

Sysselsättningspolitik i Europaparlamentet – en rapportör rapporterar

Af Herman Schmid, lektor, Roskilde Universitetscenter

1. Inledning

Jag hade länge varit anställd som lärare och forskare vid Roskilde universitetscenter. Under senare delen av 1990-talet publicerade jag en rad uppsatser om olika aspekter av sysselsättningspolitik, delvis i samarbete med det fackliga forskningsinstitutet i Bryssel (Schmid 1999a, 1999b). Jag var alltså väl insatt i forskningen om den europeiska sysselsättningsstrategin. I juni 1999 blev jag invald i Europaparlamentet (EP) som representant för Vänsterpartiet i Sverige för perioden 1999-2004. Jag satsade på att få ägna mig åt sysselsättningspolitik, ett område som var prioriterat av mitt politiska parti och av den partigrupp i parlamentet, Förenade Europaväns-tern (GUE), som jag kom att ingå i.

Jag såg också som en självklar möjlighet att min verksamhet i EP kunde bli ett slags fältarbete baserat på deltagarobservation av parlamentets inre liv och dess roll i den europeiska sysselsättningsstrategin (EES)¹ Jag lyckades bli utsedd till parlamentets rapportör för betänkandet om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna för år 2003 och fick alltså möjlighet att inte bara följa utan också spela med. Jag skall i det följande berätta om den politiska process under åren 2002-2003 när de europeiska institutionerna diskuterade EES framtid och därefter reviderade riktlin-

jerna för sysselsättning. Som EU-parlamentariker träffade jag ett stort antal forskare och forskarstuderande som ställde frågor om sysselsättningspolitiken som föreföll mig alldeles för abstrakta. Felet var att de hade så ringa kännedom om den politiska processens karaktär. Syftet med denna text är just att beskriva ett bestämt och antagligen ganska typiskt förlopp med sin blandning av partipolitik, parlamentarisk rutin, personliga ambitioner och rena tillfälligheter.

Det är en ovanlig och grannliga uppgift att skriva en uppsats till en vetenskaplig tidskrift om en process där man själv spelat en av nyckelrollerna.. Det skulle ha varit omöjligt, och kanske också mindre intressant, att försöka skildra förloppet som vore jag en neutral och utomstående betraktare. I stället har jag valt att tydligt markera mitt deltagarperspektiv och min insiderroll. Den som vill jämföra min framställning med en bredare och mindre subjektiv redogörelse för processen kan läsa till exempel Watt (2004). Jag dock vill samtidigt påpeka att jag skriver texten i efterhand, och i en situation där jag är forskare och inte längre politisk deltagare. Jag har följaktligen haft att leva upp till forskningens krav på saklighet och sanningsökande. Utrymmet tillåter bara en kortfattad berättelse om förloppet. I avslutningen skall

jag sammanfatta och göra några mera allmänna och teoretiska reflektioner

2. EES i en brytningstid

EES sattes igång 1997 i ett gynnsamt läge. Den ekonomiska konjunkturen var uppåtgående och optimismen inför framtiden stor. Det gällde att modernisera och effektivisera arbetsmarknaderna i Europa så att utbudet av kvalificerad arbetskraft skulle svara mot en förväntad ökning av efterfrågan. Efter bara några år såg situationen helt annorlunda ut. IT-bubblan hade spruckit och särskilt de avancerade teknikbranscherna fick svårigheter att fullfölja sin växtplaner. Vid Lissabontoppmötet år 2000 gjordes ett ambitiöst försök att stödja och stärka en fortsatt växtpolitik, men det skulle snart visa sig svårare än väntat. Investeringarna inom EU stagnerade och den förväntade efterfrågan på arbetskraft vändes till växande arbetslöshet. Den europeiska ekonomin hade drabbats av en stagnation som den ännu inte övervunnit.

Det betydde att den europeiska sysselsättningsstrategien gradvis förlorade kontakten med verkligheten. Problemen var fullt synliga redan när Kommissionen avslutade en omfattande evaluering av de 5 första åren av EES – verksamhet. När Kommissionens evalueringsrapport kom på försommaren 2002 fanns det en ny slags kritik från medlemsländernas regeringar. På Rådsmötet i Barcelona hade man sagt att EES-proceduren var för krånglig, riktlinjerna för många och detaljerade och avståndet till arbetslivets verklighet för stort.

3. Beslutsprocessen i EP

Europaparlamentet har ett mycket begränsat formellt inflytande över EES, men det hindrar inte att EP ägnar mycket tid och kraft åt området. Ledamöterna representerar ju nationella partier för vilka sysselsättning, arbetsliv och arbetslöshet är högt prioriterade. Området har därför högre prestige än dess begränsade formella betydelse inbjuder till.

Utskottet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) var ett av de stora med sina 55 + 55 (suppl.) medlemmar (1999-2004).

EPs verksamhet består främst i att reagera på Kommissionens olika rapporter och dokument. När Kommissionens förslag är färdigt skickas det (bl.a.) till EP som hänvisar det till sitt utskott, i detta fall Utskottet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL), som sedan efter hörande av några andra utskott antar ett förslag till betänkande som föreläggs plenum för diskussion och beslut. Det antagna betänkandet skickas så vidare till Kommissionen och Rådet och dess beredande organ Sysselsättningskommittén (EMCO) för slutlig behandling av det behöriga ministerrådet. Av särskild betydelse för EMPL är den årliga rapporten om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna, som EP enligt fördraget skall uttala sig om.

Så långt den synliga delen av förloppet. Därtill kommer de mindre synliga delarna. Varje utskott har en samordnings- eller koordinatorsgrupp med en representant för varje politisk grupp plus utskottets ordförande och chefstjänstemän. Här fördelas arbetsuppgifter och olika slags resurser och rättigheter på de politiska grupperna. Vissa betänkanden är sakpolitiskt eller prestigemässigt viktiga, andra kan vara ganska betydelselösa. För att klara fördelningen utan ständiga slagsmål tillämpar man ett slags budprocess. Varje grupp tilldelas poäng efter sin storlek i parlamentet som helhet. Dessa poäng användes sedan för att »köpa« rätten till betänkanden. Det betyder att de stora grupperna i princip alltid har företräde till de viktiga betänkandena.

När en grupp »köpt« ett betänkande fördelar den det vidare till en av sina nationella delegationer, som sedan till sist utser en person som rapportör. Återigen gäller att de stora delegationerna har företräde. Den enskilda rapportören har det formella ansvaret för att dri-

va ärendet genom parlamentets olika instanser och faser, något som i lagstiftningsärenden kan ta lång tid. Till sin hjälp har han/hon dels någon sakkunnig från utskottets sekretariat, dels någon politisk sekreterare från den egna gruppen. Övriga grupper utser sina skuggrapportörer som följer ärendet, gör ändringsförslag och förhandlar med rapportören.

4. Min positionering och kvalificering

GUE-gruppen utsåg mig redan från början till medlem och gruppens rapportör i EMPL och till suppleant i det ekonomiska utskottet (ECON). Jag anmälde genast gruppens intresse av att få betänkanden om EES och särskilt de sysselsättningspolitiska riktlinjerna. De stora grupperna reagerade avvisande. Det var ett viktigt område och det årligen återkommande huvudbetänkandet gick normalt till någon av de två stora. Tillfälliga omständigheter ledde dock till det oväntade preliminära beslutet, att en av de mindre grupperna skulle få göra 2003 års betänkande om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna. I praktiken betydde det att GUE-gruppen skulle tilldelas uppgiften och att jag skulle få göra betänkandet.

Det innebar att jag hade god tid till förberedelser. Jag kunde både som koordinator och skuggrapportör följa EES-betänkandets gång under år 2001 och 2002. Jag gjorde också ett eget betänkande om lokal och regional sysselsättningspolitik på våren 2002 (EP 2002a), som ett slags förövning. Jag fick tid att lära känna de sakkunniga i partsorganisationerna och företrädare för många av de progressiva lobbyorganisationerna. Som ansvarig för betänkandet om riktlinjerna blev jag automatiskt också ansvarig för EMPLs yttrande till Ekonomiska utskottet om de ekonomisk-politiska riktlinjerna (BEPG) för 2003. Samtidigt fick jag tidigt både officiella och personliga kontakter i Kommissionen och inblick i ett ärendes gång genom hela beslutsprocessen.

5. Halvtidsevalueringen av EES

Som en del i EES-beslutet i Luxemburg 1997 ingick att resultaten skulle utvärderas efter 5 år. Kommissionen hade genomfört omfattande utvärderingsprojekt i medlemsländerna och skulle komma med en rapport om resultat och framtidsperspektiv före sommarferien år 2002. Just då höll jag på med betänkandet om lokal sysselsättningspolitik och hade en hel del kontakt med DG-EMPL. Jag hörde att man redan diskuterade hur de kommande riktlinjerna skulle utformas. Jag uppfattade utvärderingen som en självklar utgångspunkt för mitt arbete med de kommande riktlinjerna och tog för givet att rapporten skulle behandlas i EPs arbetsmarknadsutskott. Det var ju viktigt att sända tidiga signaler till Kommissionen innan den hunnit befästa sina nya positioner. Men de stora politiska grupperna gjorde motstånd. Man hänvisade till att det handlade om en utvärdering snarare än ett förslag från Kommissionens sida. Dessutom stod ju sommarferien för dörren. Först sedan jag lovat att skriva ett förslag till betänkande under sommaruppehållet på egen hand och utan sekretariatsassistens fick jag majoritet för att vi trots allt skulle uttala oss.

Redan innan Kommissionens rapport kommit skrev jag ett Working Paper som diskuterades i EPs arbetsmarknadsutskott den 28 juni (EP 2002b). Där kritiserade jag själva EES-strukturen, dvs var och en av de fyra pelarna men också de allt mer komplexa riktlinjerna. Förslaget gick ut på att pelarna skulle bort och ersättas av ett fåtal överordnade målsättningar för att på så sätt understryka att det rör sig om en strategi och ett handlingsperspektiv. Konklusionen löd:

»Lissabonmötet beslutade om mycket mer dynamiska prioriteringar; den europeiska sysselsättningsstrategin ändrades från att vara en modell eller ett ramverk till att bli en verklig strategi. Nya prioriteringar blev full sysselsättning, livslångt lärande, social in-

tegration och teknikbaserad ekonomisk tillväxt. ... EES behöver en grundlig översyn och Lissabonperspektivet kan bli startskottet för denna nya metod.» (s. 3).

Den andra delen av detta working paper handlade om den öppna koordinationsmetoden (OMC). Jag framhöll att den nödvändigtvis hade två sidor, den var både en administrativ teknik för att hantera en komplex och varierande verklighet i medlemsländerna, och en politisk metod att åstadkomma demokratisering. Jag föreslog till sist att de nationella handlingsplanerna borde föreläggas de nationella parlamenten för diskussion och beslut för att på så sätt bli en del av den »ordinarie« arbetsmarknadspolitiken, både administrativt och politiskt.

Den 17 juli 2002 offentliggjordes Kommissionens evalueringsrapport (KOM 2002a). Den stod i stark kontrast till de tankar jag hade formulerat i mitt paper. Den ville påvisa att de första fem åren av EES hade varit en succé. Framställningen var försiktig och uppmanade till stabilitet och kontinuitet. Beträffande kommande riktlinjer nämnde den 3 utmaningar: att öka arbetsutbudet, att förbättra arbetets kvalitet och produktivitet samt att göra arbetsmarknaden socialt och territoriellt mer tillgänglig, men tillade samtidigt, med hänvisning till ett beslut på toppmötet i Barcelona, att »förändringar bör undvikas före 2006«! (s.20). Detta var nog mest en from förhoppning, för diskussionen om de nya riktlinjerna var redan i full gång inom Kommissionen.

I ett förslag till EP-betänkande om evalueringen (Europaparlamentet 2002c) preciserade jag den tidigare kritiken samt byggde vidare på mitt just då antagna betänkande om lokal och regional sysselsättningspolitik. Där vidareutvecklades synen på hur EES i kombination med den öppna koordinationsmetoden skulle kunna bli en tvåvägsprocess där impulser från arbetslivet skulle kanaliseras upp och in i EES likaväl som de gemensam-

ma riktlinjerna skulle kanaliseras ut i medlemsländernas arbetsliv. Förslaget kritiserade också de enskilda riktlinjernas politiska innehåll för att inte passa in i Lissabonstrategins perspektiv. Aktiveringspolitiken hade förlorat en del av sin relevans i en tid när arbetslösheten var hög och man i stället behövde stärka utbudet av nya arbetsplatser. Entreprenörskapspolitiken var alltför snävt inriktad på småföretag och borde omfatta hela arbetslivet, inte minst den offentliga sektorn. Anpassningspolitiken var oklar och bestod i själva verket av två helt olika delar (arbetsmiljö och företagets partsrelationer). Det var bara jämställdhetspelaren som fick godkänt betyg.

Förslaget antogs med smärre förändringar och vissa tillägg på utskottets sista arbetsdag innan ferien och antogs av plenum utan debatt den 25 september 2002. Därmed hade Kommissionen fått ett formellt input till sitt vidare arbete redan innan den kommande sysselsättningsstrategin hade kommit på dagordningen. Det som senare skulle uppmärksammas särskilt var förslaget om att riktlinjerna för sysselsättning borde framläggas som regeringsproposition i de nationella parlamenten, för att på det viset göra dem till en del av den nationella arbetsmarknadspolitiken. Dessutom hade en dialog mellan EP och DG Employment etablerats som senare skulle visa sig värdefull.

6. Kampen om riktlinjerna för sysselsättning år 2003

En sammanställning utarbetad av Elena Mainardi i utskottssekretariatet om utfallet av tidigare års guidelinebetänkanden hade visat att nästan inga spår från EPs betänkanden kunde märkas i de slutligt antagna rådsdokumenten. I de riktlinjer som Rådet antog för till exempel år 2002 återfanns av fru Weilers (soc) omfattande betänkande bara orden »are invited to« och under de närmast föregående åren hade utfallet varit ungefär lika ringa (Mainardi 2002).

Inför 2003 års process borde resultatet kunna bli annorlunda på grund av 5-årsutvärderingen. Det omfattande evalueringsmaterialet hade ju visat att det fanns behov av mera övergripande förändringar än vad Kommissionen hade velat erkänna i sin rapport. Under hösten och vintern 2002-03 skärptes uppmärksamheten på den ekonomiska stagnationen inom EU och de politiska konflikterna blev tydligare, både i den europeiska offentligheten och inom EU-institutionerna i Bryssel. I EP hade arbetsmarknadspolitiken i flera år präglats av en vänster-mitten-allians med socialdemokraterna i ledningen. Nu började EPP markera sitt motstånd med större kraft, och bland liberaler och socialdemokrater märktes de partiinterna höger-vänsterskillnaderna tydligare. Särskilt påtagligt var trycket från den tyska högern som övergav det progressiva utvecklingsperspektivet i Lissabonstrategin till fördel för ett regressivt »småföretagar«-perspektiv med betoning på sänkta skatter och sociala bidrag, struktur-reformer för ökad flexibilitet, längre arbetstid etc.

Även i Kommissionen skärptes klimatet. DG Employment, som var huvudansvarigt för EES och som ville vidareföra och utveckla sin tidigare politiska linje, mötte ökat motstånd från de ekonomiska direktoraten. När Kommissionen i januari lade fram sina synpunkter på EES' framtid hade det föregåtts av hårda inre uppgörelser som sedan fortsatte hela vägen fram till det avslutande råds-mötet i juni. I ett internt protokoll från ett möte i generalsekretariatets regi i december 2002 återges helt divergerande synpunkter från företrädarna för de olika direktoraten. Direktoratet för sysselsättning och sociala frågor (EMPL) som hade skrivit förslaget var naturligtvis mycket positivt. Direktoratet för ekonomiska och finansiella frågor (ECFIN) var starkt kritiskt och kallade förslaget för oacceptabelt, främst för att det inte samordnade sysselsättningspolitiken med de ekonomiska riktlinjerna och underordnade sig den kom-

mande samordnade rapporten inför Rådsmötet på våren 2003. Direktoratet för Näringsliv och Industri (ENTERPRISE) var mera avdämpat i sin kritik men generellt skeptiskt. Direktoratet för utbildning och kultur (CULT) gav villkorat stöd åt rapporten men framförde kritik på en rad enskilda punkter (KOM.2002b). Enligt personliga anteckningar av en anonym medarbetare förelåg in i det sista inte mindre än 4 olika utformningar av meddelandet om EES' framtid.² I slutfasen fördes oformella diskussioner mellan Kommissionen och EP och säkert också med EMCO och andra intressenter.

7. Kommissionens utspel om EES' framtid

Den 14 januari 2003 offentligjordes Kommissionens slutgiltiga kompromissförslag om EES' framtid (KOM 2003a). Det hade en helt annan karaktär än rapporten om 5-årsutvärderingen. Man förordade nu att den tidigare strukturen med »pelare« och »horisontella riktlinjer« skulle avskaffas, och ersättas av en struktur med tre överordnade målsättningar och ett reducerat antal riktlinjer som speglar Lissabon-agendan. Man betonade betydelsen av ett lokalt och regionalt perspektiv och man diskuterade de regionala skillnaderna utan att prioritera geografisk mobilitet på det ensidiga sätt som gjorts i olika tidigare Kommissionsdokument. Man hänvisade explicit till EPs förslag om att ge de nationella parlamenten en starkare ställning vad gäller de nationella handlingsplanerna, dock utan att ta ställning till den konkreta utformning som föreslagits i EPs svar på evaluerings-rapporten. Och slutligen hade man en bra och utförlig skrivning om jämlikhet mellan könen.

Vad som från min synvinkel saknades i dokumentet var framför allt tre saker. För det första ett tydligt erkännande av det nya ekonomiska läget, som fr.a. borde ha föranlett ett ökat intresse för att bekämpa arbetslöshet och öka antalet jobb. Denna fråga hade varit

föremål för diskussioner, där Kommissionens företrädare hade förklarat för mig och andra att riktlinjerna inte kunde tillåtas skifta med konjunkturen utan måste ha ett långsiktigt perspektiv. För det andra hade Kommissionens tidigare mycket ambitiösa lansering av ett brett arbets kvalitetsbegrepp (KOM 2001)³ nu ersatts av ett snävt produktivitetsoorienterat kvalitetsbegrepp. För det tredje var det påfallande hur svagt man skrev om den öppna koordinationsmetoden. Orsaken var tydlig. Där hänvisades nämligen till Kommissionens vitbok om governance, som ju hade reducerat OMC till främst att vara en svag ersättning på områden där man ännu inte kunde lagstifta. I parlamentet var hållningen till OMC mycket mera positiv, även om diskussionerna under våren 2003 skulle visa att det också där fanns delade meningar.

8. Det taktiska spelet

Kommissionens meddelande om EES' framtid satte fart på alla instanser som ville vara med och påverka. Det var 6 veckor fram till Rådsmötet som skulle formulera en del av betingelserna och först därefter kunde Kommissionens förslag till kommande riktlinjer läggas fram. Mitt arbete med huvudbetänkandet kunde påbörjas, men inte skrivas färdigt innan Kommissionen efter Rådsmötet lagt ett förslag till riktlinjer i legislativ⁴ form. Det skulle nu handla om en betydligt svårare process. Det politiska läget hade skärpts. Mina kollegor i utskottet skulle vara långt mera aktiva än de hade varit i frågan om utväreringsrapporten. Trycket från omgivningen skulle bli betydande. De politiska grupperna i EP, de politiska partierna i medlemsländerna, partsorganisationerna, lobbyister, opinionsbildare och medier av olika slag, skulle följa ärendet noga. Samordningen med de ekonomiska riktlinjerna skulle ändra styrkeförhållandet mellan höger- och vänsterkrafterna. Vidare skulle processen behöva forceras tidsmässigt för att passa in i Rådets/EMCOs arbetsplan och slutligen skulle rapportens legislativa form utesluta möjligheten att

behandla ämnensområden som inte redan fanns med i dokumentet.

En rapportör strävar alltid efter att få sitt förslag till betänkande antaget, och det reser frågan om hur den nödvändiga majoriteten skall säkras utan att man ger upp för mycket av sina egna ambitioner. I EMPL-utskottet fanns det ganska tydliga alliansmönster. Under arbetet med mina tidigare betänkanden hade jag fått bra kontakt med de skuggrapportörer och politiska sekreterare som fanns inom sysselsättningspolitikens område. Jag visste någorlunda väl var partierna stod och hur jag skulle formulera mig för att få mest möjliga stöd. Med De Gröna och Socialisterna hade jag inga problem, i alla fall inte så länge det gällde beslut i utskottet. Mina förslag var ju dessutom på förhand diskuterade med ETUC. Detsamma gällde i huvudsak med liberalerna där det dock fanns vissa enskilda frågor där gemensamma formuleringar var otänkbara. Min egen grupp var inte alltid helt enig med mig. Några var klart negativa till Lissabonprocessen som helhet. Andra ville prioritera andra frågor, t.ex. lagstadgad minimilön eller förbud mot avskedanden, men sådana krav betydde föga i de samlade omröstningarna.

Huvudmotståndet mot mitt betänkande skulle komma från Europeiska folkpartiet (PPE). Där fanns det visserligen nationella fraktioner med inbördes helt olika synsätt, men det skulle bli svårt om PPE-fraktionerna kunde enas om en gemensam linje som också attraherade stora delar av den liberala gruppen och enstaka socialdemokrater. Det kunde lätt bli till en majoritet, särskilt i plenum en dag då närvaron inte var så hög och osäkerheten därför större.

Att EPP skulle slåss för en egen linje hade stått klart redan i januari, när man på ett koordinatormöte hade hävdad att mitt uppdrag som rapportör för riktlinjerna var slut och att en ny rapportör måste utses. Man syftade på

att riktlinjebetänkandet egentligen skulle ha antagits på hösten 2002. Men tidtabellen hade lagts om på grund av ett Rådsbeslut om att samordna tidtabellerna för EES och BEPG. Förslaget var orimligt och avvisades också av alla de andra politiska grupperna. Istället fick PPE som kompensation tilldelat ett icke tidigare aviserat initiativbetänkande om sysselsättningspolitik. Det skrevs av deras talesman i EES-frågor Thomas Mann, som också var PPEs skuggrapportör på mina betänkanden. Manns förslag till betänkande (EP 2003a), som speglade stämningarna i den tyska debatten, fick en omild behandling i utskottet, som genom att rösta in en rad ändringsförslag helt förvandlade betänkandets karaktär. När det senare kom till plenum den 12 mars råkade det ut för det ovanliga ödet att bli nedröstat, bl. a. för att den brittiska PPE-fraktionen inte ville ge sitt stöd.

Mina två tidigare betänkanden hade blivit väl mottagna, och Mann-betänkandet hade fått storstryk. Det tydde på att jag hade utskottet med mig, men avståndet mellan vår position å ena sidan och Kommissionens och Rådets å den andra var stort. Det skulle bli svårt att få gehör utanför EP i den kommande processen, så jag satsade på att åtminstone få igenom något enstaka betydelsefullt förslag. Eftersom Kommissionen tidigare hade tagit intryck av idén om att stärka de nationella parlamentens ställning, så satsade jag på att få stöd för att riktlinjerna borde föreläggas parlamenten som regeringsförslag, och därmed bli en del av den nationella sysselsättningspolitiken, inklusive dess finansiering. Min baktanke var naturligtvis att en sådan ordning också skulle medföra en nationell »toning« eller anpassning av riktlinjerna till den rådande situationen i varje land.

Jag kontaktade därför en ledamot av Regionkommittén som kom från mitt eget parti. Vi avtalade att hon skulle föreslå en motsvarande ändring i deras remissutlåtande ang. riktlinjerna. Nästa steg var att kontakta syssel-

sättningsrapportören i Ekonomiska och Sociala kommittén (ECOSOC). Resultatet blev till en början lyckat. Jag fick presentera förslaget för ett ECOSOC-utskottsmöte och fick besked om att även deras yttrande skulle innehålla förslaget om en regeringsproposition om riktlinjerna⁵.

9. Kommissionens slutförslag

Under tiden pågick intensiva diskussioner mellan Rådet, representerat av EMCO, och Kommissionen, dels om det kommande Rådsmötet den 21 mars, dels om de kommande riktlinjerna. När Rådsmötet hölls var det hela i praktiken redan klart. Kommissionen sände sitt förslag till översättning den 1 april och den 8 april presenterades det för offentligheten (KOM 2003b).

I inledningen till Kommissionens motivering av förslaget skrev man: »I detta förslag läggs fullständigt reviderade riktlinjer fram« (s.2) på grundval av den företagna utvärderingen. Man talade om stabilitet, större enkelhet och frihet för medlemsstaterna att själva bestämma. Enligt min och de flesta av mina EP-kollegors mening den gången innebar förslaget en utslätning och en återgång till traditionell arbetsmarknadspolitik. Det hade många hänvisningar till Lissabonagendan, men nu var det tydligt att den ekonomiska politiken fått en mer dominerande roll. Den sköra balansen mellan sociala hänsyn och produktivitetstillväxt var förändrad. Förslaget låg närmare DG ECFINs synpunkter än tidigare, och speglade det förhållandet att man tidsmässigt synkroniserat och politiskt integrerat de ekonomiska och de sysselsättningspolitiska riktlinjerna, med BEPG som den dominerande faktorn. I avsnittet om implementering fanns inte ett ord varken om OMC eller de nationella handlingsplanerna. Av de bidrag från parlamentet som hade varit så påfallande i Kommissionens januarirapport om EES' framtid fanns inte mycket kvar.

10. EPs betänkande om de nya riktlinjerna

Tidtabellen för EPs betänkande var närmast omöjlig med tanke på de procedurregler som gäller för översättning, tidsfrister etc. För att alls göra det möjligt fick jag KOMs förslag redan innan det var officiellt antaget och sänt till översättning. Förslaget till EP-betänkande skrevs på ett par dagar i början av april i samarbete med sekreterare från min politiska grupp och från utskottet och presenterades i legislativ form efter översättning för utskottet redan den 11 april.

Vi började med att föreslå som tillägg dels ett avsnitt om OMC, dels ett om lokal och regional mobilisering för sysselsättning. Kommissionen hade i sitt förslag återgått till att satsa på geografisk mobilitet och nöjt sig med en vag och svag skrivning om regional sysselsättning. Dessutom återupprepade vi ett tidigare krav på ett kvantitativt mål för reduktion av arbetslösheten, något som för oss var en absolut självklarhet i en europeisk sysselsättningspolitik. Vi föreslog en alternativ skrivning om lönepolitik och vi upprepade förslaget om att de nationella handlingsplanerna skall beslutas av de nationella parlamenten. Vi skrev också ett tillägg om »transitional labour markets« och försökte förbättra existerande skrivelser om entreprenörskap m.m. samt yrkade avslag på vissa av kommissionens formuleringar. Mycket mer var det intressant till inom den snävt tilltagna ram som reglerna föreskrev!

Motivtexten, som konstigt nog anses vara ganska betydelselös, skrev jag i en känsla av att vi inte hade mycket att förlora. I texten om social sammanhållning hänvisade jag till exempel på akademiskt vis till Durkheim, en fransk sociolog från 1800-talet. I frågan om arbetslöshet argumenterade jag för att »transition analysis« är ett bättre instrument än gängse analyser som syftar till tvångsmässig aktivering. Jag skrev också rakt och rått att vi inte vill se nya företag och nya jobb som byg-

ger på låga löner, sänkta skatter och som främst syftar till att utnyttja billig arbetskraft och skapa arbeten av låg kvalitet. Jag räknade naturligtvis inte med att vinna gehör. Det var omöjligt för Europaparlamentet att göra något i detta sena skede.

Inför omröstningen i utskottet kom många ändrings- och tilläggsförslag från de andra politiska grupperna och från kvinnoutskottet. Jag tror att hela utskottet delade min uppfattning att Kommissionen och Rådet var på väg åt ett helt annat håll, och att vi var bortkopplade från den egentliga beslutsprocessen. Många av förslagen bidrog till en vänsterprofil och konkretiserade Lissabonprocessens idéer om kvalitet i produktion och sysselsättning.

Som innehavare av ett betänkande har man att ta ställning till alla ändringsförslagen. Man skall om möjligt skriva ihop dem, så att de bidrar till ett sammanhållet och motsägelsefritt betänkande. Jag hade t.ex. nöjet att skriva ihop en rad motioner om entreprenörskap till s.k. »kompromisser«, som helt ändrade perspektivet från Kommissionens fokusering på personliga småföretag, till ett perspektiv som även handlade om entreprenörskap inom stora företag, offentligt entreprenörskap osv. I omröstningen i utskottet den 22 maj gick i stort sett alla vänstermittenförslagen igenom, och resultatet blev ett förslag till plenum som markant skiljde sig både från Kommissionens och Rådets ståndpunkter (EP 2003b).

Förslaget kom till diskussion och beslut i plenum den 2-3 juni, vilket var samtidigt som Rådet tog ställning till ärendet. Detta var klart i strid med rättsreglerna som tydligt krävde att parlamentet skall höras innan beslut kan fattas av Det europeiska rådet. Man fann på en juridisk fint som innebar att en protokollsanteckning tillfogades om senare bekräftelse av beslutet. PPE hade lagt några ändringsförslag och vann ett par omröstning-

ar eftersom den politiska sammansättningen av plenum skiljer sig ganska mycket från sammansättningen i EMPL-utskottet. Men det hade ingen betydelse eftersom Rådets beslut i samma ögonblick fattades på ett möte i Grekland, med särskild hänvisning till att man hade tillgång till EPs utskottsbetänkande plus den nämnda protokollsanteckningen, och i praktiken utan att fästa något som helst avseende vid parlamentets resolution (EC 2003a).

11. Avslutande diskussion

Den skildrade processen illustrerar att parlamentet har en ytterst begränsat formellt inflytande över EES. Rådet behöver inte bry sig om vad parlamentet tycker och Kommissionen är främst intresserad av att få parlamentets stöd när det gäller att påverka rådet. Jag har redan refererat till en rapport från EMPL om utfallet av EPs betänkanden om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna som visar att inflytandet varit minimalt.

År 1993 blev resultatet delvis annorlunda. Genom att evalueringsrapporten kom till behandling i EP gavs en möjlighet att komma med synpunkter och förslag till Kommissionen innan positionerna var utformade. Kommissionen hänvisar i flera sammanhang till parlamentets bidrag till evalueringsprocessen på ett sätt som inte bara är formellt (KOM 2003a, 2003b). Framför allt handlade det om förslag till decentraliserad sysselsättningspolitik och en starkare ställning för de nationella parlamenten. Även Rådet hävdar att EPs bidrag har påverkat den slutliga rådsresolutionen och hänvisar till 7 konkreta ändringsförslag (EC 2003b, introductory note, pkt 7). Men en genomgång ger vid handen att det i stort sett mest rör sig om detaljer. Man kan kanske tala om ett indirekt inflytande som kom via parlamentets synpunkter på evalueringsprocessen som Kommissionen i påfallande hög grad tog till sig i sin första rapport om EES' framtid. Att Rådet i sista stund också tog in en formulering om att stärka insatser-

na mot arbetslöshet med referens till EPs bidrag (EC 2003b, avsnitt 3a) skall nog snarast uppfattas som en ursäkt för att man fattade beslut innan parlamentets resolution var tillgänglig.

Det är mitt bestämda intryck att Kommissionen hade greppet över hela processen genom sin initiativrätt och sina resurser. Rådet kom in först när det redan låg ett Kommissionsförslag, och det förhöll sig defensivt till detta förslag, dvs man strök bort en del och lade till ytterst lite. Naturligtvis måste man räkna med att Kommissionen lyssnar till medlemsregeringernas åsikter, åtminstone de stora ländernas, och anpassar sina förslag till vad som är möjligt. I 2003 års process var det till exempel klart att medlemsregeringarnas irritation vid Barcelonatoppmötet över Kommissionens allt mera detaljerade styrningsförsök fick Kommissionen att ändra sig till sist. Men Kommissionen styrde hela processen och begränsades främst av sina egna inre motsättningar, som i sin tur naturligtvis speglar politiska konflikter i samhället.

Mitt starkaste intryck av Kommissionsarbetet 2002 och 2003 är just den inre kampen mellan olika direktorat och avdelningar och ibland enstaka kontor. En vanlig byråkrati, t.ex. i Frankrike, har en regering som ger direktiv, sätter gränser och övervakar den administrativa processen. Rådet kan inte fylla en sådan funktion och Kommissionen är därför i huvudsak en självstyrande organisation som själv måste utveckla en politik. I brist på enhetlig ledning kommer varje direktorat att arbeta fram sitt eget politiska program och arbeta för att förverkliga det. Kampen mellan direktoraten om de sysselsättningspolitiska riktlinjerna var inget undantag, annat än möjligen genom sin intensitet. Som ett ytterligare exempel kan nämnas behandlingen av OMC där uppfattningarna mellan olika direktorat har varit mycket divergerande eller de i skrivande stund pågående processerna kring REACH och tjänstedirektivet.

Naturligtvis är förhållandet mellan parlamentet och Kommissionen/Rådet delvis annorlunda när det gäller ett ärende där EP har medbestämmanderätt, men inte avgörande annorlunda. Parlamentet har inte en chans att spela i samma division som Kommissionen och Rådet, utan är hänvisat till att justera, stryka, eller förkasta även i dessa frågor.

DG EMPL hade utmärkta relationer till parlamentets EMPL-utskott, som i sin tur hade goda relationer till främst ETUC, som hade täta kontakter till DG EMPL. Man kan tala om en vänster-mitten-allians på tvärs av institutionsgränserna som ville ha ett socialt Europa och ett arbetsliv av hög kvalitet. Jag tror att DG ECFIN hade lika bra kontakter till det ekonomiska utskottet i EP, till arbetsgivarorganisationerna och kanske till ekonomerna i en del av medlemsländernas regeringskanslier. Här kan man kanske tala om ett mera traditionellt borgerligt samspel. Den politologiska forskningen om relationerna mellan institutionerna har här i varje fall ett intressant och komplext problemfält att utforska vidare.

Mina år i EP gjorde mig mera skeptisk både till EES, Lissabonprocessen och andra försök till centralt dirigerad sysselsättningspolitik. I praktiken har Europa 25 nationella arbetsmarknader med mycket begränsad mobilitet över gränserna. Ju mera inkomst- och levnadsstandarden utjämnas mellan medlemsstaterna, ju mera minskar denna mobilitet eftersom motiven till flyttning försvagas för det stora flertalet arbetande. Jag tror att kampen mot arbetslöshet och för bra jobb måste ta utgångspunkt i och organiseras på grundval av denna »arbetskraftens rotfasthet«. Mobilitet i ekonomiskt balanserade lägen kan bara betraktas som ett smörjmedel och som en attraktiv möjlighet för ganska små, om än viktiga, grupper i samhället.

Dessutom förefaller det mig oförsvarligt att såväl Kommissionen som Rådet insisterar på

att föra en utbudsorienterad arbetsmarknadspolitik i en tid då det råder massarbetslöshet i stora delar av EU-området. Inte minst ambitionen att samordna ekonomisk politik och sysselsättningspolitik borde inbjuda till omläggning från aktiverings- och lönsänkingspolitik till en satsning på växt och ökad sysselsättning.

Jag har under processens gång blivit alltmer övertygad om att sysselsättningspolitiken inte kan bedrivas oberoende av den ekonomiska politiken. I en tillväxtkonjunktur kan man ha en expansiv och progressiv arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik. I tider av stagnation och kris hjälper ingen sysselsättningspolitik i världen, om man inte samtidigt bedriver en kontracyklisk ekonomisk politik med omfattande långsiktiga investeringar i framtiden som ger sysselsättning även på kort sikt.

En sådan politik kan idag bara bedrivas av medlemsstaterna. EU har varken befogenheter eller ekonomiska resurser som räcker till. Istället för att fortsätta att försöka bygga en samordnad ekonomisk- och sysselsättningspolitik från ovan, borde man se verkligheten som den är, och istället använda krafterna till att utveckla en pragmatisk och behovsbestämd mellanstatlig samordning på de områden där behoven av gemensamma lösningar är klara och tydliga.

Referencer

- Europaparlamentet (2002a), Förslag till betänkande om Kommissionens meddelande "Stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin". *PE 316.329*
- (2002b), Arbetsdokument om utvärderingen av den europeiska sysselsättningsstrategins genomslagskraft och framtid. Översikt av den tekniska analysen. *PE 324.292*
- (2002c) Förslag till betänkande om bedömning av av de framsteg som gjorts under fem år av den europeiska sysselsättningsstrategin. *PE 316.370*

(2003a), Nya förslag till sysselsättningsstrategi och social politik i den europeiska unionen. *PE* 316.404

(2003b), Förslag till betänkande om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, *PE* 324.292

Europeiska kommissionen (2001), Sysselsättnings-, social- och arbetsmarknadspolitiken: investering i kvalitet. *KOM 2001-313*.

(2002a), Bedömning av de framsteg som gjorts under fem år av den europeiska sysselsättningsstrategin. *KOM 2002-416*.

(2002b) Secr. Gen., Dir C. *Protokoll ref. 14141* (EES framtid.)

(2003a) Den europeiska sysselsättningsstrategiens framtid. *KOM 2003-6*.

(2003b) Riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. *KOM 2003-176*.

Europeiska rådet (2003a), *Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, (9783/03; General approach.)

2003b, *Proposal for a Council Decision for the Employment Policies of the Member States*. (10144/03; Political Agreement.)

K. Jacobsson & H. Schmid (2002), "Real Integration or just Formal Adaptation? – On the Implementation of the National Action Plans for Employment.", i de la Porte & P.Pochet (eds), *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination*. PIE-Peter Lang, Brussels

K. Jacobsson & H. Schmid (2003), "The European Employment Strategy at the Crossroads: contribution to the evaluation", i D. Foden & L. Magnusson (eds), *Five Years of Experience of the Luxembourg Employment Strategy*, ETUI Brussels

E. Mainardi (2002), *Note on Guidelines for Member States' employment policies*. EP-EMPL-secretariate. (unpublished)

H. Schmid (1999a), "Labour market leave and entry models as life time policy instruments", in J.Boulin & R. Hoffmann (eds), *New Paths in Working Time Policy*, ETUI, Brussels (1999b),

"Monitoring the European Employment Strategy. Entrepreneurship in Denmark", i D. Foden & L. Magnusson (eds), *Entrepreneurship in the European employment strategy*, ETUI, 1999 (2000), *What is going on in Brussels and Strasbourg?* Paper presented to Dansk sociologkongress, Copenhagen 2000

R. Thedvall (forthcoming), "Eurocrats at work" (preliminary title). Stockholm: Stockholm Studies in Social Anthropology.

A. Watt (2004), Reform of the European Employment Strategy after 5 years: a change of course or merely a presentation? *Journal of Industrial relations* 2004

Noter

1. I början av min mandatperiod fick jag möjlighet att skriva tre forskningspapers som byggde på de erfarenheter jag gjorde som EU-politiker (Schmid 2000, Jacobsson & Schmid 2002, 2003). I den senare delen tog det politiska arbetet all min tid och kraft.
2. Privat brev i författarens arkiv
3. Det finns en intressant skildring av hur detta kvalitetsbegrepp utvecklades i Thedvall (2005)
4. Betänkanden inom områden där EP har medbestämmanderätt skall skrivas i legislativt format, dvs som lagtekst och ändringar av lagtekst medan andra betänkanden kan skrivas i vanligt format. I EP rådde politisk oenighet om riktlinjebetänkandets status, men juristerna bestämde att det skulle bedömas som legislativt.
5. Rapportören i ECOSOCs sysselsättningskommitté Koryfidis tog in det i sitt förslag till betänkande. I Regionskommittén lades att tilläggsförslag av Hjälms och Norrman till Haijanens betänkande. Inget av initiativen tycks dock ha överlevt i den fortsatta processen.