

Den europæiske beskæftigelsesstrategi

– hvorfor påvirker den nogle medlemsstater mere end andre?

Af Mikkel Mailand, FAOS, Københavns Universitet

1. Indledning

Fra midten af 1980'erne begyndte beskæftigelsespolitikken herhjemme at bevæge sig op af 'politikområdernes rangstige' for at ende på en meget høj placering med Arbejdsmarkedsreformen i 1993/1994. En lignende udvikling har beskæftigelsespolitikken gennemgået på europæisk plan. Udviklingen kulminerede i 2000 med topmødet i Lissabon. Beskæftigelsespolitikken blev da udpeget som et særdeles vigtigt politikområde i forhold til at nå Lissabonmålene om inden 2010 at blive 'den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden, i stand til at balancere bæredygtig vækst med flere og bedre jobs og mere social inklusion'. Det bidrog også til interessen omkring den europæiske beskæftigelsespolitik, at det var første område, hvor såkaldte 'åbne koordinationsmetode' blev praktiseret i EU.

Af disse årsager, og da der som bekendt ikke er nogen direkte sanktioner forbundet med den europæiske beskæftigelsesstrategi, er det interessant at finde ud af om, og i givet fald hvordan, strategien påvirker medlemsstaterne – og om medlemsstaterne påvirkes i forskellig grad. Det vil være temaerne i denne artikel.

Det meste af den internationale forskning om beskæftigelsesstrategien har enten fokuseret på generelle styrker og svagheder ved strategien og den åbne koordinationsmetode, eller på strategiens påvirkning af en enkelt medlemsstats beskæftigelsespolitik. Derudover har der også været fokuseret på i hvilket omfang et givet medlemslands politik har været i overensstemmelse med strategien – hvilket jo ikke er det samme som, i hvilket omfang strategien har haft indflydelse. Udgangspunktet for projekt 'Dansk beskæftigelsespolitik i europæisk perspektiv: et tværnationalt studie af den europæiske beskæftigelsesstrategi' – som artiklen her bygger på – er derimod, at det er muligt beskæftigelsesstrategien flytter noget på nogle områder, eller i nogle medlemsstater, men ikke på andre områder eller i andre medlemsstater. I den forbindelse har det været ambitionen at finde frem til hvilke forhold i medlemsstaterne der afgør, om den europæiske strategi påvirker eller ej. Det har krævet en relativ systematisk analyse af flere medlemsstater på én gang at opfylde det formål.

Det blev valgt at stille skarpt på fire meget forskellige medlemsstater: Danmark, Storbritannien, Spanien og Polen. Medlemsstaterne er meget forskellige idet de repræsente-

rer så godt som alle typer af velfærdsstatsregimer (Esping-Andersen 1990), arbejdsmarkedsmønstre (Crouch 1993), workfare states (Jessop 1994) eller arbejdsløshedsregimer (Gallie & Paugum 2000) – plus Central- og Østeuropa. Denne maksimums-variationsmetode skulle maksimere mulighederne for at generalisere resultaterne (Flyvbjerg 1991).

Der er i projektets første halvdel dels gennemført 31 *interviews* med embedsmænd, politikere, repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter og forskere fra de fire medlemsstater samt fra EU-niveauet, dels analyseret tekster i form af forskningsprojekter og -artikler, evalueringer og skriftlig kommunikation mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Resultatet af de foreløbige anstrengelser står at læse i delrapporten (Mailand 2005a)¹, der dækker perioden frem til medio 2004.

Herunder følger en gennemgang af delrapportens væsentligste resultater og en kort diskussion af hvilke fremtidsperspektiver, der kan tænkes for beskæftigelsesstrategien. Men først lidt om strategiens historie og dens vigtigste elementer:

2. Strategiens hovedindhold og udvikling

Der er mange faktorer, der har medvirket til beskæftigelsesudviklingens iværksættelse: Arbejdsløsheden havde i løbet af 1980'erne nået et omfang i Europa, der kaldte på fælles handling, selv om dette problem var nationalstaternes kompetenceområde. Arbejdsløshedsproblemet var stadig ikke løst ved indgangen til 1990'erne, men tilkomsten af en række nye socialdemokratiske regeringer gødde grunden for en opprioritering af det beskæftigelsespolitiske område. Nok så vigtigt var det, at EU med Delors' kommissionen (1985-95) havde fået en ledelse og en leder, der havde vilje og styrke til at give EU en social dimension som balance til Det indre Marked og ØMUen. Det var også i Delors' optik nødvendigt for EUs fortsatte integration at inkludere politikområder med større folkelig appel, fordi, som han

udtrykte det: 'you cannot fall in love with The Single Market'. Endvidere har det haft betydning, at beskæftigelsesstrategien i høj grad kom til bygge på subsidiaritetsprincippet, idet den primære beslutningskompetence forblev i medlemsstaterne. Endelig har det været af betydning, at strategien ikke trak på midler fra den europæiske socialfond, sådan som nogle af socialfondens hovedmodtagere oprindeligt frygtede det.

Fra 1993 begyndte der så med Delors' hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse (European Commission 1993) at komme skub i tingene. Selv om 1997 ofte regnes som året hvor strategien blev iværksat, blev den faktisk allerede søsat ved Essen-topmødet i 1994, der blev afholdt som en opfølgning på hvidbogen. Det blev her besluttet at fremhæve nødvendigheden af fem tiltag; nemlig investeringer i erhvervs- og arbejdsmarkedssuddannelser, forbedring af arbejdsmarkedspolitikken effektivitet, indsats overfor langtidsledige, forøgelse af beskæftigelsesindholdet i den økonomiske vækst og reduktion af ikke-lønomkostninger. Medlemsstaterne blev bedt om at udarbejde flerårige programmer for disse områder og at afrapportere til Kommissionen.

Med Amsterdamtraktaten i 1997 fik beskæftigelsespolitikken en mere central placering på EU's dagsorden og blev traktatfastsat: Rådet blev forpligtet til årligt – efter indstilling fra Kommissionen – at formulere retningslinier for beskæftigelsespolitikken og fik mulighed for at fremkomme med anbefalinger til de enkelte medlemsstaters beskæftigelsespolitik. Ved Luxembourg-topmødet senere samme år konkretiseredes beskæftigelsespolitikken. Det vedtoges endvidere, at strategien skulle bestå af fire søjler, sigtende på at fremme *employability* (beskæftigelsesegnethed), *entrepreneurship* (iværksætterkultur og jobskabelse), *adaptability* (virksomheders og ansattes tilpasningsevne) og *equal opportunities* (ligestilling mellem mænd og kvinder).

Til hver af de fire søjler blev der knyttet et antal retningslinier, der skulle opfølges med tiltag i de nationale handlingsplaner for beskæftigelse (*national action plans, (NAPs)*). Dermed var der etableret en årlig cyklus, der kan beskrives som retningslinier-handlingsplaner-henstillinger-retningslinier-etc.

Efter de første fem år blev strategien evalueret i 2002 og revideret med virkning fra 2003. Revisionen fjernede de fire søjler, og førte til en forsimpning af retningslinierne og en fastholdelse af dem i en treårig periode, samt en synkronisering af den årlige cyklus med den for de økonomiske retningslinier. Formålet med den sidste nyskabelse var at opnå en højere grad af koordination mellem de to åbne-koordinations-processer. Men alt i alt var der ikke tale om nogen voldsom revision.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi fik efter revisionen tre overordnede mål, nemlig fuld beskæftigelse, øget kvalitet og produktivitet i arbejdet, samt styrket social sammenhængskraft og inklusion. Disse tre mål skulle opnås igennem nationale indsatser relateret til ti retningslinier vedrørende: 1) aktive og forebyggende tiltag rettet imod ledige og økonomisk inaktive; 2) jobskabelse og iværksættelse; 3) forandringsparathed og mobilitet på arbejdsmarkedet; 4) udvikling af human kapital og livslang læring; 5) arbejdsudbud og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet; 6) kønsmæssig ligestilling; 7) integration og diskrimination på arbejdsmarkedet; 8) økonomiske incitamenter til at påtage sig lønnet arbejde; 9) omdannelse af sort arbejde til rigtige job; 10) regional ulighed.

3. Hvilke mekanismer virker strategien igennem?

Når beskæftigelsesstrategien ikke er juridisk bindende, og når der ikke er nogle egentlige sanktioner forbundet med den, hvordan kan den så påvirke medlemsstaternes politik? I EU-jargonen er det blevet almindeligt at referere til mekanismerne '*naming, shaming*

and blaming' i forbindelse med den åbne koordinationsmetode.

Det er dog lidt af en simplificering. Zeitlin (2005) har på baggrund af en lang række andre forskeres analyser af den europæiske beskæftigelsesstrategi og den europæiske inklusionsstrategi peget på mindst fire måder, hvorpå strategien og dens retningslinier kan have indflydelse på medlemsstaternes beskæftigelsespolitik – og de handler ikke kun om '*naming, shaming and blaming*':

For det første kan påvirkningen ske igennem det *pres* fra Kommissionen og Rådet, der blandt andet virker igennem medlemsstaternes møder på EU-niveauet og igennem de landespecifikke henstillinger, der siden 2000 er blevet udstukket vedrørende medlemsstaternes beskæftigelsespolitik (fx Jacobsen 2003). For det andet kan påvirkningen foregå igennem *socialisation og etablering af diskurser*, hvor der udvikles fælles sprog og idéer igennem embedsmændenes og andres aktørers gentagne møder på EU-niveauet (Jacobsen 2002; Vifell 2004). For det tredje kan indflydelsen ske igennem *gensidig læring*, hvor medlemsstaterne indoptager elementer fra andre medlemsstats politik, der har haft succes med bestemte tiltag. Endelig kan indflydelsen foregå ved, at de nationale aktører *anvender beskæftigelsesstrategien strategisk* til at legitimere deres synspunkter og handlinger ved referencer til strategien (fx Barber 2005; Ehrel et al. 2005). Det gælder både statslige repræsentanter såvel som arbejdsmarkedets parter og andre aktører.

De fire mekanismer er delvis overlappende, men i projektet 'Dansk beskæftigelsespolitik i europæisk perspektiv' har vi valgt – inden for en grundforståelse af beskæftigelsesstrategien som en form for multiniveauregulering (Marks et al. 1996; Madsen et al. 2000) – at lægge vægt på mekanismerne *pres og strategisk anvendelse*.

Tabel 1. Områder hvor de fire medlemsstater har fået henstillinger, 2000-2004

	Danmark	Storbritannien	Spanien	Polen *
2000	1 skat på arbejde og efterløn 2 kønsopdelt am	1 ligeløn 2 socialt partnerskab 3 statistisk overvågning af am 4 børnepasningsmulighed	1 forebyggende indsats og aktivering 2 virk. administrative byrder 3 ligestillingspolitik 4 statistisk overvågning af am	
2001	1 skat på arbejde 2 incitamenter til at blive på am, inkl. efterlønsreform 3 kønsopdelt am	1 arbejdsorganisering og sociale partnerskaber 2 ligeløn 3 aktiv am-politik for voksne 4 livslang læring	1 AF og forebyggende indsats 2 ligestilling 3 livslang læring 4 arbejdsorg. og flexicurity 5 skattesystemet	
2002	1 skat på arbejde 2 incitamenter til at søge beskæftigelse, inkl. indvandrere	1 sociale partnerskaber 2 ligeløn 3 aktiv am-politik for voksne 4 arbejdspladsbaseret efteruddannelse	1 AF og forebyggende indsats 2 beskæftigelsesfrekvens, kvinders ditto og børnepasning 3 livslang læring 4 arbejdsorganisering og midlertidige + deltidsansættelser 5 regional ledighed og mobilitet	
2003	1 arbejdskraftudbud, inkl. ældre 2 integration af indvandrere på am 3 skat på arbejde	1 aktiv am-politik og lokal ledighed 2 incitamenter til at søge beskæftigelse, inkl. syge 3 ligeløn, efteruddannelse for kvinder og børnepasn. 4 sociale partnerskaber	1 arbejdsorganisering, livslang læring, midlertidige og deltidsans. 2 beskæftigelsesfrekvens, kvinder ditto og børnepasning 3 regional ledighed, koordinering af regionale AF 4 AF, inkl. statistisk am-overvågning	1 skattekløkken 2 socialreformer og jobsøgning 3 am-parterne og virksomhedsreformer 4 livslang læring 5 AF og dets ressourcer
2004	1 virk. og arbejderes tilpasning; skat på arbejde 2 tiltrække flere til am; fjerne incitamenter til tilbagetrækning; skat på arbejde; indvandrere 3 livslang læring og efteruddannelse	1 løn og produktivitetsudvikling 2 aktiv am-politik, kvalifikationer, kvalitet i arbejdet 3 børnepasning, efteruddannelse for deltidsansatte kvinder og ligeløn 4 kvalifikationsstrategier	1 arbejdsorganisering 2 permanente, midlertidige og deltidsansættelser, vikarbureauer 3 løndifferentiering 4 kvinders am-deltagelse og børnepasning 5 aktiv am-politik, modernisering af AF og geografisk mobilitet 6 ældre på arbejdsmarkedet 7 grund- og erhvervsrettet uddannel. 8 livslang læring	1 virk. og ansattes tilpasningsevne 2 tiltrække flere til am, inkl. reformer af AF og understøttelse; deltidsansættelser 3 livslang læring

Kilder: Rådet for den Europæiske Union (diverse årgange). * = Polen har formelt set ikke modtaget landespecifikke henstillinger i 2003 og 2004, men, som de andre nye medlemsstater, landespecifikke retningslinier i form af 'Key issues for the future' (2003) og 'Priorities for new member states' (2004), der findes i samme dokumenter, som henstillingerne til de 'gamle' medlemsstater.

Dette fokus betyder at EU's henstillinger til medlemsstaterne bliver centrale i analysen. Tabel 1 gengiver i kort form de områder, hvor medlemsstaterne har fået henstillinger – en praksis, der for EU-15 startede i år 2000, mens de nye medlemsstater første gang modtog landespecifikke henstillinger i 2003.

4. Hvor påvirker strategien, hvor påvirker den ikke?

For at få et billede af hvor strategien har påvirket, og hvor den ikke har, vil de fire medlemsstater i det følgende blive analyseret en efter en:

I *Danmark* er der meget få eksempler på, at strategien har spillet en rolle for beskæftigel-

sespolitikken, mens Danmark omvendt har spillet en rolle for udviklingen af strategien og ofte er blevet fremhævet som et eksempel til efterfølgelse. Eneste klare eksempel på, at strategien har påvirket dansk beskæftigelsespolitik findes paradoksalt nok indenfor et af de områder, der har gjort Danmark til et 'best practice land', nemlig den aktive arbejdsmarkedspolitik. Fremrykningen af aktiveringen til efter maksimum 12 måneders ledighed skete blandt andet efter påvirkning fra strategien og blev hjulpet på vej af daværende statsminister, Poul Nyrup Rasmussen's, opmærksomhed omkring Danmarks manglende opfyldelse af strategiens kvantitative mål for den aktive arbejdsmarkedspolitik (se også Christensen et al. 2004). Danmark har dog aldrig modtaget en henstilling fra EU vedrørende aktiveringspolitikken, som det er sket inden for andre områder som skattepolitikken, det kønsopdelte arbejdsmarked, tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og i de senere år også integration af flygtninge/indvandrere, virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne og efteruddannelse (se tabel 1).

Der er taget en række initiativer indenfor disse øvrige områder, men det er vanskeligt her at se en påvirkning fra beskæftigelsesstrategien. Adskillige – her i blandt vellykkede – forsøg på at fjerne eller omformulere anbefalinger forslået af Kommissionen vidner om, at strategien trods sin manglende gennemslagskraft tages alvorligt.

At den europæiske beskæftigelsesstrategi har haft så ringe indflydelse i Danmark skyldes blandt andet, at Danmark i det store og hele levede op til beskæftigelsesstrategien allerede ved strategiens iværksættelse. Det har også spillet en rolle, at der, særligt i 1990'erne, var en ret bred konsensus om hovedtrækkene i den førte politik og også en konsensus om, at den danske beskæftigelsespolitik var bedre end de øvrige EU-landes og bedre end beskæftigelsesstrategien (i det omfang strategien overhovedet var kendt). Yderligere betød

den udbredte EU-skepsis, at det har været vanskeligt at anvende 'Bruxelles-argumenter' til at legitimere standpunkter med, selv når det har passet ind nogle af hovedaktørernes strategier.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har ikke påvirket beskæftigelsespolitikken i *Storbritannien* mere end i Danmark. Det er ikke muligt at fremkomme med bare ét enkelt klart eksempel på påvirkning. Men nogle informanter fremhæver en række forhold, hvor beskæftigelsesstrategien om ikke ligefrem har bragt et spørgsmål på dagsordenen, så har været medvirkende til at spørgsmålet *blev* på dagsordenen – aktiv arbejdsmarkedspolitik, børnepasningsmuligheder og ligeløn nævnes i denne forbindelse. Den manglende påvirkning fra strategien bekræftes af omtalen af strategien i medierne, der er (endnu mere) begrænset end i hovedparten af de øvrige medlemsstater.

EUs henstillinger til briterne handler om ligeløn, overvågning af arbejdsmarkedet, aktiv arbejdsmarkedspolitik, arbejdsorganisering, incitament til at søge beskæftigelse, kvalifikationsudvikling, efteruddannelse for kvinder, lønudvikling og børnepasningsmuligheder. Briterne har i modsætning til danskerne udover disse anbefalinger vedrørende politikens indhold også modtaget en henstilling relateret til de politiske processer. Det har nærmere bestemt drejet sig om en opfordring til i højere grad at indgå sociale partnerskaber med arbejdsmarkedets parter og indrage dem. Denne henstilling er blevet anset som den mest kontroversielle og har ført til adskillige forsøg på at overbevise Kommissionen om at den var ubegrundet. Det lykkedes tilsyneladende i 2004, da henstillingen ikke blev gentaget. Enkelte informanter ser en påvirkning fra henstillingen, men generelt afvises det, at den har haft en betydning.

At beskæftigelsesstrategien også har haft ringe indflydelse i *Storbritannien* skyldes delvis de samme forhold som har gjort sig gælden-

de i Danmark. Den britiske beskæftigelsespolitik var efter regeringsskiftet i 1997 på mange områder i overensstemmelse med beskæftigelsesstrategien, men overensstemmelsen var dog ikke mere omfattende, end at der har været et vist potentiale for påvirkning. Selv om der fra midten af 1990'erne har udviklet sig en større grad af enighed om hovedlinierne i beskæftigelsespolitikken, har denne enighed sandsynligvis ikke været væsentlig for graden af strategiens påvirkning. Snarere har den udbredte EU-skepsis sammen med den positive udvikling i vækst og beskæftigelse været med til at minimere indflydelsen.

I *Spanien* er der flere eksempler på, at den europæiske beskæftigelsesstrategi har påvirket beskæftigelsespolitikken. Et eksempel er den forebyggende indsats/ tidlig aktivering, dvs. det forhold, at man ikke koncentrerer aktiveringen om de ledige med længst 'arbejdsløsheds-anciennitet', men aktiverer efter en relativt kort ledighedsperiode. Den offentlige arbejdsformidlings begrænsede kapacitet og de fortsat høje arbejdsløshedsprocenter i Spanien betyder dog, at selv om denne form for aktivering har vundet indpas i lovgivningen, halter implementering meget efter.

Påvirkning findes også i forhold til kønsmæssig ligestilling, hvor særligt udvidelsen af forhandlingsemnerne til også at inkludere kønsmæssig ligestilling sættes i forbindelse med beskæftigelsesstrategien. Andre mindre tydelige eksempler på påvirkning er den interministerielle koordination, der af nogle informanter og observatører sættes i forbindelse med beskæftigelsesstrategien, ligesom den nu mere omfattende brug af statistisk og evalueringer gør det.

Flere, men ikke alle af disse eksempler på påvirkning findes inden for områder hvor Spanien har modtaget henstillinger fra Kommissionen, som Spanien har modtaget flere af end Danmark og Storbritannien. Henstil-

lingerne dækker områder som aktiv arbejdsmarkedspolitik (bl.a. omfattende modernisering af den offentlige arbejdsformidling), kønsmæssig ligestilling, virksomhedernes administrative byrder, løn-differentiering, uddannelse og livslang læring, mobilitet, regional ledighed, ældre på arbejdsmarkedet, samt modernisering af arbejdsorganiseringen (bl.a. opfordring til øget brug af deltidskontrakter, begrænsning af midlertidige kontrakter og bedre balancer mellem sikkerhed og fleksibilitet).

Billedet af en påvirkning fra den europæiske strategi, der er moderat men dog stærkere end i Danmark og Storbritannien, passer med det forhold, at Spaniens beskæftigelsespolitik i udgangspunktet på en lang række områder ikke stemte overens med beskæftigelsesstrategien. Manglende konsensus om hovedlinierne i beskæftigelsespolitikken har endvidere givet mulighed for strategisk anvendelse af strategien i medierne og i den politiske debat. En sådan strategisk anvendelse har rent faktisk også fundet sted, særligt i strategiens første år (se også Langhoff-Ross 1999). At EU-skepsis ikke er et udbredt fænomen i Spanien – selv om den er voksende – passer også med en større påvirkning fra strategien. Spanien har heller ikke, på trods af imponerende jobskabelse i anden halvdel af 1990'erne, i samme grad som Storbritannien og Danmark mulighed for at 'gemme sig bag' høje beskæftigelsesfrekvenser og lav arbejdsløshed.

Polen blev som bekendt først medlem af EU i 2004 og har naturligvis haft en noget anden beskæftigelsespolitisk historie end de øvrige tre medlemsstater. Begrebet 'arbejdsløshed' blev først officielt introduceret i 1990; de første skridt i retning af udvikling af en beskæftigelsespolitik blev taget umiddelbart efter. Kommissionen indledte i 1999 drøftelser med de enkelte ansøgerlandes regeringer om hvilke skridt regeringerne skulle tage som forberedelse til fuld deltagelse i beskæftigelsesstrategien. Denne såkaldte 'JAP-proces'

(Joint Assessment Paper-proces) løb frem til 2003 og har givet Kommission mulighed for direkte at påvirke den polske beskæftigelsespolitik. Påvirkningen ses på skattepolitikken, hvor forsøgene på at reducere 'skatteklemmen' (forskellen mellem de ansattes nettoindkomst og hvad det koster for arbejdsgiverne at ansætte dem) stammer fra Kommissionens kommunikation med den polske regering og dens embedsmænd. Også finansieringen af nogle af pensions-programmerne er som følge af pres fra Kommissionen forandret.

Enkelte informanter peger også på kønsmæssig ligestilling som et område, der er blevet påvirket af beskæftigelsesstrategien, men det er ikke den generelle opfattelse. Til gengæld er det en udbredt opfattelse, at den interministerielle koordination er væsentligt øget som følge af JAP-processen til deltagelse i beskæftigelsesstrategien, ligesom brugen af statistik og evalueringer er det. Også den fortløbende restrukturering af den offentlige arbejdsformidling kan sættes i forbindelse med

JAP-processen. Endelig følger planer og lovgivning med relation til beskæftigelsespolitikken i Polen i meget højere grad strukturen og ordlyden fra den europæiske beskæftigelsesstrategi, end tilfældet er i de øvrige tre medlemsstater.

Polen har også siden 2003 modtaget en form for henstillinger. Det har udover skatteklemmen drejet sig om socialreformer, uddannelse og livslang læring, den offentlige arbejdsformidling, virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne (herunder støtte til iværksættere, reduktion af lønomkostninger for kortuddannede og unge og øget involvering af arbejdsmarkedets parter) samt øget erhvervsdeltagelse (bl.a. ved at øge mulighederne for deltidsarbejde).

At strategien i Polen således ser ud til at have haft nogen indflydelse på udviklingen af beskæftigelsespolitikken kan forklares med reference til de samme parametre, som i de øvrige medlemsstater. Polens beskæftigelses-

Tabel 2. Områder hvor EES har påvirket de fire medlemsstaters beskæftigelsespolitik

	Danmark	Storbritannien	Spanien	Polen
politik indhold	forebyggende indsats	aktivering? børnepasning?	forebyggende indsats ligestilling	skatteklemmen finansiering af pensioner aktivering ligestilling?
politiske processer		sociale partnerskaber?	inter-ministeriel koordination? statistik og evalueringer	inter-ministeriel koordination statistik og evalueringer reformer af AF beskæftigelsespolitikken rammer og ordvalg

Note = ? betyder, at der kun er svage indikationer på påvirkning

politik må i udgangspunktet siges ikke at have været i overensstemmelse med beskæftigelsesstrategien, hvilket giver mulighed for påvirkning. Også den manglende enighed om hovedlinierne i politikken mellem hovedaktørerne kan have haft en betydning. Den potentielle påvirkning dette åbner mulighed for begrænses dog af, at strategien ikke har været et vigtigt tema i Polen, hverken i medierne eller politiske debatter, og af den udbredte EU-skepsis. Hvad der kan have haft større betydning er, at Polen har været, og stadig er, særdeles afhængig af EU. Ansøgerstatusen indtil december 2002 og det forhold, at socialfonden kommer til at blive en hovedfinansieringskilde til den polske beskæftigelsespolitik, har udgjort et stærkt incitament til at følge Kommissionens retningslinier.

5. Hvilke forhold kan forklare variationen i strategiens påvirkning?

At den europæiske beskæftigelsesstrategi regulerer via den åbne koordinationsmetode, er sandsynligvis en del af forklaringen på, at gennemslagskraften ikke har været større. Men som beskrevet ovenfor kan også en række forhold i medlemsstaterne være med til at forklare den generelt svage, men ujævne indflydelse. Et studie af fire medlemsstater er ikke nok til at 'bevise' hvilke forhold i medlemsstaterne, der er afgørende for påvirkningen, men er nok til at indikere nogle sammenhænge:

Medlemsstater, der allerede *før 1997 har haft en beskæftigelsespolitik, der fulgte retningslinierne* fra den europæiske strategi, har været sværere at påvirke – og påvirkningen har fra et EU-perspektiv naturligvis også været mindre påkrævet i disse tilfælde. Med fokus på de til analysen to udvalgte mekanismer (pres og strategisk anvendelse) skyldes det simpelthen, at det er svært at etablere pres, og der bliver færre områder, hvor strategien kan anvendes strategisk af medlemstaternes aktører, hvis der er overensstemmelse mellem den europæiske strategi og den nati-

onale politik. Denne forklaring passer på alle fire medlemsstater.

Også medlemsstater, hvor der har været *udbredt konsensus* blandt de vigtigste aktører – regeringer, embedsmænd, opposition og arbejdsmarkedets parter – om beskæftigelsespolitikens hovedlinier, har været vanskelige at påvirke, fordi stærk konsensus kommer til at udgøre et skjold i forhold til overnationalt pres og fordi ingen af aktørerne har haft incitamentet til at bruge den europæiske strategi strategisk i den hjemlige debat. Denne forklaring passer på Danmark og Storbritannien, hvor konsensus i hvert fald i midt/slut 1900'erne har været udbredt og påvirkningen lille, og på Spanien, hvor et modsatte har gjort sig gældende. I Polen passer denne forklaring kun delvist, da manglende konsensus ganske vist kan have faciliteret et pres fra EU, men ikke har betydet, at EES er blevet anvendt strategisk.

EU-skepsis har ligeledes været med til at mindske påvirkningen fra strategien i de medlemsstater, hvor skepsisen er udbredt, fordi forsøg på strategiske referencer til europæisk regulering i disse medlemsstater risikerer at skade argumentationen snarere end at styrke den. Denne forklaring passer på de tre gamle medlemsstater, hvor skepsis i Danmark og Storbritannien i flg. informanterne har spillet en rolle i at beskæftigelsesstrategien er blevet holdt på afstand og aktørerne ikke har anvendt strategiske referencer til den i nævneværdigt omfang. Forklaringen passer kun delvist på Polen, da EU-skepsisen i Polen nok kan have været med til at forhindre referencer til strategien, men altså ikke har forhindret beskæftigelsesstrategien i at påvirke igennem pres.

Endelig modvirker en *gunstig beskæftigelsesudvikling* i et medlemsland indflydelsen; ligesom stærk konsensus kan den fungere som et skjold mod overnationalt pres og samtidig reducerer den incitamenterne til strate-

gisk anvendelse. I Danmark, men i særlig grad i Storbritannien, er der peget på denne sammenhæng. Forklaringen stemmer også overens med den mindre gunstige beskæftigelsesudvikling i Spanien og Polen.

Omvendt har beskæftigelsesstrategien en større chance for at påvirke medlemsstater, der *politisk eller økonomisk er særligt afhængige af EU*. Det gælder fx medlemsstater, der er hovedmodtagere af midler fra Den Europæiske Socialfond. Da socialfonden og den europæiske beskæftigelsesstrategi til en vis grad er indbyrdes koordineret og administreres af det samme generaldirektorat, udgør økonomisk afhængighed af fonden et incitament til at leve op til beskæftigelsesstrategiens retningslinier. Både Polen og Spanien er i denne situation. Et særligt afhængighedsforhold gælder også for ansøgerlandene, der i kommunikationen med EU-kommissionen op til forhandlingerne har et meget stærkere incitament til at følge beskæftigelsesstrategiens retningslinier, end eksisterende medlemsstater, fordi en potentiel sanktion overfor ansøgerlandene er blokering eller forsinkelse af optagelse. Denne situation har Polen befundet sig i og denne form for pres har iflg. informanterne også været anvendt.

Regeringernes ideologi ser derimod ikke ud til at have den store betydning for beskæftigelsesstrategiens indflydelse, hvilket blandt andet kan hænge sammen med, at beskæftigelsesstrategien og dens retningslinier er meget rummelige og kan spænde over politikker baseret på meget forskellige ideologier.

Det er muligt, at nogle af de overnævnte forklaringsfaktorer er vigtigere for påvirkningsmønsteret end andre, men det er ikke på det foreliggende grundlag at finde frem til hvilke². Hvad de fire landestudier dog klart peger i retning af, er, at ikke en, men flere forskellige faktorer er med til at forme det mønster af påvirkning igennem pres og strategisk anvendelse, der er har tegnet sig.

6. Konklusion og perspektiver

Den overordnede konklusion på denne analyse af pres fra, og strategisk anvendelse af, den europæiske beskæftigelsesstrategi i fire medlemsstater, er at strategien *kun i begrænset omfang har påvirket indholdet og styringen af medlemslandsstaternes beskæftigelsespolitik; men at påvirkning varierer medlemsstaterne imellem*. Spanien og især Polen er eksempler på medlemsstater, der i nogen grad er blevet påvirket af strategien, mens Danmark og Storbritannien repræsenterer medlemsstater, der stort set ikke er blevet påvirket. Revisionen af strategien i 2003 har ikke forandret billedet af en general svag, men varierende, indflydelse på medlemsstaternes politik. De faktorer i medlemsstaterne, der ser ud til at mindske påvirkningen er a priori overensstemmelse, konsensus, EU-skepsis og gunstig beskæftigelsesudvikling, mens politisk og økonomisk afhængighed øger påvirkningen. Regeringens ideologi ser omvendt ikke ud til at have nogen særlig indflydelse.

Med det forbehold, at ikke alle mekanismer for påvirkning er inddraget i analysen, så synes perspektiverne for at koordinere medlemsstaternes beskæftigelsespolitik igennem den europæiske beskæftigelsesstrategi på baggrund af de fire foreløbige landestudier ikke at være særligt lyse. Forsøget i 2003 på at øge strategiens gennemslagskraft igennem simplificering, opfordring til øget inddragelse af bl.a. parlamenter og arbejdsmarkedets parter, samt fastholdelsen af retningslinierne over en flerårig periode, ser ikke ud til rigtigt at være lykkedes. Beskæftigelsesstrategien er præget af multiniveauregulering, hvor styringskompetencen er spredt ud på flere niveauer; men spørgsmålet er, om ikke det nationale niveau kan siges at udgøre et entydigt center i dette system? Det er tilsyneladende fortsat på dette niveau den væsentligste kompetence er koncentreret og forhold på dette niveau, der er afgørende for, om strategien vinder indpas eller ej.

Med til billedet hører også, at den reviderede beskæftigelsesstrategi ikke som planlagt fik lov til at løbe frem til 2006 før den endnu engang skulle revideres. Faktisk begyndte der allerede at ske forandringer med oprettelsen af den europæiske *Employment Taskforce*, der på et britisk-tysk initiativ blev nedsat under ledelse af den tidligere hollandske premierminister Wim Kok i 2003, angiveligt med det formål at sætte mere skub i Lissabon-processen. På trods af at Kommissionen i starten var meget skeptisk overfor initiativet, var alle aktører, også Kommissionen, tilfredse med den første såkaldte Kok-rapport (*Employment Taskforce 2003*) og dens opfordringer til at medlemsstaterne skulle styrke virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne, tiltrække flere folk til arbejdsmarkedet, investere mere og mere effektivt i menneskelige ressourcer samt sikre en effektiv implementering af reformer igennem bedre styring. Den neo-liberale bias, som nogle frygtede ville komme til at præge rapporten, var tilsyneladende ikke til stede. Der er i Kok-rapporten mere fokus på implementering end i beskæftigelsesstrategien, men ellers er der ikke den helt store forskel mellem de to.

De fire bud er nu blevet indarbejdet i strategien. Men effekten af denne første Kok-rapport har nok mest været, at rapporten har tiltrukket sig opmærksomhed på bekostning af beskæftigelsesstrategien, og at Wim Kok og rapporten på den baggrund er kommet til at spille en rolle i midtvejsevalueringen og revisionen af hele Lissabon-processen.

Revisionen af Lissabon-processen har betydet, at beskæftigelsesstrategien nu i højere grad vil blive integreret med de øvrige politikker og målsætninger under Lissabon-strategien:

Der er med revisionen skabt en ny treårscyklus med start i 2005, hvor de økonomiske (makro- og mikro-økonomiske) og beskæftigelsespolitiske retningslinier er blevet samlet

i en 'strategisk rapport' fra EU-institutionerne, som medlemsstaterne skal rapportere om i form af 'nationale reformprogrammer', der ligeledes dækker begge politikområder. De første nationale reformprogrammer vil foreligge i oktober. Medlemsstaterne skal endvidere udpege en 'Lissabon-koordinator', der skal sørge for at koordinere områderne og forpligte regeringerne – men koordination skal også hjælpes på vej af, at det bliver de økonomiske retningslinier, der skal sikre 'økonomisk konsistens mellem strategiens tre strenge', som det hedder i konklusionerne fra forårstopmødet.

Det er et åbent spørgsmål om beskæftigelsesstrategien i fremtiden, som en mere integreret del af Lissabon-processen, i højere grad vil kunne påvirke medlemsstaternes beskæftigelsespolitik – og i givet fald hvordan. Vil de sociale og beskæftigelsesmæssige hensyn blive underlagt de økonomiske hensyn, eller omvendt blive styrket af revisionen? Vil gennemslagskraften af Lissabon-processen og dermed af beskæftigelsesstrategien blive styrket af at områderne samles? For Danmarks vedkommende falder det nye regeringsgrundlags målsætninger umiddelbart meget godt i tråd med Lissabon-processen. Er dette virkelig en ny åbenhed overfor EUs' beskæftigelses- og beskæftigelsesrelaterede politikker vi ser her – også i Danmark? Disse spørgsmål vil være blandt dem, der tages op i slutrapporten fra projektet om den danske beskæftigelsespolitik i et europæisk perspektiv.

Referencer

- Barbier, J.C. (2005): The European Employment Strategy: A channel for Activating Social Protection? In Zeitlin and Pochet (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang
- Christensen, P. M., A. S. Nørgaard og N. C. Sidenius (2004): Pisk og pæne ord – partsindflydelsen på politiske præmisser. Arbejdsmarkedsreformens

- tredje fase. I Christensen et al. (red.): *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus universitetsforlag.
- Crouch, C. (1993): *Industrial Relations and European state traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- Ehrel C., L. Martin og B. Palier (2005): The Leverage Effect: The Open Method of Coordination in France. In Zeitlin, J and P Pochet (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang
- Employment Taskforce (2003): *Jobs, Jobs, Jobs – creating more employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt. Det konkrete videnskab*. Bind 1. Århus: Akademisk Forlag.
- Jacobsen, K. (2002): Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy.« *SCORE (Stockholm Center for Organizational Research) Working Paper* no. 2002-4.
- Jacobsen, K. (2003): Trying to reform the 'best pupils in class'? The OMC in Sweden and Denmark. Draft paper prepared for the workshop on the Open Method of Coordination, Florens 4 –5 July 2003.
- Jessop, B. (1994): Post-Fordism and the State, in Amin, A. (ed.) *'Post-Fordism – A Reader*, Blackwell, Oxford.
- Gallie, D. og S. Paugum (2000): The Experience of Unemployment in Europe: the Debate. In Gaillie and Paugam (eds.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Langhoff-Ross, K. (2001): Anderledes efter Amsterdam? – Et case-study af beskæftigelsespolitikken i Spanien og Danmark siden vedtagelsen af Amsterdamtraktaten i 1997. Speciale. København: Institut for Statskundskab.
- Madsen, J. S., S. K. Andersen og J. Due (2000): Fra centraliseret decentralisering til multi-niveau regulering. Invited paper til IIRA 6th European Congress, Oslo 25.-29. juni 2001.
- Mailand, M. (2005a): *Implementing the revised European Employment Strategy – North, South, East, West*. First working paper in the research project 'Danish employment policy in a European perspective'. FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Mailand, M. (2005b): *The revision of The European Employment Strategy and its further development at EU-level*. Second working-paper in the research-project 'Danish employment policy in an European perspective'. FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Marks G., L. Hooghe, K. Blank (1996): European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34:3
- Rådet for den Europæiske Union (diverse årgange): Rådets henstilling om gennemførelse af medlemsstaternes beskæftigelsespolitik. *Det Europæiske Fællesskabs Tidende*.
- Vifell, Å. (2004) Speaking with Forked Tongue – Swedish Employment Policy and European Guidelines: A Case of Europeanization Through Soft Co-ordination. Paper presented at the 2004 Conference of Europeanists, Chicago, 11-13 March.
- Zeitlin, J. (2005): Introduction: The open Method of Coordination in Question. In Zeitlin and Pochet (eds.): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*. Brussels: PIE-Peter Lang

Noter

1. Arbejdspapiret (Mailand 2005a) kan downloades fra FAOS' hjemmeside, hvor der også ligger en anden kortere delrapport, der omhandler den løbende udvikling af strategien på EU-niveauet fra 2001 til 2004 (Mailand 2005b).
2. En undtagelse herfor er dog som nævnt ovenfor, at EU-skepsis i Storbritannien er en vigtigere forklaringsfaktor, end den generelle konsensus om hovedlinierne i beskæftigelsespolitikken, der er vokset frem fra midten af 1990'erne. Det vil være ambitionen i det videre arbejde med projektet at finde frem til hvilke af forklaringsfaktorer, der er de væsentligste.