

En ny praksis i et nyt fællesskab? – den åbne koordinations metode i EU

Jens Henrik Haahr, lektor, Ph.D., Danmarks Journalisthøjskole

En ny måde at skabe politik på har etableret sig i EU: Den »åbne koordinations metode«. Vi kan forstå metoden som medlemsstaternes svar på en dobbelt udfordring: at skabe effektivt og nødvendigt samarbejde uden at øge EUs formelle kompetencer. Men det er mere frugtbart at se den åbne koordination i et bredere perspektiv: som et tidstypisk fænomen hvor styring bliver styring gennem overvågning, måling og kontrol, men samtidig en styring som åbner nye muligheder for handling og samarbejde og som respekterer en bestemt frihed hos deltagerne. Samtidig mener jeg den åbne koordination i dag afspejler at en idé om en europæisk identitet har fået fodfæste.

1. Konstruktionen

Den åbne koordinations metode er en nyskabelse. Alligevel kan vi finde nogle forløbere for den forskellige steder. Den første hjørnestein lægges i Maastricht-traktaten. Her indføres der nogle procedurer for overvågning og dialog med medlemsstaterne. Det er i forbindelse med de makroøkonomiske krav der skal opfyldes, før den enkelte stat kan få udstedt sin adgangsbillet til møntunionen. Den anden hjørnestein lægges på EU-topmødet i Essen i 1994. Her stiller stats- og regeringscheferne sig bag de første elementer i en »europæisk beskæftigelsesstrategi«. En del af strategien er løbende overvågning på EU-

plan af beskæftigelsen og af medlemsstaternes fremskridt med reformer af arbejdsmarkedet. Systemet udbygges senere under betegnelsen »Luxembourg-processen«, besluttet på topmødet om beskæftigelse i Luxembourg i 1997.

De sidste hjørnesteine er to andre »processer«, Cardiff- og Köln-processen. Cardiff-processen vedtages af topmødet i 1998, og handler om vare-, service- og kapitalmarkedernes funktion. Köln-processen fra topmødet i 1999 fokuserer på koordinering og dialog om makroøkonomiske politikker. Under Köln-topmødet er der desuden tagrejsningsgilde, for stats- og regeringscheferne markerer deres hidtidige arbejde ved at samle de tre processer, Luxembourg, Cardiff og Köln, under et tagspær med navnet Den Europæiske Beskæftigelsespagt (Det Europæiske Råd 1994, 1998, 1999).

På EU-topmødet i Lissabon i 2000 er bygningen ved at stå klar: Den åbne koordinations metode udvides til at omfatte nye felter og ambitiøse mål. Topmødet formulerer et strategisk mål for EU om at blive »den mest konkurrencedygtige, dynamiske og vidensbaserede økonomi i verden« i løbet af ti år. Den åbne koordinations metode skal være et nyt, supplerende instrument med hensyn til digitalisering af økonomien, udvikling af

medlemsstaternes forsknings- og udviklingspolitik og skabelsen af et iværksætttermiljø. »Med hensyn til modernisering af den europæiske sociale model« skal dele af metoden desuden anvendes til at afhjælpe social marginalisering og højne uddannelsesniveaue i EU (Det Europæiske Råd 2000a). Efter Lisabon-mødet er der så føjet nogle gesimser til det nybyggede hus: den åbne koordinations metode er taget i brug når det gælder små og mellemstore virksomheders forhold, uddannelsespolitik og pensionsreform (Det Europæiske Råd 2000b, 2001).

2. Metoden

Selve formuleringen »Den åbne koordinations metode« stammer fra topmødet i Lissabon. Her beskrives åben koordination som en metode der »skal hjælpe medlemsstaterne til gradvis at udvikle deres egne politikker« (Det Europæiske Råd 2000). Jeg vil hæfte mig ved de følgende elementer i den (jf. og så Hodson & Maher 2001):

- *central formulering af mål.* På centralt EU-plan, på topmøder eller Rådsmøder og på Kommissionens forarbejde, defineres der nogle overordnede, strategiske mål og ofte også tidsplaner for at realisere målene;
- *målbarhed.* Der foregår en kvantificering »hvor det er relevant«, af både mål og af den øjeblikkelige status. Det sker f.eks. i form af indikatorer, som gør det muligt at måle bevægelse mod målet og at foretage systematiske sammenligninger;
- *decentral iværksættelse.* Det er på nationalt og evt. regionalt plan målene skal realiseres. Detaljerede bestemmelser for hvilke redskaber der skal tages i anvendelse for at nå målene, er heller ikke et EU-anliggende; og
- *systematisk overvågning.* Overvågningen tager form af periodisk rapportering og evaluering af fremskridt, systematiske sammenligninger på tværs af medlemsstaterne (benchmarking og fremhævelse

af best-practice eksempler) og *peer-review*, altså en proces hvor medlemsstaterne systematisk underkaster sig analyse og kritik fra andre medlemsstater eller fra Kommissionen.

3. Et produkt af regeringers interesser?

Hvorfor etablerer denne metode sig netop nu og med netop dette indhold? Ud fra en traditionel opfattelse af politik som et samspil mellem politiske aktører, der hver især rationelt forsøger at varetage deres interesse, vil svaret blive at metoden er resultatet af en bestemt konstellation af forud givne interesser.

Når metoden slår igennem nu, så er det med andre ord fordi de vigtigste aktører i EU, regeringerne, har haft helt eller delvist sammenfaldende interesser i det. For det første en interesse i at angribe en række problemer i EU-regi, fordi dette er fordelagtigt, nødvendigt eller mere hensigtsmæssigt end ukoordinerede nationale initiativer. For det andet at begrænse EUs formelle kompetence og direkte indgriben i disse problemer, når nu den folkelige skepsis overfor Unionsprojektet er så stor, og når nu EU-institutionerne kun har en begrænset kapacitet til at håndtere komplekse problemer i de meget forskellige nationale sammenhænge. Åben koordination opfattes altså her som en metode der gør det muligt at udvikle fælles rammepolitikker og realisere disse politikkers mål på områder, hvor medlemsstaternes praksis er meget forskellig, og uden at EUs formelle kompetenceområde udvides (jf. Ardy & Begg 2001; Trubek & Mosher 2001).

Men selv om denne tolkning sætter os i stand til at forstå mange aspekter af den åbne koordination, mener jeg der er nogle begrænsninger ved den. Overser vi ikke noget? For det første er der spørgsmålet om den åbne koordinations konkrete metoder og instrumenter. Den konkrete konstellation af interesser der ligger bag skabelsen af den åbne koordination, peger på et behov for en eller anden form

for lavt institutionaliseret samarbejde og koordination. Den peger derimod ikke i sig selv på de konkrete metoder og instrumenter som den åbne koordination er kommet til at bestå af, f.eks. dens fokus på strategiske mål, målbarhed, benchmarking og »best practice«. Hvorfor får metoden netop dette indhold?

For det andet er der spørgsmålet om de områder som nu inddrages under den åbne koordinations metode. Hvis åben koordination er en metode til at skabe rammepolitikker uden at øge EUs formelle kompetencer, så er spørgsmålet om der virkelig er behov for fælles politikker på alle disse områder, også selv om politikken så tager form i en slags frivillig om end systematiseret koordineringsproces?

I forbindelse med begge spørgsmål mener jeg det er frugtbart at forstå den åbne koordinations metode fra en bredere socio-kulturel synsvinkel. Vi kan vælge at se den åbne koordinations metode som et resultat af et samspil mellem egeninteresserede rationelle aktører med det mål at skabe fælles rammepolitikker uden at øge EUs kompetence. Men vi får en mere nuanceret forståelse, hvis vi i stedet forstår den som

- et udtryk for fremherskende forestillinger om frihed og styring i moderne samfund
- et udtryk for fremvæksten af en forestilling om en europæisk identitet.

4. En tidstypisk styreform

Med hensyn til det første punkt, så finder vi her netop et svar på hvorfor den åbne koordinations metode ser ud præcis som den gør. For den åbne koordinations instrumenter og procedurer er jo ikke noget unikt for EU. Tværtimod er anvendelsen af procedurer som strategisk planlægning, evaluering og benchmarking i den åbne koordination et konkret udtryk for en bestemt type praksisser om styring der har vundet fodfæste bredt i den vestlige verden i løbet af de senere årtier.

Den politiske teoretiker Mitchell Dean kalder disse praksisser for »avanceret liberalt styre« (Dean 1999: 164-71). Et særligt kendetegn ved dette styre er dets tvetydighed. Tvetydigheden ser vi ikke mindst i den moderne, liberale forståelse af frihed. For på den ene side går vi i liberale samfund ud fra at der findes frie, handlende individer som har egne ønsker, krav behov, rettigheder og valgmuligheder. Dette er en forudsætning for at der kan findes legitim autoritet, for autoriteten hviler jo netop på accept fra frie individer. På den anden side så har friheden i det avancerede liberale samfund fået en særlig udformning: For at kunne handle frit må de handlende subjekter først formes, dannes og vejledes på en måde så de er i stand til at udøve denne frihed ansvarligt.

Avancerede liberale praksisser er derfor »frihedspraksisser« som strukturerer, udformer, forudsiger og gør vores frihed kalkulerbar. Disse praksisser indeholder både »handlings-åbnende« og kontrollerende elementer. Elementer, der åbner nye muligheder for handling, kan f.eks. være rådgivnings- og forhandlingsprocesser og skabelsen af partnerskaber. Kontrollerende elementer kan på den anden side være f.eks. fastsættelsen af normer og standarder, benchmarks, performance indikatorer, kvalitetskontrol og best-practice standarder; elementer som overvåger, måler og gør de forskellige handlende enheders eller subjekters virke kalkulerbar.

Pointen er at den åbne koordinations metode er præget af præcis den samme tvetydighed: Åben koordination er fuldt forenelig med det såkaldte subsidiaritetsprincip og måske er metoden endda et konkret udtryk for princippet. I subsidiaritetsprincippet ligger der en bestemt forståelse af frihed, nemlig frihed som muligheden for at vælge forskellige løsninger i den enkelte medlemsstat og som en respekt for denne valgfrihed. Men i kraft af den åbne koordinations metoder bliver friheden en særlig form for struktureret frihed.

Struktureringen består også i den åbne koordinations tilfælde af både handlingsåbnende og kontrollerende elementer. På den handlingsåbnende side finder vi anvendelsen af procedurer der åbner op for dialog, konsultation og forhandling om mål og midler, som fastlægger bestemte handlingsmål og som på den baggrund skaber mulighed for, og også krav om, at der formuleres nationale strategier til iværksættelse og realisering. På kontrollerende side involverer den åbne koordinations metode præcis de disciplinerende overvågningsmekanismer som Dean og andre finder fremherskende i det avancerede liberale styre (f.eks. Dean 1999: 169, Power 1994; Rose & Miller 1992). Det er teknologier som er designede til at underordne forskellige specialiserede vidensdomæner eller professionsområder under nye formaliserede regimer til kalkulation. Benchmarking, best practice og performance indikatorer er eksempler på mere eller mindre tekniske midler der låser en styring fast i en logik, hvis kerne er en optimering af præstation.

I dette lys er den åbne koordinations metode altså et tidstypisk udtryk for et særligt samspil om styring mellem forskellige typer af aktører. Det tidstypiske består i at styringen foregår under en bestemt respekt for frihed, konkret en nationalstatslig frihed til at vælge forskellige veje, men at denne frihed samtidig bliver en struktureret og (selv)disciplineret form for frihed der er underkastet forskellige overvågnings- og kontrolmekanismer.

5. Europæisk identitet som fællesskab

Min anden påstand var at vi også kan se den åbne koordinations metode som et udtryk for fremvæksten af en forestilling om en europæisk identitet. Dette er en kontroversiel påstand, for i EU-forskningen er den fremherskende tendens at nedtone muligheden for at der opstår en europæisk identitet eller helt at forkaste den. Tendensen er ikke mindst fremherskende i lyset af de ny-nationalistiske strømninger i forskellige dele af Europa.

Alligevel vil jeg hævde at vi i den åbne koordinations metode finder et konkret udtryk for, at der findes en forestilling om en europæisk identitet, nemlig som en forestilling om et bestemt fællesskab. For hvorfor skal den åbne koordinations metode dybest set omfatte så store og så forskellige felter som det i dag er tilfældet? Er der virkelig behov for fælles politikker på alle disse områder, selv hvis det er politikker der bliver til i en fri men struktureret proces?

Det kan diskuteres hvad der ligger i begrebet »behov«. Men hvis vi opfatter et »behov for en fælles politik« i subsidiaritetsprincippet, nemlig som det forhold at den fælles EU-politik løser problemer som ikke kan løses på lavere niveau, så er der i hvert fald en række af felterne for åben koordination hvor det er vanskeligt at argumentere for et behov.

Tager vi arbejdsmarkedsområdet som eksempel så kan der godt argumenteres for nogle økonomiske fordele ved EU-koordination frem for selvstændig, national handling. Ardy og Begg (2001) nævner to typer af forhold der kalder på EU-handling: Muligheden for forvridding af konkurrencen i det indre marked gennem offentligt støttet beskæftigelse og arbejdskraftens mobilitet på tværs af grænser. Efter min mening er ingen af disse argumenterne dog overbevisende.

Med hensyn til forvridding af konkurrencen i det indre marked så er dette spørgsmål allerede reguleret i traktatværkets og den samlede EU-lovgivnings bestemmelser om statsstøtte. En begrundelse for vidtgående åben koordination kan vi derfor ikke finde her. Med hensyn til mobil arbejdskraft i EU så indebærer den i teorien en risiko for at skattegrundlaget undermineres i nogle medlemsstater, nemlig hvor arbejdskraften søger fra lande med høj skat på arbejde til lavbeskatningslande. En anden udgave af samme problem opstår i teorien hvor arbejdsløse

søger at unddrage sig beskæftigelse eller aktivisering ved at søge mod arbejdsløshedsøer i EU eller alternativt søger imod stater med et højt niveau for understøttelse. Også disse risici er dog netop teoretiske og ikke reelle: Arbejdskraftens frie bevægelighed har været en del af EF/EUs traktatgrundlag fra starten uden at befolkningerne derved har skabt kaos ved at skylle frem og tilbage over grænserne. Det potentielle problem med migrerende arbejdsløse er desuden allerede løst gennem vedtagelsen af fælles EU-regler, som begrænser varigheden af understøttelse ved migration.

Alligevel står vi i dag med et fuldt udbygget system for åben koordination på beskæftigelsesområdet, med fælles målsætninger om aktivisering, livslang læring, ligestilling, beskæftigelsesfrekvenser, skat, seniorpolitik, erhvervsuddannelse, formidling mm. (f.eks. Rådet 2001).

Man kan så indvende at behovet for fælles EU-politikker ikke nødvendigvis skal defineres i så snæver forstand som ovenfor (dvs. som kollektiv handling for at korrigere for negative eksternaliteter). Er det ikke nok hvis medlemsstaterne kan lære af hinanden og ved fælles hjælp kan anspore hinanden til en ekstra eller bedre indsats for at nå et mål som der er enighed om?

Måske. Men spørgsmålet rejser sig så bare hvorfor det netop er disse stater og ikke nogle helt andre, der skal lære af og anspore hinanden. Var det ikke mere relevant og hensigtsmæssigt hvis man f.eks. opererede med åben koordination i Nordeuropa eller Skandinavien? Eller for den sags skyld i OECD eller FN? Men selv om man kan finde eksempler på åben koordinationsmetoder i andre regioner, f.eks. Østersøområdet (Arbejdsministeriet 1999) så er åben koordination først og fremmest et EU-anliggende. Og i det forhold mener jeg, vi finder et stærkt vidnesbyrd om eksistensen af en europæisk identitet,

nemlig som en forestilling om et fællesskab af stater for hvem det ligger særligt ligefor og er særligt relevant at udveksle erfaringer, anspore hinanden osv., uanset at der ikke er nogen præcis begrundelse for at det netop er disse stater der skal samarbejde på netop disse områder. Med andre ord: Europæisk identitet som forestillingen om et bestemt skæbnefællesskab.

Det er muligt at denne forestilling ikke står så stærkt i de europæiske samfund generelt. På regerings- og forvaltningsplan viser udbredelsen af den åbne koordinations metode efter min mening at den har slået rod.

Litteratur

- Arbejdsministeriet, 1999. *The Baltic Sea Region Sector Programme on Labour Market Policy: Report from the First Labour-Market Seminar*, København: Arbejdsministeriet.
- Ardy, Brian & Iain Begg, 2001. »The European Employment Strategy: Policy Integration through the Back Door?« Paper præsenteret ved European Union Studies Association's konference i Madison, Wisconsin, 31. maj – 2. juni.
- Dean, Mitchell, 1999. *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Det Europæiske Råd, 1994. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Essen 9.-10. december.
- Det Europæiske Råd, 1998. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Cardiff 15.-16. juni.
- Det Europæiske Råd, 1999. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Köln, 3.-4. juni.
- Det Europæiske Råd, 2000a. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Lissabon, 23.-24. marts.
- Det Europæiske Råd, 2000b. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira, 19.-20. juni.
- Det Europæiske Råd, 2001. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Stockholm, 23.-24. marts.

- Hodson, Dermot & Imelda Maher, 2001. »The Open Method as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination«, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 4, pp. 719-746.
- Power M., 1994. »The Audit Society«, in A. Hopwood and P. Miller (eds.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 219-316.
- Rose N. & Miller, P., 1992. »Political power beyond the state: Problematics of government«, *British Journal of Sociology* vol. 43, no. 2, pp. 173-205.
- Rådet, 2001. Rådsbeslutning 2001/63/EF, EF-Tidende L 22, 24. januar.
- Trubek, David M. & James Mosher, 2001. »New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model«, Paper presented at the symposium »Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Brussels, July.