

# Ett europeiskt socialt medborgarskap?

Göran Färm

SAL TSA  
SAL TSA  
SAMMANFATTAR





# Ett europeiskt socialt medborgarskap?

Historiska förutsättningar för framtidens politik

---

Göran Färm

**SAL TSA**

ETT SAMARBETSPROGRAM FÖR  
ARBETSLIVSFORSKNING I EUROPA

Arbetslivsinstitutet, LO, TCO och SACO i samarbete

## Förord

I Strasbourg i Frankrike i slutet av januari 2006 urartade en fredlig demonstration mot EU-kommissionens förslag till ett nytt hamndirektiv i upplopp och fönsterkrossning. Europaparlamentet skadades när känslorna slog över bland de demonstrerande hamnarbetarna. Man kan ha olika uppfattningar om det rättmätiga i hamnarbetarfackens krav. Men händelsen ställer i blyxtbelysning det som denna skrift behandlar nämligen hur man ska betrakta själva innehållet i EU-projektet. För vissa handlar detta nästan enbart om liberalisering av handel och friheterna att förflytta kapital, människor och varor över gränserna. Andra ställer frågan om det europeiska projektet – som vi är involverade i vare sig vi vill eller inte – också innehåller något ytterligare. Är inte Europas kanske främsta bidrag under det senaste halvsekleklet utvecklingen mot en ökad och mer jämnt fördelad välfärd? Finns det inte en social dimension i Europaprojektet som det kan vara värt att försvara?

Det är svårt att definiera vad ett socialt Europa är. Är det hamnarbetarnas kamp för att behålla sina jobb till varje pris som är dess kärna? Eller handlar det om en förnyelse av innehållet i den välfärd där de sociala parterna har spelat en central roll sedan andra världskriget som vi vill skapa? Går det att förena öppnare marknader och mer konkurrens med en socialt ansvarig politik byggd på solidaritetens grund? Det är sådana frågor som diskussionen om ”det sociala Europa” egentligen handlar om. Det är frågor av detta slag som gömmer sig under tekniska frågor om en framtida europeisk konstitution. När EU:s kritiker skadeglatt skallar om konstitutionens död – efter de franska och holländska folkomröstningarna förra året – är det ju oförmågan att komma längre när det gäller denna fråga som det egentligen handlar om. Vi borde alltså inte glädja utan snarare beklaga oss. Den stora frågan om innehållet i Europaprojektet står fortfarande och stampar. Vi har egentligen inte kommit så långt.

Denna skrift författad av den välkände EU-parlamentarikern Göran Färm utgår från ett SALTSA-projekt som inleddes för fem år sedan. I samarbete med Europauniversitetet i Florens fick några framstående forskare tillsammans i uppgift att fundera på frågan vad Europaprojektet egentligen handlar om – innehållet i ett begrepp som det ”sociala Europa”. Det som står skrivet i den här skriften är Göran Färms egen tolkning och funderingar kring det resultat som denna forskargrupp kommit fram till. De här frågorna borde vara föremål för en mycket mer intensiv diskussion än vad som förekommer för tillfället. Det är ju nästan alldeles tyst! Det är av oerhört stor betydelse för det fortsatta EU-samarbetet att man nu äntligen sätter ned foten när det gäller frågan om det sociala Europa.

*Lars Magnusson*

1. Översikt över debatten om ett europeiskt socialt medborgarskap	4
2. Historisk bakgrund till välfärdsstaten och EU:s sociala dimension	12
3. Finns det förutsättningar för ett europeiskt socialt medborgarskap för en gemensam välfärdsmodell?	16
4. Kräver ett välfärds-Europa, ett socialt EU-medborgarskap, en gemensam europeisk identitet och gemensamma värderingar?	24
5. Hur bör EU gå vidare härnäst – med den mellanstatliga öppna samordningsmetoden eller med överstatlig lagstiftningsmakt?	28
6. Kräver ett socialt Europa också en federal politisk union?	32
7. Vilken är fackets och de nya och gamla folkrörelsernas roll i ett socialt Europa?	36
8. Socialt utanförskap handlar inte bara om klass, utan alltmer om diskriminering och integration, om kön och etnicitet	41
9. Går vi i riktning mot ett socialt Europa eller ett marknads-Europa, mot ett överstatligt eller mellanstatligt EU?	44

# 1. Översikt över debatten om ett europeiskt socialt medborgarskap

Den berömda brittiske professorn, författaren, Blair-rådgivaren och numera ”labour-lorden” Anthony Giddens skriver så här:

”Europas välfärdssystem ses ofta som juvelen i kronan – kanske det kännetecknet som mest av allt ger de europeiska samhällena deras kvalitet. I maj 2003 skrev två av Europas mest framträdande intellektuella, Jürgen Habermas och Jacques Derrida, ett öppet brev om den europeiska identitetens framtid i skuggan av Irakkriget. Det handlade om välfärdsstatens ”garantier för social trygghet”, ”européernas förtroende för statens civiliserande kraft” och dess förmåga att ”korrigera marknadsmisslyckanden”. De flesta andra observatörer som är sympatiskt inställda till den europeiska unionen lär hålla med. ”Det sociala Europa” eller ”den europeiska sociala modellen” är en fundamental del av vad Europa står för.”

Mot den bakgrunden är det inte underligt att många i dessa tider funderar över vad denna europeiska sociala modell innebär för framtiden – och att t o m ett helt EU-toppmöte under det brittiska ordförandeskapet 2005 ägnas åt att försöka uttolka dess innebörd. Därmed är det också väldigt viktigt att SALTSA har lyckats samla en rad europeiska forskare för att producera en antologi om just detta tema.

## Spänningar mellan det nationella och det europeiska på välfärdens område

Lars Magnusson och Bo Stråth inleder SALTSA-boken *”A European Social Citizenship” (Ett europeiskt socialt medborgarskap?)* med en överblick över den sociala europadebatten. Välfärdsstatens framgång hittills har byggt på förmågan att nationellt förena ett brett samhälleligt medborgarskap, där medborgarna har känt sig delaktiga i samhällsutveckling och välfärd, med fenomen som full sysselsättning, breddutbildning och fungerande relationer på arbetsmarknaden. Denna syn har utvecklats bl a av den välkände danske forskaren Gösta Esping-Andersen (numera professor i Barcelona).

Den stora frågan, som nu diskuteras alltmer i spåren av den allt djupare ekonomiska integrationen och rörligheten över gränserna inom och utanför EU är:

Kan dessa historiska nationella framsteg på välfärdens område överföras till europeisk nivå? Trycket i frågan blir extra stort inför den dubbla kris som forskarna menar att vi står mitt i – välfärdsstatens och nationalstatens, under trycket av den samhällsutveckling och de ekonomiska nätverk som inte längre känner några nationsgränser. Kan då de hotade nationella välfärdssamhällena stödjas av eller utvecklas till ett europeiskt ramverk av sociala rättigheter som på sikt kommer att upplevas som ett nytt europeiskt socialt medborgarskap?

Att ta klivet från denna historiska utveckling av välfärden, djupt rotad i nationalstaten, till ett europeiskt projekt innebär i varje fall ytterst osäkra framtidsutsikter. Frågan blir bl a: Hur hanterar vi spänningen mellan å ena sidan en nationellt formad och förankrad välfärdsstat, å andra sidan en europeisk gränslös inre marknad? Hur hanterar vi välfärdens och arbetsmarknadens brännande frågor i ett ännu otydligt EU-projekt och samtidigt med den dramatiskt växande globaliseringen? Hur hanterar vi det faktum att demokratin i huvudsak upplevs som, och är, ett i huvudsak nationellt projekt, medan de

frågor demokratin ska påverka i allt större utsträckning blir gränsöverskridande?

Vad blir det av välfärdsstaten i denna spänning? Kan den bevaras inom nationalstatens gränser? Kan den förenas med en gemensam marknad med allt färre gränshinder och snabbt ökande rörlighet för kapital, arbetskraft, varor och tjänster? Kräver den att denna ekonomiska integration avbryts eller bromsas upp? Fordrar den att EUs makt ökar för att som svar på utmaningarna kunna bygga upp en europeisk välfärdsstat och ett gemensamt europeiskt socialt medborgarskap? Eller innebär globaliseringen och den europeiska marknadsintegrationen sist och slutligen att välfärdssamhället får stryka på foten? Svaret på dessa frågor blir avgörande både för medborgarnas välfärd, för demokratin och för EU:s legitimitet.

Flera av forskarna menar att frågan är oerhört angelägen mot bakgrund av denna ”dubbla kris”. Vi har en kris för nationalstaten, i och med att den nationella demokratin har allt svårare att rå på viktiga samhällsfenomen som i snabb takt utvecklas till att bli gränsöverskridande, och vi har en kris för välfärdsstaten som kämpar med finansieringsproblem, väldiga demografiska utmaningar osv. Då blir frågan: Är Europa främst en del av problemet, eller också en del av lösningen?

Magnusson och Stråth hänvisar till forskaren Fritz Scharpf, som menar att EU:s legitimitet riskerar att allvarligt äventyras av detta dilemma. Varje ytterligare steg mot fördjupad integration riskerar att öka trycket på den nationella välfärdsstaten, som har starkt folkligt stöd och då ökar misstron mot EU. Problemet är att EU själv inte har lyckats etablera något tydligt alternativ. Idén om en europeisk välfärdsstat har bara gjort sporadiska framsteg. Och vi upplever ett allt starkare tryck för en annan väg *istället* för en europeisk socialpolitik från politiker på högerkanten.

Alternativet till dagens europeiska integrationsprojekt skulle vara s k negativ integration, t ex genom att nationalstaterna själva tar bort hinder för rörligheten, inte via gemensamma EU-beslut. Det skulle minska problemet för demokratin. Problemet är bara att detta i praktiken innebär ett slags marknadens överhöghet över politiken och välfärden, och att vi får en s k ”race to the bottom”-problematik: När några länder avreglerar, förändrar förmåner och sänker skatter tvingas andra följa efter i en nedåtgående spiral för att inte förlora investeringar och jobb.

Andra exempel på aktuella svårigheter att hantera välfärdsstatens utmaningar i spänningsfältet mellan det nationella och det europeiska som Magnusson och Stråth lyfter fram är:

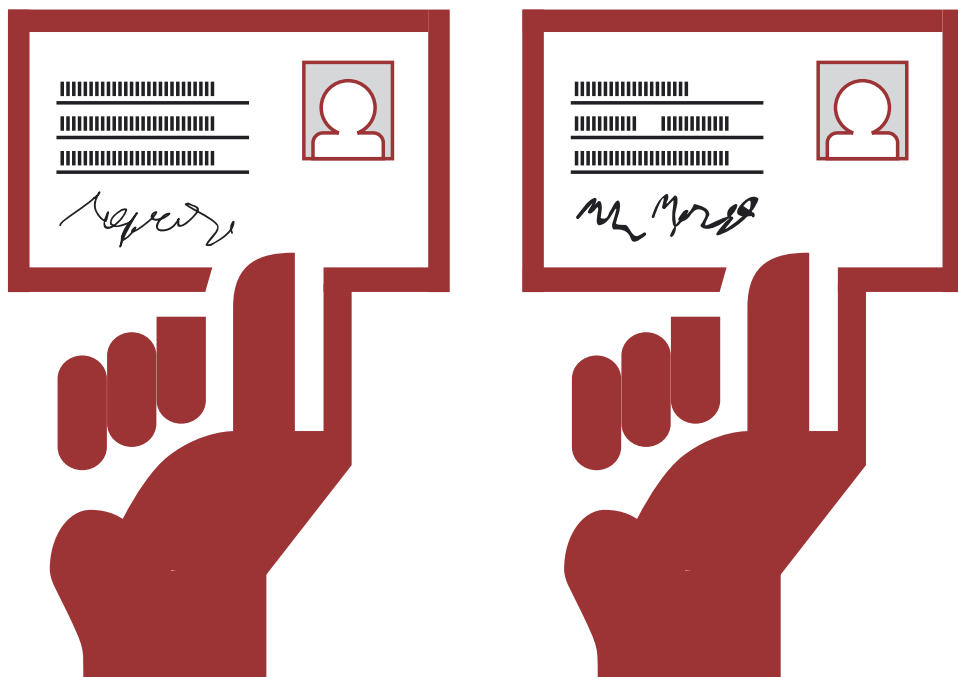
- EMU-projektet har tvingat fram budgetnedskränningar som kan vara eller bli ett hot mot välfärdsstaten. Konvergenskravens och stabilitetspaktens europeiska regler om låg inflation och god balans i statsfinanserna är bindande, men matchas inte av någon europeisk finanspolitik (skatter och offentliga utgifter). Nationellt kan ju en stram penningpolitik för att hålla nere inflation och räntor balanseras av en mer expansiv skatte- och utgiftspolitik för att skapa tillväxt och sysselsättning. Någon motsvarande balans finns inte på europeisk nivå. De åtminstone formellt sett absoluta stabilitetskraven kan tvinga fram nedskränningar, som måste hanteras nationellt. Samtidigt sätter samma EMU-krav upp gränser som försvårar möjligheten att nationellt möta t ex arbetslöshet med en expansiv politik. Följden blir att EMU ställer krav som försvårar för nationalstaterna att hantera välfärdens utmaningar.
- Det finns i många västeuropeiska länder en oro för att utvidgningen ska leda till avregleringar på arbetsmarknaden genom det ökade tryck som skapas vid rörlighet över

gränserna från arbetskraft med mycket lägre lönekrav, men också att detta tryck kan leda till en mindre generös välfärdsstat. Företag hotar t ex att lämna länder med höga löner och skatter för att dra nytta av lägre kostnader i de nya medlemsländerna.

- Det finns också svårigheter att hantera EU:s budget. På de områden där EU har resurser – främst jordbrukspolitik och strukturfonder – syns en tydlig konkurrens om resurserna både mellan medlemsstater och mellan olika intressegrupper, snarare än något embryo till en samlad och aktiv europeisk finanspolitik. Nettobetalarländer ställs mot nettomottagare. Dessa nationella intressegrupperingar driver sina respektive nationella regeringar och parlament, liksom intresseföreträdare som jordbrukarorganisationer, regioner o s v, att ta strid för sina intressen, vilket kan leda till allvarliga mot-sättningar – mellan öst och väst, nord och syd, fattig och rik i EU.

På alla dessa områden finns en stark spänning mellan europeiska perspektiv och nationella. Kraven på budgetdisciplin beskrivs av pressade nationella regeringar ofta som ”påtvungade”, trots att de själva förvisso har godtagit dem. Det är lätt att föreställa sig hur dessa krav, liksom intern EU-konkurrens om resurser och jobb, skulle kunna sprida sig till det sociala området i form av ett ”race to the bottom”, en kapplöpning om försämringar för att locka till sig företag, investeringar och jobb – försämringar av välfärdssystem och arbetsmarknadsregler, företagsflykt från högskatteländer till lågskatteländer osv i riktning mot något som skulle kunna utvecklas till social dumping.

Vi ser en gradvis men ständigt växande spänning mellan en politik, skatte- och välfärdssystem m m, som fortfarande främst är nationalstatsbaserad, och alltmer gränsöverskridande ekonomiska och sociala sammanhang. Företagen rör sig alltmer över gränserna





och sätter press på de etablerade nationella systemen. Människors rörlighet ökar också, och invandringen växer.

Den stora frågan är: Hur ser svaret ut? Är svaret fortfarande huvudsakligen nationellt, eller krävs det nu ett europeiskt svar? Ska vi försöka backa tillbaka, och resa vissa gränshinder igen – är det en tänkbar väg?

Utan tvekan står EU inför betydelsefulla utmaningar, som vi ser exempel på varje dag i en allt hetare europapolitisk debatt. Svårigheterna att forma en ny konstitution för ett utvidgat EU med 25 medlemsstater, stabilitetspaktens osäkra ställning och oron att invandring från de nya medlemsländerna ska leda till lönedumpning eller rent av ”social turism” hör alla ihop med detta dilemma.

### **Hur går EU framåt mot en europeisk social modell?**

I många medlemsländer, liksom i den europeiska fackföreningsrörelsen, talas det om en europeisk social modell. Men det finns inga tydliga föreställningar om hur en sådan modell ser ut, vad den innebär eller vad den bör utvecklas till i framtiden.

Magnusson och Stråth menar att EU-kommissionens nuvarande svaghet och den av detta följande allt starkare block- och maktpolitiken i EU visar på vikten av att klargöra vad detta ”sociala Europa” eller rent av ett ”europeiskt socialt medborgarskap” – som ofta definieras i kontrast mot en amerikansk modell – egentligen betyder.

Förutsättningarna för ett socialt Europa är ingen lätt fråga. Idén om ett europeiskt medborgarskap har funnits sen 1970-talet, men har hittills medfört mer otydlighet än klarhet. Till en början diskuterades mest ett slags formellt medborgarskap, att man genom EU skulle få rätt till skydd också av andra EU-länders ambassader, gemensamma regler för rösträtt vid Europaparlamentsvalen m m. Så småningom fick vi allt fler sociala regler för vad som gäller vid rörlighet, och på 2000-talet en europeisk stadga om breda grundläggande rättigheter. Fortfarande har man dock knappast vågat diskutera ett fullt socialt medborgarskap med lika rätt till politiskt inflytande och sociala rättigheter och skyldigheter till välfärd i hela EU. Och frågan är hur det skulle gå till om vi skulle vilja gå den vägen för att möta internationaliseringens utmaningar.

I denna forskarbok pekar man på två möjliga vägar framåt på välfärdsområdet:

*1) Europeiska välfärdsregler för att motverka risken för social dumping, som innebär något slags harmonisering eller konvergens (närmande) mellan olika europeiska välfärdssystem (socialbidrag, arbetslöshetsersättning, sjuk- och läkemedelsersättning, pensioner m m).*

Hur långtgående ett sådant tillnärmande skulle behöva vara är omdiskuterat. Räcker det att lagstifta om minimiregler som gradvis höjs, eller behöver vi på vissa områden total harmonisering, exakt lika regler för alla i EU?

Lika omdiskuterat är hur en sådan utveckling skulle gå till. En möjlighet är att utveckla institutioner och procedurer som skulle fördjupa Europaprojektets federala karaktär. Detta skulle dock kräva en ny konstitutionell ordning som för samarbetet ännu längre än det nyligen avvisade fördragsförslaget, som trots allt fortfarande i hög grad byggs på mellanstatlighet.

*2) En mera mellanstatlig metod att nå samma mål, t ex den s k öppna samordningsmetoden, där man sätter gemensamma mål i EU, men där medlemsstaterna åtar sig att själva genomföra dem.*

I realiteten har EU gått en medelväg, vilket kan ha bidragit till otydligheten. Den mellanstatliga öppna samarbetsmetoden är grunden inom arbetsmarknads- och välfärdsområdet, men har inte medfört särskilt stora förändringar för att hantera de ovan nämnda utmaningarna. I allt väsentligt kvarstår de nationella skillnader som är problemet. På vissa områden där rörligheten ställer särskilda krav har dock EU utvecklat minimistandarder eller rent av harmonisering av smärre delar av regelverken. Det finns en rad direktiv om arbetsmiljö, arbetstider, inflytande, men också om konkreta sociala regler, t ex rätten att ta med sig sjukförmåner, pensioner m m när man flyttar över gränserna. Det finns begränsade inslag av överstatlighet i lagstiftningen, och främst i fråga om minimiregler. Skattepolitiken har EU knappast alls vågat ge sig på bortsett från en del teknisk harmonisering.

En lyckosam mellanstatlig politik för att öka välfärdskonvergensen skulle kräva att medlemsstaternas regeringar verkligen tog EU-målen på allvar, och att de var anhängare av ett europeiskt samarbete på detta område, vilket kan ifrågasättas. För att nå ett sådant engagemang krävs minst två saker:

- 1) Forskaren Colin Crouch har påpekat att detta sannolikt skulle kräva etablerandet av starka korporativa strukturer som kunde disciplinera arbetsmarknadsparterna till att följa sysselsättningsvänliga strategier och avstå från lönedumpning som metod, vilket annars lätt skulle kunna leda till ett "race to the bottom". Ett slags "Saltsjöbadmodell" på europeisk nivå.
- 2) Ökat mellanstatligt samarbete hänger på att detta bygger på en legitim konstitutionell ordning i EU, som kan accepteras av både regeringar, partier, NGOs och parterna på arbetsmarknaden. Också detta är en väldig utmaning för ett europeiskt statsmannaskap. Idag lever vi snarare i ett läge där vissa regeringar, parlament och partier står för ett mera renodlat federalt system med starka inslag av överstatlighet, medan andra lika kraftfullt bekämpar en sådan modell. Den öppna samordningsmetoden kan då riskera att bli en halvhjärtad kompromiss snarare än en utvecklad framtidsmodell med kraft och legitimitet.

Sannolikheten för en kraftfull utveckling av ett slags offensiv mellanstatlighet kan ifrågasättas, menar (Magnusson och Stråth). Den blir än svårare att genomföra i ett Europa med 25-27 medlemmar istället för 15. Detta den femte utvidgningens historiska steg kommer att visa i vilken utsträckning det är möjligt att fördjupa den europeiska integrationen på de politiska och sociala områdena: Bör det ske genom mellanstatligt samarbete och den öppna samordningsmetoden, kräver det snarare mera överstatlighet och integration eller är det en dödfödd idé, där slutsatsen istället bör bli att makten på dessa områden bör bevaras på nationell nivå?

Det råder knappast någon tvekan om att marknaderna kommer att integreras i detta EU-25-27. Dit är vi redan på god väg. Med öppna gränser följer ökat flöde av kapital och varor genom Europa. Men vilka politiska svar detta medför är en öppen fråga.

Många menar att en sådan utveckling kommer att nödvändiggöra någon form av alleuropeisk reglerad välfärdsmodell, men ganska få ekonomer. Särskilt liberala ekonomer talar snarare för att låta marknadsintegrationen leda till en press neråt på nationalstaternas skatte- och välfärdsnivåer. Jean-Paul Fitoussi är en av få ekonomer som har argumenterat för att ett socialt Europa är ett nödvändigt komplement till den inre marknaden för att

nå långsiktig hållbarhet. I vilken utsträckning en effektiv sådan social modell kan åstadkommas genom den öppna samordningsmetoden är verkligen en öppen fråga, särskilt som vi har en motsättning mellan olika nationella intressen kring sådana saker som att använda låga sociala förmåner, låga företagsskatter osv för att öka konkurrenskraften. Några av de nya medlemsländerna kommer med stor sannolikhet – och viss rätt – att hävda att denna möjlighet bara är rättvis eftersom deras inkomstnivåer är mycket låga och de har mycket att ta igen.

Det skulle kräva extraordinära nivåer av solidaritet och ”commitment” mot en gemensam europeisk framtid att nå enighet om dessa ting.

### **Kamp om makt och värderingar?**

I ett kort eller medellångt perspektiv är kanske ett tredje scenario mer sannolikt. I viss utsträckning har vi redan sett det – en maktblockspolitik där länder går samman för att hålla en stark och innovativ kommission med det europeiska medborgarskapet på dagordningen stängden. Tidigare var triangeln Tyskland-Frankrike-Kommissionen den drivande kraften bakom ökad integration. Dessa fransk-tyska band gav kommissionen en stark roll.

Från mitten av 1990-talet har denna krafttriangel eroderat och nya konstellationer växt fram. Den kombinerade effekten av Maastricht- och Amsterdam-fördragen, som gav EU en mycket bredare uppsättning mål än bara marknadsintegration, har tillsammans med utvidgningen banat väg för nya konstellationer.

Idag ser vi ett Europa med två eller tre nivåer med olika dagordningar och kanske också olika integrationsmodeller. Kärnan formas av Frankrike, Storbritannien och Tyskland (en gång Europas stormakter, med klara spänningar mellan sig – särskilt mellan Storbritannien och de två andra), och de övriga medlemsstaterna är förbundna med dessa i ett komplicerat nät av relationer. Frankrike och Tyskland är idag inte alls samma tydliga supportrar för överstatlighet och en stark kommission som tidigare, utan har gradvis sällat sig till det mellanstatliga lägret – där de tillsammans med britterna slår vakt om de europeiska stormakternas roll. En strategi för denna grupp kan vara att utveckla en konstitutionell ordning i Europa som passar deras förhandlade gemensamma intressen, inklusive garantier mot att kunna köras över av småstaterna eller dem som inte accepterar den rådande maktbalansen.

I sämsta fall skulle en sådan ordning kunna utveckla en framgångsrik marknadsintegration och en gemensam valuta, men kombinerad med sönderfallande nationella välfärdssystem – och därmed överge varje reellt innehåll i begrepp som ”ett socialt Europa” eller ”ett socialt europeiskt medborgarskap”.

Det juridiska och politiska ramverket för detta framväxande Europa kan inte enkelt beskrivas som ”federalism”, utan snarare med referens till Joe Weiler’s begrepp ”ny konstitutionalism”, en trevande blandning av legala instrument som gradvis förändrar systemet. Man kan hävda att individerna har fått mer makt genom europeisk lagstiftning, eftersom de erkänns som rättssubjekt (nästan medborgare) direkt i EU, inte bara via nationell lag. Men man kan också hävda att de har förlorat makt som politiska medborgare under ett mer avlägset Bryssel, utan samma direkta politiska inflytande för medborgarna som i nationalstaten – utan vald regering, utan europeiska partier, utan mycket till europeisk debatt i ett gemensamt offentligt rum.



EU:s konstitutionella modell karakteriseras av samspel mellan värderingar och värdesystem, konstitutioner och institutioner, principer och praktik. Ett av problemen är att finna balansen mellan EU:s beslutsmakt och det politiska ansvar, som huvudsakligen ligger kvar på nationell nivå. EU:s hittillsvarande utveckling visar därmed svårigheten med att överföra makt till den europeiska nivån.

Ju ”hårdare” och mer bindande lagstiftning det handlar om, desto mindre villiga är medlemsstaterna att ge upp sina maktbefogenheter. Ända sedan vetorätten introducerades 1966 som svar på den kris som framkallades av De Gaulle (”den tomma stolens politik”, där Frankrike genom att utebli från viktiga möten blockerade EUs utveckling) har lösningen blivit att försöka nå balans genom ”soft law” – rekommendationer, program, ramar. Å ena sidan har vi alltså haft en starkt integrerande konstitutionell process som i fördragen har länkat EU:s legala modell med medlemsstaternas i ett federationsliknande förhållande. Men detta har å andra sidan hela tiden balanserats av en lika kraftfull process, som avviker radikalt från fördragen, och som har överfört politisk makt till en mellanstatlig procedur som gemensamt kontrolleras av medlemsstaterna, särskilt tydligt på de rättsliga och utrikespolitiska områdena. Ibland formas EU av politik, ibland av juridik, i en svåröverskådlig dynamisk process.

Ett annat kännetecken för EU har varit avsaknaden av ett tydligt ideologiskt höger-vänsterspektrum. Partierna i Europaparlamentet reflekterar förvisso ett sådant spektrum, men i de flesta debatter är perspektiven inte särskilt tydliga. Själva integrationsaspekten, och särskilt parlamentets makt i förhållande till kommissionen och rådet, har varit viktigare än skillnaderna mellan höger och vänster. Även kommissionens roll bekräftar detta. Det är en av de europeiska trosartiklarna att kommissionen inte bara ska vara ett sekretariat, utan en självständig politisk kraft som formar agendan och driver på beslutsfattandet i EU. Och ändå, som pådrivare, måste den försöka vara ideologiskt neutral. Någon politiskt sammanhållen regering, som kan regera mot en ideologisk opposition, är den inte. Strävan efter konsensus utövar en mäktig kraft när det gäller att forma EU:s politiska kultur, medan nationalstatsbyggandet inträffade under mycket mer av höger-vänsterstridigheter.

Debatten är öppnad och frågan långt ifrån avgjord. Men det handlar nu mindre om den gamla institutionella frågan om federalism eller inte, där ”federalism” står för något slags centralistisk europeisk superstat. Debatten har rört sig från det institutionella till det normativa, värderingarna, och det politiska. Vill vi ha ett socialt Europa, eller ett Europa som bara är fri marknad och ”race to the bottom”?

Men förvisso har svaret på dessa frågor även institutionella och konstitutionella följder i form av ”mer eller mindre” Europa?

## 2. Historisk bakgrund till välfärdsstaten och EU:s sociala dimension

### Välfärdsstatens framväxt

Välfärdsstaten är en europeisk uppfinning. Men de historiska förutsättningarna för välfärden är i huvudsak – fast inte bara – nationella, det fastslår forskarna. Välfärdssamhällets framväxt är djupt rotad i nationalstatens historia och i demokratis och partiväsandets utveckling. Än idag är det tydligt i olika opinionsmätningar att de områden där medborgarna främst vill behålla den nationella beslutsmakten är utbildning, kultur och social välfärdspolitik.

Peter Wagner & Bénédicte Zimmermann citerar Gustav Schöneberg från 1871: ”Med den nationella frågans lösning kommer kanske den s k sociala frågan att nu bli den viktigaste för framtiden.” Med Tysklands enande var den nationella frågan löst, menade han, vilket förvisso i historiens ljus kan ifrågasättas. Det intressanta är dock att man redan då tydligt såg den sociala frågan – välfärden, kampen mot fattigdomen – som nästa steg. Med nationalstaten hade man skapat det nödvändiga verktyget för att kunna organisera den samhälleliga solidariteten. Den liberala idén om nationen som garanti för medborgerliga rättigheter och ett politiskt medborgarskap, väckte också tankar om en fortsättning i form av ett ”socialt medborgarskap”, även om termen skapades långt senare.

De europeiska nationalstaterna formade den sociala välfärden genom en framgångsrik social integration. Men denna utveckling var inte självklar och blev inte enhetlig. Före, under och efter första världskriget hotades denna ordning både från höger och vänster – där högern ofta ville bygga på familj, kyrka och välgörenhet, medan vänstern ville gå den kommunistiska planhushållningens väg, med ett alltomfattande ansvar för staten. Efterdyningarna av den stora depressionen framkallade kris både för nationalstaten och välfärdsstaten under trycket av fascism, nazism och kommunism.



Denna nationella ansvarsnivå var inte någon självklarhet. Inte minst i Tyskland fanns en het debatt i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet om vad som var kommunernas ansvar, vad som kunde överlåtas på t ex arbetarna själva i olika sociala sammanslutningar, och vad som var statens roll. Lösningen blev att kommunerna tog hand om de fattiga, medan staten – och arbetarna själva – tog ansvar för de arbetslösa, en ordning som vi ju också har i Sverige. Denna ordning förfinades och utvecklades efter andra världskriget.

Kopplingen mellan nationen och välfärdsstaten är stark, men inte total. Ibland har vi valt lokala lösningar, ibland kooperativa eller lösningar som legat i arbetarnas egna händer. Dessutom har ofta idéutbytet och inflytandet över gränserna varit starkt.

Dagens modeller har uppstått på olika sätt i olika länder, vilket förklarar en del av skillnaderna i dagens välfärdsmodeller. Det var i samband med den sociala kampen i den tidiga industrialismens skede på 1800-talet som dagens typ av nationalstat utvecklades i Europa. Vi fick stater som bands samman inte bara av sin historia, eller av språk och etnicitet, utan också av ekonomiska och sociala framsteg. Det fanns ingen färdig form för att utveckla nationalstaten till välfärdsstat, utan olika modeller växte fram i Europa beroende på kulturella och politiska skillnader – men de var alla resultat av medvetet politiskt agerande från olika starka krafter. Huvudsakligen är idéerna om medborgaransvar grundade antingen på kristna eller på socialistiska/socialdemokratiska värderingar, men de finns i flera historiska versioner:

- a) I den republikanska anda som har uppstått i följderna av den franska revolutionen och de moderna nationalstaternas skapande, baseras solidariteten på medborgerliga dygder och plikter skapade genom politik, partier och demokratiska beslut.
- b) En annan version av samhällssolidariteten byggde på idéer om en stark kulturell-språklig-etnisk nationell gemenskap: ”folket”. Denna version utvecklades i en mer pragmatisk variant i Skandinavien, och i en extremt nationalistisk tappning i Tyskland och Italien.
- c) En tredje variant, den liberala marknadsorienterade, erkände inget starkt gemensamt ansvarstagande mellan individerna, som gick utöver det individuella ansvaret. Där fanns individen och staten, men ingenting däremellan. Den liberala synen på staten beskriver forskarna som ”tunn”, den ger ett tunt kollektivt skyddsnät, i motsats till välfärdsstaten (kristen eller socialdemokratisk) som i versionerna a) och särskilt b) ovan beskrivs som ”tjock”, och ger ett kraftigare skydd.

Här kan parallellen med den europapolitiska debatten bli tydlig: Någon färdig europeisk välfärdsmodell inom EU finns inte – den kommer att formas av de politiska krafternas styrka och medvetenhet.

### **Välfärdssamhället – en europeisk identitet, eller flera?**

Allt oftare diskuterar man idag om synen på välfärdssamhället ändå är en del av en gemensam europeisk identitet, som skiljer oss från den amerikanska (se vidare kap. 4). Skillnaderna är bl a historiska. I både Europa och USA ledde industrialismen till nya former av lagstiftning för att garantera ekonomisk liberalisering bort från feodalismens och skräväsandets strukturer. Men man lagstiftade också för att sätta sociala gränser för kapitalismens frihet. Protesterna mot industrialismens följder blev dock mycket starkare, myck-

et mer klassorienterade och välorganiserade i Europa än i USA. De ledde till skapande av starka nationella arbetarpartier och fackliga landsorganisationer, vilket i sin tur ledde till en kraftfullare politik i Europa än i USA. De flesta länder i Europa fick en mer utvecklad social skyddslagstiftning med fokus på arbetsmarknaden – som senare också visade sig ha bidragit med de instrument som behövdes för att kunna bedriva en keynesiansk politik mot den stora depressionen: ett högt skattetryck, omfattande offentliga utgifter och transfereringar samt en stor offentlig sektor.

Hartmut Kaelble pekar på att under välfärdsstatens uppbyggnad gick påverkansströmmarna nästan helt från Europa till USA, medan de under globaliseringens tryck och krisen i finansieringen av välfärdsstaten under 1980- och 1990-tal började gå i andra riktningen. Amerikanska lösningar började spela en roll även i den europeiska, allt oftare nyliberalt präglade, debatten. I ljuset av denna utveckling finns det idag anledning att vara oroad över söndervittringen av statens förmåga att omfördela, vilket kan medföra en spirande kris för välfärdsstaten – och intresse för nya, mindre solidariska lösningar.

Någon homogen modell uppstod dock inte i Europa, trots ett intensivt utbyte av erfarenheter. Istället utvecklades de i delvis olika riktning. Gösta Esping-Andersen brukar tala om tre varianter, en nordisk, en centraleuropeisk och en anglosaxisk. *Robert Salais* beskriver Esping-Andersens modell som den liberala brittiska, den socialdemokratiska skandinaviska och den konservativt korporativa tyska, men han betonar att dessa modeller främst måste ses som historiska. Andra menar att det också finns en fjärde, sydeuropeisk regleringsinriktad modell, och kanske en femte, östeuropeisk, postkommunistisk och avreglerad som somliga menar är USA-inspirerad.

Oavsett skillnaderna har i varje fall de fyra första en hel del gemensamt som skiljer dem från USA-modellen. I USA får trygghet, vård, arbetsmarknads- och utbildningsvillkor i stor utsträckning skötas individuellt på marknaden, och där följaktligen stora grupper står utanför välfärden, oförsäkrade i världens rikaste land. Alla de europeiska modellerna är mer generellt orienterade och finansierade, de lämnar färre utanför och delar jämnare på finansieringsansvaret än den amerikanska, och de ger en starkare roll åt det offentliga och åt arbetsmarknadens parter.

### **Internationella influenser på välfärdsstaten**

Kaelble utvecklar den historiska framväxten av ett socialt Europa ur ett annat perspektiv än statens, det nationella. För redan tidigt fanns en gränsöverskridande aspekt på välfärdsstatens utformning. Vi underskattar den påverkan över gränserna som länge har förekommit inom EU, Europarådet, internationella organ som FN och ILO, och ett allt tätare idéutbyte inom forskning och politik.

Gränsöverskridande offentliga rum och expertnätverk på socialt skydd har existerat länge. Internationella överenskommelser och fördrag mellan europeiska regeringar har täckt migranters sociala skydd. Det har länge funnits socialpolitiska program för internationella organisationer som ILO och Världsbanken, liksom EU:s sociala dimension. Det akademiska intresset för nationella jämförelser har länge dolt denna välfärdsarrangemangens gränsöverskridande dimension.

Till detta kan läggas att den tidiga arbetarrörelsen hade ett tätt utbyte av program och idéer, inklusive de sociala frågorna, över gränserna i Europa. Svensk tidig arbetarrörelse inspirerades i hög grad av tysk och dansk. Inte minst krisen på 1920- och 1930-talen och



inflytandet från ekonomen Keynes skapade över hela världen en trend i riktning mot högre skatter, större ansvar för arbetsmarknads- och välfärdspolitik, där utökningen av statens roll för välfärden också skapade nya möjligheter att bedriva offensiv finanspolitik för att möta konjunktursvängningarna.

Kaelble urskiljer fyra perioder i den långa framväxten av transnationella sociala standarder och garantier. Först hade vi en period med övergången från ren välgörenhet till den tidiga moderna offentliga nödhjälpen. I slutet av 1800-talet började sedan en statlig social politik att växa fram. Efter andra världskriget växte den moderna välfärdsstaten fram, och nu står vi mitt i den fjärde perioden – globalisering, kris och möjligen reformering av välfärdsstaten. Han menar att vi måste ta in detta långa historiska perspektiv när det gäller internationella välfärdsregler för att öka förståelsen för de gränsöverskridande ansträngningarna av idag. Vi underskattar också påverkan från sociala rörelser, det civila samhället och en bred flora av forskare och experter.

Mara Kolesas diskuterar förutsättningarna för ett socialt medborgarskap i de åtta postkommunistiska nya medlemsstaterna, och de var förstås helt annorlunda.

De kommunistiska regimerna sände ut starka bilder av sig själva som socialt ansvarstagande och skapade också breda system för socialt skydd på vissa områden, som har varit svåra för de nya medlemsländerna att leva upp till under demokratiseringens och avmonopoliseringens tid. Men den avgörande skillnaden mot västeuropa var förstås att i väst följdes dessa sociala rättigheter av politiska och demokratiska rättigheter.

Problemet för de åtta ex-kommunistiska nya medlemsstaterna är dock inte främst detta politiska arv, utan snarare det historiska arvet av en usel ekonomisk prestation. Socialt medborgarskap bygger på en viss kapacitet att omfördela, vilket i sin tur förutsätter ekonomisk kraft. Och där är fortfarande skillnaderna mycket stora mellan olika EU-länder. Frågan blir förstås: Är det möjligt att med så stora skillnader utforma alltmer gemensamma sociala system, eller måste man först låta den inre marknadens ekonomiska dynamik skapa utjämning innan man på allvar kan ge lika förutsättningar? I så fall lär det ta årtionden innan vi har uppnått en sådan grad av konvergens att ett gemensamt europeiskt välfärdssystem är en realistisk möjlighet.

Alltså den historiska bilden av den starka nationella välfärdsstaten är idag inte lika entydig. Sedan oljekrisen, stagflationen och Eurosclerosen har alla de europeiska nationalstaterna, även de skandinaviska, omstöpt sina välfärdssystem ganska dramatiskt.

Nationalstaten är inte längre någon absolut garanti för evig trygghet.

EU:s sociala politik har också utvecklats, från att från början bara ha varit en funktion av integrationen, dvs nödvändiga regler för att hantera rörligheten osv, till att ha blivit ett tungt politikområde i sig. EU har alltmer blivit en ny nivå för politisk styrning, ”multilevel governance”, med lagstiftning, viss omfördelning genom EUs budget och strukturfonderna, en begynnande samordning av skattepolitiken etc, fast under hänsynstagande till närhetsprincipen (subsidiariteten). Men nationalstaten är inte längre absolut och totalt suverän, utan lägger över en del av sin suveränitet i en gemensam europeisk pool för att återvinna en del av den suveränitet marknaden har berövat nationalstaten.

Frågan är: Hur realistiskt är det mot bakgrund av dessa historiska erfarenheter att tro att något av det vi har förlorat ska kunna återvinnas genom en gemensam europeisk politik? Finns det förutsättningar för en gemensam välfärdsmodell, kanske rentav för en europeisk identitet och ett europeiskt socialt medborgarskap?

### 3. Finns det förutsättningar för ett europeiskt socialt medborgarskap och för en gemensam välfärdsmodell?

Om vi ska kunna diskutera möjligheten av ett europeiskt socialt medborgarskap bör vi kanske först diskutera vad det innebär att vara medborgare i en välfärdsstat? Anton Hemerjick definierar detta som att medborgarskapet har tre delar:

- 1) ett medlemskap i en nationalstat, som också innebär ett socialt kontrakt mellan denna stat och dess medborgare
- 2) ett medborgarskap, som ger en uppsättning universella rättigheter
- 3) en kollektiv identitet i ett samhälle där man kan utöva sina politiska rättigheter.

Det handlar alltså inte bara om formella rättigheter, utan också om tillhörighet, en känsla som i Europa har mycket mer med välfärdsstaten att göra än i t ex USA, där identiteten skapas mycket mer av andra saker – ”the american way of life”.

*Termen socialt medborgarskap kommer ursprungligen från den engelske sociologen T H Marshall som 1950 i strid med tidens anda hävdade att medborgarskap var mer än bara vissa politiska och mänskliga rättigheter. Sedan franska revolutionen hade medborgarbegreppet för folk i allmänhet mest handlat om dessa rättigheter. Marshall hävdade att det inte räckte, utan begreppet måste också ha en social dimension, där medborgarna garanterades en viss standard. Här finns konturerna till idén om välfärdsstaten. Marshall talade också om ett ”industriellt” medborgarskap, vilket i svensk översättning kommer nära ekonomisk demokrati och arbetsplatsinflytande för löntagarna. Industriellt medborgarskap var alltså ytterligare en dimension av det sociala medborgarskapet.*

Med dessa definitioner av ett modernt medborgarskap, finns det då förutsättningar för ett europeiskt sådant medborgarskap? Feriel Kandil ställer frågan rakt på sak: Kan det finnas ett europeiskt medborgarskap utan en europeisk stat? Vad skulle ett europeiskt ”socialt” medborgarskap egentligen innebära? Vilken rättslig status skulle det ge? Vilka sociala rättigheter skulle det medföra? Och behövs begreppet, vilken funktion skulle det fylla? Vi har ju i praktiken aldrig upplevt något ”övernationellt” medborgarskap av verklig betydelse.

Feriel Kandil ger själv ett möjligt svar: Motivet skulle kunna vara att möta nationalstatens växande problem i en globaliserad värld med att utveckla en europeisk solidaritet, en samhörighetskänsla. Men dit är det långt, för – som Kandil påpekar – européernas identitet är framför allt nationell, och dess syn på de europeiska institutionerna inte särskilt positiv, snarare känner man att de krånglar till det för en. Ändå, menar hon, finns det skäl för begreppet och det kommer att visa sig alltmer politiskt nödvändigt att stärka idén.

#### **EU-medborgarskap eller medlemskap i det civila samhället?**

Begreppet europeiskt medborgarskap, eller EU-medborgarskap, introducerades i Maastrichtfördraget 1992. Att medlemsstaterna tog det steget berodde mindre på en genomtänkt strävan att utveckla ett riktigt europeiskt medborgarskapsbegrepp, mer på behovet att möta allmänhetens ovilja gentemot EU, som hotade att underminera dess



legitimitet. Men sättet det gick till på bidrog knappast till att minska missnöjet.

Magnusson och Stråth menar att hanteringen av idén om ett europeiskt medborgarskap både i fördraget och av institutionerna och medlemsstaterna är pinsam. Allvaret i medborgarskapsbegreppet, hörnstenen i demokratiska statsbildningar, blir alltför ofta i EU-sammanhang en trivialitet. Ett seriöst medborgarskap måste medföra påtagliga effekter och stärka individens känsla av att tillhöra unionen, av att dela en europeisk sammanhållning. Kärnan i ett medborgarskapsbegrepp är individuella och politiska rättigheter. Om de kunde utvecklas skulle de möjligen kunna knyta medborgaren närmare unionen, inte annars. Ett medborgarskap utan fullödiga sådana rättigheter riskerar att urholka medborgarskapsbegreppet och göra det till en etikett utan innehåll.

Wagner & Zimmermann talar därför inte bara om medborgarskap, utan också om medlemskap, för att betona den aktiva delen i välfärden. Det finns en särskild kraft i välfärdssystem som bygger på att medlemmarna, t ex i en a-kassa, själva organiserar solidariteten på ett politiskt medvetet sätt – mer aktiv kraft än om medborgaren främst är ”konsument” eller klient hos välfärdsstaten. Å andra sidan riskerar förstås medlemskapet att lämna några utanför, medan välfärdsstaten kan göras generell.

Historiskt kan man se att medborgarskapsbegreppet har utvecklats från ett mer civilt, som handlade om allmän tillhörighet i samhället, till ett demokratiskt med tydliga politiska rättigheter till ett socialt, där medborgarskapet har stark koppling också till sociala förmåner – något som dock icke gäller, mer än i vissa avgränsade sammanhang, det omdiskuterade europeiska ”medborgarskapsbegreppet” i EU-fördraget. Fast inte ens i de nordiska, generella systemen gäller ju generaliteten rakt över: Här finns inslag av både behovsprövade, inkomstprövade, medlemskapsbaserade och intjänandeberoende system.

Om ett gediget europeiskt medborgarskap är möjligt, och önskvärt – och hur relationen i så fall skulle se ut mellan det europeiska och de nationella medborgarskapen, mellan en europeisk konstitution och nationella grundlagar, och huruvida ”solidaritetsbasen” borde vara unionen eller nationen har diskuterats livligt i den akademiska debatten. Jürgen Habermas menar att välfärdsstaten idag och i framtiden bara kan försvaras på europainivå. En europeisk solidaritet och en anda av europeisk ”republikanism” skulle vara nycklar till framgång.

Även i den danska debatten om framtiden för välfärdsstaten har lösningar i enlighet med Habermas idéer föreslagits som det enda långsiktigt hållbara svaret på välfärdsstatens kris. Tecken på politisk legitimitetskris och minskande social sammanhållning är rikligt förekommande, och social solidaritet och politisk legitimitet kan bara etableras på europeisk nivå. Men det finns också prominenta opponenter mot Habermas optimistiska scenario.

Robert Salais granskar t ex kritiskt de etablerade nationella modellerna för välfärdproduktion och menar att varje försök att i förhand etablera en specifik normativ modell för Europa är dömt att misslyckas. En annan prominent opposent mot Habermas optimistiska scenario är Claus Offe.

### **Politiska och nationella motsättningar kring en europeisk social modell**

Anton Hemerijck prövar livskraften i idén om en europeisk social modell i det historiska perspektivet av ett halvt sekel av europeisk integration. Den ursprungliga tron hos de sex grundarländernas representanter på en gradvis konvergens av de sociala standarderna för-

svann på 1970-talet under trycket av den ekonomiska krisen och beroende på den starka önskan hos de nya medlemsstaterna Storbritannien, Danmark och Irland att bevara sin nationella välfärdspolitik. Den trenden – nationellt ansvar för den sociala dimensionen – blev dock snart mer komplex. Gradvis återuppstod en europeisk dimension av sociala beslut och standardgarantier på 1990-talet, främst genom ”soft law”, öppen samordningsmetod och benchmarking. Idag har vi en socialpolitik på flera nivåer – lokal, nationell och europeisk.

Ett problem är då att Europas medborgare i så hög grad har kommit att knyta sina livsprojekt till de förutsättningar som ges av den nationella välfärdsstaten. I vissa länder är man van att själv spara till en stor del av sin pension, i andra inte alls. I vissa betalar man avgifter för sina barns utbildning, i andra inte. Att då enas om en europeisk modell kommer alltid att innebära väldiga svårigheter.

Nyckelfrågan för framtiden är i vilken utsträckning dagens blandning av ”hård” gemenskapslagstiftning, social dialog, och öppen samordning av soft law-typ har förmågan att hantera dessa nya sociala policyutmaningar för ett EU med 25 medlemsstater. Hemerijck ser risker för en framväxande europeisk situation med intern social dumping mellan de gamla högkostnadsländerna och de nya medlemsstaterna. Han jämför dessa risker med de möjligheter som ändå har utvecklats i den kompromissorienterade politiska kultur som EU är respektive den tradition av garantier för en viss social standard som finns i de f d kommuniststaterna. I stort innebär det när Hemerijck väger risker mot möjligheter för ett europeiskt medborgarskap att han ändå landar på den positiva sidan.

Men en framgångsrik social modell handlar förstås inte bara om socialpolitik i snäv mening, utan i hög grad också om ekonomisk tillväxt, sysselsättning och villkoren på arbetsmarknaden. Social politik och ekonomisk utveckling har historiskt ofta varit två olika saker i samhället och politiken, även om de har fungerat mer eller mindre sammanflätade. Jenny Andersson visar att nationellt, inte minst i Skandinavien, har vi utvecklat en syn på välfärdsstaten som inte bara social och solidarisk, utan också ekonomiskt produktiv. Genom tryggheten har det varit lättare att få anställda att acceptera snabb strukturomvandling, det har varit lättare att få acceptans för geografisk rörlighet osv. Den Rehn-Meidnerska modellen för solidarisk lönepolitik som en metod att driva på en snabb strukturomvandling och som fungerar förutsatt att det också finns ett starkt socialt och arbetsmarknadspolitiskt skydd för individerna är ett viktigt argument för välfärdssamhället. Idag talar man allt oftare om svensk och dansk ”flexicurity” som en modell för Europa.

Men frågan är – går dessa erfarenheter att överföra till en gränsöverskridande nivå? Kan vi på EU-nivå anamma detta samband mellan ekonomisk tillväxt och sociala utgifter som inte ses som en kostnad, utan som en investering i ekonomisk förmåga? Hur kan vi på EU-nivå utveckla detta hållbara och positiva ömsesidigt förstärkande samband mellan ekonomisk effektivitet och social solidaritet?

Här finns allt tydligare politiska motsättningar. Många vill gå en annan väg, en mer anglosaxisk, tunna ut samhällets ansvar för välfärden och lägga över den mer på individen. För en britt som redan har sparat till sin pension i några årtionden känns det kanske inte naturligt att byta till en skandinavisk högskattmodell – och vice versa för svensken eller dansken. Och det finns helt klart olika trender i debatten. Medan man i stora delar av Europa diskuterar en mera gemensam social modell, och ser den som en huvudpunkt

i utvecklingen av ett alternativ till den amerikanska modellen, vill många gå en annan väg. Att knyta den sociala tryggheten till individens insatser i arbetslivet verkar vara en stark trend när Europa idag diskuterar bristerna i sin ekonomiska utveckling, fortfarande influerade av den nyliberala debatten. En sådan modell är förstås svår att förena med idén om ett livskraftigt europeiskt medborgarskap.

I debatten om framtiden för välfärdsstaten har många lanserat lösningar i enlighet med Habermas idéer som det enda långsiktigt hållbara svaret på välfärdsstatens kris. Arbetsmarknader där människor kommer in senare och lämnar tidigare och vill arbeta mindre medan de är aktiva, varumarknader där produktionen flyttas till länder med låg-avlönad arbetskraft och rörlig högkvalificerad arbetskraft liksom flyktigt kapital som undgår fiskal kontroll, utsätter den traditionella välfärdsstaten för ett existentiellt tryck. Tecken på politisk legitimitetskrisis och minskande social sammanhållning på nationell nivå är rikligt förekommande. I framtiden kan social solidaritet och politisk legitimitet bara etableras på europainivå, menar Habermas och hans anhängare.

En annan aspekt av motsättningar och värderingsmässiga skillnader är erfarenheterna från det sovjetiska Öst- och Centraleuropa. I kommunistländerna ”fanns ingen arbetslöshet”, ”alla” hade dagisplats, hyrorna var låga och subventionerade osv. Men detta följdes inte av politiska rättigheter. Många har i debatten ifrågasatt om dessa nya demokratier inom överskådlig tid kommer att kunna utvecklas till fullvärdiga europeiska demokratier, rätts- och välfärdsstater. Oppositionen mot en europeisk välfärdsmodell, snarare förord för en amerikansk, med låga ”platta” skatter osv har fått sitt starkaste europeiska fotfäste i dessa länder.

En stor skillnad mot USA är dock att man i Europa idag på bred front gemensamt mellan det ”gamla” och det ”nya” Europa diskuterar politiska och sociala projekt för att möta globaliseringens utmaningar mot välfärden. Någon sådan debatt existerar knappast i USA. Där står debatten snarare mellan de rena marknadskrafterna och en ny handelspolitisk protektionism, något som inte på allvar – trots vissa konvulsioner i förhållande till Doha-rundan och det sk kinesiska T-shirtkriget har slagit rot i det frihandelsvänliga Europa.

### **EU:s utvidgning – en komplicerande faktor**

Detta nya fenomen, Öst- och Centraleuropas integration i EU, har satt hela frågan om möjligheten av en europeisk välfärdsmodell eller ett europeiskt socialt medborgarskap i nytt ljus. Är dagens mix av ”hård” bindande gemenskapslagstiftning, social dialog mellan arbetsmarknadens parter och olika typer av ”soft law” och öppen samordning något som kommer att kunna fungera i ett utvidgat EU med 25 och kanske fler medlemsstater, där många saknar de gamla medlemsstaternas välfärdshistoria och arbetsmarknadsrelationer?

Hemerijck menar att risken är att vad EU håller på med inte upplevs som relevant i de nya medlemsstaterna, som har för långt kvar till de nivåer på lagstiftning och socialt skydd som diskuteras i väst, och som kanske rentav ser skillnaderna som en positiv förutsättning för den egna ekonomiska tillväxten. Detta motsvaras av att de gamla medlemsländerna kan se dessa skillnader som en risk för social dumping – och i vissa fall att folkliga opinioner kan komma att präglas av främlingsfientlighet och rädsla för att ”de kommer att ta jobben för oss” eller för ”social turism”.

Risken för social dumping kan inte motverkas genom att försöka hindra immigra-

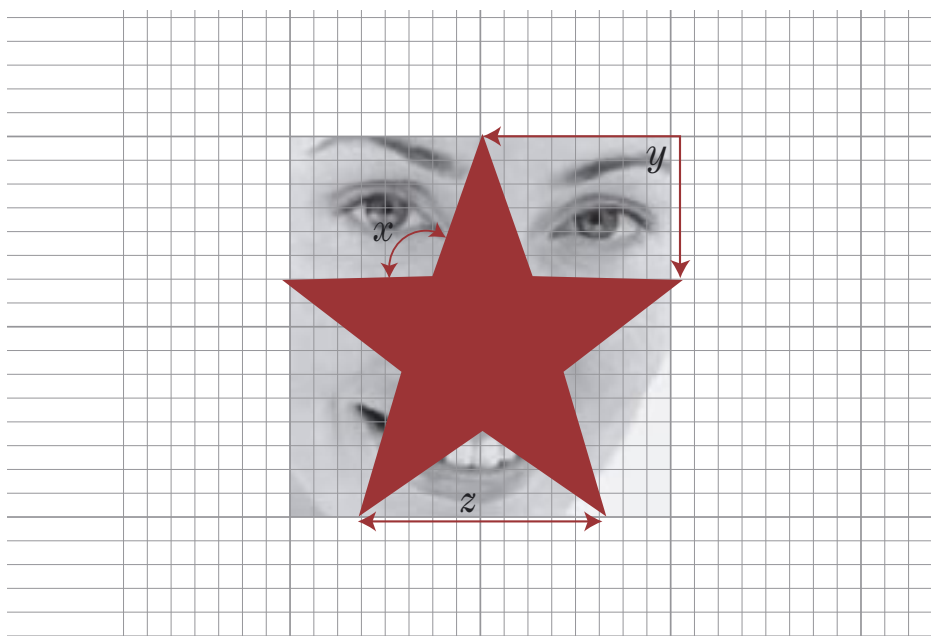
tion, import eller jobbflytt. Östländerna hålls också kvar i fattigdom av att väst exporterar utvecklade produkter och importerar enkla (även om de slår ut en del kvardröjande enkla industrijobb i väst osv). Det bästa sättet, menar Salais, är att satsa på att utveckla de östeuropeiska staternas ekonomier, satsa på utbildning, ökad kvalitet, innovationer osv – så att vi får mer konkurrens på lika villkor, mer utbyte av varandra och mer social utveckling i öst.

Hittills har riskerna ändå varit mindre än befarat. I början var omställningarna i öst extremt tunga, många företag lades ner, stora skaror blev arbetslösa. De sociala utgifterna fick användas till att hindra social katastrof. Framöver måste detta vändas i något mera offensivt, satsningar på utbildning, forskning osv så att de sociala utgifterna liksom i väst kan börja ses som en produktiv investering.

Nu börjar vi se att de nya medlemsstaterna utvecklas snabbt ekonomiskt, och får stora EU-stöd för att hantera omställningsproblemen. Skillnaderna i välfärdssystem är mindre än man kunde vänta, i och med att de gamla kommunistiska systemen delvis har överlevt och medfört en tradition av stort statligt ansvarstagande på det sociala området. De 10 nya medlemsstaterna använder en lika stor del av sin BNP för sociala ändamål som de gamla. EU:s sociala ”acquis” har därför kunnat implementeras snabbare än väntat – även om givetvis mycket återstår.

De nya medlemsländerna kämpar trots den snabba tillväxten med en rad stora problem, t ex hög arbetslöshet till följd av de väldiga omställningarna, stora sociala och regionala klyftor samt överlastade pensionssystem (som nu ofta reformeras med Sverige som förebild). På arbetsmarknaden lider man av frånvaron av starka arbetsmarknadsorganisationer. Och frånvaron av inhemskt kapital är ett väldigt hinder för utveckling. Trots den





höga tillväxten kommer det att ta en generation (ca trettio år) innan de är ifatt resten av EU, om dagens tillväxttakt fortsätter.

Trots det finns det, enligt Hemerijck, inget som tyder på att inte utvecklingen av EU:s sociala agenda mycket väl kan förenas med utvidgningen. Men det beror på hur man gör det. Ingen har velat återuppta de idéer som luftades på 1990-talet om en gemensamt EU-finansierad minimiinkomst för medborgarna i de nya medlemsländerna, där syftet ibland antydde vara att få deras medborgare att stanna där de är istället för att fly västerut och söka jobb. Att lägga fast faktiska miniminivåer för ekonomiska stöd blir också allt mindre realistiskt i och med att skillnaderna t ex i lönenivå är så stora som de är (upp till 1:6). En miniminivå hamnar antingen för lågt för att kunna appliceras i öst och blir då betydelselös i väst, eller så högt för att ha någon betydelse i väst att den blir omöjlig att implementera i öst.

Salais menar att utvidgningen kan utvecklas till ett slags socialt laboratorium där olika idéer om social och ekonomisk utveckling i Europa får mäta sig med varandra, och till sist utvecklas till något mera slagkraftigt nytt. Europa behöver inte EN modell, menar han, utan öppenhet och en pragmatisk inställning till sociala framsteg.

I Östeuropa menar Salais, och hänvisar till Nobelpristagaren Amartya Sen, måste utvecklingen handla om att mobilisera allas resurser. Sens ”capability approach” (att politiken bör sträva efter att utveckla inte bara formella rättigheter utan människors faktiska handlingsmöjligheter) skulle kunna spela en stor roll i Östeuropa. Den sociala dialogen bör breddas till en regional och nationell dialog, som inkluderar kommuner, regioner, småföretag osv. För att släppa in stora utländska investerare bör man kräva att de moderniserar infrastrukturen, köper tjänster av lokala småföretag, utbildar arbetarna osv. EU borde fokusera mera på att bidra till faktiska ekonomiska och sociala utvecklingsmöjlig-



heter än på att kontrollera genomförandet av l'acquis communautaire. Men en sådan modell kräver också en demokratisering och decentralisering av de nya medlemsländerna, som ger större utrymme för lokal makt på den centralas bekostnad, inte minst för arbetsmarknadsparterna.

Den ekonomiska utvecklingen måste komma vidare och ge utbyte åt bredare lager i de nya medlemsstaterna innan vi kan börja resonera om en europeisk social modell, menar Salais.

Mara Kolesas manar oss att inte separera ut de ex-kommunistiska EU-länderna och placera dem i en särskild grupp. Deras historiska erfarenheter av brist på demokratiska rättigheter är inte unik för de postkommunistiska staterna i 1900-talets Europa, de delas med befolkningarna i Tyskland, Österrike, Italien, Spanien, Portugal och Grekland. De exempel som dessa västerländska demokratier förser oss med visar att det går att övervinna totalitära och auktoritära erfarenheter och arv. Historiska erfarenheter kan inte göras till naturgivna väsensskillnader. Tvärtom – de som har erfarenhet av diktaturen, fascistisk eller kommunistisk, kanske skulle kunna finna varandra genom ett utbyte av erfarenheter av att utveckla övergången från diktatur till demokrati, och från föråldrad ekonomi till modern.

En sammanfattande slutsats verkar vara att få tror att det är möjligt att snabbt forma en social europeisk modell eller ett socialt medborgarskap, särskilt inte efter utvidgningen. Detta beror också på medlemsstaternas motstånd mot överstatlighet och vaktslående om mellanstatlighet och vetorätt, särskilt på det sociala och skatteområdet. Lika få ser å andra sidan räddningen för välfärdsstaten som ett enbart nationellt uppdrag, EU har en viktig roll att spela.

## 4. Kräver ett välfärds-Europa, ett socialt EU-medborgarskap, en gemensam europeisk identitet och gemensamma värderingar?

### Vilken roll spelar begrepp som nation och identitet?

Utmaningen att skapa ett europeiskt socialt medborgarskap har inte bara med välfärdsmodellernas olikhet och skillnaderna mellan öst och väst att göra, utan också med frågan om det finns – eller kan skapas – en gemensam europeisk identitet, gemensamma värden och värderingar. Eller sitter vi fast i eviga nationella och politiska motsättningar?

Wagner & Zimmermann analyserar hur begreppet nation har uppfattats genom historien. Den franska republikanska traditionen bygger på att alla medborgare i republiken har samma rättigheter och skyldigheter och fritt kan kommunicera med varandra oavsett språklig eller kulturell tillhörighet. I tysk tradition har det snarare varit så att nationen är ett språkligt-kulturellt begrepp. Alla tyskspråkiga utgör i princip en ”tysk nation”, oavsett om de sedan råkar bo i Danmark, Polen eller Tjeckien. Dessa olika uppfattningar har givit upphov till olika typer av nationalism, där den språkligt-kulturella varianten har ansetts som farlig, där den egna gruppen anses som förmer, medan den ”medborgerliga” nationalkänslan är brett accepterad. Dessa frågor har diskuterats intensivt i samband med nationella befrielsekrig (Vietnam, Algeriet osv), vid Jugoslaviens och Sovjetunionens upplösning och numera inte minst i samband med Turkiets demokratisering.

Maciej Zaremba skrev i sina DN-reportage om den europeiska konstitutionen att historien i de flesta fall visar att den nationella identiteten skapades först efter det att medborgaren och staten blivit till. Fransmannen föddes ur ”citoyen”, eller samtidigt med honom, men inte tvärtom. Det är också kontentan av antologin ”Reflections on European Identity”, som ställts samman på uppdrag av EU-kommissionen. ”Europé” är inte i första hand en kulturell, utan en gryende politisk identitet.

Mot denna bakgrund är det förstås viktigt och känsligt att analysera vad en ”europeisk nation”, ett ”europeiskt folk” eller en ”europeisk identitet” egentligen innebär. Många, inte minst i den EU-skeptiska debatten har menat att demokrati bara kan utövas av ett ”demos”, ett folk som delar en stat och en identitet. Om det inte finns något europeiskt folk kan det inte finnas någon europeisk demokrati, hävdar man. ”När vi ger EU lagstiftningsmakt så innebär det att vi godkänner en mycket tveklaktig demokratisk princip, nämligen att andra än valda representanter stiftar lagarna för ett land”, skriver t ex s-riksdagsmannen Sören Wibe.

Och den franske ledamoten av konventet, William Abitbol, håller med. I Zarembas DN-reportage säger han: ”Det kommer aldrig att finnas något europeiskt folk, och därför är EU-demokratin en chimär.” Han är en fransk republikan och en motsträvig ledamot av det konvent som i Bryssel försöker skriva en grundlag för EU. För Abitbol är det ett dödfött projekt. ”Folk tänker nationellt, basta. Tror ni verkligen att svenskar skulle finna sig i att bli nedröstade av spanjorer? De skulle inte säga som man gör i en demokrati: Majoriteten har segrat, vi ger oss. De skulle säga: Spanjorerna sätter sig på oss!”

Men han får mothugg av nuvarande EU-kommissionären Danuta Hübner. ”Nej”, säger Hübner trött i Zarembas reportage. ”Man kan inte tala om någon europeisk identi-

tet. Inte på länge än.” Men hon vill vända på problemet. Europas folk, säger hon, är dömda att bestämma alltmer gemensamt. Om dessa beslut ska accepteras måste gemenskapen upplevas som verklig. Alltså måste man snickra på denna identitet, säger Hübner.

Forskaren Claus Offe har konstaterat att den största enhet som någonsin har lyckats få sina medborgare att göra ekonomiska uppoffringar för andra är nationalstaten. Någon lyckad övernationell beskattningsrätt eller aktiv omfördelningspolitik mellan individer i demokratiska former har vi hittills aldrig sett.

En fråga som Kandils angreppssätt väcker är fundamental: Om vi gradvis ger EU ökade befogenheter, byggda på ”europeiska” värden och en alltmer gemensam identitet – hur kan vi ändå bevara en mångfald vad gäller värderingar och undvika en ”essentialisation” av Europa?

Begreppet essentialisation, på svenska närmast ”essentialisering”, något som har en essens, en fysisk existens, har blivit en modeterm inom samhällsvetenskaperna. Under de blodiga identitetskrigen på Balkan varnade många för att se etnicitet, ras osv som i rent fysisk mening existerande. Tidigare hade man sett på identitetsbegreppet ganska oreflekterat som något som uttryckte djupa historiska rötter, som en egenskap ett folk eller en grupp ägde, som kanske rent av var given av naturen, något konkret och fast, rotat i en särskild historia. Men inför identitetspolitikens överdrifter på Balkan började allt fler betona det farliga i att se etnicitet och andra identiteter som naturgivna och historiskt nödvändiga med närmast fysiskt existerande rötter i det förlutna. Man började alltmer betona hur identitet skapades politiskt. Därmed blev identitetsbegreppet mer flyktigt och mångtydigt. Det började ses som en föränderlig social konstruktion, som en del av en tolkning som ständigt ändras genom akademisk och politisk debatt.

Det är knappast möjligt att försöka ge Europa en naturlig form och ett innersta väsen. Identitetspolitik är ingen lösning, menar Kandil. Europeiska värden måste ses som pluralistiska och omtvistade, ibland oförenliga. Istället för en enda värdegrund, som driver på handlandet i en specifik riktning borde vi tänka tvärtom, i termer av att det är handlingar och politik som formar värderingar. Motsättningen mellan olika politiska projekt, liksom strävan från olika krafter att nå folkligt stöd i val, och inte minst den gemensamma kompromissen, lösningen, producerar gradvis känslor av tillhörighet och en pluralistisk sammanhållning. I den meningen kan den öppna samordningsmetoden med dess förhandlingskultur och sökande efter kompromisser kanske i ett optimistiskt scenario, bli ett embryo till en europeisk identitet, och en ”statsbildning” fast under permanent utveckling, utan slutligt mål.

”Nationen” och ”folket” har historiskt tjänat som beteckningar för solidaritet och ansvarstagande. Frågan idag handlar om hur man bevarar ett sådant ansvar bortom medlemsstaternas, nationalstatens, institutionella struktur. Den fråga som står på spel för framtiden handlar om hur vi tar kollektivt ansvar, hur vi utvecklar gemensamma värderingar och gemensam solidaritet i ett alltmer internationaliserat samhälle, och ett alltmer diversifierat Europa.

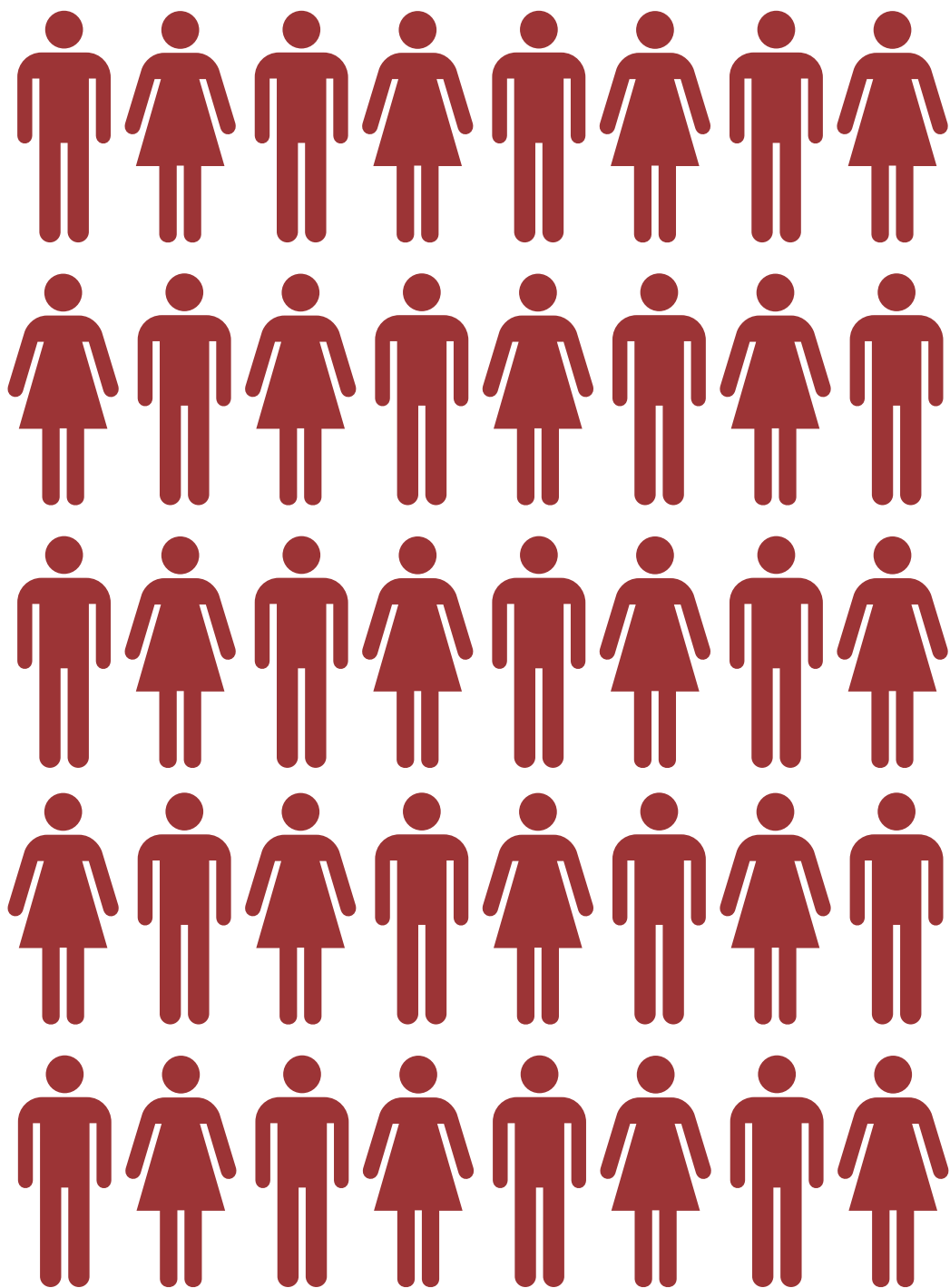
Enandet av de europeiska medborgarna förutsätter inte nödvändigtvis ett europeiskt folk, ”demos”, i bemärkelsen en etniskt homogen ursprungsbefolkning, menar Jürgen Habermas. Idag avskärs solidariteten mellan medborgarna gradvis alltmer från specifika band som religion, språk och etnicitet. Detta gäller redan i viss grad i medlemsstaterna och skulle bli ännu mera sant i en europeisk federation. Grunden för solidaritet måste

inte utgå ifrån begrepp som ursprung, historia och etnicitet, utan kan ha andra värdegrunder. Dagens ”demos” definierar sig själv genom en konstitution och öppen kommunikation i ett gemensamt offentligt rum. Habermas översätter de tyska erfarenheterna efter 1945, där förkrigsnationalismen överfördes till en demokratisk ”författningspatriotism”, till ett tänkt framtida Europa.

### **Vad skulle då ett europeiskt medborgarskap kunna vara?**

Kandil ifrågasätter vad ett ”Europeiskt socialt medborgarskap” egentligen betyder. Det handlar inte bara om passiva formella rättigheter och skyldigheter: det senare är inte tillräckligt för att skapa ett riktigt socialt medborgarskapsbegrepp, det handlar också om politisk medvetenhet och agerande i Europa. Därmed ingjuter hon nytt liv i frågan om en europeisk identitet, och gör det mot bakgrund av att nationalstaterna håller på att försvagas, fragmentiseras, och bli alltmer multikulturella. Det uppstår alltför nära relationer över gränserna: språkliga, regionala, religiösa, etniska, som allt oftare överskrider nationalstatens gränser. Kandil påminner om vad Michael Walzer kallar ”den nya tribalismen (stamkänslan)”. Möjligen kan den europeiska dimensionen på vissa områden ersätta det som har gått förlorat i den nationella. När Assyriska kom upp i fotbollsallsvenskan följdes lagets öden av syrianer över hela Europa och Mellanöstern.

Detta värderingsmässiga, närmast moralfilosofiska angreppssätt påminner, fast inte helt, om Habermas perspektiv. Ulrike Liebert menar å andra sidan att ”solidaritet” på europeisk nivå aldrig har blivit något mer än en tom paroll. Allmänt tal om värderingar och identitet räcker inte. Vi kommer inte att få någon verklig europeisk social modell så länge man inte utrustar unionen med mer makt, med omfördelade rättigheter och riktlinjer. Problemet är att det är få politiker som vill eller vågar gå den vägen, hur socialt inriktade de än är i andra sammanhang. Orsaken är förstås att politikerna i många länder har folkligt stöd för sin skepsis mot en kraftfull europeisk roll på denna punkt, eftersom medborgarna är delade i frågan om en europeisk välfärdsstat. Å andra sidan skulle säkert en majoritet i Europa idag stödja de tankar och idéer som ligger bakom konceptet den europeiska sociala modellen, liksom principen om jämlikhet som ett grundläggande värde. Det ser vi i t ex franska opinionsundersökningar efter folkomröstningen 2005. Många röstade nej, därför att de menar att dagens Europa är alltför lite socialt, har för lite makt att sätta gränser för marknadskrafterna, alltför liten förmåga att bekämpa arbetslösheten. Men de flesta är inte beredda att ta de konkreta politiska konsekvenserna av dessa värderingar.



## 5. Hur bör EU gå vidare härnäst – med den mellanstatliga öppna samordningsmetoden eller med överstatlig lagstiftningsmakt?

### EU:s välfärdspolitiska roll växer, men tyngdpunkten ligger kvar nationellt

Sedan mitten av 1990-talet har sociala och sysselsättningsfrågor växt i betydelse och hamnat i toppen på EU:s agenda, inte minst till följd av effekterna av den inre marknaden, EMU och den samtidiga ekonomiska 1990-talskrisen – och därefter IT-kraschen.

Införandet av ett särskilt sysselsättningskapitel i Amsterdamfördraget (bl a på svenskt initiativ) blev enligt Hemerijck en vattendelare, som sedan har följts av en rad initiativ – Blair-regeringens övergivande av Thatchers veto mot det sociala protokollet, antagandet av en social stadga, Lissabonprocessen, sysselsättningsstrategin och en lång rad konkreta lagstiftningsinitiativ m m.

Detta ryck uppåt för europeisk social- och arbetsmarknadspolitik under andra halvan av 1990-talet berodde också på att då hade 13 av 15 EU-länder socialistiska eller socialdemokratiska regeringar. Idag, 2006, efter utvidgningen, efter konstitutionsfördragets fall, och i ett läge där bara en handfull av de 25 medlemsländerna har vänsterregeringar är läget ett annat.

Har vi då fått en europeisering av den i vid mening sociala politiken? Ja, menar forskarna: europeiseringen fortgår på två områden – dels genom en alltmer omfattande EU-social dimension, dels genom att nationella beslutsfattare blir alltmer medvetna om EU:s roll och betydelse. Indirekt påverkar detta även den nationella politiken (fast detta kan ifrågasättas!). Ändå är alla dessa insatser i första hand kompletterande. Tyngdpunkten i sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik liksom socialpolitik och fackliga förhandlingar är fortfarande helt klart nationell.

Hemerijcks uppfattning är att ett socialt Europa även fortsatt måste bygga på interaktion mellan nationalstaterna, och deras fortfarande rätt olika välfärdssystem, och en växande roll för EU. Nationalstaten kommer att fortsätta vara grunden för välfärdspolitiken. EU:s roll handlar mycket lite om själva välfärdssystemen, och definitivt inte om deras finansiering, utan mest om att formulera generella rättigheter och hantera ett ”spill-over problem” p g a marknadsintegrationen, dvs vad som sker vid ökad individuell rörlighet över gränserna.

Dessa huvudsakligen nationella modeller var ett litet problem i det gamla EU-15, men kan, om skillnaderna skulle kvarstå och utnyttjas mera systematiskt, t ex för att dra fördelar av relativt outvecklade system i de nya medlemsstaterna, kunna närma sig social dumpning. I så fall skulle vi med stor sannolikhet få se helt nya krav på mer kraftfull samordning inom EU.

Forskarna talar här om en dubbel läsning: Å ena sidan har vi bindningen vid nationalstaten som ansvarig för välfärden och Europa för marknadsintegrationen, en ordning som är så fast etablerad att det gör det ytterligt svårt att föra över sociala befogenheter från nationalstaten till EU. Å andra sidan har vi de allt starkare begränsningarna i nationalstatens frihet på dessa områden p g a omvärldens konkurrenstryck, valutaunionens och globaliseringens press på skatter och välfärd osv. Detta dubbla tryck skapar läsningar som är

Tabell. Utvecklingen av europeisk socialpolitik.

Period	National nivå	Europeisk nivå	Europa-anpassning av socialpolitik	Styrelse metod	Tillväxt i relation till mångfald
1950-1973	Ekonomisk modernisering; expansion av välfärdsstaten; proaktiv Keynesianism; återhållsamma sociala partners	EG (Europeiska Gemenskapen) Europeiska rådet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fri rörlighet av arbetskraft</li> <li>• Lika lön för män och kvinnor</li> <li>• Gemensam social trygghet för gästarbetare</li> <li>• Europeisk Social Fond</li> <li>• Europeisk Social Kontrakt</li> </ul>	Harmonisation: Styrd av arbetskraftens rörlighet inom Europa och politiska ambitioner för konvergens av marknadsstyrd socialpolicy Höga ambitioner för allmänna sociala rättigheter	De sex: kontinentala välfärdsstater och södra europeiska modellen (Italien)
1974-1983	Stagflation; polarisation; sociala konflikter; nationell krishantering		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skydd av arbetares rättigheter</li> <li>• Jämlik behandling av män och kvinnor</li> <li>• Skydd och säkerhet på arbetsplatsen</li> </ul>	Ambitionerna för harmonisation resulterar i euro-skleros	Danmark Storbritannien och Irland (1973) och Grekland (1981): Skandinaviskt, Angloaxiskt och sydlandskt inträde i europeisk policy
1984-1994	Ny-liberal rörelse; avreglering; ekonomisk internationalisering; marknadsintegration	Single European Act (SEA) Social Protokoll Maastichtfördrag (TEU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen</li> <li>• Social protokoll</li> <li>• Beslut av EG-domstolen för skydd av nationella solidariska system</li> <li>• Kollektiv intresse representation och sambestämmande</li> <li>• Anställning av medborgare från tredje land</li> <li>• Könjämlighet för arbetskraften</li> </ul>	Minimistandard fastställda av en kvalificerad majoritet (QMV); Storbritannien väljer att inte vara med på grund av fördjupning av marknadsintegration QMV förlängd; styrd av ekonomisk internationalisering, marknadsavreglering, budget- och skuldrestriktioner införda av EMU	Spanien och Portugal (1986): förstärker den sydeuropeiska modellen
1995-2003	Socialdemokratisk rörelse; sociala pakter, skiftande policy svar vid olika institutionella sammanhang	Toppmötet i Amsterdam Toppmötet i Nice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europeisk sysselsättningsstrategi</li> <li>• Social dialog</li> <li>• Bevarade grundläggande rättigheter</li> <li>• OMC introducerades vid Lissabon som en komplementär metod för EU styrelse</li> </ul>	Social dialog (grundläggande riktlinjer om sysselsättningsmöjligheter, social behörighet, pensionering); Öppen metod för koordination; styrd av strukturell arbetslöshet, en åldrande befolkning, restriktioner införda av EMU i sammanhanget av kraftig mångfald i välfärd	Sverige, Finland och Österrike (1995): förstärker närvaron av hög standard skandinavisk och kontinental välfärdsmodell

svåra att komma åt. Omvärldstrycket talar för att lyfta fler beslut, t o m om skatter, till Europanivån, men det politiska opinionstrycket talar emot.

För att sammanfatta skulle man kunna säga att EU:s roll i välfärdspolitiken idag handlar om fyra saker:

a) att formulera grundläggande principer, värden och rättigheter hög sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan män och kvinnor osv i fördraget och den sociala stadgan

- b) *viss bindande EU-lagstiftning, t ex direktiv om jämställdhet, sociala förmåner när man flyttar över gränserna osv, och bindande regler av typ stabilitets- och tillväxtpakten*
- c) *vissa kompletterande institutionella inslag, t ex den s k sociala dialogen, som ger arbetsmarknadsparterna på Europainivå rätt till inflytande och t o m rätt att träffa avtal istället för EU-lagar, liksom den öppna samordningsmetoden, som sätter gemensamma mål, benchmarking-kriterier osv, men också ekonomiska inslag som finansieringen av vissa sociala projekt genom ESF*
- d) *ett informellt nätverk av policyorgan, t ex informella ministerråd för ekonomisk och social samordning mm som utformar riktlinjer för den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken osv.*

Om man godtar tanken på att EU skulle behöva spela en större roll på det sociala och arbetsmarknadsmässiga området, bl a för att motverka social dumping, finns det i princip två vägar att gå – en mer överstatlig för att kunna fastställa mer av bindande lagstiftning, och en mellanstatlig som bygger på bevarad vetorätt, öppen samordning och mindre bindande beslut.

Den första metoden skulle innebära mer av ”hard law” för att reglera välfärdsförmåner, minimistandarder etc, och skulle – förutsatt att detta skulle ske inom ramen för den s k medbeslutandeprocessen – stärka europaparlamentets roll. Om den skulle utvecklas systematiskt och långtgående skulle den på lång sikt kanske kunna leda till att kommissionen utvecklades i riktning mot en alleuropeisk regering. Vi skulle få mer av högervänsterdebatt av nationell typ, vilket säkert skulle stärka de europeiska politiska partierna. Hittills har europadebatten i partierna och parlamentet mest handlat om att definiera Europaparlamentets makt och roll i förhållande till de andra institutionerna.

För närvarande verkar en tydlig och kraftfull utveckling i den riktningen föga realistisk. Det är svårt att föreställa sig att en sådan vision i någon nära framtid skulle kunna få legitimitet hos de europeiska väljarna, menar Magnusson och Stråth. Problemet är också, menar Hemerijck, att de institutioner som främst har skapats för att rensa bort handels hinder knappast är lämpliga för att leda och administrera en europeisk välfärdsstat.

Den andra, mer realistiska, vägen att öka konvergensen skulle kunna ske genom ett intensivare mellanstatligt samarbete. Mot den bakgrunden har det utvecklats en ”soft law”-modell som bl a bygger på ”benchmarking” som metod för att öka integrationen på det sociala området och arbetsmarknaden. I samband med att Lissabonprocessen startade år 2000 har man börjat lägga allt större vikt vid ”den öppna samordningsmetoden” (OMC – Open Method of Co-ordination). Den innebär att man lägger fast gemensamma mål och strategier, kriterier för att jämföra medlemsländerna, arrangerar erfarenhetsutbyte osv, men att varje land för sig sedan bestämmer vilka åtgärder som ska vidtas för att nå de gemensamma målen.

Kaelble visar att dagens öppna samordningsmetod har en lång bakgrundshistoria. Den introducerades vid toppmötet i Essen 1994, och ledde bl a till den europeiska sysselsättningsstrategin, som antogs för första gången 1997 i Luxemburg. Medlemsstaterna åtog sig att följa denna strategi som syftade till att öka den totala sysselsättningen genom bl a arbetsmarknadspolitiska program som handlade mycket om ”aktivering”. Genom sådana metoder skulle de europeiska arbetsmarknaderna modernisera sig själva genom att göra arbetskraften mer ”anställningsbar” och välfärdssystemen mer ”sysselsättningsvänliga”. Sysselsättningsstrategin utvärderades 2002 och har sedan reviderats.

Erfarenheterna av den öppna samordningsmetoden har i huvudsak varit positiva, fast



det är svårt att mäta resultaten. Vilken inverkan hade t ex strategin på den sysselsättningsökning, fast rätt svag, som inträffade i Europa efter 1997? Och vilken betydelse har den europeiska samordningen haft för att EU-länderna sysselsättningsmässigt har klarat tiden efter IT-kraschen och 11:e september 2001 bättre än USA?

På samma sätt är det svårt att värdera om strategin verkligen har lett till en ny process av lärande och erfarenhetsutbyte och därmed ökat konvergensen mellan medlemsstaterna, så som var avsikten. Den har knappast påverkat de konkreta reglerna för sociala förmåner eller arbetslöshetsersättningar i medlemsstaterna, med undantag för de delar av systemen som har direkt med villkoren vid rörlighet över gränserna att göra, och då har man i regel använt en mer överstatlig modell.

Där finns en viss spänning mellan Hemerijk's mer positiva och Christian Joerges & Florian Rödl och Liebert's mer negativa bedömning av utsikterna för ett socialt Europa med dagens metodik. Hemerijk understryker de framtida utmaningarna och övervärderar inte möjligheterna för den öppna samordningsmetoden i ett EU-25. Men flera av forskarna menar att det krävs mer radikala tag och mer kraft för EU:s överstatliga arbete om vi inte ska fastna i nationella skillnader och motsättningar, eller hamna i ett spår som innebär fokus på negativ integration och "race to the bottom", dvs att medlemsländerna kommer att börja slåss om jobben och konkurrenskraften genom att hålla tillbaka skatter, sociala krav och löneökningar.

## 6. Kräver ett socialt Europa också en federal politisk union?

### Den dubbla krisen – för nationen och välfärdsstaten

Slutligen blir då frågan inte bara om vägen framåt är den öppna samordningsmetoden eller mer av ”hard law”. Till sist måste man också väcka den större frågan om vart EU är på väg. Kräver en kraftfull social roll också en federal politisk union? Grunden för ett sådant resonemang lägger många av forskarna i en analys av dagsläget. Många betonar kraften i de europeiska välfärdsmodellerna, men flera talar också om spirande kris för både nationen och välfärdsstaten.

Denna historiska ordning med nationalstaten i centrum mötte en omfattande kris på 1970-talet. Oljekris, stagflation, och misslyckade nationella expansiva experiment konfronterades med en allt starkare utveckling i riktning mot vad som idag kallas ”globalisering”. Nationalstaten som begrepp, som användes för att skapa en politisk ordning som erbjöd gemenskap och social solidaritet, har blivit alltmer problematisk. Krisen för vår nuvarande politiska form orsakas av ekonomiska marknadskrafter som överskrider politikens traditionella historiska och geografiska ramar för lagstiftning och politiskt agerande.

Wagner & Zimmermann menar att när ekonomin och samhällsutvecklingen så snabbt har blivit gränsöverskridande, blir det inte då en rimlig slutsats att också förmågan att agera – politiken, det fackliga arbetet – måste gå samma väg, att se lösningen på problemet i den geografiska utvidgningen av den politiska handlingsförmågan? Är då inte EU åtminstone en rudimentär ny politisk form som genom fortsatt utveckling kommer att kunna hantera de förändrade förutsättningarna, och ge samhället en ny förmåga att handla? De diskuterar möjligheten för ett politiskt Europa – som vi i viss utsträckning redan har – att också utvecklas till ett socialt Europa.

De två författarna betonar att deras frågor inte ska missförstås som en simpel intellektuell repetition av en gammal historisk-politisk process. ”Europa”, vilken social och politisk form det än kommer att få, kommer inte att bli en territoriellt utvidgad nationalstat. Å andra sidan finns det heller ingen grund för att anta att det var redan existerande homogena befolkningsgrupper som gav sig själva sin politiska form genom 1800-talets demokratiska revolutioner. Homogeniteten och solidariteten uppstod efter hand som en följd av de politiska lösningarna och konflikterna kring dem, och därur utvecklades en nationell identitet. Idén om ett homogent Europa som något som föregår politiska debatter och lösningar är varken realistisk eller önskvärd. Känslan av samhörighet kommer efter politiken.

Så vad frågan gäller är om den dubbla, nationella och sociala, krisen kan lösas på nya vägar genom att återskapa sociala solidaritetsband, men nu på europeisk grund.

### En europeisk stat, federation eller...?

Jürgen Habermas är en av de viktigaste anhängarna av en europeisk författning, som inkluderar en garanti för en europeisk social dimension. Den politiska vänstern måste, menar han, överge låsningarna vid föreställningen om de nationalstatsbaserade sociala framsteg vi har kämpat oss till – annars kan vi äventyra allt i dagens era av globalisering. Den historien blir alltmer överspelad.

Denna avgörande fråga diskuteras också av Kandil, dvs om ett europeiskt medborgarskap baserat på en delad medvetenhet och solidaritet kan förstås utan en europeisk stat. Fast Kandil kringgår frågan om en europeisk konstitutionell stat och menar att lösningen snarare ligger i idén om ett aktivt medborgarskap, om deltagande i ekonomi och kulturellt utbyte, om debatter i ett europeiskt offentligt rum där europeiska riktlinjer och politik formuleras. Konceptet går utöver att bara skapa en gemensam marknad (som mest fungerar för storföretagen) och tar sikte på politiskt, socialt och ekonomiskt medlemskap i en europeisk gemenskap. Det handlar inte bara om en uppsättning formella politiska och sociala rättigheter. Välfärd grundas inte på den gamla modellen av statsgaranterade insatser. Istället handlar välfärd om att identifiera och stärka förmågor, jämna ut förutsättningar och ”göra gott” (snarare än sträva efter passivt välbefinnande) genom ömsesidiga överenskommelser i den mening som föreslagits av ekonomen Amartya Sen. Robert Salais utvecklar i samma tankebanan en inställning som handlar mer om formaliteter än om realiteter, förmåga och duglighet genom pragmatism och att utprova ”best practices” i en process av öppen debatt.

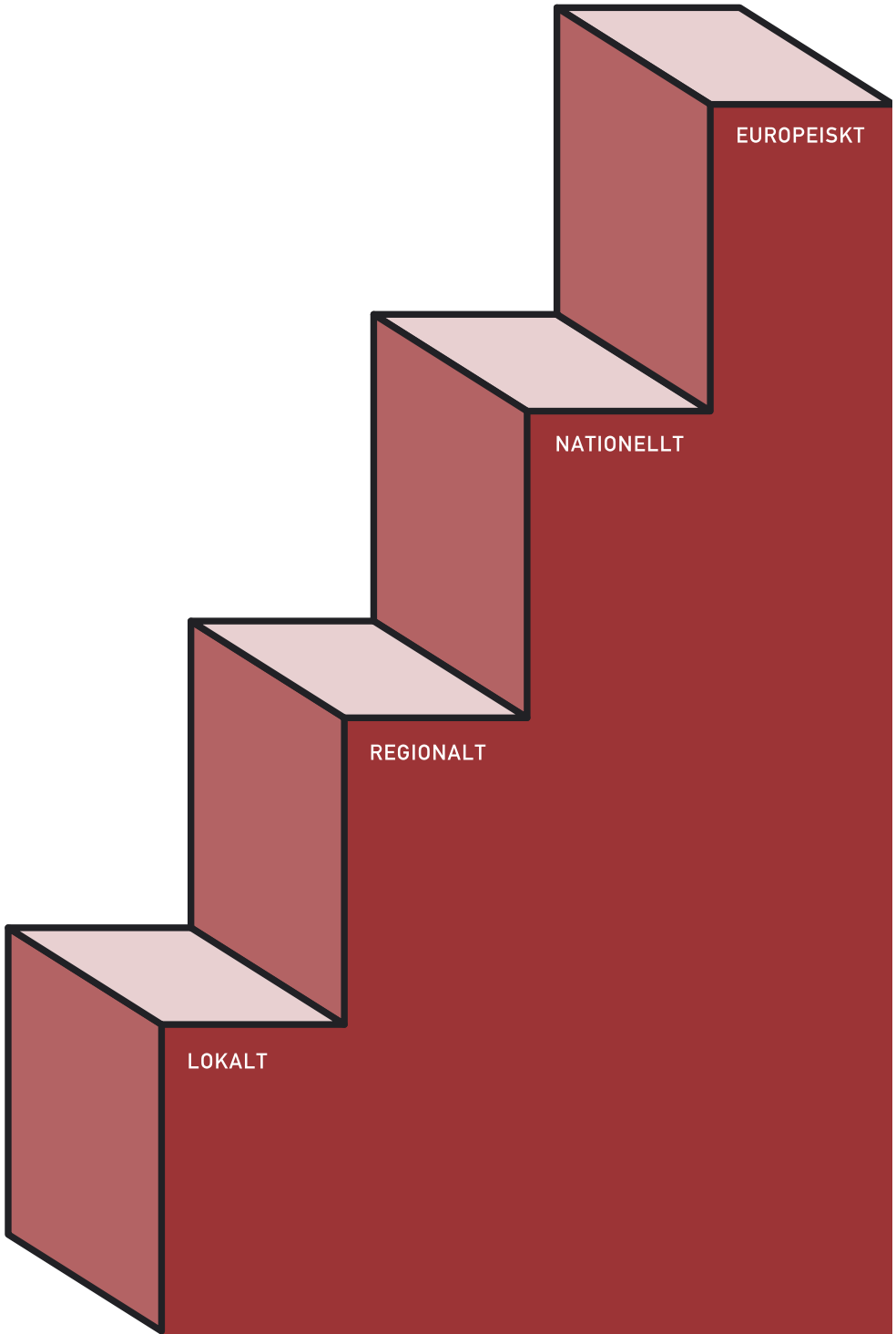
Skapandet av EU under det senaste halvsekleet bör ses i ett sådant grundläggande perspektiv.

### **Social marknadsekonomi – en europeisk modell?**

Om detta framväxande politiska Europa och denna flora av internationella institutioner, utvecklas i riktning mot ett socialt Europa, måste också frågan om innebörden av ett europeiskt socialt medborgarskap, eller ”medlemskap” som vissa av forskarna föredrar att kalla det, diskuteras och definieras mycket tydligare. Den nuvarande krisen för förhållandet mellan det nationella och det sociala kanske är i ett läge där denna historiska länk måste ifrågasättas och tankarna istället riktas mot en ny modell. EU har redan utvecklats från ett enkelt och strikt regelbaserat system till ett system där man också styr med program, politisk samordning, mål – dvs från ett rent rättsligt till ett politiskt system.

Joerges & Rödl diskuterar sambandet mellan ekonomiska, sociala och politiska perspektiv, och hur det skulle se ut i en eventuell ny europeisk modell. De har fått sin intellektuella inspiration från den tyska debatten om ”social marknadsekonomi”. De är skeptiska till att man hittills, t ex i framtidskonventet, har försökt att rakt av formellt integrera den sociala dimensionen i de europeiska fördragstexterna och bygga en ny konstitution. Sådant kan knappast bli mer än tom retorik så länge det inte finns någon rejäl politisk makt, t ex omfördelande beskattningsmakt på europainivå. Vad som står i fördragen är en sak, verkligheten en annan. Innehållet är viktigare än orden. Men de menar också att Europas dubbla sociala och demokratiska underskott måste länkas samman. Det demokratiska underskottet kan inte lösas i ett EU som bara har en marknadsagenda. Det politiska intresset väcks av sociala och andra tunga politiska frågor. Obalansen mellan negativ (avreglering) och positiv (t ex social) integration måste förändras om konceptet ska fungera. Det är inte många som vill urholka marknadsintegrationen, så kvar står då att öka den sociala.

Många i konventet förstod att det måste finnas en politisk idé bakom en förändrad konstitution och valde begreppet ”social marknadsekonomi” – som också togs in i det numera havererade konstitutionsförslaget – som beteckning på Europas samhällsmodell. Men vad betyder det egentligen? Joerges/Rödl menar att många i konventet lanserade



begreppet inte bara som en mer allmän politisk riktlinje, utan som en konstitutionell term för att mer än hittills jämställa EU:s starka maktbefogenheter vad gäller ”negativ integration”, avreglering, med den svagare kraften på de mera politiska områdena inom begreppet ”positiv integration”. Fast ”marknadsekonomi” är ingen bra konstitutionell term, menar de, utan en rätt abstrakt, huvudsakligen ekonomisk, modell.

Fördelningspolitik var en hörnsten i den tyska modellen för social marknadsekonomi. Men några instrument för att t ex omfördela skattebördan eller sociala utgifter har inte EU och konventet föreslog heller inte att EU skulle få dem. En genuin social dimension kan bara genomföras i en statslik federal modell, menar Joerges/Rödl.

De är skeptiska till den öppna samordningsmetoden såsom varande för mjuk utan avgörande makt att genomdriva beslut. Så länge makten över en omfördelande skatte- och socialpolitik förblir i medlemsstaternas hägn finns det små utsikter för ett socialt Europa i ordets rätta mening. Risken blir att de sociala, ekonomiska och skattemässiga skillnaderna kvarstår, och snarare driver på i riktning mot ett ”race to the bottom” vad gäller skattenivåer, och kanske rent av social och lönemässig dumpning av villkoren. Ett socialt Europa skulle kräva ett mer federalt Europa.

I ett långsiktigt historiskt perspektiv är inte den öppna samordningsmetoden något särskilt robust hinder för att förhindra en negativ utveckling av de nationella sociala nivåerna, och heller inget särskilt starkt offensivt verktyg. Europa kan inte både ha nationell autonomi och en framtid av paneuropeisk social säkerhet, utan måste prioritera. Den öppna samordningsmetoden, OMC, är i dessa avseenden ett steg åt sidan snarare än ett steg framåt, menar de.

### En ny konstitution eller konstitutionell oreda?

EU har genomgått en lång rad förändringar av sitt styre och närmast sig en modell med flernivåstyre – lokalt, regionalt, nationellt och europeiskt (multi-level governance). EU har lagstiftning på övernationell nivå, och omfattande inslag av beslut med kvalificerad majoritet, där vetorätten inte längre existerar. EU har tunga inslag av medbeslutande, där det direktvalda Europaparlamentet är med och stiftar lag, antar budget osv. Vi har alltmer av inflytande från arbetsmarknadsparter etc. Men vi har, särskilt på det sociala välfärdsområdet, ändå inga fundamentala förändringar av maktfördelningen. Den huvudsakliga makten finns kvar nationellt, eller kan bara regleras i beslut där alla har vetorätt. Det mesta tyder på att det till följd av utvidgningen blir ännu svårare – inte lättare – att reglera mer med ”hard law”. Därmed kommer vi möjligen av nödvändighet att få en tyngre roll för den öppna samordningsmetoden, parterna, strukturfonderna osv.

Risken är dock, menar Hemerijck, att detta utvecklas till en hopplös överskådlighet om vi inte får ett nytt konstitutionellt fördrag som bringar reda i mystiken. Ska vi lyckas få ett nytt fördrag på plats finns dock två villkor:

- 1) *det måste bli klart och tydligt att marknaden inte kan vara allenarådande i EU. Man måste t ex kunna skydda offentliga välfärdssystem och socialt motiverade monopol etc från statsstöds- och konkurrensregler.*
- 2) *man måste gå vidare med ett brett spektrum av instrument, där vissa inslag av lagstiftning kompletteras av en roll för parterna, för öppen samordning o s v.*

## 7. Vilken är fackets och de nya och gamla folkrörelsernas roll i ett socialt Europa?

### Fackets roll för ett socialt medborgarskap

En viktig utgångspunkt för många är T H Marshall's modell. Hans tonvikt vid rätten till och vikten av kollektiva förhandlingar innebar att en viktig process överfördes från det politiska området till den civila delen av medborgarskapet. Sociala framsteg kunde åstadkommas genom att stärka medborgarnas rättigheter via kollektiva avtal, inte bara genom att lagstifta om sociala rättigheter inom den politiska sfären, en problematik som har avgörande och aktuell bäring på debatten om den svenska kollektivavtalsmodellen.

Förvisso skulle svenska löntagare liksom i andra länder kunna få lagligt skydd för minimilöner och andra villkor. Men vad händer då med engagemanget för det fackliga arbetet? Om det inte är nödvändigt med fackligt medlemskap och aktivitet för att nå framsteg, utan det räcker med politiken, hur går det då med den folkliga förankringen i samhället?

Användandet av kontrakt på en öppen arbetsmarknad snarare än politiska garantier för sociala minimirättigheter var en motor i Marshalls modell, som inte har uppmärksamats tillräckligt mycket i diskussionen om dessa olika europeiska välfärdsmodeller. Salais betonar arbetslinjen, och menar att en aktiv rätt till social välfärd måste baseras på en motsvarande rätt och strävan att delta i ekonomin, att arbeta. Bara så kan vi komma ifrån det utbredda utanförskapet och samtidigt stärka finansieringen av de hotade välfärdssystemen. Alla måste få chansen att göra en värdefull insats och utveckla sin förmåga. Men det handlar inte om tvång eller tryck utifrån, menar Salais, som kritiserar brittiska New Labours pliktänkande. Det synsättet stöter bort t ex många unga. I ett framtida europeiskt system måste vi kunna ta vara på individens egen personliga vilja till utveckling. Alla vill bidra om de får rätt materiella, sociala och ekonomiska villkor att utveckla sin förmåga.

Ulrike Liebert betonar en annan sida av utvecklingen, nämligen att den europeiska ekonomiska integrationen framför allt har vidgat de medborgarrättigheter som egentligen har med marknaden att göra – konsumentens rätt till fri konkurrens, skyddet mot karteller och monopol, företagarens rätt till etableringar över gränserna o s v. De ekonomiska integrationsprocesserna har betonat detta, och istället satt press på medlemsstaterna att skära i de sociala utgifterna och försvaga medborgarskapets sociala dimension.

Hennes närmare granskning av det europeiska regelverket, "acquis communautaire", och diskussionen om europeiska sociala rättigheter de senaste 30 åren visar upp en motsägelsefull bild av konkurrerande medborgarskapsprinciper och idéer, inte minst om vi ser till könsaspekten. Om EU tvingas nöja sig med bara mycket grundläggande gemensamma regelverk, kommer ojämlikheten att kvarstå. Minimalistiska modeller för ett europeiskt medborgarskap för inte framåt, utan kan rentav bidra till att stärka mönster av socialt utanförskap.

### Politisk medvetenhet och folklig protest

Skulle Europa hamna i ett mera amerikanskt spår, där fokus hamnar på konkurrenskraft genom skattesänkningar och uttunnade sociala rättigheter kommer det inte att gå spårlöst förbi.

Magnusson och Stråth hänvisar till forskaren Karl Polanyi som argumenterar för att redan den nuvarande utvecklingen av allt mer integrerade och allt friare marknader i Europa riskerar att medföra folkliga protester och krav på nya regleringar. Polanyis modell pekar på sambandet mellan ekonomisk integration och de sociala motsättningar och problem som lätt följer i marknadskrafternas spår. Den sociala protest som ofta blir resultatet försöker sätta nya gränser för marknaden, vilket i sin tur får företagen att söka nya vägar att slippa ur den politiska och sociala tvångströjan och skapa nya spelregler i en ständigt pågående motsättning. Exempel på ett sådant mönster ser vi i form av de fackliga och folkliga protesterna mot t ex tjänstedirektivet. Men som Thomas Fetzer skriver i sin uppsats, är det inte säkert att dessa protester i längden bara kommer från etablerade fackliga organisationer och i traditionella former. Den ”Sociala Forum”-rörelsen, Attac och anti-Irakkrigsrörelsen indikerar en ny protestkraft, som fortfarande söker sin form och sina mål.

När sådana folkliga protester uppstod på 1800-talet mot fattigdom och utsugning på arbetsplatserna blev svaret välfärdsstaten, och i vissa fall nationella uppgörelser mellan arbetsmarknadens parter om gemensamma spelregler och arbetsfred i utbyte mot utveckling av arbetarnas villkor.

Feriel Kandil argumenterar för att en politisk medvetenhet är en nödvändig grund för ett medborgarskap som går längre än den passiva nivån av formella rättigheter och skyldigheter: det senare är inte tillräckligt för att utgöra ett riktigt socialt medborgarskapsbegrepp. Rättigheter på arbetsmarknaden kan vara en del av lösningen, men inte om de främst är ett verktyg för att få arbetsgivare och arbetstagare i EU att samarbeta för att förverkliga den inre marknaden utan alltför stora problem, dvs om målet bara handlar om det rent ekonomiska utbytet. Detta kommer inte att skapa en reell känsla av europeisk identitet. Enligt Kandil handlar frågan om ett verkligt socialt medborgarskap egentligen om att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och en gemensam värdegrund.

Detta angreppssätt kontrasterar mot Joerges/Rödl som diskuterar medborgarskapet utifrån en legal utgångspunkt. Kandil betonar den politiska snarare än den rättsliga dimensionen av ett europeiskt medborgarskap. Ett europeiskt socialt medborgarskap handlar om att aktivt bygga en europeisk solidaritet. Hon diskuterar hindren för en sådan konstruktion och analyserar alternativa politiska strategier för att komma över hindren. Hon argumenterar kraftfullt för ett federalt Europa, vilket kräver stöd av aktiva medborgare som identifierar sig med Europa för att lyckas. Kandil är utopisk, men också aktionsinriktad.

Salais' inställning är också uttalat handlingsinriktad och nerifrån-och-upp-orienterad. Han betonar att de sociala rättigheternas historia visserligen domineras av politisk pragmatism, men att välfärden har utvecklats under tryck av sociala reformrörelser. Pragmatism behöver inte betyda att man saknar politiska mål eller politiskt ledarskap. Snarare tvärtom – dessa faktorer är nödvändiga för att göra kompromissen legitim, folkligt accepterad.

Den fråga som förblir öppen för framtiden är vilken riktning handlandet tar i sådana processer. Om vi inte får en europeisk motsvarighet till den nationella process som födde välfärdsstaten varnar Salais för social dumping. Arbetsmarknaden för de mest utsatta och lägst utbildade inom industri och tjänster där europeiska prestationsnivåer lätt kan matchas är då i fara – först i västra Europa, men sen också i de nya medlemsländerna, när

det blir ännu billigare att flytta till Vitryssland eller Kina. Det går enligt hans mening inte att skydda marknaderna från arbetskraftsinvandring och import. Enda vägen att möta social dumping är att fortsätta utvecklingen uppåt och framåt i värdekedjan, både i öst och väst, inte minst i de nya medlemsstaterna.

Salais analyserar förutsättningarna för arbete och humankapitalresurser i de nya medlemsstaterna ur denna synvinkel och hur man kan komma vidare från socialt medborgarskap i form av passiva rättigheter – som är vad EU hittills har sysslat med – till social förmåga/handlingskraft ("capability"). Framgången hänger inte främst på vilka regler EU kan forma, utan på en verklighetsnära process av politiskt lärande, lokal hantering och autonomi. Rätten till en minimiinkomst och grundläggande välfärdsnivåer är bara en allra sista tillflykt. Liksom Andersson, insisterar Salais på att den sociala dimensionen måste ses som en investering istället för en kostnad.

### **Fackets roll i ett socialt Europa**

En naturlig aktör för utvecklingen av ett sådant socialt, handlingsinriktat Europa är förstås fackföreningsrörelsen. Problemet för framtiden är att idag står hela idén om facket och dess kollektiva representativitet på spel. Idén om ett system där viktiga frågor avgörs i en modell där arbetsgivare och anställda låter sig representeras av kollektiva organisationer förlorar mark. Den fackliga styrkan minskar eftersom dess representativitet ifrågasätts, både på Europaplanet och nationellt. I Europa ser vi ändå en snabb framväxt av ett system med kollektiv självreglering – social dialog, avtal på Europeanivå osv. I motsats till den historiska utvecklingen i de nationella välfärdsstaterna växer dock denna nya ordning fram uppifrån, utan att det i förväg har existerat sociala rörelser som driver fram den. En sammanhållen europeisk social rörelse har aldrig existerat. Självregleringen verkar uttrycka ett uppifrån-och-ner- behov av "systemintegration" snarare än ett nerifrån-och-upp-behov av social integration, som Mückenberger uttrycker det. Makt-havarna slåss för själva metoden mer än för innehållet, och för vad det kan innebära för enskilda utsatta individer.

Mückenberger beskriver kritiskt utvecklingen från EUs tidiga rudimentära regler där det ändå fanns ett substantiellt innehåll, i riktning mot att vi numera har fått allt fler regler om procedurer snarare än innehåll. Ändå tycks det inte finnas någon legitimitet för att återgå till att på bred front lagstifta om substansregler. Nivån på sjuk- och arbetslöshetsersättning uppfattas av nästan alla som en nationell fråga.

Dessutom har alltså arbetsmarknadsparterna på EU-nivå legitimitetsproblem. Ingen vet om de verkligen representerar de grupper de ska representera, för den demokratiska processen och återkopplingen blir oerhört svår på denna nivå. Man skapar förvisso en bild av sig som representant, kanske för miljontals europeiska löntagare. Men frågan är om det finns någon demokratisk modell för att se till att representanterna verkligen representerar de grupper de ska företräda. Det problemet har ofta debatterats hett på lokal, regional och nationell nivå, men blir förstås inte mindre på den gränsöverskridande nivån.

Risken är att denna framväxande ordning med social dialog, Europaavtal osv innebär att representanterna formulerar de uppfattningar och intressen som de tror att de representerade har, men att de i verkligheten på egen hand formulerar deras uppfattningar och intressen. Social dialog i Europa leder i så fall inte till en starkare roll för parternas med-



lemmar och för idén om kollektiv självreglering av de anställda, utan snarare till en ny politisk mekanism av social reglering utan genuina relationer mellan representanterna och de representerade.

Mückenberger ser ändå en väg framåt i facket och det civila samhället. Istället för att lagstifta bör vi utveckla ett frivilligt arbete i riktning mot ett verkligt europeiskt förhandlande om substans, inklusive jämställdhetsfrågan. Fackföreningsrörelsen och arbetsgivarernas organisationer måste helt enkelt lyfta in de europeiska perspektiven mycket starkare i sitt vardagliga arbete. Detta är inte främst en legal fråga utan en fråga om makt, vilja och kulturella traditioner. Inte minst måste motståndet från de europeiska arbetsgivarna övervinnas.

Denna slutsats av Mückenberger har klara länkar till Feriel Kandil's förespråkande av ett aktivt socialt medborgarskap baserat på ett europeiskt medvetande, till Wagner's och Zimmermann's tonvikt vid en europeisk solidarisk dimension, och till Salais's fokus på social aktion och sociala rörelser.

Trots en snabb och bred tillväxt av den sociala dimensionen i de europeiska fördragen och lagstiftningen sedan 1957, är risken uppenbar att varken medlemsstaterna eller EU är kapabla att hantera de påträngande sociala problemen på ett kompetent och effektivt sätt. Social dialog måste få kraft av ett socialt tryck. Social dialog kan förvisso utvecklas till ett viktigt instrument i den europeiska lagstiftningen, men har hittills mest spelat rollen av en mer lösligt normgivande mekanism. Istället borde dialogen mer få karaktär av autonom social aktion för att överbygga klyftan mellan det politiska och det sociala, i linje med hur Marshall såg på idén om ett "industriellt" arbetslivsbaserat medborgarskap.

Hindren för ett mer omfattande och bindande europeiskt avtalsförhandlande är inte formella. De har sina rötter hos arbetsmarknadsparterna själva, som inte utvecklar någon verkligt gränsöverskridande förhandlingsordning eller demokratisk organisation. Framför allt saknar de könsperspektiv och intresse för att agera på det området. Kvinnor är ofta inte intresserade av att ge makt till den övernationella nivån, för de tror inte på EU och ser inte att det skulle tillföra makt för deras räkning. Fast många av forskarna menar att det är just dit – till det övernationella – som nyckelnivån för ett europeiskt socialt medborgarskap måste läggas.

I bokens avslutande avsnitt fortsätter Thomas Fetzer denna diskussion. Han distanserar sig från idén om ett europeiskt socialt nedifrån-och-upp-agerande. Det går inte att översätta historiska nationella erfarenheter av social protest och facklig aktion till den europeiska nivån, enligt Fetzer. Han hänvisar till en undersökning av DGB (tyska LO), som under den europeiska integrationens tidiga årtionden betonade gränsöverskridande ekonomisk marknadstillväxt som ett sätt att förbättra de nationella arbetsvillkoren och inkomsterna. Marknadsintegrationen var bra, men DGB var inte särskilt intresserat av fackligt agerande eller europeiska regler för förhandlingar på dessa områden. Man resonerade om arbetsmarknadsvillkoren ungefär som med välfärdspolitiken – den borde i huvudsak hållas nationell.

Denna attityd verkar dock ha förändrats sedan 1990-talet, under intryck av de europeiska ekonomiernas problem. Den europeiska sociala modellen, vad det nu betyder, prisas numera genomgående av tyska fackliga ledare. Det betyder inte att man i och för sig nedvärderar den europeiska ekonomiska integrationen, men man lägger ökad tonvikt vid de negativa effekterna av den inre marknaden, särskilt med hänvisning till EMU och

stabilitetspakten På samma sätt pågår en uppvärdering av den europeiska sociala dimensionen, och faran för social dumping betonas återkommande. Tillsammans ger detta argumenten för nödvändigheten av europeiska grundregler.

Fetzer ifrågasätter visionen om en fullt utvecklad social EU-politik som *ersätter* medlemsstaternas. Det kommer inte att gå inom överskådlig tid. Det perspektiv som Kaelble utvecklar är mer intressant, dvs att systematiskt utveckla samarbetet och influenserna över gränserna och på så vis steg för steg skapa ökad konvergens. Detta har klar bäring på den öppna samordningsmetodens praktik, som i sig själv är en nyckeldimension av ett europeiskt socialt medborgarskap. Men fackligt samarbete på dagens nivå räcker inte för att möjliggöra ett europeiskt socialt medborgarskap. Det måste till mycket mer.

## 8. Socialt utanförskap handlar inte bara om klass, utan alltmer om diskriminering och integration, om kön och etnicitet

### Anti-diskrimineringsregler, en början på europeiskt medborgarskap?

Susan Millns visar att det fanns en jämställdhetsdimension redan tidigt i de europeiska fördragen, som utvecklades av olika rättsfall. Redan i Romfördraget från 1957 stadgades principen om lika lön för lika arbete (art 119, sedermera 141) för att motverka konkurrensen vad gäller sociala nivåer. EG-domstolen betonade sedan på 1970-talet att europeisk integration skulle förstås inte bara i ekonomiska, utan också i sociala termer, och gjorde det bl a möjligt att lyfta familjepolitiska förmåner i andra länder, inte bara för löntagare. I Maastrichtfördraget och det sociala protokollet blev de sociala politiska områdena allt tydligare. Och sedermera har jämställdhet blivit ett eget politikområde, med bl a ett särskilt utskott i EU-parlamentet.

Fördraget försåg också EU med en rättslig grund för idén om ett europeiskt medborgarskap. Även om fördraget inte sade något om det sociala innehållet i idén kom den därpå följande praxisen från domstolen att innebära att det dominerande ekonomiska marknadsområdet vidgades till att också innefatta en social dimension. Icke-diskrimineringsprincipen är väl etablerad och har präglat medlemsstaternas lagstiftning på många områden. Att applicera den på det sociala området innebär att man ligger nära en generell rätt till välfärdsförmåner för alla unionsmedborgare som lagligen uppehåller sig i medlemsstaterna, och då är det inte långt till ett utvecklat socialt medborgarskapskoncept.

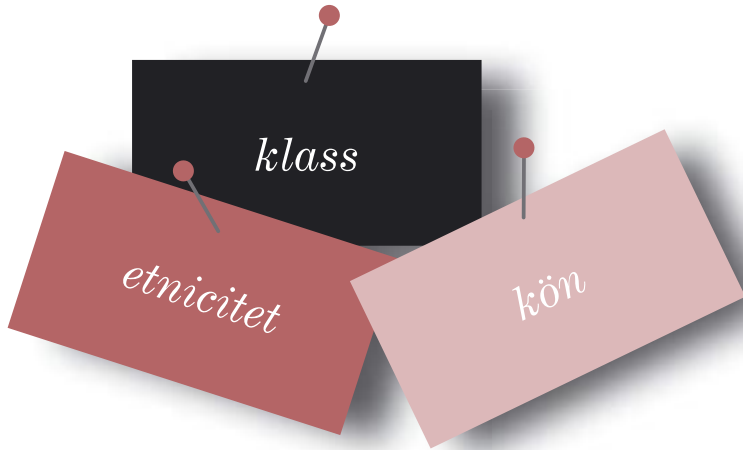
Men i båda fallen är lagen en sak och verkligheten en annan. Även om det görs framsteg står vi långtifrån en jämställd eller jämlik situation i verkligheten.

Kandil menar att jämställdheten ändå är ett av de områden där EU faktiskt har närmat sig en reell innebörd i ett europeiskt medborgarskap. EU har aktivt drivit fram en rättighetslagstiftning för kvinnor baserad på en idé om jämställdheten som ett europeiskt värde, och de reglerna måste genomföras i hela unionen. Det har varit ett mycket mera framgångsrikt politiskt exempel än t ex samarbetet på arbetsmarknaden, som mest har handlat om att få den inre marknaden att fungera friktionsfritt.

Men Millns håller inte riktigt med. EU har gjort framsteg när det gäller negativa rättigheter, som förbud mot diskriminering, men har inte alls kommit lika långt när det gäller att aktivt främja och arbeta för jämställdhet.

Här finns problem i våra europeiska välfärdsmodeller både från ett invandrar- och ett jämställdhetsperspektiv. De relateras hela tiden till ekonomi och arbete, t ex rörligheten på arbetsmarknaden, men har inget genuint politiskt eller civilt innehåll. Invandrare, kvinnor och andra utsatta grupper som deltar mindre på arbetsmarknaden än ”vita män”, får därmed inte samma stöd av EU:s regelverk.

Det finns t ex en könsmässig snedfördelning i det faktum att tillgången till de flesta välfärdsförmåner – trots den ovan nämnda domen – i huvudsak bara medges för anställda, medan hushålls- och reproduktivt arbete utesluts. Den juridiska kampen mot dessa begränsningar gör bara små och långsamma framsteg.



Det gör att kvinnor, som fortfarande deltar mindre på arbetsmarknaden, har haft mindre nytta av dessa europeiska sociala rättigheter än män. Här krävs mycket större insatser för att rå på kvinnors utanförskap och fattigdom i Europa.

I en kritisk analys av den öppna samordningsmetodens potential och av jämställdhetsfrågans roll i förhandlingarna 2003 och 2004 inom det europeiska konstitutionskonventet, liksom när det gällde att utse företrädare där, når Millns den trista slutsatsen att det finns en brist på jämställdhetsengagemang i EUs politikutveckling, institutioner och rättsliga ramverk. Visserligen landade konventet till slut i att inkludera "jämställdhet" som ett av de grundläggande europeiska värdena, men det var långt ifrån självklart och krävde hård kamp (bl a från den svenska regeringens representant). Och den usla kvinnorepresentationen i konventet var bara ett av otaliga exempel på hur det ser ut i parlaments- och rådskonstellationer, expertkommittéer osv. När det gäller att vända på detta finns ingen makt för EU, bara tandlösa uttalanden och rekommendationer.

Liebert's närmare granskning av EUs regelverk ("l'acquis communautaire") och diskussionen om europeiska sociala rättigheter de senaste 30 åren visar en motsägelsefull bild av konkurrerande medborgarskapsprinciper och idéer. Hon kartlägger de olika idéer om ett europeiskt socialt medborgarskap som finns i olika EU-riktlinjer, normer och debatter med fokus på könsaspekten. Från ett feministiskt perspektiv betonar hon risken att i och med den strukturella ojämlikhet vi lever med kommer måttligt ambitiösa regler om olika sociala minimirättigheter knappast att kunna rubba på dagens mönster av socialt utanförskap. Det krävs mycket mer. Lieberts två nyckelfrågor handlar om;

- de mekanismer som skapar ett socialt utanförskap i Europa, särskilt analyserade utifrån en feministisk vinkel
- de integrerande mekanismer som skulle kunna ha kraft att vända på den sociala utestängningsprocessen.

Hon finner lösningen dels i att forma europeiska regler och värderingar, dels i att få

genomslag för ett synsätt som ser jämställdhet och social rättvisa som en drivkraft för ekonomisk effektivitet. Lieberts bedömning av EU's sätt att behandla jämställdhetsfrågan är något mer positiv än Millns. Sedan Maastrichtfördraget har man stegvis gått vidare – med det sociala protokollet, en allt starkare roll för arbetsmarknadsparterna, med den sociala stadgan och med konkreta regelverk och avtal om rätt till föräldraledighet osv.

Frågan om välfärden som en produktiv investering har också sina könsaspekter. Det politiska begreppet ”det ska löna sig att arbeta” handlar fortfarande nästan helt om att premiera lönearbete, och huvudsakligen i den privata sektorn – allra helst exportindustrin. Men det lika nödvändiga, ofta reproduktiva arbete med barn, familjer, äldre osv som kvinnor oftare står för, i hemmen och i den offentliga sektorn, värderas sällan på samma sätt. Och det är alltid mycket mera självklart att utbildning ses som en investering än att barn- och äldreomsorg gör det. Det blir också allt vanligare att denna typ av arbete, för att ses som riktigt produktivt, ska utföras på marknaden, inte som en del av välfärdssystemet.

Skulle då EU kunna tänkas utveckla strategier för att vända på dessa förhållanden?

### **Obalans i flyktingpolitiken**

Magnusson och Stråth hänvisar också till forskaren Miriam Aziz som menar att EU alldeles för lite har diskuterat det principiella problemet med suveräna nationalstater samman slutna inom ramen för en transnationell – och i första hand ekonomisk – gemenskap. Aziz pekar på ett exempel: EU-länderna har utvecklat en positiv syn på invandring som ekonomiskt fenomen, men det finns ingen motsvarande politik för att hantera de politiska och kulturella problem som följer av det – och inga gemensamma regler för flykting- och invandringpolitiken. Inte minst på det området finns en tydlig klyfta mellan den luddiga idén om ett europeiskt medborgarskap så som det beskrivs i Maastrichtfördraget och synen på Europa som en statsbildning som ger fullödiga rättigheter. Icke-EU-medborgare, t ex turkiska invandrare i Tyskland, befinner sig i ett mellanläge, där de kan ha rätt till vissa sociala förmåner men t ex sakna rösträtt. Så var går gränserna för vem som blir medborgare i detta nya Europa?

## 9. Går vi i riktning mot ett socialt Europa eller ett marknads-Europa, mot ett överstatligt eller mellanstatligt EU?

### Vart går EU?

Forskarna frågar sig vart EU går, och t ex Wagner & Zimmermann menar att bara en sak är helt klar: Det kan aldrig bli så enkelt som att EU bara blir en fri inre marknad. Frågan är snarare: Hur långt in på andra politiska områden – miljö, sociala frågor o s v, kommer EU att gå – och i vilken riktning?

Frågan om vart EU går blir inte lättare av att vi nu har åtta nya ex-kommunistiska medlemsstater, ofta med en stark kluvenhet inför det europeiska projektet – och fler är på väg. I samtliga länder fanns en stark majoritet för medlemskapet, men i många finns också en betydande skepsis inför att ge Bryssel mera makt.

Fast problemet med dem är ändå inte i första hand politiskt. Mara Kolesas menar att problemet främst är arvet av den usla planhushållningsekonomi. Socialt medborgarskap bygger inte bara på formella rättigheter, de måste också förses med ett materiellt innehåll. Det kräver förmåga att omfördela, vilket förutsätter tillväxt och ekonomisk kraft. De femton åren sedan 1990 visar att ekonomisk förmåga inte uppstår bara för att man klistrar på begreppet ”marknad”, som vissa optimister trodde direkt efter den sovjetiska implosionen. I själva verket är ett huvudproblem för hela idén med ett europeiskt socialt medborgarskap den politiska förmågan – eller oförmågan – att utveckla kraftfulla ekonomier i hela Europa. Dynamiska ekonomier uppstår inte automatiskt genom att öppna marknaderna för varor, tjänster och kapital. Det krävs också politiska initiativ för resursallokering, och att öppna arbetsmarknader på allvar börjar bidra till europeisk utjämning. Det är på denna punkt den europeiska solidariteten på allvar sätts på prov.

Kandil menar att det finns tre olika svar på frågan om vad ett europeiskt medborgarskap skulle kunna innebära, olika svar som också handlar om vart EU är på väg. Den liberala vägen är främst rättslig – det gäller att utvidga individens formella sociala rättigheter på Europnivån. Den socialdemokratiska är främst etisk och social, där Europas utveckling går via folkligt utbyte genom facket, folkrörelserna och det civila samhället – ett koncept utvecklat av t ex Michael Walzer. Det civilt republikanska är främst politiskt, och handlar om skapandet av en europeisk stat, fast kanske med målet att skapa social rättvisa – i enlighet med t ex Habermas budskap.

Både den liberala och den socialdemokratiska linjen är alltför halvhjärtad, menar Kandil. Bara formella rättigheter räcker inte för ett medborgarskap, och bara civilt samarbete räcker inte heller. Det krävs en mer förpliktande utveckling. Hon förordar en republikansk modell, men har invändningar mot Habermas – hans idé om en europeisk konstitutionell väg mot en federation via de vanliga politiska institutionerna, formella sociala rättigheter och via skapandet av en europeisk offentlig arena för debatt osv kommer inte att räcka, det ger medborgarna en för passiv roll. Hon förordar en mer aktiv modell, en ”capability approach”, och hänvisar som flera andra till den indiske ekonomipristagaren Amartya Sen. Vi kan inte bygga Europa bara på rättigheter som kan konsumeras. Europa måste byggas underifrån av medborgare som finner varandra och agerar tillsammans över

gränserna på ett pluralistiskt sätt, i folkrörelser och partier, i ekonomiska sammanhang, som studenter, i regionala och lokala samarbetsprojekt. Detta kan sedan leda till institutioner som tillsammans med vårt gemensamma kulturarv kan skapa upplevelsen av ett europeiskt medborgarskap.

### **Sociala rättigheter som en tillgång eller en kostnad**

En nyckelfråga är också om utvecklingen kommer att leda till ett Europa där den internationella konkurrensen kräver att vi närmar oss en amerikansk modell, där individen själv i huvudsak får ta ansvar för sin sociala välfärd. Eller kommer vi att kunna hävda den europeiska, inte minst nordiska, modell som innebär att också sociala utgifter ses som en tillgång, och högt skattetryck som en investering.

Jenny Andersson fördjupar sig i denna senare fråga, dvs om ett socialt Europa bör ses som en kostnad eller något som bidrar till produktion och produktivitet, dvs den klassiska frågan om välfärden är produktiv eller inte. Liberala ekonomer och politiker menar ju ofta att här råder en motsats mellan socialt och arbetsmarknadsmässigt skydd å ena sidan och ekonomisk effektivitet och tillväxt å den andra. Man kan inte åstadkomma det ena utan att pruta på det andra.

Andersson hänvisar istället till att EU-kommissionen genomgående i olika dokument pekar på EUs sociala dimension – inte minst investeringarna i mänskliga resurser i form av utbildning, livslångt lärande, ökad ”anställningsbarhet” (employability) mm – som en förutsättning för tillväxt och effektivitet, to m som en konkurrenskraftens spjutspets i den globala ekonomin. Det resonemanget, menar hon är typiskt europeiskt – det finns knappast någon annanstans i världen, och definitivt inte i det som hon beskriver som Europas antites, dvs USA.

Ulrike Liebert betonar dock också att vi inte får glömma att även den rent ekonomiska integrationen har vidgat våra rättigheter, som medborgare, konsumenter och ekonomiska aktörer på marknaden. Inkomsterna har ökat, konkurrensen har pressat priserna, våra möjligheter att arbeta och starta företag i andra länder har blivit större, och många konsumenträttigheter är numera gränsöverskridande.

Självva konceptet ”produktiv social politik” är retoriskt viktigt inte minst för att det ger dem som slåss för en expansion av välfärdssamhället ekonomiska argument för sin idé. Det innebär också en kritik mot klassisk liberal och nyliberal ekonomisk teori, t ex mot BNP-begreppet, som aldrig har lyckats mäta värdet av denna typ av sociala investeringar och konsekvent negligerar produktivitetsutvecklingen i t ex den offentliga sektorn.

Historiskt måste man konstatera att välfärdsstatens kraft i hög grad har byggt på föreningen av individens sociala rättigheter och marknadsekonominns effektivitet. Men vi bör nog också erkänna att rättigheterna bara har förverkligats fullt ut för de ”produktiva”. Stora grupper av ”improduktiva” har stått och står utanför välfärden: kvinnor som har varit helt beroende av familjeförsörjaren, men också socialt utsatta, som aldrig har lyckats ta sig in i de system som bygger på intjänande inkomstbortfallsprincip o s v – idag inte minst många handikappade och invandrare.

Utvecklingen av idén om en produktiv social politik kom framför allt på 1930-talet, inte minst i Sverige. Gunnar Myrdal var den förste som på allvar utvecklade tanken om socialpolitiken som en investering, inte som en kostnad, ett koncept som snabbt hela

arbetarrörelsen tog till sig. Nöd hjälp och fattigvård sågs inte bara som patriarkal och orättvis, utan som improduktiv, den höll stora grupper av potentiellt produktiva människor nere i utanförskap och fattigdom, medan en modern socialpolitik skulle förebygga sociala problem och lyfta människor genom arbete och utbildning och därmed även bidra till ekonomins utveckling.

Esping-Andersen har påpekat att här fann man också det för socialdemokratin viktiga argumentet att det alls icke fanns någon motsättning mellan effektivitet och jämlikhet – tvärtom: att ge alla välfärd och utbildning skulle få ekonomin att växa. Det gav också argument för kleynesianismen. De sociala utgifterna blev snart den största delen av statens ekonomi, och staten blev därmed en viktig ekonomisk aktör, som genom att dra statens utgifter upp och ner kunde påverka den ekonomiska aktiviteten. Genom att socialpolitiken gav nya ekonomiska resurser åt de fattiga ökade också efterfrågan i ekonomin och den fick hjulen att snurra.

Dessa synsätt accepterades på bred front i Skandinavien, i viss utsträckning i kontinental-Europa, men mycket lite i den anglosaxiska världen, där briter och amerikaner fortfarande i stor utsträckning höll sig till de klassiskt liberala synsätten på socialpolitiken som en kostnad.

Efter den politiska radikaleringen på 1960-talet började allt fler också vända på och utveckla konceptet. Det var inte bara så att sociala insatser kunde vara gynnsamma för ekonomin. Det var t o m så att ekonomin och tillväxten kunde ha negativa effekter, både i form av sociala och miljömässiga kostnader. Från ekonomins dominans över det sociala till ett mera balanserat tillstånd hade till slut det sociala kommit att dominera över det ekonomiska. Men inte länge – den ekonomiska krisen under 1970- och 1980-talen återställde snart ekonomins överhöghet: ”Ekonomism” kom det att kallas, det system där det bara är pengarna som gäller och allt annat underordnas.

Nu vändes vänsterkritiken också mot de traditionella socialdemokratiska koncepten: Kapitalismen hade lämnats alltför orörd, arbetarklassen hade alltför mycket låtit sig disciplineras. Tillväxtjakten och teknikutvecklingen medförde alltför stora sociala kostnader och utslagning – en modern nyfattigdom. Men istället för att, som i välfärdsstatens barndom, fattigdomen ledde till solidarisk aktivitet och kamp ledde den nya fattigdomen till utanförskap och passivitet för den understa tredjedelen i två tredjedelssamhället.

I USA däremot togs fattigdomen mer för given, som en naturlig del i samhället man aldrig skulle kunna komma ifrån.

Till slut verkade socialpolitiken återigen fjärras från det ekonomiska och den offentliga sektorns kostnader började än en gång ses som ett hot mot tillväxt och konkurrenskraft, ”onödiga kostnader” som finansierades av och blev en börda för den produktiva privata sektorn. Vi fick på 1990-talet över hela världen en våg av nedskärningar och stora besparingar i välfärdssektorn. Mest extremt såg man detta i Thatchers England, men också inom svensk socialdemokrati omprövades mycket på 1980-talet: nedskärningar, individuellt ansvarstagande för åtminstone delar av pensionssystem, sjukförsäkringar osv blev allt vanligare.

Idag verkar det svänga igen, inte minst i EU. Jacques Delors påpekade ibland ”schizofrenin” mellan ekonomisk integration och socialt sönderfall i EU:s modell och menade att efter skapandet av den inre marknaden och valutaunionen var det dags för den sociala dimensionen, för sysselsättningen osv. På samma sätt som socialpolitiken i sin barndom



# ECONOMISMUS



var en nödvändig partner till den våldsamma ekonomiska omvandlingen under industrialismen är kanske den moderna sociala dimensionen och hållbarhetsbegreppen en nödvändig följd av dagens snabba omställningar och globaliseringen, menar Jenny Andersson.

Frågan är bara vilka sociala institutioner och vilket socialt medborgarskap som kommer att födas ur den globala kunskapsekonomin? Och vilka ekonomisk-politiska slutsatser – en liberal kapitalistisk ekonomi, där det sociala ses som en alltför hög kostnad, eller en social marknadsekonomi, där välfärden ses som en investering?

### **Sociala investeringar och hållbarhet**

Tony Blairs berömda rådgivare Anthony Giddens skiljer mellan den gamla välfärdsstaten, som mest sysslade med passiva och reaktiva, ofta ineffektiva insatser, och den nya ”sociala investeringsstaten” som ska förebygga och därmed kunna bli mycket mer effektiv.

Arbete och utbildning ska gå före bidrag, rehabilitering före långvarig vård och pension o s v.

Men likaväl som detta kan ses som nytänkande och offensivt, menar många kritiker också att därmed flyttas fokus från rättigheter till skyldigheter, från samhällets ansvar till individens ansvar att inte ligga samhälle till last – och så är vi kanske tillbaka igen i synen på sociala utgifter som en improduktiv kostnad. Trycket på de som uppbär arbetslöshetsersättningar, förtidspensioner och socialbidrag ökar igen. I den europeiska debatten har fokus flyttats från de faktorer som stänger ute – diskriminering, arbetsmarknadsstrukturer, ojämlikhet – till individuella faktorer som ”anställningsbarhet” o s v. Det är inte samhällets ansvar att se till att alla kan få jobb, det är ditt eget ansvar att skaffa dig utbildning, hålla dig frisk o s v så att du blir anställningsbar.

Denna debatt har givit ny kraft också åt EU:s europeiska sociala modell, som nu omhuldas igen. Den skandinaviska modellen för ”flexicurity” hyllas. Och debatten om det sociala och det ekonomiska förs inom EU, t ex i samband med det konstitutionella konventet. I de traditionella fördragen har ekonomisk politik haft en helt annan ställning än sysselsättningspolitik. Därför sågs det särskilt av socialdemokratin som en stor framgång då man i det nu bordlagda konstitutionsfördraget jämställde EU:s sysselsättningspolitik med den ekonomiska, och att de båda borde samordnas. Och så lanserades hållbarhetskonceptet (inte minst av Gro Harlem Brundtland), som i hög grad präglar EU:s fördrag och olika program. Den ekonomiska utvecklingen ska vara hållbar inte bara ekonomiskt, utan också socialt och ekologiskt.

Men kvar står frågan om synen på de ”improduktiva”, de som mera permanent står utanför arbetsmarknaden, och deras rättigheter. Är det bara produktivt arbete och aktivt deltagande som ger förmåner och rättigheter (”Gör din plikt, kräv din rätt”), eller finns det rättigheter också för den utsatte, utestängde? Är det bara de som arbetar som är fullvärdiga medborgare? Möjligen har debatten börjat nyanseras inom EU i och med de senare årens tonvikt inte bara vid tillväxt och jobb, utan också vid en gemensam bindande social stadga, vid program mot social utestängning (exclusion) och en allt mer omfattande lagstiftning mot diskriminering?

Styrkan, menar Jenny Andersson, i ett framtida socialt Europaprojekt kommer att hänga på dess förmåga att utforma ett produktivt socialt medborgarskap där varken solidariteten offras för effektiviteten eller effektiviteten för solidariteten. Detta innehåller dock en rad stora utmaningar om man ska kunna utforma en tydligt europeisk och social

modell som möter Lissabonprocessens mål – en hållbar och produktiv ekonomi och större social sammanhållning. Det kräver bl a:

1. att vi kan integrera – inte urholka – begrepp som rättigheter och solidaritet i den moderna produktivitetsorienterade sociala dimensionen;
2. att vi kan erkänna att det finns en mångfald av produktiva aktiviteter som bör värderas rättvist också ekonomiskt, inte minst en stor del av kvinnornas arbete i välfärdssektorn;
3. att vi hittar modeller och sociala institutioner på europeisk nivå som kan hantera de snabba strukturförändringarna i den globala ekonomin.

Liebert påpekar att den demografiska utvecklingen bör kunna bli en viktig drivkraft här, inte minst för jämställdhet. För tvärt emot vad många tror, minskar födelsetalen mest i ekonomier där kvinnorna ännu inte har fått en jämställd roll på arbetsmarknaden (Tyskland, Italien, Japan). Att kunna förena arbete och familj på ett jämställt sätt gynnar både välfärden, rättvisan och födelsetalen.

### **Allt hetare nyckelfrågor kommer också att bli:**

★ Är det möjligt att skapa en helt fri inre marknad mellan länder med drastiskt olika levnadsstandard och kostnadsnivåer?

★ Är det möjligt att forma en europeisk välfärdsstat och ett socialt medborgarskap utan att också få en gemensam europeisk skattepolitik? Det måste kanske inte handla om klassisk beskattningsrätt, men om mycket större möjligheter att forma gemensamma principer för hur skatter ska tas ut och rörliga skattebaser hanteras, kanske om miniminivåer på de allra rörligaste områdena? Då skulle kanske en del av den suveränitet som nationalstaten har förlorat på internationaliseringens, globaliseringens och europeiseringens altare återvinnas genom en gemensam socialt orienterad europeisk politik? Men – det kräver en mycket bredare, mer framåtsyftande och folkligt förankrad debatt om Europa och framtiden än idag.

Eller ska vi acceptera att de ekonomiska integrationsprocesserna i Europa och globalt har satt tryck på medlemsstaterna att skära i skatter och sociala utgifter och försvaga medborgarskapets sociala dimension? ”Solidaritet” står möjligen kvar som princip, men vad betyder det om vi inte kan försvara våra skattenivåer? Kanske kräver det rent av att vi utrustar unionen med omfördelade rättigheter och riktlinjer? Men få politiker vill detta, eller vågar säga det – och de som inte vill har stöd. En majoritet i Europa skulle säkert idag stödja jämlikhet som ett grundläggande värde, men de är ytterst delade i frågan om att ge EU befogenheter att skapa en europeisk välfärdsstat.

André Sapir, professor och rådgivare till alla EU-kommissionsordföranden sedan Delors tid, brukar ge sin analys av olika europeiska modeller på följande sätt:

- Den sydeuropeiska modellen är varken ekonomiskt effektiv eller socialt rättvis.
- Den kontinentala modellen är socialt rättvis men inte ekonomiskt effektiv.
- Den atlantiska modellen (UK, Irland, Portugal) är ekonomiskt effektiv men inte socialt rättvis.
- Den nordiska modellen är den som bäst förenar ekonomisk effektivitet och social rättvisa.

Kanske är det utsikten av ett lyft för den skandinaviska modellens grundidéer även på europeisk nivå som till slut kommer att göra svenskarna till Europavänner.

## Ett nytt lyft för idén om en europeisk social modell?

Anthony Giddens berättade i något sammanhang att om man går in på Google och söker på nätet efter ”European Social Model” får man 11,2 miljoner träffar! Idag finns det kanske effektivare sökmotorer, eller också har utvecklingen gått väldigt snabbt, för nu får man 38,7 miljoner träffar!

Den här boken började med en diskussion om de nationella välfärdssystemens historiska framväxt och slutar med en reflektion om de framtida utsikterna för ett europeiskt socialt medborgarskap eller en europeisk social modell.

Boken slutar utan precisa slutsatser om den framtida utvecklingen. Vi, skriver Magnusson & Stråth, vill understryka hur öppen framtiden är, och de ytterst olika riktningar den europeiska integrationsprocessen kan ta. Vid sidan av framgångar för en nordisk välfärdsmodell ser vi också tecken på att välfärdens och solidaritetens värderingar håller på att suddas ut. Istället har främlingsfientlighet, anti-parlamentarism och nyliberal egoism växt fram under de senaste decennierna som en skrämmande ny värderingshorisont, som Norman Birnbaum skriver om. I en fascinerande överblick över den europeisk-amerikanska civilisationens historia, från den första sociala kampen till välfärdsstatens kris och dess utopiska understöd, tar han upp frågan om demokratins framtid. Vad har hänt med utopin om social rättvisa och lika chanser för alla, och med visionen om kapitalismens humanisering? Vilka är chanserna för en politisk attityd som menar att samhället *inte* är en marknad, och medborgaren *inte* en kostnadspost? Var ska vi börja med ett realistiskt reformprojekt efter den gamla framgångsmodellens slut? Hur kan ett sådant reformprojekt hantera mediernas makt och kommunikationsöverläget för de idéer som reducerar ansvaret för välfärden till en individuell fråga? Var finns potentialen för den sociala protest som spelade en så avgörande roll i formandet av välfärdsstatens system? Det vi nu har sett i de franska storstädernas slummiga förorter, vad betyder det? Och håller de gamla klasskampsperspektiven på att utvecklas mot en global intressekonflikt istället – nord mot syd, öst mot väst, alla fattiga mot alla rika?

Möjligen är det ändå ett tidens tecken att när medborgarna i detta Frankrike sa nej till den nya europeiska konstitutionen, så var det många som gjorde det därför att de ville ha mer ambitiösa svar på frågan om ett socialt Europa.

Frågan blir då hur framtiden ser ut för en eventuellt gemensam europeisk modell. Inte minst måste man då ta hänsyn också till den öst- och centraleuropeiska historien i de postkommunistiska EU-medlemsstaterna. Det är också viktigt att notera att det bara i begränsad utsträckning är EU som sätter ramar för välfärdsstaten eller suddar ut nationens egenart. Istället influeras alla europeiska länder av samma omvärld, likartad social utveckling, ett skärpt konkurrenstryck och en alltmer gränsöverskridande debatt. Det är inte längre bara i Norden som kvinnorna söker sig ut på arbetsmarknaden – det sker i hela Europa. Det är inte längre bara i Storbritannien och Sydeuropa som vi har stora mängder utomeuropeiska flyktingar och invandrare – det har hela Europa. Det är inte längre bara i en anglosaxisk modell som medborgarna själva sparar till sin trygghet, det gör vi numera även i de svenska pensionssystemen. Och i hela Europa förändras ekonomin från jordbruks- och industrisamhälle till kunskaps- och tjänstesamhälle, om än på olika nivåer och i olika takt.

Med andra ord – många av forskarna menar att motiven för att slå vakt om just det nationella inslaget i välfärdsstaten minskar gradvis. Skyddet för välfärden måste bli gräns-

överskridande. Problemet är att medborgarnas uppfattning om den legitima demokratiska beslutsnivån inte förändras i samma takt som de ekonomiska och politiska förutsättningarna för politiken.

SALTSA vill, med dessa bidrag, understryka komplexiteten och variationen hos den sociala frågan och dess framtidsperspektiv i spänningen mellan nationell och övernationell europeisk samordning och mellan ekonomisk marknadsintegration och social splittring.

Målet för denna bok har varit att reflektera över de historiska och aktuella förutsättningarna för att ge europeiska svar på den eviga sociala frågan, reflektera och ställa frågor, snarare än att ge svaren.

## Referenser

Lars Magnusson & Bo Stråth:

Ett europeiskt socialt medborgarskap? Förutsättningar för framtidens politik ur ett historiskt perspektiv.

Peter Wagner & Bénédicte Zimmermann:

Medborgarskap och kollektivt ansvar. Om den politiska filosofin bakom och bortom den nationella välfärdsstaten.

Hartmut Kaelble:

Transnationella aspekter på den europeiska välfärdsstaten.

Jenny Andersson:

Ett produktivt socialt medborgarskap. Reflektioner om begreppet produktiv socialpolitik i europeisk tradition.

Anton Hemerijck:

Bortom det sociala Europas dubbla bindningar.

Christian Joerges & Florian Rödl:

"Social marknadsekonomi" som Europas sociala modell?

Feriel Kandil:

Europeiskt socialt medborgarskap och europeisk solidaritet som en förutsättning.

Robert Salais:

Från socialt medborgarskap till social förmåga i ett utvidgat ekonomiskt Europa.

Susan Millns:

Mellan hårda val och mjuka valmöjligheter. Könnsfrågan i ett europeiskt socialt medborgarskap.

Ulrike Liebert:

Europeiskt socialt medborgarskap. Förutsättningar för att gynna innanförskapet.

Mara Kolesas:

Utvidgning österut och ett europeiskt socialt medborgarskap. En bedömning av arvet från kommunismen.

Ulrich Mückenberger:

Mot en juridisk reglering av arbetsmarknadslagstiftningen i Europa. Fallet med den sociala dialogen.

Thomas Fetzter:

Fackföreningsrörelsen som pådrivare för ett europeiskt socialt medborgarskap. Fallet med den tyska landsorganisationen DGB.



Finns det en europeisk social modell? Om den finns – hur ser den ut och hur skiljer den Europa från till exempel USA? Kommer vi i framtiden att tala om ett särskilt socialt europeiskt medborgarskap?

Det är huvudfrågorna i denna skrift där Europaparlamentarikern Göran Färm sammanfattar och kommenterar en bok där sexton europeiska forskare reflekterar över förutsättningarna för ett europeiskt socialt medborgarskap. Forskarna fokuserar på några avgörande problem, till exempel det faktum att välfärdspolitiken i huvudsak är nationell och bara delvis samordnad inom EU, medan marknadsintegrationen utvecklas snabbt och gemensamt på Europainivå.

SALTSA är ett samarbetsprogram mellan Arbetslivsinstitutet, LO, TCO och SACO för arbetslivsforskning och kunskapsutveckling.

Programmet har ett europeiskt perspektiv på utvecklingen av politik och praktik inom områdena arbetsmarknad, arbetsorganisation och arbetsmiljö, med svenskt arbetsliv i fokus.

Det tar egna initiativ till projekt, följer dess genomförande samt för ut forskningsresultaten till praktiker och beslutsfattare.

SALTSA startades år 1997 och har fram till år 2005 levererat ett 80-tal forskningsrapporter och skrifter. Det har nu förlängts och pågår till och med år 2007. Programarbetet leds av ordförandena i de tre fackliga centralorganisationerna och myndighetens generaldirektör. Mer information om programmet kan hämtas från [www.arbetslivsinstitutet.se/saltsa](http://www.arbetslivsinstitutet.se/saltsa).

