka 18 procent av EU:s BNP kan hänföras till offentlig upphandling av varor, byggtreprenader och tjänster. Regleringen av offentlig upphandling på EU-nivå (lagstiftning och EU-domstolens praxis) har primärt syftat till att få den inre marknaden att fungera, främst genom att öppna offentlig upphandling i alla medlemsstater för konkurrerande anbud från företag i andra medlemsstater. Men mot bakgrund av regelverkets ekonomiska betydelse kan det även användas som ett effektivt verktyg eller styrmedel för att få den inre marknaden att fungera enligt uttalade politiska preferenser. Mot denna bakgrund spelar offentlig upphandling en viktig roll i Europa 2020-strategin för att dels förbättra företagsklimatet, dels, och i större utsträckning än tidigare, främja samhälleliga mål av icke ekonomisk art. Europeiska kommissionens uttalade målsättning med en revidering av upphandlingsregelverket är, mot denna bakgrund, att öka möjligheterna för myndigheter att ställa sociala och miljömässiga krav genom så kallad *strategisk upphandling*. Förslagen till nytt regelverk ingår i den s.k. inremarknadsakten, och är ett av de främsta exemplen i Europa 2020-strategin på s.k. hård normgivning (se Anna Michalskis kapitel i boken).

I detta kapitel ställs frågan om strategisk upphandling kan vara ett effektivt verktyg för att främja miljöskydd och socialt ansvarstagande

på en konkurrenskraftig inre marknad. Den fråga som särskilt ska diskuteras är vilket utrymme det egentligen kommer att finnas för att genomföra strategiska upphandlingar i den s.k. klassiska sektorn (byggentreprenader, varor och tjänster) om kommissionens förslag till nytt upphandlingsdirektiv antas. Lagförslaget kan ge intryck av att det ska bli fritt fram för miljömässiga och sociala prioriteringar vid upphandlingar utan att det samtidigt är nödvändigt att beakta EU:s regelverk i övrigt. Så är dock knappast fallet. Upphandlingsregelverket är en del av regelverket för den fria rörligheten för varor och tjänster på EU:s inre marknad. I det följande ska därför närmare granskas hur stort utrymme det egentligen finns för strategisk upphandling om man beaktar detta regelverk.

Kapitlet inleds med en diskussion om upphandlingsreglernas syfte för att sedan komma in på förhållandet mellan dessa regler och bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och andra regler som EU har beslutat om. Därefter analyseras närmare vilket utrymme det finns att ställa miljökrav och sociala krav i EU-rätten och hur detta förhåller sig till den nya ambitionen med strategisk upphandling. Avslutningsvis redogör jag för vad jag anser är ett realistiskt förhållningssätt till frågan om vilka miljökrav och sociala krav som kan ställas av upphandlande myndigheter inom EU för att därefter ta ställning till frågan om offentlig upphandling kan bidra till en konkurrenskraftig och hållbar marknad inom EU.

Upphandlingsreglernas syfte

Att det behövs regler om offentlig upphandling är inte svårt att förstå. På lokal nivå kan det i högsta grad uppfattas som rationellt och rimligt för t.ex. en kommunal myndighet att göra inköp från ett företag med verksamhet på orten trots att detta företag inte tillhandahåller det ekonomiskt mest lönsamma anbudet. Anledningen kan vara att det lokala företaget skapar sysselsättning och därmed skatteintäkter som kommer kommunen till godo. Det som är individuellt rationellt för en enskild kommun är emellertid inte nödvändigtvis rationellt för kollektivet av kommuner. Alla kommuner skulle, i varje fall genom-

snittligt sett, tjäna på att komma överens om regler som förbjuder lokal favorisering. Vid en upphandling kan upphandlaren visserligen tvingas fatta ett beslut som i det enskilda fallet inte är gynnsamt för den egna kommunen, men i gengäld kan kommunens företagare räkna med att inte missgynnas när andra kommuner genomför upphandlingar. Kommuninvånarna är i regel också betjänta av lägre priser. Detta synsätt präglar även EU:s regelverk för offentlig upphandling. Men det handlar då om att utsträcka resonemanget till att omfatta hela EU:s inre marknad. Vid förverkligandet av 1992 års inre marknadsprogram uppmärksammades mot denna bakgrund offentlig upphandling särskilt. Det påpekades att offentlig upphandling utgjorde en betydande del av BNP och fortfarande präglades av offentliga myndigheters benägenhet att hålla sina kontrakt inom det egna landet. Tanken var att konkurrensutsätta offentliga marknader i hela EU. De bärande principerna var att transparens, icke-diskriminering och objektivitet skulle respekteras vid tilldelning av kontrakt som härrörde från den offentliga sektorn. Upphandlingsreglerna ansågs utgöra nödvändiga och integrerade beståndsdelar i den fria rörligheten för varor och tjänster, etableringsrätten samt förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

I 1985 års vitbok om den inre marknaden anfördes sålunda följande:

Den grundläggande regeln, som återfinns i artikel 30 och följande i Romfördraget [nu artikel 34 FEUF], att varor skall kunna röra sig fritt inom den gemensamma marknaden utan att underkastas kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna eller andra åtgärder med motsvarande verkan, är fullt ut tillämplig på utbudet av varor till offentliga upphandlingsorgan, något som även gäller de grundläggande bestämmelserna i artikel 59 [nu artikel 56 FEUF] och följande, som syftar till att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster.

För att säkerställa att den offentliga upphandlingen inom EU följer samma principer och för att skapa förutsättningar för offentliga inköp under konkurrensmässiga förhållanden finns därför numera på europeisk nivå ett tämligen detaljerat regelverk i form av flera direktiv, vilka ska genomföras i medlemsstaterna. En uppdatering

och kodifiering av EU:s direktiv skedde den 31 mars 2004 när direktiv 2004/18/EG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (den klassiska sektorn) och direktiv 2004/17/EEG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling på området vatten, energi, transport och posttjänster (försörjningssektorerna), antogs. I Sverige motsvaras dessa direktiv av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Som framgått är det bara direktiv 2004/18 som här behandlas.

Offentlig upphandling är inom EU i princip utformad så att potentiella leverantörer via sluten budgivning konkurrerar om ett eller flera offentliga kontrakt, där den leverantör som lagt det anbud med lägst pris eller det s.k. mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet får (tilldelas) kontraktet. Tilldelning enligt kriteriet lägsta pris innebär att anbuden enbart utvärderas utifrån deras pris, vilket dock inte utesluter att den upphandlande myndigheten beaktar kvalitetsaspekter vid inköpet. Detta görs genom att obligatoriska kvalitativa krav ställs på leverantören. För att överhuvudtaget komma i fråga som leverantör måste budgivaren uppfylla dessa krav. Att tilldela kontraktet baserat på principen om ekonomiskt mest fördelaktigt anbud innebär att anbuden värderas utifrån fler dimensioner än pris, såsom kvalitet och miljöhänsyn. Som framgått måste EU:s upphandlingsrätt emellertid också ses som en del av det samlade regelverket för EU:s inre marknad och tolkas mot denna bakgrund.

Upphandlingsreglerna och EU:s fördragsbestämmelser

EU:s fördragsbestämmelser och grundläggande principer kan alltså vara tillämpliga när en offentlig myndighet ska köpa in varor eller tjänster. Detta innebär att man inte endast av reglerna i upphandlingsdirektiven kan utläsa vad som är tillåtet eller otillåtet i offentlig upphandling. De regler som finns intagna i fördragen och som gäller den fria rörligheten för varor, tjänster och etableringsfriheten

måste beaktas i alla upphandlingsärenden. Detta följer av EU-rättens normhierarki, dvs. den inbördes rangordningen mellan EU:s regler. I ingressen till direktivet om offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (2004/18) uttrycks detta på följande sätt:

Tilldelning av kontrakt som ingår i medlemsstaterna för statens räkning, för enheter på regional eller lokal nivå samt andra offentligrättsliga organ omfattas av kravet på respekt för principerna i fördraget, särskilt principen om fri rörlighet för varor, principen om etableringsfrihet och principen om frihet att tillhandahålla tjänster samt de principer som följer av dessa, t.ex. principen om likabehandling, principen om icke-diskriminering, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och öppenhetsprincipen. För offentliga kontrakt över ett visst värde är det dock tillrådligt att upprätta bestämmelser om samordning inom gemenskapen av nationella förfaranden för tilldelning av sådana kontrakt på grundval av dessa principer för att sörja för att de får effekt och för att garantera att offentlig upphandling öppnas för konkurrens. Bestämmelserna om samordning bör därför tolkas i överensstämmelse med såväl de ovan nämnda reglerna och principerna som andra bestämmelser i fördraget.

Bestämmelser i fördraget tillhör primärrätten och har därför företräde framför bestämmelser i sekundärrätten, t.ex. bestämmelser i direktiv och förordningar. Man kan därför inte tolka upphandlingsdirektiven, så att de kommer i konflikt med bestämmelserna i fördraget. På samma sätt kan man inte tolka nationella bestämmelser så att de kommer i konflikt med EU:s primärrätt och sekundärrätt, eftersom unionsrätten har företräde framför motstridiga bestämmelser i nationell rätt. I sekundärrätten detaljregleras frågor som annars hade behövt lösas genom tillämpning av primärrätten. Upphandlingsdirektiven innehåller emellertid inte några gemensamma regler eller standarder för varor och tjänster. Dessa så kallade harmoniserade regler hittar man istället på annat håll.

Några exempel ska visas i det följande. Vi börjar med fördragsbestämmelserna om den fria rörligheten för varor. Den aktuella bestämmelsen är artikel 34 FEUF som har följande lydelse:

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Kvantitativa importrestriktioner innebär att endast vissa kvantiteter av en vara får importeras till en stat. Det förekommer inte längre mellan EU:s medlemsstater. Det händer dock att nationella regler eller åtgärder har "motsvarande verkan" och därmed negativt påverkar handeln mellan medlemsländerna, t.ex. genom att uppställa nationella tekniska krav på utländska varor. I fallet *Dundalk* (mål C-45/87) från 1988 tillämpade EU-domstolen denna bestämmelse vid upphandling av ett entreprenadkontrakt, eftersom varor ingick i kontraktet. Domstolen ansåg att en teknisk specifikation, dvs. tekniska krav rörande vissa varor, som härrörde från en irländsk standard avseende vattenledningsrör utgjorde en åtgärd som kunde hindra handeln mellan medlemsstaterna, vilket alltså är förbjudet enligt artikel 34 FEUF. Domstolen poängterade att det borde markeras i upphandlingen att även vattenledningsrör som uppfyllde motsvarande krav som den irländska standarden skulle godtas.

Ett annat exempel är *Unix-målet* (C-359/93) från 1995. I detta mål hade en holländsk upphandlande myndighet i sin tekniska specifikation hänvisat till en amerikansk industristandard, Unix. EU-domstolen fann att hänvisningen visserligen inte var diskriminerande, dvs. den gynnade inte anbud från vissa EU-länder mer än andra, men att den ändå var oförenlig med nuvarande artikel 34 FEUF eftersom den kunde hindra handeln mellan medlemsstaterna. Den upphandlande myndigheten borde, enligt domstolen, ha skrivit i sin specifikation att den accepterade likvärdiga operativsystem genom att infoga "eller likvärdigt" vid sin hänvisning till Unix. Till skillnad från specifikationen i *Dundalk*-fallet som hade en indirekt diskriminerande effekt så drabbade specifikationen i *Unix*-fallet holländska och importerade produkter lika. Trots detta bedömdes hänvisningen till Unix-standarderna vara handelshindrande. Det är således tillräckligt att ett visst tekniskt krav hämmar handeln mellan EU:s medlemsstater för att det ska vara förbjudet (möjliga undantag berörs längre fram). Domstolen ansåg att leverantörer hindrades från att lämna anbud eftersom ingen markering hade gjorts i förfrågningsunder-

laget att likvärdiga standarder skulle accepteras. Så är också fallet när en hänvisning görs till en viss tillverkningsprocess utan en sådan markering.

Detta synsätt framgår också av artikel 23.8 i direktiv 2004/18 vari framhålls att om det inte motiveras av föremålet för upphandlingen, får tekniska specifikationer inte innehålla uppgifter om tillverkning, ursprung eller särskilt framställningsförfarande, ej heller hänvisningar till varumärke, patent eller typ, ursprung eller tillverkning, om det får till följd att vissa företag eller produkter gynnas eller att andra inte kan komma ifråga. Sådana uppgifter eller hänvisningar ska endast i undantagsfall vara tillåtna och ska följas av orden 'eller likvärdigt'.

Det ska dock påpekas att bestämmelserna om fri rörlighet inte är undantagslösa. I artikel 36 FEUF anges de undantag som – trots förbudet i artikel 34 – kan åberopas till stöd för handelshindrande nationella åtgärder. Av artikel 36 framgår att bestämmelserna i artikel 34 (och 35 som gäller exportåtgärder) inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering (transport genom länder) som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Enligt artikel 36 får sådana förbud eller restriktioner dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Därutöver erbjuder doktrinen om tvingande hänsyn (eller Cassis-doktrinen efter mål C-120/78 *Cassis de Dijon*) ytterligare ett antal andra, mer eller mindre klart definierade, möjliga undantag. Hänsynen till effektiv skattekontroll, god handelssed och konsumentskydd nämndes redan i Cassisfallet. I senare domar har domstolen utökat sin exemplifiering med bl.a. skydd för skapande, kulturell verksamhet, sparande på offentliga resurser, förbättrande av arbetsförhållanden, värnande om medias mångfald, biologisk mångfald, skyddande av den ekonomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkrings-system och miljöhänsyn. I likhet med vad som gäller vid åberopande av artikel 36 måste medlemsstater som önskar stödja sig på något

tvingsande hänsyn kunna styrka sina påståenden och visa att åtgärden står i proportion till sitt syfte.

Motsvarande synsätt kan urskiljas när det gäller den fria rörligheten för tjänster (artikel 56 FEUF). I fallet *Store Baelt* (C-243/89) bedömde EU-domstolen att krav på användning av lokal arbetskraft för att utföra ett byggarbete inom ramen för ett upphandlingsförfarande utgjorde hinder för friheten att tillhandahålla tjänster. Sådana krav är indirekt diskriminerande eftersom det gör det svårare för företag som är etablerade utanför den stat i vilken en tjänst ska tillhandahållas att få tag på arbetskraften. I ett annat fall *Beentjes* (C-31/87) accepterades emellertid ett krav om att långtidsarbetslösa arbetare skulle anlitas i och för en byggentreprenad. Skillnaden mot *Store Baelt*-fallet var att det inte ställdes krav på att arbetskraften skulle vara lokal men väl anmäld vid ett lokalt arbetslöshetskontor som var tillgängligt för arbetstagare inom hela unionen.

Även när det gäller den fria rörligheten för tjänster finns det undantagsbestämmelser i fördraget. Enligt artikel 51 FEUF undantas verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt (ang. upphandling se mål C-160/08, *Kommissionen mot Tyskland*). Offentlig maktutövning, såsom begreppet har definierats i EU-domstolens rättspraxis, sammanfaller i stort med den svenska termen myndighetsutövning. Av artikel 52 FEUF framgår vidare att medlemsstaterna får bibehålla eller införa nationella bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (jfr artikel 62 FEUF). Personer som i ett samhällsperspektiv bedöms utgöra en hälsorisk eller en säkerhetsrisk får alltså hindras att tillhandahålla sina tjänster på en medlemsstats territorium. Därutöver har möjligheter för medlemsstaterna att upprätthålla inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster för att t.ex. skydda konsumenterna, den yttre miljön eller arbetsmiljön utvecklats i rättspraxis på motsvarande sätt som på varuområdet.

Vi kan alltså konstatera att den allmänna EU-rätten, i synnerhet fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster, inverkar, vid sidan av de mer detaljerade bestämmelserna i upp-

handlingsdirektiven, på myndigheternas utrymme att ställa krav vid upphandlingar. I några fall har EU-domstolen uttryckt detta som ett allmänt test. I målet *Contse* (C-234/03) anfördes sålunda att nationella åtgärder som kan utgöra hinder för eller göra det *mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget* ska, i enlighet med fast rättspraxis, uppfylla fyra villkor för att vara förenliga med fördraget. De skall:

- tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt
- motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset
- vara ägnade att säkerställa att det mål som eftersträvas med dem uppnås
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål

I detta mål prövades de ifrågasatta kriterierna i den ifrågavarande upphandlingen mot denna bakgrund. Detta synsätt framträder också tydligt i det senare målet *Serrantoni* (C-376/08).

Vid upphandlingar måste EU:s gemensamma regler och standarder beaktas

EU har genom åren utfärdat ett stort antal regler (beslut, direktiv och förordningar) som primärt syftar till att undanröja handelshinder på den inre marknaden, men som också fastställer gemensamma säkerhets- och skydds nivåer för produkterna och tjänsterna i fråga. Eftersom reglerna är gemensamma för alla medlemsstater inom EU, brukar de kallas för harmoniserade regler. Harmoniserade (gemensamma) regler finns både för varor och tjänster, men betydligt fler för varor. Exempel på harmoniserade regler utgör bl.a. regler för läkemedel, kosmetika, telekomutrustning, fordon, maskiner, kemikalier, leksaker, samt regler för bank- och försäkringstjänster, elektronisk handel och villkor för charterresor. Många gånger bygger de harmoniserade reglerna på tillämpningen av en gemensam standard, som har tagits fram av de europeiska standardiseringsorganisationerna. Som regel stämmer vidare de europeiska standarderna överens med

internationella standarder. Allmänna bestämmelser om harmonisering finns i artiklarna 114–118 FEUF, men harmoniseringsbemyndiganden finns också i särskilda artiklar på annat håll i fördraget. En viktig fråga är i vilken grad upphandlande myndigheter även behöver beakta dessa harmoniseringsbestämmelser; något som kan begränsa deras handlingsutrymme. Det är viktigt att påpeka att den s.k. harmoniseringsnivån kan skilja sig åt. Den viktigaste distinktionen är mellan å ena sidan total eller full harmonisering och, å andra sidan, minimiharmonisering.

Om EU:s regler medför en *totalharmonisering*, kan medlemsstaterna inte längre rättfärdiga regler som inverkar negativt på handeln inom direktivets tillämpningsområde. Direktivets bestämmelser måste följas till punkt och pricka. Detta synsätt kom till uttryck i målet *Kommissionen mot Storbritannien* (C-60/86). Bakgrunden var att Storbritannien hade infört krav på dimlampor utöver de tekniska krav på bilar som uppställdes i EU:s motorfordonsdirektiv. Domstolen fann dock att utrymme saknades för ytterligare obligatoriska krav utöver de redan föreskrivna. Direktivet i fråga, 76/756/EEG om montering av belysning och ljussignalsanordningar på motorfordon, medförde alltså en totalharmonisering. Ett svenskt exempel på detta är det s.k. *Salmonellamålet* (C-111/03), där EU-domstolen fann att det var otillåtet för Sverige att tillämpa importkontroll av kött och ägg m.m. från andra medlemsstater för att hindra spridning av salmonella, eftersom området var harmoniserat och kontrollen skulle ske i exportlandet. Ett ytterligare exempel är Regeringsrättens dom i RÅ 2005 ref 2, *Monsanto*. Regeringsrätten konstaterade att Sverige inte fick tillämpa egna strängare regler angående växtskyddsmedlet glysofat, trots att dessa innebar ett starkare miljöskydd, eftersom gällande EU-regler innebar totalharmonisering.

Om EU beslutar om *minimiharmonisering* är dock situationen annorlunda. Denna harmoniseringsform innebär att alla medlemsstater måste uppfylla en miniminivå men att det är möjligt att uppställa mer långtgående krav på produkter i den nationella lagstiftningen om dessa är förenliga med fördragsbestämmelserna. Principen om minimiharmonisering har stöd i EUF-fördraget på flera ställen. Den finns inskriven i artikel 193 vad avser miljöåtgärder, artikel 153.2b vad

avser arbetsrätt och arbetsmiljö och artikel 169.4 när det gäller konsumentskydd. Minimiharmonisering medför alltså att de allmänna principerna i fördraget, t.ex. icke-diskriminering och proportionalitet, fortsätter att spela en betydelsefull roll även då harmoniseringsåtgärder har beslutats i direktiv eller förordningar. När en medlemsstat utnyttjar sitt utrymme för regelgivning utöver den av EU satta nivån måste EU:s grundläggande principer respekteras.

Trots att det finns EU-regler som avser att fullt ut harmonisera en varas beskaffenhet kan en enskild medlemsstat under vissa förutsättningar äga rätt att tillämpa egna bestämmelser med stöd av artikel 114.4 FEUF, den s.k. miljögarantin. Bestämmelsen ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa strängare nationella regler än dem som har beslutats av EU, om de grundas på viktiga samhällshänsyn, t.ex. miljöskyddet.

I Tyskland tillämpas mot denna bakgrund en nollgräns för PCP, pentaklorfenol, i virke. Det är därför inte möjligt att vid upphandling, t.ex. en byggtreprenad i Tyskland, kräva annat än vad som föreskrivs i den tyska lagen, även om det är möjligt att upphandla virke som innehåller tillåtna mängder PCP i de övriga EU-länderna.

EU-domstolens acceptans för miljökrav och sociala krav ökar

Det tidigare nämnda målet *Beentjes* (mål C-31/87) från 1988 rörde frågan om sociala krav kunde ställas vid offentlig upphandling. Det handlade närmare bestämt om huruvida en upphandlande myndighet kunde beakta en leverantörs möjligheter att ge arbete till långtidsarbetslösa eller funktionshindrade. EU-domstolen konstaterade att det kunde vara möjligt att ställa krav på att leverantörerna skulle utföra arbete med en viss andel långtidsarbetslösa eller funktionshindrade under förutsättning att villkoret inte direkt eller indirekt hade någon diskriminerande effekt gentemot anbudsgivare från andra medlemsstater. Ett sådant villkor måste enligt domstolen vara förenligt med bestämmelserna om etableringsrätt och rätten till fri rörlighet för tjänster. Ett villkor skulle nämligen kunna strida mot

dessa bestämmelser om det innebar att endast anbudsgivare från den aktuella staten kunde uppfylla villkoret eller om anbudsgivare från andra stater skulle ha svårigheter att uppfylla kravet. En förutsättning för att det ifrågavarande villkoret skulle få ställas var vidare att det angavs i annonsen om upphandling så att leverantörerna fick kännedom om villkoret redan i inledningen av upphandlingsprocessen.

Möjligheten att ställa miljökrav prövades av EU-domstolen 2002 i målet *Concordia Bus* (c-513/99). Tvisten rörde en viss busslinje som efter upphandlingen gick till ett finskt bussföretag, mycket beroende på att detta företag tänkte använda naturgasdrivna bussar, varvid tilläggspoäng utgick för lågt kväveoxidutsläpp och låg bullernivå. Domstolen fann att den upphandlande myndigheten kunde beakta sådana miljökriterier som bussarnas kväveoxidutsläpp eller deras bullernivå under förutsättning att dessa kriterier hade ett samband med kontraktets föremål och inte var så svepande att de gav myndigheten obegränsad valfrihet, samt att de uttryckligen angavs i kontraktshandlingarna eller i meddelandet om upphandling och var förenliga med alla grundläggande principer i gemenskapsrätten, särskilt icke-diskrimineringsprincipen. Domstolen anförde vidare att kravet på att alla anbud ska behandlas lika (likabehandlingsprincipen) inte utgjorde hinder för att beakta sådana miljöskyddskriterier som de som var aktuella i förevarande mål endast på grund av att den upphandlande enhetens eget trafikföretag tillhörde det fåtal företag som uppfyllde dessa krav.

I den senare domen *Wienstrom* (c-448/01) fann EU-domstolen vidare att gemenskapsrättsreglerna inte utgjorde hinder mot att en upphandlande myndighet tillämpade ett upphandlingskriterium vid inköp av el enligt vilket det krävdes att elen producerats från förnybara energikällor, vilket vägdes in med 45 procent. Däremot fann domstolen att gemenskapsrättsreglerna utgjorde hinder för ett sådant kriterium i den mån det inte var förenat med krav som gjorde det möjligt att säkerställa en verklig kontroll av att den information som lämnats i anbudet var korrekt.

EU-domstolens rättspraxis har också påverkat innehållet i de nu gällande upphandlingsdirektiven. I direktivet 2004/18 anges sålunda i första punkten i ingressen att direktivet bygger på EU-domstolens

rättspraxis, särskilt dess rättspraxis om tilldelningskriterier, dvs. de kriterier som i förväg anger hur viktiga vissa egenskaper utöver priset är, t.ex. en varas eller tjänsts miljöpåverkan. Domstolens rättspraxis tydliggör enligt direktivet de upphandlande myndigheternas möjligheter att tillgodose den berörda allmänhetens behov på miljöområdet och det sociala området, förutsatt att de inte ger den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet samt att de uttryckligen anges och överensstämmer med de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna.

Det krävs emellertid enligt artikel 53.1 a i direktivet att tilldelningskriterierna ska vara kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet. I skäl 46 tredje stycket preciseras att dessa kriterier måste göra det möjligt att utvärdera varje anbuds prestanda i förhållande till föremålet för upphandlingen, enligt definitionen i de tekniska specifikationerna, samt att utvärdera förhållandet mellan kvalitet och pris i varje anbud. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet är det anbud som har det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris.

När det gäller sociala mål, kan enligt artikel 26 i direktivet, dessa främst främjas genom att de upphandlande myndigheterna ställer upp ”villkor för fullgörande av kontraktet”, förutsatt att detta sker i överensstämmelse med gemenskapsrätten. I synnerhet gäller det då att kraven inte har någon direkt eller indirekt diskriminerande effekt gentemot anbudsgivare från andra medlemsstater. Sådana villkor får bl.a. omfatta sociala hänsyn.

EU-fördragen ger utrymme för socialt ansvarstagande och miljöskydd

Som framgått spelade offentlig upphandling en viktig roll i Europa 2020-strategin för att i större utsträckning än tidigare främja samhälleliga mål av icke ekonomisk art. Europeiska kommissionens uttalade målsättning med ett nytt upphandlingsregelverk är mot denna bakgrund att öka möjligheterna för myndigheter att ställa sociala och miljömässiga krav genom så kallad strategisk upphandling. Det ökade intresset för miljöhänsyn och sociala hänsyn märks också tydligt i EUF-fördragets inledande artiklar. I artikel 8 uppmannas sålunda

unionen att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet mellan dem. I artikel 9 anges att unionen ska beakta de krav som är förknippade med hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor. I artikel 10 anges att unionen ska söka bekämpa all diskriminering av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I artikel 11 slutligen föreskrivs att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja hållbar utveckling.

Det sist sagda är ett konkret uttryck för den s.k. samstämmighetsprincipen i artikel 7 FEUF som anger att unionen ska säkerställa samstämmighet med all sin politik och verksamhet, med beaktande av samtliga sina mål. Detta innebär att unionslagstiftaren (rådet och Europaparlamentet) inom ramen för sin kompetens ska ta hänsyn till bl.a. socialpolitiska och miljöpolitiska målsättningar i all verksamhet.

Dessa preciseringar i EUF-fördraget får emellertid betraktas som förtydliganden snarare än nyheter. Det EU-rättsliga regelverket är sedan länge resultatet av en omfattande sammanjämkning av intressen och inte bara ett uttryck för frihandel och konkurrens. Artikel 7-11 FEUF får i första hand betraktas som instruktioner till unionslagstiftaren, dvs. det rör sig inte om operativa eller direktverkande bestämmelser. Vad resultatet kommer att bli av den ambitionshöjning och vilja till policykoordinering som dessa artiklar ger uttryck för, återstår därför att se. Frågan är aktuell t.ex. vid revideringen av upphandlingsdirektiven.

De förslag till upphandlingsdirektiv som i skrivande stund diskuteras i rådet är sålunda ett exempel på att större hänsyn bör tas till ökad samstämmighet mellan EU:s olika politikområden, i synnerhet integrationen av miljöskydd och handel på inre marknadsområdet.

Bakgrunden till de liggande förslagen är en grönbok (ett samrådsdokument) som kommissionen offentliggjorde den 27 januari 2011 om modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad. Grönboken var startskottet för ett brett offentligt samråd om olika lagstiftnings-

ändringar för att göra offentlig upphandling enklare och mer flexibel och för att bättre kunna använda offentliga upphandlingskontrakt till stöd för politik på andra områden. Det är alltså den senare aspekten som berörs här, att använda offentliga upphandlingskontrakt till stöd för politik på andra områden, vilket alltså kan betecknas som strategisk upphandling.

Strategisk upphandling – nya förutsättningar eller status quo?

I det följande ska kommissionens förslag till ändringar av direktiv 2004/18 (KOM/2011/0896 slutlig) kort beröras, vilket representerar det nya synsätt som politiskt verkar ha brett stöd. De förändringar som berörs här återfinns också i ett kompromissförslag från rådets generalsekretariat från den 30 november 2012. Syftet med de nya reglerna är att göra det möjligt för upphandlande myndigheter att bättre kunna använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällsliga mål såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet.

Kommissionen hänvisar i sitt förslag till tidigare nämnda artikel 11 FEUF varav framgår att miljöskyddskrav ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamheter, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. I direktivet ska därför klargöras hur upphandlande myndigheter kan bidra till att skydda miljön och främja en hållbar utveckling, samtidigt som de sörjer för det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris i sina kontrakt.

Enligt kommissionen ges de upphandlande myndigheterna därmed de instrument som behövs för att uppnå målen i Europa 2020-strategin genom att använda deras köpkraft till att upphandla varor och tjänster som främjar innovation, respekt för miljön och kampen mot klimatförändringar samtidigt som man förbättrar sysselsättningen, folkhälsan och de sociala villkoren.

Det framhålls också att forskning och innovation, inklusive miljöinnovation och social innovation, tillhör de viktigaste drivkrafterna för framtida tillväxt och har satts i centrum för Europa 2020 strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. Offentliga myndigheter bör därför enligt förslaget utnyttja offentligt upphandling på bästa möjliga strategiska sätt för att stimulera innovation. Köp av innovativa varor och tjänster är betydelsefullt för att förbättra effektiviteten och kvaliteten på offentliga tjänster samtidigt som man försöker lösa viktiga samhällsproblem. Det bidrar till att uppnå bästa möjliga värde för offentliga medel samt till mer övergripande ekonomiska, miljömässiga och sociala fördelar genom att ge upphov till nya idéer, omsätta dem i innovativa produkter och tjänster och därigenom främja hållbar ekonomisk tillväxt. Genom strategisk upphandling skulle sålunda både förutsättningarna för innovationsdriven tillväxt (se Johan Eklunds och Pontus Braunerhjells kapitel i boken) och aktiv arbetsmarknadspolitik (se Mattias Bengtssons och Kerstin Jacobssons kapitel i boken) kunna förbättras.

Det anges dessutom att upphandlande myndigheter som vill köpa byggtreprenader, varor eller tjänster med särskilda miljömässiga, sociala eller andra egenskaper bör kunna hänvisa till särskilda märken, exempelvis det europeiska miljömärket, (multi)nationella miljömärken eller andra märken, förutsatt att märkeskraven har ett samband med upphandlingens föremål, såsom beskrivningen av produkten och dess presentation, inbegripet förpackningskrav. Vidare är det viktigt att dessa krav utformas och antas på grundval av objektiva och kontrollerbara kriterier genom ett förfarande i vilket alla berörda parter, t.ex. statliga organ, konsumenter, tillverkare, distributörer och miljöorganisationer, kan delta och att miljömärket är tillgängligt för alla berörda parter.

Som framgått syftar EU:s upphandlingsdirektiv bl.a. till att säkra den fria rörligheten för varor och tjänster och den fria etableringsrätten. I ingressen till det föreliggande förslaget om utökad möjlighet till strategisk upphandling anges mot denna bakgrund följande:

Offentlig upphandling av eller för medlemsstaternas myndigheter måste överensstämja med principerna i fördraget om Europeiska unionens

funktionssätt, särskilt om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt de principer som följer därav, bland annat om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet. För offentliga kontrakt över ett visst värde bör dock bestämmelser fastställas om samordning av nationella upphandlingsförfaranden för att se till att dessa principer omsätts i praktiken och för att garantera att offentlig upphandling öppnas för konkurrens.

Denna grundläggande föresats överensstämmer med den som finns i nu gällande upphandlingsregelverk och gällande rättspraxis (se under Upphandlingsreglerna och EU:s fördragsbestämmelser ovan). Det som bör diskuteras är därför om direktivet verkligen möjliggör ställandet av miljökrav och sociala krav i högre utsträckning än hittills. Innebär inte den tydliga kopplingen till fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt de principer som följer därav en slags *status quo*?

I sammanhanget ska samtidigt anmärkas att reglerna för EU:s inre marknad, både fördragsbestämmelserna och sekundärrätten, ofta felaktigt uppfattas som enbart frihandelsfrämjande. Inre marknadsreglerna befrämjar numera betydlig fler intressen än frihandel och effektiv konkurrens. Denna mångsidiga karaktär kommer till tydligt uttryck i artikel 114.3 FEUF – det mest centrala inre marknadsbemyndigandet – där det föreskrivs att kommissionen i sina förslag om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd ska utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Europaparlamentet och rådet ska också, inom ramen för sina respektive befogenheter, sträva efter att nå detta mål. Ett direktiv eller en förordning som beslutas med stöd av artikel 114 skapar alltså inte bara fri rörlighet på EU:s inre marknad utan ska också säkerställa en hög nivå bl.a. när det gäller miljöskyddet.

På motsvarande sätt har EU-domstolen under drygt 50 år i sin rättspraxis jämkat samman frihandelsintresset med andra samhällsintressen vilket har diskuterats ovan. Detta gör att det idag finns ett ”regelpaket” som ger uttryck för skilda men sammanvägda intressen, vilket består av både rättspraxis och sekundärrätt. Detta paket måste alla medlemsstater förhålla sig till när de vidtar åtgärder som inskrän-

ker den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Som har redovisats ovan är rättsläget tämligen klart om unionen har antagit ett direktiv eller förordning, som innebär att en viss skyddsnivå blir gemensam för alla medlemsländer, dvs. totalharmonisering. I ett sådant fall har alla relevanta intressen redan vägts samman och en kompromiss har uppnåtts mellan medlemsstaterna (i rådet) och Europaparlamentet om vilken skyddsnivå som ska gälla. Är det fråga om minimiharmonisering finns fortfarande utrymme för en intresseavvägning i enskilda fall ovanför miniminivån och skulle det inte finnas någon harmoniseringslagstiftning alls ska en sådan avvägning göras enbart mot bakgrund av fördragsbestämmelserna och relevant rättspraxis.

Upphandlande myndigheter är i ett unionsperspektiv en integrerad del av medlemsstaten och kan därför aldrig bortse från de grundprinciper som utvecklats genom åren och de politiska kompromisser som utgör grunden för det regelverk som idag anger villkoren för den inre marknadens funktion. Därtill kommer att ett upphandlingsdirektiv endast är en beståndsdel av den samlade EU-rätten – en rättsakt som dessutom hierarkiskt är underordnad bestämmelserna i fördraget. Ett sådant direktiv kan därför inte innebära en så omvälvande förändring att upphandlande myndigheter reservationslöst skulle kunna ställa miljökrav och sociala krav som avviker från vad EU i övrigt har beslutat om.

För att sådana krav ska kunna ställas måste, enligt min mening, EU:s fördragsbestämmelser och harmoniserade lagstiftning respekteras, vilket jag varit inne på tidigare. De nya direktiven ger alltså fortfarande inte svar på den initialt ställda frågan om det är möjligt att ställa mer långtgående krav än vad EU-rätten i övrigt tillåter.

Min slutsats utifrån egen forskning är därför att strategisk upphandling är förknippat med motsvarande principiella begränsningar som gällt tidigare enligt EU-rätten. Jag kommer närmare att beröra vad detta innebär och vad man konstruktivt kan göra för att maximera utrymmet för strategisk upphandling i nästa avsnitt.

En realistisk strategi för upphandlande myndigheter

Är då allt högtidligt tal om ökat utrymme för strategisk upphandling i praktiken bara tomma ord? Detta stämmer till viss del eftersom själva begreppet snarare är en semantisk än saklig nyhet. Enligt min mening ger dock EU-rätten likväl ett ganska omfattande utrymme för sociala och miljörelaterade hänsyn. Den upphandlande myndigheten måste dock säkerställa att integrationen av miljöskydd och sociala aspekter inte sker isolerat från unionsperspektivet och den politik unionen för i övrigt.

I det följande ska tre omständigheter nämnas som upphandlande myndigheter särskilt bör beakta när de ställer upp miljökrav och sociala krav.

- Sociala krav och miljökrav kan integreras i föremålet för upphandlingen.
- Sociala krav och miljökrav är mindre problematiska om de överensstämmer med EU:s regler och intentioner i övrigt.
- Sociala krav och miljökrav bör ställas på ett sätt som möjliggör gränsöverskridande konkurrens mellan anbudsgivare i hela EU.

Som utgångspunkt kan upphandlande myndigheter upphandla på marknadens villkor och i stort sett efter egna preferenser. Det som måste beaktas är att principerna för den fria rörligheten för varor och tjänster och den fria etableringsrätten respekteras. EU:s upphandlingsdirektiv innehåller inga regler om vad som ska upphandlas. Det är en uppgift för de upphandlande myndigheterna att avgöra.

Detta innebär att upphandlande myndigheter måste *vara noga med att definiera vad det är man vill ha*. I vissa fall kan det vara fullt legitimt att avgränsa föremålet för upphandlingen till en mycket smal kategori av varor eller tjänster.

Jan-Erik Falk har sålunda anfört att det är fullt möjligt att upphandla blåbärssylt i stället för apelsinmarmelad till en skolbespisning även om det finns blåbär i Sverige men inte i andra EU-länder. Valet av vad som ska upphandlas kan i ett sådant fall visserligen påverka

handeln, men det betraktas inte som ett förbjudet handelshinder. Att föreskriva att blåbärssylt ska vara svensk skulle dock bryta mot både direktivet och fördraget. De upphandlande myndigheterna bestämmer alltså kvalitetsnivåer, prestanda, miljökrav m.m. som hänger samman med föremålet för upphandlingen.

Det bör dock observeras att statliga regler och riktlinjer som leder till att upphandlande myndigheter systematiskt väljer att upphandla inhemska produkter istället för utländska kan vara otillåtna även om det hade varit ett legitimt val i ett enskilt fall. Generella villkor är i ett unionsperspektiv mycket skadligare för handeln än en uttalad och motiverad preferens vid en enskild upphandling.

Rimligen måste inte heller en upphandlande myndighet värdera samtliga varor inom en produktgrupp lika. Det går t.ex. att föreskriva att batterier ska vara fria från kadmium även om det i sig är tillåtet att marknadsföra batterier med kadmiuminnehåll. Här måste dock observeras att EU:s harmoniserade bestämmelser kan få stor betydelse. Om den gemensamma (och beslutade) handlingslinjen inom EU är att ett visst ämne ska fasas ut under en bestämd tidsperiod, är strängare nationella krav vid offentlig upphandling normalt oförenliga med EU:s regler. I annat fall hade inte det ovannämnda tyska förbudet mot PCP behövt grundas på miljögarantin i artikel 114.4 FEUF. Ett visst utrymme kan dock finnas att premiera de företag som gått före i utvecklingen genom tillämpning av t.ex. miljöinriktade tilldelningskriterier vilket berörs längre fram.

Forskaren i upphandlingsrätt Erik Sandin påpekar mot denna bakgrund att förekomsten av harmoniseringsåtgärder påverkar de upphandlande myndigheternas handlingsutrymme. Han anger två typfall. För det första när det finns harmoniseringsåtgärder som avser en vara eller tjänst som den upphandlande myndigheten efterfrågar (jfr mål C-6/05, *Medipac* och C-489/06, *Kommissionen mot Grekland*). En bedömning måste då ske av huruvida det ställda kravet innebär att den medlemsstat där den upphandlande myndigheten hör hemma bryter mot de harmoniserade reglerna. För det andra kan det sociala eller miljömässiga intresset vara föremål för harmonisering. Harmoniserade regler för användning av olika kemikalier är ett sådant exempel. Ett miljökrav avseende användningen eller

förekomsten av en viss kemikalie kan då behöva bedömas gentemot de harmoniserade reglerna på området. I båda fallen måste en bedömning dessutom göras av huruvida en eventuell avvikelse från de harmoniserade reglerna kan rättfärdigas med stöd av artikel 114.3-4 FEUF eller skyddsklausuler som finns i de tillämpliga harmoniseringsbestämmelserna. Ett annat exempel, som anknyter till sociala krav, är när de krav som ställs rör lägsta tillåtna lön i enlighet med ett lokalt kollektivavtal som också gäller för utländska arbetstagare (s.k. utstationerade arbetstagare). Denna fråga uppstod i *Rüffertmålet* (C-346/06) där EU-domstolen förklarade att det vid upphandlingar bara kan ställas krav som är förenliga med utstationeringsdirektivet och den fria rörligheten för tjänster.

Sammanfattningsvis kan sägas att krav vid upphandlingar har en *potentiellt* handelshindrande effekt och att en upphandlande myndighet alltid måste se förfarandet i ett alleuropeiskt perspektiv. Om det finns objektivt godtagbara skäl – även utifrån ett sådant perspektiv – att avgränsa föremålet i syfte att tillgodose myndighetens preferenser är detta dock fullt möjligt.

Stöd för sociala och miljömässiga hänsyn som en upphandlande myndighet vill främja kan vidare många gånger *finnas i EU-rätten*. Allra tydligast är detta om unionen själv ställer krav på upphandlande myndigheter. Ett exempel på detta är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning. I artikel 6 i denna förordning föreskrivs att bl.a. centrala statliga myndigheter när det upphandlar ska ”utan att gemenskapslagstiftningen, nationell lagstiftning och ekonomiska kriterier åsidosätts, specificera minst samma energieffektivitetskrav som i de gemensamma specifikationerna”. Men eftersom EU överlag främjar andra intressen än de renodlat ekonomiska kan en upphandlande myndighet därutöver många gånger främja intressen som redan är föremål för EU-lagstiftning även då denna lagstiftning inte specifikt rör upphandling. Den upphandlande myndighetens agerande bör då inte kvalificeras som att den utnyttjar ett undantag från principen om fri rörlighet. Den främjar då inte ett särintresse utan bidrar tvärtom till förverkligandet av EU:s gemensamma mål. Detta kan ha tämligen stor betydelse när

man ska avgöra vilket nationellt handlingsutrymme som finns i förhållande till EU:s krav. Bevisbördan för den myndighet som åberopar ett skyddsintresse som i konkreta termer redan främjas av EU, t.ex. i ett direktiv eller en förordning, är rimligen lättare än då det handlar om ett skyddsintresse som inte EU och kanske inte heller merparten av medlemsstaterna ställer sig bakom.

Målet C-448/01, *Wienstrom*, kan här tjäna som illustration. Som framgått accepterades att ett tilldelningskriterium baserat på användning av förnyelsebar energi gavs stor betydelse vid viktningen (45 procent). Det hade dock stor betydelse i målet att det nationella intresset sammanföll med unionsintresset att öka användningen av förnybara energikällor för elproduktion. Detta hade unionen föresatt sig att främja bl.a. genom direktiv 2001/77 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

Ett annat exempel är mål C-368/10, *Kommissionen mot Nederländerna*, som gällde villkoren för att ställa krav på miljömärkning, i det aktuella fallet kaffe och te. Domstolen markerade att när det finns relevant unionslagstiftning måste de upphandlande myndigheter respektera denna och kan därför utan närmare förklaring hänvisa till krav som följer av unionslagstiftningen, i det aktuella fallet till unionslagstiftningen om ekologiskt producerade jordbruksprodukter.

Om det slutligen inte räcker med att avgränsa föremålet för upphandlingen och EU inte har vidtagit åtgärder som understödjer de syften som eftersträvas, *måste en konkret bedömning göras av de inskränkningar i den fria rörligheten* som förevarande sociala krav eller miljökrav kan leda till.

De inskränkningar i handeln som uppstår i samband med upphandlingar behöver inte alltid jämföras med den typ av restriktioner som fördraget och EU:s harmoniseringsbestämmelser förbjuder. Att välja en vara eller tjänst mot bakgrund av funktions- eller prestandakrav innebär naturligtvis inte en inskränkning i den fria rörligheten för alla varor eller tjänster som väljs bort. Ett upphandlingsförfarande får emellertid samma effekt om det medför att vissa leverantörer hindras från att lägga ett anbud (uteslutning av något skäl). En central del i EU:s upphandlingsrätt är som bekant att möjliggöra en jämförelse av olika anbud. EU-domstolen har uttalat att syftet med

upphandlingsreglerna bl.a. är att åstadkomma etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster *genom att göra det möjligt för så många entreprenörer som möjligt i medlemsstaterna att inkomma med anbud* (se t.ex. mål C-213/07, *Michaniki*).

Vad en upphandlande myndighet måste eftersträva är därför att säkerställa att en jämförelse kan äga rum av alla anbud som inte på objektiva och legitima grunder kan uteslutas från upphandlingen. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att EU-domstolen visat acceptans för miljörelaterade tilldelningskriterier. Till skillnad från obligatoriska krav, t.ex. en teknisk specifikation som måste vara uppfylld, möjliggör de en jämförelse av kvalitet och pris för alla produkter eller tjänster som uppfyller kraven för att få befinna sig i fri cirkulation på EU:s inre marknad (se målen C-513/99, *Concordia Bus* och C-448/01, *Wienstrom*). De krav som härigenom blir aktuella blir då bara ett av flera tilldelningskriterier med förutsägbar betydelse i den viktning som ska äga rum när det ekonomiskt mest lönsamma anbudet ska väljas. Att utforma tilldelningskriterier är naturligtvis mer omständligt för de upphandlande myndigheterna, men det är helt i linje med syftet att göra det möjligt för så många entreprenörer som möjligt i medlemsstaterna att inkomma med anbud.

Tilldelningskriterier kan därför vara ett viktigt komplement till tillåtna avgränsningar av upphandlingens föremål. Ett tilldelningskriterium får emellertid självfallet inte formuleras så att det i praktiken fungerar som ett obligatoriskt krav. Detta kan strida mot proportionalitetsprincipen som ingår bland unionsrättens allmänna rättsprinciper och därför är av ständig relevans i upphandlingssituationer (jfr mål C-213/07, *Michaniki*). Hur proportionalitetstestet utfaller är beroende av omständigheterna. Särskild försiktighet är påkallad vid införande av krav som går längre än ett harmoniserat produktkrav eller motsvarande. Det är svårt att säga något generellt om när detta är möjligt, men det borde inte vara uteslutet att premiera exempelvis teknisk innovation eller miljöskydd som går längre än harmoniserade krav förutsatt att produkter eller tjänster som uppfyller de harmoniserade kraven inte utesluts och att en verklig jämförelse av anbuden därför kan äga rum. Motsvarande resonemang kan föras även angående andra villkor, t.ex. utförandevillkor, som

avser utförandet av ett kontrakt och inte behöver vara uppfyllda av leverantören när anbudet lämnas in. Dessa bör heller inte formuleras på så sätt att de omöjliggör deltagande för de anbudsgivare som uppfyller harmoniserade EU-rättsliga krav.

Slutligen får inte glömmas bort att det som framgått krävs enligt artikel 53.1 a i direktiv 2004/18 att tilldelningskriterierna ska vara kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet.

För att resonemanget om tilldelningskriterier inte ska leda till missförstånd, vill jag framhålla att samtliga krav fortfarande måste vara förenliga med EU-rätten. När det gäller harmoniserade krav får därför diskuteras om ett krav som är strängare än dessa och ändå beaktas i viktningen strider mot det aktuella direktivets syfte. Eftersom syftet normalt är att säkerställa fri rörlighet för en viss produkt eller tjänst kan ett sådant krav godtas endast om det är proportionerligt och i praktiken inte fungerar som en teknisk specifikation, dvs. helt utestänger vissa leverantörers varor eller tjänster. Om man vid upphandling hindrar att samma varor eller tjänster (de som omfattas av harmoniseringen) potentiellt kan köpas, är det tämligen klart att syftet med harmoniseringsdirektivet förfelas. Om varorna och tjänsterna blir föremål för utvärdering av en upphandlande myndighet men inte köps in, är det dock inte riktigt samma sak (kravet på omsättning eller tillgänglighet är då uppfyllt). Harmoniseringen kan rimligen inte anses syfta till att en viss vara eller tjänst måste köpas av en offentlig inköpare enbart för att de harmoniserade kraven är uppfyllda och produkten eller tjänsten är billigast.

En parallell kan dras till EU-domstolens rättspraxis angående ”användningsrestriktioner” (som behandlas annorlunda än import- eller införselrestriktioner). Om användningen av en viss produkt begränsas i viss utsträckning behöver inte detta strida mot i och för sig relevanta harmoniseringsregler, förutsatt att medlemsstaterna respekterar de gemensamma tekniska specifikationerna. Om användningsförbudet är 100-procentigt anses det dock självfallet oproportionellt och i strid med EU-rätten.

Ett exempel som illustrerar detta är det svenska förbudet mot användning av vattenskotrar på annat än allmän farled och särskilt anvisade områden. Det finns ett direktiv som rör bl.a. tekniska speci-

fikationer för vattenskotrar (direktiv 94/25/EG i sin senaste lydelse) men domstolen konstaterade att detta inte rörde *användningen* av vattenskotrar. Domstolen bedömde sedan de svenska användningsrestriktionerna mot bakgrund av fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor och särskilt proportionalitetsprincipen (C-142/05, *Mickelsson och Roos*) och kom fram till att de, förutsatt att vissa villkor var uppfyllda, var förenliga med EU-rätten.

Jag kan föreställa mig samma logik vid en prövning av viktningsskriterier i en upphandling. Även här bör tilldelningskriterierna inte jämföras med regler som avviker från tekniska specifikationer i ett produktdirektiv men de får inte behandla utländska och inhemska produkter olika och kan i slutändan bli bedömda mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.

Strategisk upphandling och en konkurrenskraftig inre marknad – ett dilemma?

Huruvida ett reformerat regelverk för offentlig upphandling kan utgöra ett effektivt verktyg för att främja miljöskydd och socialt ansvarstagande på en konkurrenskraftig inre marknad är inte en fråga som lätt låter sig besvaras. Som framgått är det många intressen som ska vägas samman. I det direktivförslag som kommissionen har lagt fram anges två kompletterande, men också delvis oförenliga, mål:

- Att öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att få *valuta för pengarna*. Detta innebär framför allt att förenkla de nuvarande reglerna för offentlig upphandling och göra dem mer flexibla. Rationaliserade och mer effektiva förfaranden är till fördel för alla ekonomiska aktörer och gör det lättare för små och medelstora företag och anbudsgivare från andra länder att delta.
- Att ge upphandlare bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för *gemensamma samhällsliga mål*, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar,

främjande av innovation, sysselsättning och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet.

I aktuell juridisk forskning på området har stor vikt fästs vid det andra målet (möjligheten att prioritera viktiga samhällsmål), vilket också har varit det huvudsakliga ämnet för detta kapitel. Överlag välkomnas en sådan utveckling. Detta överensstämmer också väl med hur upphandlingsrätten har utvecklats i t.ex. USA där upphandlande myndigheter har en relativt stor frihet att ställa upp sociala krav och miljökrav enligt det s.k. *market-participant* undantaget.

Min egen forskning på området visar emellertid att EU:s upphandlingsreglers mycket starka koppling till den europeiska marknadsintegrationen medför att en avvägning ofta måste ske mellan intresset av fri rörlighet för varor och tjänster och andra prioriterade intressen. Av betydelse är som framgått i vilken mån det finns harmoniserade EU-bestämmelser som är relevanta men också hur kraven utformas, t.ex. som obligatoriska krav i form av tekniska specifikationer, eller som tilldelningskriterier. Strategisk upphandling är ett politiskt laddat uttryck som indikerar att upphandling handlar om annat än att bara spara pengar. Upphandlingsreglerna syftar dock fortfarande primärt till att stärka den inre marknaden och EU:s konkurrenskraft. Att upphandlande myndigheterna inom EU inte kan ges full frihet att ställa icke ekonomiska krav vid offentlig upphandling som försvårar för företag i andra EU-medlemsländer borde därför inte vara särskilt förvånande. En sådan utveckling skulle urholka den inre marknad som EU med stor möda byggt upp under drygt 50 år, eftersom en tämligen stor del av den totala handeln på marknaden omfattas av upphandling.

Det kan emellertid urskiljas en tendens att skapa förutsättningar för strategisk upphandling utanför det EU-regelverk som specifikt behandlar offentlig upphandling. Om denna utveckling fortsätter, vilket är sannolikt, och sociala och miljömässiga intressen överlag får ökad prioritet i det samlade EU-regelverket får naturligtvis skrivningarna om strategisk upphandling i upphandlingsdirektiven successivt allt större betydelse. Det som är viktigt att komma ihåg är emellertid

att upphandlingsdirektiven bara är en del i ett större och tämligen komplext europeiskt regelsystem. Inom detta regelverk kan strategisk upphandling bidra till att EU:s konkurrenskraft stärks till rätt pris då större uppmärksamhet riktas mot sociala och miljömässiga mål, men behovet av intresseavvägningar i enskilda fall lär kvarstå under överskådlig tid.

Källor och litteratur

När det gäller upphandlingsreglerna i allmänhet rekommenderas Jan-Erik Falks bok, *Lag om offentlig upphandling – en kommentar*, 2:a upplagan (Stockholm: Jure, 2011) och Mats Bergman m.fl., *Offentlig upphandling – På rätt sätt och till rätt pris* (Lund: Studentlitteratur, 2011). Härtill kommer Andrea Sundstrands nyligen publicerade avhandling *Offentlig upphandling – primärrättens reglering av offentliga kontrakt* (Stockholm: Jure, 2012) som tar sikte på vilka principer som gäller när upphandlingsdirektiven inte är tillämpliga.

När det mer specifikt gäller sociala krav och miljökrav har de sociala aspekterna på offentlig upphandling ingående behandlats i Sieps rapport 2010:3, ”Upphandling och arbete i EU”, av Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun. Vidare finns en utmärkt problemorientering av Erik Sandin ”Miljökrav vid offentlig upphandling och EU:s inre marknad: en probleminventering” publicerad i Tom Madell, Tarjei Bekkedal och Ulla Neergaard (red.) *Den nordiska välfärden och marknaden* (Uppsala: Iustus, 2011). Internationellt finns ämnet utförligt behandlat i Sue Arrowsmith och Peter Kunzlik (red.), *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009) och i Roberto Caranta och Martin Trybus (red.), *The Law of Green and Social Procurement in Europe* (Köpenhamn: DJØF, 2010). Amerikanska förhållanden behandlas bl.a. i en artikel av Brannon P. Denning, Samantha Graff och Heather Wooten, ”Laws to Require Purchase of Locally Grown Food and Constitutional Limits on State and Local Government: Suggestions for Policymakers and Advocates” (*Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development* 1:1, 2010).

För egen del har jag uttalat mig om dessa frågor i mitt rättsutlåtande till Upphandlingsutredningen 2010, ”Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that go Beyond the Requirements of EU Law” (april 2012) som finns på <http://upphandlingsutredningen.se/analys-av-mojligheten-att-stalla-krav-i-upphandlingar>

För EU-domstolens domar hänvisas till EU-domstolens webbplats www.curia.eu alternativt <http://eur-lex.europa.eu> där de kan hittas under det målnummer som anges i texten.

I övrigt har hänvisats till kommissionens grönbok om modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad (KOM(2011) 15 slutlig), som finns på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:EN:PDF>

Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling, (KOM/2011/0896 slutlig), finns på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:SV:HTML>

Den motsägelsefulla unionen: EU:s skiftande politik för företagande och konkurrenskraft

av Lars Niklasson

Näringspolitiken är central i den Europeiska unionen och av avgörande betydelse för de europeiska företagens konkurrenskraft. Många av de viktigaste politiska åtgärderna har varit inriktade på att stimulera utvecklingen av företag och företagande, från frihandel och inre marknad till en gemensam valuta och lågräntepolitik. Ändå finns det motsägelser i den näringspolitik som EU bedriver. Genom att studera motsägelserna får vi en mer realistisk bild av den politik som formar EU. Vi får också en tydligare bild av vilka alternativen är för framtiden.

Risken är stor att EU hamnar i en stödpolitik som liknar den politik man ville avskaffa i medlemsstaterna på 80-talet. Då ville man bryta upp stödet till "nationella champions" (dominerande inhemska storföretag) genom att avreglera och skapa en gemensam marknad, där konkurrensen skulle leda till större och starkare företag på europeisk basis. Nu pratar man om att EU måste stödja de stora europeiska företagen mot sina konkurrenter i omvärlden. Men går det att stimulera strukturuomvandling och konkurrenskraft genom stöd till befintliga företag? Det är en grundläggande konfliktfråga i den europeiska politiken och den fråga som står i centrum här. Det skulle väcka viss förvåning om EU:s "nyliberala" 80-talspolitik landade i sin motsats, men det är en möjlig utveckling, vilket går att förstå om man särskiljer de idéer och aktörer som verkar i den europeiska politiken.

Kapitlets huvudfråga är vilka olika ideologiska ståndpunkter som präglar EU:s näringspolitik och hur de kan väntas inverka på

EU-ländernas konkurrenskraft. Jag kommer att beskriva och kritiskt analysera de olika ståndpunkterna, särskilt den linje som vill ge stöd till företagen i form av bland annat satsningar på forskning och utveckling, då riskerna med sådant stöd sällan uppmärksammas i den allmänna debatten. Invändningarna mot avreglering och liberalisering är mer kända, bland annat har det uppmärksammats att svenska jobb blivit mer utmanade och osäkra i en globaliserad värld. Priset för avreglering kan vara högt i det korta perspektivet, eftersom konkurrensen ökar, men samtidigt ökar möjligheterna för svenska företag att sälja till kunder i andra länder, vilket kan bidra till en ökad förnyelseförmåga i de svenska företagen. På lång sikt kan det, med andra ord, ha ett högre pris att stödja företag och branscher, om det leder till att dynamiken och strukturomvandlingen avstannar.

Frågorna är laddade, både i politiken och i forskningen. En mängd teorier har lanserats för att visa värdet av statligt stöd till företagen i handelspolitiken, innovationspolitiken, regionalpolitiken mm. Det motsatta perspektivet, att stöd snedvrider konkurrensen och skapar nya problem, vilar på en syn på marknaden som en process, en koordineringsmekanism, som fungerar bäst när den får verka fritt. Med ett sådant synsätt är det den ständiga strukturomvandlingen som är nyckeln till långsiktig konkurrenskraft.

Jag kommer först att diskutera hur EU:s politik för företag och företagande har utvecklats över tid och vilka de centrala konfliktlinjerna har varit. Därefter kommer jag att diskutera de bakomliggande politiska linjer som EU:s medlemsländer har drivit och som behöver lyftas fram om vi vill förstå EU:s politik, såväl möjligheterna att hitta kompromisser som kompromissernas effekter. Separata avsnitt behandlar sedan EU:s första trettio år, 80-talet, 90-talet och utvecklingen efter sekelskiftet. Utifrån egen och andras forskning lyfter jag avslutningsvis fram Sverige som exempel på en idétradition i näringspolitiken som är värd att utveckla inom EU som helhet. Det handlar i korthet om att försvara strukturomvandling och att söka samarbete om åtgärder som lägger en grund för en långsiktig konkurrenskraft. Ett samförstånd om åtgärder som ger medborgarna trygghet behövs för att slå vakt om fokuseringen på strukturomvandling i EU:s näringspolitik.

Nyliberalism eller merkantilism?

Ett sätt att få en överblick över de vägval EU har gjort är att använda skiljelinjen mellan de ekonomisk-politiska ideologierna ”nyliberalism” och ”merkantilism” som används inom litteraturen om internationella relationer och politisk ekonomi. Ofta beskrivs EU:s politik som nyliberal eftersom den varit mer marknadsorienterad än politiken i medlemsstaterna. Men vid närmare påseende finns det två helt olika sätt att resonera om en marknadsinriktad näringspolitik; en merkantilistisk variant där staten aktivt styr marknaden för att skapa konkurrenskraft gentemot omvärlden och en i verklig mening nyliberal variant där staten begränsar sig till att riva hinder och överlåter åt marknaden att skapa ekonomisk utveckling.

I praktiken kan det finnas en gråzon mellan de två förhållningssätten, där staten intervenerar för att upprätthålla marknaden, men det finns ändå en avgörande skillnad i synsätt mellan de två ideologierna. I sin rena form är merkantilismen en nationalistisk ideologi som betonar kampen om konkurrenskraft mellan länder eller regioner. Staten och företagen utgör en helhet, ett ”AB Sverige” eller ”Europe, Ltd” och en statlig stödpolitik som kan stärka de nationella företagen på internationella marknader bejakas. Historiskt har det funnits fler komponenter i den merkantilistiska ideologin, t.ex. betoningen på överskott i utrikeshandeln, men syftet här är inte att diskutera alla varianter av merkantilism.

Den liberala ideologin i sin rena form är istället internationell och ser frihandel som en vinna-vinna strategi. Här är statens roll att skapa goda ramvillkor för företag och företagare. Det är en viktig poäng att vara neutral och inte försöka styra utfallet. Den liberala ideologin lyfter fram riskerna som följer med statliga ingrepp i marknaden.

I konkret handling betyder det att liberalerna betonar konkurrensen mellan företagen och behovet av nya företag som utmanar de gamla. Ekonomin är en sökprocess och det viktigaste är att ha stabila ramvillkor. Merkantilisterna å sin sida betonar samverkan mellan företagen och med staten. Tanken är att man tillsammans utvecklar sina resurser, exempelvis under ledning av en smart myndighet, som i fallet med det japanska Ministeriet för utrikeshandel och industri

(MITI). Tanken är att staten vägleder företagen i kraft av sin större överblick.

Riskerna med den nyliberala strategin ligger i att företagen underinvesterar i sådana nyttigheter som konkurrenterna kan utnyttja, t.ex. forskning och utveckling (FoU). Riskerna i den merkantilistiska strategin ligger istället i att staten överinvesterar i t.ex. FoU och missar andra utvecklingsvägar. Andra risker är att de befintliga företagen blir trögrörliga och att nya företag missgynnas eftersom de inte kan vara med och förhandla om politikens inriktning. Tillspetsat kan merkantilismen bli en ”Rotarykapitalism”, där de som redan är etablerade träffas och gör upp om politiken.

Jag kommer särskilt att lyfta fram problemen med den merkantilistiska ideologin, men det betyder inte att man kan dra generella slutsatser om de stöd som ges av EU och andra offentliga aktörer till FoU, regional utveckling, kompetensutveckling m.m. Ett mer balanserat omdöme måste bygga på en närmare analys av stöden och den kontext där de verkar. Tillskott av pengar har nästan alltid vissa positiva effekter och de kan användas som smörjmedel för att få företag och andra att ändra sitt beteende, men ett problem i sammanhanget är att det ofta är svårt att isolera effekterna av stöden och att göra rimliga jämförelser med hur situationen skulle varit om stöden inte fanns. Jag har i ett annat sammanhang framhållit att många utvärderingar nöjer sig med att beskriva det som blev, snarare än att dra slutsatser om mervärdet utifrån en jämförelse med hur situationen skulle varit utan stödet. När man eventuellt beskriver mervärdet bortser man ofta från negativa effekter, som att stöden övertagit något som andra finansiärer annars skulle gjort, dvs. undanträngningseffekter. Man diskuterar nästan aldrig alternativa vägar att nå förändring och förnyelse, som t.ex. avreglering. Dessa större vägval är lättare att se om man fokuserar på övergripande ideologier.

I det följande lyfter jag fram de två ideologier som verkar parallellt inom näringspolitiken i EU och dess medlemsstater. Balanspunkten mellan dem har ändrats över tid och det kan hjälpa oss att förstå viktiga vägval. Ofta klumpas EU:s politik ihop under rubriken ”nyliberalism”, som då blir en samlingsterm för alla åtgärder som i någon form bejaktar marknader och individer. Särskilt på det näringspoli-

tiska området är det viktigt att lyfta fram de två synsätten som annars hamnar i samma kategori. Den politik som stöder företag, genom t.ex. handelspolitiken, innovationspolitiken eller regionalpolitiken, bör då kallas merkantilistisk.

Tre politiska ståndpunkter

Det är vanligt att diskutera tre ståndpunkter i näringspolitiken. Vid sidan av den nyliberala och den merkantilistiska inriktningen finns en socialdemokratisk ståndpunkt, som vill begränsa marknadens utrymme. I Sverige och de flesta av EU:s övriga medlemsstater har politiken sett som sin huvuduppgift att begränsa marknaden och att styra samhället genom politiska beslut istället. Utifrån ett sådant perspektiv kan merkantilismen och liberalismen utgöra en gemensam fiende.

Jag kommer att återkomma till den socialdemokratiska ståndpunkten eftersom den är intressant om vi vill förstå de bakomliggande politiska kompromisserna. Ett visserligen förenklat men ändå fruktbart sätt att förstå politiken inom EU är att se den som en kamp mellan tre positioner (en triangel), där olika koalitioner är möjliga. Merkantilister och nyliberaler vill att politikens roll ska begränsas (även om nyliberalerna betonar detta i betydligt större utsträckning), men deras enade front mot socialdemokraterna kan ersättas av andra koalitioner. Socialdemokrater och merkantilister kan göra upp om en styrande stat i Europa, lika väl som socialdemokrater och nyliberaler kan göra upp om en reformerande och avreglerande stat. Element av båda ideologierna finns i de socialdemokratiska partierna och skapar en spänning mellan de mer merkantilistiska sydeuropeiska partierna och de mer liberala nordeuropeiska partierna. För övrigt kan man se en liknande spänning mellan företagarorganisationer, där några betonar stödet från det offentliga medan andra betonar avreglering och att stå fri från det offentliga. I mina slutsatser återkommer jag till att Sverige kan påverka vilken koalition som vinner i Europa.

Det här synsättet anknyter till uppfattningen att politiken till stor del formas i konkurrens mellan grupper av aktörer som tänker olika

och som bygger koalitioner med och mot varandra. Den brittiske statsvetaren John Peterson har sammanfattat forskningen om så kallade policynätverk inom EU. Samma fenomen kallas ibland *epistemic community* (ungefär: kunskapsgemenskap), med hänvisning till att aktörerna i nätverket förenas i sitt tänkande, där de finns spridda i partier, departement och intresseorganisationer m.m. Mycket av rapporteringen om europeisk politik handlar om motsättningar mellan länder eller mellan olika organ inom EU, framför allt rådet, parlamentet och kommissionen. John Petersons och andras synsätt är att politiken utgör en kamp mellan ”järntrianglar” (nätverk med positioner i alla organ som delar makten i EU och nationellt), där de som sysslar med exempelvis jordbrukspolitik tänker i huvudsak lika i alla länder och alla organisationer. Mycket av den politiska kampen står då mellan politikområden, t.ex. konkurrenspolitiken mot forskningspolitiken, regionalpolitiken eller miljöpolitiken. Inom dessa politikområden odlas ideologier, verklighetsbilder och vetenskapliga synsätt. Några ligger närmare det liberala synsättet medan andra ligger närmare det merkantilistiska. En del av detta kommer jag att beröra i det följande.

En lärdom av att lyfta fram tänkandet inom olika politikområden är att det har stor betydelse hur nya idéer slår igenom. Forskare inom den så kallade konstruktivistiska traditionen menar att kampen mellan olika synsätt och spridningen av synsätt till fler politikområden är viktigare att förstå än det förhandlingsspel som äger rum senare. Ståndpunkterna konstrueras enligt detta synsätt genom att idéer fångas upp – medvetet eller omedvetet – av politiker och intresseorganisationer. När politiker förhandlar har de redan skapat sig en agenda som kanske formats av ett nytt vetenskapligt synsätt eller av att internationella organisationer lyft fram ett visst perspektiv.

Ett område där idéspridningen har stort förklaringsvärde gäller införandet av EMU. Även om det naturligtvis måste förklaras hur stödet för EMU växte fram i varje land, så är det slående att ”alla” ledande politiker svängde om från keynesianism till monetarism under drygt ett decennium. Detta har fått många att undersöka var teorierna kommer ifrån och hur de kunde få genomslag. Vetenskapliga tankemodeller kan ha större betydelse än man kanske anar. Den

amerikanska statsvetaren Kathleen McNamara var den som tydligast gjorde den här poängen som en förklaring till framväxten av EMU och Euron.

En variant av detta är att vissa modeord slår igenom utan att man för den skull menar samma sak. Statsvetaren Nicholas Jabko vid Johns Hopkins-universitetet i Baltimore har undersökt vad som menades med att fokusera på marknader inom olika politikområden. Det han fann var att man menade olika saker och således använde ett populärt honnörsord för att ligga rätt i tiden. Innehållet i politiken, däremot, påverkades mycket av vad man gjort tidigare inom respektive område.

De första 30 åren: EU skaffar sig ett mandat i näringspolitiken

De två näringspolitiska ideologierna har funnits i EU sedan starten. Den merkantilistiska ideologin var tydlig i Kol- och stålunionen som bildades genom Parisfördraget 1951. Då var uppgiften att gemensamt styra de industrier som varit viktiga för krigsindustrin i Europa. Syftet var att övergå till fredlig produktion och redskapen var planering och utvecklingsinsatser, t.ex. genom forskning. Det fanns en koppling till den amerikanska Marshallhjälpen (det stöd som USA gav till återuppbyggnaden av Europa efter andra världskriget) och visionen om att modernisera Europas näringsliv genom politisk styrning.

Några år senare sjösattes Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) med en, åtminstone på pappret, motsatt inriktning. Det fördrag som slöts i Rom 1957, som fortfarande åberopas som grundval för EU:s näringspolitik, innehåller en principiell deklaration om frihandel och en gemensam marknad i Europa. Både avregleringspolitiken och skapandet av en ekonomisk och monetär union (EMU) görs med åberopande av principerna i Romfördraget.

I Rom skapades även organisationen Euratom, med uppgift att utveckla kärnkraftsindustrin i Europa. Det kan ses som en merkantilistisk politik, men samarbetet hade inga större framgångar och har mest haft betydelse för hur EU utvecklade sina arbetsformer

kring forskning och industriell utveckling under de första åren.

Genom fördragen sjösattes delvis motstridiga ambitioner; planering och stöd, respektive avreglering och konkurrens. Till en början var spänningen inte särskilt tydlig. Den allmänna meningen var att de radikala principerna i Romfördraget bara gällde handeln mellan länderna. Man såg ingen motsättning mellan dessa principer och den nationella politiken, där medlemsstaterna drev keynesiansk välfärdsolitik. Statsvetaren Dermot McCann har i en bok om de samlade effekterna av EU:s politik för att reglera företagets villkor sammanfattat situationen som ”Keynes hemma och Adam Smith utomlands”.

Under 60-talet byggde EU upp en organisation för att spela en större roll i styrningen av den europeiska ekonomin. Den förste ordföranden i kommissionen, tysken Walter Hallstein, har beskrivits som en imperiebyggare. Bland annat växte det fram generaldirektorat (”ministerier”) för forskning och industripolitik, trots att EU saknade mandat inom dessa områden. Ett första principdokument om en Europeisk industripolitik presenterades 1970 och ett första forskningsprogram kallat European Cooperation in Science and Technology (COST) sjösattes 1974, om än som ett mellanstatligt program vid sidan av EU. Stödet till jordbruket fanns från starten och det regionalpolitiska stödet infördes 1975.

EU:s expansion i merkantilistisk riktning kan delvis förstås som ett sätt att driva integrationen framåt efter de stora kriserna under 60-talet, när Frankrike inte deltog i rådets möten. EU var nära att gå under till följd av konflikterna mellan Frankrike och de fem övriga medlemsländerna. Frankrike vägrade gå med på majoritetsbeslut om jordbrukspolitiken och bojkottade ministerrådets möten, dvs. lämnade sin stol tom i det som kallats ”den tomma stolens politik”. Skiftet av president 1969 öppnade för en pragmatisk lösning, där alla accepterade att avstå från att driva frågor som hotade enskilda länders ”vitala intressen”. Under 70-talet diskuterades nya politiska åtgärder, inklusive valutasamarbete. Dessutom växte organisationen genom nya medlemsstater 1973 och 1981, men skulle snart förändras i grunden.

80-talet: Kompromisser kring den gemensamma marknaden

1986 undertecknades Enhetsakten, fördraget om att skapa en inre marknad i Europa till 1992. Det var en stor förändring som kan ses som en kompromiss mellan nyliberalism och merkantilism. Romfördragets principer togs på allvar och ett arbete satte igång att identifiera och avskaffa hinder för den fria rörligheten i Europa. Men kompromissen innebar också att EU:s makt stärktes gentemot medlemsstaterna. Det var en paketöverenskommelse som innehöll lite för alla och därmed också fröet till fortsatta konflikter inom organisationen. I sin kärna var det en satsning på mer marknad och avreglering, samtidigt som det innebar mer av stat och styrning på den europeiska nivån.

Det är svårt att förstå hur omvälvande uppgörelsen var, om man inte tänker på hur osannolikt det var att den konservativa brittiska premiärministern Margaret Thatcher och den socialistiske franske presidenten Francois Mitterrand skulle göra upp om en gemensam politik. Margaret Thatcher genomförde stora förändringar i nyliberal riktning i Storbritannien och Francois Mitterrand gick till val på att göra motsatsen i Frankrike. Det var första gången i modern tid som Frankrike hade en vänsterpresident och hans politik var uttryckligen inriktad på att fortsätta med keynesianism i Frankrike även om alla andra stora länder var på väg mot monetarism (Storbritannien, Tyskland, USA). Politiken misslyckades och Mitterrand fick göra sin berömda U-sväng, från keynesianism över till något som började likna monetarism. I det nya läget öppnade sig möjligheten att närma sig Margaret Thatcher och Helmut Kohl (Tyskland) i en uppgörelse om den ekonomiska politiken i Europa, särskilt om man lägger till känslan av yttre hot, när både Japan och USA hade starkare ekonomisk utveckling än länderna i Europa. Den franske finansministern Jacques Delors var den givne vänstermannen att axla rollen som ordförande i kommissionen och föra den nya gemensamma politiken i hamn.

Vid sidan av det storpolitiska spelet finns andra faktorer som ofta lyfts fram för att visa att det inte bara är förhandlingsspelet mellan

medlemsstaterna som har betydelse för hur EU utvecklas. En sådan faktor är att det var domstolen (dåvarande EG-domstolen) som gav politikerna ett instrument att använda i det fortsatta arbetet. Det var domstolen som slog fast principen om ömsesidigt erkännande, att det som är tillåtet i en medlemsstat måste anses tillåtet i andra medlemsstater. Det här var det berömda *Cassis de Dijon-målet*, där man slog fast att Tyskland inte fick förbjuda försäljningen av en fransk likör eftersom de tyska reglerna utgjorde ett handelshinder. På det sättet fick EU en domstolspraxis där det blev förhållandevis lätt att ta bort begränsande regler. Det hade med all sannolikhet tagit mycket längre tid om politikerna själva skulle ha förhandlat om varje regelförändring. Nu var det en överstatlig aktör i form av domstolen som uttolkade Romfördraget och fann något som man skulle kunna kalla en underförstådd princip om ömsesidigt erkännande, vilket ur medlemsstaternas perspektiv närmast var en oavsedd konsekvens av fördraget 1957.

En annan viktig faktor bakom den inre marknaden var att projektet hade stöd från näringslivet. Många politiker som var tveksamma hänvisade till att näringslivet ville ha större marknader och mer av konkurrens i Europa. Det var särskilt den då tämligen nybildade organisationen European Roundtable of Industrialists (ERT), under ledning av Volvochefen Pehr Gyllenhammar, som förespråkade en ny, europeisk näringspolitik. Men ERT var knappast en nyliberal organisation. En av dess huvudståndpunkter var att det behövdes en ny Marshallplan för att stödja näringslivets utveckling, vilket snarare är en merkantilistisk ståndpunkt. Det har också diskuterats vem som hjälpte vem. Redan på 70-talet förde kommissionen samtal med stora företag om stöd från EU. Som kommissionens ordförande stödde Jacques Delors under 80- och 90-talen den franska idén om att skapa en teknologisk gemenskap i Europa, dvs. att föra en gemensam politik för att utveckla näringslivets teknologiska bas. I praktiken blev ERT en allierad till kommissionen när det gällde att få medlemsstaternas stöd för överföringen av makt till EU, både i fråga om avreglering (konkurrenspolitik) och stöd till företagen.

Bland medlemsstaterna fanns och finns det många ståndpunkter om vem som borde ansvara för en stödjande näringspolitik, fram-

för allt i form av stöd till teknikutveckling genom forskning och utveckling, innovationsstöd, riskkapital m.m., och hur det skulle genomföras. Med en viss förenkling kan man se fyra kombinationer av europeisk och nationell politik:

	Nationell stödpolitik: Ja	Nationell stödpolitik: Nej
Europeisk stödpolitik: Ja	Frankrike	(Central- och Östeuropa)
Europeisk stödpolitik: Nej	Tyskland	Storbritannien

FIGUR 1: MEDLEMSSTATERNAS STÅNDPUNKTER OM STÖDPOLITIKEN
– FYRA RENODLADE EXEMPEL

Med en ytterligare förenkling skulle man kunna illustrera vägvalen på 80-talet med några stora medlemsstater, där Frankrike gärna ville ha både nationell och europeisk stödpolitik. Tyskland hade en nationell stödpolitik men var tveksam till att även föra en europeisk stödpolitik. Storbritannien var emot att föra kompetenser till den europeiska nivån och var officiellt tveksam till nationell stödpolitik (trots att sådan bedrevs även i Storbritannien). Den fjärde kombinationen skulle kunna hittas idag hos nya medlemsstater i Central- och Östeuropa som inte byggt upp en nationell stödpolitik och därför skulle vilja stödja en gemensam europeisk politik istället för en nationell politik av detta slag.

De fyra kombinationerna illustrerar en konfliktlinje i grundfrågan, som ännu finns och som gäller om man tycker att politiken bör ge stöd till företagens tekniska utveckling eller om man tycker att det i grunden är företagets eget ansvar att finansiera sina utvecklingsinsatser. Frankrike och Storbritannien illustrerar den rena merkantilismen respektive liberalismen, och driver samma åsikter nationellt och på europeisk nivå, i linje med sina historiska traditioner.

De fyra kombinationerna visar också att det finns en konfliktlinje om vad som bör lyftas upp till en gemensam europeisk nivå. Här är det särskilt den tyska linjen som är typisk för politiken på många områden inom EU, dvs. att länderna har en egen politik men tvekar om att utöka eller flytta politiken till Bryssel. Skälet är troligen att

man är nöjd med sin egen politik och ser risker med att skicka pengar till Bryssel och att underordna sig de beslut som fattas där. Omvänt kan man säga att det krävs ett tydligt mervärde för att flytta politik till Bryssel, t.ex. att man vill ha lika regler och/eller politiskt stöd från EU för att besegra särintressen i det egna landet.

Den fjärde kombinationen i matrisen är framför allt intressant om det finns länder som av historiska skäl inte har utvecklat en politik på ett visst område. Då kan det vara lättare att direkt välja en europeisk politik snarare än en nationell politik. Det skulle som nämnts kunna gälla nya medlemsstater som kommer in i EU på en lägre ekonomisk utvecklingsnivå.

Utöver de skäl som nämndes ovan finns det ytterligare ett skäl att vara skeptisk mot att överföra stödpolitik till EU, nämligen att det uppstår nya problem när politiken ska genomföras i medlemsstaterna. I praktiken har det visat sig finnas problem i samordningen mellan nationell och europeisk stödpolitik. I en utvärdering av EU:s regionala utvecklingsfond som finansierar infrastruktur i Sverige visade jag och Per Sandström att satsningarna visserligen innebar ett nytänkande men att de alltför sällan var förankrade i en analys eller i den ordinarie organisationen för den här typen av insatser. I värsta fall finns det två konkurrerande system för investeringar i infrastruktur i medlemsstaterna, ett nationellt system och ett europeiskt system med en egen beslutsorganisation, som delvis överlappar och som kan frestas att spela taktiska spel mot varandra istället för att samordna insatserna mot gemensamma mål.

90-talet: Merkantilism begränsad av nationella veton

Den politiska kompromiss som växte fram under de viktiga åren från 1986 till Maastrichtavtalet 1992 är märklig. Stöd till företagens tekniska utveckling, s.k. teknikpolitik, fördes in som ett nytt mandat för EU redan 1986 och det vidgades 1992 till att gälla det större området industripolitik, innefattande alla typer av stöd till näringslivet. På pappret tog EU ett stort steg för att bygga upp en merkantilistisk

politik, men det fanns ett viktigt förbehåll, nämligen att det krävdes enhällighet för att bedriva industripolitik. Varje medlemsstat fick vetorätt. Under samma tid låg fokus för politiken på någonting helt annat, nämligen att skapa den inre marknaden och att lägga fundamentet för en gemensam makroekonomisk politik (EMU). Den brittiske kommissionären Lord Cockfield utgjorde tillsammans med Jacques Delors en inre kärna som arbetade med avregleringar och som kommissionär för industrifrågor valdes en tysk med samma grundsyn, Martin Bangemann. I handling var EU starkt liberalt vid den här tiden.

Det paradoxala är att man på den högsta nivån inom EU-rätten, i fördragstexten, skrev in ett mandat för industripolitik (merkantilism), samtidigt som man intog ståndpunkten att den bästa politiken för näringslivet var att riva handelshinder (nyliberalism). Om det var så att kommissionen samverkade med ERT för att få ett större mandat att bedriva merkantilistisk politik i Bryssel, så såg medlemsstaterna till att begränsa dess genomslag. Hur mandatet kommer att användas senare är en annan fråga.

1990 formulerade kommissionen sin syn på näringspolitiken, där man slog fast att ansvaret främst låg på företagen att finansiera nödvändiga investeringar i ny teknik, inte på EU eller medlemsstaterna. Jacques Delors förhandlade fram en stark ökning av EU:s budget, men de nya pengarna gick till sammanhållningspolitiken (riktad till regioner) istället för till FOU och teknisk utveckling. Vidare slog man fast att näringspolitiken borde vara generell ("horisontell") snarare än inriktad på olika sektorer. Det fanns en önskan att komma bort från stöd till specifika sektorer och företag.

Perioden var turbulent i en vidare mening. Den rymmer Berlinmurens fall och Tysklands återförening. Detta var stora händelser och diskussionen om hur EU skulle förhålla sig till de fria staterna i Central- och Östeuropa krävde mycket energi innan den till sist kunde lösas genom att länderna erbjöds medlemskap. Ytterligare en viktig bakgrundsfaktor var konkurrensen från USA och Japan. De båda ländernas framgångar gjorde det viktigt för ledarna i Europa att fokusera på tillväxt och ekonomiska reformer. Konkurrenspolitiken blev ett starkt politikområde och nya myndigheter skapades i medlemsstaterna för att jobba med dessa frågor.

Mycket av den politiska energin under 90-talet var riktad mot den makroekonomiska politiken. Med EMU följde Stabilitets- och tillväxtpakten och så småningom ett behov att koordinera den nationella politiken på ytterligare områden. Under den andra halvan av 90-talet handlade diskussionen mycket om arbetsmarknadspolitiken och utvecklingen av den så kallade öppna samordningsmetoden, ett slags *benchmarking* (jämförelser utifrån riktmärken) för att sätta press på medlemsstaterna. Metoden kulminerade i Lissabonstrategin för tillväxt.

Medan huvudfokus var inriktat på den liberala ideologin, i form av den makroekonomiska politiken och uppbyggnaden av konkurrenspolitiken, så utvecklades den företagsstödande ideologin inom andra politikområden. En av Jacques Delors sista insatser var ett policydokument om tillväxt, konkurrenskraft och arbete (1993). I texten fanns ett bejakande av konkurrensen som drivkraft för sunda investeringar, allmänt och inom FoU, men där fanns även ett försiktigt instämmande i att vissa stöd kan vara viktiga för företagens omställning.

Ett annat spår växte fram inom FoU-området, när kommissionen under 1995 lade fram ett dokument om innovationer som kärnan i företagets förnyelse. Det var ett nytt synsätt som diskuterats inom OECD och bland forskare, där man satte företagets lärande (innovationsprocess) i centrum av ett samverkanssystem bestående av kunder, leverantörer, ägare, anställda och forskningsutförare. De stora företagen började brytas upp i sina beståndsdelar för att istället samverka med underleverantörer och andra partners. Idéer till nya varor och tjänster kunde komma utifrån lika väl som inifrån. Ofta används det här perspektivet för att motivera satsningar på forskning vid universiteten i syfte att understödja företagen, trots att poängen egentligen var att lyfta fram innovationssystemet i sin helhet och att visa mångfalden i hur förändring går till.

Fokus i den nya forskningen låg på innovationer och lärande, ibland också med en iakttagelse om att de stora länderna i Europa var bra på olika saker. Spelreglerna gynnade olika typer av ekonomier, med olika grad av marknader eller regleringar, vilket i sin tur tycktes gynna olika branscher (nedan). Ett sådant perspektiv gör det lättare

att se vilka faktorer som driver strukturomvandlingen, det som är nyckeln till ekonomisk utveckling. En av poängerna var att föra ner analysen av teknisk utveckling och affärsutveckling från den abstrakta nivån i den neoklassiska nationalekonomin till en mer praktisk och beskrivande nivå. Viktiga influenser kom från ekonomhistoriker och företagsekonomer. I Sverige slog det nya synsättet igenom i skapandet av Verket för innovationssystem (Vinnova) 2001, även om dess verksamhet huvudsakligen är inriktad på FoU-investeringar snarare än insatser för hela innovationssystemet, dvs. det generella företagsklimatet.

Omfokuseringen på innovationssystem hade inte bara som konsekvens att man tecknade en bredare och fullständigare bild av hur innovationer gick till. Den öppnade också för att söka dialog med andra politikområden om hur tillväxten kan stimuleras. Vidare öppnade den för andra åtgärder än FoU-investeringar, som t.ex. att stärka tillgången till riskvilligt kapital och att få ungdomar att vilja starta företag.

Mer cyniska tolkningar som hänvisar till egennyttiga motiv hos politiker, tjänstemän och universitetsrektorer har framförts om innovationsbegreppets genomslag i Sverige, där forskare som analyserat politikens utveckling hävdar att den nya retoriken varit viktig för att försvara tillämpad forskning och för att hålla igång en dialog mellan regeringen och företagen, särskilt då Svenskt näringsliv inte ville föra samtal med regeringen Persson. Inom EU kan man se det som ett försök av en *epistemic community* (ovan) att lansera/konstruera en bild av politiken för tillväxt där de offentliga FoU-programmen kommer i centrum, dvs. något som tillspetsat skulle kunna kallas en modern merkantilistisk världsbild. Dock har synsättet inte slagit igenom inom andra delar inom kommissionen, vilket antyder att det är en laddad fråga hur man beskriver verkligheten.

Under de ekonomiska kriserna i slutet av 90-talet lanserade kommissionen flera dokument där man slog fast olika utvecklingsvägar. 1998 ville man väva ihop konkurrenskraft med sammanhållning (regionalpolitik) och FoU. 1999 betonade man värdet av struktur-reformer i ett dokument och värdet av koordinerade FoU-insatser i ett annat dokument. Det var en sökprocess i ett läge där den politiska

majoriteten i EU förskjutits åt vänster, manifesterat i valet av den vänsterliberale italienske politikern Romani Prodi som ordförande för kommissionen.

Samtidigt bör det sägas att konkurrenspolitiken och därmed den nyliberala ideologin också växte i styrka under 90-talet, delvis som en självgående process, där små nyckelbeslut i början av perioden fick stora konsekvenser senare. Bland annat handlade det om skärpta regler kring statsstöd till företag.

Efter sekelskiftet: Liberalism med inslag av stödpolitik

Utvecklingen i stort fortsatte på liknande sätt efter sekelskiftet. Makroekonomin och östutvidgningen var två dominerande frågor. EU har sedan starten fått ständigt nya mandat och har nu en portfölj av politikområden som liknar den hos en stat (med några viktiga undantag, t.ex. välfärdspolitiken och utrikespolitiken, som till stora delar är nationella). Även förstärkningen av parlamentets roll och den gemensamma valutan får EU att allt mer likna en stat snarare än en internationell organisation.

På det näringspolitiska området har decenniet efter sekelskiftet varit mer turbulent än decenniet närmast innan. Mycket fokus har legat på den övergripande Lissabonstrategin och dess efterföljare, Europa 2020-strategin (båda behandlas utförligt i Anna Michalskis kapitel). Men tittar man mer specifikt på näringspolitiken så har pendeln svängt mellan merkantilism och nyliberalism flera gånger, åtminstone på pappret.

Den första omsvängningen kom 2002, alltså två år efter Lissabonstrategin. Då använde EU den laddade termen industripolitik, som signalerar en omfattande statlig styrning av ekonomin (merkantilism), i ett dokument där man lyfte fram tillverkningsindustrin på ett sätt som man inte gjort tidigare. Man pratade också om att följa sektorer (branscher) lika väl som man arbetade med horisontella (generella) insatser, vilket kallades ett matrisperspektiv på näringspolitiken, med de generella instrumenten på en dimension och de

sektoriella målgrupperna på en annan. Tanken var att lyfta fram hur generella regler slår mot specifika branscher eftersom branscherna är så olika. Nu innebar inte det här en fullständig omläggning av politiken. Redan 2004 kom man tillbaka med ett dokument som pekade på att östutvidgningen skulle bidra till en eftersträvad strukturomvandling av näringslivet. EU:s fasthållande vid en liberal strategi är särskilt tydlig i det att rapporten börjar med att återge ett brev från ledarna för de tre största länderna, Tyskland, Frankrike och Storbritannien, där de begär åtgärder mot "avindustrialiseringen" i Europa. Ingen skyller på den inre marknaden, men kommissionen svarar att strukturomvandlingen måste uppmuntras, inte hejdas.

Efter valet 2004 dominerades Europaparlamentet av mitten- och högerpartier och samma politiska omsvängning skedde i många medlemsstater, vilket ledde till att portugisen Barroso blev ordförande i kommissionen. Det i sin tur ledde till en omstart av Lissabonprocessen med en fokusering på jobb och tillväxt samt en starkare betoning i den näringspolitiska retoriken på strukturomvandling och näringslivets ansvar. Mer anmärkningsvärt var att man inte tog avstånd från matrisperspektivet (ovan). Kommissionen skrev vidare att innovationer inte kan stimuleras enbart genom ramvillkoren, vilket är en öppning för mer stöd till näringslivet. En strategi var att stödja företag inom viktiga marknader (*lead markets*) så att de kunde komma först med tekniska nyheter och få en dominerande position, vilket hör hemma i den merkantilistiska verktygslådan snarare än den liberala.

2009 lanserade kommissionen den så kallade Europa 2020-strategin, vars problem jag har analyserat i ett annat sammanhang, t.ex. att den ger sken av att det finns åtgärder som kan leda till de mål man har satt upp. Strategin förmedlar bilden av att det finns en genomtänkt och genomförbar plan för att skapa tillväxt, medan den här typen av komplexa frågor snarare behöver problematisering och en mångfald av vetenskapliga perspektiv, t.ex. för att belysa de olika institutionella ramverken i medlemsstaterna (nedan). Kommissionen lanserade även en ny näringspolitik, där man skrev pragmatiskt att det inte finns utrymme i tider av åtstramning för satsningar som ska stärka näringslivet. Istället måste fokus ligga på att riva administrativa och andra hinder, dvs. att skapa goda ramvillkor. Mer detaljerade för-

slag finns i delprogrammen inom strategin. Det är då särskilt intressant att notera det som sägs om innovationer, att fokus bör ligga på produktutveckling och att Europas huvudproblem är att omsätta forskningsresultat i nya teknologier och nya företag, dvs. inte att finansiera forskningen. Med andra ord tar kommissionen avstånd från den merkantilistiska ideologin i det här fallet, nämligen att finansiera forskning åt företagen, och pekar istället på den liberala ideologins åtgärdsprogram, att undanröja hinder för företagen att använda forskningens resultat. De underförstådda nyckelorden är entreprenörskap, experiment och strukturomvandling.

Sammanfattningsvis är näringspolitiken kanske otydligare än någonsin, åtminstone i EU:s centrala dokument. De liberala och merkantilistiska ideologierna har växlat i styrka men har samexisterat sedan starten på 50-talet. Skapandet av den inre marknaden förde in EU på ett liberalt spår, men de merkantilistiska inslagen har frodats som understödjande politik i periferin.

Till en del kan skiftningarna i dokumenten förklaras av att de är partsinlagor i ett spel på flera nivåer, mellan medlemsstater och mellan institutionerna inom EU. De som spelar spelen är i många fall företrädare för de olika politikområden som konkurrerar med varandra, dvs. *epistemic communities*. Experterna jobbar med olika delar av politiken och man undrar om det finns politiska ledare som kan se helheten och peka ut kursen. Det här blir särskilt tydligt om man tänker på att Jacques Delors och andra politiker på 80-talet hade en tanke med EMU, bland annat att skapa ett långsiktigt ramverk för sunnda investeringar, som en del i en större liberal strategi. Det fanns en reforminriktad koalition över partigränserna som drev igenom nyckelbeslut 1986 och 1992, men det tycks inte finnas någon kvar från den generationen som kan påminna om varför man gjorde det.

Ländernas institutionella ramverk hamnar i fokus

Ett huvudtema för EU har varit att bryta upp nationell stödpolitik och öppna för konkurrens som driver strukturomvandlingen. Det är en

politik som har inspirerats av nationalekonomisk forskning åtminstone sedan 80-talet, då marknadstänkandet fick en renässans och politiken började ses som ett problem snarare än en lösning för den ekonomiska utvecklingen. De befintliga företagen behöver utvecklas och nya företag behöver komma till. Detta står i bjärt kontrast till 70-talets politik där regeringarna kunde göra upp med fack och arbetsgivare om vilka åtgärder som borde vidtas. 70-talets politik har framhållits som ett föredöme i det att man kunde ta ett gemensamt ansvar för att hålla nere inflationen m.m., men det var en politik som förutsatte slutna gränser. Med globaliseringen är det istället förändring och strukturomvandling som hamnat i fokus. Men det är inte givet att det är de renodlade ståndpunkterna som är de bästa. Den moderna forskningen om ekonomins spelregler pekar snarare på att det finns flera vägar till ekonomisk utveckling (nedan). Några slutliga bevis för vilken väg man bör gå kommer det troligen aldrig att finnas.

En anledning till att få politiker numera vill försvara tänkandet från 80-talet är att reformerna börjar närma sig en brännande kärna där historiska särarter ifrågasätts, t.ex. betydelsen av bankerna som ägare av tyska företag och deras samverkan med starka fackföreningar. I början var det förhållandevis lätt att peka på behovet av strukturomvandling, men nu slår åtgärderna olika hårt mot olika länder. Eurokrisen har gjort det tydligt att ländernas offentliga finanser är olika, men det finns också bakomliggande skillnader i näringslivets struktur och i den näringspolitik som bedrivs i de olika länderna (se Johan Eklunds och Pontus Braunerhjells kapitel i denna bok).

En internationellt mycket uppmärksammas forskning handlar om att marknadsekonomier finns i olika varianter. USA har stora likheter med lärobokens bild av marknadsekonomiska system medan länderna i Europa har andra modeller. Den kanadensiske statsvetaren Peter Hall, verksam vid Harvard-universitetet, har tillsammans med ekonomen David Soskice, som länge var verksam i Berlin, blivit nyckelfigurer i den här forskningen, som fortfarande är kontroversiell. Lite förenklat har deras ambition varit att skapa typologier och visa hur politiska beslut på många områden med betydelse för näringslivet (de institutionella ramverken) hänger ihop samt vilka konsekvenser de får.

Naturligtvis finns det en mängd invändningar mot hur Hall och Soskice gjort och vad de kommit fram till. Ändå är det intressant att diskutera Europas länder i termer av "liberala" eller "koordinerade" marknadsekonomier. Länder som Storbritannien och Tyskland har inte bara olika styrkeområden i sitt näringsliv, utan de regler som styr näringslivet ser mycket olika ut, vilket är en bidragande orsak till att näringslivet har olika sammansättning. Medan ägandet är utspritt och sker via aktiemarknaden i Storbritannien, så spelar bankerna en mycket större roll i Tyskland. Arbetskraften är rörligare och mindre reglerad i Storbritannien, medan Tyskland har omfattande regleringar. I Tyskland samarbetar företagen branschvis om att finansiera forskning och att genomföra internutbildning. Båda dessa faktorer saknas i stor utsträckning i Storbritannien.

Det ligger nära till hands att se ett mönster, där ramverken inte bara är olika i de två länderna, utan där det också finns ett samband mellan dem. Det är inte en slump att mycket av den tyska ekonomin regleras av banker, fackföreningar och branschföreningar. Om ett visst område är reglerat så kan det vara en fördel att reglera andra områden för att förstärka en viss logik. Och det är inte heller en slump att länderna har olika specialiseringsmönster, dvs. olika branschstruktur. Den tyska modellen tycks fungera särskilt bra för verkstadsindustrin, där man jobbar med relativt små men ständiga förbättringar, medan den brittiska (och amerikanska) modellen tycks vara bättre på att styra över resurser till nya områden som IT och bioteknik. Teoretiskt kan man visa att det är hanteringen av information och risker i företagen som sker på olika sätt i de två modellerna. Bankerna sitter som ägare i företagens styrelser och får insyn som gör att de vågar ha ett långsiktigt perspektiv, medan aktiemarknadens aktörer är på utsidan och vill ha kvartalsrapporter för att hitta goda avkastningsmöjligheter, ofta i ett kortare perspektiv. Det ena gynnar stabilitet medan det andra gynnar strukturomvandling.

Sverige ligger mellan Storbritannien och Tyskland, men närmare Tyskland med "banksfärer" som ägare och starka fackföreningar. Alla tre länderna har traditionellt haft en relativt positiv grundsyn på näringslivet, till skillnad från Frankrike och Medelhavsländerna. Intressant nog förefaller Sverige vara ett av de länder som har föränd-

rats mest sedan 80-talet, bland annat genom att släppa fram ett större internationellt ägande.

En av hypoteserna i den här forskningen är att flera modeller kan vara framgångsrika, om än på olika saker. Därför hävdar kritiker att det inte är bra med en gemensam europeisk näringspolitik som är allt för styrande. Statsvetaren Fritz Scharpf och flera andra tyska forskare hävdar att EU har en inbyggd favorisering av det brittiska (och amerikanska) sättet att se på näringslivet, medan länder som Tyskland och Frankrike systematiskt missgynnas.

En annan tolkning är att det vore bra att anamma brittiska/amerikanska regleringar av ägandet och arbetsrätten för att på det sättet öka förändringstakten i ekonomin. Exempelvis skulle produktiviteten (effektiviteten) öka om vi fick en snabbare omställning till högteknologiska branscher eller åtminstone ett större utnyttjande av högteknologi i traditionella branscher. Den här forskningen är dock inte så utvecklad att den kan ge entydiga rekommendationer, bland annat eftersom många andra faktorer påverkar utvecklingen.

Ett sätt att fördjupa analysen är att jämföra branscher mellan länder, så att man kan studera en specifik del av ekonomin under olika spelregler. Jag har i en tidigare publikation lyft fram hur internationella jämförelser av exempelvis biomedicin pekar på bristen på kapital (inte FoU) som den stora skillnaden mellan Europa och USA, vilket antyder ett behov av mer utspritt kapital och en mer amerikansk syn på att tjäna och återinvestera pengar för att nya företag ska kunna växa.

En annan typ av fördjupning är att använda flera vetenskapliga perspektiv på de här frågorna. Spelregler (institutioner) kan analyseras på olika sätt och har hamnat i fokus för flera vetenskapliga discipliner, från nationalekonomi och ekonomisk historia till sociologi och statsvetenskap. Jag har i ett annat sammanhang delat upp tillväxtdebatten i fyra delar, där man kan studera olika komponenter (t.ex. det finansiella systemet) i sig själva eller deras effekter på tillväxten, och man kan göra det på en övergripande eller detaljerad nivå. En aspekt är att titta på regelverkens uppkomst, som ofta har haft helt andra drivkrafter än de näringspolitiska. Att se detta kan underlätta att hitta oavsedda hinder inom andra områden (energi-politiken, skattepolitiken m.m.).

Intressant nog har EU börjat nysta i de institutionella regelverken för att hitta en grund för en gemensam politik. Den italienske ekonomen och före detta EU-kommissionären Mario Monti skrev en uppmärksammande rapport 2010 på uppdrag av kommissionen. Det är en rapport som försiktigt skissar vägar att gå för att finna ett gemensamt intresse i den inre marknaden och för att skapa konsensus kring detta. I bästa fall kan det lägga grunden till ett nytt storstilat projekt motsvarande den inre marknaden för 25 år sedan. Det tycks alltså finnas en insikt om att den europeiska politiken borde förankras i en mer utvecklad bild av hur tillväxten skapas, där det finns utrymme för nyanser och variation.

Man skulle även kunna använda den här typen av forskning till att utveckla och nyansera de nationella jämförelser som görs inom den öppna samordningsmetoden, genom att leta efter orsakssambanden mellan regleringar och företagens beteende, men det kanske är en fåfäng förhoppning att politiskt laddade frågor om länders politik skulle kunna diskuteras i en vetenskaplig anda som går bortom de förenklade diskussionerna om ”bästa praxis”.

Ett tredje användningsområde är i forskningen om hur EU:s regleringar genomförs i olika länder. En utvecklad bild av de institutionella ramverken gör det lättare att förstå vad som är kontroversiellt i olika länder och hur nationella aktörer försöker anpassa europeiska regleringar till den egna situationen. Som statsvetaren Dermot McCann har visat i fråga om några centrala ekonomiska områden så är det i hög utsträckning den nationella politiken som avgör hur mycket EU:s regleringar slår igenom. Ofta använder man EU som ett hot eller en möjlighet för att driva igenom sina egna nationella agendor. McCanns exempel gäller regleringen av banker och finansiella marknader, men även konkurrenspolitiken och arbetsmarknadspolitiken, där nationella aktörer ibland anammar mer förändring och ibland mindre än de regler som EU beslutar om.

En fördel med en mer nyanserad diskussion är att man kan fördjupa analysen av de näringspolitiska utmaningar som länderna i Europa står inför och de alternativa medel som står till buds. En politik för strukturomvandling bör nog se olika ut i olika länder (se även Johan Eklunds och Pontus Braunerhjells kapitel).

Sverige som förebild för EU:s reformarbete

Sverige skulle kunna vara en förebild för det fortsatta reformarbetet i Europa. Vi har långa traditioner av politik för strukturuomvandling och vi är något av en förebild genom vår välfärdspolitik (se länderjämförelserna i kapiteln av Bengtsson och Jacobsson, samt Folke och Rickne). Däremot är det nog inte lika känt i Europa att dessa två fenomen har ett samband, att det länge funnits en uppfattning att näringslivet behöver goda utvecklingsförutsättningar och att medborgarna då behöver skyddsnet som skapar trygghet i förändringen genom att ge dem instrument att utveckla sin kompetens och därmed byta jobb. Det har naturligtvis funnits andra perspektiv på både näringslivet och välfärden, men globaliseringen gör det intressant att lyfta fram det grundläggande utvecklingsperspektivet för företag och individer.

1960-talet var en period då förändringen var stark och svensk industri utvecklades till global skala. Ett av de instrument som fack och arbetsgivare enades om var den så kallade solidariska lönepolitiken, med löner som var lika för hela branscher och inte anpassades efter det enskilda företagens förutsättningar. Ett syfte var att gynna framgångsrika företag och missgynna de olönsamma, eftersom det bidrog till en snabbare strukturuomvandling. Det här är inte hela bilden av varför lönesättningen fick den här utformningen eller vilka konsekvenserna blev, men det visar att det finns en svensk blocköverskridande tradition att bejaka förändring. Det är en tradition som är värd att återknyta till när man letar efter vägar att gå vidare med den europeiska politiken, ett slags "arbetslinje" med koppling mellan produktivt arbete och skyddsneten att exportera till Europa.

En viktig del i den ekonomiska förändringen är att det finns möjligheter för medborgarna att påverka sin situation och trygghet. Ett sätt att göra det på är att ha en aktiv arbetsmarknadspolitik som erbjuder hjälp till omställning. Det har förts mycket diskussion om hur sådana stödssystem bör vara utformade (se även Mattias Bengtssons och Kerstin Jakobssons kapitel). I sammanhanget är det intressant att erinra om att det bland fackliga organisationer förs debatt om att reformera välfärdssystemen så att de blir mer individanpassade

och mindre styrda av statliga myndigheter som Arbetsförmedlingen. SACO förde kampanj under 90-talet om att välfärdssystemen borde vara en språngbräda för den enskilde, t.ex. genom att skapa individuella kompetenskonton, där pengar kunde användas för att vidareutbilda sig innan man blir arbetslös. Anhängarna ser detta som ett proaktivt välfärdssystem där den enskilde tar större ansvar men också får större makt att bestämma när och hur den egna kompetensen ska utvecklas. Kritikerna lyfter fram de olikheter som följer av individanpassningen samt praktiska problem att avgränsa vilken typ av kompetensutveckling som bör vara subventionerad. Riksdagen beslutade till och med att införa ett sådant system, efter en uppgörelse mellan de borgerliga partierna och Miljöpartiet, men det verkställdes inte av den dåvarande regeringen.

På europeisk nivå är utbildningspolitiken ett viktigt område, där EU stimulerar rörlighet och kompetenshöjning genom samarbetet kring Bologna-modellen (se Staffan Ingmansons kapitel). Det bedrivs annat samarbete kring yrkesutbildning, men det är svårare eftersom länderna i detta är mer olika än när det gäller universitetsutbildning. Det är inte givet att det måste ske en harmonisering av alla insatser för individers omställning och trygghet, men detta är en del i en övergripande utvecklingspolitik som saknas på EU-nivå.

I nuläget driver EU mycket av den ekonomiska politiken medan medlemsstaterna har huvudansvaret för välfärdspolitiken. Från svensk sida har den dominerande uppfattningen varit att det bör fortsätta så, inte minst för att vi ska kunna bevara vår särart i fråga om hur vi reglerar viktiga delar av arbetsmarknadspolitiken, genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter snarare än genom lagstiftning. Det finns anledning att tänka annorlunda, särskilt om man vill göra den europeiska tillväxtpolitiken mer acceptabel för medborgarna. Utifrån ett näringspolitiskt perspektiv skulle det vara önskvärt att kombinera en europeisk politik för strukturomvandling med ett gemensamt skydds nät för medborgarna inom EU. Det kanske är det enda sättet att skapa uppslutning kring en politik för strukturomvandling. Det betyder inte att all välfärdspolitik borde likriktas och överföras till den europeiska nivån. Snarare bör det vara ett slags gemensamt minimum som kan passa i olika nationella kontexter,

även i de länder som valt ett stort inslag av privata utförare i sina välfärdssystem. Rent konkret kunde den modell med kompetenskonton som nämndes ovan vara värd att studera.

Det förs redan en europeisk diskussion om så kallade sociala investeringar, dvs. offentliga subventioner till välfärdspolitiken, det som vi normalt kallar fördelningspolitik. Mattias Bengtsson och Kerstin Jacobsson diskuterar i sitt kapitel hur detta hänger samman med liberaliseringsagendan. Utifrån det näringspolitiska perspektivet ligger det nära till hands att se en ”social investeringsagenda” som ett nyckelbegrepp för att skapa samsyn mellan en socialdemokratisk och en merkantilistisk position. Den gemensamma nämnaren för dessa är att nationen investerar för att utveckla sina resurser i form av arbetskraft och företag. Om man istället vill bygga en reformkoalition i svensk 60-talsanda, mellan Europas socialdemokrater och liberaler bör man lyfta fram individens vilja att utveckla sig för att få trygghet i förändringen, mer i harmoni med ”arbetslinjen”. Istället för t.ex. myndighetsstyrd arbetsmarknadspolitik bör man då diskutera redskap för individuell kompetensutveckling.

Konkurrenskraften gynnas av trygghet för individer – inte för företag

Min genomgång av EU:s näringspolitik lyfter fram skiljelinjen mellan en liberal och en merkantilistisk ideologi. Det är ofta liberaliseringen som står i centrum för den allmänna kritiken av EU, men det bör observeras att det finns en merkantilistisk sida som har varit viktig, t.ex. när beslutet om den inre marknaden fattades. Det finns risker med merkantilismen som borde diskuteras utförligare. Framför allt handlar de om att man vill ge stöd till befintliga företag och därmed riskerar att begränsa utvecklingsvägarna. Istället för marknadens sökprocess vill man se mer av förhandling och subventioner.

Merkantilismen är kortsiktig och vill hjälpa företagen lösa aktuella problem. Baksidan är att det kan bli svårare att göra en långsiktig omställning, en strukturomvandling av näringslivet. Merkantilismen riskerar att bli kontraproduktiv. Liberalismen är långsiktig och vill

bygga upp institutionella ramverk som öppnar för utmanare och förändring. Baksidan är att förändringen, åtminstone tillfälligt, har ett pris för dem som drabbas av företagsnedläggningar. Därför är det naturligt att leta efter modeller som ökar individens trygghet och anställningsbarhet. Det är viktigt för att medborgarna ska våga välja förändringsinriktade politiker snarare än politiker som till varje pris vill bevara det som redan finns.

Sverige bör då bidra till att hitta en lösning på europeisk nivå som ligger i linje med våra traditioner av att bejaka förändring och skapa trygghet för individerna. Ett sätt att göra det kan vara att ge EU större utrymme att skapa ett gemensamt och utvecklingsinriktat skyddsnät i Europa, t.ex. i form av kompetenskonton som ger möjligheter direkt till medborgarna att utveckla sin kompetens innan problem uppstår. Andra angelägna åtgärder är att fortsätta riva hinder och att begränsa stödpolitiken så att risken för bieffekter minimeras. Fixeringen vid FoU bör ersättas av ett bredare och mer problematiserande perspektiv på näringslivets utvecklingsförutsättningar. Eurokrisen och obalanserna mellan Nord- och Sydeuropa visar att det krävs utveckling av de politiska systemen i många medlemsstater. Framväxten av en europeisk välfärdsmodell kan vara ett bidrag till deras utveckling. Gemensamt för åtgärderna bör vara att stimulera ett långsiktigt perspektiv på politiken, även när det krävs kortsiktiga åtgärder för att hantera ekonomiska kriser.

Mottot för en koalition som ställer sig bakom dessa förslag kan vara att skapa trygghet för individer, inte för företagen. För den ekonomiska överlevnaden behövs nya företag och affärsidéer. Då behövs individer som vågar ta risker i förvissning om att det finns ett skyddsnät. Det har ett pris för medlemsstaterna att överlåta politik till EU, inte minst för de nordiska länderna vad gäller politik på det sociala området. Särskilt i Sverige har vi en lång tradition av diversifierade kollektivavtal för vissa frågor och stark statlig styrning och likformighet för andra frågor; båda skulle utmanas av ett Europeiskt skyddsnät på en låg gemensam nivå. Men andra utvecklingsvägar har ett högre pris. En europeisk reformpolitik som inte vinner folkligt stöd har ett högt pris i form av politisk oro och fler röster på extrempartier. En reformpolitik som håller befintliga företag under armarna kan vara

attraktiv på kort sikt men har ett högt pris om vi tappar strukturomvandlingen.

Källor och litteratur

Det finns en omfattande litteratur kring framväxten av EU:s ekonomiska politik i allmänhet och dess näringspolitik i synnerhet. Ett övergripande verk som utkom 2003 är *European Integration 1950–2003. Superstate or New Market Economy* av John Gillingham (Cambridge: Cambridge University Press). Ett annat översiktsverk är Desmond Dinans bok, *Ever Closer Union* (Houndmills: Palgrave Macmillan), utgiven i en fjärde upplaga 2010. En antologi som täcker många politikområden är *The Economics of the European Union. Policy and Analysis* (New York: Oxford University Press), redigerad av Mike Artis och Frederick Nixon och utgiven i en fjärde upplaga 2007.

Bland mer debattinriktade böcker är antologin *Competitiveness and Growth in Europe. Lessons and Policy Implications for the Lisbon Strategy*, redigerad av Susanne Mundschenk, Michael H Stierle, Ulrike Stierle-von Schütz och Iulia Traistaru (Cheltenham: Edward Elgar, 2006), särskilt intressant. En aktuell analys är *Industrial Policy for National Champions* av Oliver Falck, Christian Gollier och Ludger Woessmann (Cambridge, Mass: The MIT Press, 2011).

Beskrivningen av näringspolitiken som en kamp mellan tre ideologier bygger på David Levi-Faurs artikel "The Competition State as a Neomercantilist State: Understanding the Restructuring of National and Global Telecommunications" (*Journal of Socio-Economics* 27:6, 1998). Modellen har använts av Bastiaan van Apeldoorn i kapitlet "The Contradictions of "Embedded Neoliberalism" and Europe's Multi-Level Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits" i antologin *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance*, redigerad av Bastiaan van Apeldoorn, Jan Drahokoupil och Laura Horn (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010).

John Petersons forskningsöversikt heter kort och gott "Policy Networks" och finns i antologin med titeln *European Integration Theory*, redigerad av Antje Wiener och Thomas Diez (Oxford: Oxford

University Press, andra upplagan 2009). Kathleen McNamara utvecklade sin syn på EMU 1998 i boken *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union* (Ithaca: Cornell University Press). Dermot McCanns bok kom 2010 och heter *The Political Economy of the European Union* (Cambridge: Polity Press).

Susana Borrás har skrivit flera studier om EU:s innovationspolitik, bl.a. boken *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance* (Cheltenham: Edward Elgar) 2003. Ett svenskt tidigt bidrag var Johan Lembkes doktorsavhandling i Stockholm 2002: *Competition for Technological Leadership. EU Policy for High Technology* (Cheltenham: Edward Elgar). De alternativa förklaringarna till innovationspolitikens genomslag har diskuterats av Magnus Eklund i en doktorsavhandling 2007 med titeln *Adoption of the Innovation System Concept i Sweden* (Uppsala: Uppsala University, Department of Economic History) och av Bo Persson i uppsatsen ”The Development of a New Swedish Innovation Policy: A Historical Institutional Approach” (CIRCLE Working Paper Nr 2, 2008).

Antologin av Peter Hall och David Soskice heter *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: Oxford University Press, 2001). En alternativ variant återfinns i Vivien Schmidts bok *The Futures of European Capitalism* (Oxford: Oxford University Press, 2002). Fritz Scharpf har utvecklat sina åsikter i artikeln ”The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot be a Social Market Economy” (*Socio-Economic Review* 8:2, 2010). Nicholas Jabkos bok heter *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe 1985–2005* (Ithaca: Cornell University Press, 2006). Mario Montis rapport från 2010 heter ”A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe’s Economy and Society” och finns på internet.

Den sociala investeringsstrategin diskuteras i antologin *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges* redigerad av Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme (Bristol: Policy Press, 2012). Ett alternativt perspektiv finns i antologin *Nordic Capitalisms and Globalization*, redigerad av Peer Hull Kristensen och Kari Lilja (Oxford: Oxford University Press, 2011), där författarna lyfter fram den danska arbetsmarknadspolitiken (”flexicurity”) som ett stöd för företagets utvecklingsprocesser.

Uppgårelsen med ERT och framväxten av EU som en statsbyggnadsprocess diskuteras av Volker Bornschier m.fl. i antologin *State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

Min analys av Europa 2020-strategin finns i kapitlet "Contradictions in the Market-Creating State in Europe" i antologin *The European Union after Lisbon: Polity, Politics, Policy*, redigerad av Sören Dosenrode (Aldershot: Ashgate, 2012). Ett bredare perspektiv på den merkantilistiska ideologin finns i konferensuppsatsen "The Emerging Developmental State in Europe", presenterad vid det internationella seminarieriet "European Regulatory Governance: Developments and Change" vid Copenhagen Business School, 27–28 oktober 2011. Min och Per Sandströms analys av infrastrukturinvesteringar finns i rapporten "EU:s regionala utvecklingsfond som finansär av infrastruktur i Sverige. Insatser och effekter" (Stockholm: Tillväxtverket, Rapport 0113, 2011).

Min analys av biomedicinsektorn heter *Hur står sig svensk biomedicin? En internationell utblick* (Stockholm: SNS förlag, 2006). Analysen av olika perspektiv på tillväxtpolitiken gjordes till Finansmarknadsutredningen och heter "Fyra perspektiv på finansmarknaderna och tillväxten" i "Finanssektorns framtid. Betänkande av finansmarknadsutredningen" (SOU 2000:11, volym A, bilaga 6).

De återopade skrifterna från kommissionen är främst "Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach" (1990), "Growth, Competitiveness and Employment – the Challenges and Ways Forward into the 21st Century" (1993), "Green Paper on Innovation" (1995), "Industrial Policy in an Enlarged Europe" (2002), "Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe" (2004), och "An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage" (2010).

Presentation av författare och redaktörer

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och sedan 2011 ordförande i nätverket för europarättsforskning. Hon har tidigare varit ställföreträdande sekreterare för Kommittén för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter vid Europarådets parlamentariska församling. Hennes forskning är inriktad på europeiserings- och globaliseringsprocesser och deras inflytande på nationell rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer har behandlat EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i de nya medlemsstaterna. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas boken *New Directions in Comparative Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010, medredaktör Joakim Nergelius), bokbidraget ”Institutional Theories, EU Law and the Role of Courts for Developing a European Social Model”, i U. Neergaard, R. Nielsen and L.M. Roseberry (red.), *The Role of Courts for Developing a European Social Model* (Copenhagen: DJØF, 2010), samt ledarartikeln ”Empowering the European Consumer in Old and New Markets: What Place for EU Law?” (*Europarättslig tidskrift* 3, 2011).

MATTIAS BENGTTSSON är fil. dr i sociologi och är verksam som forskare vid Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. Hans forskning spänner över områden som europeiska arbetslivsrelationer, arbetsmarknads- och välfärdspolitik och social klass. För närvarande rör hans forskning möjligheter och hinder för transnationellt fackligt samarbete, facklig organisering, och aktive-

ringsstrategier i nordisk arbetsmarknads- och välfärdspolitik. Den svenska arbetsmarknadspolitikens omvandling behandlas i "Labour Market Policies in Transition: From Social Engineering to Standby-Ability", i Bengt Larsson, Martin Letell och Håkan Thörn (red.) *Transformations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to Governance?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, medförfattare Tomas Berglund). Bland senare artiklar kan nämnas "Transnational Trade Union Cooperation in the Nordic Countries" (*Management Revue* 23:1, 2012, medförfattare Bengt Larsson och Kristina Lovén Seldén), och "On the Road to Transnational Cooperation? Results from a Survey among European Trade Unions" (kommande i *European Journal of Industrial Relations*, 2013, medförfattare Bengt Furåker).

PONTUS BRAUNERHJELM är VD för Entreprenörskapsforum samt professor i nationalekonomi vid KTH, tidigare bl.a. huvudsekreterare i Globaliseringsrådet. Hans forskningsområden rör entreprenörskap, innovation samt deras betydelse för industriell dynamik och ekonomisk tillväxt. Pontus har knappt 250 publikationer varav merparten i vetenskapliga tidskrifter samt forskningsbaserade böcker och rapporter. Hans forskning tillsammans med amerikanska kollegor har rönt betydande internationell uppmärksamhet, vilket kan avläsas i antal citeringar och nedladdningar. Bland dessa kan nämnas "The Missing Link" och "The Knowledge Spill-Over Theory of Entrepreneurship" (båda i *Small Business Economics* 2009:34, samförfattade med Zoltan Acs, David Audretsch och Bo Carlsson). Delar av hans forskning sammanfattas i "Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth" (*Handbook of Innovation and Entrepreneurship*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011). Mer nyligen har han studerat avkastning på akademiskt entreprenörskap, "Does Entrepreneurship Pay?" (kommande i *Industrial and Corporate Change* 2013) tillsammans med Thomas Åstebro och Anders Broström. Enlig rankinginstitutet Repec tillhör Braunerhjelm de fem procent mest nedladdade forskarna inom fältet globalt sett.

JOHAN E. EKLUND är docent i nationalekonomi och sedan 2012 forskningsledare vid Entreprenörskapsforum, med ansvar bland

annat för ett forskningsprojekt rörande entreprenörskap, regleringar och dynamiska marknader. Johan är även kopplad till Internationella Handelshögskolan i Jönköping samt Center for Science and Innovation Studies vid КTH. Tidigare var han verksam som forskare vid Ratio-institutet samt som utbildningschef vid Internationella handelshögskolan i Jönköping. Johans forskningsområde är tillämpad och empirisk nationalekonomi och han har publicerat forskning om bland annat finansmarknader, industriell ekonomi, ägar- och bolagsstyrningsfrågor och reglerings- och rättsekonomi. För närvarande bedriver han huvudsakligen forskning inom två bereda områden: hur regleringarna påverkar entreprenörskap och näringslivsdynamik och hur matchningsproblem i kompetensförsörjningen påverkar företag och arbetsmarknadens funktionssätt. Bland Johans senaste publikationer finns: "Promarket Reforms and Allocation of Capital in India" (*Journal of Financial Economics Policy* 3:2, 2011, medförfattare S. Desai och A. Högberg) och "Inherited Corporate Control and Returns on Investment" (*Small Business Economics* 2012, medförfattare J. Palmberg och D. Wiberg).

OLLE FOLKE är fil. dr i nationalekonomi och anställd som Assistant Professor vid School of International and Public Affairs (SIPA), Columbia University och affilierad till Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Hans forskning spänner över flera områden inom tillämpad politisk ekonomi. Bland annat rör den utvecklingen av metoder för kvantitativa studier om proportionella valsystem och amerikansk delstatspolitik. För närvarande handlar Olles huvudsakliga forskningsprojekt, som han genomför med Johanna Rickne, Torsten Persson och Tim Besley, om selektionen av politiker i proportionella valsystem. I projektet studeras frågor som hur könskvotering påverkar urvalet av manliga politiker, vad som påverkar kvinnors politiska karriärmöjligheter och hur personvalssystemet påverkar partiernas interna nomineringsprocesser. Bland hans publikationer kan nämnas "Gubernatorial Midterm Slumps" (*American Journal of Political Science* 56:4, 2012, medförfattare J.M. Snyder), "Patronage and Elections in U.S. States" (*American Political Science Review* 105:3, 2011, medförfattare S. Hirano och J.M. Snyder) och "Personröster

och politiska karriärer” (SNS Analys Nr 4, 2012, medförfattare Johanna Rickne).

JÖRGEN HETTNE är docent i EU-rätt vid Lunds universitet (2012) och ställföreträdande direktör vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Han har tidigare varit rättssekreterare och kabinettschef hos den svenska domaren vid EU:s tribunal (tidigare förstainstansrätten) och varit sakkunnig i EU-rätt vid rättssekretariatet på Utrikesdepartementet. Jörgen Hettnes primära forskningsområde är EU:s konstitutionella utveckling och frågor rörande utvecklingen av EU:s inre marknad. Några relevanta publikationer är *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning* (2:a uppl. 2011), *Lissabonfördraget – En grundlag för EU* (2010) och *Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol* (2008). Hettne har vidare av regeringen utsetts till särskild utredare för Inre marknadsutredningen (UD 2008:1) och Filiallagsutredningen (N 2009:16) samt medverkat som expert eller inkommit med expertutlåtande i flera andra utredningar, senast i Upphandlingsutredningen 2010 (Fi 2010:06).

PÄR HOLMBERG är docent i nationalekonomi och teknologie doktor i elkraftteknik. Pär är anställd på Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och arbetar inom forskningsprogrammet Elmarknadens ekonomi. Han är även affilierad med Electricity Policy Research Group (EPRG) vid University of Cambridge. Pär är särskilt intresserad av att analysera elproducenters strategiska budgivning på elbörsen och hur den påverkas av regelverket, finansiella kontrakt och flaskhalsar i elnätet. Forskningsresultaten har sammanställts i Pär Holmberg och David Newberys uppsats ”The Supply Function Equilibrium and its Policy Implications for Electricity Wholesale Auctions” (*Utilities Policy* 18:4, 2010). Bokkapitlet ”Konkurrens och prisbildning” (*Upplyst eller utfrys – en antologi om energimarknaden*, 2012) är en populariserad version på svenska av Holmberg och Newberys artikel. Pär har dubbla doktorsexamina från Uppsala universitet och har tidigare arbetat som ekonomisk expert i telekommunikationsmål på Stockholms Kammarrätt, som forskare vid Uppsala universitet,

med företagsbeskattningsfrågor på Finansdepartementet och som utvecklingsingenjör på ABB Corporate Research.

STAFFAN INGMANSON är jur. dr och universitetslektor vid Umeå universitet där han forskar och undervisar i arbetsrätt och europeisk integrationsrätt. År 2005 disputerade han på avhandlingen *Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU*. I avhandlingen behandlas den EU-rättsliga reglering som syftar till att motverka de hinder för arbetskraftens fria rörlighet som uppstår till följd av skillnader i nationella kvalifikationskrav. Hans forskning har därefter främst varit fokuserad på frågor som rör unionsmedborgarskapets betydelse för rätten till fri rörlighet studerande och andra grupper av icke ekonomiskt aktiva personer. Bland hans senaste publikationer kan nämnas "Från periferi till centrum – unionsmedborgarskapet i EU-domstolens praxis", i M. Derlén och J. Lindholm (red.), *Festskrift till Pär Hallström* (Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet Nr 26, 2012), "Arbetsmarknadsreglering och ursprungslandshinder", i B. Nyström, Ö. Edström och J. Malmberg (red.), *Nedslag i den nya arbetsrätten* (Stockholm: Liber, 2012) och "Förbudet mot åldersdiskriminering i EU-domstolens praxis" (*Europarättslig tidskrift* 2, 2011).

KERSTIN JACOBSSON är professor i sociologi vid Södertörns högskola. Hon är även gästprofessor vid Socialhögskolan i Lund samt vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE) vid Stockholms universitet. Ett av hennes forskningsintressen rör styrformer inom arbetsmarknadspolitiken, alltifrån EU:s och OECD:s försök att styra medlemsländernas politik till styrningen av individerna för att få dessa att leva upp till kraven på anställbarhet. Hon är också intresserad av regleringsfrågor generellt. En aktuell är artikel är "Post-Political Regulation: Soft Power and Post-Political Visions in Global Governance" (*Critical Sociology* 1, 2013, författad tillsammans med Christina Garsten). Kerstin forskar även om demokratifrågor och medborgarengagemang i civilsamhället. Två aktuella antologier är *Känslan för det allmänna: Medborgarnas relation till staten och varandra* (Umeå: Boréa, 2010) samt *Beyond NGO-ization? The Development*

of Social Movements in Central and Eastern Europe (London: Ashgate, 2013, med Steven Saxonberg som medredaktör).

ANNA MICHALSKI är lektor vid statsvetenskapliga institutonen, Uppsala universitet, och research fellow vid Europe Institute, University of Auckland. Hon har varit verksam vid Fudan universitet, Shanghai, vid forskningsinstitutet Chatham House (London), Clingendael (Haag) och Sieps (Stockholm) samt arbetat vid EU-kommissionens tankesmedja. Hon forskar om mjuk normgivning i europeisk politik och EU som utrikespolitisk aktör. Bland hennes publikationer återfinns "Social Welfare and Levels of Democratic Government in the EU", i *Journal of European Integration* 34:4, 2012; "Sweden" i *The Member States of the European Union*, redigerad av Simon Bulmer och Christian Lequesne (Oxford: OUP, 2012); "China and the EU: Conceptual Gaps in Soft Power" i *Conceptual Gaps in China-EU Relations*, redigerad av Zhongqi Pan (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012); "European Union and New Zealand: Converging Approaches to the Knowledge-Based Economy?", i *Journal of European Public Policy* 15:7, 2008; "The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion" i *New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005).

JOAKIM NERGELIUS är professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet samt docent i komparativ rätt och europarätt vid Åbo Akademi sedan 2003. Dessförinnan har han bland annat arbetat vid EU-domstolen, EU:s regionkommitté och Lunds universitet. Hans huvudsakliga forskningsområden är EU-rätt och svensk samt komparativ konstitutionell rätt, inte minst förhållandet mellan Europarätt och nationell rätt i ljuset av EU:s utvidgning samt relationerna mellan EU:s olika institutioner, vilka har olika uppdrag och representerar skilda intressen. Bland hans många skrifter inom dessa områden märks *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans* (Stockholm: Norstedts, 1998), *Svensk statsrätt* (Lund: Studentlitteratur, 2:a upplagan, 2010), *Constitutional Law in Sweden* (Haag: Kluwer, 2010) samt *The Constitutional Dilemma of the European Union* (Groningen: Europa Law Publishing, 2009). Under 2012

utkom han bland annat med boken *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet* (Stockholm: Norstedts) samt med en analys av Ungerns nya grundlag. Tillsammans med Mats Melin har han nyligen utgivit en ny, sjunde upplaga av läroboken *EU:s konstitution* (Stockholm: Norstedts).

LARS NIKLASSON är universitetslektor och chef för avdelningen för statsvetenskap vid Linköpings universitet samt docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Han har bland annat skrivit om Europa 2020-strategin i antologin *The European Union after Lisbon*, redigerad av Søren Dosenrode (London: Ashgate, 2012) och, tillsammans med Per Sandström, om EU:s regionalfonds insatser i Sverige i "EU:s regionala utvecklingsfond som finansär av infrastruktur i Sverige. Insatser och effekter" (Rapport till Tillväxtverket Nr 0113, 2011). Lars Niklasson forskar och undervisar om europeisk och jämförande politik samt om styrning och utvärdering av offentlig politik. Han har tidigare forskat om bl. a. högskolepolitik och om regional utvecklingspolitik och har bland annat skrivit *Hur står sig svensk biomedicin? En internationell utblick* (Stockholm: SNS, 2006), *Regionala tillväxtavtal: ny politik på ny vetenskaplig grund* (KTH, 2004), *Nätverksförvaltningen: en ny förvaltningspolitisk modell?* (Statens kvalitets- och kompetensråd, 2003) och *Reglering som spel: universiteten som förebild för offentliga sektorn?* (Ds 1996:18).

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Lars Oxelheim är ordförande i nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *Markets and Compensation for Executives in Europe* (Bingley: Emerald Publishing, 2008, medredaktör/författare C. Wihlborg), *How Unified is the European Union?* (Berlin: Springer, 2009, medredaktörer S. Gustavsson och L. Pehrsson) samt *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (New York: World Scientific Publishing, 2012). Bland hans artiklar om integration

på senare tid kan nämnas "Origins and Resolutions of Financial Crises: Lessons from the Current and Northern European Crises" (*Asian Economic Papers* 8:3, 2009, medförfattare F. Østrup och C. Wihlborg), och "Exchange Rate Regime Shift and Price Patterns" (*International Journal of Managerial Finance* 7:2, 2011, medförfattare N. André).

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och sedan 2009 ordförande i det statsvetenskapliga nätverket för Europaforskning. Han forskar bland annat om den europeiska integrationens effekter på nationella parlament och regeringar. Han studerar även intressegruppers deltagande i EU:s beslutsprocesser och dess konsekvenser för demokratin. Bland hans senaste publikationer inom dessa områden kan nämnas böckerna *Participatory Governance in the European Union: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* (Houndmills: Palgrave, 2011, medförfattare Karl-Oskar Lindgren), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads* (Stockholm: Santérus Academic Press 2011, medredaktör Matti Wiberg) och *The Illusion of Accountability in the European Union* (London: Routledge, 2009, medredaktörer Sverker Gustavsson och Christer Karlsson), samt tidskriftsartiklarna "European Integration and Prime Ministerial Power" (*German Politics* 21:2, 2012, medförfattare Hanna Bäck, Henk Erik Meier och Jörn Fischer) och "Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-Off? Empirical Evidence from an EU Survey" (*Journal of European Public Policy* 17:4, 2010, medförfattare Karl-Oskar Lindgren).

JOHANNA RICKNE är fil. dr i nationalekonomi från Uppsala universitet och anställd som forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm. Hon är även affilierad till Uppsala Center for Labor Studies (UCLS) och adjungerad biträdande lektor vid Columbia University. Hennes forskning handlar om två breda områden, dels utvecklingen av Kinas arbetsmarknad och socialförsäkringssystem, dels selektionen av politiker och dess effekter på politiska utfall. Inom båda dessa områden är hon särskilt intresserad av perspektiv som rör social och ekonomisk ojämlikhet. Det senare projektet finansieras av Vetenskapsrådet och en första arbetsrapport är "Female

Representation but Male Rule? Party Competition and the Political Glass Ceiling” (IFN Working Paper Nr 923, 2012). Preliminära resultat gällande det svenska personvalssystemets effekter på maktfördelningen inom kommunpolitiken finns i ”Personröster och politiska karriärer” (SNS Analys Nr 4, 2012, medförfattare Olle Folke). Johannas studier av Kina finns tillgängliga i IFN:s serie av arbetsrapporter samt i hennes avhandling (*Essays on Development, Institutions, and Gender*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, 2011).

THOMAS TANGERÅS är docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) där han intresserar sig för frågor rörande industriell ekonomi och politisk ekonomi. De senaste åren har Thomas fokuserat på elmarknaden som chef för forskningsprogrammet ”Elmarknadens ekonomi” vid IFN. Hans forskning inom området är främst inriktat på elnätets betydelse för en effektiv elförsörjning. Det senaste bidraget är ”Optimal Transmission Regulation of an Integrated Energy Market” (*Energy Economics* 34:5, 2012). Thomas och Sven-Olof Fridolfsson utvärderar forskningen om prisbildningen på den nordiska elmarknaden i ”Market Power in the Nordic Electricity Wholesale Market: A Survey of the Empirical Evidence” (*Energy Policy* 37:9, 2009). Thomas har även publicerat forskningsbidrag inom så vitt skilda områden som folkomröstningar, inbördeskrig, internationella konflikter, språkkonflikter och -politik, samt telekom. Han har anlits av industrin som expert på telekom i rättsfall rörande marknaden för mobiltelefoni och har även författat en statlig utredning om elmarknaden tillsammans med Sven-Olof Fridolfsson.