

NOWE METODY ZARZĄDZANIA ZADANIAMI PUBLICZNYMI W UNII EUROPEJSKIEJ A TRAKTAT Z LIZBONY

UE stanowi złożoną organizację międzynarodową, której działania znacznie wykraczają poza możliwości działania poszczególnych państw członkowskich. Stąd też funkcjonowanie tak złożonego organizmu wymaga zastosowania specyficznych metod zarządzania. Głównym powodem udoskonalania (wprowadzania) coraz to innych metod zarządzania w UE jest zarzut, stawiany zwłaszcza przez eurosceptyków, odnoszący się do niskiej efektywności UE. To po pierwsze. Po drugie natomiast, w dobie nieustannego podkreślania występowania deficytu demokratycznego w UE¹, sprowadza się bardzo często dyskusję na ten temat do refleksji nad sposobem funkcjonowania UE. Przyczyn dyskusji o metodach zarządzania UE należy także doszukiwać się w licznych wyzwaniach² stojących przed tym ugrupowaniem jako całością, a których potencjalne rozwiązanie wpłynie niewątpliwie na obywateli UE. Do takich wyzwań można bez obawy pomyłki zaliczyć zmiany zachodzące na poziomie poszczególnych państw, jak również na poziomie pozapaństwowym, określanym także jako ponadpaństwowy. Jeśli do tego dodać, iż UE stanowi złożony wielopoziomowy organizm składający się z instytucji unijnych, państw członkowskich, regionów, a także organizacji spoza sektora publicznego, to wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w sferze zarządzania staje się bardzo trudne.

Powyższa logika jest także aktualna z punktu widzenia potrzeb reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Jest zatem naturalne, że odnosi się do Traktatu z Lizbony podpisanego 13 grudnia 2007 roku, który wszedł

¹ Por. Stanisław Konopacki, *Demokracja w Unii Europejskiej* [w:] Piotr Tosiek (red.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012, s. 13–26.

² Por. Joseph F. Stiglitz, *Freefall, jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, Warszawa 2010, s. 52–128.

w życie w grudniu 2009 roku³, zmieniając Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Ostatecznie ustalone brzmienie Traktatu Lizbońskiego wychodzi naprzeciw zasadniczym wyzwaniom – wynikom procesu globalizacji (tj. liberalizacji rynku energii i transportu, umacnianiu strefy stabilności i demokracji itp.)⁴. W interesującym kontekście nowych metod zarządzania zadaniami publicznymi w UE należy stwierdzić, że Traktat Lizboński – w odróżnieniu od Traktatu Konstytucyjnego – uwzględnia uregulowania odnoszące się do zastosowania nowych sposobów kształtowania procesów decyzyjnych w UE.

Wyraźnie trzeba jednak zaznaczyć, iż kiedy jest mowa o nowych metodach zarządzania zadaniami publicznymi w UE, to nie należy tego zagadnienia traktować wyłącznie jako formułowanie poszczególnych polityk, ale także sposób(y) ich implementacji na poziomie najbliższym obywatelowi zgodnie z zasadą subsydiarności. W takiej sytuacji możliwość osiągnięcia konsensusu w sprawie prowadzenia określonych działań daleko wykracza poza implementację prawa UE do krajowych porządków prawnych, stąd analizę nowych metod zarządzania w kontekście Traktatu z Lizbony należy rozpocząć od próby określenia konturów optymalnego modelu zarządzania UE. Nie chodzi w tym miejscu o wskazywanie szczegółowych wytycznych, ale o ogólną koncepcję, na podstawie której dopiero takie wytyczne będzie można sformułować.

Na wstępie zaznaczono, iż sposób zarządzania wielopoziomowym organizmem, jakim jest UE, wymaga zwrócenia uwagi na wyzwania, które stoją przed całym ugrupowaniem. Innymi słowy, chodzi o dokonanie zabiegu polegającego na określeniu stanu docelowego, „tego jak powinno być” (pożądanego obrazu rzeczywistości)⁵, na podstawie którego można określić sposoby dochodzenia do stanu pożądanego. Tutaj jednomysłność właściwie się kończy, zidentyfikować można bowiem wiele sposobów na osiągnięcie tego samego celu. Sposób będzie uwarunkowany nie tyle samą jego nowością, ile przede wszystkim skutecznością. To jest istotne, ponieważ – o czym będzie jeszcze mowa – niektóre z nowych metod zarządzania wykazują niski poziom efektywności.

Zadania postawione przed Unią Europejską składającą się z 27 państw wyraźnie wskazują na to, iż aby je realizować, musi prowadzić określone

³ Por. Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

⁴ Por. Jan Barcz, *Wprowadzenie – droga do Traktatu z Lizbony* [w:] Jan Barcz (red.), *Traktat z Lizbony, główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 20.

⁵ Por. Tadeusz Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego* [w:] Zbigniew Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 137–138.

działania definiowane najczęściej jako konkretne polityki, które stanowią odpowiedź na wyzwania mające naturę gospodarczą, społeczną czy też polityczną. Wyzwania te często mają charakter dynamiczny (np. kryzys finansowy⁶ bądź ruchy demokratyczne państw arabskich), co powoduje, iż metody zarządzania UE powinny posiadać cechę nie tyle hierarchiczności, ile elastyczności. Jest tak, ponieważ zmiany społeczne, ekonomiczne i technologiczne, niski poziom rozwoju gospodarczego, wzrost bezrobocia oraz trudności w utrzymaniu systemu opiekuńczego stawiają wyzwania przed rządami, regionami w Europie oraz administracją unijną⁷.

1. Pojęcie nowych metod rządzenia

Podstawowy problem w rozstrzygnięciu na temat nowych metod zarządzania zadaniami publicznymi UE stanowi owa „nowość”⁸. Ma ona odróżniać te metody od metod poprzednich w tekście określanych zamiennie jako „stare”. Termin „stare” nie oznacza, iż straciły one na aktualności, bądź że zostały zastąpione zupełnie nowymi. Stare metody opierały się i opierają przede wszystkim na stosowaniu *hard law*, stanowiąc tym samym zarządzanie, którego podstawę stanowią ściśle relacje hierarchiczne⁹. Stąd też jako nowe zaczęto analizować metody zarządzania oparte na tzw. *soft law*¹⁰, koordynacji niehierarchicznej oraz na udziale podmiotów niepaństwowych w formułowaniu i wdrażaniu polityk UE. W literaturze przedmiotu panuje zgoda co do tego, że nowe metody zarządzania obejmują bardzo szeroki wachlarz różnych działań podejmowanych przez instytucje, takich jak dobrowolne porozumienia, otwarta metoda koordynacji, ustalanie standardów, agencje regulacyjne, sieci regulacyjne, zarządzanie

⁶ Por. Małgorzata Misiak, *Nowy model zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 1 (2011), s. 24–31.

⁷ Por. Lena Kolarska-Bobińska, *Wprowadzenie. Nowe Metody Zarządzania – moda czy konieczność* [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 7.

⁸ Por. Adrian Schout / Andrew Jordan, *The European Union's governance ambitions and its administrative capacities*, „Journal of European Public Policy” 15 (2008), s. 957–959.

⁹ Por. Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Heidelberg 2008, s. 21–26.

¹⁰ Termin ten na potrzeby niniejszego rozdziału rozumiany jest jako cecha tekstów, które z jednej strony nie są prawnie wiążące w zwykłym sensie, jednak nie są też całkowicie pozbawione skutków prawnych. Por. Anne Peters / Isabela Pagotto, *Miękkie prawo jako nowa metoda zarządzania – perspektywa prawna* [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania...*, s. 33.

przez informowanie, czy popularny *benchmarking*, czyli porównywanie z najlepszymi¹¹.

Powyższe wyliczenie, aczkolwiek niewyczerpujące, nie oznacza, iż termin „nowe” jest rozumiany w sposób jednoznaczny. Wprost przeciwnie, pogłębiona analiza nowych metod zarządzania w UE musi uwzględniać wieloznaczność cechującą „nowe” elementy, metody, formy, czy typy, działania oraz to, jak je odróżnić od poprzednich. Rozróżnienie komplikuje dodatkowo postrzeganie innowacji w sferze zarządzania UE, które rozumiane jest w odmienny sposób.

Po pierwsze, to innowacja zaproponowana poprzez koncepcję „zarządzania bez rządu” (*governance without government*), która szczególnym rodzajem ujęcia zbiorowego procesu decyzyjnego¹².

Nie stanowi ono wykluczenia autorytarnego hierarchizowania wartości. Sięga jednak przy tym znacznie głębiej, ponieważ zakłada dyfuzję władzy, poszukiwanie rozwiązań w warunkach ponadnarodowych i ponad granicami państw narodowych. Angażuje przy tym także podmioty pozarządowe w budowaniu systemu wartości¹³. Wypada dodać, iż poszukiwanie rozwiązań odbywa się dzięki zastosowaniu złożonych instrumentów nieformalnego realizowania celów politycznych. Składają się nań: miękkie prawo, instrumenty nieformalnego zarządzania (działania lobbingsowe), partnerstwo publiczno-prywatne, wspólne publiczno-prywatne zarządzanie poprzez dostarczanie usług publicznych¹⁴.

Po drugie, to także innowacja stosowana przez UE jako rodzaj „zarządzania bez rządu” zwłaszcza jako forma rządu wielopoziomowego¹⁵, bądź też sieciowy model zarządzania. Co ciekawe, w tym ujęciu UE ze względu na znaczny stopień integracji nakłada pewne ograniczenia na suwerenność poszczególnych krajów członkowskich i przejmuje funkcje państwa. Z tą jednak różnicą, iż nie posiada cech pełnoprawnego państwa¹⁶.

¹¹ Por. Lena Kolarska-Bobińska, *Wprowadzenie. Nowe Metody Zarządzania – moda czy konieczność*, s. 8.

¹² Por. Udo Diedrichs, *Metody zarządzania w Unii Europejskiej* [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, s. 14.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Por. Krzysztof Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego: rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków 2008, s. 109.

¹⁵ Jako przykład można tutaj podać pewne rozwiązania w zakresie polityki spójności UE. Por. Ian Bache, *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*, Plymouth 2008, s. 1–4, 9–13.

¹⁶ Por. Udo Diedrichs, *Metody zarządzania w Unii Europejskiej*, s. 15.

Po trzecie, innowacja postrzegana jest jako wewnętrzny sposób podejmowania decyzji w sytuacji, kiedy podejmuje je sama Unia, odchodząc od własnych tradycyjnych form i metod. Nowość w tym przypadku odnosi się do konkretnych ram czasowych. To ujęcie wymaga bardziej systematycznego opracowania. Przykładem może być tutaj otwarta metoda koordynacji stanowiąca nowe podejście do rozwiązywania problemów dotyczących różnych polityk wielopoziomowego systemu europejskiego¹⁷.

Wypada zauważyć ponadto, iż nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi stanowią rozwiązania kompilacyjne. Różne procedury postępowania, którym przypisać można wspólny mianownik w postaci „nowości”, stanowią przejaw hybrydowych metod zarządzania. Jest tak, ponieważ zawierają one pierwiastki *hard law* (przykładowo metody wspólnotowe), jak i *soft law* (tu dla przykładu instrumenty pozalegisłacyjne). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pewne zagrożenie, którym jest powstawanie niejasnego podziału kompetencji instytucji unijnych i administracji państw członkowskich.

W sytuacji takiego zróżnicowania trudno o precyzyjną definicję nowych metod zarządzania UE. Można jednak zwrócić uwagę, iż są to pewne cechy procesu podejmowania decyzji i ich implementacji, które zawierają elementy innowacyjne. Dotyczy to takich części składowych, które dotychczas nie stanowiły właściwości żadnej ze struktur organizacyjnych danej polityki unijnej (a nawet szerzej – systemu europejskiego). Powyższe wymaga pewnego uzupełnienia. Mając na uwadze samą naturę innowacji, należy podnieść, iż o nowości¹⁸ zastosowanych rozwiązań rozstrzyga odniesienie do konkretnej materii, a więc np. unijnej polityki (tu polityki regionalnej), bądź konkretnych wyzwań przed nią stojących czy ram czasowych.

Przykłady zastosowań nowych metod zarządzania wskazują na pewną grupę wspólnych cech procesów decyzyjnych, do których Joanne Scott i David Trubek zaliczają¹⁹:

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Pojęcie innowacja pochodzi od łacińskiego słowa *novus*, czyli „nowy”. Wiadomo zatem, iż chodzi tu o nowe niestosowane wcześniej rozwiązania bądź produkty. Pamiętać należy, iż cecha nowości zależy od kontekstu: może ona obejmować poza produktami nowe cechy jakościowe, nowe procesy produkcyjne, nowe usługi, nowe materiały, czy też nowy sposób prowadzenia biznesu. Por. Arnold. Kaufman / Michel Fustier / Annick Drevet, *Inwentyka. Metody poszukiwania twórczych rozwiązań*, Warszawa 1975, s. 8; Tadeusz Borkowski / Andrzej Marcinkowski, *O wielowymiarowym rozumieniu innowacji, proinnowacyjnych organizacjach i proinnowacyjnym myśleniu* [w:] Jan Skalik (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu. Zmiana a innowacyjność organizacji*, Wrocław 2004, s. 30.

¹⁹ Por. Joanne Scott / David M. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Journal Law” 5 (2002), s. 5–6.

- udział społeczeństwa obywatelskiego oraz sektora prywatnego, który wpływa na większy stopień podziału władzy aniżeli w przypadku tradycyjnej legislacji (proces wspólnego rozwiązywania problemów)
- wielopoziomową integrację (zaangażowanie struktur na różnych poziomach, tj. regionalnym, rządowym, unijnym)
- różnorodność i decentralizację (akceptowanie koordynowanej różnorodności zamiast unifikacji w całej UE)
- elastyczność i odwracalność (otwarte standardy, elastyczne i podlegające rewizji wytyczne oraz inne formy miękkiego prawa)
- prowadzenie dyskusji między zainteresowanymi stronami.

Nieco bardziej skondensowaną wersję wyznaczników nowych metod zarządzania proponuje Lena Kolarska-Bobińska, zwłaszcza z punktu widzenia Polski jako kraju, dla którego funkcjonowanie w systemie europejskim jest nowym doświadczeniem. Autorka zalicza do cech konstytutywnych przynajmniej jeden z następujących elementów²⁰:

- niehierarchiczny sposób zarządzania. W odróżnieniu od twardego prawa (*hard law*) kładzie nacisk na działania motywacyjne, zachęcające do dobrowolnej współpracy
- wprowadzenie mechanizmów partycypacji społecznej do praktyki realizowania procesu decyzyjnego. To niesłuchanie istotna cecha omawianych metod, zwłaszcza z punktu widzenia nowego państwa członkowskiego, jakim jest Polska, które musiało się uporać z przejściem od niedemokratycznego systemu²¹ do funkcjonowania w systemie europejskim. Do tych metod można zaliczyć dialog społeczny, pakt społeczny, dialog obywatelski czy też wysłuchania publiczne
- propagowanie większej przejrzystości i jawności administracji oraz lepszego przepływu informacji między społeczeństwem a władzą (w tym administracją).

Przedstawiony podział odzwierciedla systematykę zaproponowaną przez Adrienne Heritier, która wskazuje na trzy cechy nowych metod zarządzania. Są nimi: woluntaryzm (niewiążące cele i użycie miękkiego

²⁰ Por. Lena Kolarska-Bobińska, *Wprowadzenie. Nowe Metody Zarządzania – moda czy konieczność* [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania...*, s. 8.

²¹ Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Warszawa 2009, s. 3.

prawa), pomocniczość (decyzja o podjęciu odpowiednich działań należy do państw), inkluzja (w procesie zarządzania biorą udział różne podmioty publiczne i niepubliczne, znajdujące się na różnych szczeblach)²². Wypada podkreślić, iż pomimo, że nowe metody stanowią alternatywę dla starych metod zarządzania, zastosowanie starych metod nie jest nadal wykluczające, co więcej – jest pożądane, a nawet niekiedy konieczne. Stąd też zarówno stare, jak i nowe metody stanowią dla siebie wzajemne uzupełnienie. Nie przeszkadza to natomiast rozróżnieniu między metodą wspólnotową, posługującą się wiążącymi regulacjami prawnymi, a metodami „miękkimi”, wykorzystującymi tzw. miękkie formy prawne (*soft law*).

Rosnące znaczenie miękkich form prawnych w systemie europejskim, a zwłaszcza w prowadzeniu polityk wspólnotowych, dodatkowo wzmacnia zasadność eksploracji badawczej nowych metod zarządzania zadaniami publicznymi w UE. Geneza zastosowania miękkich regulacji nie pozostawia wątpliwości, iż są to takie formy, które zostały zaczerpnięte ze współpracy na poziomie międzynarodowym²³. Liczne i różnorodne dokumenty europejskie, które można umieścić w zbiorze pod nazwą miękkie regulacje, daje się uszeregować zgodnie z funkcjonalną typologią instytucjonalnego prawa miękkiego. Są to zatem cztery rodzaje instrumentów²⁴: (1) przygotowawcze i informacyjne; (2) interpretacyjne i decyzyjne; (3) reguły administracyjne; (4) instrumenty sterujące.

W ramach pierwszej kategorii znajdują się zielone i białe księgi, programy działania (których autorem jest Komisja Europejska) oraz programy działania (opracowywane przez Komisję Europejską i na późniejszym etapie także przez Radę). Do tego należy dodać także komunikaty międzyinstytucjonalne, komunikaty informacyjne wydawane przez Komisję. Drugim rodzajem aktów prawa miękkiego są dokumenty interpretacyjne i decyzyjne. Ich zadaniem jest objaśnianie prawa pierwotnego, jak również pochodnego. Komunikaty interpretacyjne wydawane są zazwyczaj przez Komisję Europejską. Regułom administracyjnym, pomimo iż nie mają mocy wiążącej, przypisuje się znaczenie prawne, ponieważ wskazują, w jaki sposób instytucja wspólnotowa będzie interpretować i stosować prawo wspólnotowe. Do tego typu dokumentów zaliczamy także powiadomienia decyzyjne, kodeksy, przepisy ramowe wydawane przez Komisję

²² Por. Udo Diedrichs, *Metody zarządzania w Unii Europejskiej* [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania...*, s. 22.

²³ Por. Ulrika Mörth, *Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*, Northampton 2004, s. 1, 3, 12–15.

²⁴ Por. Linda Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004, s. 31.

Europejską. Do ostatniej, czwartej grupy, instrumentów sterujących zalicza się wnioski i deklaracje Rady, deklaracje wspólne, porozumienia międzyinstytucjonalne oraz rezolucje Rady²⁵.

Omawiane instrumenty dopełniają, wyjaśniają, a także interpretują istniejące regulacje europejskie (np. w formie komunikatów, wytycznych programowych wydawanych przez KE, jak również deklaracji innych instytucji)²⁶. Wzrost znaczenia miękkich regulacji następuje nie tylko w odniesieniu do formy, lecz także ich zakresu. Miękkie formy regulują bowiem coraz to nowe obszary polityk europejskich (np. ochrona praw obywatelskich, polityka zatrudnienia itp.)²⁷.

Zastosowanie tzw. miękkich form prawnych powoduje, iż podczas realizacji procedury decyzyjnej mamy do czynienia z niehierarchiczną strukturą władzy. Aktorzy uczestniczący w realizacji polityk publicznych posiadają formalne lub nieformalne *veto* wobec określonego zakresu polityk publicznych albo dysponują autonomią w określonym zakresie. Wynikiem tego jest sytuacja, w której poszczególni aktorzy mogą uczestniczyć w politykach publicznych na zasadach dobrowolności, zgodnie z własnymi preferencjami wobec polityk publicznych. Niehierarchiczny sposób zarządzania odwołuje się do określonej autonomii kompetencyjnej, a jednocześnie do mechanizmów koordynacyjnych, a nie nakazowych²⁸.

Podjęmowane zgodnie z nowymi metodami zarządzania decyzje wypracowywane są w ramach współpracy, która wykracza poza wyłącznie instytucje publiczne. Mowa tutaj o takich podmiotach, które nie wchodzą w zakres relacji podległości hierarchicznej, i gdzie instytucje angażują się na zasadzie współpracy, a nie podległości hierarchicznej. Dotyczy to więc m.in. sieciowej współpracy podmiotów typu agencyjnego, a także współdziałania administracji samorządów terytorialnych (różnych szczebli i różnych krajów) z administracją państwową oraz ponadnarodową²⁹.

²⁵ Por. Anne Peters / Isabela Pagotto, *Miękkie prawo jako nowa metoda zarządzania – perspektywa prawna*, s. 44–45.

²⁶ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, s. 159–160.

²⁷ Por. Jan W. Tkaczyński / Rafał Willa / Marek Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013, Cele – Działania – Środki*, Warszawa 2008, s. 40–42.

²⁸ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 159–160.

²⁹ *Ibidem*.

2. Efektywność procesu decyzyjnego a europejskie sieci polityczne

Do metod zarządzania, którym można przypisać walor nowości, zaliczyć należy także europejskie sieci polityczne i komitety konsultacyjne. Ich funkcjonowanie polega na podejmowaniu procesu konsultacji przez wszystkie instytucje administracji unijnej w sposób otwarty dla zainteresowanych organizacji społecznych (zwłaszcza pracodawców i pracobiorców³⁰). Dotyczy to zwłaszcza tych organizacji, które reprezentują interesy społeczne ujęte w działania Komisji Europejskiej. Niemniej istotny jest rozwój konsultacji społecznych, prowadzonych wokół przygotowywanych polityk europejskich oraz udział partnerów społecznych przy realizowaniu polityk³¹. Podstawowym mechanizmem opiniowania polityk europejskich i wypracowywania przyszłych rozwiązań legislacyjnych są tzw. komitety konsultacyjne³². Jeśli jeszcze w roku 2010 istniało 40 europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego, to teraz trwają rozmowy na temat ewentualnego utworzenia nowych komitetów ds. portów oraz sportu³³.

Szczególne znaczenie, jakie przypisuje się dialogowi społecznemu w UE, wynika z faktu, iż stanowi on jeden z filarów europejskiego modelu społecznego. Jest tak ze względu na art. 152 TFUE, w którym podkreśla się zaangażowanie UE w propagowanie roli europejskich partnerów społecznych oraz wspieranie dialogu społecznego, przyznając im jednocześnie cechę niezależnych od instytucji unijnych. Uzupełniając ponadsektorowy dialog społeczny, sektorowy dialog społeczny staje się coraz ważniejszym elementem narzędzia europejskiego systemu rządów, którym jest właśnie dialog społeczny. Podkreśla ten fakt, że wymiar konsultacyjny europejskiego dialogu społecznego został uznany już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z roku 1951 oraz w Traktacie Rzymskim z 1957.

Wymiar negocjacyjny wywodzi się z tzw. procesu Val Duchesse zapoczątkowanego w styczniu 1985 roku w brukselskim zamku o takiej

³⁰ Por. Edyta Doboszyńska, *Europejskie labirynty dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2 (2006), s. 74.

³¹ Por. Tomasz G. Grosse, *Dialog społeczny i kapitalizm(y)*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 3 (2006), s. 62–65.

³² Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 162.

³³ Por. Dokument roboczy służb komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, SEK(2010) 964 wersja ostateczna z 22 lipca 2010 roku, s. 7.

nazwie³⁴. Następnie został rozwinięty w porozumieniu europejskich partnerów społecznych w sprawie polityki społecznej w roku 1991. Proces ten doprowadził do stworzenia protokołu społecznego załączonego do Traktatu z Maastricht w 1993 roku. Dokument ten stanowił wynik porozumienia wyrażającego wolę prowadzenia ponadkrajowego, ponadsektorowego, europejskiego dialogu społecznego, a tym samym negocjacji w sprawie zawierania europejskich umów ramowych. Tak oto partnerzy społeczni uzyskali status podmiotów, z którymi konsultowane są określone decyzje Komisji Europejskiej³⁵.

Traktat Amsterdamski również nie pomijał milczeniem kwestii dialogu społecznego. Odnosił się do jego prowadzenia zwłaszcza w materii dotyczącej polityki zatrudnienia, uznając tę kwestię za jeden z głównych celów ugrupowania. W następstwie tych wydarzeń Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie dostosowania i propagowania dialogu społecznego na szczeblu wspólnotowym³⁶ oraz decyzję z 20 maja 1998 roku, dotyczącą sektorowego wymiaru europejskiego dialogu społecznego i tworzącą europejskie komitety sektorowego dialogu społecznego³⁷. Komitety te zapewniają przestrzeń dla budowy zaufania, dzielenia się informacjami, dyskusji, konsultacji, negocjacji oraz wspólnych działań.

Na podstawie wspólnego wniosku europejskich partnerów społecznych działających w danym sektorze, Komisja Europejska kontynuuje tworzenie komitetów w sektorach, w których spełnione są warunki decyzji z roku 1998. Mowa tutaj o warunkach odnoszących się do potencjału organizacji. Europejscy partnerzy społeczni muszą mieć krajowych członków stowarzyszonych w kilku krajach. Organizacje stowarzyszone muszą być przy tym uznane za krajowych partnerów społecznych (reprezentatywność na poziomie krajowym) oraz powinny być w stanie negocjować i przyjmować umowy na szczeblu europejskim (zdolność do negocjacji). Co więcej, organizacje powinny posiadać właściwe struktury i umieć zapewnić skuteczne uczestnictwo w dialogu. Reprezentatywność na szczeblu

³⁴ W styczniu 1985 roku ówczesny przewodniczący KE, Jacques Delors, wystąpił z inicjatywą zaproszenia przewodniczących i sekretarzy generalnych wszystkich krajowych organizacji stowarzyszonych z partnerami społecznymi UE. Por. Dokument roboczy służb komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, SEK(2010) 964 wersja ostateczna z 22 lipca 2010 roku, s. 6.

³⁵ Por. Edyta Doboszyńska, *op.cit.*, s. 75.

³⁶ Por. Komunikat Komisji Dostosowanie i propagowanie dialogu społecznego na szczeblu wspólnotowym, COM(1998)322 wersja ostateczna z 20 maja 1998 roku.

³⁷ Por. Decyzja Komisji z 20 maja 1998 roku w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim (notyfikowana jako dokument nr C (1998) 2334), Dz.U. UE nr L 225 z 12 sierpnia 1998 roku.

europejskim jest oparta na kombinacji tych trzech kryteriów i podlega regularnemu monitorowaniu przez Komisję Europejską³⁸.

Innym przejawem tej metody jest przeprowadzanie konsultacji społecznych, w których szczególną rolę odgrywają grupy interesu zorganizowane w organizacje lobbystyczne³⁹. Coraz większa liczba regulacji unijnych oraz powiązany z tym rozwój zadań Komisji Europejskiej w kolejnych obszarach polityk publicznych powoduje powstawanie nowych organizacji lobbystycznych i włączenie nowych kolejnych instytucji do konsultacji. Ważne jest przy tym, iż wszystkie procesy wchodzące w skład europejskich sieci politycznych oraz dialogu obywatelskiego podlegają wspólnym zasadom, do których zalicza się otwartość, wyraźne określenie przedmiotu oraz zakresu konsultacji, a także obowiązek publikowania rezultatów konsultacji⁴⁰.

Ocena skuteczności zastosowania dialogu społecznego jako nowej metody zarządzania zadaniami publicznymi UE nie jest jednoznaczna. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej rezultaty funkcjonowania komitetów konsultacyjnych przyniosły różnorakie ustalenia. Wśród nich można zidentyfikować wiążące rezultaty konsultacji, jak również te, które nie mają takiego charakteru. Jako wyniki prac komitetów można wskazać⁴¹:

- umowy (wdrażane poprzez dyrektywy lub też inne akty prawne), które mają charakter wiążący, dzięki czemu są wdrażane i monitorowane na podstawie art. 155 TFUE⁴²
- teksty dotyczące procesów (ramy prawne działań, wytyczne, kodeksy postępowania, cele polityki)
- wspólne opinie i narzędzia, których celem jest wpływanie na polityki w krajach UE.

Znaczna część uzgodnień przyjęta przez europejskie komitety sektorowego dialogu społecznego opisuje narzędzia techniczne, które pomagają

³⁸ Por. Dokument roboczy służb komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, SEK(2010) 964 wersja ostateczna z 22 lipca 2010 roku, s. 6.

³⁹ Por. Irina Michalowitz, *What determines influence? Assessing conditions for decisionmaking influence of interest groups in the EU*, „Journal of European Public Policy” 14 (2007), s. 132–151.

⁴⁰ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrużu*, s. 162.

⁴¹ Por. Dokument roboczy służb komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, SEK(2010) 964 wersja ostateczna z 22 lipca 2010 roku, s. 10, a także Communication from the Commission Partnership for change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European social dialogue, COM(2004)557 final z 18 sierpnia 2004 roku, s. 15–19.

⁴² Por. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

w nadaniu konkretnym zagadnieniom europejskiego wymiaru (np. wspólna strona internetowa dotycząca delegowania pracowników w sektorze budownictwa, wspólne CV w rolnictwie, przewodnik i regularne sprawozdania na temat odpowiedzialnej restrukturyzacji w przemyśle cukrowym). W ramach tego dialogu przyjęto wiążące umowy, które są wdrażane poprzez europejskie dyrektywy lub wewnętrzne procedury, zarówno w odniesieniu do poszczególnych sektorów, jak i w wymiarze ponadsektorowym⁴³.

Ocena funkcjonowania komitetów wyłącznie przez pryzmat liczby opracowanych tekstów jest dalece niewystarczająca, ponieważ wyniki prac komitetów mogą mieć postać konkretnych działań podejmowanych na poziomie państw członkowskich⁴⁴, regionów⁴⁵, przedsiębiorstw, część z nich może mieć charakter jakościowy, np. w postaci podnoszenia świadomości, wspierania dialogu społecznego na poziomie regionu lub przedsiębiorstwa. Wspólne teksty, prezentacje dobrych praktyk lub zaangażowanie we wspólne projekty (seminaria, konferencje, badania, warsztaty) oferują partnerom społecznym możliwości wymiany doświadczeń i budowania zaufania⁴⁶. Rzecz jednak nie w tym, czy ustalenia komitetów mają charakter wiążący czy też nie, ale czy na podstawie tych ustaleń podjęto konkretne działania. Innymi słowy, wartość dodana ustalonych rezultatów w postaci tekstów zależy od skutecznego ich wdrożenia.

Tymczasem niektórzy eksperci postrzegają rozwijanie sieci politycznych jako nieefektywną metodę zarządzania zadaniami publicznymi UE. Problem w tym, iż w UE działa wiele różnych sieci funkcjonujących w ramach poszczególnych polityk, a także wiele centrów decyzyjnych, których zadaniem jest kontrolowanie poszczególnych struktur. Prowadzi to do poważnych problemów z koordynacją ich własnych działań, co wiąże się następnie z problemem utrzymania sterowalności politykami publicznymi w UE. W szczególności brak odpowiedniej koordynacji pracy w łonie poszczególnych instytucji unijnych (np. Komisja Europejska). Problem ten nie dotyczy wyłącznie działalności poszczególnych

⁴³ Por. Dokument roboczy służb komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, SEK(2010) 964 wersja ostateczna z 22 lipca 2010 roku, s. 10.

⁴⁴ Por. Tomasz Schimanek, *Dialog społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, „Analizy i Opinie” 5 (2003), s. 5–7.

⁴⁵ Por. Bogdan Kowalski, *Europejska sztuka dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2 (2006), s. 81–86.

⁴⁶ Por. Dokument roboczy służb komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego, SEK(2010) 964 wersja ostateczna z 22 lipca 2010 roku, s. 10.

instytucji. Sieci polityczne nie zapewniają także możliwości koordynacji polityk publicznych między KE a poszczególnymi szczeblami administracji w państwach członkowskich⁴⁷.

3. Zastosowanie dialogu obywatelskiego a efektywność podejmowania decyzji w implementacji postanowień Traktatu z Lizbony

Konsultacje prowadzone przez Komisję Europejską są również określane mianem dialogu obywatelskiego⁴⁸. W odróżnieniu od dialogu społecznego ten rodzaj konsultacji oprócz organizacji biznesu i związków zawodowych gromadzi przede wszystkim bogate spektrum organizacji społecznych. Konsultacje polityk europejskich prowadzone przez Komisję Europejską jako dialog obywatelski (*civil dialog*) obejmują bardzo szeroki wachlarz spraw, którymi zajmują się instytucje unijne. Ma on w dużym stopniu charakter dobrowolny i jest przy tym słabo zinstytucjonalizowany. Do tego należy dodać brak ugruntowanej tradycji dialogu obywatelskiego wśród nowych państw członkowskich, co ma także przełożenie na jego postrzeganie przez te państwa⁴⁹.

UE przywiązuje do dialogu obywatelskiego szczególne znaczenie, ponieważ traktuje tę metodę zarządzania jako remedium na deficyt demokracji w tym ugrupowaniu. Znaczenie dialogu obywatelskiego zostało podkreślone w Traktacie z Lizbony, który ma stanowić właśnie odpowiedź na wspomniany deficyt demokracji. W dokumencie stwierdza się, iż obywatel UE nie tylko ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym UE, ale także może oczekiwać, że decyzje będą podejmowane w sposób najbardziej przejrzysty i zbliżony do niego⁵⁰. W podobnym duchu można postrzegać stanowisko Parlamentu Europejskiego, w którym podkreśla się, że społeczeństwo obywatelskie UE odgrywa znaczącą rolę w europejskim procesie integracji europejskiej przedstawiając instytucjom europejskim stanowisko i żądania obywateli Unii. Parlament Europejski posuwa się

⁴⁷ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 164.

⁴⁸ Por. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final z 11 grudnia 2002 roku, s. 4–9.

⁴⁹ Por. Wolfgang Lutz / Rudolf Richter / Christopher Wilson, *The new generations of Europeans: demography and families in the enlarged European Union*, London 2006, s. 23–26.

⁵⁰ Por. art. 8a ust. c Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

przy tym jeszcze dalej, traktując wzmocnienie znaczenia dialogu obywatelskiego w Traktacie z Lizbony w kategoriach nadrzędnej zasady wiążącej wszystkie sfery działalności UE⁵¹.

Trzeba uzupełniając dodać, iż mowa tu w głównej mierze o wzmocnieniu demokracji przedstawicielskiej i demokracji uczestniczącej. Wynika ono z wprowadzenia do Traktatu z Lizbony tzw. inicjatywy obywatelskiej dopuszczającej wezwanie KE przez milion obywateli z kilku państw członkowskich do przedstawienia wniosku legislacyjnego. Dialog obywatelski nie dotyczy przy tym li tylko instytucji UE, ale także władz krajowych, regionalnych i lokalnych państw członkowskich do wspierania dialogu obywatelskiego, w szczególności w tych krajach i regionach oraz w tych dziedzinach, gdzie nie jest on jeszcze w pełni rozwinięty lub wystarczająco wdrożony.

Możliwość wpływu dialogu obywatelskiego na regulacje europejskie jest jednak nieznaczną, gdyż zależy od intencji KE. W ramach unijnych instytucji nie ma powszechnie stosowanej definicji dialogu obywatelskiego lub organizacji obywatelskiej. Między innymi dlatego w odniesieniu do tego segmentu konsultacji istnieją poważne zastrzeżenia wobec reprezentatywności poszczególnych organizacji pozarządowych⁵² na szczeblu unijnym. Podobnie wobec stosunkowo dużej swobody po stronie KE dla sposobu jego prowadzenia. Jeśli w odniesieniu do dialogu społecznego można mówić o pewnych procedurach i instytucjach konsultacji na poziomie europejskim, to trudno wskazać na podobne formy działania w przypadku dialogu obywatelskiego⁵³.

Organizacje obywatelskie działające na poziomie UE postulują wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych sankcjonujących istnienie dialogu obywatelskiego i zbudowanie stałych instytucji tego dialogu, podobnie jak w odniesieniu do dialogu społecznego lub konsultacji prowadzonych z organizacjami samorządu lokalnego i regionalnego. Oznacza to przede wszystkim wprowadzenie odpowiednich zapisów w traktatach europejskich. Zwracają uwagę na konieczność wyodrębnienia poszczególnych kategorii dialogu obywatelskiego, np. odnoszącego się do kwestii zabezpieczenia społecznego, zrównoważonego rozwoju⁵⁴, zajmującego się

⁵¹ Por. Rezolucja PE z 13 stycznia 2009 roku w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony, Dz.U. UE nr C 46 z 24 lutego 2010 roku, s. 24.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 165.

⁵⁴ Por. Sonja Bugdahn, *Travelling to Brussels via Aarhus: can transnational NGO networks impact on EU policy?*, „Journal of European Public Policy” 15 (2008), s. 595–599.

interesami przyszłych pokoleń oraz dialogu z organizacjami o ogólnych celach działania⁵⁵.

Wspomniane organizacje zwracają również uwagę, że polityki europejskie coraz bardziej zwracają w kierunku wypuklenia problemów wzrostu gospodarczego i walki z bezrobociem – kosztem innych aspektów rozwoju, obejmujących np. politykę socjalną, edukacyjną, zdrowotną i ekologiczną. Przykładem tej tendencji jest osłabianie idei Europejskiego Modelu Społecznego w ramach agendy lizbońskiej. Warto przypomnieć, że Strategia Lizbońska została ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją wspólnego rynku, szerszym wprowadzeniem nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w omawianej agendzie znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwstawiające się bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego. Według niektórych organizacji pozarządowych, ostatnia modyfikacja tej strategii przeprowadzona przez Komisję Europejską w roku 2005 wyraźnie odchodzi od problematyki zabezpieczenia socjalnego i troski o ochronę przyrody. Według jednej z najpoważniejszych europejskich organizacji pozarządowych zajmujących się zagadnieniami społecznymi, tj. Platformy Społecznej, wśród przyczyn słabnącego zainteresowania UE problematyką biedy, wykluczenia i innych problemów społecznych jest niewystarczający dialog instytucji unijnych z podmiotami pozarządowymi⁵⁶.

Na obecnym poziomie rozwoju dialogu obywatelskiego, zwłaszcza w kontekście jego instytucjonalizacji, należy stwierdzić, iż dialog obywatelski jedynie w ograniczonym stopniu przyczynia się do rozwiązywania konkretnych problemów polityki społecznej i gospodarczej. Dzieje się tak dlatego, że jedynie w niewielkim zakresie pomaga decydom rozstrzygnąć dylematy polityk publicznych między konkurencyjnymi interesami społecznymi. Dodatkowo, są to obszary spraw będące w zasadniczym stopniu w zakresie kompetencyjnym rządów narodowych, a możliwość skutecznego włączenia polityk społecznych do metody wspólnotowej jest blokowana przez niektóre państwa członkowskie. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, iż dialog obywatelski i sieci polityczne są stosunkowo słabymi mechanizmami zarządzania politykami europejskimi. Służą one

⁵⁵ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 166.

⁵⁶ *Ibidem*.

przede wszystkim budowaniu społecznego poparcia wokół propozycji biurokracji europejskiej, a nie inicjowaniu oddolnych propozycji ze strony organizacji społecznych⁵⁷.

4. Otwarta metoda koordynacji

Jedną z niewielu nowych metod zarządzania jest otwarta metoda koordynacji, o której można powiedzieć, iż stanowi najlepiej rozwiniętą nową formę zarządzania. Wyrazistość omawianej metody podkreśla fakt jej odejścia od metody wspólnotowej, czyli wspólnego, sztywnego dla wszystkich krajów mechanizmu implementacji polityk unijnych. Nie chodzi tutaj bynajmniej o wykluczanie z udziału poszczególnych państw, a tylko o pozostawienie sposobu implementacji danej polityki w gestii działań wewnętrznych państw członkowskich⁵⁸.

Innym elementem, który pozwala stwierdzić, że omawiana tutaj metoda może mieć szerokie zastosowanie, jest fakt, iż Traktat Lizboński nie pomija milczeniem kwestii otwartej metody koordynacji. Wprost przeciwnie, bezpośrednie odwołanie do stosowania otwartej metody koordynacji następuje w wielu dziedzinach, do których możemy zaliczyć politykę społeczną i zatrudnienie (art. 156 TFUE), zdrowie publiczne (art. 168 TFUE), przemysł (art. 173 TFUE), badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczną (art. 181 TFUE)⁵⁹. Warto wyraźnie zaznaczyć, iż nakaz zastosowania metody opartej na przepisach traktatowych nie jest jednoznaczny, co oznacza, tak jak dotychczas, dobrowolność stosowania otwartej metody koordynacji w wybranych politykach. Tylko dla przykładu można wskazać, że w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia szczególnie obowiązek koordynacji został nałożony na Komisję Europejską:

Komisja zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej [...] W tym celu Komisja działa w ścisłym kontakcie z Państwami Członkowskimi, przeprowadzając badania, wydając opinie i organizując konsultacje zarówno w sprawie problemów pojawiających się na poziomie krajowym, jak i tych, które interesują organizacje międzynarodowe, w szczególności poprzez inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizowanie wymiany

⁵⁷ *Ibidem*, s. 167, a także Tomasz G. Grosse, *Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej* [w:] Rafał Towalski (red.), *Dialog społeczny najnowsze dyskusje i koncepcje*, Warszawa 2007, s. 71–72.

⁵⁸ Por. Simon Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 66.

⁵⁹ Por. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

najlepszych praktyk i przygotowanie elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny. Parlament Europejski jest w pełni informowany⁶⁰.

Koordynacyjna rola Komisji w zakresie polityki dotyczącej zatrudnienia nie jest niczym zaskakującym, ponieważ tą metodą wdrażana była Strategia Lizbońska (o czym poniżej). Natomiast jeśli chodzi o państwa członkowskie, opcjonalność zastosowania otwartej metody koordynacji została nadal utrzymana. Nieco inaczej natomiast jest w przypadku wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, czyli polityki w zakresie zdrowia publicznego: tutaj wszystkie instytucje unijne oraz jej agencje wyglądają na równouprawnione do promowania stosowania otwartej metody koordynacji:

Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w dziedzinach określonych w niniejszym artykule oraz, jeśli to konieczne, wspiera ich działania. Unia zachęca w szczególności do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia komplementarności ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych. [...] Państwa Członkowskie, w powiązaniu z Komisją, koordynują między sobą własne polityki i programy w dziedzinach określonych w ustępie 1. Komisja może podjąć, w ścisłym kontakcie z Państwami Członkowskimi, każdą użyteczną inicjatywę w celu wsparcia tej koordynacji, w szczególności inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizowanie wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny. Parlament Europejski jest w pełni informowany⁶¹.

Zważywszy zakres przedmiotowy polityki w kwestii zdrowia publicznego, do którego zalicza się m.in. zapobieganie chorobom i dolegliwościom u człowieka, usuwanie zagrożeń dla jego zdrowia fizycznego i psychicznego, zwalczanie epidemii, edukację zdrowotną oraz monitorowanie transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, nie sposób odmówić tej polityce wysokiego stopnia specjalizacji. Stąd też dużą rolę odgrywają wyspecjalizowane agencje, np. Europejska Agencja ds. Leków, która jest zdecentralizowanym organem Unii Europejskiej z siedzibą w Londynie⁶². W obszarze jej działania znajduje się rozstrzyganie w sprawach dotyczących największych koncernów farmaceutycznych w taki sposób, że reguluje rynek najbardziej zaawansowanych i kosztownych leków. W tym zakresie zastosowanie ma także inna metoda zarządzania, a mianowicie metoda delegacyjna, o czym będzie jeszcze mowa w niniejszym opracowaniu.

⁶⁰ Art. 157 TFUE, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

⁶¹ Art. 168 TFUE, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

⁶² http://europa.eu/agencies/community_agencies/emea/index_pl.htm

Zwolennicy otwartej metody koordynacji w jej opcjonalności doszukują się pozytywnych stron w postaci lepszego dostosowania polityk UE do krajowych uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Kolejnym elementem składowym otwartej metody koordynacji jest odejście od *stricte* regulacyjnego wdrażania rozwiązań. Zamiast tego proponuje się ukierunkowanie strategiczne. W tym aspekcie istotnym elementem otwartej metody koordynacji jest przygotowanie długofalowych planów działań politycznych. Metoda ta stara się łączyć wiele polityk (np. w Strategii Lizbońskiej), różne poziomy władz publicznych, w tym również współpracę horyzontalną między poszczególnymi administracjami narodowymi⁶³.

Otwarta metoda koordynacji po raz pierwszy w UE znalazła zastosowanie w roku 2000 podczas lizbońskiego spotkania Rady Europejskiej w dniach 23–24 marca, która zainicjowała stworzenie Strategii Lizbońskiej⁶⁴. Podstawę prawną metody można wywieść z przepisów ówczesnego art. 99 TWE (polityki gospodarcze państw członkowskich jako przedmiot wspólnej troski) oraz art. 128 TWE (polityki zatrudnienia państw członkowskich uwzględniające wytyczne i plany działania Rady). Ostatni zapis w konsekwencji stał się podstawą powstania Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Metoda ta doczekała się dookreślenia w postaci Białej Księgi na temat zarządzania, w której została ujęta jako sposób zachęcania do współpracy, wymiany najlepszych praktyk oraz uzgadniania wspólnych celów wytycznych dla państw członkowskich, czasem przy wsparciu narodowych planów działania⁶⁵.

Już w założeniu samo zastosowanie otwartej metody koordynacji nie miało stanowić jedyne go sposobu na „lepszą politykę, lepsze regulacje, lepsze rezultaty”⁶⁶, a odgrywać rolę elementu uzupełniającego. Ten ostatni miał się odnosić zwłaszcza do formalnych regulacji, w których droga legislacyjna jest tylko częścią szerszego rozwiązania. Otwarta metoda koordynacji w założeniu ma aktywizować do współpracy, wymiany doświadczeń i porozumienia w zakresie wspólnych celów w państwach członkowskich.

⁶³ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 174.

⁶⁴ W rzeczywistości otwarta metoda koordynacji nie była zabiegiem zupełnie nowym. Stosowano ją w nieco mniej sformalizowanej formie już od kilku lat. Zwłaszcza w tzw. procesie luksemburskim, dotyczącym polityki zatrudnienia, oraz w procesie reform rynku dóbr i rynku kapitałowego zapoczątkowanym na szczycie w Cardiff. W Lizbonie jednak instrument ten został sformalizowany, nazwany i wpisany w dokument końcowy szczytu, w którym przypisano mu ważną rolę w całym procesie. Por. Patrick Lenain / Urlik Bützow Mogensen / Vicente Royuela-Mora, *Strategia Lizbońska na półmetku: oczekiwania i rzeczywistość*, Warszawa 2005, s. 40.

⁶⁵ Por. Komisja Europejska, *European Governance. A white Paper*, COM(2001) 428 final z 25 lipca 2001 roku, s. 21–22.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 18.

Elastyczność ma zapewnić zastosowanie narzędzi pozalegisłacyjnych, takich jak *benchmarking*, wspólne monitorowanie postępów i polityk czy wymiana najlepszych praktyk⁶⁷.

Zupełnie luźną jak mogłoby się wydawać współpracę w ramach danej polityki za pośrednictwem otwartej metody koordynacji ma wspierać regularna ocena postępów w realizacji założonych wcześniej celów. Chodzi więc o wykorzystanie metod już sprawdzonych, opartych na pozytywnych rezultatach. Co więcej, rezultaty w ramach koordynacji są porównywane między krajami członkowskimi w ten sposób, że państwa dzielą się własnymi doświadczeniami w danym zakresie⁶⁸. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, z powodzeniem ta metoda może być stosowana w pewnych obszarach równocześnie z ujęciem programowym i legislacyjnym. Także w innych obszarach, w których w ogóle nie przewiduje się zastosowania twardego prawa, np. jeśli chodzi o krajowe systemy edukacyjne. Wyjątkowe przeniesienie punktu ciężkości na rezultaty oznacza dążenie to tego, aby metoda spełniała minimalne wymagania⁶⁹:

- powinna zostać wykorzystywana do osiągnięcia celów traktatowych
- należy ustalić mechanizmy sprawozdawczości dla PE
- KE powinna pełnić rolę koordynatora
- dane wytworzone w procesie decyzyjnym powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

Na tej podstawie można zaproponować sformułowanie pewnych elementów kluczowych, składających się na procedurę omawianej tutaj otwartej metody koordynacji, którą umownie można przedstawić w sposób następujący:

- ustalenie celów danej polityki w postaci strategicznych wytycznych wraz z określeniem przedziału czasowego na ich osiągnięcie
- wprowadzenie mierników postępów w osiąganiu celów jako wskaźników
- przeniesienie ogólnie sformułowanych wytycznych na poziomie europejskim na poziom krajowy bądź regionalny
- zastosowanie mechanizmów monitorujących postęp wraz z przeglądem i okresową oceną stanu wdrażania.

⁶⁷ Por. Patrick Lenain / Urlik Bützow Mogensen / Vicente Royuela-Mora, *op.cit.*, s. 40.

⁶⁸ Por. Komisja Europejska, *European Governance. A White Paper*, s. 21.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 22, a także art. 149, 153, 156, 168, 173, 181 TFUE, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku.

Omawiana metoda przysparzać może także korzyści, jak również stanowić wyzwanie z punktu widzenia państw członkowskich ponieważ⁷⁰:

- pozwala zachować znacznie większy zakres suwerennych decyzji dla państw aniżeli metoda wspólnotowa
- umożliwia uczestnictwo w danym procesie decyzyjnym na zasadzie dobrowolności
- zapewnia państwom członkowskim również swobodę w zakresie sposobów wdrażania poszczególnych celów polityk publicznych inicjowanych na poziomie europejskim
- daje większe możliwości sterowania procesami rozwojowymi, zwłaszcza w zakresie sposobów wdrażania poszczególnych celów polityk publicznych inicjowanych na poziomie europejskim. Umożliwia to dostosowanie polityk unijnych do uwarunkowań lokalnych. Praktyka jednak pokazuje często, iż nie zawsze ten element jest wykorzystywany⁷¹
- obciąża krajowe (centralne lub regionalne) struktury administracyjne. W tym zakresie bardzo dużo zależy od kompetencji administracji, zwłaszcza w zakresie umiejętności wykorzystania otwartej metody koordynacji dla celów polityk prowadzonych wewnątrz danego kraju. Zagrożeniem jest również pozorność dopasowania do lokalnych uwarunkowań, przede wszystkim w sytuacji, kiedy nie ma należytej kooperacji między podmiotami uzgadniającymi kierunki działań strategicznych na szczeblu unijnym a urzędnikami poszczególnych ministerstw realizujących polityki krajowe.

Kształt i funkcjonowanie otwartej metody koordynacji, zwłaszcza w odniesieniu do Strategii Lizbońskiej, pozostawia wiele do życzenia⁷². Głównie dlatego, że cele wspomnianej Strategii nie zostały osiągnięte w założonej perspektywie czasowej⁷³. Należy więc zastanowić się nad tym, czy

⁷⁰ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 174–175.

⁷¹ Por. Tomasz G. Grosse, *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Studia Polityczne” 17 (2005), s. 278.

⁷² Por. Stefan Kojło / Katarzyna Leszczyńska / Stanisław Lipski / Ewelina Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, Warszawa 2009, s. 38 n.

⁷³ Por. Tomasz G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej. Czy uda się przezwyciężyć sprzeczności europejskiego kapitalizmu*, „Analizy i Opinie” 35 (2005), s. 5; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013”, COM(2007) 798 wersja ostateczna z 11 grudnia 2007 roku, s. 13; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Sprawozdanie z realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego na lata 2008–2010, COM(2008) 881 wersja ostateczna z 16 listopada 2008 roku, s. 11.

co raz większa liczba dokumentów dotyczących omawianej metody oraz przewidziane zastosowanie metody koordynacji w Traktacie z Lizbony stanowią istotny mechanizm poprawy wdrażania polityk europejskich. Wreszcie, czy stymuluje to efektywność realizacji celów traktatowych wykraczających znacznie poza suwerenność państwową i narodową. Lista pytań nie jest zamknięta, ponieważ należy zastanowić się także nad tym, czy niepowodzenie w realizacji Strategii Lizbońskiej jest skutkiem braku skuteczności otwartej metody koordynacji, czy też może „wina” leży po stronie braku woli państw członkowskich bądź uznania tych celów za nierealne.

Bez względu na rodzaj odpowiedzi nie ulega wątpliwości, iż nieefektywna realizacja obszarów objętych otwartą metodą koordynacji powiązana jest z problemem podejmowania i realizacji wspólnych działań na poziomie transnarodowym. Problem polega na tym, czy Traktat z Lizbony pozwala przedstawione słabe miejsca przewyciężyć. Analiza zapisów samego Traktatu wyraźnie wskazuje, iż nie zaproponowano nowych mechanizmów stosowania otwartej metody koordynacji. Nie można tego faktu oceniać wyłącznie negatywnie, ponieważ już z samego założenia metoda koordynacji stanowi pewien otwarty katalog działań, procedur, sposobów uzgadniania wspólnych celów, którego definitywne dookreślenie (domknięcie) stałoby się mechanizmem samoograniczającym przedmiotową metodę.

Próżno więc szukać w przepisach traktatowych rozwiązań ulepszających otwartą metodę koordynacji. Zamiast tego należałoby zwrócić uwagę na zgodną wolę państw wprowadzania określonych polityk. Dotychczasowe działania instytucji unijnych wskazują na to, iż następczyni Strategii Lizbońskiej – Strategia Europa 2020⁷⁴ również będzie wdrażana za pośrednictwem otwartej metody koordynacji. Z tym, iż należy zaznaczyć, że wdrażanie Strategii Europa 2020⁷⁵ wymaga zastosowania być może podobnych mechanizmów, jednakże charakteryzujących się znacznie większym poziomem skuteczności (czytelności). Skuteczność uzależniona jest niewątpliwie od systemu programowania danej polityki w taki sposób, aby zapewnić jej efektywną realizację, w tym przypadku strategii Europa 2020. Powstaje pytanie, czy będzie to ujęcie oparte na przygotowywaniu takich dokumentów nowej generacji, które będą odpowiadały na potrzeby danej polityki w danym obszarze, a także będą opracowywane według

⁷⁴ Por. Komunikat Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 wersja ostateczna z 2 marca 2010 roku.

⁷⁵ Por. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Otwarta metoda koordynacji i klauzula społeczna w kontekście strategii Europa 2020” (opinia rozpoznawcza) nr (2011/C 44/04), Dz.U. UE nr C 44 z 11 lutego 2011 roku.

określonej struktury? Odnosi się to do dokumentów, które zawierają m.in. harmonogramy realizacji, wskaźniki realizacji oraz ramy finansowe.

Planowane jest wykorzystanie otwartej metody koordynacji, zwłaszcza w części dotyczącej polityki społecznej (tj. w przypadku projektu przewodniego: „Europejski program walki z ubóstwem”). Zaadaptowanie metody ma mieć szczególne znaczenie w zakresie walki z wykluczeniem społecznym i ochrony socjalnej w postaci platformy współpracy, wzajemnej oceny i wymiany dobrych praktyk. Otwarta metoda koordynacji ma się stać instrumentem zachęcającym podmioty publiczne i prywatne do zmniejszania wykluczenia społecznego oraz podejmowania działań za pośrednictwem funduszy strukturalnych, a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego⁷⁶.

Analiza zastosowania otwartej metody koordynacji nie pozostawia jednak wątpliwości, iż w samej Strategii Europa 2020 nie przewidziano nowych mechanizmów, sposobów postępowania, o których wcześniej nie byłoby mowy, zostały one nieco jednak zmodyfikowane. Takie elementy natomiast, czego nie należy wykluczyć, mogą się pojawić na poziomie operacyjnym, w dalszym etapie wdrażania Strategii. Ma to także związek z toczącym się procesem programowania polityki spójności na lata 2014–2020, w którym Strategia Europa 2020 stanowi punkt odniesienia do programowania na poziomie unijnym i krajowym.

Dotychczasowa ocena zastosowania otwartej metody koordynacji nie może przestać jedynie na rozstrzygnięciu o tym, w jaki sposób będzie wdrażana Strategia Europa 2020. Bez próby odpowiedzi na pytanie o mankamenty wdrażania Strategii Lizbońskiej nie jest bowiem możliwe wyciągnięcie wniosków na okoliczność wdrażania jej następczyni. Omawiana metoda wzbudziła pewne kontrowersje z różnych względów: słusznie dostrzeżono arbitralność założonych celów. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym dyskusja, na jakim poziomie przewidziano założone cele. W toku wdrażania Strategii Lizbońskiej pojawiły się także opinie, iż cele są wyrazem raczej myślenia życzeniowego, aniżeli rezultatem pogłębionej analizy polityki zatrudnienia w UE. Do tego należy dodać, że tak sformułowane cele zachęcają do nadmiernych – nieracjonalnych z ekonomicznego punktu widzenia – inwestycji w niektóre dziedziny. Wreszcie wyrażano także opinie, iż celów jest zbyt wiele i że nie są one spójne⁷⁷.

⁷⁶ Por. Komunikat Komisji, Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 wersja ostateczna z 2 marca 2010 roku, s. 22.

⁷⁷ Por. Patrick Lenain / Urlik Bützow Mogensen / Vicente Royuela-Mora, *op.cit.*, s. 42.

Otwarta metoda koordynacji w założeniu miała spowodować szybsze podejmowanie decyzji, zwłaszcza w obszarach wrażliwych politycznie lub związanych z silnymi różnicami interesów między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Takie rozwiązanie może mieć zalety w postaci szybkiego osiągnięcia konsensusu, ale posiada także istotne wady, gdyż odzwierciedla stosunkowo niski poziom efektywności. Problem efektywności wiąże się – zdaniem Tomasza G. Grossego – z dwoma elementami. Pierwszy odnosi się do trudności przy egzekwowaniu wspólnie określonych celów politycznych. Drugi dotyczy braku skutecznych mechanizmów egzekwowania przez instytucje unijne zobowiązań poszczególnych krajów. Doświadczenia ze stosowaniem otwartej metody koordynacji w zakresie polityki zatrudnienia wskazują na to, że o ile widoczny jest w ograniczonym zakresie transfer celów politycznych (zwłaszcza ze strategicznych dokumentów europejskich do narodowych dokumentów programowych), o tyle praktycznie nie ma wzajemnego uczenia się i wymiany doświadczeń między krajami członkowskimi⁷⁸.

Ustalenie wspólnych celów, które mają zostać zrealizowane za wszelką cenę, może tworzyć zachętę dla działań pozornych na poziomie państw członkowskich po to, aby wykonać plan w sposób ilościowy (statystyczny) w stosunkowo krótkim okresie. To powoduje, iż kraje nie angażują się w podejmowanie poważnych długoterminowych reform, a bardziej są skłonne do działań przynoszących szybki, ale niekoniecznie trwały efekt⁷⁹. Może to wskazywać, że efektywne są jedynie hierarchiczne sposoby zarządzania w UE (metoda wspólnotowa), a zakres dobrowolnej współpracy powinien zostać znacznie ograniczony⁸⁰.

Jednym z celów Strategii Lizbońskiej było osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 70%. Jest to wskaźnik dla wszystkich krajów. Pomija się tutaj jednak milczeniem pozostałe cechy poszczególnych krajowych rynków pracy. To powoduje, że osiągnięcie wspomnianego wskaźnika jest realne jedynie w niektórych państwach, dla pozostałych nie jest możliwe w ogóle. Warto przy tym pamiętać, że zwiększenie odsetka osób zatrudnionych nic nie mówi o jakości stworzonych miejsc pracy, co zresztą stanowi podstawę krytyki tej metody⁸¹.

⁷⁸ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 177.

⁷⁹ Por. Notre Europe, *The Lisbon strategy and the open method of coordination. 12 recommendations for an effective multi-level strategy*, „Policy Paper” 12 (2005), s. 10.

⁸⁰ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 174–175.

⁸¹ Por. Policy Paper, no. 12. *The Lisbon strategy and the open method of coordination*, s. 10.

Do słabości można zaliczyć także mechanizmy koordynacji⁸² przejawiające się na poziomie operacyjnym w nieskutecznych procedurach kontroli i egzekucji realizacji wspólnych postanowień. Formułowane zalecenia były bowiem wdrażane nierównomiernie w zależności od poszczególnych krajów. Zalecenia, które kierowała Rada do państw członkowskich na podstawie zaleceń Komisji – jeśli zachodziła konieczność przyspieszenia osiągniętych postępów w niektórych państwach członkowskich – okazały się natomiast bardzo skuteczne. Dzięki zaleceniom państwa członkowskie mogły zweryfikować, jak prowadzona przez nie polityka przedstawia się w kontekście europejskim, i stwierdzić, czy i jak pozostałe państwa rozwiązują podobne problemy. Stanowiło to wewnętrzny impuls do realizacji reform. Zdarzały się jednak przypadki, że zalecenia nie wywoływały dyskusji politycznych ani nie powodowały działań następczych. Same zalecenia były formułowane w zróżnicowany sposób. Od bardzo ogólnych – do wytycznych szczegółowych. W tym pierwszym przypadku państwa członkowskie musiały włożyć więcej wysiłku w przygotowanie decyzji co do środków, jakich należało użyć, aby zrealizować zalecenia⁸³.

Zbyt duża liczba wskaźników i rozbieżność metod mierzenia efektywności, niewydolny przepływ informacji i słaba modyfikacja poszczególnych działań w wyniku prowadzonego monitoringu – wszystko to również zalicza się do słabości wdrażania Strategii Lizbońskiej⁸⁴. Efektywność omawianej metody w dużym stopniu jest uzależniona od wspólnej kultury politycznej, opierającej się na zasadzie kompromisu i współpracy. Zależy ona także od adekwatności implementowanych uregulowań w krajowych uwarunkowaniach instytucjonalnych (m.in. administracyjno-prawnych) społecznych i gospodarczych. Metoda sprzyja zatem łatwiejszej implementacji polityk unijnych w krajach, w których cele ich polityk są zgodne z politykami europejskimi⁸⁵.

Podobnie mankamenty otwartej metody koordynacji postrzega Simin Hix. Stwierdza on, iż efekt końcowy zastosowania otwartej metody koordynacji jest zawsze wypadkową struktury instytucji narodowych, interesów, zakresu władzy i zasobów aktorów politycznych w danym państwie. Co więcej, w swojej krytyce posuwa się znacznie dalej, określając

⁸² *Ibidem*, s. 11.

⁸³ Por. Dokument roboczy służb Komisji, Ocena Strategii Lizbońskiej, SEK(2010) 114 wersja ostateczna z 2 lutego 2010 roku, s. 4–7.

⁸⁴ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 177.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 178.

wymienioną metodę „częzą gadaniną”, uznaje ją bowiem za ucieczkę od metody wspólnotowej, która w przypadku decyzji o charakterze politycznym jest bardziej efektywna⁸⁶.

5. Metoda delegacyjna

Hybrydowy charakter nowych metod zarządzania zadaniami publicznymi Unii Europejskiej wskazuje, że jest to kompilacja różnych działań, zachowań itp. Podobnie jest z metodą delegacyjną, której pewne elementy również można dostrzec w otwartej metodzie koordynacji. Metoda delegacyjna polega w gruncie rzeczy na przekazywaniu określonych zadań publicznych do innych wyspecjalizowanych podmiotów zwanych agencjami. Nie bez znaczenia dla realizacji zadań agencji pozostaje fakt pewnego poziomu autonomii zarówno w odniesieniu do rządów narodowych, jak i poszczególnych instytucji unijnych. Uważa się, że taka agencja jest lepiej chroniona przed presją państw członkowskich, a więc przed nadmiernym wpływem polityk narodowych. Fakt ten ogranicza koszty prowadzenia określonej polityki wynikające z potencjalnych sporów między poszczególnymi państwami członkowskimi⁸⁷.

Jeśli w metodzie delegacyjnej doszukiwać się pewnego rodzaju nowej jakości, to należałoby zwrócić uwagę, iż delegacja powinna obejmować dziedziny o wysokim poziomie specjalizacji, to znaczy takie, które wymagają wiedzy specjalistycznej. Chodzi o to, że instytucja – agencja otrzymująca na zasadzie delegacji obowiązek realizacji części polityki szczegółowej wykonuje je ze względu na swoje specjalistyczne kompetencje (np. zdrowie, ochrona przyrody, rolnictwo). Zastosowanie metody delegacji w UE wiąże się z wystąpieniem dwóch procesów, tj. delegacji traktatowej oraz delegacji wykonawczej.

Pierwszy odnosi się do przeniesienia części zadań będących uprzednio w gestii państw członkowskich do instytucji supranarodowych, np. KE. Drugi zaś polega na przenoszeniu poprzez legislację zadań na ciała biurokratyczne. Beneficjentami takiej delegacji są KE, wyspecjalizowane agencje europejskie, ale także administracje krajowe. W ten sposób odbywa się przekazanie odpowiednich zadań zarówno z państw członkowskich,

⁸⁶ Simon Hix, *op.cit.*, s. 67.

⁸⁷ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 179.

jak i KE do agencji⁸⁸. Innymi słowy, kompetencje do prowadzenia danych polityk, w których metoda delegacyjna ma zastosowanie, polegają na skupieniu władzy w cieszących się autonomią agencjach.

Jeśli przyjąć, że metoda delegacyjna to w istocie rzeczy powoływanie instytucji o charakterze agencyjnym, to można podać w wątpliwość twierdzenie o nowości omawianej tutaj metody. Jest tak, ponieważ pierwsze europejskie agencje powołano już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia (np. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego⁸⁹). Ocenia się, że od roku 2002 mamy do czynienia z intensywnym rozwojem metody delegacyjnej. Najlepszym dowodem są obecnie powstające instytucje agencyjne, zwłaszcza w drugim i trzecim filarze UE, a więc w obszarach dominacji współpracy międzyrządowej. Należy jednak podkreślić, że agencje posiadają stosunkowo małe kompetencje – jedynie kilka z nich ma prawo podejmowania prawnie wiążących decyzji. Dotyczy to: Urzędu ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego⁹⁰, Wspólnotowego Urzędu Odmiany Roślin⁹¹, Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa

⁸⁸ Por. Dietmar Braun / Fabrizio Gilardi, *Delegation in contemporary democracies*, London–New York 2006, s. 216.

⁸⁹ Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop), ustanowione w roku 1975, jest agencją unijną, która pomaga promować i rozwijać edukację oraz kształcenie zawodowe w UE. Początkowo z siedzibą w Berlinie, a od roku 1995 w Tesalonikach, Cedefop jest jedną z pierwszych specjalistycznych i zdecentralizowanych agencji, którą założono. Celem Centrum jest promowanie na terytorium UE działań unijnych dotyczących kształcenia przez całe życie. Czyni to poprzez dostarczanie informacji i analizowanie systemów, strategii, badań i praktyk z zakresu edukacji oraz szkoleń zawodowych. Por. oficjalna strona internetowa Europejskiego Centrum rozwoju Kształcenia Zawodowego, <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/mission.aspx>

⁹⁰ Powołany w roku 1994, od 1996 Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (UHRW) jest oficjalną instytucją w sprawach postępowań dotyczących wspólnotowych znaków towarowych, a od 2003 roku także w sprawie zarejestrowanych wzorów wspólnotowych, które jako prawa własności intelektualnej obowiązują we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Zadaniem Urzędu jako agencji usługowej jest zapewnienie swoim klientom, tzn. przedsiębiorstwom, które zgłaszają swoje znaki towarowe i wzory do Urzędu ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego, centralnego miejsca w swoim szeroko pojętym mechanizmie oraz zagwarantowanie im najlepszej obsługi po najlepszej cenie. Por. http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/ohim/index_pl.htm

⁹¹ W roku 1994 ustanowiono wspólnotowy system ochrony odmian roślin stanowiący jedyną i wyłączną formę wspólnotowych praw własności przemysłowej dla nowych odmian roślin. Zarządzanie tym systemem zostało powierzone Wspólnotowemu Urzędowi Ochrony Odmian Roślin (CPVO), który jest samofinansującym się organem UE, posiadającym osobowość prawną, utworzonym 27 kwietnia 1995 roku. Od sierpnia 1997 roku CPVO działa w Angers (Francja). CPVO rozpatruje wnioski o wspólnotowe prawa do ochrony odmian roślin na podstawie formalnych i technicznych badań zgłaszanej odmiany. Wspólnotowe prawo do ochrony odmiany roślin jest ważne przez 25–30 lat, w zależności od gatunku, i obowiązuje we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Por. art. 4, 30–60 Rozporządzenia Rady nr 2100/94 z 27 lipca 1994 roku w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin, Dz.U. UE nr L 227 z 1 września 1994 roku.

Lotniczego⁹². Niezależnie od tego wyraźnie można zaobserwować trend wskazujący na wzrastającą liczbę agencji. Obecnie funkcjonuje ich około 30, zatrudniając około 3800 pracowników⁹³, i nadal planuje się powołanie kolejnych⁹⁴.

Tworzenie agencji nie jest procesem przypadkowym, jeśli zauważyć, że KE przykłada bardzo dużą wagę do poprawności funkcjonowania instytucji typu agencyjnego. Stąd też kwestia ta stała się przedmiotem porozumienia międzyinstytucjonalnego⁹⁵. Według tego dokumentu tworzenie oraz działalność agencji podlega wspólnym zasadom, do których zaliczono: spójność, efektywność, odpowiedzialność, partycypację i otwartość. Zasada spójności odnosi się do zapewnienia minimalnych standardów funkcjonowania agencji, zwłaszcza w zakresie tworzenia, działania i kontroli tych organizacji. Spójność odnosi się także do ich działania na poziomie europejskim, to znaczy prowadzenia części spraw publicznych w sposób integralny, tak jak czynią to (bądź powinny) instytucje unijne. Efektywność jest przy tym zasadą, która stanowi o ich wiarygodności. Zwłaszcza odnosi się to do sposobu organizacji instytucji typu agencyjnego, który umożliwi skuteczne wykonywanie powierzonych zadań. W szczególności zasada ta odnosi się do sposobu podejmowania decyzji oraz racjonalnych kosztów funkcjonowania agencji.

Odpowiedzialność w działaniu agencji dotyczy również sposobu funkcjonowania organizacji. Zwraca się uwagę, iż poza autonomią instytucje agencyjne posiadają także określone zadania. Stąd przez odpowiedzialność należy tutaj rozumieć korzystanie z niezależności, przy jednoczesnym wykonywaniu powierzonych zadań, w ramach których agencja

⁹² Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest agencją UE powołaną do realizacji określonych zadań nadzorczych i wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. Agencja tworzy kluczową część strategii UE mającej na celu wprowadzenie i utrzymanie wysokiego jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie. Por. http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/easa/index_pl.htm, a także Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 179.

⁹³ Por. Stefan Giller / Andreas Orator, *Empowering European Agencies – Or How to Tame the Sorcerer's Apprentice*, „Policy Brief” 22 (2008), <http://www.eu-newgov.org/>, s. 1. Wielkości w zakresie poziomu zatrudnienia nie są spójne, ponieważ z danych KE wynika, iż jedynie dla agencji regulacyjnych (zdecentralizowanych) zatrudnienie w roku 2011 wynosiło 5 tys. pracowników. Na funkcjonowanie agencji regulacyjnych z budżetu UE w tym samym roku przeznaczono 737 mln euro. Zob. European Commission Press release, Breakthrough as EU institutions agree common approach on agencies, 13 June 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-604_en.htm?locale=fr

⁹⁴ W Polsce siedzibę ma jedna agencja: Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEx), http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_pl.htm

⁹⁵ Por. Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, COM(2005) 59 final z 25 lutego 2005 roku, s. 2.

współpracuje z traktatowymi instytucjami unijnymi. Niezależność jest więc ograniczona zakresem wykonywania zadań postawionych przed agencjami. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście legitymizacji działań Wspólnoty i polega na ustaleniu delimitacji odpowiedzialności między KE a agencją. Powołaniu agencji musi zatem towarzyszyć ocena *ex ante* potencjalnego wpływu jej działalności na dany obszar. Ocena taka jest elementem przesądającym o decyzji w zakresie powołania agencji. Na tym etapie ustala się również działanie systemu kontroli, który ma się odznaczać funkcjonalnością już od momentu powołania agencji⁹⁶.

Ostatnia, lecz niemniej istotna zasada odnosi się wprost do realizacji koncepcji *good governance*, ponieważ dotyczy kwestii partycypacji i otwartości w działalności agencji. Jest to daleko idący postulat włączania w działalność instytucji typu agencyjnego zainteresowanych stron, przy równoczesnym dbaniu o przejrzystość zastosowanych procedur. Partycypacja dotyczy głównie działalności gremiów o charakterze eksperckim, np. przedstawicieli środowiska akademickiego⁹⁷. Same jednak zasady funkcjonowania agencji to nie wszystko. Stąd KE określiła, jakiego typu prerogatywy mogą leżeć w gestii agencji. Tak więc do zadań agencji należy podejmowanie indywidualnych decyzji, które są prawnie wiążące dla osób trzecich. Innym zadaniem, które można określić jako wsparcie eksperckie, jest właśnie wspomaganie KE i państw członkowskich. Wspomaganie powinno mieć formę opracowań o charakterze technicznym/naukowym, których rezultaty mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Do ostatniej grupy zadań agencji zaliczyć należy stworzenie sieci krajowych organów i instytucji współpracy między nimi w interesie UE w celu gromadzenia, wymiany i porównywania informacji oraz dobrych praktyk w danej dziedzinie⁹⁸.

Duża liczba agencji wykonawczych sprawia, iż pełnią one różne funkcje i role w ramach polityk szczegółowych UE. KE rozróżnia dwa podstawowe typy agencji, tj. wykonawcze i regulacyjne⁹⁹. Do pierwszych zaliczyć można te agencje, których zadaniem jest wdrażanie wyspecjalizowanych zadań (także programów) pod nadzorem i w ramach własnych kompetencji KE¹⁰⁰. Do drugich natomiast zalicza się agencje, które zazwy-

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 4–5.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 2.

¹⁰⁰ Por. art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z 19 grudnia 2002 roku, ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.U. UE nr L 11 z 16 stycznia 2003 roku.

czaj dysponują większym zakresem autonomii wobec instytucji wspólnotowych i rządów krajów członkowskich. Agencje te w szczególności zajmują się monitorowaniem poprawności implementacji prawa UE.

Agencje wykonawcze powołane w celu wdrażania programów wspólnotowych posiadają osobowość prawną. Ustanowienie i likwidacja agencji są poprzedzone analizą kosztów i korzyści. Odbywa się to na podstawie decyzji KE, w której przewiduje się okres istnienia agencji. Agencje tego typu mają siedzibę w Brukseli lub Luksemburgu i są zarządzane przez komitet sterujący oraz dyrektora agencji. Zarówno skład pięciu członków komitetu, jak i dyrektora wyznacza KE. Dyrektor jest bezpośrednim przełożonym wszystkich pracowników agencji, jego kadencja trwa zasadniczo 4 lata z uwzględnieniem ustalonego okresu wykonania programu wspólnotowego¹⁰¹. Roczne sprawozdania z działalności agencji wykonawczych są dołączane do sprawozdań odpowiednich dyrekcji generalnych. Do wszystkich agencji wykonawczych ma zastosowanie standardowe rozporządzenie finansowe przyjęte przez KE, dotyczące przygotowania i wykonania budżetu. Agencjom wykonawczym można powierzyć następujące zadania¹⁰²:

- zarządzanie niektórymi lub wszystkimi etapami poszczególnych projektów, w kontekście wykonywania programu wspólnotowego oraz przeprowadzania niezbędnych w tym celu kontroli, poprzez podejmowanie odpowiednich decyzji przy wykorzystaniu uprawnień przekazanych agencji przez KE
- przyjmowanie instrumentów wykonania budżetu w odniesieniu do dochodów i wydatków oraz prowadzenie wszystkich działań koniecznych do wykonania programu wspólnotowego na podstawie uprawnień przekazanych przez KE, w szczególności działań związanych z udzielaniem zamówień i przyznawaniem dotacji
- zbieranie, analizowanie i przekazywanie KE wszystkich informacji potrzebnych do kierowania wykonaniem danego programu wspólnotowego.

Agencje regulacyjne powoływane są na podstawie odrębnego sektorowego rozporządzenia przyjmowanego często w procesie współdecyzji. Agencje tego typu nazywa się niekiedy „agencjami tradycyjnymi”, z powodu długich tradycji ich działania, lub „agencjami zdecentralizowanymi”,

¹⁰¹ *Ibidem*, art. 7–11.

¹⁰² *Ibidem*, art. 6 ust. 2.

ponieważ mają siedziby w całej Europie. Są to organy niezależne i mają własną osobowość prawną. Większość z nich jest finansowana z budżetu UE¹⁰³, a niektóre dodatkowo z bezpośrednich opłat lub wpłat państw członkowskich¹⁰⁴. W ogólnym rozporządzeniu finansowym znajdują się podstawowe zasady dotyczące w szczególności planu zatrudnienia agencji, zastosowania ramowego rozporządzenia finansowego w odniesieniu do agencji, konsolidacji rachunków agencji z rachunkami KE oraz absoltorium PE. Ramowe rozporządzenie finansowe określa również wspólne zasady ustalania i wykonania budżetów agencji, w tym także aspekty kontroli. 20 agencji finansowanych z budżetu UE otrzymuje absoltorium z wykonania budżetu bezpośrednio od Parlamentu Europejskiego¹⁰⁵. Agencje wykonawcze często mają prerogatywę podejmowania prawnie wiążących decyzji wobec podmiotów trzecich. Posiadają przy tym finansową i administracyjną autonomię, pozostając niezależnymi (przynajmniej w założeniu) przy wykonywaniu powierzonych zadań, czego nie ma w przypadku agencji wykonawczych¹⁰⁶.

Podział na agencje wykonawcze i regulacyjne według Stefana Gillera i Andreeasa Oratora jest niewystarczający, gdyż oba rodzaje agencji w istocie rzeczy wypełniają funkcję wykonawczą. Dotyczy to także agencji regulacyjnych, których podstawową prerogatywą jest dbanie o należytą implementację prawa UE. Z punktu widzenia demokratycznej legitymizacji unijna typologia agencji jest w ich opinii nieadekwatna¹⁰⁷. Właściwsze z punktu widzenia poznawczego jest odwołanie się do zakresu instrumentów, jakie zostały powierzone danej agencji.

Ujęcie, zgodnie z którym w pierwszej kolejności uwzględnia się specyfikę zadań publicznych realizowanych przez agencję powoduje przyjęcie jako zasadnej następującej klasyfikacji agencji¹⁰⁸:

¹⁰³ Agencje utworzone w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są finansowane bezpośrednio przez państwa członkowskie.

¹⁰⁴ Por. Helena Ekelund, *Making Sense of the 'Agency Programme' in post-Lisbon Europe: Mapping European Agencies*, „Central European Journal of Public Policy” 6 (2012), s. 41, a także: *Funding and budget revenues of agencies*, http://europa.eu/agencies/documents/fiche_20_sent_to_ep_cons_2011-07-20_en.pdf

¹⁰⁵ Por. Przyszłość agencji europejskich, COM(2008) 135 wersja ostateczna z 11 marca 2008 roku, s. 3–6 a także Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej w sprawie zdecentralizowanych agencji, http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf

¹⁰⁶ Por. Definition and classification of „European Regulatory Agency”, http://europa.eu/agencies/documents/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf

¹⁰⁷ Por. Stefan Giller / Andreas Orator, *Empowering European Agencies – Or How to Tame the Sorcerer's Apprentice*, „Policy Brief” 22 (2008), <http://www.eu-newgov.org/>, s. 1.

¹⁰⁸ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 179.

- agencje regulacyjne, które w zakresie powierzonych kompetencji oraz w ramach prawa zajmują się regulacją funkcjonowania określonej sfery spraw publicznych
- agencje monitorujące i informacyjne, zajmujące się monitorowaniem wdrażania regulacji wspólnotowych oraz upowszechnianiem informacji lub najlepszych praktyk dotyczących określonego segmentu prawa europejskiego
- agencje promujące dialog obywatelski i rozwój sieci politycznych na poziomie europejskim
- agencje wdrażające, odpowiedzialne za realizację wyspecjalizowanych usług publicznych (np. tłumaczeń) lub realizowanie określonej polityki publicznej.

Pojawienie się autonomicznych instytucji regulacyjnych w państwach członkowskich według niektórych badaczy może pogłębić zróżnicowanie prawa w Europie. Może także prowadzić do różnorodności interpretacji i stosowania prawa UE. Dlatego ważnym uzupełnieniem metody delegacyjnej w UE jest współpraca sieciowa agencji europejskich z odpowiednimi instytucjami agencyjnymi w krajach członkowskich. Zagadnienie to jest związane z procesem europeizacji agencji narodowych¹⁰⁹, a więc przenoszenia unijnych standardów dotyczących zasad zarządzania i polityk publicznych na poziom krajowy. Analizowany system agencyjny przypomina horyzontalne struktury sieciowe¹¹⁰.

To wszystko istnieje pomimo faktu, że agencje (lub KE) pełnią w nich rolę zwornika dla całej sieci. Najczęściej obejmują współdziałanie agencji regulacyjnych, monitorujących i informacyjnych. Omawiane systemy agencyjne odzwierciedlają miękkie formy zarządzania, związane z upowszechnianiem informacji o stosowaniu prawa europejskiego, a także monitoringiem poprawności implementowania prawodawstwa unijnego. Są one również instrumentem harmonizacji polityk regulacyjnych w UE, tj. rozpowszechniania interpretacji i wykładni prawnych oraz wypracowywania przyszłych regulacji europejskich. Przykładem tak funkcjonującej sieci narodowych agencji regulacyjnych jest Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Kapitałowego. W ten sposób europejskie systemy agencji regulacyjnych przyczyniają się do częściowego wypełnienia luki

¹⁰⁹ Por. Tomasz G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012, s. 225–253.

¹¹⁰ Por. Tomasz G. Grosse, *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, s. 273–275.

regulacyjnej na szczeblu unijnym i poprawy efektywności funkcjonowania metody wspólnotowej¹¹¹.

Zakres zadań instytucji typu agencyjnego wskazuje, iż są one mimo wszystko istotnym podmiotem w procesie prowadzenia polityk szczegółowych w UE. Stąd też agencje stanowią, podobnie jak inne instytucje unijne, obiekt działań lobbingsowych będących elementem rywalizacji o wpływy polityczne w UE. Wspomniana rywalizacja rozgrywa się na trzech różnych płaszczyznach:

- państwa europejskie *versus* technokracja europejska
- współzawodnictwo między poszczególnymi państwami o wpływy w agencji
- rywalizacja KE z państwami członkowskimi o wpływ na agencję.

Pierwsza płaszczyzna jest potencjalnym źródłem konfliktu między państwami członkowskimi, które pełnią funkcje zwierzchników politycznych, a technokracją europejską. Powoływanie coraz to nowych tworców agencyjnych powoduje ustanowienie nowych interesów organizacyjnych, których reprezentantem są struktury biurokratyczne wewnątrz agencji. Jak każda struktura administracyjna, tak i agencja dąży do maksymalizowania własnych interesów biurokratycznych. Tymczasem mogą być one rozbieżne z misją/celem politycznym, do którego zostały powołane. Mogą być także sprzeczne z interesami państw członkowskich. Delegacja kompetencji na rzecz agencji może się zatem przyczynić do powstania nieoczekiwanych i niezgodnych z interesami poszczególnych państw skutków dotyczących określonych polityk publicznych¹¹².

Drugą płaszczyznę stanowi współzawodnictwo między poszczególnymi państwami członkowskimi o wpływy w agencjach, a także o sposób ich kształtowania lub zakres korekty ich funkcjonowania. Stąd też agencje są zarówno instrumentem wzajemnej rywalizacji między państwami, jak i jej polem. Wiąże się to z przekonaniem, że funkcjonowanie agencji może być w różnym stopniu korzystne dla poszczególnych krajów członkowskich. Dlatego jedne spośród nich będą dążyły do rewizji dotychczasowego funkcjonowania agencji, a także zwiększenia nad nimi kontroli, inne zaś mogą stanąć w obronie autonomii agencji i dotychczasowego, korzystnego dla nich sposobu realizowania zadań. Przykładowo, państwa o modelu liberalnej gospodarki rynkowej będą skłonne wspierać rozwój europejskich

¹¹¹ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 180–181.

¹¹² *Ibidem*, s. 189.

instytucji agencyjnych, które wzmacniają liberalizację wspólnego rynku, natomiast kraje reprezentujące kierunek kooperacyjny będą dążyły do ograniczenia autonomii takich instytucji i powołania nowych agencji, które będą krzewiły dialog społeczny na szczeblu europejskim. W takim układzie pojawia się szansa, iż agencja może stać się swego rodzaju języczkiem u wagi, ponieważ wielość pryncypałów, rywalizacja między nimi może zwiększać zakres swobody decyzyjnej agencji¹¹³.

Trzecią płaszczyznę tworzy z kolei układ rywalizacji KE z państwami członkowskimi. Tutaj KE jest traktowana zarówno jako agent powołany przez państwa członkowskie do realizacji w ich imieniu odpowiednich zadań publicznych, jak i jako pryncypał dla nowo powstałych agencji europejskich¹¹⁴. Interes państw członkowskich jest stosunkowo łatwo zidentyfikować, ponieważ odnosi się do chęci umiędzyrządowienia agencji europejskich, tj. do poddania ich większej kontroli ze strony instytucji międzyrządowych w UE. Jako przykład tego działania można wskazać wprowadzenie do zarządów agencji przedstawicieli krajów członkowskich. Jednocześnie państwa nie są przychylnie zwiększeniu na rzecz KE uprawnień kontrolnych nad agencjami¹¹⁵.

KE, co zrozumiałe, przeciwstawia się tej tendencji i nie chce dopuścić do powstania konkurencyjnych wobec niej struktur technokratycznych na szczeblu unijnym, na które to będzie miała stosunkowo niewielki wpływ organizacyjny i decyzyjny. Analiza porozumienia międzyinstytucjonalnego¹¹⁶ wskazuje, iż KE dąży do maksymalizacji wpływu na funkcjonowanie europejskich agencji, zwłaszcza tych, które monitorują poprawność implementowania prawa unijnego przez kraje członkowskie. Na tym działania Komisji się nie kończą, gdyż wspiera ona także powstawanie autonomicznych agencji regulacyjnych na poziomie krajowym, co wiąże się z ograniczeniem wpływu rządów narodowych na polityki regulacyjne. Jednocześnie KE zwiększa nadzór nad funkcjonowaniem agencji regulacyjnych w krajach członkowskich¹¹⁷.

Rywalizacja o wpływy w funkcjonowaniu instytucji typu agencyjnego sprawia, że agencje niejednokrotnie ulegają wpływom grup interesu.

¹¹³ *Ibidem*, s. 190.

¹¹⁴ Por. Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009, Synthesis and prospects, Final Report Volume 1, December 2009, http://europa.eu/agencies/documents/synthesis_and_prospects_en.pdf, s. ii.

¹¹⁵ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 189.

¹¹⁶ Por. Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, s. 2.

¹¹⁷ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 190.

Mniejsza kontrola ze strony instytucji publicznych sprzyja też zwiększeniu swobody agencji, ale jednocześnie sprzyja dostępowi do niej zainteresowanych jej działaniami grup interesów. I tak, znaczny wpływ grup interesu na agencję może doprowadzić do przechwycenia kontroli nad agencją dzięki partykularnym interesom (*agency capture*). Określenie to nawiązuje do zjawiska *state capture*¹¹⁸, które jest definiowane jako wpływanie przez osobę(y) lub grupę interesów na kształtowanie prawa lub polityk publicznych dla celów prywatnych. Odnosi się to zazwyczaj do wpływu przedstawicieli biznesu na funkcjonowanie decydentów publicznych, zwłaszcza na kreowane przez nich rozwiązania regulacyjne. Przynoszą one wysokie korzyści ekonomiczne określonym kołom biznesu, ale zarazem są szkodliwe dla reszty gospodarki. Powodują bowiem wysokie koszty społeczne, osłabiają siłę państwa i efektywność polityk publicznych¹¹⁹.

Poddając ocenie kształt analizowanych nowych metod koordynacji, należy zauważyć, że ich znaczenie w Traktacie z Lizbony zostało potwierdzone. Skuteczność działań realizowanych w ramach omówionych tutaj nowych metod zarządzania zależeć będzie jednak także od woli poszczególnych instytucji unijnych i od państw członkowskich. Stwierdzenie to pozostaje aktualne również w przypadku instytucji regionalnych, organizacji pozarządowych czy też partnerów społecznych. Ponieważ Traktat z Lizbony dokonuje również wzmocnienia metody wspólnotowej, dlatego przyszłej skuteczności nowych metod zarządzania upatrywać należy w odpowiednim uzupełnianiu się nowych i starych metod zarządzania w UE.

¹¹⁸ Por. World Bank, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture*, „Police research Working Paper” 2312 (2000), s. 4.

¹¹⁹ Por. Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 193.