

# EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hallintana: katsaus jatkotutkimusta ajatellen

PERTTI AHONEN

## Katsauksen tarkoitus, tavoitteet, ala ja luonne

Monen muun politiikan tutkimuksen osa-alueen lailla Eurooppa-tutkimukseen soveltuu päätelmä siitä, että politiikan tutkimuksen ja käytännön poliittisen toiminnan välillä vallitsee tietty epäsuhta. *Tutkimuksen* julkaisukelpoisuuden kriteeriksi riittää se, että tutkija kirjoittaa muille tutkijoille soveltaen yhtä tai useampaa tutkijayhteisössä riittävästi hyväksyttyä teoreettista ja metodista lähestymistapaa lausuen kenties jotakin tutkijayhteisölle uutta jostakin empiirisestä kohteesta. *Käytännön toiminnan* piirissä suhtautuminen tutkimukseen ja sen tuloksiin on sen sijaan hyvin valikoivaa. Käytännön toimijat eivät yleensä ole riippuvaisia tutkijoista käsitteitä omaksuessaan tai käytännön toimintameteodeista päättäessään. Tilannetta monitkaistaa se, että myös Eurooppa-aihepiirissä tutkijoiden ja käytännön toimijoiden vuorovaikutus on tavallista ja ettei käytännön toimijoille ole vierasta yrittää legitimoida toimintaansa myös tutkimuksen kautta. Monilla tutkijoilla ja tutkijayhteisöjen määrättyillä osilla on myös kiteytyneet käsityksensä siitä, millainen Euroopan integraation tulevaisuuden tulisi olla.

Yhdeltä osin johtuu tutkimuksen ja käytännön jännitteisestä suhteesta, että tämä tarkastelu ei voi olla kuin aiheensa ”hermeneuttinen”, ymmärtämiseen tähtäävä katsaus. Toiselta osin tämä johtuu siitä, ettei ”skientistinen”, tiedeyhteisön hyväksymä tietämys tarkastelun kohteesta ole vielä läheskään

kiteytynyt. Katsaus pyrkii etenemään kohden teoreettista perustaa EU-politiikan ”pehmeiden” metodien tarkastelemiseksi. Katsauksen keskiössä on EU-politiikan avoin koordinoitimenetelmä. *Ensimmäinen* tavoite on tuoda esiin politiikkametodien kirjo EU:ssa sekä eri metodien sovellusalueet. *Toinen* tavoite on käyttää avointa koordinoitimenetelyä reittinä pehmeiden politiikkametodien problematiikkaan. *Kolmas* tavoite koskee sitä, kuinka EU-politiikan pehmeitä metodeja voitaisiin lähestyä tutkimuksessa teoreettisesti perustellen.

## *Kovat vastaan pehmeät metodit Eurooppa-politiikassa*

Wallace (2000; vrt. Knill ja Lenschow 2003) jakaa Eurooppa-politiikan metodit viiteen ryhmään: yhteisömetodiin, sääntelymetodiin, metodiin, jota hän kutsuu nimellä *intensive transgovernmental method*, monitasohallinnan metodiin sekä politiikan koordinoinnin metodiin. Kovin metodeista on ”yhteisömetodi”, *community method*, joka koostuu normien annosta, tulkinnasta ja soveltamisesta. Kolmeen muuhunkin neljästä ensimmäisestä metodiryhmästä sisältyy yhteisömetodin elementtejä.

Viides metodiryhmä, politiikan koordinoinnin metodi, toteutuu Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission suositusten perusteella. Perustamisopimuksen 249. artiklan nojalla suosituksilla ja kannanotoilla ei ole sitovaa voimaa. Silti niillä saattaa olla tosiasiallista vaikutusvoimaa. Järjestä-

**Taulukko 1. Päätöksenteon tasot ja metodit Euroopan Unionissa.**

Missä päätetään? Miten päätetään?	Kokonaan EU- tasolla	Enimmäkseen EU- tasolla	Sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa	Enimmäkseen jäsenvaltioissa
1. Yhteisömetodi ( <i>community method</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kansainväliset kauppa- neuvottelut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteinen maalous- politiikka</li> </ul>		
2. Sääntelymetodi ( <i>regulation method</i> )		<ul style="list-style-type: none"> <li>Sisämarkkinat/ tavaroiden, palvelusten, henkilöiden, pääoman ja työvoiman vapaa liikkuvuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kilpailu- politiikka</li> </ul>	
3. Intensiivisen transgovernmen- talismin metodi ( <i>method of intensive transgovern- mentalism</i> )		<ul style="list-style-type: none"> <li>Rahaliitto</li> <li>Yhteinen ulko- ja turvallisuus- politiikka, sisäasiain yhteistyö</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Poliisiasiat</li> </ul>
4. Monitaso- hallinnan metodi ( <i>multilevel governance method</i> )			<ul style="list-style-type: none"> <li>Rakenne- rahasto- politiikat</li> <li>Koheesio- politiikat</li> </ul>	
5. Poliitiikan koordinoinnin metodi		<ul style="list-style-type: none"> <li>Makro- talouskysy- mysten koordinointi</li> <li>Tukee ylem- pänä sarakkeessa mainittujen politiikkojen harjoitusta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Työllisyys</li> <li>Ympäristö</li> <li>Tutkimus, teknologinen kehitys ja innovointi</li> <li>Koulutus</li> <li>Metodi tukee myös muita politiikkoja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sosiaalinen dialogi (dialogi työehdoista sekä dialogi työntekijöiden ja työnantajien kesken)</li> <li>Terveys</li> <li>Sosiaalinen hyvinvointi</li> </ul>

käämme Wallacen luokittelun osiot niiden likimääräisen vaikutusvoiman mukaan ja yhdistäkäämme luokittelu Scharpf'n (1996) luokitteluun Eurooppa-politiikan alueista. Tulokset on esitetty taulukossa 1.

Hyvinvointipolitiikan alueella Eurooppa-politiikan metodit koostuvat pääasiassa politiikan koordinoinnista. Tämä ei kuitenkaan sulje pois kovempien metodien paikoittaista soveltamista. Myös tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja innovoinnin politiikkalohkolla pehmeät Eurooppa-politiikan metodit hallitsevat. Muilla politiikkalohkoilla pehmeät metodit korkeintaan täydentävät muita metodeita tai niiden merkitys on vähäinen.

#### *Eurooppa-politiikan pehmeiden metodien peruselementit*

Schoutin (2000; vrt. Metcalfe 1994 ja 2000) luokittelua kehittämällä syntyy luettelo EU-politiikan ”pehmeiden” metodien elementeistä, jotka on luetteloitu seuraavassa. (1) Tulostaulukot ja viiteindikaattorit (*scoreboards, reference indicators*) kohdistuvat toimenpiteisiin, jotka jäsenvaltiot toteuttavat sitouduttuaan Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa määrättyyn toimintapolitiikkaan. (2) Itsearvioinneissa jäsenvaltiot arvioivat tilanteensa ja sallivat sitten komission ja neuvoston arvioinnit. (3) Vertaisarviot (*peer reviews*) palvelevat erityi-

sesti Eurooppa-politiikkojen suunnittelua, analysointia ja arviointia. (4) Vertailuarviointi (*benchmarking*) koostuu hyvien käytäntöjen etsinnästä jäsenvaltioista tai kolmansista maista. Kuvaan kuuluvat myös pohdinnat käytäntöjen siirtämiseksi jäsenvaltioihin ja yhteisön toimielimiin.

(5) Neuvoston päättämät yleisohjeet (*general guidelines*) lausuvat julki kriteerejä laadukkaalle politiikalle jäsenvaltioissa ja yhteisön toimielimissä. (6) Havainnointia (*observing, monitoring*) harjoittavat esimerkiksi komission alaiset erityiset ”observatoriot”. (7) Pehmeä lainsäädäntö (*soft law*) laaditaan samoin menettelyin kuin varsinaiset oikeusnormit, mutta normeja ei panna toimeen sanktioiden tuella (Cram 1997; Ecolex 2001). (8) Myös vapaaehtoinen jäsenvaltioiden julkisten hallintojen yhteistyö kuuluu Eurooppa-politiikan pehmeisiin metodelementteihin. (9) Niihin lukeutuu myös organisoitu tiedonvaihto määrättyillä politiikkaloikoilla.

(11) Oma pehmeä metodelementtinsä koostuu eurooppalaisista dialogeista intressiryhmien edustajien kesken. (12) Samoin tulevat kysymykseen kansalaisdialogit. (13) EU-instituutioiden yhteydessä toimii neuvottelu- ja valmisteluelimä sekä asiantuntijaverkostoja, joilla on politiikan valmistelu tehtäviä (Larsson 2003). (14) Lopulta pehmeisiin metodelementteihin voidaan lukea erityiset kannustintimet, joita komissio voi käytettävissään olevilla varoilla harjoittaa myös aloilla, joilla jäsenvaltioiden yhteistyö on vain informaalisella perustalla.

Monet Eurooppa-politiikan menetöt ovat edellä kuvattujen alkeiselementtien yhdistelmiä. Tämä koskee esimerkiksi järjestelyjä, joissa määrätarkoituksiin perustetut eurooppalaiset laitokset (*European agencies*, Everson ym. 1999) toimivat erityisalallaan observatorioina tai joissa tuollaiset laitokset laativat pehmeää lainsäädäntöä. Samoin avoin koordinoitimenettely eli lyhyesti ”avoin koordinointi” on määrättyjen metodisten alkeiselementtien yhdistelmä. ”Pehmeänä metodina” se ei sido jäsenvaltioita paitsi moraalisesti vertaispainneiden sekä *attention effectin*, ”huomiovaikutuksen”, perusteella (Larsson 2002, 39). De la Porte ja Pochet (2000, 11) pitävät metodin viitoittamaa yhdentymistapaa potentiaalisesti jopa yhtä tärkeänä kuin perinteistä, Eurooppa-oikeudelliseen normintoon perustuvaa polkua. Metodi ei ole tarkalleen samanlainen kaikissa sovelluksissaan (Larsson 2002; Radaelli 2003). Metodien tärkeyttä

ei ole kiistetty silloinkaan, kun sen hyötyvaikutuksia on epäilty (Trubek ja Mosher 2001). Metodia on kuvattu jo suomalaisessakin keskustelussa (Palola 2002).

### Avoimen koordinoinnin kiteytyminen

Varhainen esimerkki avointa koordinoitua muistuttavasta menettelystä on Euroopan talousyhteisö -vetoinen COST-yhteistyö tiede- ja teknologiapolitiikassa 1970-luvun alusta alkaen. Kaudella 1994–1997 syntynyt jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen koordinointi on kuitenkin ensimmäinen yhteys, jossa ilmaisua ”avoin koordinointi” ryhdyttiin käyttämään (Lönnroth 2002; Tiainen 2002). Perustamissopimuksessa säädetään sekä työllisyyspolitiikan avoimesta koordinoinnista (art. 3 sekä 125–130) että tietyistä muista politiikan koordinoinnin tavoista. Jälkimmäisiä ovat talouspolitiikan koordinointi (art. 4, 98–99, 202), pakollinen politiikan koordinointi maatalouspolitiikassa (art. 34, 280), tietty jälkimmäiseen liittyvä koordinointi (art. 46–47) sekä vapaaehtoinen politiikan koordinointi määrättyillä muilla politiikkaloikoilla (art. 140, sosiaalipolitiikka, koulutus, ammattikoulutus ja nuorisokysymykset, 152, terveyspolitiikka, 155, transeurooppalaiset verkostot, 157, teollisuus, 165, tutkimus ja teknologinen kehittämis-toiminta, ja 180, kehitysyhteistyö).

### Avoimen koordinoinnin kehkeytyminen ja kokonaisuhteydet

Perustamissopimus kiteyttää kaksi vapaaehtoisen politiikan koordinoinnin aluetta: talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan. Työllisyyspolitiikan avoimen koordinoinnin taustaan lukeutuvat Amsterdamin Eurooppa-neuvoston (AMC 1997) vakaus- ja kasvusopimus (*Stability and Growth Pact*) sekä Wienin Eurooppa-neuvoston (VIE 1998) Euroopan työllisyyssojimuksella (*European Employment Pact*). Oleellisimpia ovat kuitenkin kolme avainprosessia (COC 1999). *Kölnin prosessilla* pyritään sellaiseen jäsenvaltioiden makrotalouspolitiikan välineiden yhdistelmään, että välineiden vuorovaikutus sujuisi pehmeästi (COC 1999). *Luxemburgin prosessi* määrittelee koordinoitua työllisyysstrategian, jota ryhdyttävät neuvostossa päätetyt ohjeet (*Employment Guidelines*) sekä kansalliset toimitasuunnitelmat (NAPS, National Action Plans; LUC 1997). *Cardiffin prosessi* kartoittaa tietä koh-

den talousuudistuksia sekä laadukasta julkisen talouden hoitoa (CAC 1998).

EU-talouspolitiikan koordinointi on määrämutoinen prosessi (Perustamissopimus, art. 99; Taulukko 2). Virallisissa EU-lähteissä sitä ei kuitenkaan kutsuta avoimeksi koordinoinniksi. Talouspolitiikan koordinointi on silti innovaatiolähde avoimelle koordinoinnille (LUC 1997, kohta 16):

Samaan tapaan kuin sovellettaessa monenkeskisen silmälläpidon (*multilateral surveillance*) periaatetta talouden konvergoitumisprosessissa, jokainen jäsenvaltio lähettää joka vuosi neuvostolle ja komissiolle kansallisen työllisyys-suunnitelmansa ja sen mukana raportin suunnitelman toimeenpanosta.

Perustamissopimuksen artikla 125 määrittelee työllisyyspolitiikan avoimen koordinoinnin jatkuvaksi prosessiksi: ”Jäsenvaltiot ja yhteisö työskentelevät kehittääkseen koordinoitun työllisyysstrategian...” Yhteisön tehtävänä on rohkaista jäsenvaltioiden yhteistyötä sekä antaa tukea ja täydentää jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkaa. Sopimus antaa neuvostolle mahdollisuuden kannustintoihin koordinoinnin edistämiseksi ja määrittelee koordinoinnin menettelytavan (art. 128; Taulukko 2).

#### *Avoimen koordinoinnin kiteyttäminen ja laajennukset keväällä 2000*

Perustamissopimuksen 2. artikla määrittelee joukon hyvinvointipoliittisia tavoitteita. Niiden toteuttamiseksi artikla 3 määrittelee toimenpiteitä: jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen koordinointi, sosiaalisen sektorin politiikka mukaan lukien Euroopan sosiaalirahaston toiminta, taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen, toiminta korkean terveysturvan hyväksi sekä toiminta laadukkaan opetuksen ja koulutuksen turvaamiseksi. Puheenjohtajuuspäätelmät Lissabonin ja Feiran Eurooppa-neuvostoista lausuvat julki laajennuksia avoimen koordinoitimenettelyn alaan (Larsson 2002; LIC 2000; FEC 2000) sekä strategian, jonka tärkeisiin toimeenpanon tapoihin avoin koordinointi kuuluu (LIC 2000, kohta 6):

Strategian toimeenpano taataan parantamalla olemassa olevia prosesseja, ottamalla käyttöön uusi avoin koordinoitimenettely kaikilla tasoilla ja kytkemällä se entistä vahvemman Eu-

rooppa-neuvoston ohjaavaan ja koordinoivaan rooliin, jotta toimintaa suunnattaisiin entistä tehokkaammin strategisesti ja jotta saavutettuja tuloksia seurattaisiin entistä tehokkaammin.

Lissabonin päätelmiin sisältyy metodin kuvaus, johon viitataan laajalti edelleen vuonna 2003 (LIC 2000, kohta 37). Metodien elementit ovat (1) ohjeet aikatauluineen lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi, (2) kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset indikaattorit ja (3) euroopalaiset ja yleismaailmalliset *benchmarking* eli vertailuanalyysin kriteerit, (4) ohjeiden kansallisen soveltamisen periaatteet sekä (5) ajoittaiset seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin toimet. Niin EU- kuin liikkeenjohtojargoniin turvautuen Lissabonin päätelmät täsmensivät metodologiaa ajatellen sen soveltamisen osapuolia (LIC 2000, kohta 37):

Sovelletaan täydellisesti hajautettua lähestymistapaa subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Soveltaen vaihtelevia kumppanuusjärjestelyjä osapuolina ovat unioni, jäsenvaltiot, alue- ja paikallistasot, sosiaaliset kumppanit ja kansalaisyhteiskunta. Euroopan komissio määrittelee parhaita käytäntöjä koskevan, muutosjohtamista (*change management*) palvelevan vertailuarvioinnin (*benchmarking best practices*) verkotuen eri tuottajien ja käyttäjien suuntaan eli sosiaalisten kumppanien, yritysten ja kolmannen sektorin organisaatioiden kanssa.

Keväällä 2000 avoimen koordinoinnin soveltamisalaa laajennettiin etenkin hyvinvointipoliittikojen piirissä. Tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja innovoinnin politiikkalohkoilla oli sen sijaan kysymys jo ennestään sovellettujen menettelytapojen määrittelystä kuuluviksi avoimen koordinoinnin alaan.

#### *Euroopan sosiaalipoliittinen toimintaohjelma avoimen koordinoinnin kannalta*

Nizzan sopimuksella lisättiin yhteisön perustamissopimuksen artiklaan 137 sosiaalisen syrjäytymisen torjunta ja sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistaminen toimiksi, joita yhteisö voi tukea ja joissa se voi täydentää jäsenvaltioiden toimia (Council 2000c). Nizzan Eurooppa-neuvosto päätti Euroopan sosiaalipoliittisesta toimintaohjelmasta (*European Social Agenda*; NIC, 2000). Ohjelma sisältää priorisoinnit viisivuotiskaudelle sekä strategisen ohjeistuksen sosiaalipoliitiikan osille. Oh-

**Taulukko 2. EU-politiikan koordinointi talouspolitiikassa, työllisyyspolitiikassa ja Euroopan sosiaalipoliittiseen toimintaohjelmaan liittyvässä politiikassa.**

	Talouspolitiikan koordinointi	Työllisyyspolitiikan koordinointi	Euroopan sosiaalipoliittiseen toimintaohjelmaan liittyvä koordinointi
1. Komission aloite tai vastaava	Komission suositus	Ei mainintaa	Komissio tukee aloittein, joihin sisältyvät viitteelliset indikaattorit
2. Neuvoston ja komission raportointi	Ei	Neuvosto ja komissio antavat Eurooppa-neuvostolle yhteisraportin työllisyydestä	Ei
3. Neuvoston tavoitteenasettelu	Neuvosto komission suosituksen nojalla määränemmistöllä työllisyyspoliittisista ohjeista ja raportoi Eurooppa-neuvostolle	Ei sovelleta	Neuvosto laatii tavoitteet ja vahvistaa indikaattorit ja vertailuanalyysin kriteerit
4. Eurooppa-neuvosto	Eurooppa-neuvosto keskustelee ohjeista	(Ei mainintaa, mutta tapahtuu)	Ei
5. Komission revisioi suosituksensa	Ei	Eurooppa-neuvoston ehdotuksesta komission ehdotus työllisyyspoliittisiksi ohjeiksi jäsenvaltioille	Ei
6. Konsultaatio	Ei mainintaa	Neuvosto konsultoi parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja työllisyyskomiteaa	Työllisyyskomitea, sosiaalisen suojelun komitea ja mahdollisesti parlamentti
7. Omaksuminen neuvostossa	Neuvosto määränemmistöllä suosituksena jäsenmaille ohjeet	Määränemmistöllä neuvoston ohjeet sovitettuina talouspolitiikan ohjeisiin (esim. Council 2000a)	Toteutuu prosessissa aikaisemmin
8. Jäsenvaltioiden rooli	Jäsenvaltiot raportoivat komissiolle	Kukin jäsenvaltio: neuvostolle ja komissiolle vuosiraportti politiikasta suhteessa ohjeisiin	Jäsenvaltiot muuttavat yhteiset tavoitteet politiikoikseen
9. Komission raportointi	Ei mainintaa	Ei mainintaa; käytännössä komission vuotuinen ”Joint Employment Report” (esim. Commission 2000a)	Komissio esittää joka kevät Eurooppa-neuvostolle tulostaulukon edistymisestä toimenpiteissä
10. Neuvoston seuranta	Neuvosto seuraa jäsenvaltioiden talouspolitiikan sovittumista yhteen ohjeiden kanssa	Neuvosto tutkii vuosittain jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkaa suhteessa ohjeisiin	Neuvosto tutkii tulostaulukon
11. Neuvoston suositukset	Neuvosto voi määränemmistöllä tehdä suosituksia jäsenvaltioille, elleivät ne ole noudattaneet ohjeita	Komission ehdotuksesta neuvosto määränemmistöllä voi päättää suosituksista jäsenvaltioille (esim. Council 2000b)	Ei
12. Eurooppa-neuvosto	Ei mainintaa	Neuvosto ja komissio: yhteinen vuosiraportti Eurooppa-neuvostolle työllisyysilanteesta yhteisössä ja ohjeiden toimeenpanosta	Eurooppa-neuvosto, kunakin keväänä

jelma pyrkii keskinäisesti vahvistamaan koordinointiin kolmen avointa koordinoitua tai sitä muistuttavaa menettelyä soveltavan politiikkalohkon kesken: talouspolitiikan, työllisyyspolitiikan ja sosiaalisen osallisuuden politiikan. Talouspolitiikan alueista verotuspolitiikka on sittemmin tullut varsinaisen avoimen koordinoinnin piiriin (De la Porte ja Pochet 2002). Käsitteet talouspolitiikan ylivallasta tuossa koordinoinnissa ovat edelleen tavallisia (vrt. jo Beck ym. 1997; Radaelli 2003.) Oma erityiskysymyksensä on se, missä määrin kolmen lohkon koordinoitu eurooppalainen politiikka edistää lohkojen koordinoitumista jäsenvaltioissa (Radaelli 2003).

Nizzan Eurooppa-neuvosto päätti erityisestä avoimen koordinoinnin menettelystä sosiaalipoliittisen ohjelman toimeenpanemiseksi (NIC 2000, kohta 32). Menettelytapa on jossakin määrin kevyempi kuin sen vastineet talous- tai työllisyyspolitiikassa. Eurooppa-neuvosto korosti, että toimeenpanossa on kuitenkin sovellettava kaikkia EU-politiikan välineitä (NIC 2000, kohta 28): "...avointa koordinoitimenettelyä, lainsäädäntöä, sosiaalista dialogia, rakennerahastoja, tukiohjelmia (*support programmes*) sekä integroitua politiikkalähestymistapaa (*integrated policy approach*)."

### **Avoin koordinointi Lissabonista ja Feirasta lähtien**

*Avoin koordinointi komission kehittämissuunnitelmissa vuosina 2000–2003*

Ohjelmapaperissaan vuodelta 2000 komissio omaksui tavoitteekseen edistää eurooppalaisen hallinnan (*governance*) uusia muotoja. Avoimen koordinoinnin tuli tukea komission tavoitetta rakentaa uutta kumppanuutta eurooppalaisen hallinnan eri tasojen välille (Commission 2000f, 5). Työohjelmassaan komissio (Commission 2000g) otti tavoitteekseen saada kesään 2001 mennessä aikaan aihepiirin poliittisen ohjelmadokumentin, "White Paper on Governance", jonka tuli koskea myös avoimen koordinoinnin kehittämistä (Commission 2000g, 11, alkuperäinen tähdennys):

On tutkittava lähemmin suhteellisuutta (*proportionality*) yhtäältä konvergoitumisen mahdollisten muotojen ja toisaalta ratkaistavina olevien ongelmien kesken. Esimerkiksi kansallisten työllisyyspolitiikkojen konvergoitumiseen tähtäävää Luxemburgin prosessia on mo-

nissa yhteyksissä pidetty esimerkillisenä, mutta millä ehdoin ja mitä politiikka-alueita ajatellen se on sitä? Voiko Lissabonissa alkanut avoimen koordinoitimenettelyn sovellusten laajentamisprosessi ulottua kaikille talous- ja rakennepolitiikan kentille joutumatta törmäyskurssille subsidiariteettiperiaatteen kanssa?

*White Paper on Governance*, "Hyvän hallinnan valkoinen kirja" oli kuitenkin varsin mitäänsanomaton avoimen koordinoinnin kysymyksissä (Commission 2001c; vrt. myös Commission 2003). Sen sijaan valmisteluvaiheessa nousi esiin kiteytyneitä kehittämismalleja (Commission 2001d). Niistä strateginen politiikkavaikutusten arviointi näyttäisi hyvinkin käynnistyvän (Commission 2002). Valkoinen kirja olikin jo syntyessään osin vanhentunut, koska ennakoitiin uutta hallitustenvälistä konferenssia (Commission 2003).

### *Avoin koordinointi vuonna 2003*

Avoin koordinointi on työllisyys- ja sosiaalipoliittikan lisäksi laajentunut useille muille politiikkalohkoille (Taulukko 3). EU on aktiivinen noin kolmellakymmenellä politiikkalohkolla, joista avoin koordinoitimenettely kattoi keväällä 2003 noin kolmanneksen.

Kuten edellä mainittiin, aiempien menettelyjen nimeäminen uudelleen avoimeksi koordinoinniksi on ollut tavallista etenkin tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen sekä innovoinnin ja tietoyhteiskunnan politiikkalohkoilla (Radaelli 2003). Tuolloinkin uusi metodi tarjoo uutta *framea*, kehystä. De la Porte ja Pochet (2002) pitävät sen sijaan ongelmana, jos metodi jää pelkäksi nimeksi ilman, että koordinointi edistyy.

Avoimen koordinoinnin käyttöönotto on edennyt eri nopeuksilla eri politiikkalohkoilla. Metodien soveltamista koulutuslalla lykättiin marraskuussa 2000 vuoteen 2002 (Commission 2001b; Council 2002; DG Education and Training 2003). Merkkejä terveydenhuoltopolitiikan saattamisesta avoimen koordinoinnin piiriin on ilmaantunut vasta viime aikoina (Overdevest 2002).

### *Empiirisiä päätelmiä avoimesta koordinoinnista*

Laajin luettelo avoimen koordinoinnin soveltamisalueista oli pitkä jo vuonna 2000 (Commission 2000a, 78). Sittemmin luettelo on pidentynyt, kuten jo taulukossa 3 tuotiin esiin. Avoimeen koor-

**Taulukko 3. Avoimen koordinoinnin laajeneminen ja eteneminen, 2000–2003 (Commission 2001a, täydennetty mm. Radaellin, 2003, esittämällä tiedoilla).**

Politiikkalohkot	Laajeneminen ja sen sisältö
(Talouspolitiikka)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Ei varsinaisesti avointa koordinointia, joskin menettelyltään samanmuotoinen)</li> </ul>
Työllisyyspolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jo Amsterdamin sopimukset (1997) nojalla; jo useita kierroksia</li> </ul>
Tietoyhteiskunta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eEurope-tulostaulukko (komission asettama 1. julkistuksen määräaika helmikuussa 2001, myöhästyi)</li> </ul>
Tutkimus, teknologinen kehitys ja innovaatio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutkimuspolitiikan vertailuanalyysi <i>research policy benchmarking</i> (alk. Commission, 2000c)</li> <li>• Innovoinnin tulostaulukko (alkaan Commission 2000e, siitä lähtien säännöllinen)</li> </ul>
Yritykset	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensi tulokset yrityspolitiikan vertailuanalyysin tulostaulukosta (alk. Commission 2000d)</li> <li>• Innovoinnin tulostaulukko, ks. yllä</li> </ul>
Sisämarkkinat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhtenäismarkkinoiden tulostaulukko (julkaistu vuosittain 1997 lähtien)</li> </ul>
Sosiaalipolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euroopan sosiaalipoliittinen toimintaohjelma sekä siihen liittyvä tulostaulukko (kuten päätetty Nizzan Eurooppa-neuvostossa)</li> <li>• Toimintaohjelmaan liittyen ja siitä lähtien köyhyyden sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyyn avoin koordinoitimenettely, joka perustuu asetettuihin tavoitteisiin ja määriteltyihin indikaattoreihin; marraskuussa 2002 neuvoston määrittelemät uudet tavoitteet toiselle ohjelmakierrokselle (ks. Pochet 2002)</li> <li>• Eläkejärjestelmien kestävyuden avoin koordinoitimenettely (11 laaja-alaista tavoitetta, vuonna 2003 indikaattorit muotoutumassa)</li> </ul>
Maahanmuuttopolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Käynnistynyt; käynnistämisestä päätettiin v. 2001</li> </ul>
Opetus-, koulutus- ja nuorisoasiat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rakentuu osin jo vakiintuneille menettelytavoille mm. pitkäaikaisissa toimenpideohjelmassa; neuvoston päätökset 2001–2003</li> <li>• Tavoitteina opetus- ja koulutusjärjestelmien laadun parantaminen, pääsyn parantaminen oppimiseen sekä opetuksen ja koulutuksen avaaminen koko maailmaan nähden; myös indikaattorit määritelty</li> <li>• Vuonna 2001 komissio julkisti periaatteet nuorisopolitiikan avointa koordinointia varten</li> </ul>
Terveyspolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On jo mainittu avoimen koordinoinnin sovellusalueena (Overdevest 2002); kiteytymätön</li> </ul>
Yritysverotus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yritysverotukseen liittyvä käyttäytymisnormisto (<i>code of conduct</i>) (Radaelli 2003); ei indikaattoreita</li> </ul>

dinointiin on myös kiinnitetty huomiota myös mahdollisuutena luoda EU:hun Maastrichtin sopimusta täydentäen neljäs, sosiaalinen ”pilari” (Larsson 2002).

On myös avoimen koordinoinnin *sukuisia* Eurooppa-politiikan metodeja, kuten teollisen kilpailukyvyyn sekä julkisen liikenteen järjestelmien vertailuanalyysi (Commission 2000a, 2). Vertailuanalyysija tehdään myös *itsenäisinä hankkeina* aihepiireissä, jotka avoin koordinointi kattaa, myös työllisyyspolitiikassa (Mosley ja Mayer 1998).

Ainakaan vielä vuonna 2003 avoimella koordinoinnilla ei ole kiteytyntä EU-oikeudellista pohjaa huolimatta työllisyyspolitiikan koordinoinnin asemasta perustamissopimuksessa. Avoimen koordinoinnin sääntelyä tarkasteltiin Euroopan tulevaisuuskonventissa, jossa asiaa käsitelleet työryhmät asettuivat sääntelyn kannalle. Kysymykseen tulisi vain menettelyä koskevien prosessinormien antaminen. Säännöstäminen ei estäisi menettelyä sellaisillakaan politiikka-alueilla, joille EU:n toimielimillä ei ole lainsäädäntökompetenssia. (Búrca ja Zeitlin 2003; Radaelli 2003.)

## Kohti avoimen koordinoinnin selittävää analyysia

### *Alhaisen abstraktiotason elementtejä selitysmalleille*

Niin empiirisen erittelyn kuin konkreettisen arvioinninkin näkökulmasta avoimen koordinointimenetelmän varsinainen testi tulee muutaman vuoden kuluttua (Larsson 2002, 41). On vielä aikaa kiteyttää selittävää tutkimusnäkökulmaa.

Wealen (2000, 161; vrt. Atkinson ja Davoudi 2000, 430) mukaan Euroopan yhdentymisen on *Jean Monnet*'n ajoista alkaen edennyt usein periaatteella *integration by stealth*. Aluksi pehmeät politiikkametodit ovat täyttäneet kovempien kaltaistensa jättämiä katvealueita, mutta pidemmällä aikavälillä ne ovat edeltäneet kovempien metodien sovelluksia.

Héritier (1999; vrt. Wright 1996) puolestaan pohtii, miksi EU-päätöksenteko ylipäättään saavuttaa tuloksia, vaikka osallistujat ovat intresseiltään erilaisia, EU-instituutiot saattavat joutua pakottamaan toimijat konsensuskeen ja kompleksisuusaan suurta. Héritier päättelee, että päätöksentekoprosessi tukehtuisi, ellei käytettävissä olisi muita kuin sitovia ja formalisoituja politiikkametoja.

Yhtäältä ”hallinta” (*governance*) on tutkimuksen käsite, joskaan mitään vankkaa ”hallinnan teoriaa” ei ole muodostunut (Rosamond 2000). Toisaalta ”hallinta” on käytännön toimijoiden soveltama käsite (Hix 1998; Best 2003). Euroopan komissio on soveltanut ”hallinnan” näkökulmaa myös Eurooppa-politiikan pehmeiden metodien aihepiiriin. Tutkijat ja käytännön toimijat ovat samaa mieltä siitä, että ”hallinta” on yleensä vastakohta hierarkkisille menettelyille, joissa ylhäällä asetetaan tavoitteet, alhaalla pannaan tavoitteet toimeen ja lopulta ylhäällä arvioidaan tulokset. On kysymys vuorovaikutuksesta monimutkaisiin toimeenpanoverkostoihin sijoittuvien toimijoiden kesken (Sibeon 2000; Eising ja Kohler-Koch 1999a; Kohler-Koch 1999; Overdevest 2002). Hallinnan verkostoissa politiikan tuloksia eivät legitimoi vain auktoritatiivisen päätöksenteon viralliset tulokset ja todennettavat vaikutukset, vaan legitimaatiota antavat myös uutta luovat prosessit, jotka saattavat toimijat vuorovaikutuksessa keskenään pohtimaan politiikkavaihtoehtoja. (Eising ja Kohler-Koch 1999b, ks. samoin Overdevest 2002 sekä Radaelli 2003.)

### *Tutkimuslähtökohtia avoimen koordinoinnin selittämiseen*

Selittävästä tutkimusnäkökulmasta avoimen koordinoinnin laajennuksia voidaan tarkastella ensinnäkin horisontaalisena politiikan harjoittamisen metodien siirtymisenä (*transfer*), siirtämisenä (*transfer* tai *diffusion*) sekä – taloustieteellisellä termillä – valumavaikutuksena (*spillover*) sovelluskentältä toiselle (Peterson ja Bomberg 1999; Radaelli 2000; Strøby-Jensen 2000). Mahdollinen selitysmallien rakennuselementti on myös ajatus käytännön malliratkaisuihin kohdistuvasta *mimesiksestä* eli imitaatiosta (Scott 1995; vrt. Radaelli 2000).

Politiikan metodien siirto-, siirtämis- ja valumatapaukset ja osin myös imitaatiotapaukset ovat monessa suhteessa yhteneviä Euroopan yhdentymistä koskevan ”vanhan kunnan” *neofunktionalistisen* teorian kanssa. Ajatuksena on se, että menettelytavat leviävät yhden tai harvan toiminta-alueen piiristä muihin funktioihin ja muodostuvat kenties yleiseksi toimintatavaksi. Poliitiikkametodien siirtäminen, valumavaikutusten saaminen aikaan sekä monipuolisen ja vaikutuskykyisen politiikkametodien joukon määrittely muodostuu kenties yhdenytymispolitiikan nimenomaiseksi tavoitteeksi. Tähän liittyen Scharpf (1999) pohtii, missä määrin EU-integraatio on kulkenut ”esteiden poistosta” koostuneen *negatiivisen yhdentymisen* polun loppuun, jolloin syntyy haasteita *positiivisen yhdenytymispolun* leventämiseen. Jälkimmäistä edustaisi esimerkiksi juuri avoin koordinointi. Onkin ehdotettu, että metodi syntyi tyydyttämään ”kysyntää”, joka johtui aikaisempien metodien vaikutusten ehtymisestä (Larsson 2002, 32; Lönnroth 2002, 21).

Kirjallisuus tarjoaa selitysmalliksi myös *epävarmuuden vähentämisen*, joka toimisi kannustimena politiikkametodien yhdenmukaistamiselle (Radaelli 2000). Integraation alan laajetessa ja EU:n jäsenmäärän kasvaessa politiikan *monimutkaisuus* lisääntyy. Monimutkaisuuden hallintaan politiikan harjoittajat muodostavat metodista *portfoliota* eli ”salkkua”, jotta heillä olisi käsillä soveltuva yhdistelmä välineitä (vrt. Bemelmans-Videc ym. 1997).

Radaelli (2000; 2003) katsoo, että komission legitimeettiperusta on ensi sijassa *teknokraattista* laatua. Komissio saa osan teknokraattista legitimaatiotaan hallitustenvälisessä toimintaympäristössään roolistaan ”poliittisena pörssivälittäjänä” integraatioideoiden ”arvopaperimarkkinoilla”. Atkinsonin ja Davoudin (2000, 430) sekä Wendonin



(1998) mukaan komissio on hyvien asioiden edistäjäksi mielellään leimautuva, hallitustenvälisellä toimintakentällä operoiva mielikuvayrittäjä (*image entrepreneur*).

Komission imagoyrittäjäys ei sulje pois neofunktionalististen EU-teorioiden mallia, jossa komissio toimii ”aitona” poliittisena aloitteentekijänä tarkoituksenaan sysätä integraatiota eteenpäin. Tämän on katsottu koskeneen esimerkiksi eurooppalaisen sosiaalipolitiikan toimintaohjelmia (Strøby-Jensen 2000). On myös kiinnitetty huomiota avoimen koordinoinnin ja Eurooppa-oikeudellisen norminannon etenemiseen rinta rinnan. Radaelli (2003) jopa katsoo, että avoin koordinointi on harvoja lupaavia tapoja, joihin komissio voi turvautua edistääkseen yhdentymistä Eurooppa-oikeudellisesti heikoiten säännellyillä politiikkalohkoilla kuten koulutuksen tai verotuksen piirissä.

Funktionalistisen selittämisen ohella on harjoitettu ”politiikan ryhmäteoreettista” selittämistä. On tähdenntetty pehmeiden politiikkametodien kannatuskoalitioita (*advocacy coalitions*; Sabatier 1998; Johansson 1999). Näissä yhteyksissä on viitattu ”blairismiin” samastuneeseen uuteen eurooppalaiseen sosialidemokratiaan (Pollack 2000). Samoin on viitattu niihin poliittisiin tahoihin, jotka nousivat valtaan Saksassa ja Ranskassa samalla vuosikymmenellä kuin Blair Britanniassa (Schäfer 2002).

## Avoimen koordinoinnin kiteytyvä tutkimus

### *Avoimen koordinoinnin jatkotutkimus*

Vuonna 2003 niin avointa koordinointia koskevan tutkimuksen kuin sen kohteen on katsottu olevan vielä *in vitro*, ”koeputkiasteella” (Radaelli 2003). Jatkotutkimukseen on vielä sekä aikaa että monia mahdollisuuksia.

*Ensiksi*, avointa koordinointia voidaan vertailla muihin EU-politiikan metodeihin. Voidaan myös tarkastella korvaavuus- ja täydentävyyssuhteita metodin ja muiden metodien kesken (Best 2003; Schäfer 2002).

*Toiseksi*, avointa koordinointia voidaan tutkia tarkastelemalla sen soveltuvuutta EU-politiikan eri lohkoilla. Sovellusten vakiintuessa tulee mahdolliseksi vertaileva tutkimus soveltamissectoreiden kesken. Metodista koskeva tutkimus on alkanut työllisyyspolitiikan aihepiirissä ja on edelleen laajinta juuri siellä. Parhailaan sen ala laajenee so-

siaalisen syrjäytymisen ehkäisy politiikkaan. (Overdevest 2002; Radaelli 2003; Kaiser ja Prange 2002.) Mikäli menettely ”avataan” EU-politiikan niin sanotuille sosiaalisille kumppaneille, myös tutkimuksen on laajennettava kohdekenttäänsä (Radaelli 2003; vrt. Council 2003).

*Kolmanneksi* voidaan tutkia, onko avoin koordinointi konfliktissa subsidiariteettiperiaatteen kanssa. Lebossin ja Patersonin (2000, 38–9) pohdinta ”ei-hierarkkisen subsidiariteetin” eli *verkostomuotoisen subsidiariteetin* mahdollisuudesta on eräs lähtökohdista tutkia sitä, kuinka komissio, neuvosto, Eurooppa-neuvosto ja puheenjohtajamaa sekä parlamentti kiteyttävät politiikan harjoituksen yhteisöjä (*policy communities*) sekä asiakohtaisia EU-politiikan verkostoja (*issue networks*) (Falkner 1998, 42–52). Ainakin jäsenvaltioiden työllisyysviranomaisten välinen verkottuminen onkin lisääntynyt (Radaelli 2003). Edistääkö avoin koordinointi esimerkiksi jäsenvaltioiden viranomaisten suoraa yhteistyötä ilman, että yhteisön toimivaltuuksia jouduttaisiin testaamaan subsidiariteettiperiaatteen kannalta?

*Neljänneksi* voidaan tutkia avoimen koordinoinnin vaikutuksia ja vaikuttavuutta sellaisinaan. Pohjoismaissa menettely ei ole työllisyyspolitiikan alalla johtanut ratkaiseviin muutoksiin. Vaikutukset ovat olleet suuremmat työllisyyspolitiikaltaan vähemmän kehittyneissä jäsenvaltioissa. (Goetschy ja Pochet 2001; Schäfer 2002) Epäilyksiä ei ole tunnettu menettelyn ”kognitiivisesta”, ”mimeettisestä” ja ”hermeneuttisesta” vaikutuksesta ajattelun konvergoitumiseen (*ideational convergence*), kun eri toimijoille on muodostunut uutta, yhteistä kieltä, jolla ne vaihtavat ajatuksia ja kokemuksia. Toisaalta on pohdittu, että koska poliittisia toimijoita ei motivoi yksin ”totuus”, menettelyä tulisi analysoida myös vallansiihtymien kannalta. Missä määrin se eurooppalaistaa jäsenvaltioiden tiettyjä eliittejä jättäen muut tahot osatomiksi? (Radaelli 2003.)

*Viides* mahdollinen tutkimusaihepiiri kohdistuu edessä olevaan itälaajenemiseen. Vastaavan tutkimuksen aloittamisella on jo kiire, jotta ennen-jälkeen -asetelmien potentiaali tulisi käytetyksi hyväksi.

### *Avoimen koordinoinnin tutkiva arviointi*

*Ensimmäkin* voidaan arvioida avoimen koordinoinnin suoranaista *tehokkuutta* kuten voimavarojen

säästöjä, avoimen koordinoinnin *vaikuttavuutta* tavoitteiden saavuttamisessa, *relevanssia* suhteessa tarpeisiin sekä saavutettujen vaikutusten *kestävyyttä* (Commission 1997). *Toiseksi*, hyvän hallinnan valkoisessa kirjassa tarjottiin arviointikriteereiksi avoimuutta, osallistumista, tilivelvollisuutta (*accountability*), tehokkuutta ja koherenssia (Commission 2003).

*Kolmanneksi*, avoimen koordinoinnin vaikuttavuutta arvioitaessa on jo saavutettu kiinnostavia tuloksia. De la Porte ja Pochet (2002) esittävät asiasta muun muassa seuraavia kysymyksiä. Missä määrin avoin koordinointi vain naamioi sitä, ettei eurooppalainen politiikka edisty? Missä tapauksissa eurooppalaisella politiikan koordinoinnilla on tarkoitettuja, varsinaisia vaikutuksia jäsenvaltioiden politiikkaan? Missä määrin metodi esimerkiksi vähentää haitallista erilaisuutta sekä edistää lainsäädännön harmonisointia? Missä tapauksissa jäsenvaltiot toimivat suorastaan eurooppalaisen politiikan vastaisesti? Missä määrin avoimen koordinoinnin kohteena olevat seikat olisivat toteutuneet muutenkin? Missä tapauksissa eurooppalainen politiikka ja kansallinen politiikka kehkeytyvät rinnakkain ja ilman, että edellinen vaikuttaisi jälkimmäiseen? Kaikista mainituista tapauksista on alkanut kertyä tutkimusaineistoa.

*Neljänneksi*, kolmea Wealen (2000) esittämää arviointikriteerien ryhmää voidaan soveltaa myös arvioitaessa avointa koordinointia. Sellaiset kriteerit kuin tehokkuus, vaikuttavuus, relevanssi ja kestävyys ovat Wealen terminologiassa *toiminnallisia tehokkuuskriteereitä*. Arviointi toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta on samalla arviointia EU-integraation *teknokraattisen legitimitietin* näkökulmasta (Höreth 1999).

Wealen *läpinäkyvyyskriteerit* kohdistuvat kysymyksiin siitä, miten määrätty menettelytavat, periaatteet ja standardit on omaksuttu ja mitkä tahot ovat päässeet vaikuttamaan omaksumiseen (vrt. Radaelli 2003; Owen ja Rogers 1999, 220–238). Läpinäkyvyyden ja prosessikysymysten korostaminen nostaa esiin kysymyksen siitä, missä määrin ilmeinen *avoimuus* – kuten eri osapuolten suuri määrä ja juridisesti sitovien päätösten puuttuva rooli – kenties peittävät politiikan tosiasiallisen lä-

*pinäkymättömyyden*. Läpinäkyvyys- ja prosessinäkökulmalla on potentiaalia pohjustaa myös kriittistä arviointia siitä, jäävätkö EU-politiikan osallistujatahojen valikoitumisen perusteet jäävät vaille riittävää selvitystä ja jääkö politiikan tulosten hyöty- ja rasitusvaikutusten jakautuminen epäselväksi (Sibeon 2000, 304; Peterson ja Bomberg 1999, 268–71).

Weale (2000, 169–70) nostaa esiin myös *deliberatiivisen rationaliteetin* kriteerit (vrt. Føllesdal, 2000; Zürn, 2000; Overdevest 2002; Radaelli 2003). Deliberatiiviset kriteerit kohdistuvat siihen, miksi jokin toimenpide itse asiassa toteutui. Kriittistä huomiota kohdistetaan perusteisiin sille, että toimenpiteen vaihtoehdot hylättiin. Jotta valintaperusteita voidaan analysoida ja arvioida, arvioinnin on kohdistuttava myös siihen, missä määrin politiikan osapuolet kykenevät ottamaan esiin vaihtoehtoisten toimintalinjojen vahvuudet ja heikkoudet ja punnitsemaan niitä.

Deliberatiivisen rationaliteetin kriteerejä on mahdollista laajentaa myös *demokraattisen legitimitietin* arvioinnin suuntaan (Zürn 2000; Radaelli 2003). Höreth (1999; 2001) mukaan tämä on erityisen perusteltua tutkittaessa EU-politiikkaa sikäli kuin se kärsii demokratia-alijäämästä. Radaelli (2003) arvioikin, että juuri legitimitietin puutteet ja asianomaisten puutteellinen tilivelvollisuus toimistaan olisivat suurimmat avoimen koordinoitimenettelyn heikkoudet.

Komissio on hallintaa koskevissa tarkasteluissaan (Commission 2000f; 2000g; Lebessis ja Paterson 2000) sinänsä korostanut EU-kansalaisten osallistumista politiikkavaihtoehtoja koskevaan deliberaatioon. Komissio ei kuitenkaan ole kyennyt perusteellisesti pohtimaan niitä ristiriitoja, joita tällöin syntyy kahden erityyppisen rationaliteetin lajin ja niitä vastaavien instituutioperiaatteiden kesken. Edellinen niistä on muodollis-rationaalinen, ja jälkimmäisen rationaliteetti kiteytyy asianosaisten keskinäiseen laadukkaaseen dialogiin (Linder ja Peters 1995). Ellei ristiriitaa sovitella, hallintatapojen uudistaminen ja muu kehittäminen jää vajavaiseksi ja epäsuhtaiseksi, ja kriittisille tutkijoille riittää vastaavasti tutkittavaa.

## LÄHTEET

- AMC. 1997. Amsterdam European Council, 16–17.6.1997. Presidency Conclusions. *Bulletin of the European Union* No. 6.
- Atkinson, Rob ja Davoudi, Simin. 2000. The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities. *Journal of Common Market Studies* 38:3, 427–448.
- Beck, Wolfgang, Van der Maesen, Laurent ja Walker, Alan. 1997. *The Social Quality of Europe*. Bristol: Policy Press.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. ja Vedung, Evert (toim.). 1997 *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Best, Edward. 2003. Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options for European Governance. *Eipascope* 1, 2–11.
- Búrca, Gráinne de ja Zeitlin, Jonathan. 2003. Constitutionalising the Open Method of Coordination: What Should the Convention Propose? CEPS (Centre for European Policy Studies). *CEPS Policy Brief* No. 31.3.2003.
- CAC. 1998. Cardiff European Council, 15–16.6.1998. Presidency Conclusions. *Bulletin of the European Union* No. 12.
- COC. 1999. Cologne European Council, 3–4.6.1999. Annexes to the Presidency Conclusions. Annex I. Draft Resolution of the European Council on the European Employment Pact. *Bulletin of the European Union* No. 6.
- Commission. 1997. *Evaluating Public Expenditure Programmes*. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000a. *Joint Employment Report 2000. Parts I–II*. Brussels, ei päivätty. COM(2000) ei numeroitu, final. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000b. *Social Policy Agenda. 28.6.2000. COM (2000) 379 final*. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000c. *Comparing Performance: A Proposal to Launch a Benchmarking Exercise on National R&D Policies in Europe*. Lisbon 5–7.3.2000. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000d. *Benchmarking European Enterprise Policy: First Results from the Scoreboard*. Commission Staff Working Document. 27.10.2000. SEC(2000) 1841. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000e. *Innovation in a Knowledge-Driven Economy. Annex: European Innovation Scoreboard*. Ei päivätty, COM(2000) 567 final. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000f. *Strategic Objectives 2000–2005: Shaping the New Europe*. 9.2.2000. COM(1999)154 final. Brussels: European Commission.
- Commission. 2000g. *White Paper on European Governance: Enhancing Democracy in the European Union. Work programme*. 11.10.2000. Commission staff working document. SEC (2000) 1547/7 final. Brussels: European Commission.
- Commission. 2001a. *Realising the European Union’s Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy*. Brussels, 7.2.2001, COM (2001) 79 final, Vol. 1. Brussels: European Commission.
- Commission. 2001b. *The Concrete Future Objectives of Education Systems*. 31.1.2001. COM(2001) 59 final. Brussels: European Commission.
- Commission. 2001c. *European Governance: A White Paper*. 25.7.2001. COM (2001) 428 final. Suomeksi Eurooppalainen hallintotapa: valkoinen kirja. Brussels: European Commission.
- Commission. 2001d. *Report by Working Group on ”Multi-Level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels*. Group 4 c. Toukokuu 2001. Brussels: European Commission.
- Commission. 2002. *Communication from the Commission on Impact Assessment*. 5.6.2002. COM (2002) 276 final. Brussels: European Commission.
- Commission. 2003. *Report from the Commission on European Governance*. Brussels: European Commission.
- Council. 2000a. *Council Decision on Guidelines for Member States’ Employment Policies for the Year 2001*. Brussels, ei päivätty, COM(2000) ei numeroitu, final. Brussels: Council of the European Communities.
- Council. 2000b. *Recommendation for a Council Recommendation on the Implementation of Member States’ Employment Policies*. Brussels, ei päivätty. COM(2000) ei numeroitu, final. Council of the Brussels: European Communities.
- Council. 2000c. *Council Decision Setting up a Social Protection Committee*. *Bulletin of the European Union*, No. 6.
- Council. 2002. *Detailed Work Programme on the Follow-up of the Objectives of Education and Training Systems in Europe*. *Official Journal* C 142, 14.6.2002.
- Council. 2003. *Council Resolution of 6 February 2003 on Social Inclusion – Through Social Dialogue and Partnership*. *Official Journal* C 39, 18.2.2003.
- Cram, Laura. 1997. *Policy-Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge.
- De la Porte, Caroline ja Pochet, Philippe. 2000. *Une stratégie concertée en matière de sécurité sociale au plan européen*. Brussels: OSE (Observatoire sociale européen).
- De la Porte, Caroline ja Pochet, Philippe. 2002. *Introduction*. Teoksessa Caroline de la Porte ja Philippe Pochet (toim.), *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination*. Brussels: Peter Lang, 11–26.
- DG Education and Training. 2003. *Cooperation on Policy Issues*. <URL:http://europa.eu.int/comm/education/policy\_en.html>. 21.3.2003.
- Ecolex. 2001. *A Gateway to Environmental Law*. <URL:http://www.ecolex.org/>. 14.2. 2001.
- Eising, Rainer ja Kohler-Koch, Beate. 1999a. *Network Governance in the European Union*. Teoksessa Kohler-Koch ja Eising 1999b, 3–13.
- Eising, Rainer ja Beate Kohler-Koch. 1999b. *Governance in the European Union: A Comparative Assessment*. Teoksessa Kohler-Koch ja Eising 1999b, 267–285.
- Everson, Michelle, Giandomenico Majone, Les Metcalfe ja Schout, Adriaan. 1999. *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Florence and Maas-

- tricht: European University Institute and European Institute of Public Administration.
- Falkner, Gerda. 1998. *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Community*. London: Routledge.
- FEC. 2000. Santa Maria da Feira European Council. Presidency Conclusions. 19–20.6.2000. *Bulletin of the European Union* No. 6.
- Føllesdal, Andreas. 2000. Subsidiarity and Democratic Deliberation. Teoksessa Erik Oddvar Eriksen ja John Erik Fossum (toim.): *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation*. London: Routledge, 85–110.
- Goetschy, Janine ja Pochet, Philippe. 2001. *The European Employment Strategy: Genesis and Development*. Brussels: OSE (Observatoire sociale européen).
- Héritier, Adrienne. 1999. *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon. 1998. The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy* 5:1, 38–65.
- Höreth, Marcus. 1999. No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance. *Journal of European Public Policy* 6:2, 249–68.
- Höreth, Marcus. 2001. The European Commission's White Paper on Governance: A 'Tool-Kit' for Closing the Legitimacy Gap of EU Policy-Making? *ZEI Discussion Paper C 94*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Johansson, Karl Magnus. 1999. Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty: Uncovering Transnational Coalitions. *Journal of European Public Policy* 6:1, 85–101.
- Kaiser, Robert ja Prange, Heiko. 2002. A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-Level Governance System. *EIoP (European Integration online Papers)* 6:18, 3.4.2003. <URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm>>.
- Knill, Christoph ja Lenschow, Andrea. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *EIoP (European Integration online Papers)* 7:1, 12.2.2003. <URL:<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-01.htm>>.
- Kohler-Koch, Beate. 1999a. The Evolution and Transformation of European Governance. Teoksessa Kohler-Koch ja Eising 1999b, 14–35.
- Kohler-Koch, Beate ja Eising, Rainer (toim.). 1999b. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Larsson, Allan. 2002. Yhteistyön uusi avoin menetelmä – kestävä menetelmä pirstoutuneen Euroopan ja Euroopan supervaltion välille? Käytännönläheinen näkökulma. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 4, 30–44.
- Larsson, Torbjörn. 2003. *Precooking in the European Union – the World of Expert Groups*. ESO, Expert Group on Public Finance. Ds 2003:16. Stockholm: Regeringskansliet.
- Lebessis, Notis ja Paterson, John. 2000. Developing New Modes of Governance. European Commission. Forward Studies Unit. Working Paper. Brussels: European Commission.
- LIC. 2000. Lisbon Extraordinary European Council. 23–24.3.2000. Presidency Conclusions. *Bulletin of the European Union* No. 3.
- Linder, Stephen H. ja Peters, B. Guy. 1995. The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision. Teoksessa David Weimer (toim.), *Institutional Design*. Boston: Kluwer, 133–160.
- LUC. 1997. Extraordinary European Council Meeting on Employment. 20–21.11.1997. Presidency Conclusions. *Bulletin of the European Union* No. 11.
- Lönnroth, Juhani. 2002. Euroopan työllisyysstrategian kehitys ja tulevaisuuden näkymät. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 4, 19–29.
- Metcalf, Les. 1994. International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 60:3, 271–290.
- Metcalf, Les. 2000. Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance? *Journal of Common Market Studies* 38:5, 817–841.
- Mosley, Hugh ja Mayer, Antje. 1998. Benchmarking National Labour Market Performance. For European Commission, DGV/A29. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- NIC. 2000. Nice European Council. 7–9.12.2000. *Bulletin of the European Union* 12.
- Owen, John M. ja Rogers, Patricia J. 1999. *Program Evaluation: Forms and Approaches*. London: Sage.
- Overdevest, Christine. 2002. *The Open Method of Coordination, New Governance, and Learning: Towards a Research Agenda*. The New Governance Project. Madison: University of Wisconsin.
- Palola, Elina. 2002. Avoin koordinaatiomenetelmä ja hyvinvointipolitiikka EU:ssa. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 2, 92–104.
- Peterson, John ja Bomberg, Elizabeth. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Macmillan.
- Pochet, Philippe. 2002. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la méthode ouverte de coordination. *Revue belge de sécurité sociale* 1, 159–176.
- Pollack, Mark A. 2000. Blairism in Brussels: The 'Third Way' in Europe Since Amsterdam. Teoksessa Cowles, Maria Green ja Michael Smith (toim.), *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford: Oxford University Press, 266–291.
- Radaelli, Claudio M. 2000. Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance* 13:1, 25–43.
- Radaelli, Claudio M. 2003. The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union. *SIEPS (Swedish Institute for European Policy Research) Preliminary Reports 2003:1*. Stockholm: SIEPS.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. London: Macmillan.
- Sabatier, Paul A. 1998. The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5:1, 98–130.
- Scharpf, Fritz W. 1996. Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. Teoksessa Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter ja Wolf-

- gang Streeck (toim.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 121–150.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schout, Adriaan. 1999. *Internal Management of External Relations: The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Schout, Adriaan. 2000. De Europese sturingsuitdaging: van creëren naar beheren van de interne markt. *Bestuurkunde* 9:4, 152–63. (The European management challenge: from creating to managing the internal market, hollanniksi.)
- Schäfer, Armin. 2002. Managing Economic Interdependence: the Open Method of Coordination in Comparison. *Paper prepared for the first meeting of ERC (European Research Colloquium), Rotterdam, 29–31.10.2002*.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Sibeon, Roger. 2000. Governance and the Policy Process in Contemporary Europe. *Public Management* 2:3, 289–309.
- Strøby-Jensen, Carsten. 2000. Neofunctionalism and European and Labour Market Policy. *Journal of Common Market Studies* 38:5, 71–92.
- Tiainen, Pekka. 2002. Euroopan työllisyysstrategian käynnistämisen alkuvaiheita. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 4, 73–79.
- Trubek, David M. ja Mosher, James S. 2001. New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. *Jean Monnet Working Papers* 6/01. Harvard University.
- VIE. 1998. Vienna European Council. 11–12.12.1998. Presidency Conclusions. *Bulletin of the European Union* No. 12.
- Wallace, Helen. 2000. The Institutional Setting, Five Variations on a Theme. Teoksessa Helen Wallace ja William Wallace (toim.), *Policy Making in the European Union*. 4. Edition. Oxford: Oxford University Press, 3–38.
- Weale, Albert. 2000. Government by Committee: Three Principles of Evaluation. Teoksessa Thomas Christiansen ja Emil Kirchner (toim.), *Committee Governance in the European Union*. Manchester: Manchester University Press, 161–71.
- Wendon, Bryan. 1998. The Commission as Image-venue Entrepreneur in EU Social Policy. *Journal of European Public Policy* 5, 339–353.
- Wright, Vincent. 1996. The National Co-ordination of European Policy-Making. Teoksessa Jeremy Richardson (toim.), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, 148–69.
- Zürn, Michael. 2000. Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions. *European Journal of International Relations* 6:2, 183–221.