

Folketingets Europaudvalg og fagudvalg

Christiansborg, den 21. november 2014

EU-konsulenten

OMTRYK (Bilag manglede)

Til
udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Den åbne koordinationsmetode

Målstyring i EU frem for flere regler ?

Resume:

EU har gennem de seneste år udviklet en **ny arbejdsform**, som kaldes ”den åbne koordinationsmetode”. Den **supplerer** EU's traditionelle arbejdsformer som lovgivning og programmer på konkrete områder som f.eks. økonomisk politik, arbejdsmarkedet, pensioner, socialområdet, uddannelse-, samt immigration- og asylpolitik. Metoden opstiller **fælles mål** og retningslinjer på europæisk niveau, som så gennemføres og **udmøntes nationalt** på den måde og med de tiltag, som det enkelte land foretrækker.

Metoden er et eksempel på, at EU's beslutningsstruktur i disse år udvides og gøres til en kompleks blanding af forskellige juridiske og politiske systemer. Den er under stadig udvikling og der er således fortsat muligheder for at præge dens udformning. Men fra forskellig side udtrykkes der også tvivl om metodens effektivitet.

Notatet forklarer, hvordan metoden virker, på hvilke områder, den bruges og hvilken betydning den har. Der er hidtil ikke givet en samlet redegørelse for metoden og dens anvendelse.

Notatets afsnit 1 beskriver, hvordan metoden defineres og dens nærmere indhold. Afsnit 2 beskriver, hvordan metodens anvendes på en række konkrete områder: Lissabon strategien, beskæftigelsen, social beskyttelse, pensioner, uddannelse samt indvandring- og asylpolitik¹. Afsnit 3 analyserer metodens betydning generelt i EU og i Danmark samt giver nogle perspektiver for metodens fremtid.

1. Metodens definition og indhold

Fra midten af halvfemserne blev det klart, at man i EU's medlemslande havde

¹ Herudover følger det af konklusionerne fra Laeken topmødet i december 2001, afsnit 30, at den åbne koordinationsmetode også skal bruges på sundhedspleje og ældrepleje.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

fælles problemer, specielt den meget høje arbejdsløshed, man ikke hver for sig kunne løse. Det var dog samtidig klart, at der var tale om politikområder med store nationale forskelligheder.

Der var derfor behov for et instrument eller en metode, der i højere grad end traditionel regelharmonisering og integration gav plads for nationale forskelligheder. Samtidig skulle det være en metode, der både var ”blødere” end (regel)harmonisering og samtidig mere ”EU-agtig” end det rent mellemstatslige samarbejde.

I Amsterdamtraktatens artikel 128-130 (fra 1997) indførte man derfor en ny metode for, hvordan man skal arbejde sammen på beskæftigelsesområdet. På **Lissabon-topmødet** i marts 2000 **navngav** man metoden ”**den åbne koordinationsmetode**” og blev enige om, at den også skulle anvendes på en række andre områder end beskæftigelsen (se nedenfor i afsnit 2).

Metoden er således defineret i konklusionerne fra Lissabon-topmødet samt i en note fra det daværende portugisiske formandsskab om de hidtidige erfaringer med metoden². Ifølge disse består metoden af 4 stadier:

- a) Fastsættelse af mål og retningslinjer på udvalgte områder inden for EU.
Kommissionen udarbejder forslag til retningslinjer, som Rådet så vedtager.
- b) Opstilling af indikatorer og benchmarks³ i forhold til de bedste, og som kan bruges til at sammenligne med. Der kan være tale om både ikke-målbare (kvalitative) og målbare (kvantitative) indikatorer.
- c) medlemslandenes omsætning af retningslinjerne til regionale og nationale politikker
- d) overvågning og evaluering.

I konklusionerne bemærkes endvidere, at metoden skal **anvendes i overensstemmelse med nærhedsprincippet** og med aktiv deltagelse af alle niveauer, herunder arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet.

Metoden kaldes åben af flere grunde, bl.a.:

² ”Note fra formandsskabet af 13. juni 2000 om hidtidige erfaringer med den åbne koordinationsmetode”. **Definitionen er ikke generelt indarbejdet i Traktaten**, men hovedtrækkene i den fremgår af Artikel 128-130 om beskæftigelsesprocessen.

³ En ”benchmark” er en standard (eksempelvis erhvervsfrekvens), hvorefter andre ting kan måles eller bedømmes.

- **Fejl! Ukendt argument for parameter.** -

- fordi de retningslinjer, der aftales, kan tilpasses det nationale niveau,
- fordi udviklingen af metoden bør være åben for deltagelse af civilsamfundets forskellige aktører.
- fordi metoden skal tilpasses det enkelte politik-områdes særlige karakteristika.

Metoden gør, at man i EU kan arbejde for de samme fælles mål på EU-plan, samtidig med, at der gives plads til nationale forskelle, idet det er op til det enkelte land, hvordan målene nås. **Formålet** med den åbne koordinationsmetode er ”at tilrettelægge en læreproces på europæisk plan for at stimulere udveksling og efterligning af god praksis og hjælpe medlemsstaterne til at forbedre deres egne nationale politikker”.

Metoden er ikke retlig bindende for medlemsstaterne, men medlemsstaterne har hidtil i vidt omfang følt sig politisk og kollegialt forpligtiget til at følge de retningslinjer, som deres stats- og regeringsledere er blevet enige om. Medlemsstaterne har udarbejdet de aftalte handlingsplaner – rettidigt. Medlemslandene har også taget henstillingerne alvorligt⁴.

2. Metodens anvendelsesområder

2.1 Lissabon strategien

På Lissabon topmødet i marts 2000 var stats- og regeringscheferne enige om, at EU's konkurrenceevne og økonomi haltede mere og mere bagud i forhold til USA. Der var behov for reformer og liberaliseringer, der fremmede EU's økonomiske vækst ligesom EU's økonomiske og strukturelle reformer skulle koordineres bedre. Stats- og regeringscheferne blev derfor enige om en langsigtet politik (indtil 2010) for en konkurrencedygtig og vidensbaseret økonomi og mere og bedre beskæftigelse og social samhørighed med konkrete mål inden for 10 indsatsområder:

1. Et **informationssamfund** for alle,
2. Oprettelse af et europæisk område for **forskning og udvikling**,
3. Oprettelse af et gunstigt miljø for etablering og udvikling af **innovative virksomheder**, specielt små og mellemstore virksomheder,

⁴ Da de første henstillinger vedr. beskæftigelsen blev givet i 2000, gav det anledning til politisk uro internt i Tyskland, at Tyskland fik henstillinger for ikke at gøre nok for at skabe en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

4. Økonomiske reformer med henblik på et fuldt udbygget og **fuldt operationelt indre marked** (specielt liberaliseringer inden for energi- og finansieringsmarkederne),
5. Effektive og integrerede **finansielle markeder**,
6. Koordinering af de **makroøkonomiske** politikker: finanspolitisk konsolidering og de offentlige finansers kvalitet og holdbarhed,
7. **Uddannelse** og erhvervsuddannelse med henblik på at kunne leve og arbejde i det vidensbaserede samfund,
8. Flere og bedre job til Europa: udvikling af en **aktiv beskæftigelsespolitik**,
9. Modernisering af den **sociale beskyttelse**, samt
10. Fremme af **social inddragelse**.

På topmødet i Gøteborg i juni 2001 tilføjede man en ny dimension om **bæredygtig udvikling**.

Stats- og regeringscheferne besluttede, at **den åbne koordinationsmetode skal bruges som overordnet metode til at opnå målene**⁵. Samtidig skal man dog ikke være blind for, at der skal tages en række lovgivningsinitiativer inden for nogle af områderne som f.eks. liberalisering af el- og gasmarkederne og de finansielle markeder.

Kommissionen måler fremskridtene på alle de områder, den kan, jf. Kommissionens skema fra **synteserapporten** til Barcelona topmødet, som er vedlagt som **bilag 1**⁶.

2.2 Den europæiske beskæftigelsespolitik

Den europæiske beskæftigelsespolitik blev vedtaget og påbegyndt i 1997 og er det område, hvor den åbne koordinationsmetode er mest udviklet⁷.

⁵ Medlemsstaterne skal dog **ikke** lave en handlingsplan til opfølgelse af Lissabon strategien, men Kommissionen sammenligner løbende EU-landenes præstation inden for de 10 områder. Det sker på grundlag af de **strukturelle indikatorer**. Kommissionen udarbejder en syntese rapport, der beskriver udviklingen og på hvilke områder, der bør sættes ekstra ind. Stats- og regeringscheferne diskuterer **synteserapporten** (som regel på det såkaldte forårstopmøde), og fastsætter nye mål for Lissabon strategien. Næste forårstopmøde finder sted i **Barcelona 15.-16. marts 2002**.

⁶ I Danmark har Udenrigsministeriet oprettet et **”kontaktudvalg for Lissabon strategien”**, hvor en række ministerier og interesseorganisationer er medlemmer.

⁷ **Beskæftigelsesprocessen indeholder en række tiltag i kronologisk rækkefølge**: først udarbejdes (af Kommissionen) og vedtages (af Rådet) **årets retningslinier** for beskæftigelse. Retningslinierne indeholder politisk bindende mål for landenes regeringer for deres nationale indsats til **fremme af beskæftigelsen**. Dernæst udarbejder de enkelte lande deres nationale handlingsplaner for beskæftigelse. Så undersøger og evaluerer Kommissionen handlingsplanerne. På baggrund heraf kommer Kommissionen med et udkast til en rapport om situationen i EU og medlemslande-

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Der gøres store anstrengelser for at **koordinere beskæftigelsespolitikken** med fællesskabets andre politikker og den skal således være i overensstemmelse med de overordnede økonomiske retningslinier, der er en del af ØMU-samarbejdet.

Da stats- og regeringscheferne vedtog Lissabon-strategien, indarbejdede de den europæiske beskæftigelsesproces som **en del af Lissabon strategien** (indsatsområde 8, jf. ovenfor). Men Lissabon tilføjede samtidig som noget nyt **kvantitative mål** for beskæftigelsen i **EU som helhed**: nemlig at beskæftigelsesfrekvensen i EU skal øges til ca. 70% inden år 2010, og at antallet af kvinder i beskæftigelse skal øges til over 60%.

På forårs-topmødet i Stockholm i marts 2001 ønskede man at **fremskynde** processen. Man blev derfor **yderligere** enige om midlertidige **mål** for beskæftigelsesfrekvensen i hele EU for 2005 på 67% i alt og 57% for kvinder. Man blev også enige om, at fastsætte et EU-mål for forøgelse af den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i EU blandt ældre kvinder og mænd (55-64-årige) til 50% senest i 2010.

De vedtagne mål på EU-plan for beskæftigelsesfrekvensen samt udgangspunktet i 2000 ser altså således ud:

ne. Samtidig kommer Kommissionens med dels forslag til retningslinier for det kommende år, dels **forslag til henstillinger til medlemslandene på områder, hvor medlemslandene ikke har gjort det godt nok**, se side 6. Begge forslag skal vedtages af Rådet.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Tabel 1: EU's beskæftigelsesmål for 2005 og 2010 samt situationen i 2000

	2005		2010		Situationen i 2000	
	Samlet	Kvinder	Samlet	Kvinder	Samlet	Kvinder
15-64 årige	67	57	70	60	63,3	54
55-64 årige	-	-	50	-	37,7	-

Kilde: Lissabon og Stockholm konklusionerne samt Kommissionens og Rådets Fælles Rapport for Beskæftigelsen 2001

Til Barcelona-topmødet foreslår Kommissionen nu, at medlemslandene skal forpligtige sig til individuelt at fastlægge **nationale mål** for beskæftigelsen i år **2003**. Samtidig foreslår Kommissionen, at Det europæiske Råd fastsætter mål for, at der bør være pasningsmuligheder for mindst 90% af børn fra 3 års alderen og for mindst 33% af børn under 3 år for at forbedre kvinders muligheder for at komme på arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsesstrategien har formentlig haft størst betydning for de sydeuropæiske medlemslande, hvilket også ses af antallet af henstillinger til medlemslandene⁸:

Tabel 2: Den europæiske beskæftigelsesproces – antal henstillinger til medlemslandene

	1999	2000	2001	Total
Holland	2	2	2	6
Danmark	2	3	3	7
Irland	3	2	3	8
Sverige	2	3	3	8
Østrig	3	3	3	9
Finland	3	3	3	9
Luxembourg	3	3	3	9
Portugal	3	4	3	10
UK	4	4	4	12
Belgien	4	5	5	14
Frankrig	4	5	5	14
Spanien	4	5	5	14
Tyskland	5	5	5	15
Italien	5	5	5	15
Grækenland	6	6	6	18

Kilde: Årlige fællesrapporter fra Kommissionen og Rådet vedrørende Beskæftigelsen

I efteråret 2002 skal hele den europæiske beskæftigelsesproces evalueres og fornyes under det danske formandskab.

⁸ Det fremgår af listen, at medlemslandene umiddelbart fordeler sig i 3 grupper, de gode (Holland, Danmark, Irland, Sverige og Østrig, Finland og Luxembourg), de middelhøje (Portugal og UK) samt de mindre gode ((Belgien, Frankrig, Spanien, Tyskland, Italien og Grækenland)

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Beskæftigelsen i Danmark

Ved beskæftigelsesprocessens tilblivelse i 1997 svarede indholdet og målsætningerne stort set til, hvad man allerede siden 1994 havde gennemført af reformer på det danske arbejdsmarked. **Danmark har derfor altid haft relativt nemt ved at følge retningslinjerne**, ligesom Danmark også allerede opfylder de konkrete måltal for bl.a. beskæftigelsen inden år 2010, som man blev enige om på Lissabon topmødet⁹.

Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark har haft følgende udvikling:

Tabel 3: Beskæftigelsesfrekvenser i Danmark, mænd og kvinder 1998 og 2000¹⁰

	1998		2000	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
16-66 årige	77,4	68,0	78,2	70,2
50-54 årige	82,7	72,6	84,5	77,3
50-59 årige	75,0	56,9	77,4	62,6
60-66 årige	35,0	18,4	35,3	18,2

Kilde: RAS (Registerbaserede Arbejdsstyrke Statistik), Danmarks Statistik.

2.3. Social beskyttelse

Inden for social beskyttelse (bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse) er der ikke vedtaget konkrete retningslinjer som inden for beskæftigelsesstrategien. Man er i stedet blevet enige om **generelle mål**, som medlemslande med forskellige velfærdsmodeller har mulighed for at opfylde¹¹. Målene er:

- fremme af arbejdsmarkedsdeltagelsen og alle borgeres adgang til ressourcer, rettigheder, goder og tjenesteydelser,
- forebyggelse af risikoen for udstødelse,
- indstats til fordel for de mest sårbare, og
- mobilisering af alle aktører.

Medlemsstaterne **afleverede deres nationale handlingsplaner** (som er toåri-

⁹ **Beskæftigelsesretningslinjerne for 2001** opfordrede medlemslandene til at sætte nationale mål for beskæftigelsen. Den danske nationale handlingsplan for beskæftigelse 2001 sætter følgende mål: beskæftigelsesfrekvenser i 2010 for 15-64 årige på 75,9 pct., for de 50-59 årige på 79 pct., og for de 60-66 årige til knap 35 pct.

¹⁰ Tallene afviger lidt fra de nøgleindikatorer, som Kommissionen har angivet i den fælles rapport om beskæftigelsessituationen 2001

¹¹ Lissabon konklusionerne anfører, at indsatsen for at bekæmpe social udstødelse bør bygge på en åben koordinationsmetode. På Nice topmødet vedtog man de fire nævnte overordnede målsætninger for bekæmpelse af fattigdommen i Europa samt 11 mere specifikke indsatsområder.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

ge) i sommeren 2001. Kommissionen fremsendte sin fællesrapport om de nationale handlingsplaner til topmødet i Laeken i december 2000. Det fremgår af rapporten, at man ikke vil anvende henstillinger på området. Danmarks handlingsplan bliver generelt fremhævet som rigtig god.

I rapporten defineres fattigdomstærsklen som andelen af personer, der lever i hustande, hvor indkomsten ligger under 60% af den nationale medianindkomst. 18 procent – 60 millioner - af EU's befolkning er efter denne definition fattige. Halvdelen af dem har været det i mere end 3 år.

Tablet 4: Relative andel af fattige i procent

	1997
Belgien	15
Danmark	10
Tyskland	14
Grækenland	22
Spanien	19
Frankrig	17
Irland	20
Italien	19
Luxembourg	12
Holland	14
Østrig	13
Portugal	23
Finland	9
Sverige	12
Storbritannien	18
EU samlet	18

Kilde: Kommissionens fællesrapport om sociale integration 2001

Kommissionen har til forårstopmødet i Barcelona foreslået, at man bliver enige om **konkrete måltal for fattigdomsbekæmpelsen**, således at medlemslandene skal halvere den relative fattigdom inden år 2010.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

2.4 Pensioner

Ældrebyrden¹² vil mere end **fordobles** frem til år 2050 – fra de nuværende 24% til 49% med deraf følgende pres på pensionsordningerne og de offentlige finanser. På topmøderne i Stockholm og Gøteborg i foråret 2001 blev stats- og regeringscheferne enige om, at **den åbne koordinationsmetode skal anvendes som samarbejdsform om reform af pensionssystemerne**¹³.

Foreløbigt er der kun fastsat **overordnede fælles mål**, nemlig følgende:

- Tilstrækkelige pensioner. Medlemslandene bør værne om pensionssystemernes evne til at opfylde deres sociale mål.
- Pensionssystemernes finansielle bæredygtighed. Medlemslandene bør følge en mangesidet strategi for at give pensionssystemerne et sundt finansielt grundlag, herunder en hensigtsmæssig kombination af politikker.
- Modernisering af pensionssystemerne, så de kan imødekomme varierende samfundsøkonomiske og individuelle behov.

Medlemsstaterne skal inden september 2002 fremlægge deres første nationale (årlige) strategirapporter om pensioner med nationale mål. Kommissionen og Rådet vil herefter vurdere de nationale strategier i foråret 2003. Hele processen skal evalueres inden udgangen af 2004.

Kommissionen foreslår i sit oplæg til Barcelona-topmødet, at medlemsstaterne modarbejder særlige førtidspensionsordninger. Dette skulle gerne øge den gennemsnitlige effektive pensionsalder fra de nuværende 58 år til 62 år i 2010 på EU-niveau.

¹² Forholdet mellem den arbejdende del af befolkningen og den del der er nået over pensionsalderen.

¹³ På baggrund af nationale strategirapporter og Kommissionens meddelelse fra 3. juli 2001 har Rådet udarbejdet en rapport om målsætningerne og arbejdsmetoder på pensionsområdet som forberedelse til forårstopmødet i Barcelona. Rapporten blev forelagt til orientering på Det europæiske Råds måde i Laeken. Rapporten anbefaler, at kombinere de eksisterende processer, som er relevante for pensionssystemernes fremtid, med den åbne koordinationsmetode. Det vil sige, at der skal vedtages fælles målsætninger, som omsættes i nationale, strategiske politikker, overvågning på grundlag af fælles indikatorer og afrapportering.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

2.5 Uddannelse

Ifølge Lissabon-strategien skal **den åbne koordinationsmetode også anvendes på det europæiske uddannelsessamarbejde**. Rådet og Kommissionen vil forelægge en fælles rapport på forårstopmødet i Barcelona i foråret 2002.

Rapporten skal indeholde "et detaljeret arbejdsprogram om opfølgningen af målene for uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemerne, herunder en vurdering af opfyldelsen af målene inden for rammerne af den åbne koordinationsmetode og i et globalt perspektiv".

2.6 Indvandring og asyl

Kommissionen har den 11. juli 2001 fremlagt en Meddelelse¹⁴, hvori den foreslår og redegør for, hvordan den åbne koordinationsmetode kan bruges til at koordinere **indvandringspolitikken** på fællesskabsplan, herunder forslag til europæiske retningslinjer for indvandringspolitikken:

1. Udvikling af en samlet og koordineret tilgang til migrationsforvaltning på nationalt plan,
2. Forbedring af oplysningerne om de legale muligheder for indrejse i EU og om konsekvenserne af at benytte illegale kanaler,
3. Styrkelse af kampen mod illegal indvandring, menneskesmugling og menneskehandel,
4. Indførelse af sammenhængende og gennemsigtig politik og procedurer for åbning af arbejdsmarkedet for tredjelandesstatsborgere inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi,
5. Integrering af migrationsspørgsmål i forbindelserne med tredjelande og især hjemlande,
6. Udvikling af integrationspolitikker for tredjelandesstatsborgere, der opholder sig lovligt på medlemsstaternes område.

Kommissionen har den 28. november 2001 fremlagt en Meddelelse om **asylpolitik** og hvordan den åbne koordinationsmetode kan anvendes på asylområ

¹⁴ Kommissionens meddelelse om en åben metode til koordinering af fællesskabets indvandringspolitik KOM(2001) 387.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

det¹⁵. Meddelelsen indeholder også forslag til europæiske retningslinjer på asylområdet:

1. Forbedring af kendskabet til migrationsstrømmen i forbindelse med humanitær indrejsetilladelse,
2. Udvikling af et effektivt asylsystem, der beskytter de personer, der har brug for det og sikrer en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Geneve-konventionen,
3. En mere effektiv politik for tilbagevenden,
4. Indarbejdelse af spørgsmålet om international beskyttelse i forbindelserne med tredjelande,
5. Sikre at der udarbejdes integrationspolitikker for de personer, der er omfattet af en international beskyttelse i en medlemsstat.

3. Betydning og indflydelse af den åbne koordinationsmetode

3.1 Generelt i EU

Bedømmelsen af den åbne koordinationsmetodes betydning for udviklingen i EU og EU's medlemslande er stadig i sine første stadier. Derfor, og fordi der er tale om en (lære)proces, kan det være **svært at sige noget definitivt om, hvilken betydning metoden vil få på længere sigt**. Der er dog en række forhold, som man forsigtigt kan udlede:

Flere metoder med forskellig betydning

Der er efterhånden tale om flere former for metoder, da baggrunden for og betydningen af at bruge metoden er forskellig inden for det enkelte område. For eksempel giver medlemsstaterne på forslag fra Kommissionen henstillinger til hinanden i forbindelse med den europæiske **beskæftigelsespolitik**, mens man for eksempel inden for **pensionsområdet** har besluttet, at der ikke skal gives henstillinger, men blot evalueres. Efterhånden som metoden bruges på flere og flere områder, vil nye varianter formentlig skabes. Metoden er således under stadig udvikling.

Vedrørende Lissabon-strategien har det været anført, specielt i den seneste tid, at den bliver gennemført alt for langsomt, og at den på nogle områder, som f.eks. liberalisering af energimarkedet, er gået helt i stå, jf artikler fra Fi-

¹⁵ Kommissionens meddelelse om en fælles asylpolitik og indførelse af en åbne koordinationsmetode KOM(2001) 710. Kommissionen opfordrer til, "at det godkendes, at **den åbne koordinationspolitik anvendes på asylområdet** i en indledende periode med henblik på, at der vedtages retningslinjer, inden det spanske formandskab afsluttes. De nationale handlingsplaner skal derefter sendes til Kommissionen, så den første evalueringsrunde kan afsluttes senest ved udgangen af 2003".

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

nancial Times, som er vedlagt som **bilag 2**. Det har også betydet kritik af den åbne koordinationsmetode som arbejdsform.

Forskellig betydning for medlemsstaterne

De forskellige strategier, som den åbne koordinationsmetode har gjort det muligt at blive enige om på EU plan, har haft forskellig betydning for politikudformningen i medlemsstaterne. Betydningen afhænger dels af, hvilken velfærdsstatsmodel landene har, dels hvor langt det enkelte land i forvejen har været i sine strukturelle reformer. **Generelt har metoden haft størst indflydelse i de lande, der ikke i forvejen havde en veldefineret politik på det pågældende område, jf. tabel 5 nedenfor.**

Man kan for overskuelighedens skyld groft skitsere metodens indflydelse i forhold de tre områder, hvor metoden allerede anvendes (beskæftigelse, social beskyttelse, pensioner) således:

Tabel 5: Metodens betydning for at fremme nationale reformer¹⁶:

Velfærdsmodel	Beskæftigelse	Social beskyttelse	Pensioner
Skandinaviske	-	++	+
Kontinentale	+++	+	++
Angelsaksisk	+	+++	+
Sydeuropæiske	+++	++	+++

+++ stærk indflydelse, ++ indflydelse, + lidt indflydelse, - ingen indflydelse

Aktørernes rolle i den åbne koordinationsmetode

Kommissionen er iscenesætteren, der bestemmer dagsordenen og besidder ekspertisen¹⁷. Kommissionen spiller i den åbne koordinationsmetode en mindre åbenlys politisk rolle end tidligere (i hvert fald inden for det sociale område), hvor Kommissionen var den politiske igangsætter.

¹⁶ Kilde: Skemaet bygger på en artikel "Supple Co-ordination at EU level and the key actors involvement" af Caroline de la Porte og Philippe Pochet, Observatoire social européen, Bruxelles.

¹⁷ Kommissionens Hvidbog om styreform i EU anfører, at Kommissionen er "koordinator" i forhold til den åbne koordinationsmetode.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Rådet og medlemsstaterne er nøglespillerne og det er dem, der fastlægger de politiske visioner. Metodens succes afhænger i høj grad af, at medlemsstater positivt og aktivt medvirker og føler sig forpligtiget af de retningslinjer, de vedtager.

Europaparlamentet bliver hørt inden vedtagelsen af retningslinjerne, men spiller derudover ingen større rolle. Europaparlamentet har ved adskillige lejligheder givet udtryk for, at det ønsker at spille en større rolle i den åbne koordinationsmetode¹⁸⁺¹⁹.

Som udgangspunkt har den åbne koordinationsmetode netop til formål at involvere alle interessenter (stakeholders), **deraf også navnet "den åbne"**. **Arbejdsmarkedets parter** er således defineret som medspiller i "den sociale dagsorden". Det er også forudsat, at f.eks. **civilsamfundet** skal spille en rolle i forbindelse med den sociale beskyttelse. Det er dog endnu for tidligt at sige noget om, hvorvidt metoden vil formå at være reelt åben inden for de konkrete politikområder.

3.2. I Danmark

Selvom metoden måske ikke har haft den store betydning i Danmark direkte, jf. tabel 5, har den haft indirekte betydning. Man har på EU plan kunnet fastsætte fælles mål og koordinere politikkerne på en række områder, som er national kompetence, men hvor udviklingen i det enkelte land også har stor betydning for udviklingen af velfærdssamfundet i hele EU. Man har samtidig fået udviklet en metode, som kan erstatte EU-lovgivning og regelharmonisering på en række områder, hvor Danmark ikke ønsker det (for eksempel arbejdsmarked- og pensionsområderne).

De eksisterende danske beslutningsstrukturer vedr. EU-spørgsmål er skabt før den åbne koordinationsmetode og det er derfor interessant at se på, hvordan metoden spiller sammen med disse.

¹⁸ Kommissionen prøver at imødegå kritikken ved at anføre i Hvidbogen om styreformer, "at den åbne koordinationsproces ikke må bruges til at holde Europaparlamentet uden for den politiske proces".

¹⁹ Der findes kritikere af metoden, især i de sydeuropæiske lande. De argumenterer med, at metoden er for nordisk, idet den forudsætter en konsensus- og dialogbaseret kultur, som ikke er udviklet i Sydeuropa, og at metoden derfor ikke er velegnet til samarbejde på europæisk plan. De mener således, at lovgivning og regelharmonisering bør foretrækkes fremfor den åbne koordinationsmetode. Andre kritikere anfører, at metoden inden for beskæftigelsespolitikken er blevet en bureaukratisk embedsmandsproces.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Regeringen (og centraladministrationen) har stået for udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner²⁰. Handlingsplanerne har været forelagt de relevante **EF-specialudvalg, EU-udvalget og regeringens udenrigspolitiske udvalg. Arbejdsmarkedets parter** har været inddraget i stigende omfang i forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanen for beskæftigelse. I udarbejdelsen af handlingsplanen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse har en del ministerier og interesseorganisationer været hørt.

I forbindelse med vedtagelse af henholdsvis de årlige retningslinier for beskæftigelse og målsætningerne for social beskyttelse i Rådet, har **Folketingets Europaudvalg og fagudvalg** fået forelagt sagen til orientering.

Folketinget har ikke været direkte inddraget eller hørt i udarbejdelsen af de forskellige nationale handlingsplaner, men har fået oversendt de færdige handlingsplaner. Folketinget har således ikke haft generelle debatter (eller debatter i fagudvalgenes regi) om de nationale strategier, som handlingsplanerne indeholder. Sammenfattende kan Folketinget således ikke siges at have spillet nogen særlig aktiv rolle i forhold til den åbne koordinationsmetode²¹.

3.3 Metodens fremtid

Der er i Danmark generelt enighed om, at den åbne koordinationsmetode er en nyttig metode, som gør samarbejde og målsætning på europæisk plan mulig på en række ømtålelige områder samtidig med, at den giver den enkelte medlemsstat frihed til vælge på hvilken måde og med hvilke midler, den vil opnå målene.

²⁰ Det har været anført, at de danske nationale handlingsplaner vedr. beskæftigelsen og social beskyttelse indtil nu fortrinsvis været afrapportering om allerede eksisterende initiativer.

²¹ Der har været afholdt flere møder mellem Europaudvalget og de danske medlemmer af henholdsvis Europaparlamentet, ØSU og Regionaludvalget, hvor man har været enige om, at metoden er vigtig for Danmark, se. bl.a. Info-note I 91 og I 141 (2000/01).

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

I efteråret 2002 **skal hele beskæftigelsesstrategien evalueres og fornys under det danske formandskab**. Der skal samtidig findes en skabelon for, hvordan metoden kan anvendes mest hensigtsmæssigt i et udvidet Europa.

Da den åbne koordinationsmetode er en fundamental bestanddel af beskæftigelsesstrategien, betyder det samtidig en evaluering af den åbne koordinationsmetode som arbejdsform i EU.

Med venlig hilsen

Vibeke Sylvest

Status over opfyldelse af visse mål i Lissabon-strategien samt indikatorer for bedste præstation

	Lissabon (oplysninger foreligger)	Barcelona (seneste oplysninger)	EU-indikator for bedste præstation*	EU-mål 2010
1. Generel økonomisk baggrund				
a. BNP pr. indbygger i 1995 KKS, US=100 (99/01)	65,1	65,1	96,0	
b. BNP-vækstrate i faste priser 1995 (99/01)	2,6	1,6	4,9	
c. Produktivitet pr. ansat i KKS, US=100 (99/01)	74,0	72,2	106,0	
2. Beskæftigelse				
a. Samlet (% af befolkning i den erhvervsaktive alder) 99/01	63,2	63,9	73,6**	70 67 (2005)
b. Kvinder 99/01	52,8	54,7	69,0	60 57 (2005)
c. Ældre arbejdstagere (55-64) 99/01	37,2	38,3	66,0	50
3. F&U				
a. Samlede (offentlige og private) udgifter til F&U i % af BNP Årene 98/00	1,87	1,90	3,1	
b. Andel af de samlede udgifter til F&U finansieret af erhvervslivet (%) Årene 98/99 (Kilde: OECD/Eurostat)	55,1	55,9	68,1	
4. Almen uddannelse og erhvervsuddannelse				
a. Offentlige udgifter til almen uddannelse i % af BNP Årene 99/00	5,0	5,1	6,7	-
b. Personer med kort skolegang (% som ikke går videre i undervisningssystemet) Årene 99/01	18,7	17,7	7,2	9,4
c. Livslang uddannelse (% voksne deltagere) Årene 99/01	8,2	8,3	21,4	-
5. Internetafbækning				
a. EU-husstande (% af husstande) Årene 00/01	18,4	37,7	60,6	
b. EU-bredbånd (% af husstande, kabel/ADSL-udgang) Året 01	2,5	5,8	14,9	
c. EU-skoler (% af samtlige skoler) Året 01	-	89	99	100 ved udgangen af 2001
6. Offentlige indkøb				
a. Værdien af udbud offentliggjort i EFT (% af BNP) Årene 98/00	1,8	2,4	3,9	-
7. Risikovillig kapital				
a. Opstartfasen (% af BNP) Årene 99/01	0,038	0,036	0,079	-
b. Udvidelse (% af BNP) Årene 99/01	0,104	0,099	0,192	-
8. Statsstøtte				
a. Støtte angivet i % af BNP Årene 95-97/97-99	1,1	0,9	0,5	-
9. Social samhørighed				
a. Fattigdomsrisiko (efter overførselsindkomster) År 97/98	18	18	10	

Kilden er Eurostat, medmindre andet er angivet. Hele datarækken opdateres jævnligt on-line på <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

* Uvægtet gennemsnit for de tre EU-medlemsstater med bedste præstation.

** Skøn over bedste præstation i 2001 baseret på tallene for år 2000 for DK, NL, og tallene for 2001 for UK.

Financial Times 11/3 2002

BARCELONA SUMMIT FINANCE MINISTER SETS OUT PROPOSALS

UK tries to raise tempo on European economic reform

By Ed Crooks

The British government sought yesterday to defuse growing scepticism about the pace of liberalisation of European markets with its agenda for economic reform in the European Union.

Launching the consultation paper, *Realising Europe's Potential*, Gordon Brown, finance minister, said economic reform was "vital to facing the challenges of global competition, EU enlargement and 8 per cent EU unemployment".

The paper proposes a fundamental overhaul of the EU's procedures for reviewing state aid to industry, attacks the Common Agricultural Policy as "a substantial burden on the EU economy", and reaffirms the government's opposition to "unnecessary tax harmonisation". It also sets out Britain's proposals for the Barcelona summit of EU leaders on March 15-16.

Hopes that the summit would reinvigorate the process of reform in the EU have been fading. Spain, which holds the EU's rotating presidency, is generally supportive of further liberal-

isation, but the impending elections in France and Germany seem likely to hamstring any politically sensitive initiatives.

Mr Brown admitted the EU still had "a long way to go" to deliver on the goals set out at the Lisbon summit two years ago, which included the ambitious objective of making the EU the world's most dynamic economy within a decade.

The follow-up summit Stockholm last year was widely seen as having made little significant progress.

Patricia Hewitt, trade and industry minister who launched the paper with Mr Brown, said setting up a new business took an average of one week in the US compared with 12 weeks in the EU.

Britain's specific ambitions for Barcelona include a clear commitment to the deregulation of labour markets, an endorsement of last year's Mandelkern report on improving EU regulation, further progress towards a single market in financial services, and "a breakthrough" in energy market liberalisation. The consultation paper sets out a lengthy

list of indicators illustrating how the EU trails the US in productivity and employment, and pointing out possible explanations such as lower rates of research and development, patent applications, internet usage and business investment.

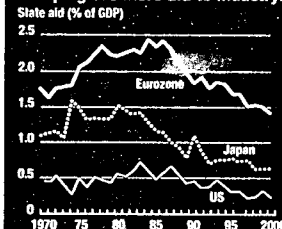
It also calls for new rules and streamlined procedures for the evaluation of state aids, with the aim of delivering "less aid, but better aid". While the government wants to see state aid reduced in the EU overall, it says "there is a clear role for well-targeted state aid in promoting structural reform, productivity and the operation of the single market".

Mr Brown crossed swords with the European Commission when it reviewed his proposals for regional venture capital funds before eventually approving them last year. His plans to extend tax breaks for property sales in deprived areas are going through the same process.

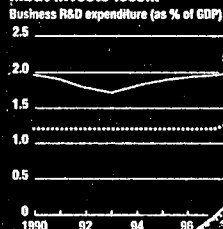
Digby Jones, the director-general of the Confederation of British Industry, welcomed the attempt to make the EU more business-friendly. "We desperately need to reignite the flame of

Gordon Brown's Barcelona wish list

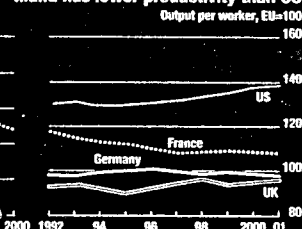
Europe gives more aid to industry...



...but invests less...



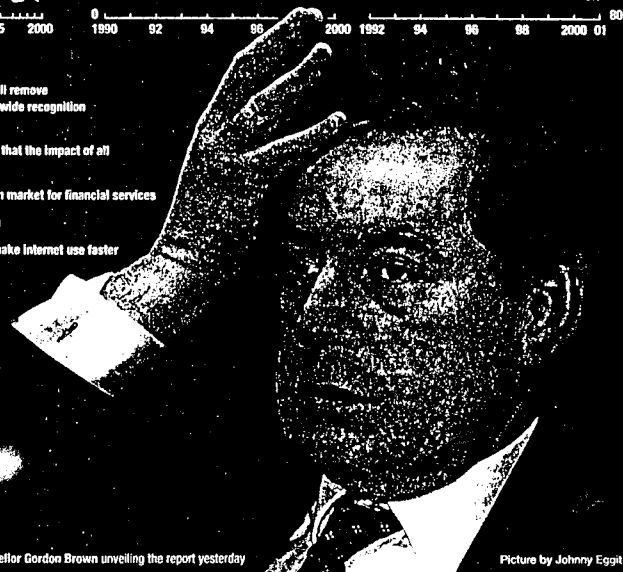
...and has lower productivity than US



...so the UK wants to:

- Give a "clear signal" that EU leaders will remove barriers to employment, and to agree EU-wide recognition of professional qualifications
- Cut unnecessary regulation and ensure that the impact of all new EU regulations is rigorously tested
- Advance the integration of the European market for financial services
- Open EU energy markets to competition
- Encourage broadband connections to make internet use faster and easier and support lifelong learning
- Increase R&D and innovation, especially in biotechnology

Source: HM Treasury



Chancellor Gordon Brown unveiling the report yesterday

Picture by Johnny Eggit

the Lisbon summit where the reform agenda started. Since then progress has been painfully slow with no obvious benefits to businesses so

far. It would be disastrous if the Barcelona summit fails to get things back on track." However, Edward Bannerman of the Centre for Euro-

pean Reform, London-based think tank, warned that while Barcelona would probably make progress in areas such as financial services

and energy, no one should expect dramatic breakthroughs. "The French and Germans are really not eager to make any big changes."

Financial Times 1/3 2002

lieder

Barcelona bid

If one of the European Union's many economic reform league tables were dedicated to measuring enthusiasm, Britain would come top every year. While other governments have wavered, London's zeal is undimmed. Yesterday, the UK Treasury published a comprehensive white paper, in an effort to step up economic reform in Europe before this month's Barcelona summit.

Thankfully, the document offers few new proposals. The agenda of market liberalisation and welfare state modernisation agreed at Lisbon two years ago is already crammed with initiatives and targets. The EU's 15 governments made many commitments. Now they must meet them.

Still, the Treasury's paper is the most cogent argument yet for change. It is not just the EU's prosperity that is at stake but its political credibility. Reform is in Europe's own interests but it is also essential to help drive global growth and to promote international development.

Now is the time to act to boost confidence in the global economy and to compensate for the effects of a worldwide slowdown. Greater labour flexibility, energy market liberalisation and a single market in financial services are the priorities. If Europe cannot

get these right, increasing internet use or promoting research will count for little.

The Treasury knows the basics are important. But its thinking on one of them, state aid, is muddled. It believes there is a role for "well targeted" state aid to tackle cases of "market failure" and to promote social justice. Gordon Brown, chancellor of the exchequer, no doubt has research and development tax credits and publicly financed venture capital funds in mind. France may suggest electricity, or Portugal its pig farmers. What is "good" state aid to some people is a distorting subsidy to others. Maintaining a competitive single market, and allowing the European Commission to enforce it, is crucial.

The Lisbon reform process has stalled. Whether Britain, and its reform-minded allies such as Spain and Sweden, can succeed in putting it back on track is a moot point. There are limits to the power of exhortation and peer pressure. The UK government is wary of raising expectations of a breakthrough at Barcelona. Failure would raise questions about Britain joining a eurozone incapable of reforming itself. The white paper is a timely reminder to the EU of the promises it made and must now keep.

B. King 2002