



Ett Europeiskt program för tillväxt, trygghet och arbete

Nordiska fackliga synpunkter på Lissabonstrategin efter 2010 (8/10)

Tio år har gått sedan Europeiska Rådet vid sitt möte i Lissabon lanserade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning i Europa. Nu behöver viktiga frågor besvaras. Vad blev resultaten, behövs en fortsättning och hur bör den i så fall utformas?

Att de utmaningar som motiverade Lissabonstrategin är lika brännande aktuella idag som för tio år sedan är uppenbart.

Globaliseringen fortsätter, nya ekonomiska stormakter som Kina och Indien väger allt tyngre i världsekonomin och kraven växer på Europa att reformera och modernisera för att klara en allt skarpare konkurrens.

Medvetenheten om klimatförändringar och andra miljöproblem har växt. Om kraftfulla åtgärder inte vidtas hotas såväl goda livsbetingelser som ekonomiskt framåt skridande.

De demografiska utmaningarna syns allt tydligare. De äldre blir fler och den arbetsföra delen av befolkningen krymper, med de ökande påfrestningar detta innebär för de europeiska välfärdssystemen.

Samtidigt genomgår kapitalismen sedan hösten 2008 sin djupaste kris sedan 1930-talet, med fallande produktion och snabbt stigande arbetslöshet som följd.

Har då Lissabonstrategin varit ett effektivt redskap för att möta de utmaningar EU står inför? Det finns anledning till besvikelse över strategins effekter. Fakta är att knappast något av de många djärva mål som satts upp för 2010 kommer att nås. Ambitionen att EU skulle bli "världens mest konkurrenskraftiga region" har istället blivit en bumerang som används för att nedvärdera EUs ekonomiska och sociala ambitioner.

Ändå delar vi inte den svenska regeringens bedömning att "Lissabonstrategin är ett misslyckande". Trots att de uppställda målen inte nås har framsteg gjorts på så gott som alla områden som Lissabonstrategin omfattar, det gäller så skilda frågor som livslångt lärande, tid och kapital som behövs för att starta ett företag, barnomsorg, förnyelsebar energi eller andelen

unga som erhåller minst gymnasieutbildning. ”Most countries have made some progress on most of the targets”, som den brittiska tankesmedjan Centre for European Reform träffande sammanfattat utvecklingen. Därutöver har åtskilliga direktiv antagits inom ramen för Lissabonstrategin, och ett arbete har inletts för att strukturera EUs budget utifrån strategins målsättningar.

Att framsteg gjorts framstår än klarare om utvärderingen begränsas till de länder som formulerade Lissabonstrategins mål. EUs utvidgning från 15 till 27 medlemsstater gör att statistik över Unionens utveckling på olika områden ofta blir missvisande. År 2008 hade hela nio av EU-15 länderna en sysselsättningsgrad nära eller över de 70 procent som är Lissabonstrategins mål, och innan finanskrisen slog till med full kraft låg möjligheten att 2010 nå sysselsättningsmålet inom räckhåll för EU-15.

En europeisk väg till konkurrenskraft och sysselsättning

Lissabonstrategins grundidé var att visa på en europeisk väg till den modernisering som ett konkurrenskraftigt kunskapssamhälle förutsätter. Att väl fungerande marknader, progressiv miljöpolitik och aktiv välfärdspolitik inte står i motsatsförhållande till varandra, utan tvärtom ömsesidigt kan förstärka varandra och bidra till tillväxt och full sysselsättning. Denna grundsyn har ifrågasatts från tid till annan, men bekräftades vid strategins halvtidsöversyn 2005.

Att resultaten av tio års arbete med Lissabonstrategin blivit magra beror inte på strategins utformning. Istället är det medlemsstaternas oförmåga att nationellt genomföra de beslut de varit med och fattat på EU-nivå som är huvudförklaringen. Det är av största vikt att EUs tillväxtstrategi även efter 2010 bygger på en balans mellan sociala frågor, miljöpolitik och ekonomiska reformer eftersom;

- De länder som mest konsekvent sett också miljö- och välfärdspolitik som tillväxt drivande också har nått längst när det gäller att uppnå Lissabonstrategins mål. Det gäller inte minst de nordiska länderna. Att ett eller flera av dessa lyfts fram som föredöme i arbetet med Lissabonstrategin har varit mera regel än undantag.

- Att EUs tillväxtstrategi tar fördragets skrivningar om socialt framåtskridande som mål för Unionen på allvar är en förutsättning för folklig förankring. Under det senaste decenniet finns alltför många exempel på att Europasamarbetets legitimitet hos den arbetande befolkningen försvagats när Unionen uppfattats som bärare av en ensidigt marknadsinriktad politik.

- EUs Lissabonstrategi har väckt intresse och nyfikenhet långt utanför Europas gränser. För många har den setts som en progressiv och lockande väg till ett modernt kunskapssamhälle, ett alternativ till de marknadsliberala utvecklingsrecept som ofta dominerat den internationella debatten. Kan EU hålla fast vid och framgångsrikt tillämpa en välbalanserad tillväxtstrategi kan det bidra till ett växande inflytande på den globala arenan.

Norden och Lissabonstrategin

Redan när Lissabonstrategin lanserades 2000 var de nordiska ländernas samhällsbygge en viktig referens och inspirationskälla. Det är inte konstigt.

Förra året presenterade en grupp välkända nordiska nationalekonomer (Sixten Korkman, Hans T:son Söderström, Torben M Andersen m fl) en uppmärksam studie med rubriken ”The Nordic Model”(se fotnot). Där skriver de; ”En gemensam slutsats av våra övergripande jämförelser är att de nordiska länderna lyckats bättre än andra med att kombinera ekonomisk effektivitet och tillväxt med en fredlig arbetsmarknad, en rättvis fördelning av inkomster och social sammanhållning. Den nordiska modellen utpekas som en källa till inspiration för andra folk i deras sökande efter ett bättre socialt och ekonomiskt system”.

Förklaringen till framgångarna anser gruppen ligga i stark social sammanhållning och utvecklandet av former för ”kollektiv riskfördelning”, det vill säga att samhället funnit former för att med utbildning och utvecklade välfärdssystem skapa trygghet för individen i den ofta hårdhänta omvandlingsprocess som är en inneboende del av varje marknadsekonomi. Detta i sin tur har skapat en öppenhet för nödvändig strukturomvandling och frihandel.

Vi menar att de nordiska länderna utifrån dessa erfarenheter bör känna ett särskilt ansvar för att försvara och utveckla Lissabonstrategins sociala dimension. Vi delar den danska regeringens ståndpunkt att ”den ekonomiska krisen bara understryker vikten av uppslutning bakom hållbarheten i Europas sociala system, vilket ursprungligen också var en kärnpunkt i Lissabonstrategin.”

De nordiska länder som är medlemmar av Europeiska Unionen bör, tillsammans och var och en för sig, lyfta fram följande punkter inför Europeiska Rådets beslut om Lissabonstrategin efter 2010;

* EU bör, som slutsatserna från Europeiska Rådets möte i Lissabon 2000 betonade, bestå av aktiva välfärdsstater. Samhället ska erbjuda ett gott ekonomiskt skydd vid sjukdom och arbetslöshet, vilket kombineras med skyldighet för individen att anta erbjudanden om

utbildning, sysselsättning eller rehabilitering. Välfärdssystem ska motverka passivisering och samtidigt ge den enskilde trygghet i omställning.

* Ett jämställt Europa är önskvärt av politiska skäl och nödvändigt av ekonomiska skäl. Bara så kan den högre sysselsättningsgrad för kvinnor i Europa åstadkommas som är en förutsättning för att våra välfärdssystem ska klara en åldrande befolkning. Ambitiösa mål för barnomsorg bör också i fortsättningen vara en del av Lissabonstrategin, liksom en strävan efter individuell beskattning och stärkt föräldraförsäkring.

* Kollektivavtalens unika möjlighet att kombinera flexibilitet på arbetsmarknaden med rättigheter för löntagarna bör tydligare lyftas fram inom ramen för Lissabonstrategin. Det är också en nordisk erfarenhet att den process av förhandlingar, kompromisser och dialog som en kollektivavtalsbaserad arbetsmarknad leder till främjar ansvarstagande, ömsesidig förståelse och ett bättre socialt klimat.

* Europa måste möta en hårdare internationell konkurrens med massiva investeringar i kunskap. Ambitiösa mål för forskning och utveckling och livslångt lärande måste utgöra viktiga delar av Lissabonstrategin, liksom krav på en god grundutbildning åt alla.

Sysselsättningsstrategin i centrum för strategin

EUs sysselsättningsstrategi är till skillnad från andra delar av Lissabonstrategin fördragsfäst, och måste även efter 2010 ha en central roll i Unionens tillväxtstrategi. Ambitiösa sysselsättningsmål är en oundgänglig del i denna. Slutsatserna från Europeiska Rådets möte i Lissabon 2010 betonade emellertid också de kvalitativa aspekterna på sysselsättning. Det behövs fler jobb, men också bättre jobb! Att frågan om kvalitet i arbetet ges ökad uppmärksamhet är en viktig del i arbetet för att vässa Europas konkurrenskraft.

Klara mål viktigt för utvärdering

Lissabonstrategin bygger till stor del på den öppna samordningsmetoden. Länderna sätter gemensamt upp politiska mål och sedan verkar medlemsstaterna för dessa på det sätt de finner bäst. Denna modell har ofta kritiserats för bristande effektivitet. Det är en kritik som inte saknar fog, men den öppna samordningsmetoden berör områden där EU saknar och under överblickbar tid kommer att sakna kompetens. Den är det verktyg som då står till buds, och det gäller att bruka det på bästa sätt.

Det är därför viktigt att EUs ledare också i framtiden vågar sätta klara och i siffror formulerade mål för Lissabonstrategin. Målen bör gälla för hela EU, och sedan kompletteras

med nationella mål. Endast då går det att klart utvärdera om strategins ambitioner är på väg att realiseras eller inte. Samtidigt är det viktigt att behålla ambitionen från halvtidsöversynen 2005 om att antalet mål bör begränsas så att fokus i arbete inte går förlorat.

De uppställda målen behöver också följas upp med benchmarking som klargör hur enskilda länder ligger till, i förhållande till varandra och till de gemensamma målen. Kommissionen bör systematiskt utvärdera och kommentera resultaten, och komma med landsspecifika rekommendationer. Idag är rekommendationerna fastställda efter förhandling med respektive medlemsstat, vilket resulterar i försiktiga formuleringar.

I detta arbete är det viktigt att förändringar och framsteg ges stort utrymme. Ett land som på ett område startar från en låg nivå men gör framsteg har bättre levt upp till Lissabonstrategin än ett land som startar från en hög nivå men visar passivitet när det gäller att gå vidare.

Detta är särskilt viktigt med tanke på att EU växt med 12 nya medlemsländer sedan Lissabonstrategin lanserades, och att de sociala och ekonomiska skillnaderna inom Unionen därmed ökat.

De nationella handlingsplanerna har visat sig vara det kanske viktigaste verktyget för att omsätta Lissabonstrategins ambitioner till praktisk verklighet. Det är därför viktigt att de bibehålls. Vilka konkreta frågeställningar de olika medlemsstaterna tar upp i sina handlingsplaner kan och bör skilja sig åt. Däremot är det viktigt att varje land presenterar reformer på såväl det sociala området som på miljöområdet och vad gäller ekonomiska reformer. Europeiska Rådet och Kommissionen måste vara tydliga på denna punkt. Om Lissabonstrategin förvandlas till ett ”smörgåsbord” där medlemsländerna plockar ut vissa aspekter men negligerar andra går grundidén om en Europeisk väg till kunskapssamhället förlorat.

Handlingsplanerna bör också i större omfattning än hittills användas som underlag för inhemsk politisk debatt – inte minst i de nationella parlamenten - och redskap för breda konsultationer med arbetsmarknadens parter och andra organisationer aktiva på de områden som Lissabonstrategin omfattar. Detsamma gäller de årliga återrapporteringar som medlemsstaterna gör till kommissionen och som redovisar hur arbetet med att genomföra handlingsplanerna framskrider.

Redan under det förra svenska ordförandeskapet slog EU fast att hållbarhetsbegreppet inte endast handlar om ekologi, utan har en vidare betydelse. För Europas löntagare är ett hållbart arbetsliv av största betydelse. Arbetsvillkor måste utformas så att människor inte slits ut i framtid. Löner ska ge rimlig levnadsstandard. I det Europa Lissabonstrategin strävar efter finns inte plats för några ”working poor”!

Hållbarhet bör genomsyra den kommande Lissabonstrategins alla delar, och den särskilda hållbarhetsstrategi, SDS, som EU lanserade 2001 bör därför från 2010 slås samman med Lissabonstrategin.

Miljödimension kan ge konkurrensfördelar

Att miljö- och klimatfrågan är en viktig del av en europeisk tillväxtstrategi är idag allmän erkänt. Så har inte alltid varit fallet. Under Lissabonstrategins första fem år ifrågasattes miljödimensionen vid upprepade tillfällen.

Den europeiska fackföreningsrörelsen sluter upp bakom de utsläppsmål som EU slagit fast. En kraftfull politik för att uppnå dessa är viktig för klimatet, men kan rätt utformad också ge europeisk ekonomi stora konkurrensfördelar i framtiden. Faktum är att klimatpolitiken inom sig griper in i Lissabonstrategins alla delar – miljöaspekter, tillväxt, sysselsättning och social trygghet. Detta öppnar nya perspektiv. EU bör noga pröva om inte klimatfrågan kan få en övergripande roll för EUs kommande tillväxtstrategi.

Men för att klimatpolitiken ska få den förankringen bland Europas löntagare som är nödvändig för att bli framgångsrik måste den kombineras med aktiv välfärdspolitik. Som i alla strukturomvandlingar kommer vissa löntagargrupper att kortsiktigt påverkas negativt. Dessa måste garanteras trygghet i omställningen. Goda ersättningsvillkor vid arbetslöshet måste kombineras med erbjudanden om utbildning och ny sysselsättning. Fördyringar av levnadsomkostnader bör mildras för dem med de lägsta inkomsterna.

Att delar av de klimatmål som satts upp inom ramen för Lissabonstrategin gjorts juridiskt bindande är välkommet. Detta bör emellertid, vilket flera regeringar glädjande nog påpekat, också gälla åtgärderna för energieffektivitet. En kraftfull politik för att spara energi är ett av de mest kostnadseffektiva sätten att minska utsläpp av växthusgaser. Samtidigt ger det många nya arbetstillfällen.

Utveckla kunskapssamhället nyckeln till framgång

Utbildning och livslångt lärande är av avgörande betydelse för att nå Lissabonstrategins mål. Europa kan och ska inte konkurrera med låga löner utan med avancerade varor och tjänster. Då är kunskap nyckeln till framgång.

Att utveckla ett Europeiskt kunskapssamhälle kräver insatser på flera områden. En god grundutbildning åt alla är en demokratisk rättighet och nödvändigt för att strukturomvandlingen i samhället kan ske utan utslagning och höga sociala kostnader.

Forskning och utveckling måste ges hög prioritet, och de mål som finns på detta område måste uppnås. En ökad rörlighet för studenter och forskare inom EU ska främjas. Av största vikt för innovationsprocessen i näringslivet är att finna former för att breda grupper av företagens anställda motiveras till att delta i arbetet.

I ett samhälle i snabb omvandling måste lärande vara en livslång process. Även efter 2010 måste Lissabonstrategin innehålla ambitiösa mål för livslångt lärande. Arbetslöshet skapar alltid risk för social utslagning. En aktiv arbetsmarknadspolitik som ger arbetslösa nya kunskaper är socialt ansvarsfull och samhällsekonomiskt lönsam.

Företagande och inre marknad viktigt för framgång

En väl fungerande inre marknad är av största betydelse för tillväxten, och är viktig för Europas konkurrenskraft. Arbetet med att stärka och effektivisera den inre marknaden bör därför även i framtiden ha en central roll i Lissabonstrategin. Att det förslag till ett Europeiskt patent som ingick i Lissabonstrategin redan när den lanserades för 10 år sedan ännu inte genomförts undergräver tilltron till strategin. Att förslaget snabbt genomförs är viktigt för EUs trovärdighet i tillväxtfrågor.

Ett gott företagsklimat är viktigt för Europa. Det underlättar för nya företag och nya idéer att komma fram och bli kommersiellt gångbara. Framsteg har gjorts när det gäller att minska den mängd tid och kapital som behövs för att starta nya företag i EUs medlemsstater, liksom när det gäller att minska företagens administrativa börda. Ännu återstår dock mycket att göra innan de mål som satts upp har uppnåtts. Det är samtidigt av största vikt att regelförändringar som görs inte får leda till negativa sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Att alla direktiv inom ramen för Financial Services Action Plan, FSAP, genomfördes inom de deadlines som satts upp var ett framsteg för Lissabonstrategin. Det stärkte den inre marknaden och innebar ökad konkurrens på områden som pensionssparande och banktjänster, vilket har varit till förmån för konsumenterna. I ljuset av erfarenheterna från den pågående finanskrisen finns dock behov av att se över och på flera områden komplettera det finansiella regelverket på EU-nivå.

Samtidigt är Jaques Delors vision om att en social dimension alltid måste vara en integrerad del av den inre marknaden lika aktuell som någonsin. Om regelverket för den fria rörligheten leder till att löntagarnas rättigheter – oavsett om de beslutats på nationell eller EU-nivå – undermineras förlorar den inre marknaden sin legitimitet. Om den inre marknaden tillåts

medföra social dumpning kommer den med rätta att uppfattas som ett hot och inte en möjlighet av Europas löntagare.

Konjunkturpolitik och strukturfrågor – två sidor av samma mynt

Goda offentliga finanser är viktigt för att Lissabonstrategin ska bli framgångsrik. Välfärdsystem som regelmässigt finansieras med lån är inte långsiktigt hållbara. Finanspolitiska stimulanser är nödvändiga när efterfrågan viker på ett så dramatiskt sätt som nu skett i Europa, men när ekonomin stabiliseras bör EUs medlemsstater begränsa de offentliga underskotten till vad som är förenligt med EUs stabilitetspakt. Denna process måste dock ske på ett balanserat sätt så att den inte bryter udden av den konjunkturuppgång som kommer.

Den reformering av stabilitetspakten som genomfördes 2005 öppnar nya möjligheter att finansiera reformer inom ramen för Lissabonstrategin. När underskott uppkommer ska inte bara dess storlek utan också orsaken till dem värderas. Det är viktigt att de nya möjligheter till att genomföra Lissabonstrategins ambitioner som reformeringen av stabilitetspakten avsåg att ge också utnyttjas.

Hög efterfrågan i den europeiska ekonomin är en förutsättning för att Lissabonstrategins mål ska nås. När hjulen snurrar så fort att det blir ont om ledig kapacitet skapas drivkrafter för de massiva investeringar i människor och maskiner som behövs för att öka produktiviteten, höja kunskapsnivån och ersätta gammal teknik med ny och mer miljövänlig.

Att euroområdet under större delen av de tio år Lissabonstrategin verkat haft ett ”out-put gap”, producerat mindre än vad som skulle ha varit möjligt med tillgängliga resurser, är en viktig förklaring till dess begränsade framgångar. Efterfrågepolitik och strukturpolitik hänger samman.

Sedan Broad Economic Policy Guidelines, BEPG, integrerats med Lissabonstrategin är makroekonomiska aspekter en del av denna. Det är bra. Endast med en makroekonomisk inriktning som för ekonomin nära fullt kapacitetsutnyttjande kan strategins ambitioner förverkligas fullt ut. Detta i sin tur kräver att offentliga finanser i goda tider är i balans eller visar överskott, så att resurser finns att stimulera efterfrågan när konjunkturen viker. Att i situationer där budgetunderskott fortfarande består använda tillfälliga och konjunkturrellt betingade ökning av skatteintäkterna till skattesänkningar, vilket flera medlemsstater gjort, försvårar den efterfrågepolitik som är nödvändig för att uppnå Lissabonstrategins ambitioner.

I ett system med flytande växelkurs, vilket eurosyste­met är, spelar penningpolitiken en viktig roll för att reglera efterfrågan i ekonomin. Vid flera tillfällen har Europeiska Centralbanken, ECB, inte på ett fullgott sätt axlat det ansvar som detta lägger på en centralbank. När ekonomin vänt nedåt har ECB varit påtagligt långsam med att sänka räntan, men i konjunkturuppgångar har räntehöjningarna kommit snabbt. ECB har också antagit ett hårdare inflationsmål än någon annan av världens centralbanker. Det har inte gynnat tillväxten i Europa.

Fack och företagare har viktig roll

Vikten av dialog mellan regeringar, EU-institutioner och det civila samhället har ofta betonats i samband med Lissabonstrategin. Det är en riktig ansats. Samtidigt bör det också i detta sammanhang stå klart att arbetsmarknadens parter inte kan jämföras med NGOs som arbetar med opinionsbildning, social verksamhet eller liknande.

Arbetsmarknadens parter har en direkt påverkan på samhällsutvecklingen genom att via avtal och dialog vara med och reglera arbetsmarknaden. Deras agerande påverkar också hela det sociala klimatet i sina respektive länder. Detta ger dem en särställning gentemot andra organisationer, vilket också återspeglas i EUs fördrag. Det bör också återspeglas i arbetet med Lissabonstrategin. Inför alla vårmöten bör Kommissionen och EUs ordförande föra en dialog med arbetsmarknadens parter, Europaorganisationer, samtidigt som medlemsstaternas regeringar bör överlägga med de nationella arbetsmarknadsparterna. I samband med utarbetandet av de nationella handlingsplanerna bör arbetsmarknadens parter inbjudas till en öppen dialog. Samtidigt bör fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer själva reflektera över vilka bidrag de själva kan komma med för att föra Lissabonstrategin framåt.

I flera av EUs nya medlemsstater är av historiska skäl förståelsen svag för den betydelse av ett väl utvecklat partssystem på arbetsmarknaden som fördraget ger uttryck för. Lissabonstrategin kan bidra till att ändra på detta. Europeiska rådet och kommissionen bör i alla relevanta dokument om Lissabonstrategin efter 2010 betona vikten av konstruktiv trepartsdial­og och arbetsmarknadsparternas roll och ansvar.

Kommissionen bör också målmedvetet fortsätta stödja och stärka den sociala dialogen på EU-nivå. Genom denna kan arbetsmarknadens parter ge viktiga bidrag till att Lissabonstrategins ambitioner förverkligas.

(Footnot; "The Nordic Model – Embracing globalization and sharing risks", The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki)