

Sammanfattning av rapporten

Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages

Susana Borrás and Claudio M. Radaelli

Den öppna samordningsmetoden är den metod som används i Europeiska unionen för att underlätta frivillig samordning av den nationella politiken. Det sker med hjälp av ett antal åtgärder som exempelvis att definiera gemensamma mål som ska uppnås och nationella reformprogram, regelbunden nationell rapportering och övervakning på EU-nivå av hur utvecklingen framskrider på nationell nivå. Eftersom målen kan revideras är metoden till sin natur cyklisk och den används inom skilda politikområden, ofta i kombination med vanlig EU-lagstiftning.

Den öppna samordningsmetoden är en del av en tydlig trend mot vad som kan kallas proceduralisering av EU-samarbetet. Det syftar på att medlemsländer som inte kan enas om innehåll och fördelning av kompetens mellan institutionerna, väljer ett förfaringssätt som medger en mer flexibel form av samordnat agerande. Metoden är inte det enda nytillskottet i EU-samarbetet – en annan är konsekvensbedömning – men det är definitivt ett nytillskott som har haft betydande effekter. Det beror på att den öppna samordningsmetoden utgör kärnan i EU:s strategi för ökad konkurrenskraft (såväl den nuvarande *Europa 2020* liksom den tidigare Lissabonstrategin), är avgörande i frågan om att åstadkomma starkare ekonomisk styrning i EU samt nu också har blivit referenspunkt i arbetet med att definiera medlemslänternas och unionens kompetenser.

Metoden har lett till en polariserad debatt mellan EU-experter. Entusiastiska anhängare menar att den har positiva effekter för såväl politiskt beslutsfattande som demokrati, medan mer pessimistiska bedömare framhåller ansvarsfrågan och anser att metoden har haft endast begränsade effekter på beslutsfattandet.

I den här rapporten hävdas att den öppna samordningsmetoden bör bedömas genom att man skiljer dess olika användningsområden åt. Vi måste förstå och kunna förklara varför metoden fungerar utmärkt i vissa situationer men inte i andra. Och – viktigast av allt – varför den inte får samma effekt i alla medlemsländer och inom alla politikområden.

Mot bakgrund av detta resonemang kan rapporten sägas ha tre syften:

1. Att kartlägga vad vi vet och vad vi inte vet om den öppna samordningsmetoden.
2. Att tydliggöra de villkor som gäller för metodens användning.
3. Att formulera ett antal rekommendationer för förbättring av metoden.

Baserad på en omfattande genomgång av existerande litteratur analyserar rapporten effekterna av den öppna samordningsmetoden inom fyra olika områden: den nationella politiken, politiken på EU-nivå, förändringen av EU-rätten samt europeisk styrning (nätverk och deltagande).

Sammantaget visar vår undersökning på ett blandat utfall. De flesta problemen beror på bristande samband mellan hur metoden används, och de specifika instrument och mekanismer man använder, något som ofta motverkar vad man faktiskt vill uppnå. Den möjlighet som den öppna samordningsmetoden innebär för experiment och innovation, har i praktiken bromsats av sådant som mätbara mål, detaljföreskrifter och en strävan att kontrollera uppförande. Samtidigt har möjligheten till konvergens och koordination

hållits tillbaka på grund av bristande mekanismer för hantering av problem orsakade av avvikelser.

Mot bakgrund av dessa problem, utvecklar vi en begreppsmässig ram för att definiera när och hur olika former av den öppna samordningsmetoden är lämpligast. Det resulterar i följande indelning:

- för att uppnå politisk konvergens,
- för ökad kunskap,
- den öppna samordningen som understödjande metod, och
- ingen användning av den öppna samordningsmetoden över huvud taget.

Vi hävdar att användningsområdena kan definieras med utgångspunkt i de problem som ska lösas och identifierar två betydelsefulla dimensioner: nivån av osäkerhet när det gäller problemet (hög eller låg osäkerhet – huruvida det står klart vad som behöver göras) och nivån när det gäller effekter av samarbete (hög eller låg - huruvida det finns potentiella fördelar med samordning på EU-nivå). Dessa båda dimensioner ger oss en mall som anger villkoren för olika former av användning av den öppna samordningsmetoden.

På grundval av ovanstående ger vi därför följande **rekommendationer**

Angående verktygen inom den öppna samordningsmetoden:

1. Anpassa användandet av den öppna samordningsmetoden till de problem som ska lösas.
2. Anpassa den öppna samordningsmetodens verktyg för ökad kunskap med hjälp av tematiska inlärningscykler, avancerade databaser över olika nationella politiska instrument och intelligenta indikatorer.
3. Kombinera den öppna samordningen vad gäller konvergens med en sammanhängande mätmetod,

tätare nationell rapportering, oberoende utvärderingar av nationella rapporter samt såväl bilateral som multilateral övervakning. Nya mekanismer måste tillkomma som gör det möjligt att utöva påtryckning mot länder som inte vill hörsamma beslut och få dessa att genomföra nödvändiga reformer.

4. Ta hänsyn till behovet av att förstärka den administrativa kapaciteten på nationell nivå, eftersom den öppna samordningsmetoden ställer betydande krav på det området.

Angående den öppna samordningsmetoden som redskap för ekonomisk styrning:

5. Effektivisera olika delar av metoden för samordning av den ekonomiska politiken, eftersom de delarna endast är ytligt besläktade med varandra.
6. Utforska användningen av metoden på den inre marknaden. Nationella reformprogram skulle kunna omfatta en utvärdering av reglerade områden som inte har hanterats rätt på den nationella nivån.
7. Utveckla metoden genom att - med hjälp av nationella reformprogram - anpassa övriga politikområden till strategin Europa 2020.

Angående funktioner för styrning:

8. Öka motiven för deltagande genom mobilisering av nätverk av intressenter. Detta är alltså en bristvara i flertalet medlemsländer.
9. Öka kapaciteten hos de nationella intresseorganisationerna. Också detta är något som fortfarande saknas i många EU-länder.
10. Öka medvetenheten om vad som står på spel i Europa: de nuvarande ekonomiska problemen säger mycket om den verkliga innebörden av vad som utgör ett gemensamt europeiskt intresse. De politiska ledarna ryggar dock för åtaganden som skulle kunna utplåna den oro som ligger bakom eurokrisen.