

Har den europæiske beskæftigelsesstrategi indvirkning på nationalstaternes beskæftigelsespolitik?

Af Bent Greve, Professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet

1. Indledning

Denne artikel vil analysere om den strategi for beskæftigelsen, som blev iscenesat på supranationalt niveau med Amsterdam-traktaten i 1997, har haft nogen indvirkning på nationalstaternes beskæftigelsespolitik. Det er samtidig en indikator på om den åbne koordinationsmetode kan være et egnet styringsinstrument i den europæiske udvikling, jf. i øvrigt Borrás og Greve (2004). Den åbne koordinationsmetode afspejler en større vægt i EU på anvendelse af bløde styringsinstrumenter gennem benchmarking i stedet for hårde styringsinstrumenter, og en forventning om læring af de gode eksempler. Spørgsmålet er, om den bløde metode er i stand til at gennemføre andre ændringer end dem som alligevel ville være kommet i de enkelte medlemslande?

Artiklen analyserer dermed opfattelsen hos kommissionen om, at »Since 1997, the Strategy has contributed to improving the focus, monitoring and reporting of employment policies across the EU« (European Commission 2005).

Strukturen i fremstillingen er, at først præsenteres den historiske udvikling meget kort, hvorefter fokus vil være på en analyse af om, og i givet fald hvordan, de supranationale retningslinier for udformningen af nationale handlingsplaner og efterfølgende anbefalinger til de enkelte lande har haft en indvirkning på nationalstaternes beskæftigelsespolitik. Herunder rejses spørgsmålet hvorfor det – hvis der har været markante virkninger siden 1997 – har været nødvendigt at foretage en række ændringer i den overordnede EU-strategi og tilrettelæggelsen af dens implementering.

Metodisk vil artiklen især basere sig på en kritisk analyse af kommissionens vurderinger af hvordan, og om, der har været en påvirkning. Dette udgangspunkt er valgt, fordi kommissionens vurderinger må antages at være de analyser, der er mest positive over for strategiens virkninger. Hvis disse vurderinger ikke er relativt positive, er det en indikator på, at virkningerne af metoden er endog meget begrænset. Samtidig vil udviklingen på arbejdsmarkedet i et overordnet perspektiv blive vurderet med baggrund i de mål, som blev fastlagt i Lissabon i år 2000

(Council of the European Union 2000). Dette er valgt, fordi Lissabon-strategien i år 2000 var første gang hvor der blev fastlagt klare kvantitative mål som en strategi kan måles op imod (Greve 2003).

Det vil kun i mindre omfang blive diskuteret hvordan en eventuel sammenhæng mellem supranationale og nationale beskæftigelsesstrategier kan dokumenteres. Det skyldes først og fremmest at ministerrådets magt til at godkende retningslinier for beskæftigelsespolitikken implicit må antages at medføre, at der ikke udstikkes retningslinier som det vil være meget vanskelige for et land at opfylde indenfor en overskuelig årrække. Samtidig vil de enkelte lande antageligt gerne have elementer og områder med, hvor de allerede selv har iværksat initiativer eller har ønsker om at foretage nye aktiviteter indenfor. Dette medfører, at en analyse af årsag-virknings relationen er endog meget vanskelig. Herved afvises ikke, at der kan findes læringseffekter m.v. af den åbne koordinationsmetode indenfor beskæftigelsespolitikken, således som det også var forventet (Knill and Lehmkuhl 1999). Endvidere er samspillet mellem kommission, ministerråd og nationale aktører og deres forskellige interesser ikke i fokus i artiklen.

Årsagsvirknings-sammenhænge mellem retningslinier og konkret politik vil samtidig være vanskelig at dokumentere, især hvis der på en række områder i velfærdsstaters udvikling er en sti-afhængighed (Pierson 1996) i landenes politikudvikling på beskæftigelsesområdet. Det skyldes, at sti-afhængighed medfører en udvikling principielt uafhængig af EU's anbefalinger. Hvis et land har haft en høj indflydelse på udformningen af retningslinierne, vil det dog se ud som om, at EU's retningslinier har haft en indflydelse på udviklingen. Samtidig kan der opstå brud i udviklingen. Artiklen her vil dog ikke diskutere hvornår og under hvilke betingelser, der opstår brud på en sti-afhængig udvikling.

En klar og entydig sti-afhængighed vil endvidere medføre, at det vil være vanskeligere for landene indenfor EU at følge samme type af beskæftigelsespolitiske udvikling, givet den store forskel der er på velfærdsstaternes struktur og indretning samt tradition for arbejdsmarkedspolitik (Greve 2002) – og dermed også vanskeligere at implementere en beskæftigelsestrategi i en bestemt og ensartet retning. Mht. påvirkning vil der derfor i denne fremstilling alene blive foretaget en vurdering af, om der ud fra de opstillede mål kan vurderes at være i det mindste en mere beskeden sammenhæng mellem retningslinier og mål og den førte nationale beskæftigelsespolitik. De relativt bredt formulerede retningslinier skal ses i dette lys, idet relativt brede retningslinier gør det muligt for forskellige lande samtidig at følge sin historiske udvikling og opfylde hovedparten af EU-retningslinierne i sin nationale handlingsplan.

2. Den historiske udvikling

Udviklingen af en beskæftigelsesstrategi i EU har været en naturlig forlængelse af det fokus på socialpolitik, der har været i EU siden starten i 1957 – en socialpolitik, der har lagt vægt på ligestilling mellem mænd og kvinder, rettigheder for vandrende arbejdstagere samt senere udvikling af den sociale dialog (Greve 2001). Alligevel var det først med Amsterdamtrakten i 1997, at EU for alvor kunne beskæftige sig mere detaljeret med arbejdsmarkedspolitik. Det skyldes, at social- og arbejdsmarkedspolitik var, og stadig i dag i høj grad er, et nationalt anliggende. Accepten af, at det er et nationalt anliggende at vælge implementeringsværktøjer og udforme den konkrete politik bidrog også til at beskæftigelsesområdet kunne indføres i Amsterdamtraktaten.

Det var som opfølgning på Amsterdamtraktens bestemmelser, at der i Luxembourg i 1998 af Ministerrådet blev formuleret en række retningslinier som landene skulle anvende med henblik på at formulere nationale

handlingsplaner for udviklingen i beskæftigelsen.

Men udformningen af retningslinierne inden for fire overordnede tematiske områder illustrerede fra starten vanskeligheden med at etablere en fælles EU-strategi for beskæftigelsen, idet landene havde, og har, meget forskellige traditioner indenfor beskæftigelsesområdet. Derfor blev retningslinierne relativt bredt formuleret. Det indebar, at der kunne indtænkes såvel efterspørgsels- som udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik ind i retningslinierne, ligesom de kunne repræsentere såvel liberale, konservative som socialdemokratiske forståelser af arbejdsmarkedspolitik (Raveuad 2001). En forklaring herpå kan være, at opstilling af retningslinier alene kan ske gennem kompromis, fordi opstillingen kræver enstemmighed, og dermed alene kan opnås hvis der allerede i retningslinierne er sikret elementer som de fleste lande på forhånd forventer at kunne leve op til. Samtidig viser det sig, at der er forskellige forståelser for arbejdsmarkedspolitik, som i høj grad er knyttet til de forskellige typer af velfærdsregimer i EU (Gallie og Paugam 2000). Men ikke kun forståelsen af hvad arbejdsmarkedspolitik kan være er forskelligt; det gælder også en række af de begreber, som har haft en betydning for udviklingen af politikken. Aktiv arbejdsmarkedspolitik kan således opfattes på en række forskellige måder og kan have forskellig betydning i en universalistisk, liberal og en kontinental model (Barbier 2005). Samtidig har begrebet historisk haft forskellige betydninger og har udviklet sig fra de første klare indikationer i svensk arbejdsmarkedspolitik i 1950'erne, til senere OECD- og EU-rapporters opfattelser, der blandt har været, at det ikke alene er personer, som skal aktiveres, men også systemer og udgifter til især passiv arbejdsmarkedspolitik.

Forskelle i begrebsopfattelsen kombineret med de meget generelle retningslinier og de

få konkrete mål, medførte på den ene side, at det var enkelt at påstå, at retningslinierne blev overholdt, men samtidig også, at det blev vanskeligt at se, hvad der konkret blev bidraget med gennem de fælles retningslinier. Især i relation til det overordnede mål om en større beskæftigelsesegnethed blev der dog opnået en enighed om nogle kriterier, især i relation til hvor hurtigt aktivering af de ledige skulle finde sted.

De meget overordnede retningslinier medførte også at kommissionen i sin første analyse af de nationale aktionsplaner måtte konstatere, at de nationale rapporter var vage, at der ikke var allokeret konkrete ressourcer til aktiviteterne, at der ikke var tilstrækkeligt konkrete mål for hvilke resultater der skulle nås. På trods heraf blev de samme retningslinier anvendt i de kommende år.

Først med Lissabon-målene fra 2000 kom der andre og mere konkrete mål ind i processen; eksempelvis at beskæftigelsesgraden skulle være væsentligt højere og at flere ældre mellem 55 og 64 skulle forblive på arbejdsmarkedet. Med EU's egne ord skulle målene samlet set gøre EU til en af de mest konkurrencedygtige økonomier i verden og sikre beskæftigelse for alle i år 2010.

I 2001¹ suppleres de fire søjler med fire overordnede formål. Alene af den grund, at en række instrumenter og initiativer kunne indrages forskellige steder i de nationale handlingsplaner, bidrog de fire overordnede formål ikke til større klarhed over sammenhæng mellem nationalstaternes og den Europæiske politik. Måske var den største succes, at der var sket en integration af de forskellige elementer i processen, herunder de økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige, idet det åbnede for en sammentænkning af tidligere adskilte elementer (Ashiabor 2001). Det åbne spørgsmål var dog, om der var tale om stilstand eller bevægelse i relation til udformningen af en egentlig europæisk strategi

(Faulkner 2000). Heri er igen inkluderet diskussionen af hvordan nationalstaternes mulighed for at fastholde og udvikle egne traditioner og politikker kan fungere sammen med en EU-strategi.

Der har herefter været forskellige yderligere ændringer. Det gælder eksempelvis en strømning fra 2003 baseret på anbefalinger fra topmødet i Barcelona 2002, som skulle bidrage til større sammenhæng og samspil til de brede økonomiske retningslinier bl.a. baseret på evaluering af de første fem års handlingsplaner for beskæftigelsen, jvf. senere.

I 2005 blev der udformet nye retningslinier, og en klarere sammenhæng mellem den økonomiske og den beskæftigelsesmæssige politik blev erklæret som ambitionen (Kommissionen 2005). Der blev endvidere peget på det ønskelige i flere indikatorer og en mere fremadskuende strategi fra de enkelte medlemslande. Disse ændringer blev bl.a. til som resultat af en High Level Group under ledelse af Wim Kok, der konstaterede: »The problem is, however, that the Lisbon Strategy has become too broad to be understood as an interconnected narrative. Lisbon is about everything and thus about nothing« (High Level Group 2004). Samtidig anbefales klare målbare elementer i strategien.

Retningslinierne fra 2005 bygger i høj grad videre på de allerede udformede fra 1997. Selvom der er nye formuleringer, er omdrejningspunkterne om aktiv arbejdsmarkedspolitik, livslang læring, fleksibilitet, inklusivt arbejdsmarked og hensyn til omkostningerne dog i høj grad de samme². Retningslinierne har stadig en stor grad af fleksibilitet og dermed er der rum for nationale fortolkninger.

3. Har der været en påvirkning fra den europæiske beskæftigelsesstrategi

Det kan metodisk, som beskrevet i indledningen, være vanskeligt at dokumentere en sammenhæng – især fordi dem, der formelt be-

slutter retningslinierne, også er dem, der skal udforme planerne senere hen. Samtidig har kommissionen dog en betydelig mulighed for gennem analyser af dokumenter, udspil til retningslinier m.v., at sætte dagsordenen for hvad der skal diskuteres og hvilke initiativer som landene bør gennemføre. Kommissionen har dermed mulighed for 'naming and shaming' af landene, ligesom kommissionen på områder, hvor der skal anvendes midler fra den sociale fond, indirekte også har en mulighed for at påvirke processen.

Særligt i de første år stillede kommissionen krav om, at der i rapporterne skulle være klar sammenhæng mellem socialfondsmidler og beskæftigelsesstrategi, hvilket især kan antages at have påvirket en række lande i det sydlige Europa³. Virkninger gennem diffusion af viden, eksperimenter og drøftelser kan også bidrage til forandringer (Trubek og Trubek, 2005). Læringseffekter må dog samtidig antages at kunne fungere uden at der er ensartede handlingsplaner baseret på fælles retningslinier, idet landene som forberedelse til og udvikling af deres egne politikker i høj grad må antages at inddrage erfaringerne fra andre lande.

Det følgende vil ved udvalgte eksempler drøfte graden af påvirkning. Det vil dels ske ved at se på femårsevalueringen af EES i 2002, dels ved at se på, om visse af de opstillede mål i Lissabon i år 2000 er blevet opfyldt. Endelig vil der ud fra udviklingen i udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik blive foretaget en vurdering af, om der har været ført en politik i retning af mere aktiv arbejdsmarkedspolitik gennem sammenligning af perioderne 1990-1997 med perioden siden 1997. Denne periode er valgt fordi Amsterdam-traktaten danner udgangspunktet for en forventning om en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik i Europa.

Efter de fem første år blev der foretaget en evaluering⁴ som skulle undersøge virkninger i

form af reformer, konsekvenser af strategierne og resultater i de nationale handlingsplaner.

Sammenvævningen af nationale interesser, økonomiske konjunkturer og forskellige politisk-økonomisk tilgange i EU-landene til beskæftigelsespolitikken vanskeliggør analysen, idet det bliver vanskeligere at vurdere om såvel handlingsplaner som evalueringer også har afspejlet hvad der reelt er foregået. Eksempelvis er det et spørgsmål om aktivering som begreb allerede var inddraget i en række lande inden det udfoldet og inddraget i den Europæiske strategi (Barbier 2005). En mulig konsekvens heraf er, at handlingsplanerne alene, eller hovedsageligt, har været papir-tigre, hvor det er bureaukrater som skriver til og diskuterer med bureaukrater. Dette kan dog indimellem være kombineret med en dialog med forskere og muligvis også arbejdsmarkedets parter og eventuelt NGO'ere.

Kommissionen måtte da også erkende, at billedet af, hvad der var sket var meget komplekst og at det var vanskeligt at finde succes historier (European Commission, 2002). Selv på de områder som var blevet opstillet i Lisabon, jf. også senere, var det vanskeligt at se en bevægelse i retning af målene i 2001. Kommissionen skrev således i sin analyse af konsekvenserne af de nationale aktionsplaner i relation til beskæftigelse af de 55-64 årige, at det kan »seriously questions the ability of the EU to reach the target set for this group« (European Commission, 2002 A).

Samtidig viste evalueringerne også, at det var vanskeligt at se en sammenhæng mellem beskrivelse af initiativer og de konkret afsatte økonomiske ressourcer til at nå disse mål. Det afspejler, at der ikke nødvendigvis var, og er, en klar sammenhæng mellem hvad der rapporteres til EU og hvad der gennemføres nationalt.

Anvendelsen af peer-review kombineret med 'naming and shaming' skulle samtidig have

bidraget til, at der kunne opnås en bedre forståelse og sammenhæng i beskæftigelsespolitikken. Men på en lang række områder var det i 2002⁵ enten ikke muligt at få sammenlignelige data eller få skabt fælles indikatorer. Det gælder områder som: beskæftigelse af udsatte grupper, bevægelse fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse, pasning af børn og ældre, kvalitet i arbejdet, effektivitet i den aktive arbejdsmarkedspolitik, og flaskehalse på arbejdsmarkedet. Skal benchmarking fungere som del af en strategi til at gennemføre politikker og nå bestemte mål, kræver det et datagrundlag som gør en sådan benchmarking mulig på et ensartet og troværdigt grundlag. Det er måske også forklaringen på, at beskæftigelsesstrategien måske især har bidraget til »convergence of packaging and targeting«, men i mindre grad »convergence of policies and processes« (Adnett 2001). En anden mulig forklaring er, at der kun har været en mere sporadisk sammenbinding mellem den politiske proces, de tekniske evalueringer og de nationale handlingsplaner (Pochet 2003).

Analyserne af de første fem års nationale aktionsplaner pegede da også på, at det var vanskeligt at se en sammenhæng mellem de anbefalinger, som kommissionen gav de enkelte medlemsstater, og de forandringer som fandt sted. Anbefalingerne fra kommissionen til medlemslandene har hvert år udgjort mellem 2 og 6 pr. land⁶. Kommissionen opsummerede det selv på følgende måde⁷:

Signifikante ændringer i politikken	18
Politik-ændringer indført men virkning er ikke set	44
Marginal eller ingen ændring	22

De områder, hvor anbefalingerne blev fulgt, var samtidig i høj grad på områder, hvor der allerede var etableret en høj grad af konsensus indenfor EU om nødvendigheden af initiativer, som eksempelvis på området for livslang læring. Det afspejler, at på en række områder vil forandringerne antageligt i høj grad afspejle at virkningerne af beskæftigelses-

strategien i høj grad kommer til at foregå på områder hvor landene enten allerede har besluttet sig, eller hvor det indgår i landenes drøftelser af forandringer i strategien. En række lande (fem) har da også i deres nationale rapporter i relation til evaluering af strategien henvist til, at strategierne allerede var på plads inden den europæiske strategi blev formuleret. Omvendt har andre fem lande henvist til, at de er blevet inspireret af strategien; for yderligere tre andre landes vedkommende er en række reformer igangsat efter år 2000. Det giver indtryk af, at der er en påvirkning, men omfanget heraf kan være meget vanskelig at vurdere.

De manglende klare resultater af beskæftigelsesstrategien kan implicit læses ud af vurderingerne. Konklusionerne i den fælles beskæftigelsesrapport fra 2004 er derfor også relativt vage, idet det på den ene side konstateres, at der på en række områder er stærk respons fra medlemslandene (uden det dog nærmere præciseres hvordan denne stærke respons kan konstateres), samtidig med at det på den anden side kan konstateres, at der på centrale områder som aktiv strategier i relation til det aldrende arbejdsmarked, investeringer i human-kapital, samt i relation til kønsulighed på arbejdsmarkedet, kun er svagere respons. Endnu klarere udtrykkes det som opsamling på landenes reaktion på ministerrådets anbefalinger til medlemslandenes beskæftigelsespolitik, idet det konstateres, at »member states and the social partners have given limited responses to these councils recommendations« (2004/741/EC af 14. Oktober, 2004).

Ses mere specifikt på målsætningen om, at 50 % af personerne mellem 55-64 år skal være på arbejdsmarkedet (dvs. en konkret målbar del af målsætningen om at sikre en aktiv aldring på arbejdsmarkedet) må kommissionen i 2005 konstatere, at målet »is far of⁸«. Tallene for andelen af personer på arbejdsmarkedet viser, at målet alene er opfyldt i seks lande. I otte lande er andelen mellem

40 og 50 % og i 11 lande er den under 40 %. Der har samtidig kun været relativ beskeden udvikling i beskæftigelsesgraden.

Tilsvarende har det vist sig, at en række andre af de konkrete mål (70% beskæftigelsesgrad, og mindst 60 % for kvinder) fra Lissabon formentligt vil blive vanskelige at opfylde i år 2010, og det er givet, at EU-landene ikke får opfyldt de forventede mål for år 2005. Dette på trods af, at det var forventeligt ved vedtagelsen, at målene kunne nås, og faktisk allerede var nået for en række landes vedkommende på det tidspunkt, hvor de blev besluttet.

Tabel 1. Ændring i den relative andel til aktiv arbejdsmarkedspolitik

	1990-1997	1997-2003
Østrig	3,2%	5,5%
Belgien	3,5%	1,5%
Danmark	7,1%	6,1%
Finland	-12,6%	-2,6%
Frankrig	14,8%	-4,2%
Grækenland	-12,7%	0,2%
Tyskland	0,2%	-50,4%
Irland	7,9%	15,6%
Italien	8,3%	-2,6%
Luxembourg	-6,2%	---
Holland	1,8%	16,9%
Portugal	-6,2%	-18,5%
Spanien	-3,1%	11,1%
Sverige	-21,5%	-3,1%
UK	-22,4%	19,4%

Kilde: OECD Employment Outlook forskellige år og egne beregninger på baggrund heraf.

Note: Beregningen er foretaget ved først at udregne hvor stor en andel udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik udgør af de samlede udgifter til arbejdsmarkedspolitik og derefter se på ændringer i de to perioder⁹. Et – afspejler at andelen af de samlede udgifter der anvendes på aktiv arbejdsmarkedspolitik er faldende.

En anden illustration af, at det kan være vanskeligt at se resultaterne af strategien, er vist i tabel 1. Tabellen illustrerer ændringer i de øko-

nomiske udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik fra perioden 1990 til 1997 til perioden 1997 til 2003. Forskelle i konjunkturforløb i Europa som helhed og i de enkelte lande har naturligvis en indvirkning på tallene, men her er intentionen alene en anskueliggørelse af om der har været nogen påvirkning.

Tabellen illustrerer, at der ikke har været en klar ændring i anvendelse af de økonomiske midler fra passive foranstaltninger til aktive instrumenter. I gennemsnit er der dog et mindre fald fra 1990 til 1997 (-2.5%) og en svag stigning (0,2%) fra 1997-2003. Der er dog betydelige variationer mellem landene hvilket også indebærer, at kommissionen vil kunne argumentere for, at i en række lande er anbefalingerne fulgt, hvorimod dette i andre lande ikke vil være tilfældet. Samtidig er resultaterne naturligvis også påvirket af ændringer i ledigheden. I perioden fra 1990 til 1997 steg ledigheden for EU-15 lande således fra 8.1 til 9.8 %, medens den faldt fra de 9.8 % til 7.9 % fra 1997 til 2003. Disse ændringer i ledigheden kan bidrage til at forklare faldet fra 1990-1997 og den svage stigning fra 1997-2003.

4. Afslutning

Forsøgene på at strømline beskæftigelsesstrategien (i 2002 og 2005) illustrerer hvor vanskeligt det har været at få en frivilligt baseret proces uden sanktionsmuligheder inden for den åbne koordinationsmetode på beskæftigelsesområdet til at give konkrete resultater. Kommissionsformand Baroso har således i foråret 2005 (9. Marts tale til Parlamentet) udtrykt det på følgende måde: »The first five years of Lisbon have not delivered the results we have hoped« – og derfor også argumenteret for »a new start for the Lisbon Strategy«.

Samtidig er det givet, at der vil foregå læringsprocesser gennem internationalt samarbejde. Det gælder dog også, at selvom der kan være støtte til »the position that policy

transfer is a useful explanatory variable, it clearly doesn't suggest that policy transfer is the sole explanation of any, let alone most, policy development« (Dolowitz og March 2000). Samtidig kan processerne som bidrage til øget legitimitet gennem »mimetism, coercion and normative rule« (Radelli 2000). På trods heraf synes beskæftigelsesstrategien ikke at have været gennemsyret af nogen høj grad af gennemsigtighed og demokratisk inddragelse (Porte og Nanz 2004). Strategien har dog i høj grad bidraget til »ideational« learning (Porte og Pochet 2004).

På trods heraf er konklusionen, at der på nogle områder har været og har fundet læringseffekter sted gennem udviklingen og udformningen af beskæftigelsesstrategien. Men samtidig skal effekterne ikke overvurderes, for en »initial assessments of the EES only confirmed the suspicion that when it came to employment policy formation, each Member State tended to plough its own furrow« (Teague 2001). Det er derfor muligt, at EU's beskæftigelsesstrategi i højere grad er en fremvisning af de gode elementer i et lands strategi.

Om påvirkningen fra EU's beskæftigelsespolitik på nationalstaterne bliver større gennem den nye større koordinering af de økonomiske og beskæftigelsespolitiske planer er det vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt. Samtidig er det givet, at den aktuelle forfatningskrise i EU må antages, at gøre det vanskeligt at formalisere samarbejdet inden for beskæftigelsesområdet yderligere, og dermed er det mest sandsynligt at påvirkningen vil være begrænset til læring af de gode historier, samtidig med, at de nationale handlingsplaner kun får en mere begrænset betydning i de enkelte nationalstater.

Referencer

- Adnett, N. (2001): Modernising the European Social Model. Developing the Guidelines. *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 2, pp. 353-64.
- Ashiabor, D. (2001): EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From »Social Policy« to »Employment Policy«, *European Law Journal*, Vol.7, No. 3, pp. 311-330.
- Barbier, J.-C. (2005): The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection. In Zeitlin, J. and Pochet, P. (eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action*. Brussels, P.I.E.-Peter Lang.
- Borras, S. and Greve, B. (2004): Concluding remarks: New method or just cheap talk? *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no.2, pp. 329-336.
- Council of the European Union (2000): The ongoing experience of the open method of co-ordination. Lisbon, Portuguese Presidency.
- Dolowitz, D. P. And Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An international Journal of Policy and Administration*. vol. 13. no. 1, pp. 5-24.
- European Commission (2002): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the committee of the Regions: Taking stock of five years of the European Employment Strategy. COM (2002) 416 Final.
- European Commission (2002A): Impact Evaluation of the EES overview of the technical analysis. Brussels, European Commission.
- European Commission of the European Communities (2005): Integrated guidelines for Growth and Jobs (2005-2008). COM (2005) 141 Final. Brussels, EU-Commission.
- Faulkner, G. (2000): *The Treaty on European Union and its revision* in Kuhnle, Stein (ed.): *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge.
- Gallie, D. and Paugam, S. (eds.) (2000): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Greve, B. (2002): *Vouchers. Nye styrings- og leveringsmetoder i velfærdsstaten*. København, DJØF's forlag.
- Greve, B. (2003): The open method on coordination – focusing on EU employment strategy. *Research Paper*, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, No. 7, 2003.
- High Level Group (2004): Facing the Challenges. The Lisbon strategy for growth and employment. Luxembourg, European Commission.
- Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002): The national impact of European Union Regulatory policy: three Europeanising polity. *European Journal of Political Research* vol. 41, no. 2, pp. 255-280.
- Mailand, M. (2005): Den europæiske beskæftigelsesstrategi – påvirker den medlemslandenes politik. I FAOS Årbog, 2004. København, FAOS.
- Pierson, P. (1996): The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, vol. 48, no. 2 pp. 143-179.
- Pochet, P. (2003): The European Employment Strategy at a crossroads, in Dgryse, C. and Pochet, P. (eds.): *Social Developments in the European Union*. Brussels, ETUI.
- Porte, C. de la & Nanz, P. (2004): OMC: the cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no.2, pp. 267-288.
- Porte, C. de la and Pochet, P. (2004): The European Employment Strategy: existing research and remaining questions. *Journal of European Social Policy*, vol. 14, no. 1, pp. 71-78.
- Radelli, C. M. (2000): Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no. 1, pp. 25-43.
- Raveaud, G. (2001): Dynamics of the Welfare State Regimes and Employability in Pieters, D (ed.): *Confidence and Changes. Managing Social Protection in the New Millennium*. Hague, Kluwer.
- Teague, P. (2001): Deliberate Governance and EU Social Policy. *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, no. 1, pp. 7-27.
- Trubek, D. M. and Trubek, L. G. (2005): The Open Method of CO-ordination and the Debate over »Hard« and »Soft« Law. In Zeitlin, J. and Pochet, P. (eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action*. Brussels, P.I.E.-Peter Lang.

Noter

1. Rådsbeslutning af 19.1.2001 om Retningslinier for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001.
2. Retningslinierne har samtidig en høj grad af sammenhæng med formuleringerne fra Essen -topmødet i 1994, som byggede på en rapport om vækst og beskæftigelse fra 1992. Dertil kommer, at ligestilling mellem mænd og kvinder har været

en del af EU's politik siden starten. Der er dermed en høj grad af konsistens i de anvendte retningslinier.

3. I en analyse af fire EU-lande når Mailand (2005) til, at der kan være en sådan sammenhæng for Spanien, ligesom Polen som følge af optagelsesforhandlinger også i højere grad har ønsket at følge retningslinierne.
4. Dokumenterne kan findes på EU's hjemmeside.
5. Det er min vurdering at dette fortsat i 2005 er tilfældet
6. Det kan undre, at der ikke har været større variation heri, men det virker som om, at kommissionen på den ene side har ønsket at give alle lande bemærkninger, men ikke for mange og samtidig sikre, at der var anbefalinger i relation til alle retningslinier.

7. Tallene er Joint Employment Report, 2002 og er baseret på kommissionens egen vurdering af hvordan anbefalingerne er blevet fulgt.

8. Følgedokument til forårstopmødet. Delivering on Growth and Jobs: A New and Integrated Economic and Employment Co-ordination in the EU SEC(2005) 193. 3.2.2005.

9. Der er en række metodiske problemer, herunder påvirkning fra ændrede konjunkturers indvirkning på ledigheden, samt opgørelsen af udgifterne og den videre indberetning til OECD. Men på trods heraf giver udviklingen en indikation af om ønsket om at omdanne passive udgifter til arbejdsmarkedspolitikken til aktive udgifter også er blevet fulgt. Tallene skal derfor alene illustrere mere end ses som det perfekte billede af hvordan udviklingen har været.

Samuelson • Policy og Analyse

**Uafhængig, professionel politisk rådgivning
Kurser og temadage om interessevaretagelse og aktuel politik**

Temadag 28/10: Interessevaretagelse i EU
Kursus 8-9/11: Den Dagsordensættende Historie
Kursus 24-25/11: Interessevaretagelse og Politisk Indflydelse
Temadag foråret 2006: Dansk Bygge- og Boligpolitik
Temadag foråret 2006: Politisk Kommunikation

Se mere på www.samu.dk