



Juni 2012

LO/TCO/Saco:s Brysselkontor

EU:s krisåtgärder och de fackliga rättigheterna

Per Hilmersson
Åsa Janlöv

Innehåll

Förord	3
1. Inledning	4
2. EU:s svar på krisen	6
2.1 Förstärkt ekonomisk styrning	6
2.1.1 Europeiska planeringsterminen	6
2.1.2 Stabilitets- och tillväxtpakten	8
2.1.3 "Sexpacket"	9
2.1.4 "Tvåpaket"	10
2.1.5 "Euro plus-pakten"	10
2.1.6 "Finanspakten"	11
2.2 Stabilitetsmekanismer	12
2.3 Tillväxtåtgärder	12
Faktaruta: EU-instrument för ekonomisk styrning	13
3. Krisens effekter på arbetsrätt och fackliga rättigheter	14
3.1 De ekonomiska riktlinjerna – förenliga med svenska modellen?	15
3.2 Europeiska planeringsterminen	15
3.2.1 Den årliga tillväxtöversikten – är facken för starka?	15
3.2.2 Landsspecifika rekommendationer – lönerna måste sänkas	17
3.3 Euro plus-pakten – fortsatt press på lönerna	20
3.4 Finanspakten – oklar betydelse för lönebildningen	21
3.5 Stärkt ekonomisk styrning på EU-nivå	22
3.5.1 Sexpacket – ett hot mot partsautonomin	22
3.5.2 Tvåpaket – upprepat hot mot partsautonomin	23
3.5.3 Varningsmekanismen – löneutvecklingen granskas närmare	23
3.6 Lånekraven från EU och IMF	24
3.6.1 Grekland – ingrepp i grundläggande fackliga fri- och rättigheter	24
3.6.2 Irland – sänkta löner och upphävda kollektivavtal	26
3.6.3 Portugal – uppsägningar och kollektivavtalsdecentralisering	28
3.6.4 Italien och Spanien – hemliga krav på kollektivavtal och löner	28
4. Mot en ökad EU-styrning av lönepolitiken?	30

Förord

Syftet med denna rapport är trefalt. Först redovisas de åtgärder som har vidtagits på EU-nivå de senaste två åren för att bemöta den ekonomiska krisen. Det handlar framför allt om en förstärkt ekonomisk styrning, med en blandning av icke-bindande riktlinjer, mellanstatliga avtal och överstatlig lagstiftning (kapitel 2). Därefter görs en sammanställning av en rad exempel på hur krisinsatserna, tillsammans med villkor knutna till olika nödlån, har inverkat eller riskerar att inverka negativt på fackliga fri- och rättigheter. I detta sammanhang presenteras hur LO, TCO och Saco har agerat (kapitel 3). Till sist görs en beskrivning av EU-institutionernas ambitioner på det lönepolitiska området (kapitel 4).

Rapportens författare är Per Hilmersson, chef för LO/TCO/Saco:s Brysselkontor, och handläggare Åsa Janlöv. Rapporten ska främst ses som en sammanställning av dokumenterade förhållanden, åtgärder och uttalanden, inte som en analys. Författarna har efter bästa förmåga försökt att korrekt återge de olika fackliga centralorganisationernas uppfattningar. Alla åsikter och eventuella utelämnade åsikter och missuppfattningar därutöver är författarnas egna.

Texten i rapporten kan uppfattas som relativt svårtillgänglig, men det är ett resultat av att författarna har varit lojala med det språkbruk som förekommer på europeisk nivå. För vidare läsning och analys uppmuntras läsaren att ta del av de olika källhänvisningarna.

1. Inledning

De senaste fyra årens finansiella och ekonomiska kris har varit en enorm utmaning för Europeiska unionen. Den gemensamma europeiska valutan står på spel, med potentiell återverkan på hela EU-samarbetet. Krisen har på ett fundamentalt sätt påverkat EU:s inriktning och dess medlemsstaters möjligheter att bedriva en självständig ekonomisk politik. De åtstrammingsåtgärder som vidtagits i flertalet EU-länder har haft långtgående politiska, ekonomiska och sociala konsekvenser – även för fackliga organisationer och deras fri- och rättigheter.

Finanskrisen som inleddes 2008 tvingade fram stora offentliga ingripanden i Europa och resten av världen för att rädda banker med dåliga lån. Detta ledde i sin tur till den "skuldskris" som Europa tampats med sedan 2010, vilken särskilt drabbat euroområdet. De senaste fyra åren har medlemsländernas budgetunderskott och skulder stigit långt över gränsvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.¹

Den ekonomiska krisen har även haft kraftigt negativa konsekvenser för Europas löntagare. Cirka 25 miljoner européer går idag arbetslösa och ungdomsarbetslösheten ligger i snitt på nära 23 procent.² Krisen har dessutom förvärrat de strukturella svagheter i unionen, såsom inkomstskillnaderna. 115 miljoner européer är i riskzonen för ett liv i fattigdom och social utslagning. Över åtta procent av dem som har jobb är fattiga.³

EU och dess medlemsländer har vidtagit en rad åtgärder för att råda bot på den nuvarande krisen, samt för att förhindra framtida kriser. Det har bland annat handlat om samordnade stimulansåtgärder, viss reglering av finansmarknaderna och en ökad ekonomisk samordning på EU-nivå. Delade meningar råder dock om huruvida krisinsatserna har kommit i rättan tid, om de varit tillräckliga och om de över huvud taget har fokuserat på rätt saker.

Det finns olika uppfattningar om vad som ligger bakom dagens svåra ekonomiska situation. I diskussionerna om de mest krisdrabbade ländernas problem har bland annat en alltför stark arbetsrätt, fackliga rättigheter och löneutveckling pekats ut som bidragande orsaker. Det är en kontroversiell ståndpunkt. Bland annat menar ledande amerikanska ekonomer att en viktig förklaring till den ekonomiska krisen är det kraftiga försvagandet av fackliga organisationer, med större inkomstskillnader och en sämre reallöneökning till följd, och därmed en lägre efterfrågan i ekonomin.⁴

Istället för att stärka de fackliga fri- och rättigheterna visar studier att den förda krispolitiken har förvärrat situationen för EU:s arbetstagare och deras möjligheter att fackligt hävda sin rätt.⁵ Andra undersökningar påpekar dessutom att

¹ Eurostat (2012) "[Provision of deficit and debt data for 2011](#)". EU-ländernas genomsnittliga underskott har de fyra senaste åren stigit från 2,4 till 4,5 procent och skulderna från 62,5 till 82,5 procent. Stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärden är 3 procent underskott och 60 procent statsskuld.

² Europeiska kommissionen (2012) "[Monthly Labour Market Fact Sheet](#)".

³ Europeiska kommissionen (2011) "[Employment and Social Developments in Europe 2011](#)".

⁴ Economic Policy Institute, EPI (2009) "[The Employee Free Choice Act is needed to restore balance in the labor market](#)", 24 februari 2009. EPI är en politiskt oberoende tankesmedja, närliggande den amerikanska fackföreningsrörelsen.

⁵ ETUI (2012) "[The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise](#)", Working Paper 2012.4.

konsolideringsåtgärder kan ha en negativ effekt på de sociala trygghetssystemen, vilket leder till en ökad grad av arbetande fattigdom, barnfattigdom, materiellt armod och social utestängning.⁶

Den allt tätare samordningen av EU-ländernas budgetpolitik och ekonomiska politik påverkar områden som anses ligga inom den nationella kompetensen. För att främja ekonomisk stabilitet ser EU ett behov av en stärkt överstatlig kontroll av sysselsättnings- och socialpolitiken, inbegripet lönepolitiken. En sådan utveckling, bland annat med en ökad politisk inblanding i lönebildningen, riskerar att undergräva olika nationella arbetsmarknadsmodeller och fackliga organisationers roll.

Allt det sammantaget leder till en rad frågor som är av vikt för de fackliga organisationerna, både i Sverige och i övriga Europa. Ytterst handlar det om hur facken ska förhålla sig till en utveckling av det europeiska samarbetet där det ter sig allt svårare att upprätthålla grundläggande fackliga fri- och rättigheter.

⁶ Social Protection Committee (2010) "[Opinion and Report on the Social Dimension of the Europe 2020 Strategy](#)", SPC/2010/10/7 final.

2. EU:s svar på krisen

Införandet av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) under 1990-talet innebar en viss samordning av samtliga EU-länders ekonomiska politik. Stabilitets- och tillväxtpakten skapades för att se till att medlemsländerna upprätthåller goda statsfinanser. Den ekonomiska krisen visade dock på brister i EMU-samarbetet i allmänhet och stabilitets- och tillväxtpakten i synnerhet.

De senaste två åren har ett förstärkt ekonomiskt samordnings- och övervakningssystem på EU-nivå skapats. Det handlar inte enbart om en uppstramad stabilitets- och tillväxtpakt utan också om nya verktyg för att åtgärda så kallade makroekonomiska obalanser i unionen. EU-länderna måste även numera följa den "europeiska planeringsterminen" och uppfylla åtagandena i "Euro plus-pakten"⁷. Användandet av EU:s räddningsfonder ("stabilitetsmekanismer") för också med sig konsekvenser, exempelvis genom de arbetsmarknadsreformer som oftast krävs av ett euroland i nöd. Ett nytt mellanstatligt fördrag – "finanspakten" – ger också effekter när det träder i kraft år 2013.

EU:s krisåtgärder kan delas in i fyra grenar: 1. förstärkt ekonomisk styrning; 2. stabilitetsmekanismer; 3. tillväxtåtgärder och 4. övervakning av finanssektorn. Denna rapport kommer att fokusera på den förstärkta ekonomiska styrningen och dess konsekvenser för fackliga fri- och rättigheter. Den förändrade övervakningen av finanssektorn kommer inte att behandlas.⁸

Nedan följer en översiktlig genomgång av vilka avtal som slutits mellan medlemsstaterna och vilka åtgärder EU har vidtagit som svar på den rådande krisen. För tydlighets skull utgår vi från den europeiska planeringsterminen, inom vars ram åtgärderna ryms. En schematisk översikt av terminen presenteras på sidan 8. I slutet av detta kapitel sammanställs dessutom de olika instrumenten i en faktaruta.

2.1 Förstärkt ekonomisk styrning

På området ekonomisk styrning har både en skärpning av gamla verktyg genomförts och ett antal nya instrument, strukturer och processer upprättats. De flesta av verktygen faller inom ramen för den europeiska planeringsterminen – ett nytt gemensamt arbetssätt för EU-länderna när de utformar sin budgetpolitik och ekonomiska politik.

2.1.1 Europeiska planeringsterminen

Den europeiska planeringsterminen är en återkommande sexmånaders samordningsprocess av medlemsstaternas budgetpolitik och ekonomiska politik. Terminen inleds i och med publiceringen av EU-kommissionens *årliga tillväxtöversikt*

⁷ Pakten kallas "Euro plus" för att euroländerna och ytterligare ett antal andra medlemsstater är med. Tjeckien, Ungern, Storbritannien och Sverige har valt att inte ratificera pakten.

⁸ För mer information om EU:s åtgärder på finansmarknadsområdet, se bl.a. Europeiska kommissionen (2012) "[Financial Supervision](#)" (hemsida).

och avslutas med att Europeiska rådet godkänner, och ministerrådet därefter antar, kommissionens förslag till *landsspecifika rekommendationer*. Man kan se planeringsterminen som en tidsram med hållpunkter för de olika EU-regleringarna och de mellanstatliga avtalen, vilka förklaras i detta kapitel.

Genom planeringsterminen har EU:s roll i medlemsländernas budget- och ekonomiska politik förstärkts. I stället för att bara verka utvärderande i efterhand har EU (främst kommissionen och rådet) nu möjlighet att bedöma ländernas politik innan den fastslås nationellt, och har således större möjlighet att påverka dess utformning.

Planeringsterminen inleds då *EU-kommissionen* i början av året, alternativt i slutet av föregående år, presenterar sin årliga tillväxtöversikt. Översikten utgör en övergripande vägledning för EU och medlemsländerna, innehållande en analys av framstegen mot målen i Europa 2020-strategin, en makroekonomisk rapport, en gemensam sysselsättningsrapport, samt en rad förslag till åtgärder för att främja återhämtning och tillväxt.⁹

Med tillväxtöversikten som grund drar stats- och regeringscheferna i *Europeiska rådet* under sitt "vårtoppmöte" i mars upp en strategi för den politik som ska föras på medlemsstatsnivå. Denna politiska vägledning inkluderar bland annat arbetsmarknadspolitiska åtgärder och reformer för att uppnå de gemensamt uppsatta huvudmålen i EU:s sysselsättningsstrategi.

Därefter överlämnar *medlemsstaterna* under april månad två olika program till EU-kommissionen. Det ena är ett stabilitetsprogram (för euroländer) eller konvergensprogram (för länder utanför euroområdet), där den nationella budgetplaneringen på medellång sikt redovisas. Det andra är de nationella reformprogrammen där EU-länderna redogör för sina åtgärder för att leva upp till Europa 2020-målen och, för de som deltar, åtagandena i Euro plus-pakten.

Med vårtoppmötet vägledning som underlag, samt EU:s sysselsättningsriktlinjer (som tillsammans med de ekonomiska riktlinjerna utgör Europa 2020-strategins integrerade riktlinjer¹⁰), stabilitets- eller konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen, utfärdar *EU-kommissionen* under juni månad så kallade landsspecifika rekommendationer, som Europeiska rådet godkänner vid sitt junimöte och rådet sedan antar formellt i juli. Under denna process har Europaparlamentet endast en rådgivande roll.¹¹ Arbetsmarknadens parter på EU-nivå involveras inom ramen för det sociala trepartstoppmötet, som äger rum precis innan vårtoppmötet samt i den makroekonomiska dialogen¹².

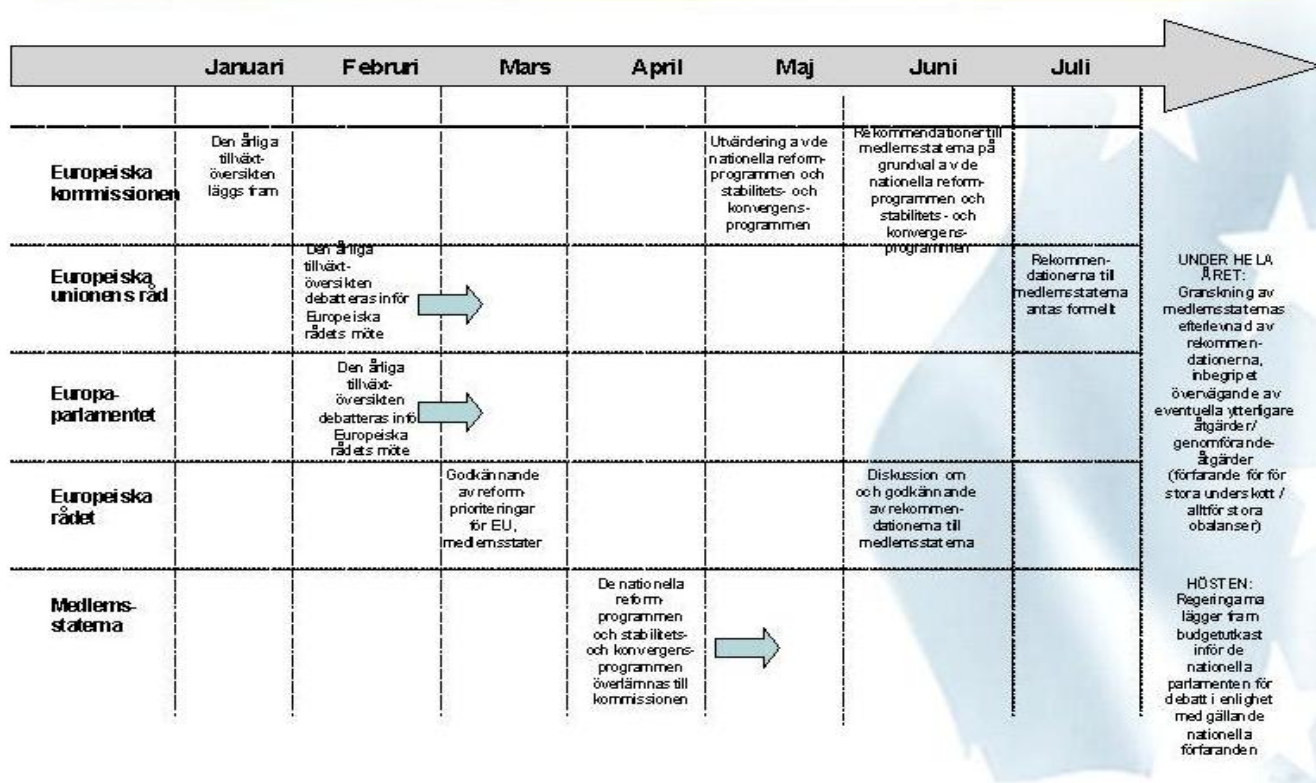
⁹ Den första planeringsterminen lanserades den 12 januari 2011 i och med publiceringen av EU-kommissionens [årliga tillväxtöversikt](#). 2012 års termin startade redan den 23 november 2011 då kommissionen presenterade sin [andra tillväxtöversikt](#).

¹⁰ Europeiska unionens råd (2010) "[Rekommendation av den 13 juli 2010 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik](#)", 2010/410/EU, och "[Beslut av den 21 oktober 2010 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik](#)", 2010/707/EU.

¹¹ Europeiska unionens råd (2011) [Pressmeddelande från rådet för ekonomiska och finansiella frågor](#), 5287/11, 18 januari 2011.

¹² Makroekonomiska dialogen (MED) är ett forum som inrättades 1999 för diskussion mellan rådet, EU-kommissionen, Europeiska centralbanken och arbetsmarknadens parter på EU-nivå om bland annat löneutvecklingen i unionen.

Den europeiska planeringsterminen: Vem gör vad och när?



Källa: Europeiska kommissionen

2.1.2 Stabilitets- och tillväxtpakten

Eftersom eurosamarbetet är ett ekonomiskt och monetärt samarbete utan en fiskal sida behövs finanspolitiska garantier för att se till att euroländerna upprätthåller en viss nivå på finanserna. Maastrichtfördraget 1992¹³ införde vissa krav som måste följas för att ett EU-land ska få delta i det gemensamma valutasamarbetet. Budgetunderskottet får inte vara över tre procent och statsskulden får inte överstiga sextio procent i relation till landets samlade produktion. Inflationen får inte vara mer än en och en halv procent över de tre medlemsländer som har den lägsta inflationen.¹⁴

Dessa krav kom fem år senare att införas i den så kallade *stabilitets- och tillväxtpakten*.¹⁵ Eftersom medlemsstaterna, inte minst Tyskland och Frankrike, redan några år efter att pakten trätt i kraft började bryta mot reglerna var den varken särskilt stark eller trovärdig vid den ekonomiska krisens början.

Stabilitets- och tillväxtpakten består av två delar: en förebyggande del och en korrigerande del. Genom den *förebyggande* delen fastslås att euroländerna ska lämna in det ovan nämnda stabilitetsprogrammet (övriga länder ett konvergensprogram) i vilka ländernas strategier för att uppnå och bevara sunda

¹³ Europeiska gemenskapen (1992) "[Fördraget om Europeiska unionen](#)".

¹⁴ Estland, Finland, Luxemburg och Sverige är de enda EU-länder som för närvarande inte bryter mot stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

¹⁵ Europeiska rådet (1997) "[Resolution om stabilitets- och tillväxtpakten](#)", 17 juni 1997.

offentliga finanser beskrivs. Utifrån dessa strategier utfärdar sedan kommissionen sina landsspecifika rekommendationer. Kommissionen kan även föreslå rådet att utfärda en tidig varning. Vad gäller den *korrigerande* delen av förfarandet slår den till när ett land har alltför stora budgetunderskott. I dessa fall utfärdar rådet rekommendationer och om dessa inte följs riskeras påföljder.

Stabilitets- och tillväxtpakten har nyligen stramats upp genom nya lagstiftningsåtgärder i det så kallade sexpaketet.

2.1.3 "Sexpaket"

Den 29 september 2010 presenterade EU-kommissionen ett lagstiftningspaket för en förstärkning av den ekonomiska styrningen i EU. Paketet bestod av sex rättsakter, varav fyra handlade om finanspolitiska frågor, inklusive reform av stabilitets- och tillväxtpakten, och två om att säkerställa att makroekonomiska obalanser i EU-länderna upptäcks och hanteras.

Det så kallade *sexpaketet* trädde i kraft den 13 december 2011.¹⁶ Den *finanspolitiska delen* av lagstiftningspaketet gör att EU-kommissionens kontroll av medlemsstaternas budgetar kan ske på ett tidigare stadium, redan innan de är fastslagna på nationell nivå. Det har dessutom skapats starkare incitament att följa kommissionens rekommendationer och där finns även regler som ska göra nationell statistik mer korrekt och oberoende.

Den *makroekonomiska övervakningen* består av en preventiv del och en korrigerande del. Man har skapat en övervakningsmekanism genom vilken EU-kommissionen gör en bedömning av vilka länder som riskerar att ha stora makroekonomiska obalanser. Om obalanserna är för stora kan kommissionen begära att medlemsstaten i fråga korrigerar dem.

Övervakningsmekanismen inleds med att EU-kommissionen gör en första bedömning utifrån en resultattavla med ett tiotal indikatorer, som inkluderar bland annat enhetsarbetskostnad (arbetskostnad per producerad enhet), huspriser, exporttrender och hur offentlig och privat skuldsättning utvecklas. Bedömningen publiceras i en så kallad *varningsmekanismrapport*. Därefter gör kommissionen en mer djupgående analys av de länder som ansetts vara i riskzonen för att ha alltför stora obalanser och kan utfärda råd till åtgärder inom ramen för de landsspecifika rekommendationerna. Om överdrivna obalanser inte korrigeras kan kommissionen inleda ett förfarande som kan leda till sanktioner mot det aktuella medlemslandet. Kommissionen presenterade sin första årliga varningsmekanismrapport den 14 februari 2012.¹⁷

¹⁶ Förordningarna [1173/2011/EU](#), [1174/2011/EU](#), [1175/2011/EU](#), [1176/2011/EU](#), [1177/2011/EU](#) och direktivet [2011/85/EU](#).

¹⁷ Europeiska kommissionen (2012) "[Rapporten om varningsmekanismen](#)", KOM(2012)68 slutlig.

2.1.4 "Tvåpaket"

Den 23 november 2011 presenterade EU-kommissionen förslag till två förordningar¹⁸ som ska komplettera sexpackets regler. Förordningarna – det så kallade *tvåpaket* – ska dock endast gälla euroländer. Lagförslagen innehåller vissa av finanspaktens bestämmelser och ska passa in i den europeiska planeringsterminen.

Det ena förslaget innebär en *samordning* av euroländernas nationella budgetar. Alla länder ska lämna in sina förslag till budget för följande år till EU-kommissionen senast den 15 oktober. Kommissionen ska sedan granska om budgetförslaget är i linje med det stabilitetsprogram som presenterats av medlemsstaten under den första delen av året samt om de landsspecifika rekommendationer som medlemsstaten fått från kommissionen har följts. Om detta inte är fallet kan kommissionen begära att medlemsstaten omarbetar budgetförslaget.

Det andra förslaget innebär skärpt ekonomisk *övervakning* av de euroländer som har eller riskerar att få svåra problem med den finansiella stabiliteten. Övervakningen kommer bland annat att innebära att medlemsstaterna måste vidta åtgärder för att komma tillrätta med källan till instabiliteten. Hur strikt övervakningen ska vara beror på hur allvarliga de finansiella problemen är och vilken typ av finansiellt stöd som tas emot av landet i fråga. Det kan variera från förebyggande stöd till ett fullödigt makroekonomiskt anpassningsprogram med strikta politiska villkor.

Under tiden ett land står under övervakning kommer landets åtaganden inom den europeiska planeringsterminen, stabilitets- och tillväxtpakten och övervakningsmekanismen för makroekonomiska obalanser att tillfälligt upphävas, vilket bland annat innebär att inga landsspecifika rekommendationer utfärdas. Detta för att undvika dubbla bördor för det nödställda landet.

Tvåpaketet behandlas för närvarande av Europaparlamentet och rådet. Slutligt beslut väntas under hösten 2012.

2.1.5 "Euro plus-pakten"

Som ett led i att stärka den ekonomiska styrningen i EU antogs *Euro plus-pakten* i mars 2011. Syftet med pakten är, enligt Europeiska rådet, att "ytterligare stärka EMU:s ekonomiska pelare och leda till en ny kvalitet i samordningen av den ekonomiska politiken, med syftet att förbättra konkurrenskraften och därigenom uppnå en högre konvergensgrad som förstärker vår sociala marknadsekonomi."¹⁹

Efter att euroländernas stats- och regeringschefer enats om pakten vid sitt möte den 11 mars 2011²⁰ godkändes den av Europeiska rådet vid mötet den 24-25 mars 2011.

¹⁸ Europeiska kommissionen (2011) "[Förslag till förordning om skärpning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet i euroområdet](#)", KOM(2011)0819, "[Förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigeringsav alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet](#)", KOM(2011)0821.

¹⁹ Europeiska rådet (2011) [Slutsatser från Europeiska rådets möte den 24-25 mars 2011](#), p. 11.

²⁰ Europeiska rådet (2011) [Slutsatser från euroområdets stats- och regeringschefer](#), 11 mars 2011.

Fyra länder (Storbritannien, Ungern, Tjeckien och Sverige) valde att inte ratificera pakten. Pakten behandlar de fyra områdena konkurrenskraft, sysselsättning, hållbara offentliga finanser och förbättrad finansiell stabilitet.

De deltagande staternas åtaganden ska redovisas i de nationella stabilitets- och reformprogrammen och kopplas därmed till den europeiska planeringsterminen. Hur åtagandena följs rapporteras vid Europeiska rådets vårtoppmöte och kommissionen bedömer sedan medlemsstaternas tillämpning av pakten i de landsspecifika rekommendationerna.

2.1.6 "Finanspakten"

Vid Europeiska rådets möte den 9 december 2011 gjorde stats- och regeringscheferna för euroländerna ett uttalande om behovet av ytterligare samordning av den ekonomiska politiken. Man beslutade att "gå mot en starkare ekonomisk union" i och med framtagandet av en finanspolitisk pakt.²¹ Avsikten med pakten är att stärka den ekonomiska pelaren i den ekonomiska och monetära unionen genom att öka samordningen av den ekonomiska politiken och förstärka styrningen av euroområdet.

Efter förhandlingar undertecknade stats- och regeringscheferna av 25 medlemsstater den 2 mars 2012 ett "fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom den ekonomiska och monetära unionen", den så kallade *finanspakten*.²² Storbritannien och Tjeckien valde att stå utanför. Fördraget är ett mellanstatligt avtal som träder i kraft när tolv länder har ratificerat det, vilket väntas ske den 1 januari 2013. Finanspakten är inte bindande för de medlemsstater som inte har euron som valuta.

Finanspakten reglerar bland annat hur stort strukturellt underskott en medlemsstat får ha i statsfinanserna (under 0,5 procent) och innehåller automatiska sanktioner mot medlemsstater som bryter mot regelverket. Dessutom fastställs att "eurotoppmötena"²³ ska vara regelbundna och att de medlemsstater som inte har euron som valuta får vara med på minst ett av dessa möten. Finanspaktens bestämmelser ska dessutom inom ett år efter att fördraget träder i kraft vara införlivade i nationell lagstiftning genom bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå. Ambitionen är att innehållet i pakten ska införlivas i EU:s fördrag inom fem års tid.

²¹ Europeiska rådet (2011) "[Uttalande från euroområdets stats- och regeringschefer](#)", 9 december 2011.

²² Europeiska rådet (2012) "[Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen](#)".

²³ Möten med euroländernas stats- och regeringschefer. Mötena leds av en permanent ordförande, för närvarande Herman Van Rompuy. För övrigt bildar ministrarna i euroländerna "Eurogruppen" i enlighet med art. 137 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2.2 Stabilitetsmekanismer

I maj 2010 lanserades ett nytt "stabiliseringspaket" för att kunna ge finansiellt stöd till de euroländer som inte klarar av sina finansiella åtaganden. Paketet bestod av *Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen* (EFSM) och *Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten* (EFSF). EFSM kontrolleras av EU-kommissionen, som kan låna ut upp till 60 miljarder euro med EU-budgeten som säkerhet. EFSF är ett mellanstatligt organ som finansieras av garantier från euroländerna på upp till 780 miljarder euro, och har en lånekapacitet på 440 miljarder euro. Dessutom har IMF utlovat stöd till mekanismerna på upp till 250 miljarder euro. Mandaten för EFSM och EFSF sträcker sig fram till mitten av 2013.

Den 1 juli 2012 är tanken att en permanent mekanism ska sätts – *Europeiska stabilitetsmekanismen* (ESM) – som sedermera ska helt ersätta EFSM och EFSF, med en effektiv lånekapacitet på 500 miljarder euro. Detta kräver dock ändringar i EU:s fördrag. Europeiska rådet har beslutat om sådana förändringar,²⁴ vilka först måste ratificeras av medlemsstaternas parlament innan de kan börja gälla. Det särskilda fördraget om inrättandet av ESM undertecknades av euroländerna den 11 juli 2011.²⁵ ESM-fördraget ska träda i kraft så snart det ratificerats av medlemsstater som står för 90 procent av kapitalinsatserna.²⁶ För att ett land ska kunna ansöka om stöd från ESM måste landet i fråga först ha ratificerat finanspakten.

2.3 Tillväxtåtgärder

När det kommer till åtgärder för att öka efterfrågan och tillväxten i EU är det inte mycket som har hänt. Eftersom den rådande synen på EU-nivå är att stabilitet är en förutsättning för tillväxt har politiken istället främst riktat in sig mot åtstramning för att stabilisera ekonomin.

År 2010 antogs strategin *Europa 2020*, en plan som innehåller tydliga mål för hur EU ska främja mer tillväxt fram till år 2020. Strategin, som följer på Lissabonstrategin (2000-2010), går ut på att få en "smart och hållbar tillväxt för alla." Den innehåller siffrsatta mål inom fem olika områden: sysselsättning, innovation, utbildning, social sammanhållning samt energi och klimat. Varje medlemsstat har egna nationella målsättningar inom varje område och genomsnittet för alla EU-länder ska motsvara de mål som är fastställda i strategin.²⁷

På det arbetsmarknadspolitiska området är den *europiska sysselsättningsstrategin* av särskild betydelse. Strategin innehåller övergripande mål som ska uppfyllas till år 2020, bland annat att 75 procent av 20- till 64-åringarna ska vara sysselsatta och att antalet fattiga medborgare ska ha minskat med minst 20 miljoner. För att uppnå målen drar EU-kommissionen och medlemsländerna upp gemensamma *sysselsättningsriktlinjer*, som antas av rådet och följs upp inom ramen för den

²⁴ Europeiska rådet (2011) "[Europeiska rådets beslut av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta](#)", 2011/199/EU.

²⁵ Eurogruppen (2011) "[Statement by the Eurogroup](#)", 11 juli 2011.

²⁶ Europeiska rådet (2011) "[Uttalande från euroområdet stats- och regeringschefer 9 dec 2011](#)", p. 13.

²⁷ Europeiska kommissionen (2012) "[Europa 2020](#)" (hemsida).

europiska planeringsterminen. Dessa riktlinjer utgör tillsammans med de ekonomiska riktlinjerna *Europa 2020-strategins integrerade riktlinjer*.²⁸

I de *nationella reformprogrammen* presenterar EU-länderna vad de gör för att nå upp till EU:s tillväxtmål. Europa 2020-strategin är beroende av att medlemsstaterna själva genomför nödvändiga reformer och står för den största delen av kapitalet som krävs för att uppnå målen. Detta kan vara en utmaning om landet befinner sig i en ekonomiskt ansträngd situation. För länderna i euroområdet har dessutom ett av verktygen för tillväxt, devalvering, försvunnit i och med införandet av euron.

FAKTARUTA: EU-instrument för ekonomisk styrning

Europeiska planeringsterminen

Sextmånaders EU-samordningsprocess av medlemsstaternas budgetpolitik och ekonomiska politik. Terminen inleds med EU-kommissionens *årliga tillväxtöversikt* och avslutas med rådets antagande av de *landsspecifika rekommendationerna*.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Stabiliserande funktion kopplad till det monetära samarbetet sedan 1990-talet. Har en *förebyggande* och en *korrigering* del. Krav på att budgetunderskott inte överstiger 3 % och att statsskulden inte är mer än 60 % av BNP. Har inte respekterats fullt ut av EU-länderna.

”Sexpaketet”

Ett lagstiftningspaket med sex rättsakter som innebär en uppstramning av stabilitets- och tillväxtpakten, en större samordning av finanspolitiken och övervakning av makroekonomiska obalanser (som genom ett särskilt förfarande kan leda till sanktioner för ett euroland). Trädde i kraft i december 2011 och är nu en del av planeringsterminen.

”Tvåpaketet”

Förslag till två förordningar som kompletterar sexpaketet och har koppling till finanspakten. Introducerar en närmare samordning av euroländernas budgetar och en skärpt övervakning av de euroländer som har ekonomiska svårigheter. Slutligt beslut om tvåpaketet väntas under hösten 2012.

”Euro plus-pakten”

Ett mellanstatligt avtal som ökar samordningen mellan de undertecknande länderna. Innehåller bestämmelser på områdena konkurrenskraft, sysselsättning, hållbara offentliga finanser och förbättrad finansiell stabilitet. Ingår i planeringsterminen för deltagande länder.

”Finanspakten”

Mellanstatligt avtal med bestämmelser om förstärkning av den ekonomiska pelaren i EMU. Träder i kraft när 12 länder har ratificerat, med målet att på sikt ingå i EU-fördragen.

EFSM och EFSF

Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen och *Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten* är tillfälliga mekanismer som kan låna ut pengar till behövande euroländer, med EU-budgeten eller övriga euroländer som garanti. Upphör att gälla mitten av 2013.

ESM

Europeiska stabilitetsmekanismen är den permanenta (inskriven i EU:s fördrag) utlåningsmekanism för euroländerna som ersätter EFSM och EFSF vid mitten av 2013.

Europa 2020-strategin

Europas tillväxtstrategi som sträcker sig fram till 2020. Innehåller tydliga siffrersatta mål som medlemsstaterna ska uppnå, med vägledning av *integrerade riktlinjer* (sysselsättnings- och de ekonomiska riktlinjerna) och redovisning i *nationella reformprogram*.

²⁸ Europeiska unionens råd (2010) "[Rekommendation av den 13 juli 2010 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik](#)", 2010/410/EU, och "[Beslut av den 21 oktober 2010 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik](#)", 2010/707/EU.

3. Krisinsatsernas effekter på fackliga fri- och rättigheter

Krisåtgärderna som redogjorts för ovan har fokuserat på behovet av ökad övervakning och samordning av EU-ländernas ekonomiska politik. Huvudsyftet är, enligt EU-kommissionen, att rätta till de ekonomiska obalanserna i EU och att undvika framtida skuldkriser.²⁹

EU-kommissionen har hävdats att det under krisen är överstatliga institutioners uppgift att genom riktlinjer och rekommendationer utforma medlemsländernas arbetsmarknadspolitik.³⁰ Exempel på detta finns att hitta i Europa 2020-strategins integrerade riktlinjer. Kommissionens självpåtagna roll i arbetsmarknadsstyrningen har i vissa fall inneburit avsteg från nationell arbetsrättslig lagstiftning, nationella arbetsmarknadstraditioner och internationella normer.

Trots att krisinsatserna på papperet främst handlar om samordning och övervakning, har de även konsekvenser för arbetsrätten och fackliga rättigheter. Detta har framför allt visat sig i de euroländer (Grekland, Irland och Portugal) som har tvingats att ansöka om externa stödlån. I samförståndsavtal mellan dessa länders regeringar och den så kallade trojkan³¹ fastställs vilka strukturreformer som måste genomföras för att lånet ska utbetalas. Det har bland annat handlat om ändringar i anställningstrygghet, lönebildning och kollektivavtalssystem.

En studie av *European Trade Union Institute* (ETUI) visar att sedan den ekonomiska krisens början har en del EU-länder vidtagit en rad åtgärder för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, inklusive ändringar i nationell arbetsrätt. I vissa länder (som Estland, Ungern och Slovakien) har ändringar gjorts utan föregående samråd med arbetsmarknadens parter. I ett flertal länder har genomgripande förändringar i strukturer och processer för arbetsmarknadsrelationerna genomförts, vilket riskerar att undergräva betydelsen av kollektivavtalsförhandlingar och dialogen mellan arbetsmarknadens parter.³²

Lånevillkoren, olika rättsakter och policydokument utfärdade av EU avslöjar en krispolitik med fokus på avreglering, uppluckrat anställningsskydd och lönesänkningar. Reformerna sker utan att det finns några belegg för att den finansiella och ekonomiska krisen är ett resultat av arbetsrättsliga bestämmelser i medlemsländerna.³³ Trots detta är åtgärderna motiverade med argumentet, ofta framfört av EU-kommissionen, att lönekontroll och ökad arbetsmarknadsflexibilitet är bland de bästa sätten att bemöta krisen.³⁴

Nedan följer en rad exempel på de i kapitel 2 redovisade krisinsatsernas effekter på arbetsrätten och fackliga fri- och rättigheter.

²⁹ Europeiska kommissionen (2012) "[Ekonomisk styrning](#)" (hemsida).

³⁰ Europeiska kommissionen (2009) "[Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses](#)".

³¹ Trojkan består av Europeiska centralbanken (ECB), Europeiska kommissionen och Internationella valutafonden (IMF).

³² ETUI (2012) "[The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise](#)", Working Paper 2012.4, s. 6 f.

³³ Idem.

³⁴ Europeiska kommissionen (2012) "[Time to decide: action for growth, action for jobs](#)", 9 maj 2012, s. 3.

3.1 De ekonomiska riktlinjerna – förenliga med svenska modellen?

Innan den europeiska planeringsterminen sjösattes styrdes EU-ländernas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik genom sysselsättningsstrategin, Lissabonstrategin och nu Europa 2020-strategin med dess integrerade riktlinjer samt de nationella reformprogrammen. EU-kommissionens förslag till de integrerade riktlinjerna år 2010 innehöll rekommendationer kopplade till löneutveckling och löneförhandlingssystem. Inför Europeiska rådets möte den 17-18 juni 2010, då riktlinjerna skulle godkännas, skrev därför LO, TCO och Saco ett gemensamt brev till Statsminister Fredrik Reinfeldt. De menade att den andra riktlinjen i de *ekonomiska riktlinjerna*³⁵ föreskriver ”på ett oacceptabelt sätt formen för kollektivavtalsförhandlingar och slår fast vilka principer som bör prägla lönebildningen”, och krävde att skrivningarna som rör lönebildning ändras eller stryks helt.

De fackliga centralorganisationerna påminde i brevet om att huvudansvaret på svensk arbetsmarknad för reglering av löner och anställningsvillkor har överlåtit på arbetsmarknadens parter. De menade också att EU:s kompetens på arbetsmarknadsområdet är ytterst begränsad och bör även fortsatt vara så. Kommissionens förslag skulle dock innebära att man på EU-nivå fastställer hur och på vilken nivå lönebildningen bör äga rum, och att det verkar vara kommissionens avsikt att främja en lönebildning på lokal nivå. Centralorganisationerna menade dessutom att riktlinjen visar på begränsningen med den öppna samordningsmetoden: ”En beslutsform som bygger på frivillighet kan inte användas för att genomdriva kontroversiella och i det här fallet direkt olämpliga rekommendationer.”³⁶

I svaret, som arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin skickade innan toppmötet, avfärdade regeringen fackens farhågor. Riktlinjerna hade reviderats och var nu ”förenliga med den svenska modellen”.³⁷ LO, TCO och Saco delade inte den uppfattningen eftersom riktlinjerna i sin slutliga form bland annat säger att lönebildningen ska ta hänsyn till de ekonomiska skillnaderna mellan regioner, branscher och företag inom landet.³⁸

3.2 Europeiska planeringsterminen – ska löner sättas av EU?

3.2.1 Den årliga tillväxtöversikten – är facken för starka?

EU-kommissionens tillväxtöversikt år 2011 kritiserades kraftigt av olika fackliga företrädare. Detta var framför allt på grund av dess ensidiga fokus på åtstramning och arbetsmarknadsreformer, inklusive reformer av kollektivavtalssystem. Ekonomen Andrew Watt (ETUI), skrev i en kommentar att tillväxtöversikten framställer orsakerna till krisen som ”fiskalt slöseri, överreglerade arbetsmarknader, alltför starka

³⁵ Europeiska unionens råd (2010) ”[Rekommendation av den 13 juli 2010 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik](#)”, 2010/410/EU.

³⁶ LO, TCO, Saco (2010) ”[Brev till Statsminister Fredrik Reinfeldt med anledning av det kommande toppmötet den 17-18 juni i Bryssel](#)”, 21 maj 2010.

³⁷ Arbetet (2010) ”[EU smyger in lönesättning på lokal nivå – facken rasar](#)”, 24 juni 2010.

³⁸ Arbetet (2010) ”[Regeringen: 'Inget ändras'](#)”, 24 juni 2010.

fackföreningar och olämpliga löneförhandlingssystem”.³⁹

För att stimulera sysselsättningen menade EU-kommissionen i sin tillväxtöversikt att det bland annat är viktigt att balansera tryggheten och flexibiliteten på arbetsmarknaden. Länder med ett starkt anställningsskydd bör därför reformera sin lagstiftning ”så att inte fast anställda överbeskyddas”.⁴⁰ Det fanns ingen referens i dokumentet till arbetsmarknadens parter roll.

I 2012 års tillväxtöversikt kan man utläsa en viss tyngdpunktsförskjutning i språkbruket, från behovet av ensidiga åtstramningsåtgärder till en kombination av budgetdisciplin och tillväxt. Rapporten saknar dock konkreta förslag till tillväxtskapande politik. Dessutom upprepar tillväxtöversikten samma krav som i 2011 års översikt, och även de som lyftes fram i de landsspecifika rekommendationerna (se 3.2.2).

Tillväxtöversikten uppmanar till en översyn av lönesättningsmekanismerna, för att bättre stämma överens med produktivitetsutvecklingen, särskilt på lokal nivå och sektornivå, och till ytterligare anpassningar av kontraktsförhållanden och anställningsskydd för att minska stelbentheten på arbetsmarknaden. Kommissionen noterar dock att reformerna av lönesättningsystemet är kontroversiella, och att bara några få länder har gjort framsteg.⁴¹

Resonemanget bakom det påstådda reformbehovet finner man bland annat i den makroekonomiska rapport som biläggs tillväxtöversikten. I rapporten skriver kommissionen att en effektiv anpassning av arbetskostnader är avgörande för att minska obalanser och hantera den ökande arbetslösheten. Kommissionen menar att detta är av särskild vikt i euroområdet eftersom kostnader och prisjusteringar är den *enda* vägen till nominella justeringar i en monetär union. Rapporten betonar att det är viktigt att lönesättningsmekanismer beaktar detta.⁴²

Kommissionen menar alltså att det endast är genom anpassningar av löner och offentliga utgifter som makroekonomiska obalanser i euroområdet kan korrigeras. Man nämner dock inte att det finns andra alternativ till justeringar. Det finns enligt studier olika verktyg, utöver löner, till anpassningar inom euroområdet, nämligen rörlighet av arbetskraften och transfereringar av resurser. Arbetskraftsrörligheten i EU är däremot väldigt låg och incitamenten för arbetslösa i krisländer att söka sig till jobbefterfrågande länder är svaga. Dessutom är EU:s budget inte stor nog för att några betydande resurser ska kunna överföras till krisdrabbade regioner.⁴³

Rekommendationerna i 2012 års tillväxtöversikt fick stöd av EU:s

³⁹ A. Watt (2011) "[Commission to Member States : The Crisis is Over – Now Take the AGS to the European Social Model!](#)", Social Europe Journal, 3 februari 2011.

⁴⁰ Europeiska kommissionen (2011) "[Årlig tillväxtöversikt : vidareutveckling av EU :s samlade insatser mot krisen](#)", KOM(2011) 11 slutlig, 12 januari 2011, s. 7.

⁴¹ Europeiska kommissionen (2011) "[Årlig tillväxtöversikt 2012](#)", KOM(2011) 815 slutlig, 23 november 2011, s. 2.

⁴² Europeiska kommissionen (2011) "[Macro-economic Report to the Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2012](#)", COM(2011) 815 final, Annex II, s. 20.

⁴³ Å. Hansson (2011) "Vilken typ av fiskal union krävs för att rädda EMU?", s. 167-195 i: Bernitz, Oxelheim och Persson, red "Europaperspektiv 2011: Överlever EMU utan fiskal union?".

arbetsmarknadsministrar (EPSCO)⁴⁴ och finansministrar (ECOFIN) i februari 2012. Den senare rådskonstellationen underströk i sina slutsatser behovet av arbetsmarknadsreformer för att främja konkurrenskraften, särskilt reform av lönesättningsmekanismerna för att tillförsäkra en effektiv anpassning av arbetskostnader. Samtidigt konstaterade ECOFIN att "adekvata" lönesättningsmekanismer bidrar till att sänka arbetslösheten genom att främja arbetskraftens rörlighet.⁴⁵

Europeiska rådet, den 1-2 mars 2012, uttryckte sitt stöd till rådslutsatserna och uppmanade medlemsstaterna till "att öka insatserna för att göra det lättare och mer attraktivt för arbetsgivare att anställa personal, vid behov genom att förbättra lönesättningsmekanismerna". Detta ska dock göras "med respekt för den roll arbetsmarknadens parter och de nationella lönebildningssystemen har".⁴⁶

3.2.2 Landsspecifika rekommendationer – lönerna måste sänkas

På grundval av 2011 års tillväxtöversikt gav Europeiska rådet vid sitt möte i mars samma år politisk vägledning för medlemsländernas nationella reformprogram. Den 7 juni 2011 lade sedan kommissionen fram sina rekommendationer för vart och ett av medlemsländerna.⁴⁷ Årets uppsättning av rekommendationer presenterades den 30 maj 2012, som även inkluderade en uppföljning till varningsmekanismrapporten (se 3.5.3).⁴⁸

Efter en genomgång av 2011 års nationella reformprogram och stabilitets- eller konvergensprogram, drog EU-kommissionen slutsatsen att generella åtgärder hade vidtagits av ett antal länder för att balansera flexibiliteten och tryggheten på arbetsmarknaden, framför allt genom en översyn av arbetslöshetsersättningen och reform av lagstiftning vad gäller minimilön. Ett år senare konstaterade kommissionen att även om ett antal medlemsländer har inlett långtgående reformer av sin arbetsmarknadslagstiftning för att möjliggöra flexibla former av kontrakts- och arbetsförhållanden, går reformprocessen för långsamt i andra medlemsländer.⁴⁹

Ett flertal EU-länder fick både 2011 och 2012 rekommendationer kopplat till arbetsmarknadens funktionssätt och uppdelning, inklusive reformer av anställningstrygghetslagstiftningen.⁵⁰ Nästan hälften av EU-länderna fick rekommendationer kopplade till löner och kollektivavtal. En majoritet av dessa uppmanade till reform av löneförhandlingssystem för att se till att löne- och

⁴⁴ Europeiska unionens råd (2012) "[Council conclusions on the Annual Growth Survey and the Joint Employment Report in the context of the European Semester. Priorities for action in the areas of employment and social policies: political guidance in 2012](#)", 17 februari 2012.

⁴⁵ Europeiska unionens råd (2012) "[Council conclusions on 2012 European Semester: macroeconomic and fiscal guidance](#)", 21 februari 2012.

⁴⁶ Europeiska rådet (2012) "[Slutsatser av Europeiska rådets möte den 1-2 mars 2012](#)", p. 10.

⁴⁷ Europeiska kommissionen (2011) "[Landsspecifika rekommendationer 2011](#)". Grekland, Irland, Portugal fick inga rekommendationer eftersom de ingått ett samförståndsavtal med krav på anpassningar av arbetsmarknaden, se avsnitt 3.6.

⁴⁸ Europeiska kommissionen (2012) "[Country-specific Recommendations 2012-2013](#)".

⁴⁹ Europeiska kommissionen (2012) "[Communication – Action for Stability, Growth and Jobs](#)", COM(2012) 299 final, s. 14.

⁵⁰ Europeiska kommissionen (2011) "[Draft Joint Employment Report to the Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2012](#)", COM(2011) 815 final, Annex III, s. 14.

produktivitetens utvecklingen går hand i hand, dock utan hänvisning till inflationstakten. För vissa länder handlade det även om rekommendation att decentralisera lönebildningen och för andra om ändring eller tillfälligt upphävande av den så kallade löneindexeringsmekanismen.⁵¹ Kommissionen framförde således återigen idén om löner som ett instrument för ekonomisk anpassning och att de bör bli mer flexibla för att stärka konkurrenskraften och främja jobbskapande.

Här följer en detaljerad lista över dessa rekommendationer (2011 och 2012):

Belgien

1. Reformera lönebildningssystemet och löneindexeringen för att följa produktivitetens utvecklingen (2011)
2. Löner ska på ett bättre sätt avspegla produktivitetens utvecklingen och konkurrenskraften genom reform av löneindexeringen och genom en lönekorrigeringsmekanism, och öppningsklausuler i kollektiva förhandlingar (2012)

Bulgarien

1. Reformera lönebildningssystemet och löneindexeringen för att följa produktivitetens utvecklingen (2011)

Cypern

1. Reformera löneindexeringen för att följa produktivitetens utvecklingen (2011 och 2012)

Finland

1. Fortsätta sammankoppla löne- och produktivitetens utvecklingen (2012)

Frankrike

1. Minska ökningen av minimilönerna för att stödja jobbskapande och konkurrenskraft (2011 och 2012)

Italien

1. Reformera lönebildningssystemet för att följa produktivitetens utvecklingen (2011 och 2012)
2. Gör det enklare att säga upp arbetstagare (2011)
3. Möjliggöra öppningsklausuler i kollektivavtalsförhandlingar (2011 och 2012)

Luxemburg

1. Reformera löneindexeringen (2011 och 2012)

Malta

1. Reformera löneindexeringen för att följa produktivitetens utvecklingen (2011 och 2012)

Rumänien

1. Öka flexibiliteten i kollektivavtalssystemet (2011)

Slovenien

1. Minska skillnaden i anställningsskydd mellan fast anställda och tillfälligt anställda (2011)
2. Minska ökningen av minimilönerna för att stödja jobbskapande och konkurrenskraft (2012)

Spanien (2011)

1. Se över otympliga kollektivavtalsförhandlingar

⁵¹ Europeiska kommissionen (2011) "[Draft Joint Employment Report to the Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2012](#)", COM(2011) 815 final, Annex III, s. 9 f. och Europeiska kommissionen (2012) "[Communication – Action for Stability, Growth and Jobs](#)", COM(2012) 299 final.

2. Överge branschavtal för förhandlingar på företagsnivå
3. Avbryt med automatisk förlängning av kollektivavtal
4. Upphöra med löneindexering
5. Leverera ökad löneflexibilitet

Tyskland

1. Skapa förutsättningar för löner att följa produktivitetsutvecklingen (2012)

För Sveriges del rekommenderade EU-kommissionen 2012 bland annat att:

”Vidta ytterligare åtgärder för att förbättra deltagandet på arbetsmarknaden för ungdomar och andra utsatta grupper, genom att fokusera på effektiva aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, uppmuntra större löneflexibilitet, särskilt i de nedre löneskalorna, och se över vissa aspekter av lagstiftningen om anställningsskydd, såsom provanställningar för att underlätta övergången till en fast anställning.”⁵²

Rekommendationerna till Sverige mötte stark facklig kritik. LO, TCO och Saco menade i ett gemensamt utspel att kommissionens ”inblandning i nationell lönebildning är oacceptabel. Dels saknar EU enligt fördraget befogenheter vad gäller löneförhållanden, dels respekterar inte rekommendationerna internationella normer till skydd för grundläggande fackliga rättigheter.”⁵³

För att visa på allvaret med detta hänvisade LO, TCO och Saco till exemplet Spanien. Den spanska regeringen kände sig tvungen – under press från marknaderna, Europeiska rådet och inför hotet om sanktioner från kommissionen – att genomföra de ovanstående rekommendationerna som kommissionen utfärdade 2011. Det ska tilläggas att lönesänkningarna och uppsägningarna i Spanien genomfördes genom ”kungligt dekret”, det vill säga lagstiftning av regeringen, vilket var ett exempellöst brott mot grundläggande fackliga fri- och rättigheter. Kollektivavtalens ställning i Spanien har därmed allvarligt försvagats.⁵⁴

Även om Sverige inte är lika starkt bundet av rekommendationerna som euroländerna, kan de ses som en del i ett försök från kommissionen att ta kontroll över löneutvecklingen i medlemsstaterna, speciellt i euroområdet.

Rekommendationerna från 2011 godkändes av Europeiska rådet den 23-24 juni 2011,⁵⁵ och antogs formellt av ECOFIN-rådet i den 12 juli, och blev därmed bindande. De skulle sedan komma att beaktas vid efterföljande nationella beslut om budgetar och strukturreformer. 2012 års rekommendationer förväntas godkännas av Europeiska rådet den 28-29 juni och antas av ECOFIN-rådet i juli 2012.

⁵² Europeiska kommissionen (2012) ”[Rekommendation till Rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram för 2012 och om angivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2012-2015](#)”, KOM(2012) 328 slutlig, s. 5.

⁵³ LO, TCO och Saco (2012) ”[EU ska inte lägga sig i svensk lönebildning](#)”, Dagens Industri, 18 juni 2012.

⁵⁴ Världsfacket (2012) ”[Annual Survey of violations of trade union rights 2012 – Spain 2011](#)”.

⁵⁵ Europeiska rådet (2011) [Slutsatser från Europeiska rådets möte den 23-24 juni 2011](#).

3.3 Euro plus-pakten – fortsatt press på lönerna

Euro plus-pakten har sitt ursprung i ett förslag från Tysklands förbundskansler Angela Merkel och Frankrikes president Nicolas Sarkozy om en "konkurrenskraftspakt". Förslaget ansågs vara den eftergift som Tyskland krävde för att gå med på villkoren för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).⁵⁶

Det tysk-franska förslaget innebar införandet av en "skuldbroms" i EU-ländernas grundlagar, ett borttagande av löneindexeringssystem, en europeisk samordning av företagsskatter och genomgripande reformer av nationella pensionssystem.⁵⁷ Dessutom skulle medlemsländernas konkurrenskraft mätas på basis av löne- och produktivitetens utveckling. För att stärka konkurrenskraften rekommenderades de deltagande länderna att decentralisera lönebildningen och att använda lönebildningen i offentlig sektor för att hålla nere löneökningarna i privat sektor.⁵⁸

Europafacket reagerade mycket starkt mot konkurrenskraftspakten, och menade att den "låg på kollisionkurs med det sociala Europa och grundprincipen om autonomi för kollektivavtalsförhandlingar".⁵⁹ Även en rad EU-länder riktade kritik mot vad man ansåg vara ett alltför långtgående förslag. Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy och EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso fick därför i uppdrag att göra vissa modifikationer.⁶⁰

Även den reviderade versionen stötte på patrull, bland annat av LO, TCO och Saco som menade att Sverige inte borde ansluta sig till pakten eftersom den skulle innebära "ett oönskat intrång i lönebildningen".⁶¹ Dessutom ansåg Europafacket, och länder som Belgien och Spanien, att förslaget om slopande av löneindexeringsmekanismer var ett direkt hot mot deras sociala modeller.

Den slutliga versionen av Euro plus-pakten⁶² blev en kompromiss. Nationella indexeringsmekanismer får behållas, den lagliga pensionsåldern måste inte höjas, skuldbromsen behöver inte nödvändigtvis skrivas in i grundlagen och nationella kollektivavtalsystem ska respekteras. Saco ansåg efter dessa ändringar att skälen för att ansluta Sverige till pakten övervägde. Europafacket var dock fortsatt kritiskt till pakten. Man menade att åtgärderna syftar till att sätta press nedåt på lönerna i Europa, eftersom de ska begränsas av produktivitetens utvecklingen och därigenom ignoreras prisökningarna.⁶³

Euro plus-pakten fokuserar på politikområden som primärt faller under nationell

⁵⁶ Europeiska rådet (2011) "[Slutsatser från Europeiska rådets möte den 24-25 mars 2011](#)", bilaga II.

⁵⁷ EUobserver.com (2011) "[Franco-German 'Pact for Competitiveness hits immediate opposition'](#)", 4 februari 2011.

⁵⁸ För en mer grundlig analys av Euro plus-paktens effekter på arbetsrätten, se: C. Barnard (2012) "The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: a labour lawyer's perspective", Oxford Journal 41(1): 98-114.

⁵⁹ Europafacket (2011) "[EU on a 'collision course' with Social Europe and the autonomy of collective bargaining](#)", 4 februari 2011.

⁶⁰ EurActiv (2011) "[EU chiefs trump Franco-German competitiveness pact](#)", 28 februari 2011.

⁶¹ LO, TCO, Saco (2011) "[Brev till ledamöterna i EU-nämnden i Sveriges riksdag](#)", 17 mars 2011.

⁶² Europeiska rådet (2011) "[Slutsatser från Europeiska rådets möte den 24-25 mars 2011](#)", bilaga I.

⁶³ Europafacket (2011) "[Competitiveness Pact: The ETUC continues to fight the wage race to the bottom](#)", 14 mars 2011.

behörighet. Eftersom EU saknar kompetens på området används den öppna samordningsmetoden med gemensamma målformuleringar och riktlinjer, vars genomförande ska främjas genom grupptryck från andra EU-länder. Stats- och regeringscheferna för de deltagande länderna ska enas om gemensamma mål inom de utvalda politikområdena och de nationella åtagandena är föremål för övervakning på EU-nivå. Dessutom åtar sig de deltagande medlemsländerna "att före antagandet samråda med de andra signatärerna om varje större ekonomisk reform med potentiella spridningseffekter".⁶⁴

Pakten är således en i raden av mellanstatliga instrument som EU-länderna tagit fram för att försöka stärka den politiska samordningen. Likt EU:s sysselsättningsstrategi och Europa 2020-strategin leds pakten av Europeiska rådet och det råder visst tvivel på paktens effektivitet, framför allt med tanke på att det inte finns några sanktionsmöjligheter.⁶⁵ Då är "finanspakten", "sexpaket" och "tvåpaket" av en mer föreskrivande och sanktionerande natur. I följande avsnitt redogörs för dessa.

3.4 Finanspakten – oklar betydelse för lönebildningen

I finanspakten fastställs att för att få tillgång till stöd från ESM måste det krisdrabbade landet först ha ratificerat pakten. I pakten står det också att ett land som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott "ska upprätta ett program för budgetmässigt och ekonomiskt partnerskap, som inbegriper en detaljerad beskrivning av de strukturreformer som måste utformas och genomföras för att säkerställa en verkningfull och hållbar korrigerande av budgetunderskottet.

I en kommentar till ett utkast till finanspakten (eller "eurozonpakten") skrev Saco att det inte framgår vad detta partnerskapsprogram ska innehålla, men att det i princip bör kunna omfatta allt som kan hänföras till det finanspolitiska området:

*"Vi vet från förhandlingarna om en förstärkt ekonomisk styrning, som resulterade i det lagstiftningspaket för ekonomisk styrning som också går under namnet "six-pack", att lönebildningen kan utgöra en del av den finanspolitik som ska korrigera ekonomiska obalanser. I det fallet lyckades den svenska regeringen få till stånd en garanti för att de rekommendationer som det förfarandet kan utmyнна i ska respektera partsautonomin och formerna för nationell lönebildning [se mer om detta under 3.5.1]. Eurozonpakten är en ny parallell process och det kan inte uteslutas att den garanti som finns i nämnda lagstiftningspaket inte kommer att gälla här. Det är också bekymmersamt att denna process inte verkar ligga vid sidan av andra processer för ekonomisk styrning, utan istället uttryckligen går in i den fördragsenliga processen. Osäkerheten bland annat för återverkningsarna på nationell lönebildning ökar i takt med att antalet processer för ekonomisk styrning ökar."*⁶⁶

⁶⁴ Europeiska rådet (2011) [Slutsatser från Europeiska rådets möte den 24-25 mars 2011](#), s. 14.

⁶⁵ Se bl.a. G. Verhofstadt, J. Delors, R. Prodi (2011) "[Europe must plan a reform, not a pact](#)", Financial Times, 2 mars 2011.

⁶⁶ Saco (2011) "[Eurozonpakten – förslag till mellanstatligt avtal om en förstärkt ekonomisk union och den nationella lönebildningen](#)", 21 december 2011.

3.5 Stärkt ekonomisk styrning på EU-nivå

3.5.1 Sexpacket – ett hot mot partsautonomin

När EU-kommissionen i september 2010 presenterade lagstiftningspaketet för förstärkt ekonomisk styrning uttryckte de svenska fackliga centralorganisationerna en särskild oro för förslaget till förordning om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.⁶⁷

Lagstiftningsförslaget innefattade ett förfarande vid alltför stora makroekonomiska obalanser, vilket var ett nytt inslag i EU:s ekonomiska övervakning. EU-kommissionen ville få mandat att regelbundet övervaka och bedöma risker i samband med sådana obalanser, på grundval av en resultattavla med ekonomiska indikatorer, inbegripet löneutveckling. Om allvarliga obalanser skulle upptäckas skulle kommissionen kunna uppmana rådet att anta rekommendationer och inleda ett förfarande för att korrigera obalanserna. Ett medlemsland som omfattas av ett sådant förfarande måste lägga fram en korrigerande handlingsplan, som övervakas av rådet som även kan sätta en tidsfrist för de korrigerande åtgärderna. Om landet i fråga har euron som valuta och upprepade gånger inte vidtar efterfrågade åtgärder riskerar det sanktioner (en årlig bot på 0,1 procent av dess BNP).

I en LO-analys av förslaget konstaterades att EU på detta sätt kan "inskränka den nationella politiken genom krav på förändringar i statsbudget eller i löneutveckling." LO menade att situationer kan uppstå där unionen pressar medlemsländerna att genomföra lönesänkningar eller uppsägningar. Förslaget innebär vidare "att lönerna behöver justeras för att stärka konkurrenskraften samtidigt som den offentliga sektorn krymper till förmån för privata alternativ."⁶⁸

LO, TCO och Saco menade att de nya EU-reglerna kan leda till att staten tvingas ta kontroll över lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden, vilket skulle allvarligt undergräva den svenska modellen och fackliga organisationers roll. I gemensamma uttalanden protesterade centralorganisationerna mot en utökning av EU:s befogenheter på det lönepolitiska området. Man menade att förslaget ger kommissionen möjlighet att uppdraga åt medlemsstaterna att korrigera lönenivåerna.⁶⁹

I samarbete med den svenska regeringen och svenska ledamöter i Europaparlamentet lyckades de fackliga centralorganisationerna att i förordningens motivering och portalparagraf få in skrivningar som värnar det nationella självbestämmandet över lönebildning och lönenivåer. Skrivningarna lyder:

"Vid tillämpningen av denna förordning bör rådet och kommissionen till fullo respektera de nationella parlamentens och arbetsmarknadsparternas roll, liksom olikheterna mellan de nationella systemen, såsom systemen för lönebildning."⁷⁰

⁶⁷ Europeiska kommissionen (2010) "[Förslag till förordning om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser](#)", KOM(2010) 527 slutlig.

⁶⁸ LO (2011) "[EUs förslag om ekonomisk styrning. Sammanfattning och slutsats](#)", februari 2011.

⁶⁹ Dagens Industri (2011) "[LO, TCO och Saco rasar mot EUs förslag om lönebildningen](#)", 4 mars 2011 och LO, TCO, Saco (2011) "[Brev till ledamöterna i EU-nämnden i Sveriges riksdag](#)", 17 mars 2011.

⁷⁰ "[Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser](#)", skäl 25.

”Tillämpningen av denna förordning ska till fullo respektera artikel 152 i EUF-fördraget, och de rekommendationer som utfärdas enligt denna förordning ska respektera nationell praxis och de nationella systemen för lönebildning. Denna förordning ska beakta artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och påverkar därför inte rätten att förhandla om, ingå eller tillämpa kollektivavtal samt att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.”⁷¹

Denna ”skyddsklausul” rör alltså endast den aktuella förordningen och inte den förda politiken i stort, vilket vi har sett exempel på vad gäller de landsspecifika rekommendationerna (se 3.2.2) och EU-IMF:s lånekrav (se 3.6).

3.5.2 Tvåpaket – upprepat hot mot partsautonomin

Syftet med det så kallade tvåpaketet är att öka den budgetära och ekonomiska övervakningen av euroländerna, särskilt de länder som är bundna av EU-IMF:s makroekonomiska anpassningsprogram.

När EU-kommissionen presenterade sitt förslag ansåg de svenska fackliga centralorganisationerna att det var nödvändigt att få in ett liknande skydd, för nationella kollektivavtal och parternas ansvar över lönebildningen, som i sexpaketet. Detta gäller inte minst när låntagande euroländer måste genomföra de reformer som fastställs i anpassningsprogrammen (se 3.6). Vid omröstningen i Europaparlamentet den 13 juni 2012 antogs en snarlik skrivning som i förordningen om makroekonomiska obalanser.⁷²

3.5.3 Varningsmekanismen – löneutvecklingen granskas närmare

En av indikatorerna på den resultattavla som ligger till grund för varningsmekanismen är enhetsarbetskostnaderna, där en nominell ökning på mer än nio procent (tolv procent för länder som inte har euron) över tre år kommer att leda till att EU-kommissionen inleder en fördjupad ekonomisk analys av landet ifråga.⁷³

Enligt kommissionens första rapport om varningsmekanismen i februari 2012 konstateras att flera EU-länder överskred dessa tröskelvärden under åren 2008-2010. Löneökningarna översteg produktivitetsförbättringarna, vilket ökade enhetsarbetskostnaderna. Rapporten menar att detta ”kan vara ett tecken på överhettning, eventuella strukturella stelheter på produkt- och arbetsmarknaderna och/eller olämplig löneutveckling vid landspecifika störningar.”⁷⁴

På grundval av resultattavlan framförde kommissionen i rapporten en rad landspecifika kommentarer,⁷⁵ varav vissa handlar om löneutvecklingen.⁷⁶

⁷¹ [”Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser”](#), artikel 1.3.

⁷² Europaparlamentet (2012) [A7-0172/2012](#) och [A7-0173/2012](#).

⁷³ Europeiska kommissionen (2012) [”MIP Scoreboard”](#) (hemsida).

⁷⁴ Europeiska kommissionen (2012) [”Rapporten om varningsmekanismen”](#), KOM(2012) 68, s. 10.

⁷⁵ Kommentarererna i varningsmekanismrapporten rör inte medlemsstater som omfattas av övervakningsprogram, det vill säga Grekland, Irland, Portugal och Rumänien (se avsnitt 3.6).

⁷⁶ Europeiska kommissionen (2012) [”Rapporten om varningsmekanismen”](#), KOM(2012) 68, s. 15 ff.

- *Danmark* konstateras ha haft konkurrenskraftsförluster på prisområdet på grund av "nominellt mycket starka löneavtal under en period av överhettning och svag produktivitetstillväxt."

- Lågkonjunkturen i *Spanien* har "förvärrats av de tröga lönejusteringarna, vilket ökat arbetslösheten."

- *Lettlands* trend av konkurrenskraftsförluster "har kompenseras genom inhemska anpassningar, inklusive lönedeskärningar och minskad sysselsättning".

- *Luxemburg* har haft konkurrenskraftsförluster "till följd av stora löneökningar och låg produktivitetstillväxt."

- *Finlands* konkurrenskraft har försämrats kraftigt på senare år "till följd av långsam lönejustering i en situation av minskad produktivitet."

Europafacket har uttryckt stor oro över resultattavlan. Genom att offentliggöra löneindikatorer och systematiskt koppla dessa till den ekonomiska styrningen på EU-nivå undermineras fackens förhandlingsposition på nationell nivå.⁷⁷

3.6 Lånekraven från EU och IMF

Det är inget nytt att europeiska länder som är i behov av extern ekonomisk hjälp möts av tuffa krav på åtstramningar och reformer. Ett exempel är de åtgärder Lettland och Ungern tvingades vidta för att få internationella lån från EU och IMF på 1990-talet.

Sedan den nuvarande ekonomiska krisens början har tre euroländer – Grekland, Irland och Portugal – varit i samma behov av ekonomiskt stöd och därmed tvingats underteckna samförståndsavtal (*Memoranda of Understanding*) med "trojkan" EU-kommissionen, ECB och IMF. Trojkan förhandlar fram lånevillkoren med respektive lands regering, stipulerade i samförståndsavtal och makroekonomiska anpassningsprogram.

Det har visat sig att dessa avtal och program har varit mer inkräktande än något av de europeiska instrument som redogjorts för ovan. Genom krav på omfattande reformer av systemen för kollektivavtalsförhandlingar har förenings- och förhandlingsrätten angripits. Detta står i strid med grundläggande fackliga fri- och rättigheter, som är en del av EU-fördraget, Internationella arbetsorganisationens (ILO) kärnkonventioner 87 och 98, samt den europeiska sociala stadgan.⁷⁸ I detta avsnitt följer några exempel på detta.

3.6.1 Grekland – ingrepp i grundläggande fackliga fri- och rättigheter

Enligt EU-kommissionens analys är en bidragande orsak till de ekonomiska

⁷⁷ Europafacket (2011) "[Finance ministers continue downward pressure on wages](#)", 8 april 2011.

⁷⁸ LO, TCO (2011) "[Brev till statsminister Fredrik Reinfeldt angående lån till IMF och fackliga rättigheter](#)", 8 december 2011.

svårigheterna i Grekland ihållande finansiella och externa obalanser, vilka lett till en betydande och ohållbar ökning av den grekiska statskulden. Den reala lönetillväxten i Grekland har det senaste årtiondet överstigit produktiviteten, vilket eroderat den externa konkurrenskraften. Ökningen av den offentliga sektorns storlek, en rigid arbetsmarknad, samt kostsamma hälso- och pensionssystem skapade svåra påfrestningar på statsfinanserna, vilka inte kunde underlättas på grund av en omfattande skattesmitning. Mellan åren 2000-2009 ökade statskulden från 103 till 115 procent av BNP, och den externa nettoskulden steg under samma period från 45 till 100 procent av BNP. Den globala finanskrisen 2008-2009 blev för mycket för de svaga offentliga finanserna, och i april 2010 ansökte Grekland om finansiellt stöd från IMF, ECB och övriga euroländer.⁷⁹

Sedan dess har EU-IMF-trojkan och den grekiska regeringen utarbetat samförståndsavtal och anpassningsprogram med strikta villkor. Programmen innebär bland annat en förstärkt övervakning av den grekiska ekonomin och en permanent närvaro av EU-kommissionens "task force" i Aten. De innebär också ingrepp i arbetsrätten och grundläggande fackliga fri- och rättigheter.

I samförståndsavtalet från maj 2010 framgår det bland annat att regeringen ska reformera anställningsskyddslagstiftningen för att utöka provanställningsperioden för nya jobb till ett år, att reducera den övergripande nivån på avgångsvederlag, samt underlätta mer användning av temporära kontrakt och deltidsanställningar.⁸⁰

I mars 2012 undertecknade den grekiska regeringen ett nytt samförståndsavtal med krav på åtgärder för att förbättra den grekiska konkurrenskraften genom intern devalvering, det vill säga en sänkning av minimilönen och lönebikostnaderna (semesterersättning och sociala avgifter).⁸¹

De grekiska åtstramningsåtgärderna har vidtagits när landet befunnit sig i recession, vilket lett till allvarliga sociala konsekvenser. Arbetslösheten har ökat från 8,9 procent (december 2008) till 21 procent (december 2011), ungdomsarbetslösheten har ökat till extrema nivåer: 51,1 procent och andelen arbetande fattiga är högst i hela EU.

Åtgärderna innebär att 15 000 offentliganställda sätts i en "arbetskraftsreserv" under 2012, med 60 procent av sin grundlön, för att sägas upp efter ett år. För varje fem arbetstagare som pensioneras kommer endast en att nyanställas. Målet är att skära ner arbetskraften i offentlig sektor med 150 000 människor till 2015.

Åtstramningsprogrammet innebär också att samtliga arbetstagare, inom både offentlig och privat sektor, har fått sina löner sänkta eller frysta. År 2011 kom arbetsmarknadsparterna överens, inom ramen för ett nationellt kollektivavtal, om en höjning av minimilönen. EU-IMF-programmet innebär dock att kollektivavtalet upphävs och att den månatliga minimilönen (877 euro) kommer att sänkas med 22 procent (32 procent för arbetstagare under 25 år). Dessutom ska den automatiska

⁷⁹ Europeiska kommissionen (2010) "[The Economic Adjustment Programme for Greece](#)", s. 3 ff, 3 maj 2010.

⁸⁰ Europeiska kommissionen (2010) "The Economic Adjustment Programme for Greece – Attachment II: [Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality](#)", s. 68, 3 maj 2010.

⁸¹ Europaparlamentet (2012) "[Economic dialogue – Exchange of views on the Economic and Social Crisis in Greece. Background note](#)", 27 mars 2012, s. 9.

löneökningen kopplad till senioritet slopas.

En rad lagar har antagits för att omstrukturera arbetsmarknaden, med särskilt fokus på att begränsa utsträckningen av kollektivavtalsförhandlingar. En maximal tidsgräns för kollektivavtalens giltighet ska införas, vilket därmed kan leda till ett avtalslöst tillstånd. Tillgripande av medling av förhandlingstvister, som enbart får gälla grundläggande lönekrav, får endast ske om båda parter begär det.⁸² Dessutom har trojkan begärt att den så kallade välfärdsfonden ska skrotas. Fonden skapades vid tiden för det andra världskriget, efter överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter, för att ge fattiga arbetare ekonomiskt semesterstöd. Cirka 25 procent av fondens pengar går dock till att finansiera delar av fackens verksamhet, bland annat till byggnader och administration.⁸³

Enligt EU-kommissionen är åtgärder riktade mot löner och kollektivavtal nödvändiga för att minska lönernas "stelbenthetseffekt" och för att underlätta rekryteringar.⁸⁴ IMF är mer frank och hävdar att Grekland helt enkelt måste sänka lönerna för att stärka konkurrenskraften.⁸⁵

Under stark press att genomföra dessa reformer och upplevda hot om att trojkan vill "krossa facken"⁸⁶ vände sig grekiska fackliga organisationer i protest till ILO. FN-organet sände en högnivågrupp till landet för att undersöka de sociala konsekvenserna av EU-IMF-kraven. ILO-gruppen konstaterade efter sin vistelse att de ändringar som gjorts i systemet för arbetsmarknadsrelationer sannolikt kommer att ha en spridningseffekt på kollektivavtalssystemet i sin helhet, till förfång för den sociala freden och samhället i stort.⁸⁷

3.6.2 Irland – sänkta löner och upphävda kollektivavtal

De irländska tillväxtframgångarna i början av 2000-talet resulterade i en överhettning i ekonomin. Hög sysselsättning, stark lönetillväxt och ett gynnsamt investeringsklimat ledde, enligt EU-kommissionens analys, till en bubbla i fastighets- och byggsektorn, samt förluster i den externa konkurrenskraften. Den starka kreditexpansionen skapade skulder i privat sektor som var fler gånger större än BNP, medan skulden i offentlig sektor låg på endast 25 procent. Fastighetsbubblan gjorde att den globala finanskrisen slog hårt mot den irländska banksektorn. Det offentliga kom till undsättning, vilket ledde till en ohållbar ökning av statsskulden. I november 2010 blev den irländska regeringen tvungen att ansöka om extern hjälp.⁸⁸

⁸² Europaparlamentet (2012) "[Economic dialogue – Exchange of views on the Economic and Social Crisis in Greece. Background note](#)", s. 13 f.

⁸³ Arbetet (2012) "[Facket offer för krisåtgärder](#)", 11 maj 2012.

⁸⁴ Europeiska kommissionen (2012) "[The Second Economic Adjustment Programme for Greece](#)".

⁸⁵ Channel News Asia (2012) "[Unions call strike as EU pressures Greece on debt](#)", 7 februari 2012.

⁸⁶ B. Elmbrandt (2012) "Europas stålbad – krisen som slukar välfärden och skakar euron", s. 17.

⁸⁷ Internationella arbetsorganisationen, ILO (2011) "[Report on the High Level Mission to Greece \(Athens, 19-23 September 2011\)](#)".

⁸⁸ Europeiska kommissionen (2011) "[The Economic Adjustment Programme for Ireland](#)", s. 6 ff, februari 2011.

I december 2010 beslutade rådet att bevilja Irland ett lån från EFSM på högst 22,5 miljarder euro under tre års tid.⁸⁹ Enligt samförståndsavtalet förpliktigades Irland under 2011 till bland annat utgiftsminskningar för socialt skydd, personalnedsänkningar, lönesänkningar (på tio procent för nyanställda) och anpassningar av pensionerna inom offentlig sektor.

Dessutom skulle de irländska kollektivavtalen ses över, arbetslöshetsersättnings-systemet reformeras "för att öka incitamenten för ett snabbt återvändande till arbetsmarknaden" och minimilönen anpassas för att "främja jobbskapande och hindra snedvridning".

Den irländska regeringen åtog sig i samförståndsavtalet att sänka den nationella minimilönen (NMW) med en euro per timma. Beslutet motiverades i "the National Recovery Plan 2011-2014":

"Where a NMW is imposed at a level higher than the equilibrium wage rate, unemployment will result. Some workers will be willing to work for a wage lower than NMW but employers are restricted from providing these job opportunities. Other negative effects include:

- Acting as a barrier for younger and less skilled workers to enter the labour force and take up jobs;
- Preventing SME's from adjusting wage costs downward in order to maintain viability and improve competitiveness; and
- Reducing the capacity of the services sector to generate additional activity and employment through lower prices for consumers."⁹⁰

Dessutom konstaterades att löner och arbetsvillkor som regleras på annat sätt än genom lag, det vill säga genom avtal mellan fack och arbetsgivare (antingen genom så kallade registrerade kollektiva ramavtal eller regleringssystem för sysselsättning) som därefter skyddas genom lag, oftast ger betydligt högre lön än den nationella minimilönen:

"Both types of agreements constitute another form of labour market rigidity by preventing wage levels from adjusting. This in turn affects the sustainability of existing jobs and may also prevent the creation of new jobs, particularly for younger people disproportionately affected by the employment crises who form part of the labour force for these sectors."⁹¹

Efter en oberoende översyn av systemet, som gällde jordbruks-, catering-, byggnads- och elektroniksektorn, beslutades att kollektivavtalen skulle upphävas. Detta ledde dock till att låginkomsttagarna i berörda sektorer drabbades hårt, vilket fick regeringen och trojkan att backa om sänkningen av den nationella minimilönen. Trojkan krävde dock i gengäld att arbetsgivaravgifterna skulle sänkas.

⁸⁹ Europeiska unionens råd (2010) "[Rådets genomförandebeslut 2011/77/EU av den 7 december 2010 om beviljande av ekonomiskt bistånd från unionen till Irland](#)", ändrat av genomförandebeslut 2011/326/EU.

⁹⁰ Irish Stationary Office (2010) "[The National Recovery Plan 2011-2014](#)", 24 november 2010, s. 36.

⁹¹ Ibid, s. 37.

3.6.3 Portugal – uppsägningar och kollektivavtalsdecentralisering

Redan innan den ekonomiska krisen präglades den portugisiska ekonomin av svag tillväxt och sysselsättning. Enligt EU-kommissionens analys urgröpte de ökade enhetsarbetskostnaderna Portugals konkurrenskraft och på grund av ett ihållande bytesbalansunderskott ackumulerades den externa skulden. År 2010 uppgick statsskulden till över 90 procent och efter det att Grekland och Irland tvingats till nödlån uppmärksammades den portugisiska ekonomiska situationen av marknaderna.⁹²

I april 2011 ansökte Portugals regering om stödlån från EU. Rådet beslutade månaden efter att bevilja ett lån på högst 26 miljarder euro under tre års tid.⁹³ Enligt samförståndsavtalet förpliktigades Portugal att under 2011-2013 bland annat genomföra besparingar inom utbildning, hälso- och sjukvårdssektorn, minska de sociala transfereringarna, anpassa pensioner och säga upp offentligtanställda. Avgångsvederlagen och övertidsersättningen ska begränsas och arbetstiden göras mer flexibel. Dessutom ska arbetslöshetsförsäkringen reformeras, bland annat i syfte att sätta ett tak och minska perioden för arbetslöshetsersättningen.

Enligt avtalet får ökning av minimilönerna endast ske om de är motiverade "mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen och arbetsmarknadsutvecklingen". Löneförhandlingssystemen ska reformeras för att "omdefiniera kriterierna och formerna för en utvidgning av kollektivavtalen och för att underlätta avtal på företagsnivå." Decentraliseringen av kollektivavtalsförhandlingar innebär att branschavtalen förlorar sin lönenormerande roll och riskerar att avskaffas helt. Ett annat problem är att kollektivavtal på decentraliserad nivå oftast tillåts att på ett missgynnande sätt avvika från det skydd som fastställts i branschavtal, nationella avtal eller till och med lagstiftning.

Portugals låneavtal med IMF specificerar dessutom att en eventuell höjning av minimilönen under programperioden endast får ske om den är motiverad mot bakgrund av den ekonomiska situationen och godkänd inom ramen för en programöversyn.⁹⁴ I praktiken innebär detta att IMF har vetorätt om Portugal vill höja minimilönen.

3.6.4 Italien och Spanien – hemliga krav på kollektivavtal och löner

Samförståndsavtalen och anpassningsprogrammen är offentliga. Men det finns andra vägar som EU:s institutioner kan ta för att sätta press på nödställda länder att genomföra genomgripande reformer.

Ett exempel på detta är Italien. Sommaren 2011 hade Italien akuta statsfinansiella problem och bad därför ECB om hjälp. Den 5 augusti 2011 skickade den dåvarande ECB-chefen Jean-Claude Trichet, tillsammans med sin efterträdare Mario Draghi, ett

⁹² Europeiska kommissionen (2011) "[The Economic Adjustment Programme for Portugal](#)", s. 5 ff, juni 2011.

⁹³ Europeiska unionens råd (2011) "[Rådets genomförandebeslut 2011/344/EU av den 30 maj 2011 om beviljande av ekonomiskt bistånd från unionen till Portugal](#)".

⁹⁴ Internationella valutafonden, IMF (2011) "[Portugal: Letter of intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding](#)", 20 maj 2011, s. 14.

konfidentiellt brev till Italiens premiärminister Silvio Berlusconi och radade upp de åtgärder landet måste vidta i utbyte mot stödköp på obligationsmarknaden. Brevet läckte ut i media i slutet av september 2011.⁹⁵

I brevet krävde ECB-ledningen bland annat en full liberalisering av lokala offentliga tjänster och en reform av kollektivavtalssystemen för att möjliggöra överenskommelser på företagsnivå. Syftet var att löner och arbetsvillkor skulle anpassas till företagets specifika behov. I praktiken innebär detta att nationella branschavtal förlorar sin lönenormerande roll och det blir lättare att genomdriva nominella lönesänkningar.

Ett liknande fall är det brev som ECB skickade till den spanska regeringen i december 2011. ECB krävde i brevet, som eftergift för stödköp av spanska statsobligationer, införandet av en ny typ av korttidsarbeten med en lönenivå under den lagstadgade minimilönen.⁹⁶

På grund av internationellt tryck annullerade både den italienska och den spanska regeringen de avtal som redan träffats av arbetsmarknadsparterna om en höjning av minimilönerna, vilka istället frystes på dåvarande nivå.⁹⁷

ECB-brevet till Italien fick bland andra Andrew Watt (ETUI) att ifrågasätta huruvida det ingår i ECB:s mandat att ställa strikta krav i frågor av hög kontroversiell karaktär och om det ingår i deras uppgifter att inkräkta på demokratiska beslutsprocesser.⁹⁸

⁹⁵ Corriere Della Serra (2011) "[Trichet e Draghi: un'azione pressante per ristabilire la fiducia degli investitori](#)", 29 september 2011.

⁹⁶ ETUI (2012) "[Minimum wages in Europe under austerity](#)", Policy Brief 5/2012, s. 7.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ A. Watt (2011) "[Shopping for tailor-made Italian reforms with the ECB credit card](#)", Social Europe Journal, 29 september 2011.

4. Mot en ökad EU-styrning av lönepolitiken?

Lönepolitiken har varit en central del i diskussionen om tillväxten i Europa och den ekonomiska och monetära unionens funktionssätt, långt innan den ekonomiska krisen slog till.⁹⁹ EU saknar dock enligt fördraget (artikel 153.5 EUF) kompetens att lagstifta i frågor som rör löneförhållanden. Det hindrar däremot inte EU-kommissionen från att bevaka, ha synpunkter på eller utfärda icke-bindande rekommendationer om lönerna i medlemsländerna.

På senare år, framför allt under krisen, har EU blivit mer aktivt i lönefrågor. Uppmaningar till mer dämpande system för lönesättningen infördes i Europa 2020-strategins integrerade riktlinjer år 2010, och genom de policy- och lagstiftningsdokument som redovisats i tidigare kapitel, försöker kommissionen alltmer påverka nationell lönebildning och löneutveckling.

EU-kommissionen hävdar att en av krisens orsaker är den låga konkurrenskraften. En rad euroländer uppvisar ett rekordhøgt underskott i sin bytesbalans, samtidigt som enhetsarbetskostnaderna i dessa länder har ökat betydligt. Detta leder i sin tur till eroderad extern konkurrenskraft och därmed till en svag ekonomi. Givet detta resonemang är det inte underligt att kommissionen insisterar på en strikt och ihållande lönemoderering eller reform av löneförhandlingssystem för att tillförsäkra en snabb anpassning till förändringar i konkurrenskraften.

Kommissionen, men även rådet, ser ett behov av avreglerade arbetsmarknader, sänkta löner och en ökad EU-kontroll över lönepolitiken. I avsaknad av andra effektiva anpassningsmekanismer inom euroområdet arbetsmarknader blir lönekostnaderna centrala för EU:s ekonomiska och monetära politik.¹⁰⁰ Europaparlamentet har däremot i ett antal resolutioner uppmanat både kommissionen och rådet att i krispolitiken respektera subsidiaritetsprincipen och autonomi för arbetsmarknadens parter på löneområdet.¹⁰¹

En stärkt EU-styrning och kontroll över lönepolitiken skulle riskera att allvarligt underminera arbetsmarknadsparternas självständighet. Om man ska följa EU-kommissionens logik är det dock just denna överstatliga inblandning som krävs för att undvika att konkurrenskraften urgröps.

Vid Europeiska rådets möte den 9 december 2011 konstaterade medlemsländernas stats- och regeringschefer att "den nya ekonomiska styrningen måste kompletteras med en förbättrad övervakning av sysselsättnings- och socialpolitiken, särskilt sådan politik som kan påverka den makroekonomiska stabiliteten och den ekonomiska tillväxten".¹⁰² Underförstått inkluderar detta alltså även lönepolitiken.

Denna ambition bekräftades av Europeiska rådet i januari och mars 2012 då

⁹⁹ Se bl.a. Europeiska kommissionen (1993) "[White Paper on Growth, Competitiveness, Employment – The challenges and ways forward into the 21st Century](#)", COM(1993) 700.

¹⁰⁰ För en annan syn på detta, se bl.a. R. Janssen (2011) "[European Economic Governance: The next big hold-up on wages](#)", Global Labour Column 45, januari 2011.

¹⁰¹ Se bl.a. Europaparlamentet (2011) "[Resolution om den europeiska planeringsterminen för samordningen av den ekonomiska politiken](#)", 1 december 2011.

¹⁰² Europeiska rådet (2011) "[Slutsatser från Europeiska rådets möte den 9 december 2011](#)", p. 4.

medlemsländerna uppmanades att utarbeta *nationella sysselsättningsplaner* som en integrerad del av de nationella reformprogrammen.¹⁰³ Planerna ska innehålla konkreta initiativ med hänsyn till EU:s sysselsättningsriktlinjer, men också bidra till att förbättra samordningen och styrningen av sysselsättningspolitiken på EU-nivå, bland annat genom de landsspecifika rekommendationerna.

I det så kallade *sysselsättningspaketet* presenterade EU-kommissionen den 18 april 2012 huvuddragen av en sådan ökad EU-styrning av arbetsmarknadspolitiken, inklusive lönepolitiken. Kommissionen konstaterar där att sysselsättningen, arbetslösheten och lönekostnaderna spelar en roll för den ekonomiska stabiliteten, samt att det finns ett tydligt behov av ”att låta den nya ekonomiska styrningen ledsagas av stärkt samordning av sysselsättnings- och socialpolitiken”.¹⁰⁴

Kommissionen betonar även vikten av ett ökat engagemang från arbetsmarknadens parter på europeisk nivå i utarbetandet och genomförandet av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Engagemanget måste dock ”följa utvecklingen i övervaknings- och samordningsmekanismerna för att den ekonomiska styrningen på EU-nivå ska kunna vara tillräckligt effektiv och omfattande. Som exempel kan nämnas mekanismer för fastställande av löner, där ett antal lönerelaterade frågor har väckts i de landsspecifika rekommendationerna från 2011, och där utvecklingen av de nationella arbetskraftskostnaderna per enhet övervakas som ett led i insatsen för förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.”¹⁰⁵

Kommissionen föreslår därför bland annat att upprätta en *resultattavla* för att följa medlemsländernas genomförande av de nationella sysselsättningsplanerna. Övervakningen av genomförandet skulle bli en del av den årliga tillväxtöversikten, och därmed den europeiska planeringsterminen. Arbetsmarknadsparterna på EU-nivå ska engageras mer i planeringsterminen, utöver den existerande makroekonomiska dialogen, genom inrättandet av en ”*trepartsmechanism* i EU-regi för övervakning av samt utbyte av synpunkter på löneutvecklingen i relation till produktivitet, inflation och intern efterfrågan samt arbetslöshet och inkomstskillnader.”¹⁰⁶

I detta sammanhang är det värt att notera att kommissionen i sysselsättningspaketet på ett tydligare sätt än tidigare förespråkar *system med minimilöner*.¹⁰⁷ Även om det angivna motivet är att minimilöner skulle kunna förebygga arbetande fattigdom, kan man också se det främst som ett sätt att uppmuntra till en ökad politisk inblandning i lönebildningen och löneutvecklingen. Framför allt skulle lagstadgade minimilöner sannolikt vara ett mer hanterbart verktyg för kommissionen i en europeisk lönepolitisk styrning än ett kollektivavtalsbaserat system.

¹⁰³ Europeiska rådet (2012) "[Mot tillväxtvänlig konsolidering och jobbskapande tillväxt – Uttalande från Europeiska rådets medlemmar](#)", den 30 januari 2012, och [Slutsatser från europeisk rådets möte den 1-2 mars 2012](#), p. 10.

¹⁰⁴ Europeiska kommissionen (2012) "[Meddelande från kommissionen: Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning](#)", KOM(2012) 173 slutlig.

¹⁰⁵ Ibid, s. 22 ff.

¹⁰⁶ Ibid, s. 23 f.

¹⁰⁷ Ibid, s. 10.