
Integracja europejska a Polska

Leszek Jesień*

Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski

W marcu 2000 r. obradująca w Lizbonie Rada Europejska przyjęła strategię – zwaną od miejsca spotkania lizbońską – której celem jest unowocześnienie i zdynamizowanie gospodarki europejskiej¹. Jest to szeroki zestaw celów i zadań, których wykonania do 2010 r. podjęły się państwa członkowskie. Strategia ta, przede wszystkim ze względu na swą wielowątkowość i stosowane instrumenty działania, wydaje się czasem dość rozproszona, a nawet niespójna. Pojawiają się w niej nowe pojęcia, cząstkowe strategie, białe i zielone księgi, plany działania, agendy i procesy. Nie do końca wydaje się jasne, kto i za co odpowiada w jej realizacji. Dziś, gdy upłynęły już prawie cztery lata od czasu jej sformułowania, gdy uległa naturalnej ewolucji, czasami nawet trudno się zorientować, z jakich elementów się składa.

Metodologiczną osią spajającą tę strategię jest otwarta koordynacja. Pojęcie to budzi wiele zrozumiałych pytań dotyczących jego miejsca w całości procesu integracji europejskiej, rozumianego zwykle jako wynik napięcia pomiędzy tzw. metodą wspólnotową a działaniami państw członkowskich podejmowanymi w ramach współpracy międzyrządowej. W strategii lizbońskiej Unia Europejska wykorzystuje praktycznie wszystkie możliwe instrumenty działania, w tym – oprócz otwartej koordynacji – regulacje prawne w postaci dyrektyw i rozporządzeń. Jednak właśnie szerokie stosowanie otwartej koordynacji jest wyróżnikiem strategii. Jedno-

* dr Leszek Jesień – kierownik Katedry Integracji Europejskiej, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Tischnera, członek Komitetu Sterującego Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej.

częście otwarta metoda koordynacji stanowiła też jeden z tematów podejmowanych podczas Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej w ramach problematyki docelowego reżimu regulacyjnego UE.

Co to jest otwarta metoda koordynacji (OMC)?

W najbardziej ogólnym sensie otwarta metoda koordynacji (*Open Method of Co-ordination* – OMC) to sposób zachęcania do współpracy i wspierania jej pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dotyczyć może także innych państw europejskich (niebędących członkami UE) w tych dziedzinach, w których z różnych przyczyn trudno stosować dotychczasowe metody integracyjne, w szczególności „twarde” prawo, tj. dyrektywy i rozporządzenia. Otwarta koordynacja odbywa się na poziomie transnarodowym, lecz z ograniczonym udziałem instytucji Unii Europejskiej. OMC jest praktycznie całkowicie w rękach państw członkowskich, a więc stanowi element nurtu międzyrządowego Unii Europejskiej. Komisja Europejska pełni najczęściej rolę koordynatora lub spoiwa działań państw uczestniczących w danej kooperacji; pomaga w zbieraniu, analizowaniu oraz wymianie informacji i doświadczeń. Ograniczona rola Parlamentu Europejskiego sprowadza się do pozyskiwania informacji o procesie politycznym, który toczy się w danej dziedzinie.

Otwarta koordynacja polega na określaniu wytycznych (*guidelines*) dla całej Unii Europejskiej; wspólnych celów (często w postaci wskaźników statystycznych i ekonomicznych), w czym pomagają jakościowe i ilościowe wyznaczniki (*indicators*) dla państw uczestniczących; punktów odniesienia (*benchmarks*), które następnie służą do porównywania własnych osiągnięć z przykładami najlepszych rozwiązań wypracowanymi przez inne państwa członkowskie. Uzgadniane są również sposoby i terminy regularnego monitoringu osiągniętych rezultatów. Określone dla całej UE wytyczne są następnie przekładane przez państwa członkowskie na konkretne plany i polityki krajowe i regionalne, które wyznaczają cele w poszczególnych dziedzinach. Proces ten podlega okresowemu monitoringowi, ocenie i wzajemnemu przeglądowi (*peer review*). Wszystko to służy wzajemnemu uczeniu się krajów członkowskich². OMC jest zatem przede wszystkim procesem eksperymentowania i edukacji.

W ujęciu modelowym wyróżnia się pięć etapów otwartej metody koordynacji:

- 1) uzgodnienie przez państwa członkowskie celów, jakie należy osiągnąć w danej dziedzinie;
- 2) uzgodnienie przez państwa członkowskie sposobów mierzenia postępu w realizacji założonych celów. Dla prawidłowego pomiaru wyznaczane są odpowiednie punkty odniesienia i wskaźniki;
- 3) przeniesienie tak uzgodnionych celów i wskaźników do programów działania formułowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Cele te są następnie realizowane na poziomie narodowym i regionalnym. Państwa same wyznaczają specyficzne dla siebie cele;
- 4) ocena prawidłowości działania państw członkowskich poprzez proces monitorowania osiągnięć w odniesieniu do założonych celów oraz wzajemne porównywanie osiągnięć³;
- 5) powrót do uzgodnień dotyczących celów, a więc do etapu pierwszego.

Działania w ramach drugiego i trzeciego etapu mogą być podejmowane równoległe lub nawet w odwrotnej kolejności. Otwarta koordynacja ma naturę cykliczną. Dlatego też po etapie czwartym najczęściej następuje powrót do początku procedury. Wtedy koryguje się założone cele oraz sposoby działania i wskaźniki służące do pomiaru zmian.

Komisja Europejska jest zwykle odpowiedzialna za zebranie danych i porównanie wskaźników, ukazujących postępy w realizacji celów. W następnej kolejności państwa uczestniczące w koordynacji danej dziedziny mają okazję, często na posiedzeniu najwyższej władzy politycznej Unii Europejskiej, tj. Rady Europejskiej, do porównania dokonanych postępów i wymiany doświadczeń. Ważną rolę pełni popularyzacja najlepszych przykładów i najbardziej skutecznych rozwiązań, jakie państwom uczestniczącym udało się wypracować. Ze względu na częste i intensywne zaangażowanie Rady Europejskiej w prowadzenie otwartej koordynacji niektórzy analitycy nazywają ją już „nowym modelem europejskim”⁴. Inni, dostrzegając to, zwracają uwagę, że model ten stanowi bezpośrednią konkurencję dla metody wspólnotowej, ponieważ rządy państw członkowskich próbują ograniczyć rolę Komisji Europejskiej, Parlament ma tu wpływ znikomy, a Trybunał – nie ma żadnego⁵.

Przygotowane przez Komisję Europejską najbardziej aktualne zestawienie celów strategii lizbońskiej na lata 2003–2008 obejmuje 18 rozwijanych celów.

Zestawienie celów strategii lizbońskiej i plan ich realizacji do 2008 r.⁶

- 2003 – Nowe reguły ramowe funkcjonowania usług informacyjnych;
 - Reguły dotyczące stosowania VAT w handlu elektronicznym;
 - Nowy system oceny wpływu (*impact assessment*) legislacji wspólnotowej;
 - Integracja rynków ryzyka kapitałowego;
 - Otwarcie rynku kolejowych przewozów towarowych w ramach sieci transeuropejskich (TERFN);
 - Przegląd strategii na rzecz zatrudnienia;
 - Średnioterminowy przegląd zagadnień polityki społecznej i programowania funduszy strukturalnych;
- 2004 – Wprowadzenie pojęcia prawnego przedsiębiorstwa europejskiego;
 - Nowe reguły dotyczące konsultowania i informowania pracowników;
 - Dalsze otwarcie rynków dostaw gazu i elektryczności dla konsumentów przemysłowych;
 - Wspólny Europejski Obszar Lotniczy (*Single European Sky*);
 - Nowe reguły dotyczące zamówień publicznych;
 - Nowe reguły dotyczące farmaceutyków;
- 2005 – Integracja rynku finansowego;
- 2006 – Dalsze otwarcie rynku usług pocztowych;
- 2007 – Otwarcie rynków gazu i elektryczności dla gospodarstw domowych;
- 2008 – System nawigacji satelitarnej Galileo;
 - Otwarcie całości rynku przewozów kolejowych.

Tak szeroki i sięgający daleko w przyszłość plan działań politycznych i legislacyjnych rodzi pytanie o jego realizm: czy Unii Europejskiej uda się osiągnąć to, czego przez lata integracji osiągnąć się nie udało, np. integrację rynków transportowych, którą przewidywał już Traktat Rzymski w 1957 r.?

Niezbędna jest w tym miejscu uwaga ogólna dotycząca specyfiki i rytmu integracji europejskiej. Jak do tej pory integracja toczyła się i rozwijała w oparciu głównie (lecz nie wyłącznie) o instrumenty traktatowe. W kolejnych

traktatach państwa członkowskie UE wyznaczały sobie cele, które następnie realizowano przy udziale Komisji, Rady, Trybunału, a od lat osiemdziesiątych również Parlamentu. I tak unię celną wprowadzono w połowie 1968 r., o 18 miesięcy wyprzedzając przewidziany w traktacie termin. Równie skutecznie w latach sześćdziesiątych budowano wspólną politykę rolną. Oba cele zostały zrealizowane dzięki postanowieniom Traktatu Rzymskiego. Przykład nieskuteczności w dziedzinie polityki transportowej dowodzi, że integracja europejska nie jest pozbawiona porażek.

Od lat osiemdziesiątych toczy się proces, który można określić jako nakładanie się kolejnych celów wyznaczonych w traktatach. Jednolity Akt Europejski z 1987 r. postulował zbudowanie jednolitego rynku do końca 1992 r., co się ostatecznie udało. Jednak już w połowie realizacji tego celu Traktat z Maastricht określił nowy, bardzo ambitny cel – powołanie unii gospodarczej i walutowej, a wraz z nią strefy euro. Dzisiaj wiemy, że euro weszło w życie i istnieje w postaci banknotów i monet od 1 stycznia 2002 r. Tymczasem już w 1997 r. w Traktacie Amsterdamskim Unia Europejska postanowiła o wprowadzeniu tzw. obszaru wolności i sprawiedliwości, którego kamieniem węgielnym jest system Schengen. System ten powstawał poza ramami UE na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na podstawie porozumień i konwencji z pierwszej połowy lat osiemdziesiątych. Przejęcie tego systemu do UE będzie trwało przez pięć lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, a więc od 1999 r. do 2004 r.

Powyższe przykłady ilustrują aktualną strategię działania i rozwoju integracji europejskiej. Państwa członkowskie podejmują pewne zobowiązania i, o ile nie napotykają na swej drodze przeszkód nie do pokonania, w trakcie ich realizacji – a więc jeszcze przed osiągnięciem nowego etapu integracji – podejmują nowe zobowiązania, kreślą nowe cele. Z punktu widzenia powyższej obserwacji otwarta metoda koordynacji i cała strategia lizbońska to po prostu najnowsze procesy celowe. Prowadzone są jednak w oparciu o nowe instrumenty działania. Istotna różnica pomiędzy dotychczasowym działaniem UE w oparciu o instrumenty traktatowe a strategią lizbońską i otwartą metodą koordynacji polega na tym, że te ostatnie nie mają celowego oparcia w traktatach, które byłoby porównywalne do np. programów jednolitego rynku czy euro.

Powstaje pytanie, dlaczego właśnie otwarta koordynacja wydaje się dziś tak atrakcyjnym narzędziem w procesie integracji? Innymi słowy, dlaczego

nie wydają się dziś skuteczne mechanizmy sprawdzone w przeszłości: kumulacja nakładających się celów wytyczonych przez traktaty czy prosta metoda wspólnotowa? Wydaje się, że integracja dotarła do etapu, na którym sprawdzonych metod nie da się już stosować w celu osiągnięcia postępów na polach, jakie jeszcze pozostały do zintegrowania. Z jednej strony, jakkolwiek ambitnie brzmiałby cel strategii lizbońskiej: uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnego i najbardziej dynamicznego obszaru gospodarczego świata, jasne jest, że Europa ma strukturalne trudności w konkurowaniu z najbardziej dynamiczną gospodarką – Stanami Zjednoczonymi. Z drugiej strony jednak historia integracji europejskiej to w ujęciu gospodarczym proces skutecznego uwalniania kolejnych rynków spod rygorów prawnych i zwyczajowych administracyjnie odrębnych obszarów. Dlatego też właśnie w tym po- dejściu autorzy strategii lizbońskiej upatrują źródła sukcesu na przyszłość. Uwolnienie rynków transportowych, energetycznych oraz zmniejszenie trudności w prowadzeniu przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, może rzeczywiście – jeśli w całości zostanie wprowadzone w życie – przyczynić się do zdynamizowania europejskiej gospodarki.

Warto zapewne przyrzeć się kilku przykładom trudności, jakie napotyka stosowanie dotychczasowych metod i instrumentów integracji w poszczególnych dziedzinach.

Szeroko rozbudowany program legislacyjny w dziedzinie ochrony środowiska spowodował, że tylko w 1997 r. Komisja Europejska skierowała do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sprawy przeciwko wszystkim 15 państwom Unii Europejskiej. Wszystkim zarzucała brak właściwej implementacji dyrektyw dotyczących ochrony środowiska. Jedyne dwa państwa: Dania i Holandia, miały po jednym takim przy- padku, pozostałe państwa „nagrzężyły” znacznie więcej⁷. Przyczyna tego stanu rzeczy leży nie tyle w kosztach implementacji, ile w samej naturze legislacji środowiskowej, która jest bardzo skomplikowana i którą należy wprowadzać w życie na poziomie lokalnym, w gminach i miejscowych fabrykach. Dodatkowo kompetencje w dziedzinie ochrony środowiska rozkładają się różnie w różnych państwach członkowskich UE: niekiedy odpowiedzialny jest rząd centralny, niekiedy władze samorządowe czy regiony. W konsekwencji właśnie w otwartej metodzie koordynacji poszukuje się polepszenia skuteczności tej polityki, a zatem całego podejścia zwanego

„zrównoważony rozwój” (*sustainable development*), nawet jeśli OMC miałyby być oparte na regulacjach typu „twardego prawa”, czyli dyrektywach i rozporządzeniach. W tym wypadku sens otwartej koordynacji sprowadza się do wzajemnego uczenia się sposobów implementacji prawa, zamiast prostego karania za brak czy opóźnienia implementacji.

Inną dziedziną, w której wykorzystuje się dziś otwartą metodę koordynacji, jest polityka społeczna. Od początku była ona silnie kontestowana przez rozmaite ugrupowania polityczne z odmiennych powodów. Początkowo, jeszcze w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, lewica europejska – socjaliści i socjaldemokraci – była nastawiona dość ostrożnie w stosunku do integracji. Lewica uważała, że jest to projekt chadecki (co było do pewnego stopnia obserwacją prawdziwą), a jego głównym celem – zwiększenie szans robienia biznesu dla przedsiębiorców. Jednak w latach osiemdziesiątych lewica spostrzegła, że ochrona praw pracowniczych na poziomie państw członkowskich integrującej się Europy nie prowadzi do pożądanых rezultatów i zaakceptowała projekt integracyjny, próbując nań wpływać we właściwym dla siebie kierunku. Takie podejście do integracji okazało się nie do zaakceptowania dla innych partnerów, w szczególności konserwatywnego wówczas rządu brytyjskiego. Z tego powodu od połowy lat osiemdziesiątych do połowy dziewięćdziesiątych toczył się spór o politykę społeczną, którego konkretnym odzwierciedleniem była historia Europejskiej Karty Podstawowych Praw Pracowniczych (tzw. Karty Społecznej) z 1989 r. oraz późniejszego protokołu społecznego dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht). W obu przypadkach rząd brytyjski uzyskał wyłączenie z obowiązywania tych dokumentów. Dopiero dojście do władzy rządu Tony’ego Blaira umożliwiło umieszczenie w Traktacie Amsterdamskim całego nowego rozdziału dotyczącego polityki społecznej.

Tymczasem analiza legislacji unijnej w tej dziedzinie wskazuje, że nie jest to polityka socjalna *sensu stricto*, a zatem, że jej podstawowym celem nie jest redystrybucja dóbr między bogatych i biednych. Jej podstawowym zadaniem jest korygujące uzupełnienie działania rynku⁸. Biorąc pod uwagę istotne różnice ideologiczne w odniesieniu do tej dziedziny, wybór otwartej metody koordynacji jako instrumentu implementacji decyzji, zamiast normalnego trybu (1 – dyrektywa/rozporządzenie; 2 – nadzór Komisji; 3 – ewentualna skarga do Trybunału za braki w implementacji), wydaje się prawidłowy i

ślusznym. Tylko w ten sposób możliwe zdaje się osiągnięcie postępów integracyjnych, nawet jeśli ich zakres miałby być ograniczony.

Polityka transportowa, pomimo zapisania w Traktacie Rzymskim celu ustanowienia wspólnej polityki w tej dziedzinie, jest wspomnianym już i od dawna podawanym przykładem tego, że nie we wszystkich sferach integracja europejska jest jednakowo skuteczna. Po kilkudziesięciu latach integracji w całym transporcie nie tylko nie udało się uzyskać wspólnych reguł działania, ale również poszczególne jego gałęzie: lotnictwo cywilne, transport drogowy i kolejowy, nie zostały skutecznie zintegrowane. Okazało się, że przyzwyczajenie do strategicznie i symboliczno-politycznie ważnych gałęzi transportu jest większe wśród państw członkowskich niż potencjalne profity, jakie ich gospodarki mogłyby odnieść dzięki zniesieniu barier dzielących poszczególne rynki. Ponownie zatem nadziei szuka się w otwartej koordynacji.

Powyższe przykłady wskazują, że integracja wypróbowuje OMC na najtrudniejszych polach i po stwierdzeniu nieskuteczności dotychczasowych metod.

Współczesne zainteresowanie otwartą koordynacją zostało zbudowane na dwóch interesujących doświadczeniach z pól, na których wypróbowano pierwsze warianty tej metody. Pierwsze zastosowanie OMC miało miejsce przy wprowadzaniu w życie unii gospodarczej i walutowej, szczególnie przy formułowaniu tzw. ogólnych wytycznych polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines, BEPGs*). Wynika ono z postanowień Traktatu z Maastricht.

Po raz drugi OMC użyto w 1997 r. przy stanowieniu europejskiego paktu na rzecz zatrudnienia. Pakt prowadzi do uzgodnienia strategii na rzecz zatrudnienia, w ramach której stanowione są wspólne wytyczne, a te następnie są przekładane na krajowe plany działania. W tym przypadku wytyczne są formułowane przez Komisję Europejską, co znajduje oparcie w postanowieniach Traktatu Amsterdamskiego. Wytyczne te nie mają jednak mocy wiążącej, dlatego cały proces jest realizowany w ramach otwartej koordynacji.

Zestawienie dziedzin, w których stosowana jest otwarta metoda koordynacji

1. Unia gospodarcza i walutowa: ogólne wytyczne polityki, wynikające z wymogów unii gospodarczej i walutowej, mają umocowanie w traktacie (art. 99 TWE). Podobnie mówi się o tej kwestii w projekcie traktatu konstytucyjnego w art. III-71, ust. 2, 3, 4⁹. W ten sam sposób stosowana jest w odniesieniu do państw kandydujących, które przygotowują przed-akcesyjne programy gospodarcze (*Pre-Accession Economic Programmes*).

2. Strategia na rzecz zatrudnienia (Amsterdam, 1997 r.) znajduje umocowanie w traktacie (art. 128 TWE). Stan ten podtrzymuje projekt traktatu konstytucyjnego UE w art. III-101.

3. Strategia lizbońska:

- a) liberalizacja rynków energetycznych,
- b) liberalizacja rynków transportowych,
- c) innowacyjność, gospodarka oparta na wiedzy, inwestycje i produktywność. Projekt traktatu konstytucyjnego w rozdziale mówiącym o współpracy przemysłowej określa tę dziedzinę jako poddaną otwartej koordynacji (art. III-180, ust. 2),
- d) integracja rynków kapitałowych,
- e) wydatki na badania i rozwój (R&D). Dziedzina ta została *explicite* poddana OMC w projekcie traktatu konstytucyjnego w art. III-148, ust. 2,
- f) europejska polityka społeczna (w tym: edukacja, zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna). Podobnie w tym przypadku projekt traktatu konstytucyjnego określa procedurę otwartej koordynacji w art. III-104, ust. 2(a).

4. Strategia zrównoważonego rozwoju (Göteborg, 2001 r.).

5. Polityka imigracyjna.

W odniesieniu do rynku wewnętrznego Unii – oprócz sektorów, o których wspomina strategia lizbońska – otwarta koordynacja ma zastosowanie w ramach polityki imigracyjnej. Zdaniem Komisji otwarta koordynacja powinna uzupełniać implementację dyrektyw. OMC ma w tym przypadku służyć jako pole wymiany doświadczeń we wprowadzaniu w życie prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie. Zatem mamy do czynienia z sytuacją, w której „twarde” prawo może być egzekwowane za pomocą „miękkiego” mechanizmu kontroli. Celem jest ocena skuteczności

Tablica 1
Porównanie mechanizmów otwartej koordynacji w czterech dziedzinach

Wyszczególnienie	Unia gospodarcza i walutowa	Zatrudnienie	Ubóstwo/ wykluczenie społeczne	Środowisko
Podstawa traktatowa (artykuły)	99 (Traktat z Maastricht)	128 i 129 (Traktat Amsterdamski)	136–140 (Traktat z Nicei)	Brak
Data rozpoczęcia	Rekomendacje Rady z 14 lutego 1994 r.	Rada Europejska w Luksemburgu, listopad 1997 r.	Rada Europejska w Lizbonie, marzec 2000 r.	Rada Europejska w Göteborgu, czerwiec 2001 r.
Główni adresaci	Państwa członkowskie i UE	Państwa członkowskie	Państwa członkowskie	UE i państwa członkowskie
Miejsce w strategii długoterminowej	Pakt na rzecz stabilności i wzrostu	Europejska strategia na rzecz zatrudnienia	Strategia na rzecz włączenia społecznego	Proces z Cardiff i Szósty Program Działania na rzecz Środowiska (6EAP)
Wytyczne (w tym cele i terminy realizacji)	Ogólne wytyczne polityki gospodarczej (BEPGs)	Wytyczne w sprawie zatrudnienia (spójne z BEPGs)	W opracowaniu	Brak
Wskaźniki	Tak	Tak	Tak	W opracowaniu
Rola Rady Europejskiej	Stanowi priorytety podczas posiedzenia wiosennego	Stanowi priorytety podczas posiedzenia wiosennego	Stanowi priorytety podczas posiedzenia wiosennego	Stanowi priorytety podczas posiedzenia wiosennego
Ciała konsultowane	Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Polityki Finansowej	Parlament, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Komitet ds. Zatrudnienia	Komitet ds. Ochrony Społecznej	Brak

Partnerzy społeczni	Brak	Doroczny trójstronny szczyt ds. społecznych (przed wiosenną Radą Europejską)	Brak
Narodowe plany działania	Informacja o ważnych przedsięwziętych środkach	Tak	Tak (dwa razy w roku)
Monitorowanie	Komisja Europejska	Doroczne raporty państw	Brak
Przegląd (<i>peer review</i>)	Brak	Rada	Brak
Rekomendacje dla poszczególnych państw	Komisja, zatwierdza Rada	Możliwe w ramach traktatu	Brak
Raport Komisji lub Rady dla Rady Europejskiej	Tak	Tak	Tak
Cykl procesu	Coroczny i trzyletni	Coroczny	Dwuletni
Sankcje i zachęty	<ul style="list-style-type: none"> • Sankcje za nadmierny deficyt • Wsparcie dla kraju w trudnościach 	<ul style="list-style-type: none"> • Europejski Fundusz Społeczny • Wsparcie projektów pilotażowych 	Brak
Udział krajów kandydujących	Przedakcesyjne programy gospodarcze (PEP), od 2001 r.	Tak, od 2003 r.	Tak, od 2003 r.
			Tak, od 2003 r.
			Warunkowość przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych

• źródło: Ze zmianami autora na podstawie A. Kraemer, A. Klasing, D. G. Wilkinson, I. von Homeyer: *EU Environmental Governance: A Benchmark of Policy Instruments. With a focus on Agriculture, Energy and Transport*. Commissioned by the Belgian Ministry of Public Health, Food Chain Security & Environment. Brussels, Berlin, London 2002, s. 22.

praktyk stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie i przekazywanie innym najlepszych doświadczeń¹⁰. Stosowana w polityce imigracyjnej otwarta koordynacja jest dlatego szczególnie interesująca dla państw członkowskich UE, ponieważ pozwala na łagodne wprowadzanie odpowiednich dla UE rozwiązań przez państwa trzecie, które również są adresem tej metody działania.

Z wyjątkiem polityki imigracyjnej wszystkie pozostałe dziedziny stosowania otwartej metody koordynacji przecinają się ze sobą i dotyczą różnych aspektów polityki gospodarczej Unii. Powinny zatem być maksymalnie spójne. Otwarte pozostaje pytanie, czy metoda ta zapewnia odpowiedni poziom spójności, taki, który da gwarancję sukcesu UE w budowaniu nowoczesnej, innowacyjnej gospodarki.

Projekt traktatu konstytucyjnego postuluje zastosowanie otwartej metody koordynacji dodatkowo w sferze zdrowia publicznego, rozumianego jako: zapobieganie chorobom, promowanie badań nad ich przyczynami, rozprzestrzenianiem się i zapobieganiem, informacja zdrowotna oraz edukacja w tej mierze (art. III-179, ust. 2).

Przebieg i działanie otwartej metody koordynacji

Poniżej opisany przebieg podejmowania decyzji w otwartej metodzie koordynacji oraz jej działanie nie zawsze odzwierciedla rzeczywisty tok wydarzeń. Jest to zestawienie modelowe. Czasami niektóre z poniższych etapów przebiegają równolegle lub nawet sprowadzają się do jednoczesnego podjęcia decyzji w odniesieniu do kilku etapów. Analityczne rozbicie tego procesu wydaje się niezbędne do uchwycenia sekwencji kroków i łączących je związków przyczynowo-skutkowego oraz do lepszego zrozumienia roli poszczególnych aktorów i instytucji.

1. Decyzja polityczna

W traktacie państwa członkowskie znajdują podstawy do działania w tych dziedzinach, które – ze względu na wrażliwość polityczną materii lub konieczność włączenia do współpracy państw trzecich niezbędnych do osiągnięcia odpowiedniego poziomu skuteczności działania (np. polityki imigracyjnej czy edukacyjnej) – nie poddają się łatwo procesom integracyjnym. Podstawy traktatowe służą za punkt wyjścia do sformułowania programu działania, najczęściej przez Radę Europejską.

Przykłady: Podstawą do działania w sferze wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa jest tytuł IV Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Z kolei działanie w dziedzinie zatrudnienia umożliwia tytuł VIII Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Kompetencje Wspólnoty do działania w zakresie poszczególnych polityk sektorowych, z których to przede wszystkim składa się strategia lizbońska, są określone w TWE. Podobnie jest z działaniami w dziedzinie ogólnej koordynacji polityki gospodarczej, którą postuluje TWE w postanowieniach dotyczących unii gospodarczej i walutowej (Traktat z Maastricht).

Znaczenie integracyjne: Ten etap otwartej metody koordynacji polega w gruncie rzeczy na podjęciu decyzji politycznej przez główne podmioty integracji – w tym przypadku są to państwa członkowskie. Istotną rolę odgrywa państwo sprawujące prezydencję, w okresie gdy decyzja jest wypracowywana, oraz do pewnego stopnia Komisja Europejska. Jak do tej pory Parlament Europejski nie brał udziału w tej fazie koordynacji.

2. Określenie wytycznych, wskaźników i sposobu oceny

W następnej kolejności Rada Europejska, zazwyczaj na podstawie propozycji sformułowanej przez Komisję Europejską, przyjmuje ogólne wytyczne do działania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Wytyczne te zawierają docelowe daty, do których należy zrealizować określone cele. Cele są pogrupowane: pierwsze należy zrealizować w krótkim terminie (najczęściej jeden rok – dwa lata), drugie – w średnim terminie (tj. w trakcie trwania programu działania, najczęściej trzy – sześć lat), ostatnie należy zrealizować w długim terminie, co oznacza zazwyczaj końcową perspektywę planowania, a więc sześć – dziesięć lat.

Rada Europejska określa również główne punkty odniesienia oraz wskaźniki, jakie należy osiągnąć. W niektórych dziedzinach, takich jak zatrudnienie czy edukacja, wskaźniki wyznaczone przez Radę Europejską nie mają charakteru ogólnego, lecz są bardzo konkretne¹¹. W innych przypadkach Rada określa jedynie ogólne cele, w tym cele programowe i ewentualnie legislacyjne, które są adresowane do innych instytucji UE, najczęściej do Komisji i Rady UE. W dalszej kolejności instytucje te, zazwyczaj mocą decyzji Rady UE na wniosek Komisji, określają już bardzo precyzyjne techniczne wskaźniki. Punkty odniesienia mogą być zarówno wewnętrzne, wskazujące kraje czy sektory, które radzą sobie najlepiej, jak i zewnętrzne, tj. wskazujące sukcesy innych państw, najczęściej Stanów

Zjednoczonych, czasami Japonii. Wskaźniki powinny być dostosowane do możliwości ich spełnienia przez państwa członkowskie UE¹².

Przykłady: Kolejne Rady Europejskie (Cardiff, 1998 r. – reformy strukturalne w odniesieniu do rynków towarowych i kapitałowych; Kolonia, 1999 r. – dialog makroekonomiczny) określiły sposoby koordynacji polityki gospodarczej, niezbędne do realizacji unii walutowej. Rada w Tampere (2000 r.) przedstawiła program działania w odniesieniu do sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Program ten został uzupełniony po 11 września przez Radę Europejską w Brukseli (2001 r.). Rada Europejska w Lizbonie (2000 r.) przedstawiła szeroki pakiet programowy, zwany dzisiaj strategią lizbońską. Ta z kolei w rok później została uzupełniona przez Radę w Göteborgu o tzw. filar ekologiczny, postulujący zrównoważony rozwój gospodarki. Nieco wcześniej Rada Europejska w Cardiff (1998 r.) postanowiła o zintegrowanym podejściu do ochrony środowiska we wszystkich politykach realizowanych przez Wspólnotę.

Najlepszym przykładem określenia precyzyjnych wskaźników przez Radę na wniosek Komisji są programy „Europe 2002” i następny – „Europe 2005”.

Znaczenie integracyjne: Etap ten ma charakter polityczno-integracyjny, a więc ogólna decyzja polityczna podjęta wcześniej przybiera konkretny kształt w oparciu o rekomendacje Komisji Europejskiej, która dopasowuje instrumenty działania do potrzeb danej dziedziny. Etap ten jest podobny do sytuacji formułowania konkretnych rozwiązań dotyczących danej polityki w oparciu o postanowienia traktatowe. Ostateczną decyzję dotyczącą kształtu koordynacji podejmuje Rada Europejska po negocjacjach państw członkowskich. Ponownie ważną rolę pełni państwo sprawujące w danym półroczu przewodnictwo w UE. Brak udziału Parlamentu Europejskiego.

3. Plany działania

Wytyczne są przekładane na konkretne działania, jakie podejmują poszczególne państwa członkowskie. Najczęściej przyjmują one postać narodowych planów działania (*National Action Plans*), które uwzględniają niezbędne kroki, jakie musi przedsięwziąć administracja centralna i regionalna danego państwa. Kroki takie są planowane w odniesieniu do każdego celu sformułowanego w wytycznych dla każdego szczebla administracji i rozłożone w czasie. W planach tych przedstawia się też dane

statystyczne dotyczące danej dziedziny oraz zakres współpracy pomiędzy administracją poszczególnych szczebli a partnerami społecznymi, jeśli taka współpraca jest niezbędna do realizacji celów.

Narodowe plany działania stanowią później podstawę do wzajemnej oceny postępów dokonanych przez państwa członkowskie w realizacji wyznaczonych przez Radę Europejską celów.

Poszczególne narodowe plany działania mogą być czasami poprzedzone bardziej szczegółowymi rekomendacjami opracowywanymi przez Komisję Europejską na wniosek Rady Europejskiej. Takie rekomendacje przybierają postać planów działania w poszczególnych sektorach lub w odniesieniu do konkretnych problemów.

Przykłady: W ramach koordynacji polityki gospodarczej państwa członkowskie przyjmują coroczne Narodowe raporty z postępów w odniesieniu do reform strukturalnych rynków towarowych i kapitałowych (*National Progress Reports on structural reforms in product and capital markets*). W polityce imigracyjnej zaś przyjmują narodowe plany działania.

Przykładem bardziej szczegółowych rekomendacji sformułowanych przez Komisję przed poszczególnymi narodowymi planami działania jest Plan działania (*Action Plan*) „Europe 2002” oraz późniejszy „Europe 2005”¹³. Odnosząc się do tych ogólnoeuropejskich planów działania, państwa członkowskie przygotowywały swe własne, indywidualne plany. Kraje kandydujące przygotowywały analogiczne, opatrzone symbolem +, plany „Europe 2005+”.

Znaczenie integracyjne: Jest to etap ostatecznego programowania i implementacji otwartej metody koordynacji. Na poziomie programowania końcowego instytucją odpowiedzialną za propozycje jest zwykle Komisja Europejska. Jej rola odbiega jednak nieco od klasycznego kontrolera agendy działań Unii (*agenda setter*). Komisja bowiem często ma związane ręce daleko posuniętą szczegółowością postanowień Rady Europejskiej. Implementacja spoczywa całkowicie w rękach państw członkowskich. Parlament Europejski oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości są wyłączone z działania, o ile nie są stosowane instrumenty „twardego” prawa, takie jak dyrektywa czy rozporządzenie.

4. Monitoring i ocena

Kolejne plany działania sporządzane przez państwa członkowskie zawierają również elementy oceny aktualnej sytuacji w danej dziedzinie.

Cykliczność tworzenia tych dokumentów daje podstawy do prowadzenia regularnego monitoringu zachodzących zmian oraz do formułowania wniosków wypływających z doświadczeń. Zasadniczym elementem monitoringu i oceny podejmowanych działań jest ich porównanie z właściwymi punktami odniesienia oraz wskaźnikami. Innym ważnym narzędziem tego etapu otwartej koordynacji jest stosowanie tablic porównawczych (*scoreboards*), na podstawie których dokonuje się wstępnej oceny postępów. Tablice takie są zestawiane zarówno przez samą Komisję Europejską, jak i niezależnie od niej przez różne instytuty badawcze i think tanki.

W procesie monitoringu i oceny ważną rolę powinny pełnić podmioty szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, w tym przede wszystkim władze samorządowe państw członkowskich, przedstawiciele przedsiębiorców, pracodawców oraz organizacje pozarządowe, zwłaszcza instytuty badawcze i uniwersytety. Kluczową rolę w tej dziedzinie ma do spełnienia Komisja Europejska, mająca szczególne doświadczenie i predyspozycje do zarządzania rozproszonym wpływem podmiotów instytucjonalnych i indywidualnych rozmaitego szczebla. To doświadczenie Komisji bierze się z jej umiejętności korzystania z wiedzy i wpływów silnych i wielorakich grup interesów reprezentowanych w Brukseli przez instytucje lobbystyczne.

Przykłady: Zgodnie z życzeniem Rady Europejskiej Komisja przedstawia na kolejnych wiosennych posiedzeniach Rady raporty z postępów w realizacji strategii lizbońskiej, wraz z raportami z innych dziedzin¹⁴. Zobowiązana traktatem Komisja przedstawia również ocenę realizacji wytycznych dla polityki gospodarczej (BEPGs)¹⁵. Szczegółowe zestawienie wskaźników dla programu „Europe 2005” Komisja przedstawiła w osobnym, obszernym dokumencie¹⁶, który prezentował wnioski na przyszłość w odniesieniu do formułowania wskaźników dla tej dziedziny, w oparciu o raport z analizy wskaźników za lata 2000–2002¹⁷. Dobrym przykładem współpracy rządu państwa członkowskiego z instytutami z innych krajów jest zamówione przez rząd Belgii opracowanie na temat instrumentów regulacyjnych stosowanych w ochronie środowiska¹⁸. Własne zestawienia postępów w realizacji strategii lizbońskiej publikuje regularnie np. brytyjskie Centre for European Reform¹⁹. W Polsce od wiosny 2003 r. działa Polskie Forum Strategii Lizbońskiej (PFSL), które jest przykładem partnerstwa rząd – organizacje pozarządowe, jako że deklarację powołującą PFSL podpisał

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej oraz gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. W czerwcu 2003 r. PFSL przedstawiło obszerną białą księgę, która zarysowała polskie priorytety i problemy związane z realizacją strategii lizbońskiej²⁰.

Znaczenie integracyjne: Na tym etapie kluczową rolę odgrywa Komisja Europejska, której zadanie polega na zmobilizowaniu szerokiego poparcia rozmaitych podmiotów społecznych sceny europejskiej dla danego przedsięwzięcia. Udział przedsiębiorców, związków zawodowych, administracji szczebla regionalnego i lokalnego oraz organizacji pozarządowych bywa niezbędny do tego, aby rządy państw członkowskich dały się przekonać do podjęcia wysiłków w danej dziedzinie. Komisja nie kontroluje jednak w pełni tego procesu. Poszczególne podmioty (regiony, instytuty badawcze) są w stanie samodzielnie oddziaływać na swe rządy. Prawdopodobnie proces ten odbywa się również w odwrotną stronę, a więc rządy są w stanie oddziaływać na inne państwa i Komisję za pośrednictwem opinii formułowanych przez organizacje pozarządowe lub wykorzystując te opinie do wsparcia swej argumentacji. W konsekwencji Komisja pełni rolę klasycznego organizatora sieci w rozumieniu reżimu sieciowego.

5. Korekta działań, propozycje legislacyjne, nowe instrumenty

Jest to etap zamykający cykl otwartej metody koordynacji. Można też traktować go jako pierwszy etap nowego cyklu. W tej fazie dokonywana jest analiza osiągniętych rezultatów oraz wyciągane są wnioski. Mogą one dotyczyć zmian wytycznych, korekty wskaźników i terminów realizacji zadań, ale także może następować znaczne przeniesienie akcentów w całej dziedzinie poddanej otwartej koordynacji. Wnioski mogą dotyczyć również konkretnych propozycji legislacyjnych, jakie Unia Europejska powinna przedstawić.

Interesującym elementem kontynuacji procesu jest zmienna forma, jaką Rada Europejska – pod wpływem Komisji – nadaje różnym przedsięwzięciom.

Przykłady: W 2000 r., kiedy formułowano strategię lizbońską, kluczowym pojęciem ogniskującym uwagę opinii publicznej była gospodarka elektroniczna (*e-economy*), a szerzej – gospodarka oparta na wiedzy. Dla tego też cały pakiet strategii sformułowano wokół tego zagadnienia. Obejmował on tak różne przedsięwzięcia, jak dostęp do internetu, a szerzej do

kształcenia ustawicznego, warunki dla przedsiębiorczości czy liberalizacja sektorów transportu i energii. Wraz z pęknięciem bańki giełdowej i spadkiem zainteresowania dla „dot.comów”, w 2003 r. Komisja przeformułowała oś łączącą rozmaite pola problemów poruszanych w strategii i nowy pakiet analityczno-programowy nazwała „Przedsiębiorczość”. Znajdujemy w nim nie tylko rozbudowaną problematykę małych i średnich przedsiębiorstw, ale również kwestie zatrudnienia i sprawy społeczne²¹. Oczywiście nie oznacza to, że programy „eEurope” zostały porzucone. Przeniesiony został natomiast punkt ciężkości działań.

Znaczenie integracyjne: Na tym etapie ponownie pierwsze skrzypce gra trójka w składzie: Komisja, Rada Europejska oraz państwo sprawujące przewodnictwo w UE. Wydaje się, że aktywność Komisji w formułowaniu zmian i propozycji ma służyć uzyskaniu przez nią kluczowego miejsca w procesie integracji realizowanym w oparciu o otwartą koordynację. Zarazem jednak ważna lektura kolejnych konkluzji licznych Rad Europejskich, które zajmowały się problematyką strategii lizbońskiej (Lizbona, marzec 2000 r.; Feira, czerwiec 2000 r.; Nicea, grudzień 2000 r.; Sztokholm, marzec 2001 r.; Göteborg, czerwiec 2001 r.; Laeken, grudzień 2001 r.; Barcelona, marzec 2002 r.; Sewilla, czerwiec 2002 r.; Bruksela, marzec 2003 r.), wskazuje, że Rada – jak na razie – z pewną przyjemnością zajmuje się szczegółami reżimu regulacyjnego Unii Europejskiej i nie rezygnuje z bardzo aktywnej roli w tym zakresie.

Ważnym aspektem jest oddziaływanie strategii na i przez media. Stąd elastyczność w wyborze nazw i przechodzenie do zagadnień najbardziej poruszających opinię publiczną. Można w tym upatrywać poszukiwań lepszej legitymizacji działań Wspólnoty.

Kontekst otwartej metody koordynacji

W zależności od tego, jakie podmioty zajmują dominującą pozycję, jaki jest sposób legitymizacji decyzji oraz jaka jest skuteczność UE, możemy wyróżnić cztery metody podejmowania decyzji i działania Unii Europejskiej. Są to: metoda wspólnotowa, reżim wielopoziomowy, otwarta metoda koordynacji oraz współpraca transrządowa (międzyrządowa).

Za najbardziej klasyczną jest uważana metoda wspólnotowa, zwana czasem metodą regulacyjną²². Polega ona na udziale Komisji, Rady i Parlamentu w ramach tzw. decyzyjnego trójkąta wspólnotowego w procesie podejmowania decyzji. Wykonanie legislacji nadzoruje Trybunał. Finansowanie odbywa się z budżetu Wspólnoty – jest to wyraz realizacji zasady solidarności. Najlepsze przykłady to wprowadzanie wspólnej polityki rolnej w latach sześćdziesiątych oraz wprowadzanie programu jednolitego rynku na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

Metoda ta charakteryzuje się podwójnym sposobem legitymizacji decyzji podejmowanych przez UE. Jeden kanał legitymizacyjny jest realizowany przez Radę, w której zasiadają przedstawiciele rządów państw członkowskich, a zatem dzięki temu możemy mówić o Unii państw narodowych. Drugi kanał jest realizowany przez Komisję i Parlament Europejski. Komisja, formułując w interesie całej Wspólnoty propozycje legislacyjne, oraz Parlament, uczestnicząc na równi z Radą w ramach procedury współdecydowania w stanowieniu prawa, reprezentują tu Unię obywateli europejskich.

Inną metodą działania Wspólnoty jest reżim wielopoziomowy (*multi-level governance*). Pojęcie to zostało wprowadzone wraz z rozwojem polityk redystrybucyjnych UE, przede wszystkim funduszy strukturalnych, a więc jego rozwój przypada na przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Posługując się tym pojęciem, zwracamy uwagę na fakt, że państwa narodowe przestają być monopolistą w kontaktach z poziomem ponadnarodowym, ponieważ aktywną rolę zaczynają odgrywać regiony. W sensie ideologicznym mówi się czasem o „Europie regionów”, wyrażając w ten sposób pogląd o pożądanym zaniku państw narodowych w Europie na korzyść regionów, które w przyszłości stanowiłyby – według tego poglądu – podstawowy składnik europejskiego systemu federacyjnego. Natomiast w sensie analitycznym należałoby raczej mówić o „Europie z regionami”, odzwierciedlając w ten sposób rzeczywisty rozkład kompetencji, w którym rządy państw narodowych nie tracą wpływu na podejmowanie decyzji w centrum (Rada Unii Europejskiej), ale zyskują dodatkowego partnera w zarządzaniu instrumentami integracji w kraju. Oczywiście ten dodatkowy partner – regiony – uzyskuje też pewien (nikły) wpływ na decyzje centrum poprzez Komitet Regionów. Legitymizacja działań Unii jest tu podobna do tej, która występuje w metodzie wspólnotowej, czyli podwójna: ponadna-

rodowa i narodowa. Dzięki zaangażowaniu poziomu regionalno-lokalnego rozwija się częściowo legitymizacja Unii również poprzez ten poziom. Współcześnie reżim wielopoziomowy możemy obserwować również w implementacji polityki dotyczącej ochrony środowiska.

Trzecią metodą działania Unii Europejskiej jest otwarta metoda koordynacji, która została przejęta przez UE od OECD, gdzie była i jest stosowana do porównywania skuteczności prowadzonych przez kraje członkowskie polityk gospodarczych. Komisja Europejska odgrywa tutaj rolę przede wszystkim organizatora sieci eksperckich, których członkowie wywierają znaczny wpływ na kształt i metody działania podejmowane w danych dziedzinach poddanych OMC. Rada UE właściwie nie decyduje, lecz zbiera się w postaci grup wysokiego szczebla urzędników poszczególnych resortów państw członkowskich. Ich zadaniem jest wypracowanie rozwiązań, które będą do przyjęcia przez poszczególne kraje. Najważniejsza różnica w sposobie pracy pomiędzy zwykłym posiedzeniem Rady UE a spotkaniami grup urzędników polega na tym, że o ile Rada przede wszystkim negocjuje, o tyle urzędnicy mają za zadanie jedynie przemyślenie poszczególnych kwestii. Wpływ Parlamentu Europejskiego jest ograniczony i odbywa się za pośrednictwem odpowiednich wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych. Skutkiem otwartej koordynacji jako takiej jest brak wiążącego prawa. Implementacja postanowień odbywa się dzięki systematycznemu przeglądowi osiągnięć i doświadczeń, w czym Komisja ponownie odgrywa istotną rolę²³. Legitymizacja działań odbywa się za pośrednictwem państw członkowskich, a pośrednio również dzięki udziałowi rozproszonej sieci zainteresowanych i zinstytucjonalizowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (grupy interesu, środowiska akademickie, think tanki, związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz inne organizacje pozarządowe).

Przedstawiony przez Konwent projekt traktatu konstytucyjnego określa dość precyzyjnie rolę Komisji Europejskiej w otwartej metodzie koordynacji. W artykułach III-101 (zatrudnienie), III-104, ust. 2(a) oraz III-107 (polityka społeczna), III-148, ust. 2 (zdrowie publiczne) oraz III-180, ust. 2 (polityka przemysłowa) w sposób praktycznie jednoznacznie sformułowano zadania Komisji: „Pozostając w ścisłym kontakcie z państwami członkowskimi, Komisja może podejmować każdą pożytecz-

ną inicjatywę w celu promowania takiej współpracy, w szczególności inicjatywy mające na celu ustanowienie wytycznych i wskaźników, organizację wymiany najlepszych praktyk oraz przygotowanie niezbędnych elementów dla okresowej oceny i monitoringu”. W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego w kolejnych wymienionych artykułach projekt traktatu konstytucyjnego postuluje po prostu: „Parlament będzie w pełni informowany”.

Czwarty sposób działania UE, to metoda transządowa, zwana częściej międzyrządową. Jest to współpraca odpowiednich agend rządów państw członkowskich, w której instytucje wspólnotowe odgrywają niewielką rolę. Z „transządowością” mamy do czynienia wówczas, gdy klasyczna współpraca międzyrządowa – jaką spotykamy w wielu organizacjach międzynarodowych – odbiega poziomem intensywności od normalnego cyklu współpracy w ramach tych organizacji. Tak się właśnie dzieje w UE. Intensywność tej współpracy i narastający poziom wynikających z niej zobowiązań powodują, że w UE trudno ją uznać za po prostu międzyrządową²⁴. Tym bardziej że państwa członkowskie wykorzystują w jej trakcie dwie instytucje unijne, tj. Radę Europejską i Radę UE. W rezultacie legitymizacja tego sposobu działania Unii odbywa się praktycznie wyłącznie za pośrednictwem rządów państw członkowskich.

Metoda ta bywa dość skuteczna na wczesnych etapach integracji w danej dziedzinie. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych przykładem była współpraca monetarna oraz w dziedzinie bezpieczeństwa (tzw. europejska współpraca polityczna), a w latach osiemdziesiątych i pięćdziesiątych – umowa z Schengen.

Dla czystości analizy należy zwrócić uwagę na fakt, że Unia posługuje się w zasadzie tylko trzema sposobami podejmowania decyzji. Są to: metoda wspólnotowa, otwarta koordynacja i współpraca transządowa. Innymi słowy, wspomniany wcześniej reżim wielopoziomowy jest pewnym skutkiem decyzji podjętych w ramach metody wspólnotowej. Natomiast z punktu widzenia funkcjonowania całego systemu mamy cztery modele: wspólnotowy, wielopoziomowy, otwarta koordynacja i transządowy. Różnią się one pod względem tego, jakie podmioty uczestniczą w procesie; jaką rolę odgrywają poszczególne instytucje UE, jeśli uczestniczą w procesie, kto realizuje zadania (państwa samodzielnie czy państwa z regionami), kto nadzoruje ich wykonanie oraz jaki jest sposób legitymizacji decyzji i działań.

Tablica 2 przedstawia zestawienie kluczowych podmiotów w poszczególnych metodach działania Unii Europejskiej. Warto zwrócić uwagę na fakt, że istnieje tendencja do przechodzenia w sposobie działania od metody transządowej poprzez inne metody, aż do metody wspólnotowej. W poniższym zestawieniu przejście od metody transządowej na kolejne szczeble bardziej wspólnotowego działania ilustruje większe zaangażowanie instytucji ponadnarodowych.

Tendencja do przechodzenia od działania transządowego do wspólnotowego nie musi jednak być zjawiskiem jednokierunkowym. Dlatego też warto obserwować ewolucję prac Unii Europejskiej, posługując się metaforą wahadła²⁵. Wahadło metod działania przechodzi raz na stronę metody wspólnotowej, innym razem przechyla się raczej na stronę metody transządowej. Miejsce, w którym w danej chwili znajduje się wahadło oraz jego aktualny kierunek wychylenia (w stronę wspólnotową czy w stronę transządową), zależy w gruncie rzeczy od specyfiki dziedziny poddanej procesom integracyjnym. Nie bez znaczenia jest też oczywiście zmienna intensywność sporu politycznego o kształt, dynamikę i ostateczne *finalité politique* integracji europejskiej, jaki od samego jej początku toczy się między głównymi uczestnikami tego procesu.

Analizując proces integracji, a w szczególności integracji gospodarczej, najczęściej wskazuje się na dwa rodzaje regulacji w Unii Europejskiej.

Pierwszy rodzaj regulacji wynika z konieczności usuwania barier w gospodarce pomiędzy państwami członkowskimi – jest to regulacja realizująca „integrację negatywną”. Czasami ten rodzaj działania nazywa się deregulacją. Przykładem jest w tym wypadku zwłaszcza proces budowania unii celnej. W jego trakcie najważniejszym zadaniem regulatora (wówczas Wspólnoty) było doprowadzenie do zniesienia barier taryfowych w handlu towarami pomiędzy państwami uczestniczącymi w procesie budowania unii celnej.

Drugi rodzaj regulacji wynika z dążenia do stanowienia standardów wspólnotowych, a więc jest to niejako ponowna regulacja (*re-regulation*) danej dziedziny z poziomu ponadnarodowego – jest to regulacja realizująca „integrację pozytywną”²⁶. Regulacja taka znosi prawo na poziomie narodowym i zastępuje je jednym prawem na poziomie wspólnotowym. Przykładem takiego podejścia na wczesnym etapie budowania wspólnego rynku była próba zniesienia barier pozataryfowych dla handlu towarowego poprzez stanowienie wspólnotowych norm technicznych. Próba ta jednak

Tablica 2
Porównanie metod działania i podejmowania decyzji w Unii Europejskiej^a

Metoda	Inicjatywa realna	Inicjatywa formalna	Decyzja	Realizacja	Nadzór	Rozstrzyga spory
Wspólnotowa	Państwa członkowskie	Komisja	Rada UE i Parlament	Państwa członkowskie	Komisja	Trybunał
Reżim wielopoziomowy	Państwa członkowskie	Komisja	Rada UE i Parlament	Państwa członkowskie i ich regiony	Komisja i państwa członkowskie	Trybunał
Otwarta koordynacja	Państwa członkowskie i Komisja	Rada UE	Rada Europejska	Państwa członkowskie i Komisja	Rada UE i Rada Europejska; częściowo też Komisja	Brak
Transządowa	Państwa członkowskie	Państwa członkowskie	Państwa członkowskie	Państwa członkowskie	Brak	Brak

^a Kolorem czerwonym zaznaczono udział instytucji ponadnarodowych Unii, a więc Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Kolorem niebieskim zaznaczono udział poziomu subnarodowego, to jest regionów. Państwa członkowskie, Rada Unii Europejskiej oraz Rada Europejska jako wyraziciele nurtu legitymizacji decyzji UE poprzez państwa narodowe zostały jednakowo wyróżnione kolorem zielonym.

• ródló: Opracowanie własne.

poniosła porażkę, ponieważ okazało się, że za każdym razem trzeba było pokonywać opory rozmaitych grup interesu, a w rezultacie proces ten trwałby zbyt długo. Rozwiązanie tego problemu w postaci rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Cassis de Dijon*, które mówi, że norma dopuszczona w jednym kraju jest normą dobrą dla innych krajów Wspólnoty, a zatem po spełnieniu normy jednego kraju towar musi być dopuszczony do obrotu we wszystkich innych państwach, było przykładem tzw. nowego podejścia²⁷. Z punktu widzenia rozważań dotyczących metody integracji rozstrzygnięcie to należy uznać za przykład integracji pozytywnej: dylemat integracyjny został przez Trybunał rozstrzygnięty według wzorca pozytywnego. Ustanowiona została pewna metanorma zachowania, która zaczęła funkcjonować jako obowiązująca w tym aspekcie dla całej Wspólnoty.

Otwarta koordynacja jest w tym ujęciu pewną wersją integracji pozytywnej. Można ją określić jako „indukowaną integrację pozytywną”. Celem podstawowym OMC jest bowiem wspieranie rozwoju europejskich norm i standardów zachowania w gospodarce, a szerzej w realizacji polityki państw, w tym również państw niebędących członkami UE.

Z innej perspektywy otwarta metoda koordynacji bywa rozumiana jako fragment modelu sieciowego stanowienia legislacji w Unii Europejskiej²⁸. W tym modelu odbywają się regularne spotkania regulatorów z państw członkowskich, które są głównie odpowiedzialne za ostateczne stanowienie niezbędnego prawa i realizację wyznaczonych celów. Komisja Europejska odgrywa w tym układzie rolę tego, kto decyduje o agendzie (*agenda setter*) danego przedsięwzięcia i spotkania. Komisja zatem pomaga, formułuje dokumenty opiniujące, organizuje spotkania, wreszcie pełni rolę niezależnego i nieformalnego, łagodnego arbitra. Jest to szczególnie ważne, dlatego że w realizacji OMC żadnej roli nie odgrywa klasyczny arbiter wspólnotowy – Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Otwarta metoda koordynacji mieści się w szeroko rozumianym obszarze dodatkowych sposobów działania, jakimi posługuje się Unia Europejska do osiągnięcia celów założonych w traktatach. Przykłady tego typu instrumentów (innych niż OMC) to przede wszystkim różne programy działania, z których najbardziej znany był w swoim czasie program realizacji jednolitego rynku do 1992 r. Należy wspomnieć również o współpracy pozatraktatowej (np. umowa z Schengen). Także elastyczność jest takim dodatkowym sposobem działania w procesie integracji. Chodzi zarówno o

elastyczność pozatraktatową (Schengen czy Unia Zachodnioeuropejska), jak i wewnątrztraktatową, tj. elastyczność *ad hoc* (np. okresy przejściowe i wyłączenia typu *opt-out*), a także o pojęcie wzmocnionej współpracy w rozumieniu Traktatów z Amsterdamu i Nicei²⁹. Oznacza to, że w niektórych sferach (np. definiowanie wspólnych celów w odniesieniu do systemów edukacyjnych oraz liberalizacja sektorów sieciowych, takich jak gaz ziemny, elektryczność, koleje itd.) Unia Europejska działa stosując wiele narzędzi jednocześnie bądź sukcesywnie. Mogą to być instrumenty legislacyjne, elastyczność, otwarta koordynacja czy nawet współpraca pozatraktatowa.

W tym szerszym sensie zatem OMC stanowi swoistą konkurencję w stosunku do metody wspólnotowej, ale także w stosunku do koncepcji elastyczności wewnątrztraktatowej, tj. wzmocnionej współpracy. Niekiedy brak woli politycznej pewnych państw członkowskich lub trudności społeczno-gospodarcze innych powodują nierównomierny poziom integracji w danej dziedzinie. Przy zastosowaniu metody wspólnotowej trudności rozwiązuje się poprzez wprowadzenie okresów przejściowych, mając nadzieję, że z biegiem czasu (czyli po wygaśnięciu tych okresów) poziom integracji zostanie wyrównany. Najtrudniejsze kwestie są rozstrzygane za pomocą kwalifikowanego głosowania większościowego w Radzie, co z jednej strony pozwala uniknąć blokady przy podejmowaniu decyzji, ale z drugiej – powoduje, że państwa członkowskie bywają przegłosowywane. Fakt ten bywa trudny do zaakceptowania przez państwa, które znajdują się w mniejszości. Koncepcja wzmocnionej współpracy, czyli elastyczności wewnątrztraktatowej, polega na tym, by te państwa, które nie potrafią lub nie chcą realizować wspólnego projektu, były z niego wyłączone. Natomiast OMC pozwala państwom na daleko idącą swobodę w wyborze tempa, rytmu, instrumentów, a ostatecznie również końcowych rozwiązań, jakie zostaną zastosowane do osiągnięcia wyznaczonego celu integracyjnego.

W innym układzie teoretycznym OMC jest uważana za przykład „harmonizacji refleksyjnej”, wynikającej z doświadczeń w stosowaniu „refleksyjnego prawa”, przede wszystkim w polityce społecznej. W sferze tej UE ustanawia reguły minimalne, zakładając, że z biegiem czasu uruchomiony zostanie wyścig do stosowania coraz wyższych standardów (*race to the top*)³⁰. Idea prawa refleksyjnego wynika z obserwacji, że regulacje prawne są skuteczniejsze wówczas, gdy starają się doprowadzić do pożądaných zachowań podmiotów życia społecznego i gospodarczego (adresatów prawa), a nie wtedy, gdy ustanawiają sztywne wymogi. Prawo refleksyjne

zmierza zatem do uruchomienia autonomicznego procesu dostosowań, głównie poprzez umożliwienie podmiotom społecznym i gospodarczym oddziaływania na siebie według określonych reguł. Przykładem może być prawne umożliwienie wprowadzenia samodzielnej elastyczności rynku pracy poprzez rozmowy i umowy między pracodawcami a pracownikami³¹. Istotą refleksyjnej harmonizacji jest umożliwienie organom regulacyjnym oraz adresatom prawa eksperymentowania i korzystania z przykładów najbardziej skutecznych rozwiązań zastosowanych w innych krajach.

Według Komisji Europejskiej otwarta metoda koordynacji powinna być stosowana do realizacji celów określonych w traktacie. Należy ją uzupełnić o trwały mechanizm informowania Parlamentu Europejskiego, a sama Komisja powinna pełnić rolę koordynującą. Zdaniem Komisji ważne jest, aby informacje, jakie zostaną uzyskane w procesie otwartej koordynacji, były szeroko dostępne i służyły za podstawę do wypracowywania projektów legislacyjnych i programowych, gdyby te okazały się niezbędne do przełamania problemów pojawiających się przy realizacji otwartej koordynacji³². Innymi słowy, na obecnym etapie integracji Komisja stara się, by otwarta metoda koordynacji nie tyle zastępowała metodę wspólnotową, ile ją uzupełniała w tych momentach i dziedzinach, w których klasyczna legislacja wspólnotowa okazuje się trudna do osiągnięcia. Wydaje się, że Komisja rozumie otwartą koordynację jako wstęp integracyjny, a zatem, że z biegiem czasu otwartą koordynację w danej dziedzinie zastąpi klasyczna metoda wspólnotowa³³. Wskazuje na to również postulowana w projekcie traktatu konstytucyjnego ewolucja OMC. Można to zaobserwować, porównując zmiany, jakie wprowadzono przy określaniu tej metody w projekcie traktatu konstytucyjnego, z jej kształtem opisanym przez Radę Europejską w Lizbonie. Ważna jest z tego punktu widzenia przede wszystkim rola przewidziana dla Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. O ile podczas obrad w Lizbonie Rada wskazywała *explicite* na Komisję jedynie przy określaniu punktów odniesienia dla oceny najlepszych praktyk, o tyle projekt traktatu konstytucyjnego przewiduje systematyczny wpływ Komisji na cały przebieg otwartej metody koordynacji. W konkluzjach Rady Europejskiej w ogóle nie wspomina się o roli Parlamentu Europejskiego, natomiast w przyszłej konstytucji za każdym razem, gdy otwarta koordynacja ma być stosowana, przewiduje się informowanie Parlamentu³⁴.

Na poziomie politycznym otwarta metoda koordynacji jest uważana za jeden z mechanizmów, które mogą przybliżyć działanie prawne i prak-

tyczne Unii Europejskiej do obywatela. Metoda ta zakłada znaczny udział partnerów społecznych, a szczególnie organizacji pozarządowych. Ich udział w OMC jest niezbędny do jej realizacji na każdym etapie: przygotowania, planowania, wprowadzania w życie, przeglądu, poprawiania itd. OMC można wytłumaczyć, stosując założenia eksperymentalizmu demokratycznego. Według tej teorii stanowienie standardów działania w sferze dóbr publicznych można powierzyć autonomicznym podmiotom współczesnego społeczeństwa obywatelskiego (organizacje pozarządowe, samorządy, stowarzyszenia przedsiębiorców itd.), które – za pośrednictwem ciała zarządzającego – dowiadują się o najlepszych przykładach rozwiązań i uczą się na ich przykładzie³⁵.

Uchwycenie sensu otwartej koordynacji w ramach tradycyjnej dychotomii między liberalnym podejściem międzyrządowym a neofunkcjonalizmem wydaje się mało możliwe. Z jednej strony zwolennicy podejścia międzyrządowego (które – upraszczając – powierza proces integracji w ręce państw członkowskich, w pełni panujących nad jego przebiegiem) będą starali się wykazać, że w otwartej koordynacji dominują rządy. I choć to prawda, to w ten sposób pominięty zostanie udział Komisji (słaby, ale jednak) w inicjowaniu i nadzorowaniu tej metody³⁶. Zniknie również – niezbędny przecież w jej realizacji – udział rozmaitych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony neofunkcjonałści (którzy – ponownie upraszczając – starają się znaleźć automatyzm w rozwoju integracji dzięki pojęciu jej „rozlewania się” [*spill over*] z jednej dziedziny na drugą) mogą upatrywać w otwartej koordynacji wstępu do objęcia kolejnych sfer metodą wspólnotową w przyszłości³⁷. Jednak niezrozumiałe pozostanie, dlaczego do tej pory metoda wspólnotowa nie przyniosła spodziewanych rezultatów i konieczne było „wynalezienie” otwartej koordynacji, która dla nich niewątpliwie stanowić będzie krok wstecz w integracji. Niewyjaśniona pozostanie również przyczyna, dla której w procesie decyzyjnym dominują państwa, a w szczególności dlaczego w otwartej koordynacji omijany jest Parlament?

Interesujących narzędzi analitycznych dostarcza intensywnie rozwijająca się w ostatnich latach szkoła instytucjonalizmu, a zwłaszcza jej wersja zwana instytucjonalizmem historycznym. Teoria ta zakłada, że proces integracji europejskiej jest zinstytucjonalizowany, a to oznacza, że jego główne podmioty (państwa członkowskie i instytucje UE) są związane zasadami i

sposobami rozwiązywania sporów. W jej rozumieniu proces ten jest cykliczny, a kolejne decyzje dotyczące zmian traktatowych czy nowych propozycji legislacyjnych wynikają z (przewidzianych lub nieoczekiwanych) konsekwencji decyzji, które zostały podjęte w przeszłości. Zatem w danym momencie czasowym podmioty podejmujące decyzje są związane rozwiązaniami zastosowanymi w przeszłości³⁸.

Jak można zauważyć na podstawie szczegółowego opisu przebiegu otwartej metody koordynacji, cykliczność tego procesu jest jego świadomie zamierzonym elementem. W rezultacie państwa uczestniczące w OMC mają okazję do przeformułowania swych preferencji prezentowanych podczas negocjacji dotyczących kolejnego wcielenia przyjmowanych programów i strategii cząstkowych. W otwartej koordynacji zjawisko cykliczności – opisane przez instytucjonalistów jako pojawiające się niejako pomimo woli podmiotów integracji – zostaje poddane kontroli i jest świadomie wykorzystywane.

Biorąc pod uwagę powyższy krótki przegląd możliwych sposobów rozumienia otwartej koordynacji, należy ją uznać za przejaw zinstytucjonalizowania procesu integracji. Jej świadoma cykliczność potwierdza założenia teorii instytucjonalizmu historycznego. Jednak dla lepszego uchwycenia specyfiki tej metody niezbędne jest uzupełnienie podejścia instytucjonalnego o trzy pojęcia. Koncepcja refleksyjnej harmonizacji pozwala na bardziej precyzyjne wyjaśnienie większej skuteczności OMC na niektórych polach integracji w porównaniu do metody wspólnotowej i międzyrządowej. Drugie niezbędne pojęcie to eksperymentalizm demokratyczny, który wyjaśnia, dlaczego OMC budzi szerokie zainteresowanie rozmaitych grup interesu, umacniając tym samym jej legitymizację. Wreszcie, zapewne nie da się lepiej wyjaśnić praktycznego funkcjonowania tej metody bez wprowadzenia pojęcia reżimu sieciowego lub reżimu wielopoziomowego (w zależności od tego, czy mówimy o etapie decyzji, czy o etapie implementacji). Dzięki temu możemy lepiej zrozumieć wpływ samorządów lokalnych i regionów na proces realizacji otwartej metody koordynacji w praktyce. Wreszcie OMC stanowi niewątpliwie jeden z instrumentów uelastyczniających proces integracji i jako taka – jak do tej pory – znajduje się przede wszystkim pod kontrolą państw członkowskich.

*

* *

Kluczem do sukcesu otwartej metody koordynacji w danej dziedzinie jest uwzględnienie kilku istotnych elementów.

Po pierwsze, niezbędne jest uchwycenie związków danej dziedziny z innymi dziedzinami współzależnymi i odpowiednie dopasowanie działań we wszystkich sferach współzależnych. Przykładem mogą być związki pomiędzy polityką w ochronie środowiska a działaniami w dziedzinie transportu i energii. Na nieco bardziej szczegółowym poziomie przykładem może być związek postulatu dotyczącego edukacji przez internet (eLearning), co mieści się w sferze innowacyjności, a szerzej eEurope, z postulatami dotyczącymi edukacji w ogóle, które znajdują się w dziedzinie polityki społecznej i edukacji.

Po drugie, w zależności od potrzeb danej sfery ważne jest uwzględnienie działań państw trzecich, które nie są członkami Unii Europejskiej, i wprowadzenie ich do otwartej koordynacji. Tu oczywistym przykładem są: polityka imigracyjna (która domaga się współpracy z państwami, będącymi źródłem przepływów migracyjnych) oraz polityka edukacyjna, której otwarta koordynacja pozwala np. na objęcie zasadami wymiany studentów znacznie większej liczby państw niż tylko członkowie UE. W wielu przypadkach otwarta metoda koordynacji pozwala Unii Europejskiej na sprawne i łagodne wprowadzenie państw kandydujących w te instrumenty działania integracyjnego, które nie są oparte na twardym prawie lub tylko częściowo korzystają z tradycyjnych instrumentów – dyrektywa/rozporządzenie.

Po trzecie, sukces koordynacji będzie zawsze zależał od zdolności Komisji i Rady Europejskiej do dostosowania instrumentów działania używanych w danej sferze do zmieniającej się sytuacji. Temu właśnie służą coroczne przeglądy działań oraz wymóg adaptowania się państw członkowskich do nowych warunków. Na tym ma polegać wzajemne uczenie się państw na przykładach tych krajów, którym udało się rozwiązać dane problemy w najlepszy sposób.

Po czwarte, jako że otwarta metoda koordynacji w znacznej mierze polega na porównywaniu osiągnięć poszczególnych państw członkowskich w danej dziedzinie poddanej tej metodzie, niezmiernie ważne jest wypracowanie właściwych metod statystycznych, które umożliwią dokonanie takich porównań. Ciężar odpowiedzialności w tej sprawie spoczywa na

unijnym urzędzie statystycznym Eurostat i urzędach statystycznych państw członkowskich.

Jeśli chodzi o zdolność przyszłych państw członkowskich, w tym Polski, do stosowania otwartej metody koordynacji, to należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że metoda ta sama w sobie nie posługuje się „twardym”, wiążącym bezwzględnie prawem. Jest to integracja typu miękkiego, która odnosi skutek dzięki indukującemu wpływowi przykładów, presji politycznej i administracyjnej oraz funkcjonalnym związkom pomiędzy dziedzinami już zintegrowanymi a właśnie poddany procesowi integracji za pomocą OMC.

Nie oznacza to oczywiście, że integracja w oparciu o otwartą metodę koordynacji nie niesie ze sobą zobowiązań typu „twardego” prawa (dyrektywy i rozporządzenia). Wydaje się, że intencją Komisji Europejskiej jest stopniowe przenoszenie doświadczeń z zakresu otwartej koordynacji na sferę rozwiązań prawnie obowiązujących. Służyć temu będzie proces monitoringu i formułowania propozycji na dalszym etapie realizacji postanowień w danej dziedzinie. Wahadło będzie systematycznie popychane w stronę metody wspólnotowej. Również sama otwarta koordynacja będzie ewoluować i to prawdopodobnie raczej w stronę metody wspólnotowej niż transzrządowej, na co wskazują zmiany proponowane w projekcie traktatu konstytucyjnego. Rosnące zaangażowanie Komisji i Parlamentu oddziaływać będzie w kierunku stopniowego uwspólniania koordynacji, a więc – także na tym poziomie – wahadło przesunąć się będzie w stronę metody wspólnotowej.

Jeśli idzie o realne trudności, jakie Polska może mieć ze spełnianiem poszczególnych wskaźników opracowanych w ramach strategii lizbońskiej, a szerzej – stosowanych w ramach otwartej metody koordynacji w wielu dziedzinach, warto odnotować uwagę byłego premiera Holandii Wima Koka, który twierdzi, że niektóre z państw kandydujących mogą być nawet lepiej przygotowane do realizacji pewnych postulatów strategii lizbońskiej niż obecne państwa członkowskie. Przykładem są reformy emerytalne w Polsce i na Węgrzech oraz – w przypadku Estonii – skala wykorzystania w gospodarce elektronicznych środków komunikacji (tzw. e-economy). Zarazem jednak największe kłopoty nowe państwa członkowskie będą miały z realizacją postulatów inwestowania co najmniej 3% PKB na badania i rozwój (R&D) oraz podniesienia poziomu zatrudnienia do 70%³⁹.

Zdaniem Komisji Europejskiej rozluźnianie wskaźników w kontekście włączenia przyszłych członków do realizacji strategii lizbońskiej raczej nie będzie ani potrzebne, ani korzystne. Komisja uważa, że wskaźniki strategii lizbońskiej są sformułowane dla całej Unii Europejskiej, a nie dla poszczególnych krajów⁴⁰. Strategia lizbońska jest strategią całej Unii. Oznacza to, że politycy i urzędnicy krajów, które odstają wyraźnie od pożądanego celu, będą znajdowali się pod presją, zmierzającą do wzmożenia wysiłków na rzecz osiągnięcia wyznaczonych wskaźników.

Komisja Europejska podkreśla również, że państwa kandydujące powinny brać przykład z najlepiej radzących sobie państw członkowskich. Najważniejsze jednak będzie osiągnięcie założonych wskaźników przez całą Unię. Jeśli zatem np. Polska będzie miała największe trudności z osiągnięciem poziomu 3% PKB nakładów na badania i rozwój, a cała Unia Europejska będzie blisko tego wskaźnika, to z samej strategii lizbońskiej nie będzie wynikała presja na rzecz zwiększenia tego typu nakładów akurat w Polsce. Jednak jeśli we wszystkich zestawieniach realizacji i porównaniach Polska będzie wypadła słabo, już to samo będzie stanowiło element presji.

W szerszym sensie działania reżimu regulacyjnego zarówno na poziomie europejskim, jak i na poziomie państw członkowskich – dotyczy to także Polski – refleksyjna harmonizacja realizowana w otwartej koordynacji wymaga stałego, bliskiego kontaktu pomiędzy władzami publicznymi a adresatami prawa, w szczególności pracodawcami i pracownikami. Adresaci prawa powinni mieć własne skuteczne mechanizmy analizowania wpływu regulacji na swoją pozycję. Powinny też istnieć efektywne mechanizmy umożliwiające strukturalne porozumienie między grupami o często skrajnie odmiennych interesach. Stworzenie takich mechanizmów nie jest tylko rolą państwa, choć jego zachowanie będzie zawsze miało znaczenie kluczowe. Dlatego istotne jest, że w Polsce udało się powołać Forum Strategii Lizbońskiej, które – miejmy nadzieję – będzie służyło jako platforma współpracy pomiędzy administracją państwa a zorganizowanymi grupami interesu i organizacjami pozarządowymi. Jeśli Polskie Forum Strategii Lizbońskiej ma sprawnie funkcjonować, potrzebne jest aktywne wykorzystanie demokracji eksperymentalnej przez wszystkie podmioty życia gospodarczego i społecznego, których strategia lizbońska dotyczy.

Stosowanie otwartej koordynacji w przeszłości niesie ze sobą problem nadmiernego wykorzystywania Rady Europejskiej. Ze względu na to, iż

instytucja ta zbiera się stosunkowo rzadko (2–5 razy do roku) i składa się z najwyższych rangą polityków (szefowie państw i rządów), może się okazać w przyszłości mało skuteczna. Z tego punktu widzenia ważna jest reforma Rady Europejskiej zaproponowana w czerwcu 2003 r. w projekcie traktatu konstytucyjnego przez Konwent w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Ustanowienie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej może dać tej instytucji lepszy instrument realizacji otwartej koordynacji⁴¹. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że pomysł powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej jest kontrowersyjny i nie został ostatecznie przyjęty przez Konferencję Międzyrządową, która pracowała na przełomie lat 2003/2004. Jeśli do tego typu reformy Rady Europejskiej miałyby nie dojść, można spodziewać się, iż z biegiem czasu spadnie jej zdolność do szczegółowego prowadzenia rozlicznych otwartych koordynacji.

Z perspektywy Polski istotne wydaje się, że otwarta koordynacja rozwija proces integracji w dziedzinach tradycyjnie uważanych za trudne: ochrona środowiska, polityka zatrudnienia, ogólna polityka gospodarcza, polityka socjalna, innowacyjność gospodarki. Niektóre z tych pól są niewątpliwie interesujące dla Polski: np. innowacyjność, polityka imigracyjna. Inne z pewnością będą trudne. Wprawdzie otwarta koordynacja nie powoduje sankcji prawnych, jak to ma miejsce w przypadku tradycyjnej metody wspólnotowej, gdzie orzeka Europejski Trybunał Sprawiedliwości, ale nie należy bagatelizować roli opinii publicznej i presji politycznej. Obie mogą silnie oddziaływać na rzecz importu tych polityk i praktyk, które nie muszą być optymalne w sytuacji Polski. Ponadto otwarta koordynacja może prowadzić do formułowania dyrektyw i rozporządzeń, które następnie – oczywiście – będą już obowiązywały jako prawo twarde. Tym bardziej więc należy zwracać baczna uwagę na rozwój strategii lizbońskiej w oparciu o otwartą koordynację, widząc w tym wstęp do mocniejszego i ściślejszego objęcia sfer jej działania tradycyjnymi wspólnotowymi instrumentami prawnymi.

PRZYPISY

- 1 Presidency Conclusions, 23–24 marca 2000 r. Zob. też *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*. Bruksela, 28 lutego 2000 r.
- 2 *Presidency Conclusions*, 23–24 marca 2000 r., pkt 37.
- 3 *Ibidem*. Zob. też K. Hughes: *The ‘Open Method’ of Coordination: Innovation or Talking Shop?* Centre for European Reform (London), Bulletin no. 15, grudzień 2000 r./styczeń 2001 r.
- 4 P. Magnette, É. Remacle: *Le nouveau modèle européen*. Bruxelles 2000.
- 5 J. Peterson: *The College of Commissioners*. W: J. Peterson, M. Shackleton (eds.): *The Institutions of the European Union*. Oxford 2002, s. 91.
- 6 *Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society. Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon Strategy of Economic, Social and Environmental Revival* – dok. COM 2003 (5) final, Bruksela, 14 stycznia 2003 r., s. 8.
- 7 Zob. A. M. Sbragia: *Environmental Policy*. W: H. Wallace, W. Wallace (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford 2000, s. 307.
- 8 S. Hix: *The Political System of the European Union*. London 1999, s. 229–230.
- 9 Por. *Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy* – dok. CONV 850/03, Bruksela, 18 lipca 2003 r.
- 10 *On an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy* – dok. COM (2001) 387 final, Bruksela, 11 lipca 2001 r.
- 11 *Presidency Conclusions*, 23–24 marca 2000 r., pkt 26, 30; *Presidency Conclusions*, 20–21 marca 2003 r., pkt 12.
- 12 *Presidency Conclusions*, 23–24 marca 2000 r., pkt 37.
- 13 *eEurope 2005: An Information Society for All. Action Plan*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – dok. COM (2002) 263 final, Bruksela, 28 maja 2002 r.

- 14 Przedstawione do tej pory przez Komisję Europejską raporty to: 1) dokument wprowadzający strategię przygotowany dla Rady Europejskiej w Lizbonie: *The Lisbon European Council – An Agenda of Social and Economic Renewal for Europe* – dok. DOC/00/7, Bruksela, 28 lutego 2000 r.; 2) dla Rady Europejskiej w Sztokholmie: *Realizing the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy* – dok. COM (2001) 79 final, Vol. I i II, Bruksela, 2 lutego 2001 r.; 3) dla Rady Europejskiej w Barcelonie: *The Lisbon Strategy – Making Change Happen* – dok. COM (2002) 14 final, Bruksela, 15 stycznia 2002 r.; 4) dla Rady Europejskiej w Brukseli: *Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society. Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon Strategy of Economic, Social and Environmental Revival* – dok. COM 2003 (5) final, Bruksela, 14 stycznia 2003 r.
- 15 Ostatni tego typu raport to: *On the Implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines* – dok. COM (2003) 4 final, Bruksela, 14 stycznia 2003 r.
- 16 *eEurope 2005: Benchmarking Indicators* – dok. COM (2002) 655 final, Bruksela, 21 listopada 2002 r.
- 17 *eEurope Benchmarking Report. eEurope 2002* – dok. COM (2002) 62 final, Bruksela, 5 lutego 2002 r.
- 18 Raport przygotowany przez berliński instytut Ecologic oraz londyński Institute for European Environmental Policy – zob. A. Kraemer, A. Klasing, D. G. Wilkinson, I. von Homeyer: *EU Environmental Governance: A Benchmark of Policy Instruments. With a focus on Agriculture, Energy and Transport*. Commissioned by the Belgian Ministry of Public Health, Food Chain Security & Environment. Brussels, Berlin, London 2002.
- 19 Najnowsze zestawienie: A. Murray: *The Lisbon Scorecard III. The Status of Economic Reform in the Enlarging EU*. Centre for European Reform (London), marzec 2003 r.
- 20 Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Biała Księga 2003 (Część I: *Polska wobec strategii lizbońskiej*; Część II: *Gospodarka oparta na wiedzy*; Część III: *Liberalizacja i integracja rynków przemysłów sietionych. Trwały rozwój*; Część IV: *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych*; Część V: *Przedsiębiorczość*; Część VI: *Nowy model społeczny*). Gdańsk – Warszawa 2003. Biała Księga jest dostępna na stronach internetowych – zob. <http://www.strategializbonska.pl>.
- 21 Pakiet „Przedsiębiorczość” przedstawiony w 2003 r. przez Komisję Europejską obejmuje następujące dokumenty: 1) „Zielona Księga” – *Entrepreneurship in Europe* – dok. COM (2003) 27 final, Bruksela, 21 stycznia 2003 r.; 2) *Thinking Small in an Enlarging Europe* – dok. COM (2003) 26 final, Bruksela, 21 stycznia 2003 r.; 3) *Creating an Entrepreneurial Europe. The Activities of the European Union for Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)* – dok. SEC (2003) 58, Bruksela, 21 stycznia 2003 r.; 4) *The Third Report on Implementation of the European Charter for Small Enterprises* – dok. COM (2003) 21 final/2, Bruksela, 13 lutego 2003 r.; 5) *Report on Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Candidate Countries for Accession to the European Union* – dok. SEC (2003) 57, Bruksela, 21 stycznia 2003 r.; 6) *Scoreboard on Implementing the Social Policy Agenda* – dok. COM (2003) 57 final, Bruksela, 6 lutego 2003 r.; 7) *Progress on the Implementation of the Joint Assessment Papers on Employment Policies in Candidate Countries* – dok. COM (2003) 37 final, Bruksela, 31 stycznia 2003 r.
- 22 Dla precyzji należy dokonać rozróżnienia między klasyczną, historyczną metodą wspólnotową a jej współczesną odmianą, zwaną metodą regulacyjną. Ta pierwsza (historyczna) posłużyła głównie do wprowadzenia wspólnej polityki rolnej i odznaczała się nikłym udziałem Parlamentu Europejskiego w podejmowaniu decyzji, ponieważ wówczas była to instytucja słabo umocowana. Druga (regulacyjna) bliższa jest ideałowi metody wspólnotowej. W jej trakcie, w ramach procedury współdecydowania, Parlament

- bierze równy z Radą UE udział w podejmowaniu decyzji. Zob. H. Wallace: *The Institutional Setting*. W: H. Wallace, W. Wallace: *op. cit.*, s. 28–35.
- 23 Zob. A. Stubb, H. Wallace, J. Peterson: *Policies and Policy-Making*. W: E. Bomberg, A. Stubb (eds.): *The European Union. How Does It Work?* Oxford 2003, s. 142–143. Na temat otwartej koordynacji w dziedzinie zatrudnienia – zob. I. Boruta: *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych UE, MOP, OECD*. Warszawa 2002, s. 10–11.
- 24 H. Wallace: *The Institutional Setting*. W: H. Wallace, W. Wallace (eds.): *op. cit.*, s. 33–34.
- 25 H. Wallace: *Policy Process*. W: H. Wallace, W. Wallace (eds.): *op. cit.*, s. 45–51.
- 26 Zob. S. Hix: *op. cit.*, s. 211–232; M. Thatcher: *European Regulation*. W: J. Richardson (ed.): *European Union. Power and Policy-Making*. London 2001, s. 305.
- 27 W sprawie 120/78 [1979] ECR 837 Trybunał postanowił, że prawo niemieckie, które zabraniało sprzedawania napojów alkoholowych jako takich, jeśli nie zawierały co najmniej 25% alkoholu, nie może być powodem do zabronienia sprzedawania francuskiego napoju alkoholowego *Cassis de Dijon*, który zawiera mniej niż 20% alkoholu. Tym samym Trybunał ustanowił tzw. zasadę wzajemnego uznania norm technicznych.
- 28 M. Thatcher: *op. cit.*, s. 315.
- 29 Klauzulę wzmocnionej współpracy wprowadził Traktat Amsterdamski. Polega ona na umożliwieniu węższej grupie państw członkowskich (po Nicei minimum to 8 państw) na realizację projektów bardziej zaawansowanej integracji w wybranych dziedzinach. Koncepcja ta powstała z myślą o przyjęciu do UE wielu nowych państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Ze względu na skomplikowane procedury podejmowania decyzji i wiele warunków, jakie wzmocniona współpraca ma spełnić, a które określa traktat, nie udało się w praktyce zastosować tej klauzuli.
- 30 R. Rogowski, T. Wilthagen (eds.): *Reflexive Labour Law*. Deventer 1994.
- 31 C. Barnard, S. Deakin: *Market Access and Regulatory Competition*. „Jean Monnet Working Paper” (New York University School of Law), 2001, nr 9.
- 32 *European Governance. A White Paper* – dok. COM (2001) 428 final, Bruksela, 25 lipca 2001 r., s. 21–22.
- 33 Por. B. Eberlein, D. Kerwer: *Theorising the New Modes of European Union Governance*. „EIOP” (European Integration online Papers), 2002, nr 5, s. 12 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005ahtm>).
- 34 Por. *Presidency Conclusions*, 23–24 marca 2000 r., pkt 37–38; *Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję...* – zob. artykuły z części III: 101, 104, 107, 148, 179 oraz 180.
- 35 M. C. Dorf, Ch. F. Sabel: *A Constitution of Democratic Experimentalism*. “Columbia Law Review”, 1998, nr 2, s. 267–473.
- 36 Por. np. A. Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca 1998; A. Milward: *The European Rescue of the Nation State*. London 1992.
- 37 Por. np. E. Haas: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-57*. Stanford 1958; L. Lindberg: *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford 1963; R. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton 1984; S. Konopacki: *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*. „Studia Europejskie”, 1998, nr 3 (7).
- 38 Por. np. P. Pierson: *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*. „Comparative Political Studies”, kwiecień 1996 r., nr 2; J. Peterson, M. Shackleton: *The Institutions of the European Union*. Oxford 2002; J. Richardson (ed.): *European Union. Power and Policy-Making*. London 2001. Porównanie różnych szkół instytucjonalizmu – zob. R. Trzaskowski: *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej na przykładzie negocjacji traktatu amsterdamskiego i traktatu nicejskiego* (manuskrypt pracy doktorskiej).

- 39 W. Kok: *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges. Report to the European Commission*. Florencja, 23 marca 2003 r., s. 44.
- 40 *Choosing to Grow...*, s. 4.
- 41 Art. 21, ust. 2 projektu traktatu konstytucyjnego stanowi, że przewodniczący Rady Europejskiej powinien „zapewnić właściwe przygotowanie i kontynuację [prac Rady Europejskiej] we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej”.