

Sammanfattning av rapporten

Håller den europeiska planeringsterminen på att socialiseras?

Ekonomisk styrning och socialpolitisk samordning av Europa 2020

Jonathan Zeitlin och Bart Vanhercke

Sedan eurokrisens början 2009-2010 har EU introducerat en rad långtgående förändringar vad gäller det institutionella ramverket för ekonomisk och social styrning. I centrum för denna nya konstruktion finns den europeiska planeringsterminen där EU-kommissionen, ministerrådet och Europeiska rådet lägger fast prioriteringarna för unionen i den årliga tillväxtöversikten, går igenom de nationella reformprogrammen och ger länderspecifika rekommendationer till medlemsländerna, i en del fall förstärkta med möjligheten till finansiella sanktioner. Den europeiska planeringsterminen sammanför – inom ramen för en årlig samordningscykel – en rad styrmedel med olika rättslig grund och sanktionsbefogenheter. Styrmedlen omfattar allt ifrån stabilitets- och tillväxtpakten, förfarandet vid makroekonomiska obalanser och finanspakten till Europa 2020-strategin och de integrerade riktlinjerna för medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik. Den processen har i sin tur gett EU-institutionerna en mer synlig och ingripande roll än tidigare när det gäller att granska de enskilda medlemsstaternas finanspolitik och ge vägledning. Ett arbete som i första hand, men absolut inte enbart, omfattar länderna i eurozonen.

I den här rapporten granskas hur EU:s sociala mål och samordning har integrerats i Europa 2020-strategin och den europeiska planeringsterminen. Baserat på omfattande analys av såväl publicerade som opublicerade dokument samt en rad intervjuer med högt uppsatta beslutsfattare hävdas i rapporten att den europeiska planeringsterminen sedan 2011 har genomgått en ökad ”socialisering”. Bland annat genom starkare betoning av sociala mål i EU:s prioriteringar och länderspecifika rekommendationer, en ökad förekomst av social granskning, kontroll som involverar flera parter och användning av sakutlåtanden samt en förstärkt roll för framför allt arbetsmarknadens parter – i synnerhet expertorgan som EU:s sysselsättningskommitté (EMCO) och Kommittén för socialt skydd (SPC). I rapporten tolkas den utvecklingen inte bara som ett svar från kommissionen och andra EU-

institutioner på de europeiska medborgarnas uttalade missnöje med konsekvenserna av de åtstrammingsåtgärder som har följt i krisens spår, utan också som ett resultat av att de sociala aktörerna och arbetsmarknadens parter har anpassat sig till de nya institutionella villkor som den europeiska planeringsterminen har medfört. Således en annan form av ”socialisering”.

Rapporten utmynnar i en rad rekommendationer som bygger på framlagda belägg och analyser samtidigt som den tar fasta på det samförstånd mellan de sociala aktörerna som har uppstått som ett resultat av den pågående halvtidsöversynen av såväl Europa 2020-strategin som den europeiska planeringsterminen. Syftet med rekommendationerna är att förstärka det som i rapporten har identifierats som sådant som utvecklar den europeiska planeringsterminen i mer social riktning, gör den mer innehållsligt sammanhängande och mer kunskapsorienterad samt förstärker dess förankring hos allmänheten och ökar dess demokratiska legitimitet. Tre saker är nödvändiga för att uppnå de målen: acceptans, process och deltagande. Det finns ett brett samförstånd bland EU:s sociala aktörer om att det behövs bättre balans mellan unionens sociala, ekonomiska och finansiella målsättningar för att åstadkomma ett mer effektivt och legitimt styre av den europeiska planeringsterminen. Ett bredare deltagande av viktiga intressenter, inklusive civilsamhällets organisationer och sociala parter och parlament på såväl EU som nationell nivå, är avgörande för att öka den demokratiska legitimiteten för EU:s socioekonomiska samordning och för att säkra ett bredare allmänt stöd för reformer inom de nationella sysselsättnings- och välfärdssystemen. För att röra sig i riktning mot de målen föreslås därför i rapporten ett antal institutionella förändringar när det gäller styrningen av den europeiska planeringsterminen. Till de förändringarna hör att återanvända och omvandla Europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning – ett av sju särskilda initiativ inom ramen för Europa 2020-strategin – till ett redskap för civilsamhällets deltagande i EU:s socioekonomiska samordning.

The full report is available at www.sieps.se

Summary of the report

Socializing the European Semester?

Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020

Jonathan Zeitlin and Bart Vanhercke

Since the onset of the Euro crisis in 2009-2010, the EU has introduced a series of far-reaching changes in its institutional architecture for economic and social governance. At the heart of this new architecture is the ‘European Semester’ of policy coordination, through which the Commission, the Council, and the European Council set priorities for the Union in the Annual Growth Survey, review National Reform Programmes, and issue Country-Specific Recommendations to Member States, backed up in some cases by the possibility of financial sanctions. The European Semester brings together within a single annual policy coordination cycle a wide range of EU governance instruments with different legal bases and sanctioning authority, from the Stability and Growth Pact, the Macroeconomic Imbalances Procedure, and the Fiscal Treaty to the Europe 2020 Strategy and the Integrated Economic and Employment Policy Guidelines. This process in turn has given the EU institutions a more visible and intrusive role than ever before in scrutinizing and guiding national economic, fiscal, and social policies, especially but by no means exclusively within the Eurozone.

This report analyzes how EU social objectives and policy coordination have been integrated into the Europe 2020 Strategy and the European Semester. Based on extensive analysis of published and unpublished documents as well as four rounds of interviews with high-level policy makers, the report argues that since 2011, there has been a progressive ‘socialization’ of the European Semester, in terms of an increasing emphasis on social objectives and targets in the EU’s priorities and Country-Specific Recommendations; an intensification of social monitoring, multilateral surveillance, and peer review; and an enhanced role for social and employment actors, especially the EU Employment and Social Protection Committees (EMCO and SPC). The report interprets these developments not only as a response by the

Commission and other EU institutions to rising social and political discontent among European citizens with the consequences of post-crisis austerity policies, but also as a product of reflexive learning and creative adaptation by social and employment policy actors to the new institutional conditions of the European Semester: another form of ‘socialization’.

The report concludes with a set of policy recommendations, which build directly on the evidence and analysis presented within it, while seeking to exploit the common ground among EU social actors that has emerged from the ongoing mid-term review of the Europe 2020 Strategy and the European Semester. The goal of these recommendations is to reinforce the developments identified within this report towards making the European Semester more socially balanced, more contextually sensitive, and more learning-orientated, while at the same time enhancing its public acceptance and democratic legitimacy. Three ‘P’s are crucial to achieving these aims: parity, process, and participation. There is widespread agreement among EU social actors that a better balance is needed between the Union’s social, economic, and financial objectives; that process improvements institutionalizing such parity are central to more effective and legitimate governance of the European Semester; and that wider participation of key stakeholders, including civil society organizations as well as social partners and parliaments at both EU and national levels, are essential to enhance the democratic legitimacy of EU socio-economic policy coordination, as well as to ensure broader public acceptance of reforms in national employment and welfare systems. To advance these goals, the report proposes some institutional and procedural revisions to the governance of the European Semester, including a repurposing of the European Platform Against Poverty as a vehicle for civil society participation in EU socio-economic policy coordination.